

**PEMBANGUNAN KOTA DAN PEREBUTAN RUANG:
STUDI TENTANG PEMUKIMAN LIAR DI KOTA SURABAYA**

Oleh: Purnawan Basundoro¹

Abstrak

The development of Surabaya to be the metropolitan city followed by a high growth of population. The movement of Surabaya into a metropolis city have drawn many people to visit upon. Ironically the increase sum up this residency is not balance to the land allocated for their residence. This impacts a lot of resident which finally develop dwelling place without permission in goverment land. Places like this are spreaded around Surabaya. This wild settlement appearance phenomenon mounted when the war in Surabaya had erupted. All refugee previously had gone out of Surabaya, found the fact that their residency were really have disappeared or have been possessed by others when they return to thir town. There are some efforts conducted by city government to overcome this problems but they have never succeeded.

Pendahuluan

Kecenderungan yang muncul ketika kota-kota di Negara Dunia Ketiga makin metropolis adalah bahwa laju pertumbuhan penduduk yang begitu pesat tidak bisa lagi diantisipasi olah daya dukung kota secara layak. Hal ini membawa dampak seperti diungkapkan dalam banyak studi yang dilakukan para ahli, seperti P.J.M. Nas,² dan Hartshorn.³ Park dan Burgess, sebagaimana dikutip oleh Nas, sejak dini telah mengkaji bahwa tekanan arus urbanisasi yang melonjak begitu cepat membawa akibat terhadap pengaturan tata ruang kota yang pada umumnya kurang menguntungkan kelompok masyarakat marjinal. Pola pengembangan kota yang konsentrik dan memusat, tidak saja menyebabkan kelom-pok masyarakat marjinal makin terdesak ke daerah pinggiran kota atau pemukiman kumuh, tetapi seringkali mereka juga harus berpuas diri dengan berbagai fasilitas publik yang sangat minim, jauh berbeda dengan warga kota yang secara ekonomi lebih maju.

Salah satu problem terbesar kota-kota di Negara Ketiga saat ini adalah peruntukan ruang untuk pemukiman warga miskin. Luas tanah yang terbatas di perkotaan seringkali hanya dikuasai oleh orang kaya pemilik modal dan pemerintah kota setempat. Selama ini kesempatan golongan miskin memperoleh akses tanah di perkotaan cenderung makin terbatas, bahkan dalam banyak hal nyaris tidak ada. Karena rumah adalah kebutuhan uatama, maka pilihan terakhir golongan miskin perkotaan adalah melakukan penyerobotan tanah untuk didirikan tempat tinggal atau yang diistilahkan sebagai pemukim liar.⁴

¹ Staf Pengajar Jurusan Ilmu Sejarah Fakultas Sastra Universitas Airlangga Surabaya.

² P.J.M. Nas, *Kota di Dunia Ketiga, Pengantas Sosiologi Kota*, (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1984).

³ Truman Asa Hartshorn, *Interpreting The City, An Urban Geography*, (New York: John Wiley & Son, 1980).

⁴ Dalam beberapa kajian, sebenarnya fenomena pemukiman liar bukan fenomena yang hanya terdapat di negara-negara Dunia Ketiga saja. Di kota-kota Eropa Barat, pada dasarnya terdapat dua golongan pemukim liar. Pertama pengambilalihan gedung-gedung yang telah ada, perumahan, perkantoran atau gedung bertingkat yang ditinggalkan atau dikosongkan. Banyak ditemukan di London, Amsterdam, Kopenhagen, dan Berlin. Kedua, jenis pemukiman liar yang umumnya ada di Dunia Ketiga, yaitu bangunan liar di atas tanah yang tidak dimiliki, yang biasanya dibangun dengan bahan-bahan tidak permanan. Banyak ditemukan di sekitar Athena, Barcelona, Yugoslavia, Ankara, dan Istambul.

Menurut Patrick McAuslan,⁵ sebutan “pemukiman liar” sebenarnya tidak mengandung suatu kecenderungan kriminal. Pemukiman liar hanya menunjukkan hubungan antara kelompok orang dan perumahan di atas tanah tertentu. Seorang pemukim liar adalah seorang yang menempati sebidang tanah, sebuah rumah, atau sebuah bangunan tanpa kekuatan hukum. Prakteknya ada beberapa macam. Pertama, massa pemukim liar yang diorganisir. Kedua, keluarga-keluarga secara sendiri-sendiri menetap di atas tanah yang mereka anggap tidak ditempati dengan atau tanpa izin kepada mereka. Ketiga, pemukim liar yang didasarkan pada transaksi resmi ortodoks, yaitu pemukim membeli sebidang tanah dari seorang penjual yang memiklilki tanah itu, tetapi tidak mempunyai persetujuan yang sah mengenai pembagian tanah untuk membangun rumah di atasnya, atau yang sebenarnya tidak mempunyai hak, baik untuk memiliki atau menjual tanah itu kepada siapa pun.⁶

Makalah ini akan mencoba menggambarkan fenomena munculnya pemukim-pemukim liar dalam konteks yang telah didefinisikan oleh McAuslan. Pertanyaan yang muncul adalah kapan fenomena tersebut mulai muncul di kota Surabaya? Daerah-daerah mana saja yang dihuni oleh para pemukim liar? Apa sebenarnya yang melatarbelakangi munculnya para pemukim liar?

Pemukiman di Surabaya Pada Masa Kolonial

Sudah sejak masa kolonial masalah pemukiman penduduk menjadi perhatian utama para pejabat kolonial. Bukti bahwa persoalan pemukiman menjadi perhatian serius adalah adanya hak *exorbitante rechten* yang dimiliki oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda. *Exorbitante rechten* adalah hak bagi Gubernur Jenderal untuk menentukan tempat tinggal bagi golongan-golongan penduduk Hindia Belanda atau pribadi tertentu. Hak tersebut dikatakan *exorbitant*, artinya ‘khusus-istimewa’ karena menurut konsep hukum Barat memang luar biasa dan tidak lazim. Pada masa kolonial, di mana penguasa adalah mutlak, demi alasan politis praktis hak-hak tersebut dimiliki oleh gubernur jenderal.⁷ Alasannya adalah karena penduduk Hindi Belanda sangat heterogen, artinya terdiri dari berbagai suku dan antar golongan etnis, sehingga untuk menghindari konflik antarmereka perlu ditunjuk tempat tinggal tertentu. Misalnya, orang Cina di Pecinan atau orang Melayu di Kampung Melayu. Dengan hak istimewa ini, maka di Hindia Belanda khususnya di kota-kota besar tercipta system pemukiman golongan etnis. System ini baru terhapus pada awal abad ke-20.

