

PERTUMBUHAN DAN PERKEMBANGAN WILAYAH PERMUKIMAN DI KELURAHAN NGAGELREJO KOTA SURABAYA

M. Fikri Amrullah

Mahasiswa S1 Pendidikan Geografi, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Surabaya, mfikri451@gmail.com

Dr. Nugroho Hari Purnomo, S.P., M.Si.

Dosen Pembimbing Mahasiswa

Abstrak

Kelurahan Ngagelrejo merupakan wilayah dengan tingkat kepadatan permukiman tinggi di Kota Surabaya. Kelurahan ini menarik diteliti karena seluruh tanahnya berstatus milik pemerintah yang legalitasnya dibuktikan dengan adanya surat ijo, namun menjadi permukiman masyarakat umum. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui proses pertumbuhan dan perkembangan permukiman serta faktor yang mempengaruhi pertumbuhan permukiman di Kelurahan Ngagelrejo.

Penelitian kualitatif fenomenologi ini perolehan informasinya ditentukan secara *triangulasi*, data dokumen perkembangan kota Surabaya, serta informan kunci dan ahli. Pendekatan analisis yang digunakan adalah proses keruangan, tetapi analisis dalam bahasan artikel ini terbatas pada proses awal pertumbuhan ruang Kelurahan Ngagelrejo.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa permukiman mulai terbentuk pada tahun 1957 kemudian mengalami perkembangan sampai tahun 1999. Faktor yang mempengaruhi pertumbuhan permukiman di Kelurahan Ngagelrejo adalah tanah yang murah, kebijakan pertanahan pemerintah yang longgar, serta adanya jaringan keluarga dan pertemanan para pemukim. Perkembangan yang terjadi juga berpengaruh terhadap kehidupan sosial di masyarakat yang menjadikan rendahnya interaksi antar individu maupun kelompok karena tingginya intensitas waktu yang digunakan untuk melakukan kegiatan ekonomi. Serta hilangnya adat istiadat yang telah melekat pada masyarakat.

Kata Kunci: perkembangan, pertumbuhan, permukiman.

Abstract

Ngagelrejo sub district is a residential area with a high density settlements in Surabaya city. This sub district becomes interesting to study because the whole land is government owned status legally evidenced by the green letters, but became settlement public. The purpose of this study is to determine the growth and development of the settlement process and the factors that affect the growth of settlements in the Ngagelrejo.

This phenomenological qualitative research is determined by triangulation acquisition information, surabaya development data document, and also informants and experts. The approach of analysis is the spatial process, but the analysis in this article is limited discussion on the early growth process Ngagelrejo village hall.

The results showed that settlement began to form in 1957 and then to experience growth until 1999. Factors affecting the growth of settlements in the Village Ngagelrejo is cheap land, government land policy loose, and the presence of family and friendship networks settlers. Developments also affect the social life of the people who make the low interaction between individuals and groups because of the high intensity of the time used to carry out economic activities. Also the loss of the culture that have been attached in peoples.

Keywords : development, growth, settlement.

PENDAHULUAN

Dalam beberapa dekade terakhir masalah-masalah mengenai kependudukan dan permukiman merupakan salah satu topik diskusi yang semakin luas, baik melalui media massa, dalam pembicaraan atau forum resmi maupun dalam percakapan masyarakat sehari-hari. Hal itu adalah salah satu petunjuk bahwa semakin timbulnya kesadaran masyarakat, bahwa krisis kependudukan dan permukiman telah berkembang menjadi situasi yang semakin parah sehingga menjadi salah satu tantangan dan ancaman bagi kehidupan di bumi. Kecenderungan khusus sangat sering muncul dan difokuskan pada masalah-masalah pengangguran, permukiman kumuh, sampah dan sebagainya.

Permasalahan kependudukan di kota besar mengacu pada perspektif demografis, di mana jumlah penduduk kota, khususnya di negara berkembang seperti Indonesia mempunyai tingkat pertumbuhan penduduk kota yang masih jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan nasional. Hal ini sangat tidak wajar, karena determinan penambahan penduduk kota tidak hanya natural growth semata, namun juga pengaliran penduduk dari bagian-bagian wilayah lain yang masuk ke kota (inmigration). Sementara itu determinan penambahan penduduk tingkat nasional adalah natural growth (Malau, 2013).

Meningkatnya jumlah penduduk kota, dengan sendirinya akan disertai pula dengan meningkatnya tuntutan akan tempat tinggal dan sementara itu ruang terbuka di dalam kota semakin sempit dan bahkan di beberapa tempat tidak mempunyai cadangan lahan terbuka untuk membangun permukiman baru baik di luar kawasan permukiman yang telah dibangun maupun di dalam permukiman yang telah terbangun. Bahkan di beberapa kawasan permukiman proses denfikasi bangunan telah mencapai ke tataran death point, yakni sudah tidak ada ruang kosong untuk mendirikan bangunan (Butar, 2012).