Hak-hak *exorbitante* pada akhirnya sangat mempengaruhi pola pemukiman di kota-kota besar seperti di kota Surabaya. Hal penting yang dilakukan oleh pemerintah kolonial berkaitan dengan penataan kawasan pemukiman adalah pemisahan wilayah pemukiman berdasarkan Ras/Etnis. Ini merupakan imbas dari kebijakan yang diberlakukan oleh Belanda yang tercantum dalam *Regerings Reglement 1854* tentang pelapisan social. Lapisan pertama, orang-orang Belanda dan Eropa lainnya, Lapisan kedua, orang-orang Timur asing yaitu Melayu, Tionghoa, Arab, India, Lapisan ketiga, orang-orang pribumi.⁸ Kebijakan ini dalam perkembangan selanjutnya akan sangat mempengaruhi wajah kota Surabaya. Pemisahan berdasarkan Ras/Etnis tersebut adalah:

Pertama, pemukiman masyarakat Belanda dan Eropa yang terletak di sekitar Jembatan Merah dan Simpang. Kompleks ini dilengkapi dengan berbagai fasilitas seperti jalan beraspal,

⁵ Patrick McAuslan, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 67

⁶ *Ibid.*

⁷ Ong Hok Ham, *Dari Soal Priyayi sampai Nyi Blorong*, (Jakarta: Kompas, 2002), hlm. 3

⁸ Andjarwati Noordjanah, *Komunitas Tionghoa di Surabaya 1910-1946*, (Semarang: Mesias, 2004), hlm. 10.

penerangan, air bersih, kendaraan, trem listrik, kantor pos, rumah toko, barak militer, gereja, dsb. Di sini pula berdiri Kantor Residen Surabaya. Dalam perkembangannya daerah jembatan Merah tumbuh menjadi pusat kegiatan perdagangan dan ekonomi kota. Karena semakin banyak orang Belanda dan Eropa yang datang ke Surabaya, mereka berlomba-lomba membeli tanah di sekitar wilayah ini. Meskipun pada akhirnya pemerintah kotapraja mengeluarkan larangan untuk membeli tanah milik pribumi tetapi pembangunan kantor, pemukiman, serta toko-toko tetap berjalan. Bahkan karena kebutuhan akan pemukiman orang Belanda dan Eropa ini terus meningkat, pemerintah kotapraja Surabaya melakukan penghancuran pada pemukiman lama yang dihuni oleh masyarakat pribumi dan memaksa mereka untuk pindah.

Kedua, Pemukiman orang-orang Tionghoa dan Timur Asing lainnya terletak di sebelah timur kawasan Jembatan Merah (seberang sungai Kalimas). Orang-orang Tionghoa menghuni kawasan Kembang Jepun, Kapasan, Pasar Atom (*Chinese Kamp*). Orang-orang Arab tinggal di kawasan pemukiman di sekitar Masjid Ampel (*Arabische Kamp*). Di kawasan sebelah timur Jembatan Merah juga tinggal orang-orang Melayu (*Malaise Kamp*).

Ketiga, Penduduk asli (pribumi) tinggal di antara tanah-tanah yang tersisa atau di balik gedung-gedung milik orang Eropa. Perkampungan pribumi ini keadaannya bertolak belakang dengan kondisi pemukiman masyarakat Belanda dan Eropa, sehingga kadang menjadi sumber munculnya permasalahan kota seperti masalah sanitasi, keindahan kota, penyakit, dll.⁹

Dalam waktu yang tidak terlalu lama, kawasan pemukiman di kota Surabaya semakin padat terutama kawasan pemukiman Belanda/Eropa. Sehingga pada tahun 1873 alun-alun yang terletak di daerah yang saat ini terkenal dengan Pasar Besar, ditinggikan, dikapling dan dijual kepada umum untuk kepentingan perumahan. Mula-mula perluasan kota Surabaya ingin dilakukan dengan system radial, yaitu dengan membangun rumah-rumah dan bangunan lain di sepanjang jalan utama, seperti Jl. Pasar besar, Jl. Tunjungan, Jl. Kaliasin (Jl. Basuki Rahmat sekarang), atau disepanjang Jl. Simpang (sek. Jl. Pemuda), Jl. Embong Malang, Jl. Kedung Doro, dan Jl. Blauran. Pada waktu yang sama di sepanjang Kalimas juga dibangun rumah-rumah dan taman-taman yang lebar seperti di Genteng, Ketabang Kali, dan Kayoon. Pola pembangunan perumahan permanen yang hanya dilakukan di sepanjang jalan utama menyisakan problem tersendiri karena di balik pemukiman orang-orang Eropa yang megah ternyata terdapat perkampungan milik masyarakat pribumi yang ujudnya sangat kontras. Pola ini masih membekas dan menjadi ciri kota Surabaya sampai saat ini. Ada satu ungkapan sindiran yang menarik yang diucapkan oleh orang-orang Belanda untuk menggambarkan kondisi kota Surabaya; *Surabaija van buiten blink, van binen sting*. Maksudnya ialah Surabaya hanya terlihat indah dari luar pada jalan utamanya saja, padahal di balik bangunan tersebut terletak lingkungan kampung kumuh yang baru.

Kawasan pertama yang direncanakan untuk lokasi perumahan adalah daerah Keputran. Tanah yang dialokasikan untuk daerah perumahan tersebut luasnya 1 juta m², dibatasi oleh J. Simpang, Jl. Kayoon, Keputran dan Kaliasin (Jl. Basuki Rahmat). Pada tahun 1888 tanah partikelir tersebut dikuasai oleh perusahaan *Bouwmaatschappij Keputran*. Perusahaan ini kemudian membangun rumah-rumah dengan tujuan untuk disewakan disepanjang Palmenlaan (Jl. Sudirman saat ini). Tetapi usaha ini kurang begitu lancar sehingga diputuskan untuk menjualnya per kapling. Kawasan ini juga dilengkapi dengan sebuah taman *Scheepsmaker Park* (Taman AIS Nasution saat ini). Dalam waktu 6 tahun kawasan tersebut

⁹ John Engleson, *In Search of Justice, Work and Union in Colonial Java, 1908-1924*, (Singapore: Oxford University Press, 1986), hlm. 42.

sudah terbangun. Selanjutnya dibangun jalan-jalan Embong (Embong Gayam, Embong Tanjung, Embong Trengguli dsb) yang juga dipebuhi rumah tinggal Daerah yang dulu terkenal dengan Keputran Lor pada tahun 1905 terkenal sebagai kawasan pemukiman elit.¹⁰

Sejak Surabaya ditetapkan sebagai *gemeente* pada tahun 1906, kota ini dengan cepat mengalami perkembangan yang sangat pesat. Situasi kota Surabaya yang hiruk-pikuk pada periode ini digambarkan oleh mantan Presiden Soekarno, yang pada waktu muda pernah tinggal di kota ini.

“Kota pelabihan yang sibuk dan ribut, lebih menyerupai kota New York. Pelabuannya baik dan menjadi pusat perdagangan yang aktif. Ia menjadi kota industri yang penting dan pertukaran yang cepat dalam perdagangan gula, teh, tembakau dan kopi. Ia menjadi kota tempat perlombaan dagang yang kuat dari orang-orang Tionghoa yang cerdas, ditambah arus yang besar dari para pelaut dan pedagang yang membawa berita-berita dari segala penjuru dunia. Penduduknya semakin bertambah, terdiri dari pekerja pelabuhan dan pekerja bengkel yang masih muda bersemangat menyala-nyala.”¹¹

Secara fisik, kota Surabaya mengalami perluasan ke segala arah khususnya ke arah selatan. Perluasan kota ini salah satunya merupakan dampak dari pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi. Dalam jangka waktu 25 tahun, sejak tahun 1906 sampai tahun 1930 jumlah penduduk kota Surabaya telah melonjak dua kali lipat. Tahun 1906 penduduk kota ini hanya berjumlah 150.188 orang, tetapi pada tahun 1930 telah menjadi 331.509 orang. (Faber, 1933: 2). Golongan penduduk yang mengalami jumlah kenaikan cukup signifikan adalah golongan Eropa. Tahun 1906 orang Eropa yang tinggal di Surabaya hanya 8.663 orang, dan pada tahun 1930 menjadi 26.376, melonjak tiga kali lipat.

Pertambahan penduduk yang terjadi secara terus-menerus telah ikut andil memperluas kota Surabaya. Tahun 1906 luas kota ini hanya 4.275 hektar, tetapi pada tahun 1930 telah menjadi 8.280 hektar. Perluasan kota Surabaya pada periode ini berbanding lurus dengan kenaikan jumlah penduduk. Secara khusus yang mendorong perluasan kota adalah pemukiman penduduk. Pemukiman adalah aspek yang turut berkembang pesat secara kuantitas seiring dengan naiknya jumlah penduduk. Bahkan karena tekanan jumlah penduduk yang sangat tinggi, aspek penataan pemukiman tidak diperhatikan lagi. Sebagai contoh misalnya, perluasan daerah perumahan khususnya untuk bangsa Eropa, yang pertama kali dibangun sejak kota Surabaya berstatus *gemeente*, yaitu pada periode 1906-1916 dilaksanakan tanpa perencanaan wilayah yang matang. Pembangunan kawasan pemukiman pada periode ini lebih ditekankan karena didasarkan atas kebutuhan yang mendesak. Hal ini sangat berbeda sekali dengan kota Semarang dan Malang misalnya, yang perluasan wilayah-wilayah pemukimannya direncanakan oleh planolog terkenal yaitu Ir. Thomas Karsten.

Pada periode akhir kekuasaan pemerintah kolonial Belanda di Indonesia, masalah pemukiman liar nampaknya telah menjadi persoalan yang serius. Bukan saja karena tumbuhnya pemukiman-pemukiman tak resmi ini muncul secara sporadic, tetapi juga karena masalah rumah-rumah liar telah menjadi hal yang cukup mendapat perhatian. Istilah “pemukiman liar” sebenarnya tidak mengandung unsure kriminal, tetapi karena bentuk dan

¹⁰ Uraian ini banyak diambil dari Handinoto, *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Surabaya 1870-1940*, (Yogyakarta: Andi, 1996).

¹¹ Cindy Adams, *Bung Karno, Penyambung Lidah Rakyat*, (Jakarta: PT. Gunung Agung, 1966), hlm. 45-46.

lokasinya yang tidak tepat sehingga seolah-olah menjadi benalu kota yang harus dihilangkan. Di sini factor yang paling penting adalah persoalan legalitas, sah tidaknya keberadaan sebuah tempat bermukim. Pemukiman liar hanya menunjukkan hubungan antara kelompok orang dan perumahan di atas tanah tertentu. Seorang pemukim liar adalah seorang yang menempati sebidang tanah, sebuah rumah, atau sebuah bangunan tanpa kekuatan hukum. Bisa dikatakan munculnya pemukiman-pemukiman illegal atau liar merupakan manifestasi perebutan ruang di kawasan perkotaan.

Kecenderungan yang terjadi ketika kota-kota di negara dunia ketiga menunjukkan gejala yang makin metropolis adalah bahwa laju pertumbuhan penduduk yang begitu pesat tidak bisa diantisipasi oleh daya dukung kota secara layak. Park dan Burgess misalnya telah sejak dini mengkaji bahwa tekanan arus urbanisasi yang melonjak begitu cepat membawa akibat terhadap pengaturan tata ruang kota yang pada umumnya kurang menguntungkan kelompok masyarakat marjinal.¹²

Di kota-kota di Indonesia pada jaman sejak jaman kolonial sampai jaman kemerdekaan persoalan pemukiman liar terkait erat dengan masalah status tanah. Pemukiman atau tempat tinggal yang dibangun di atas tanah yang dikuasai oleh negara, maka pemukiman tersebut dianggap liar, tidak berkekuatan hukum, atau menyerobot tanah negara. Mengenai status tanah atau hak-hak atas tanah dan hak milik atas tanah di Indonesia pada periode setelah tahun 1870 diatur dalam Undang-undang Agraria. Beberapa aturan dalam undang-undang tersebut sangat mempengaruhi perkembangan kota terutama dalam hal pemukiman. Semua tanah yang tidak terbukti sebagai hak dan milik seseorang dinyatakan sebagai milik negara (*domein verklaring*). Ini berarti bahwa semua tanah, juga tanah-tanah tandus baik di desa maupun di kota menjadi milik pemerintah.¹³

Mengenai hak-hak tanah yang berlaku di kota Surabaya, secara jelas digambarkan oleh H.J. Wijnmaalen, amtenar BB di Jawa Timur tahun 1926-1932. Menurutnya sejak diberlakukan Undang Undang Agraria 1870 di Surabaya banyak diajukan permohonan untuk memperoleh hak *eigendom*.. Hal ini diakibatkan oleh terus meluasnya perdagangan dan industri, dan bertambahnya penduduk non pribumi. Namun dalam hal ini muncul banyak pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum yang banyak terjadi di Surabaya adalah penyerobotan (pendudukan) tanah secara liar yang banyak dilakukan oleh para pendatang non pribumi. Yang dimaksud di sini adalah pemakaian tanah oleh orang non pribumi tanpa dasar hak yang sah.¹⁴

Dalam kasus munculnya pemukiman liar di kota Surabaya, tanah yang dipakai oleh para pemukim liar adalah tanah milik *gemeente* Surabaya atau milik kota madya sesudah Indonesia merdeka. Bahkan sebagaimana digambarkan oleh sejarawan kota Surabaya pada awal abad ke-20, Von Faber, pada jaman kolonial, Surabaya pada awal mulanya dibangun di atas tanah perkampungan yang sebagian besar diperoleh secara tidak sah. Suatu praktek yang semakin umum dan dalam artian tertentu dilegalisasikan dalam dua decade pertama awal abad ke-20. Akibatnya, adalah tumbuhnya pemukiman pribumi yang padat, serta menguatnya batas-batas kampung, yang kini berbentuk jalan-jalan beraspal atau bangunan atau dinding tembok.