Satu kebutuhan yang paling mendesak di kota Surabaya yakni perumahan atau permukiman, sebagai salah satu yang penting dalam hidup manusia dan salah satu kebutuhan dasar manusia, disamping pendidikan dan kesehatan. Pertumbuhan dan pembangunan wilayah yang kurang memperhatikan keseimbangan bagi kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah mengakibatkan kesulitan masyarakat untuk memperoleh rumah yang layak dan terjangkau dalam lingkungan serta memiliki lingkungan yang nyaman. Perkembangan kota yang lebih cepat, menimbulkan berbagai masalah terhadap penyediaan prasarana, sarana, dan lingkungan perumahan kota, karena tidak diimbangi dengan lapangan kerja yang memadai. Akibatnya penduduk yang

berpenghasilan rendah akan menempati lingkungan permukiman yang sesuai dengan penghasilannya. Hal ini menjadikan timbulnya lingkungan permukiman kumuh (Butar, 2012).

Perkembangan kota yang cepat akan menimbulkan berbagai masalah permukiman. Laju urbanisasi dengan penduduk yang berpenghasilan rendah, akan melahirkan permukiman yang seadanya sesuai dengan penghasilan masyarakatnya yang rendah. Seiring dengan terjadinya pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, sementara luas lahan untuk permukiman tidak dapat mengimbangnya, maka tidak jarang menyebabkan pemadatan bangunan permukiman kota yang diikuti dengan timbulnya berbagai persoalan (Malau, 2013).

Seiring dengan terjadinya pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, sedangkan jumlah ketersediaan lahan untuk permukiman yang tetap maka tidak jarang menyebabkan pada lokasi permukiman yang dekat dengan pusat kegiatan akan timbul beberapa titik konsentrasi permukiman hunian yang padat. Permukiman hunian yang padat ini menimbulkan kesan kumuh bagi lingkungan sekitarnya. Kecamatan Wonokromo merupakan salah satu kecamatan di Kota Surabaya bagian selatan yang di beberapa titik wilayahnya memiliki permukiman kumuh. Beberapa titik permukiman padat di Kecamatan Wonokromo, salah satunya terletak di Kelurahan Ngagelrejo.

Interaksi antar wilayah urban dan rural secara alami akan dijumpai oleh kehadiran wilayah peri urban. Besarnya interaksi antar wilayah akan terlihat dari besarnya dampak yang terlihat di wilayah peri urban, seperti perkembangan permukiman. Pola permukiman yang terbentuk di suatu wilayah peri urban juga memperlihatkan wilayah mana yang memberikan pengaruh besar terhadap wilayah peri urban tersebut. Dalam wilayah peri urban dikenal ada 3 macam kekuatan spasial horizontal utama, yakni kekuatan sentrifugal, kekuatan sentripetal, dan kekuatan lateral. Kekuatan Sentrifugal (Centrifugal Forces) adalah kekuatan yang menyebabkan terjadinya gerakan sentrifugal (sentrifugal movement). Gerakan sentrifugal dalam studi wilayah peri urban adalah gerakan penduduk dan fungsi-fungsi yang berasal dari bagian dalam sesuatu wilayah menuju ke bagian luarnya. Berdasarkan fakta empiris terdapat banyak sekali macam gerakan sentrifugal yang terjadi dan gerakan sentrifugal tersebut disebabkan oleh kekuatan-kekuatan sentrifugal yang sangat bervariasi. Variasi kekuatan sentrifugal sangat berkaitan dengan variasi kondisi lingkungan yang ada pada bagian mana gerakan tersebut terjadi. Kekuatan sentrifugal sangat ditentukan oleh dua macam kekuatan, yaitu apa yang disebut sebagai kekuatan penarik dan kekuatan pendorong (Yunus, 2008).

Selanjutnya kekuatan sentripetal adalah kekuatan-kekuatan yang mengakibatkan gerakan penduduk dan atau fungsi-fungsi yang berasal dari bagian luar kota menuju ke bagian dalamnya. Sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya bahwa macam gerakan yang muncul sangat tergantung dari zonasi WPU dan Kota yang diidentifikasi oleh peneliti. Banyak sedikitnya zona-zona yang tercipta dapat disebabkan oleh kurang mendalamnya pengetahuan si peneliti atau karena tujuan penelitian yang mengharuskannya untuk menentukan hal tersebut. Dalam gerakan sentripetal juga dikenal ada dua macam kekuatan yang menentukannya, yaitu kekuatan pendorong dan kekuatan penarik. Kekuatan pendorong berasosiasi secara spasial dengan daerah asal gerakan dan kekuatan penarik berasosiasi secara spasial dengan daerah tujuan gerakan. Oleh karena gerakan sentripetal berlawanan dengangerakan sentrifugal, maka sifat dari masing-masing kekuatan yang berperan pun juga berbeda pula. Apabila dalam gerakan sentrifugal dikenal sifat negatif bagian dalam kota yang menyebabkan penduduk dan atau fungsi meninggalkannya, maka dalam gerakan sentripetal bagian dalam kota bersifat positif dan sementara itu bagian luar kota mempunyai sifat negatif. Sifat positif berasosiasi secara spasial dengan sifat kekotaan dan sifat negatif berasosiasi secara spasial dengan sifat kedesaan (Yunus, 2008).