¹² Sebagaimana dikutip oleh P.J.M. Nas, *Kota di Dunia Ketiga, Pengantar Sosiologi Kota*, (Jakarta: Bhratara Karya aksara, 1979).

¹³ E. Bogaers, "Ir. Thomnas Karsten en de Ontwikkeling van de Stedebouw in Nederlands-Indie, 1915-1940," Skripsi doctoral Planologi Universiteit van amsterdam, 1982.

¹⁴ S.L. Van der Wal (peny.), *Kenang-kenangan Pangrehpraja Belanda 1920-1942*, (Jakarta: Djambatan, 2001), hlm. 195.

Pertumbuhan penduduk Kota Surabaya yang pesat pada awal abad ke-20 membawa dampak yang tidak sedikit di dalam kota, terutama dalam bidang pemukiman. Jumlah penduduk yang besar, membutuhkan tempat pemukiman yang luas pula. Pada periode ini mulai terjadi proses perebutan ruang untuk pemukiman antar golongan penduduk. Meskipun ada larangan untuk membangun pemukiman secara serampangan dan *tanpa ijin*, tetapi penduduk Eropa di Surabaya dengan semauanya mengambil tanah luas dan membangun rumah yang besar, kantor-kantor, dan toko-toko. Mereka berlomba-lomba membeli tanah, baik di tengah kota, di pinggiran, atau di dekat persimpangan jalan.¹⁵ Tindakan-tindakan mereka sebagaimana telah diungkap pada bagian sebelumnya merupakan tindakan liar karena tanpa ijin yang sah.

Di antara tanah-tanah yang tersisa, masyarakat pribumi dan Cina mendirikan perumahan dan usahanya. Bahkan tidak jarang penduduk pribumi asli dan pribumi pendatang makin lama makin terdesak. Mereka hidup di kampung-kampung di belakang pemukiman orang-orang Eropa yang makin lama makin kehilangan sifat agrarisnya. Mereka hidup berdesak-desakan, yang mengakibatkan timbulnya masalah-masalah serius dalam bidang kesehatan. Penduduk pribumi yang ingin memegang teguh kebiasaan di desanya, tak mungkin bisa bertahan dengan tempat hunian yang begitu padat. Sampah di buang ke mana-mana, saluran air tidak tersedia, peraturan belum ada, tidak ada udara bersih dan sinar matahari yang masuk ke rumah. Akibatnya meledaklah penyakit menular.¹⁶ Sebagian besar rela tinggal di gubuk-gubuk liar di tanah-tanah milik gemeente Surabaya yang dibangun ala kadarnya, berbahan bambu dan beratapkan jerami atau daun-daunan.¹⁷

Gambaran seperti di atas bukan saja berlaku untuk masa peralihan dari abad ke-19 ke abad ke-20, tetapi gambaran tersebut merupakan gambaran yang khas bagi seluruh periode kolonial, di mana terjadi sesuatu yang kontras antara pemukiman Eropa dengan pemukiman pribumi.¹⁸ Baru sesudah tahun 1920-an pemerintah Hindia Belanda dengan biaya ala kadarnya mencoba untuk memperbaiki keadaan kempung-kampung pemukiman di Surabaya. Sebenarnya upaya untuk memperbaiki perkampungan pribumi sudah dimulai sejak tahun 1913, tetapi perbaikan pada periode ini khusus ditujukan untuk warga pribumi yang berpenghasilan cukup tinggi. Perbaikan pemukiman untuk warga pribumi berpenghasilan rendah baru dimulai tahun 1920 oleh *gemeente* Surabaya. Lambatnya *gemeente* Surabaya memperhatikan nasib pemukiman-poemukiman pribumi terkait erat dengan kebijakan politik yang mereka terapkan. Sebagai sebuah pemerintahan jajahan maka yang paling diistimewakan adalah kalangan mereka, yaitu bangsa Eropa utamanya Belanda. Disamping masalah kebijakan, halangan lain adalah minimnya dana yang dimiliki oleh gemeente Surabaya untuk memperbaiki perkampungan pribumi.

Upaya lebih lanjut untuk memperbaiki rumah-rumah penduduk yang tidak layak huni serta upaya untuk mengadakan perumahan bagi warga Surabaya yang belum memiliki tempat bermukim yang layak, serta sebagai upaya untuk mengurangi pemukiman liar, maka pada tahun 1927 pihak gemeente Surabaya mendirikan NV. Volkhuysvesting. Ini adalah perusahaan milik gemeente Surabaya yang khusus diperuntukkan untuk membangun

¹⁵ Untuk persoalan ini secara lebih jauh diuraikan oleh Handinoto, *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Surabaya 1870-1940*, (Yogyakarta: ANDI, 1996), hlm. 48-49.

¹⁶ Faber, *Op. Cit.*, 1931, hlm. 239.

¹⁷ Sebuah foto tentang gubuk-gubuk liar yang menjadi tempat tinggal warga Surabaya dimuat dalam buku *Jawa Timur* yang diterbitkan oleh kementerian Penerangan Propinsi Jawa Timur tahun 1953.

¹⁸ Lihat uraian Erica Bogaers, "Ir. Thomas Karsten en de Ontwikkeling van de Stedebouw in Nederlands-Indie, 1915-1940," Skripsi Doktoral Planologi Universiteit van Amsterdam, Juni 1983.

pemukiman. Tiga perempat sahamnya adalah milik pemerintah pusat di Batavia, dan seperempatnya adalah milik gemeente Surabaya. Beberapa kawasan pemukiman yang berhasil dibangun oleh NV Volkhuysvesting antara lain pemukiman di daerah Ketabang Timur. Di kawasan ini perusahaan perumahan milik pemerintah ini membangun rumah-rumah ukuran kecil yang diperuntukkan untuk warga dengan penghasilan rendah. Pemukiman dengan ukuran menengah dibangun di Jalan Salak, kawasan Undaan I, Undaan II, Sidodadi I dan Sidodadi II. Sedangkan untuk tipe besar dibangun juga di Undaan serta di Viaductstraat. Rumah yang dibangun di Jalan Salak tergolong unik karena bentuk atapnya mengadopsi bentuk atap rumah-rumah tradisional. Bentuk-bentuk rumah yang dibangun oleh NV. Volkhuysvesting secara lenmgkap bisa dilihat dalam bukunya Von Faber, *Nieuw Soerabaia*. NV Volkhuysvesting dapat dikatakan merupakan cikal bakal perusahaan pengembang di kota Surabaya. Sayangnya, karena kemauan politik yang setengah-setengah, pengelolaan perusahaan yang sangat buruk, serta sumber keuangan yang semakin surut, perusahaan perumahan itu hanya mampu bertahan selama tiga tahun. Pada tahun 1930 NV. Volkhuysvesting mengalami kebangkrutan. Situasi ini bisa jadi merupakan dampak dari krisis ekonomi yang mulai melanda Hindia Belanda sebagai dampak dari krisis ekonomi dunia atau yang terkenal sebagai masa *malaise*, jaman mleset.

Ambruknya perusahaan perumahan milik pemerintah ini tentu saja sangat mempengaruhi kondisi pemukiman pribumi di Surabaya. Gambaran paling ekspresif tentang kondisi perkampungan pribumi baik yang resmi maupun yang liar pada tahun 1930-an tertuang dalam hasil wawancara antara William H. Frederick dengan ratusan warga kota Surabaya yang dilakukan pada tahun 1970-an ketika yang bersangkutan akan menyusun disertasi. Rumah-rumah terkesan sangat seadanya, banyak yang menggunakan bahan-bahan bekas, tegak berimpitan di sepanjang gang. Dengan kekecualian kadang-kadang ada pohon buah-buahan, tidak ada lagi hal-hal yang menyejukkan pemandangan luar yang gersang. Sangat kontras dengan gambaran pemukiman warga Eropa. Susunan anyaman bamboo dan tembok yang dilapur sangat bertentangan dengan suasana kota yang beraspal, berbatu, dan berbeton di sekitarnya. Saluran air sangat buruk, apabila hujan tiba, pemukiman yang khas ini akan berubah menjadi kubangan lumpur yang lebar. Tidak jarang air memasuki rumah-rumah penduduk. Keluarga-keluarga penghuni kampung dengan penghasilan yang pas-pasan tidak punya pilihan lain selain melewati kesehariannya dengan lantai yang basah kuyup.¹⁹

Para penghuni kawasan liar di Surabaya sering kali merupakan penghuni permanen, tinggal sudah bertahun-tahun, tetapi banyak juga yang non-permanen. Penghuni permanen biasanya lama-kelamaan akan mengajukan ijin kepada pihak pemerintah untuk bisa menempati lahan yang telah mereka tinggali secara sah. Sedangkan penghuni yang tidak permanen biasanya akan pindah ke tempat lain apabila kepentingan mereka di tempat yang mereka tinggali sudah ada lagi. Sering para pendatang baru sampai ke Surabaya secara kebetulan dan berharap bisa mengadu nasib dengan memasuki jalur kerja yang baru. Kondisi demikian wajar terjadi, mengingat pada waktu itu Surabaya telah berkembang menjadi kota besar dan menjadi tujuan kaum urban untuk mengadu nasib. Sebagai pendatang baru mereka tidak memiliki kemampuan untuk menyewa rumah atau membuat rumah sendiri secara sah. Satu-satunya jalan adalah mendirikan rumah darurat dengan bahan seadanya di lahan-lahan kosong milik pemerintah kota atau milik swasta (partikelir). Dengan kata lain mereka memasuki dunia kampung. Mereka semua memasuki dunia kampung, dengan pergeseran dan gerak dari satu lokasi ke lokasi yang lain sesering dan selambat sesuai dengan berubahnya

¹⁹ William H. Frederick, *Pandangan dan Gejolak: Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia (Surabaya 1926-1946)*, (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm.21.

pertimbangan keuangan dan pertimbangan-pertimbangan lain. Sehingga tidak jarang ditemui gubuk-gubuk liar yang sudah kosong tidak berpenghuni, yang menandakan bahwa pemilik rumah liar tersebut telah pergi.²⁰ Tahun 1942 Belanda menyerah kepada Jepang, kota Surabaya pun dalam kekuasaan pemerintah pendudukan Jepang. Selama masa pendudukan Jepang, sangat sedikit informasi tentang pemukiman penduduk di kota Surabaya.

Masalah Pemukiman Pada Masa Pendudukan Jepang

Bagaimana kondisi perumahan pribumi atau perumahan bekas warga Eropa yang untuk sementara penghuninya telah melarikan diri atau menjadi tawanan tentara Jepang, semuanya tidak ada kejelasan. Beberapa arsip jaman Jepang yang masih tersisa di Arsip Kota Surabaya sebagian besar hanya berisi sewa-menyewa tanah milik “Soerabaja Shityo”²¹ serta surat-surat keputusan dari Soerabaja Shityo untuk menmgabulkan atau menolak berbagai ijin pendirian rumah atau perubahan rumah tinggal yang diajukan oleh warga Surabaya.

Dari berbagai surat yang dikeluarkan oleh Soerabaja Shityo menunjukkan bahwa pada periode Jepang nampaknya pemerintah kota Surabaya sangat ketat dalam mengeluarkan ijin menyangkut pendirian rumah, perombakan rumah, dan ijin sewa-menyewa tanah atau bangunan. Pemerintah kota tidak segan-segan untuk menolak permohonan warga Surabaya untuk merombak rumah mereka, apabila hal tersebut akan melanggar ketentuan-ketentuan yang telah dibuat oleh pemerintah kota. Hal ini terlihat pada keputusan yang dibuat oleh Soerabaja Shityo, tanggal 21 Mei 2603 (tahun Jepang) yang berisi penolakan terhadap permohonan dari Tuan Tjoe King Njan yang beralamat di Tinststraat No. 12 Surabaya yang berniat untuk mendirikan tambahan rumah di Bongkaran No. 28, yang direncanakan dibuat dari bahan kayu dan beratap seng.²² Alasan penolakan ini adalah karena tambahan rumah tersebut berdiri di suatu halaman yang tidak boleh dipakai untuk mendirikan rumah, serambi, membuat gang, serta tambahan rumah. Rumah yang berbahan kayu juga dikhawatirkan akan menimbulkan bahaya kebakaran. Berdasarkan Peraturan Pendirian Rumah yang dikeluarkan oleh Soerabaja Shityo, ada beberapa sarat yang harus dipenuhi untuk mendirikan rumah baik rumah baru atau rumah tambahan. Sarat-sarat pendirian rumah diatur pada pasal 22 ayat 1 peraturan tersebut, yang antara lain bahwa rumah yang dibangun harus mendapat penerangan dan udara yang cukup; bahan-bahan yang digunakan tidak menimbulkan bahaya kebakaran; tidak melanggar ketentuan batas tanah (*riolijn*); untuk rumah tambahan yang didirikan di halaman maka luas rumah tidak lebih dari sepertiga luas halaman yang bersangkutan; dan yang juga sangat penting adalah bahwa pendirian rumah harus dengan desain yang bagus sesuai dengan ilmu arsitek.²³

Program pemerintah pendudukan Jepang yang menekankan bahwa seluruh kekuatan ekonomi rakyat harus digunakan untuk mendukung perang yang sedang berlangsung nampaknya telah membuat rakyat jatuh ke lembah kesengsaraan yang amat dalam. Sebagian besar warga Surabaya yang menyewa tanah atau rumah milik pemerintah kota secara beramai-ramai mengajukan permohonan keringanan sewa rumah. Kondisi ini merupakan gambaran merosotnya kemampuan rakyat dalam sector ekonomi. Sebagai contoh misalnya

²⁰ *Ibid.* hlm. 22

²¹ Pada jaman Jepang, istilah *Gemeente Soerabaia*, diganti menjadi “Soerabaja Shityo” , Pemerintah Kota Surabaya.