Kemudian kekuatan lateral adalah kekuatan yang mengakibatkan gerakan lateral penduduk dan atau fungsi yang berlangsung didalam satu subzona yang sama dan mempunyai jarak ke lahan terbangun utama maupun ke pusat kota yang relatif sama. Hal ini penting dipahami karena dalam satu subzona juga terdapat kekuatan-kekuatan sentripetal maupun sentrifugal dalam skala minor yang secara garis besar sifat-sifat dan jenis kekuatan tersebut sudah dikemukakan pada bagian sebelumnya. Semakin besar kotanya, maka akan semakin besar pula subzona yang terbentuk, sehingga variasi gerakan sentripetal dan sentrifugal pun juga semakin banyak dan demikian pula halnya dengan gerakan lateral. Hal inilah yang pada awal uraian sudah dikemukakan bahwa banyak sedikitnya variasi gerakan sentripetal, sentrifugal dan lateral sangat ditentukan oleh banyak sedikitnya zonasi yang dibuat peneliti. Makin banyak zonasi maka makin banyak pula gerakan sentripetal, sentrifugal dan lateral yang dapat ditemukeni. Kemendalaman penelitian dan pengetahuan peneliti serta tujuan penelitian menentukan banyak sedikitnya zonasi yang dapat diidentifikasi dan dikemukakan (Yunus, 2008).

Beberapa contoh yang berkaitan dengan kekuatan-kekuatan yang mendorong perpindahan penduduk dari dan menuju bagian dalam kota ada 13 macam penyebab yang

dapat dikemukakan yaitu (1) rendahnya kepadatan penduduk; (2) rendahnya kepadatan permukiman; (3) rendahnya polusi udara; (4) rendahnya polusi air; (5) rendahnya polusi sosial; (6) rendahnya tingkat kriminalitas; (7) sedikit peraturan-peraturan yang mengikat; (8) lalu lintas yang longgar; (9) rendahnya frekuensi kemacetan lalu lintas; (10) kurangnya lahan; (11) rendahnya harga lahan; (12) rendahnya suhu udara; (13) terjaminnya privasi (Yunus, 2008).

Pada umumnya faktor-faktor yang menjadikan orang bermigrasi itu ialah adanya keinginan untuk memperbaiki nasib dan ekonomi. Adanya harapan kehidupan ekonomi yang lebih baik didaerah tujuan turut menarik bagi seseorang dalam mengambil keputusan untuk melakukan migrasi ke suatu tempat tujuan tertentu (Mantra 2000).

Menurut UU Nomor 16 Tahun 1985, pada garis besarnya permukiman terdiri dari komponen lahan, prasarana permukiman, dan rumah (tempat tinggal) yang dibangun, serta fasilitas umum dan fasilitas sosial. Permukiman yang baik harus memiliki prasarana yang memadai yang meliputi jalan lokal, saluran drainase, saluran air kotor, saluran air bersih serta jaringan listrik yang berfungsi secara optimal. Selain itu bangunan yang terawat dan lahan terbuka juga menjadi syarat supaya permukiman tidak terkesan kumuh. Kepadatan penduduk yang mengakibatkan permukiman hunian yang padat yang tidak terencana akan menimbulkan kesan kumuh bagi lingkungan sekitarnya. Keadaan yang lebih kompleks menyangkut berbagai aspek psikologis, sosial, budaya, kesehatan, serta kenyamanan masyarakat kota.

Sensus BPS (Badan Pusat Statistik) tahun 2012 menunjukkan bahwa Surabaya memiliki jumlah penduduk 2.765.487 jiwa. Berdasarkan klasifikasi skala kota yang di buat oleh Departemen PU tahun 1982, Surabaya termasuk dalam kategori kota metropolitan karena jumlah penduduknya lebih dari 1.000.000 jiwa (Sinulingga, 2000). Dengan luas wilayah 333,063 km², maka Surabaya merupakan wilayah yang sangat padat dengan kepadatan penduduk mencapai 8.391 jiwa/km².

Kecamatan Wonokromo merupakan salah satu kecamatan di Kota Surabaya yang di beberapa wilayahnya memiliki permukiman kategori sangat padat. Salah satu permukiman padat di Kecamatan Wonokromo adalah Kelurahan Ngagelrejo yang merupakan kelurahan dengan tingkat kepadatan permukiman tinggi di Kota Surabaya. Saat ini kawasan permukiman proses denfikasi bangunannya telah mencapai ke tataran *death point*, yakni sudah tidak ada ruang kosong untuk mendirikan bangunan. Pemadatan bangunan tanpa kendali tersebut telah mewujudkan Kelurahan Ngagelrejo termasuk dalam permukiman kumuh.

Untuk status tanah di kelurahan ini adalah milik pemerintah Kota Surabaya. Sementara masyarakat yang bermukim di sini legalitas kepemilikan tanahnya dibuktikan dengan istilah *surat ijo*. Hal yang menarik untuk diteliti adalah bagaimana proses bermukimnya masyarakat di wilayah ini yang dapat mendiami tanah milik pemerintah, sehingga menjadikan wilayah Kelurahan Ngagelrejo padat dan kumuh. Berdasarkan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pertumbuhan permukiman di Kelurahan Ngagelrejo. Diharapkan hasil kajian ini dapat untuk memahami proses perkembangan permukiman kota supaya dapat digunakan untuk suatu antisipasi di wilayah perkotaan lainnya. Hal ini mengingat laju pengkotaan di Indonesia relatif cepat

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses serta faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan wilayah permukiman Kelurahan Ngagelrejo Kota Surabaya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologi, sehingga data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar berdasarkan wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi atau dokumen resmi lainnya. Pendekatan fenomenologi mencoba menjelaskan atau mengungkap makna konsep atau fenomena pengalaman yang didasari oleh kesadaran yang terjadi pada beberapa individu. Penelitian ini dilakukan dalam situasi yang alami, sehingga tidak ada batasan dalam memaknai atau memahami fenomena yang dikaji. Metode *snowball* dan *purposive* digunakan untuk mendapatkan informasi yang berasal dari para informan. Sumber data primer yang digunakan oleh peneliti adalah masyarakat setempat, khususnya tokoh masyarakat, dan warga yang sudah lama menetap di Kelurahan Ngagelrejo. Sebagai informan kunci, yaitu perangkat desa atau orang yang berpengaruh. Sedangkan sumber data sekunder yakni berupa data-data dari instansi-instansi terkait, seperti data mengenai pembangunan dari BAPPEKO, data tingkat kepadatan penduduk dari BPS, serta arsip-arsip mengenai sejarah perkembangan kota Surabaya, terutama pada wilayah Ngagelrejo.

Pada penelitian ini peneliti menggunakan analisis fenomenologi sosial yang dikembangkan Alfred Schutz. Fenomenologi Alfred Schutz menggunakan dua fase dalam pembentukan tindakan sosial. Pertama kali tindakan yang diorientasikan pada benda fisik sehingga belum menjadi tindakan sosial (*because motive*). *Because motive* (motif sebab) merujuk pada masa yang lalu (*past world*) dengan kata lain rentetan pengalaman di masa lalu akan menjadi sebuah motivasi untuk tindakan-

tindakannya, motif sebab setelah tindakan itu mengorientasikan pada orang dan mendapatkan makna subjektif pada saat itulah terbentuk tindakan sosial (*in order to motive*). *In order to motive* (tujuan yang ingin dicapai) merujuk pada sebuah keadaan pada masa yang akan datang di mana aktor berkeinginan untuk mencapai tindakannya melalui beberapa tindakannya. Sehingga dalam penelitian ini diharapkan dapat mengungkap faktor yang mempengaruhi penduduk untuk memilih tinggal di Kelurahan Ngagelrejo.

HASIL PENELITIAN

Kelurahan Ngagelrejo merupakan salah satu kelurahan di Kota Surabaya yang status tanahnya berupa *surat ijo* atau tanah milik pemerintah. Meskipun status tanahnya milik pemerintah namun tingkat kepadatan permukiman disana sangat tinggi. Hal itu dapat dilihat dari data sekunder yang ada, yakni jumlah izin penggunaan tanah kota Surabaya pada tahun 2014. Di kelurahan Ngagelrejo sendiri merupakan yang tertinggi jika dibandingkan dengan kelurahan lain yakni mencapai 5213 unit. Hal ini membuktikan bahwa kelurahan Ngagelrejo memiliki daya tarik tersendiri bagi para pendatang untuk bermukim disana (Dinas PTB Kota Surabaya).

Jika dilihat dari sejarahnya, wilayah Ngagelrejo merupakan salah satu tanah partikelir atau tanah yang kepemilikannya bersifat khusus dimulai ketika Ngagelrejo dan sekitarnya dibeli oleh Rothenbuhler setelah menang lelang sekitar tahun 1813. Kemudian Tahun 1906 dikuasai oleh Tjoa Tjwan Khing dan dimanfaatkan untuk tanaman tebu. Seiring dengan berkembangnya kota, perkebunan tebu di Ngagelrejo perlahan-lahan ditutup dan berubah menjadi lahan permukiman. Pada saat itu banyak tanah partikelir yang dijual pemiliknya dalam bentuk kaveling kosong maupun yang sudah ada bangunannya.

Tanah-tanah partikelir yang seakan-akan tidak bertuan, membuat banyak masyarakat kota Surabaya yang mendirikan permukiman disana. Sementara itu pemerintah kota Surabaya juga ikut andil dalam menguasai tanah partikelir, yakni dengan cara membeli kembali tanah partikelir dari pihak ketiga. Sementara itu konflik juga terjadi akibat adanya tuntutan dari masyarakat yang tinggal di tanah partikelir yang menuntut kejelasan status tanah dari pemerintah kota saat itu. Dari konflik itulah sehingga muncul istilah surat ijo yang merupakan perjanjian sewa antara pemerintah Kota Surabaya sebagai pemilik lahan dengan masyarakat yang menempati lahan secara liar.

Menurut beberapa informan sekitar tahun 1957 lahan Ngagelrejo mulai ada bangunan. Hal ini dimungkinkan karena semakin banyaknya jumlah

masyarakat yang memerlukan lahan untuk permukiman, sehingga mereka mendirikan bangunan dengan kondisi apa adanya yang kemudian berkembang menjadi suatu wilayah permukiman padat. Sementara itu Ngagelrejo sendiri saat itu merupakan wilayah pinggiran kota dan menjadi pintu utama yang menghubungkan pusat kota Surabaya dengan wilayah diluar kota Surabaya.