²² Poetoesan No. 881/B dari Soerabaja Shityo, tanggal 21 Mei 2603. Koleksi Arsip Kota Surabaya.

²³ Peraturan-peraturan tersebut tercermin pada Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Soerabaja Shityo antara lain Poetoesan No. 786/B, tanggal 11 Mei 2603; Poetoesan No.869/B, tanggal 21 Mei 2603; serta Poetoesan No. 880/B, tanggal 21 Mei 2603. Koleksi Arsip Kota Surabaya.

permohonan dari Tuan Sech Abdullah bin Salim Alkoerbi Bahbel yang beralamat di Kampemenstraat No. 125. Selama ini Tuan Salim menyewa tanah milik pemerintah kota di Kampemenstraat No. 125 dan No. 127 dan didirikan bangunan sebagai tempat tinggal dan tempat usaha. Karena kondisi perekonomiannya yang merosot tajam akhirnya mengajukan permohonan agar sewa tanahnya kepada pemerintah kota diturunkan. Permohonannya dikabulkan oleh pemerintah. Berdasarkan Surat Keputusan dari Soerabaja Shityo No. 872, tanggal 21 Mei 2603, sewa tanah Tuan Salim diturunkan menjadi dua rupiah per bulan untuk dua kapling tanah yang disewanya.²⁴

Dari beberapa dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah kota “Soerabaja Shityo” juga diketahui bahwa pada masa pendudukan Jepang juga marak sewa-menyewa rumah baik sebagian dalam bentuk kamar-kamar, atau rumah utuh. Para pendatang dari pedesaan yang mencoba mencari untung di kota Surabaya sebagian besar tidak memiliki kemampuan untuk membangun rumah sendiri atau menyewa secara langsung kepada pemerintah kota. Satu-satunya jalan adalah dengan membangun rumah-rumah di tanah-tanah kosong milik pemerintah atau swasta tanpa status yang jelas alias liar. Bagi mereka yang memiliki penghasilan yang cukup untuk menyewa rumah atau kamar, mereka akan menyewanya. Rata-rata mereka yang mengusahakan rumah sewa adalah keturunan Arab. Rumah-rumah sewa ini dibangun di tanah milik pemerintah kota dan mereka menyewanya untuk jangka waktu beberapa tahun. System sewanya biasanya dihitung bulanan. Sebagian dari mereka telah menyewa tanah atau bangunan kepada pemerintah kota sejak jaman Belanda. Pada masa Jepang di mana penghasilan penduduk kota mengalami kemerosotan yang amat tajam, usaha sewa rumah mereka juga mengalami kemunduran. Para penyewa rata-rata sudah tidak bisa lagi untuk menyewa rumah mereka dengan jumlah uang sewa yang sama dengan ketika pada masa Belanda. Kondisi ini sangat memberatkan para pemilik rumah sewa, karena penghasilan mereka juga mengalami kemerosotan. Padahal uang sewa tanah yang harus dibayarkan kepada pemerintah kota tetap sama. Sebagian dari mereka kemudian mengajukan surat permohonan keringanan sewa tanah. Permohonan keringan ini misalnya diajukan oleh Tuan Abdullah bin Hasan Baagil yang beralamat di Maleischesteeg Gg. I/8. Melalui orang yang diberi kuasa yaitu Tuan Sajid Abdurachman bin Alwi Baagil, Tuan Abdullah mengajukan permohonan kepada Soerabaja Shityo agar menurunkan harga sewa tanah di Ampel Gubah Lor No. 21 dan Ampel Gubah Kidul, dengan alasan bahwa harga sewa rumah yang dibangun di atas tanah tersebut mengalami penurunan dan pendapatan atas sewa rumah turun drastic. Soerabaja Shityo tidak keberatan atas permohonan tersebut, dan mulai tanggal 1 April 2603 harga sewa tanah untuk kedua lokasi tersebut diturunkan menjadi lima puluh sen (f 0,5) per bulan.²⁵

Pemerintah pendudukan Jepang nampaknya mengerahkan seluruh elemen kota untuk mendukung gerakan perangnya melawan sekutu. Bangunan-bangunan kosong yang ditinggalkan oleh pemiliknya atau bangunan pabrik yang kosong yang telah bangkrut akibat situasi ekonomi yang kacau diambil alih untuk keperluan militer mereka. Sebagian pabrik yang berdiri di tanah-tanah milik pemerintah yang semula menyewa, sebagian besar dicabut ijin sewanya untuk kemudian dijadikan barak-barak militer. Hal ini dialami oleh NV. Spiritusfabriek Brantas yang berlokasi di tepi Sungai Brantas di Ngagel. Industri spiritus ini berdiri pada tahun 1930 dan lokasinya menempati tanah milik pemerintah kota dengan status sewa berdasarkan surat putusan dari *gemeente* Surabaya No. 1074/B, tanggal 20 Desember

²⁴ Poetoesan No. 872/B Soerabaja Shityo, tanggal 21 Mei 2603. Koleksi Arsip Kota Surabaya.

²⁵ Lihat Poetoesan No. 877/B dari Soerabaja Shityo, tanggal 21 Mei 2603. Koleksi Arsip Kota Surabaya

1930. Pada awal masa pendudukan Jepang pabrik spiritus ini berhenti berproduksi karena sulit mendatangkan bahan baku. Lokasi pabrik dibiarkan kosong untuk sementara. Tanpa sepengetahuan pemiliknya ijin sewa tanah dicabut oleh pemerintah kota mulai tanggal 31 Desember 1942. Bekas pabrik itu kemudian digunakan untuk keperluan Balatentara Dai Nippon.²⁶

Gambaran kota Surabaya selama tiga setengah tahun dalam kekuasaan pemerintah pendudukan Jepang nampaknya kurang begitu jelas. Gambaran mengenai kawasan-kawasan pemukiman juga tidak jelas benar,. Hal ini terkait dengan minimnya sumber sejarah untuk periode ini.

Masa Revolusi Fisik dan Sesudahnya: Masa Booming Rumah-rumah Liar

Kondisi kota-kota besar pasca revolusi kemerdekaan mengalami perkembangan yang amat pesat. Dalam beberapa segi terutama dalam sector industri beberapa kota besar di Indonesia telah mengalami kemajuan yang luar biasa. Masa-masa rekonstruksi setelah kota-kota dilanda peperangan hebat telah menjadikan kota-kota besar di Indonesia berkembang menjadi tempat tujuan bagi masyarakat desa yang ingin mengadu nasib di kota. Proses urbanisasi merupakan salah satu akibat dari kemajuan-kemajuan pesat di kota, di mana bagi kaum pendatang tersedia lapangan kerja yang luas. Belum pulihnya keamanan di daerah-daerah yang selama revolusi fisik dilanda peperangan dan kekacauan, serta belum beroperasinya kembali perusahaan-perusahaan perkebunan besar, telah menjadi factor yang ikut mempengaruhi meningkatnya penduduk di kota-kota.