Para Informan di Ngagelrejo tidak ada yang mengalami proses awal menempati dari lahan kosong sampai membangun bangunan rumah untuk yang pertama kali. Semuanya merupakan pendatang yang bertempat tinggal di Ngagelrejo sekitar era tahun 70-an. Sepengetahuan para informan, bangunan yang ditempatinya diperoleh oleh orangtuanya dengan membeli kepada para pemilik atau keturunan yang menguasai lahan pertama kali. Lahan atau bangunan tersebut dibeli dengan harga yang relatif rendah untuk era tersebut, itupun ada berbagai cara pembayaran yang tidak begitu membebani pembeli. Selain memperoleh tanah atau bangunan, pembeli lahan mendapatkan surat ijo untuk tanah lebih dari 100 m² dan surat kuning untuk tanah kurang dari 100 m². Surat tersebut merupakan bukti penguasaan bangunan dan lahan, tetapi hampir semua informan sampai saat ini tidak melaksanakan kewajiban membayar sewa kepada pemerintah kota.

Para informan menyatakan bahwa lokasi di Ngagelrejo ini dia peroleh berdasarkan informasi dari saudara maupun rekannya. Hal ini berlaku bagi para informan yang berasal dari inti Kota Surabaya maupun dari luar Kota Surabaya. Situasi ini menunjukkan bahwa keluarga dan pertemanan berperan dalam menentukan perkembangan permukiman khususnya masyarakat migran yang berasal dari luar wilayah yang jauh atau luar Kota Surabaya.

Selain itu, informan yang telah tinggal di Ngagelrejo sejak tahun 1970 menyatakan bahwa saat itu mengenai transaksi jual beli tanah disana, harga yang ditawarkan cukup terjangkau. Hal itu merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi penduduk untuk bermukim disana.

PEMBAHASAN

Proses perkembangan permukiman di Kelurahan Ngagelrejo ini dipengaruhi oleh 3 kekuatan gerakan penduduk, yang menyebabkan perpindahan penduduk baik dari dalam kota, luar kota, maupun dari dalam wilayah Ngagelrejo itu sendiri (Yunus :2008). Salah satu contoh pergerakan kekuatan sentrifugal penduduk dari dalam kota menuju ke wilayah Ngagelrejo seperti salah satu informan yang awalnya bermukim di wilayah Surabaya Pusat atau Jl. Darmawangsa kemudian berpindah ke Kelurahan Ngagelrejo yang terletak di

pinggiran kota Surabaya. Hal itu dikarenakan adanya lahan kosong serta adanya daya tarik dari lokasi yang berdekatan dengan keluarganya.

Sedangkan contoh pergerakan penduduk yang berasal dari luar kota menuju ke dalam yang disebut kekuatan sentripetal, yakni adanya penduduk yang berasal dari luar wilayah Ngagelrejo atau yang berasal dari luar kota Surabaya. Dalam penelitian ini terdapat beberapa penduduk yang berasal dari luar wilayah seperti Nganjuk, Kediri, Gresik dan lain sebagainya menuju ke Ngagelrejo karena faktor ekonomi atau pekerjaan yang lebih mudah didapat di daerah perkotaan. Serta hubungan kekeluargaan atau adanya keluarga yang lebih dulu tinggal di kota memiliki daya tarik tertentu bagi orang lain untuk mengikuti dan memilih tinggal di lokasi yang berdekatan dengan anggota keluarga.

Kekuatan lateral yang terjadi di Kelurahan Ngagelrejo yakni gerakan penduduk yang ada di dalam wilayah itu sendiri, seperti penduduk yang telah lama tinggal di Ngagelrejo kemudian beranak pinak dan memiliki beberapa rumah di wilayah itu. Lokasi Kelurahan Ngagelrejo yang terletak di pinggiran Kota Surabaya menyebabkan keturunan dari warga pendatang di Kelurahan Ngagelrejo memilih untuk tetap tinggal disana karena faktor pekerjaan yang mudah di dapat serta di jangkau jika tinggal di wilayah perkotaan.

Untuk yang berasal dari luar Kota Surabaya, saudara atau rekan mereka yang sudah terlebih dulu tinggal di Surabaya menginformasikan mengenai lokasi ini yang dapat diperoleh dengan biaya murah ketika mereka nantinya menetap di Surabaya. Ada beberapa informan yang saat pertama kali ke Surabaya sudah tinggal di wilayah ini dengan ikut tinggal sementara di saudara atau teman yang sudah tinggal di Ngagelrejo. Hal ini menunjukkan bahwa jaminan rasa aman yang diberikan oleh saudara atau teman merupakan faktor yang penting (Munir, 1989). Bahkan Rindarjono (2010) berpendapat bahwa para migran lebih mementingkan jaminan keberlangsungan tinggal di suatu wilayah meskipun status tanahnya tidak legal.

Menurut Mantra (2000), adanya harapan kehidupan ekonomi yang lebih baik di daerah tujuan merupakan daya tarik bagi seseorang dalam mengambil keputusan untuk melakukan migrasi ke suatu tempat tujuan tertentu. Namun demikian ketika mereka sampai di kota besar tidak lantas dapat memperoleh permukiman seperti yang dicita-citakan. Budiharjo (1984) mengemukakan bahwa permukiman ideal merupakan kebutuhan hidup ini juga sesuai dengan peradaban manusia yang semakin tinggi dan tidak terbatas pada kebutuhan untuk mempertahankan diri, tetapi juga meningkatkan kebutuhan yang lebih tinggi nilainya seperti kebutuhan untuk bergaul dengan manusia lain, kebutuhan harga

diri, kebutuhan akan rasa aman dan juga kebutuhan untuk mengaktualisasikan diri. Kenyataan permukiman di Ngagelrejo berdasarkan informasi dari informan lebih beresesuaian dengan pendapat Rindarjono (2010), yaitu faktor kejelasan status kepemilikan lahan dan rumah, serta bentuk dan kualitas bangunan menempati prioritas kehidupan permukiman paling rendah.

Proses perkembangan permukiman di Ngagelrejo yang berdiri di atas tanah partikelir, status permukimannya dapat dikatakan termasuk permukiman liar. Karena warga yang mendirikan rumah di atas tanah milik perorangan. Hal ini dijelaskan dalam Yunus (2008), permukiman liar tipe pertama dapat digolongkan menjadi dua yaitu permukiman liar yang didirikan diatas milik perorangan dan permukiman liar yang didirikan diatas milik institusi. Dalam wacana sehari-hari proses permukimannya disebut sebagai penyerobotan lahan. Pada sebidang lahan yang sah menjadi milik orang lain atau sebuah institusi yang dalam waktu lama tidak pernah diurus/ dikelola, maka lahan tersebut mempunyai potensi yang besar untuk diserobot pihak tertentu untuk dijadikan tempat didirikan bangunan rumah mukim. Dengan segala manipulasi yang dilakukan oleh pihak pembangun, tidak jarang bahwa lahan yang dimaksud dapat diterbitkan sertifikat tannahnya yang pada akhirnya akan menimbulkan konflik karena keduanya merasa merupakan pemilik yang sah. Konflik semacam ini banyak muncul di wilayah peri urban sebagai daerah perkembangan baru. Walau pun areal dimana lahan tersebut berada merupakan areal yang diperuntukkan bagi permukiman, namun bangunan tersebut dikategorisasikan sebagai permukiman liar.

Jika melihat status tanah yang ada di Kelurahan Nggelrejo serta perpindahan kepemilikan tanah dari milik penjahaj menjadi tanah yang tidak bertuan, maka termasuk dalam proses perkembangan permukiman atau *the spatiall infilling process/ SIP* tipe tiga, yakni proses terjadinya permukiman atau bangunan non permukiman pada lahan-lahan yang tidak bertuan atau dianggap tidak bertuan karena penguasa lahan atau pemilik lahan tidak pernah mengurus lahannya dalam waktu yang lama sehingga menimbulkan kesan bahwa lahan tersebut tidak ada yang mempunyai atau menguasainya. Proses perkembangan spasial inilah yang harus diwaspadai karena munculnya permukiman atau bangunan non permukiman pada lahan-lahan yang tidak bertuan atau dianggap tidak bertuan tersebut dapat memicu munculnya permasalahan sosial maupun spasial di kemudian hari yang kadang-kadang sangat sulit dicari pemecahannya. Oleh karena bangunan non permukiman biasanya meliputi areal yang cukup luas, maka pembangunannya sangat jarang berada diatas lahan yang tidak bertuan atau yang dianggap tidak bertuan. Namun ada kemungkinan

pula hal itu terjadi dan biasanya kalau hal ini sampai terjadi pasti ada kerjasama dengan pihak-pihak tertentu yang mempunyai kewenangan memberi ijin pembangunan. Perkembangan SIP tipe tiga yang paling banyak tampak di dalam daerah perkotaan adalah untuk bangunan tempat tinggal. Konsentrasi bangunan macam ini disebut permukiman liar. Permasalahan semacam ini banyak dihadapi oleh Negara-negara lain juga, sehingga muncul berbagai istilah untuk bentukan permukiman liar tersebut antara lain Gecekondru di Turki (Yunus: 2011).

Penelaahan kondisi sosial budaya yang ada di Ngagelrejo juga dikaitkan dengan perubahan tata guna lahan yang ada saat ini, sehingga akan dilakukan konfirmasi yang saling terkait antara tersedianya fasilitas dan aktivitas sosial budaya. Semakin jarangnyafasilitas yang tersedia untuk kegiatan yang bersifat sosial dan bersama-sama.

Pembahasan aspek sosial budaya lebih ditekankan pada mengetahui kondisi sosial masyarakat dan budaya sebagai dampak dari perkembangan kota. Sebagaimana dapat dilihat secara mendasar bahwa kawasan-kawasan pinggiran memiliki budaya perdesaan yang kental dengan perilaku guyub (patembayan), berjiwa sosial tinggi dan semangat kebersamaan tinggi. Namun seiring dengan perluasan kota, dimana gaya hidup pun turut berubah seiring dengan pengaruh budaya perkotaan yang lebih individualis, perhitungan profit serta berkiblat pada budaya barat.

Dampak perkembangan wilayah terhadap ekonomi penduduk diamati dari perubahan tingkat pendapatan (dari tingkat pendapatan rendah ke tingkat pendapatan lebih tinggi), perubahan prospek ekonomi lahan (dari kurang menguntungkan ke prospek yang lebih menguntungkan), perubahan kualitas rumah (dari kualitas rendah ke kualitas yang lebih tinggi), dan perubahan orientasi penggunaan rumah (dari orientasi hanya untuk tempat tinggal saja ke orientasi sebagai tempat tinggal dan tempat usaha).