Pada tahun 1950-an kota Surabaya dihadapkan pada suatu kenyataan, bahwa dalam waktu beberapa tahun saja jumlah penduduknya telah meningkat dari kurang lebih 400.000 orang pada masa Jepang, menjadi lebih dari 1.000.000 orang pada awal tahun 1950-an.²⁷ Meningkatnya jumlah penduduk yang sangat cepat ini telah menimbulkan berbagai persoalan yang sangat rumit bagi masyarakat kota Surabaya dan bagi pemerintah kota. Salah satu persoalan yang sulit diatasi adalah kebutuhan akan tempat tinggal bagi para pendatang. Munculnya ketidakseimbangan antara jumlah penduduk dengan luas lahan yang bisa digunakan untuk pemukiman menyebabkan sebagian besar penduduk tidak memiliki tempat tinggal. Kondisi ini semakin meningkat dari waktu ke waktu. Beberapa data yang menunjukkan betapa minimnya fasilitas perumahan yang ada di kota ini ditunjukkan oleh angka-angka sebagai berikut. Luas kota Surabaya pada tahun 1953 adalah 82.800.000 meter per segi. Adapun jumlah penduduknya adalah 1.000.000 jiwa, dengan jumlah bangunan perumahan 63.000 buah. Dari seluruh luas kota, yang tergolong tanah kering hanya 49.300.000 meter per segi. Setelah dikurangi untuk persawahan, kuburan, pembuangan sampah, sekolahan, pertamanan, jalan-jalan yang keseluruhannya mencapai 50% dari luas tanah kering, maka yang tersisa untuk pemukiman hanya 24.650.000 meter per segi. Dari luas itu apabila dibagi rata kepada 1.000.000 jiwa penduduk kota Surabaya, maka masing-masing hanya kebagian 24,5 meter per segi atau 5 X 5 meter. Apabila di hitung dari jumlah rumah yang ada yaitu hanya 63.000 buah, jika masing-masing keluarga terdiri dari 8 jiwa, maka diperlukan 125.000 rumah. Dengan demikian di Surabaya pada tahun 1953 kekurangan rumah sebanyak 125.000 – 63.000, yaitu 62.000 buah rumah, atau separuh dari kebutuhan

²⁶ Poatoesan No. 869/B dari Soerabaja Shityo, tanggal 21 Mei 1943. Koleksi Arsip Kota Surabaya

²⁷ Jumlah ini didasarkan pada ikhtisar yang dibuat oleh Kantor Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 1958, sehubungan dengan pertanyaan dari Gabungan Usaha Sosial Indonesia (Hwa Kiauw Bian Hap Hwee) atas maraknya penyerobotan lokasi kuburan Tionghoa untuk dijadikan tempat tinggal secara tidak sah. Koleksi Arsip Kota Surabaya.

yang ada. Separuh warga yang tidak memiliki rumah sendiri ini sebagian ada yang menyewa, sebagian lagi mendirikan rumah-rumah secara tidak sah di berbagai tempat.²⁸

Dampaknya adalah semakin banyaknya pemakaian tanah-tanah secara tidak sah/liar yang tumbuh di mana-mana bagaikan jamur di musim hujan, bahkan lokasi kuburan pun, terutama kuburan Tionghoa, dijadikan tempat tinggal. Perilaku serampangan dari sebagian penduduk kota Surabaya pada gilirannya menimbulkan konflik antar masyarakat, yaitu konflik perebutan ruang. Beberapa kawasan padat penduduk yang juga banyak berdiri bangunan-bangunan liar antara lain Kampung Tambakrejo, Semut, Sidorame, Bongkaran, Gembong, Pecindilan, dan Keputran. Berdasarkan laporan tahunan dari Dinas Perkembangan Kota Surabaya, pada tahun 1953 telah berdiri tidak kurang dari 7.000 bangunan liar. Dari jumlah itu sebanyak 3.000 bangunan telah dibongkar atau dipindahkan. Bangunan-bangunan liar tersebut tersebar di hampir semua penjuru kota, dipinggir-pinggir sungai dan selokan, bahkan di pelabuhan, dan di tanah-tanah kuburan. Sebagai usaha untuk meminimalisir kawasan-kawasan liar ini, pemerintah kota Surabaya telah menyediakan lahan beserta *bouwklaarmaken* di berbagai tempat di pinggir-pinggir kota yang masih luas, antara lain di Dupak Utara, Kalibokor, Wonosari, Krembangan Baru, Asemrowo, Asemjajar, Pakis, Wonokitri, Bendulmerisi, Wonokusumo, Sidodadi, dan di Jatipurwo.²⁹ Pihak pemerintah kota juga berusaha mengadakan tanah-tanah untuk pemukiman baru dengan cara membeli tanah milik swasta yang tidak terpakai, terutama tanah-tanah swasta yang berada di bagian timur dan tenggara kota.

Selain nama-nama di atas beberapa kawasan pemukiman liar yang berada di kota Surabaya antara lain:

1. Kampung Dupak Masigit

Perkampungan ini berada di Surabaya bagian barat, tepatnya di kawasan Tembok Dukuh. Para pemukim liar mulai berdatangan di kawasan ini pada awal tahun 1950-an. Pada awalnya mereka membuat gubuk-gubuk sedanya sekedar untuk tempat tidur. Dalam perkembangannya mereka kemudian mengatur kampung yang baru terbentuk itu dengan cara membangun rumah-rumah yang cukup tertata rapi. Tetapi status mereka tetap saja liar. Penghuninya cukup banyak mencapai 1742 jiwa yang tinggal di 375 rumah. Karena status kepemilikan tanah mereka yang tidak jelas, baik status hak milik atau hak sewa, maka tahun 1961 mereka membentuk Delegasi Rakyat Kampung "Dupak Masigit," yang bertugas untuk mengurus legalitas pemukiman mereka ke Wali Kotapraja Surabaya. Tanggal 18 Mei 1961, Delegasi Rakyat melayangkan surat kepada Wali Kotapraja yang sisinya agar tanah di mana mereka tinggal dijadikan hak sewa. Beberapa alasan yang mereka ajukan antara lain: bahwa kampung Dupak Masigit yang telah berdiri sejak tahun 1950-an telah penuh dengan perumahan penduduk, tetapi sampai saat ini belum mendapatkan penyelesaian dari pihak Kotapraja Surabaya; Panitia Perjuangan Tanah Dupak Masigit sudah sejak tanggal 4 Oktober 1958 mengajukan permohonan kepada Kotapraja Surabaya tetapi belum mendapat jawaban yang pasti. Padahal kepastian ini sangat ditunggu-tunggu oleh seluruh penghuni Kampung Dupak Masigit yang berjumlah 1742 jiwa; Kampung Dupak Masigit dalam kenyataannya

²⁸ "Pelaporan Tahunan dari Dinas Perkembangan untuk Tahun 1953." Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak no. 60.