Perubahan tingkat pendapatan dari tingkat pendapatan rendah ke tingkat pendapatan yang lebih tinggi sebagai akibat adanya perkembangan wilayah yang terjadi serta adanya perubahan pola pikir masyarakat yang merasa lebih nyaman bekerja di kantor atau pabrik dari pada bertani, tidak hanya itu penduduk lebih mempunyai kesempatan untuk melakukan peningkatan ekonomi missal dengan cara mengubah penggunaan rumah yang tidak hanya dimanfaatkan sebagai tempat tinggal semata namun juga difungsikan sekaligus sebagai tempat usaha sehingga dapat menambah pendapatan rumah tangga seperti yang terjadi pada kelurahan Ngagelrejo yang berada di jalan barat jaya yang mayoritas digunakan sebagai ruko. Dengan argumen yang sama hal ini sekaligus perubahan orientasi

penggunaan rumah dari orientasi ke kurang komersial ke orientasi yang lebih komersial.

Perubahan prospek ekonomi lahan sebagai dampak dari perkembangan wilayah disebabkan oleh meningkatnya harga lahan di Ngagelrejo, meskipun status tanah yang ada hanya hak guna bangunan, namun nilai jualnya dapat menyentuh angka 2 juta per meter. Dengan meningkatnya harga lahan yang kemudian ditujukan untuk pemanfaatan lahan non pertanian maka prospek ekonomi lahan juga mengalami peningkatan. Harga lahan di Ngagelrejo melonjak tajam karena adanya fasilitas yang lengkap, mulai dari pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya.

Kualitas rumah akan mengalami peningkatan sebagai dampak dari perkembangan wilayah dapat disebabkan oleh dua hal. Pertama, kualitas rumah akan mengalami peningkatan karena adanya peningkatan pendapatan penduduk sebagai akibat dari kesempatan-kesempatan yang lebih baik bagi penduduk untuk meningkatkan pendapatan seperti telah dijelaskan sebelumnya. Kedua, kualitas rumah penduduk akan mengalami peningkatan karena adanya infiltrasi nilai-nilai kekotaan ke wilayah tersebut sehingga penduduk memperoleh informasi dan pemahaman baru tentang kualitas rumah yang lebih bagus dan penduduk kemudian menerapkannya (Giyarsih, 2010).

Dampak perkembangan wilayah terhadap kondisi sosial penduduk di Ngagelrejo dapat dicermati dari dari kegiatan-kegiatan seperti berikut: perubahan intensitas kegiatan ronda malam (dari intensitas tinggi ke intensitas yang lebih rendah bahkan cenderung sama sekali tidak ada kegiatan ronda malam), perubahan intensitas kegiatan perkumpulan bapak-bapak (dari intensitas tinggi ke intensitas yang lebih rendah), perubahan intensitas kegiatan perkumpulan ibu-ibu (dari intensitas tinggi ke intensitas yang lebih rendah), perubahan intensitas kegiatan gotong royong (dari intensitas tinggi ke intensitas yang lebih rendah), perubahan kegiatan yang dilakukan terhadap tetangga yang sedang mempunyai hajatan (dari memberikan sumbangan tenaga, barang, dan uang ke memberikan sumbangan berupa uang saja), dan perubahan kemudahan dalam bermobilitas (dari sulit ke lebih mudah).

Dampak perkembangan permukiman di Ngagelrejo terhadap kondisi kultural penduduk misal dapat dilihat dari perubahan adat-istiadat dalam peristiwa kehamilan (dari adat-istiadat yang kompleks ke adat-istiadat yang lebih sederhana), perubahan adat istiadat dalam peristiwa kelahiran (dari adat-istiadat yang kompleks ke adat-istiadat yang lebih sederhana), perubahan adat istiadat dalam masa peralihan anak-anak ke dewasa (dari adat-istiadat yang kompleks ke adat-istiadat yang lebih sederhana), perubahan adat istiadat dalam peristiwa

perkawinan (dari adat-istiadat yang kompleks ke adat-istiadat yang lebih sederhana), dan perubahan adat istiadat dalam peristiwa kematian (dari adat-istiadat yang kompleks ke adat-istiadat yang lebih sederhana).

Gejala perubahan adat-istiadat dalam beberapa peristiwa di Ngagelrejo beralih menjadi lebih sederhana, sebagian masyarakat lebih mementingkan aktivitas individu daripada kegiatan yang bersifat melestarikan adat-istiadat. Kegiatan seperti *mudhun lemah*, *sepasaran*, *selapan* sudah tidak ada lagi, pada umumnya syukuran hanya dilakukan ketika 7 hari kelahiran bayi/*aqiqoh*. Tidak hanya itu, kegiatan yang berbaur keagamaanpun sudah semakin langka, seperti kegiatan tahlilan yang umumnya dilakukan rutin selama 7 hari pertama di rumah almarhum, namun sekarang dilakukan di masjid. Hal itu dilakukan untuk lebih memudahkan dalam mengumpulkan para warga sekitar.

Fenomenologi yang dikembangkan oleh Alfred Schutz menggunakan 2 fase dalam pembentukan tindakan sosial, yakni motif sebab (*because motive*) dan motif tujuan (*in order to motive*). *Because motive* (motif sebab) merujuk pada masa yang lalu (*past world*) dengan kata lain rentetan pengalaman di masa lalu akan menjadi sebuah motivasi untuk tindakan-tindakannya, motif sebab setelah tindakan itu mengorientasikan pada orang dan mendapatkan makna subjektif, pada saat itulah terbentuk tindakan sosial (*in order to motive*). *In order to motive* (tujuan yang ingin dicapai) merujuk pada sebuah keadaan pada masa yang akan datang di mana aktor berkeinginan untuk mencapai tindakannya melalui beberapa tindakannya.

Berdasarkan hasil observasi di lapangan, yang menjadi motif sebab (*because motive*) masyarakat memilih untuk tinggal di Ngagelrejo adalah faktor pekerjaan, hubungan kekeluargaan, hubungan pertemanan, serta harga tanah masih terjangkau. Selain itu, yang menjadi motif tujuan (*in order to motive*) tindakan masyarakat Ngagelrejo tersebut adalah menjadi upaya atau strategi dalam memperoleh penghasilan yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan ditempat asalnya sehingga masyarakat dapat mencapai kehidupan yang jauh lebih baik.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian ini, dapat diambil kesimpulan bahwa proses pertumbuhan dan perkembangan permukiman di Kelurahan Ngagelrejo. Awal adanya permukiman di kelurahan Ngagelrejo pada sekitar tahun 1957, sebagian penduduk masih bermata pencaharian sebagai petani. Seiring dengan perkembangan wilayah dan banyaknya penduduk yang tinggal di Ngagelrejo, maka fungsi lahan sebagai

aktivitas pertanian berubah menjadi permukiman. Perkembangan juga terjadi pada sektor sosial seperti adat istiadat serta kehidupan sehari-hari yang awalnya lebih mengutamakan interaksi kekeluargaan namun berubah seiring dengan padatnya aktivitas individu masing-masing warga sehingga mengurangi interaksi kehidupan bertetangga di Ngagelrejo. Mayoritas penduduk yang bermata pencaharian sebagai pekerja serta swasta membuat intensitas untuk berinteraksi antar warga berkurang.

Faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan permukiman di Kelurahan Ngagelrejo yakni faktor pekerjaan, kebutuhan pekerja di wilayah kota-kota besar yang tinggi menyebabkan penduduk dari desa yang tingkat ekonomi rendah serta kurangnya keterampilan kerja memilih untuk berpindah di kota. Kemudian faktor hubungan kekeluargaan menjadi salah satu faktor penarik yang cukup besar, karena memotivasi yang besar dari sanak saudara untuk meraih kehidupan yang lebih baik dengan cara mencari pekerjaan serta tinggal di kota. Faktor hubungan pertemanan menjadikan sebagian warga yang memilih untuk berpindah dari tempat asalnya, hal itu juga terjadi pada sebagian besar warga di Ngagelrejo. Selanjutnya yang menjadi faktor terakhir adalah karena harga tanah yang terjangkau sebelum tahun 1980, karena pada saat itu rendahnya jumlah serta permukiman di Ngagelrejo dan belum terjadi perluasan di kota Surabaya yang membuat harga tanah cukup terjangkau.

Saran

1. Pemerintah diharapkan lebih memperketat pengawasan mengenai izin pendirian permukiman terutama di wilayah yang seharusnya steril dari kawasan permukiman serta lebih dapat mengatur tata kota agar dapat terbentuk Kawasan permukiman yang tertata rapi.
2. Masyarakat diharapkan lebih teliti dalam memilih kawasan untuk permukiman, karena jika permukiman yang di tempati merupakan kawasan permukiman kumuh dapat mempengaruhi baik psikologis maupun kesehatan masyarakat itu sendiri.
3. Peneliti lain dapat melakukan penelitian lebih lanjut tentang seberapa besar perkembangan permukiman di Ngagelrejo Kecamatan Wonokromo Kota Surabaya secara kuantitatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Basundoro, Purnawan. 2013. *Merebut Ruang Kota*. Tangerang:Marjin Kiri.
- Budihardjo, Eko. (1984). *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*. Bandung: Alumnii.

Butar, Debora Catherine, dan Rulli Pratiwi Setiawan. 2012. *Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh Di Wilayah Kecamatan Semampir Kota Surabaya Dengan Pendekatan Partisipasi Masyarakat*. Jurnal Teknik Pomits Vol. 1, No. 1: hal. 1-6

Data Izin Penggunaan Tanah Kota Surabaya Tahun 2014.

Malau, Waston. 2013. *Dampak Urbanisasi Terhadap Pemukiman Kumuh (Slum Area) Di Daerah Perkotaan*. JUPIIS Volume 5 No. 2: hal 39-47.

Mantra, I.B. 2000. *Demografi Umum*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Munir, Rozy. 1981. *Dasar-dasar Demografi*. Jakarta : Lembaga Demografi FE UI

Rindarjono, Mohammad Gamal. 2010. *Perkembangan Permukiman Kumuh Di Kota Semarang Tahun 1980-2006*. Disertasi (Tidak dipublikasikan). Yogyakarta : Program Pascasarjana UGM.

Sinulingga, Budi D. 1999. *Pembangunan Kota*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan

Wicaksono, Dian, Antariksa, dan Harini Subekti. 2008. *Perkembangan Permukiman Dan Tipologi Rumah Tinggal Pada Permukiman Karyawan Pabrik Gula Pesantren Baru-Kediri*. Dalam arsitek *e-journal*. Volume 1(1). Maret 2008 hal 49-63.

Yunus, Hadi Sabari. 2008. *Dinamika Peri Urban*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Yunus, Hadi Sabari. 2011. *Manajemen Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.