²⁹ "Pelaporan Tahunan dari Dinas Perkembangan untuk Tahun 1953." Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak no. 60.

sudah berbentuk perumahan teratur dan sudah merupakan perkampungan.³⁰ Namun demikian perjuangan mereka nampaknya masih panjang. Sebelum ijin dari Wali Kotapraja turun ternyata warga kampung Dupak Masigit digelisahkan dengan munculnya papan nama-papan nama (plang) yang dipasang melintasi kampung mereka yang dibuat oleh pihak militer, dalam hal ini Angkatan Darat. Pihak Angkatan Darat mengklaim bahwa kawasan kampung Dupak Masigit yang didirikan hunian liar adalah milik mereka. Konflik perebutan ruang pun dimulai.³¹ Sampai berakhirnya tahun 1961, status perkampungan Dupak Masigit tetap belum jelas.

2. Kawasan Sekitar Jl. Diponegoro-Adityawarman.

Sudah sejak tahun 1950 kawasan di komplek Jalan Diponegoro dan Jalan Adityawarman dihuni oleh para pendatang secara liar. Mereka membangun rumah-rumah berukuran kecil sekedar untuk bisa berteduh. Sebagai contoh misalnya di Jalan Diponegoro No. 127 (kompleks) tinggal 49 warga pendatang yang membangun rumah seadanya. Karena bertahun-tahun status rumah tinggal mereka tidak jelas, maka pada tanggal 10 Juni 1961 salah seorang perwakilan warga yaitu M. Amir berkirim surat kepada Wali Kotapraja Surabaya yang isinya agar kompleks perumahan yang mereka tinggali bisa disahkan dengan status hak sewa atau hak milik.³² Surat M. Amir ini juga dilampiri permohonan serupa dari masing-masing warga yang tinggal di komplek liar tersebut. Hal serupa juga dilakukan oleh Soeratno, salah seorang penghuni kawasan liar di Jalan Adityawarman. Sejak sebelum tahun 1950 Soeratno telah membangun rumah yang terbuat dari kayu dan beratap genteng di jalan Adityawarman Blok II/8, berukuran 4 X 10 meter diatas tanah berukuran 5 X 12 meter. Sejak semula Soeratno menyadari bahwa telah membangun rumah tanpa prosedur yang benar. Dan hal itu juga dilakukan oleh banyak orang yang menghuni kawasan tersebut. Oleh karena itu pada bulan Juni 1961 ia berkirim surat kepada Wali Kotapraja Surabaya agar kompleks pemukiman di kawasan Jalan Adityawarman disahkan, sehingga mereka memiliki status yang jelas atas tanah yang mereka tinggali.³³

3. Ngaglik Baru.

Tanggal 20 Januari 1955 warga Ngaglik Baru yang tergabung dalam “Panitia Perdjoangan Tanah dan Rumah Ngaglik Baru” berkirim surat kepada Ketua Dewan Perwakilan Daerah Sementara Kota Besar Surabaya, yang isinya permohonan dari 160 kepala keluarga warga Ngaglik Baru agar, gang-gang di komplek perumahan mereka segera diberi nama untuk memudahkan pengiriman surat melalui pos; untuk menjaga kesehatan penduduk kampung hendaknya secepat mungkin diberi pula selokan, perbaikan gang, dan saluran air minum (*water leiding*); dan yang paling penting adalah agar Kampung Ngaglik Baru segera

³⁰ Surat dari Delegasi Rakyat Kampung “Dupak Masigit” Tembok Dukuh, tanggal 18 Mei 1961 kepada Wali Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 93 No. 1374.

³¹ Surat dari Delegasi Rakyat Kampung “Dupak Masigit” Tembok Dukuh No. 04/VI/61, tanggal 19 Juni 1961 kepada Wali Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 93 No. 1373. Dalam surat itu mereka menanyakan munculnya plang-plang yang dibuat oleh Angkatan darat.

³² Surat dari M. Amir kepada Wali Kotapraja Surabaya tanggal 10 juni 1961. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 93 No. 1369.

³³ Surat dari Soeratno kepada Wali Kotapraja Surabaya tanggal 12 Juni 1961. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 93 No. 1364.

diresmikan atau disahkan.³⁴ Namun permohonan warga Ngaglik Baru ini ditolak oleh pemerintah kota karena ternyata berdasarkan data-data yang ada, kompleks pemukiman Ngaglik Baru adalah pemukiman liar yang berdiri di tanah milik Kota Besar Surabaya. Di samping liar, bangunan-bangunan pemukiman tersebut dibangun dengan tidak memperhatikan garis sempadan yang telah ditetapkan. Kepala Pekerjaan Umum Kota Besar Surabaya, Ir. Tan Giok Tjiauw bahkan merekomendasikan agar seluruh rumah-rumah yang berdiri di kawasan Kampung Ngaglik Baru agar dibongkar.³⁵ Mengenai status pemukiman di Ngaglik Baru tersebut juga dikuatkan oleh surat yang dikirimkan oleh Kepala Perusahaan Tanah dan Bangunan yang dikirim tanggal 4 Nopember 1955 kepada Dewan Pemerintah Daerah Sementara Kota Besar Surabaya yang isinya menyatakan bahwa kawasan pemukiman tersebut adalah liar.³⁶

Masalah pemukiman liar merupakan sebuah dilema bagi pemerintah kota Surabaya pada waktu itu. Di satu sisi mereka adalah masyarakat yang benar-benar membutuhkan tempat tinggal di Surabaya, tetapi di sisi yang lain mereka tinggal di tanah-tanah milik pemerintah atau swasta yang tidak diperuntukkan untuk membangun kawasan pemukiman. Keragu-raguan pemerintah kota terhadap para pemukim liar juga ditujukan kepada warga Ngaglik Baru. Walaupun sudah ada rekomendasi agar pemukiman liar tersebut dibongkar tetapi sampai bertahun-tahun tidak ada tindakan untuk membongkarnya. Hal ini terjadi karena Kampung Ngaglik Baru ternyata sudah tertata cukup rapi, walaupun di sana-sini terjadi pelanggaran garis sempadan. Kondisi kamoung tersebut bisa dilihat pada foto-foto yang dilampirkan pada surat yang diajukan kepada pemerintah kota. Pada surat tersebut juga dilampirkan denah pemukiman beserta rencana nama-nama jalan.³⁷

3. Tambakrejo-Kapas Krampung

Kampung Tambakrejo dan Kapas Krampung merupakan dua perkampungan yang dipisahkan oleh sebuah jalan besar yang melintang dari arah barat ke arah timur. Sebagian kawasan Kampung Tambakrejo pada awalnya merupakan lahan kosong milik pemerintah kota Surabaya yang direncanakan untuk merelokasi hunian liar yang ada di Surabaya bagian timur.³⁸ Tetapi sebelum tanah tersebut ditetapkan sebagai lahan pemukiman, beberapa waktu sebelumnya telah terjadi tarik-ulur antara berbagai pihak yang berkepentingan atas kawasan di Tambakrejo. Pihak-pihak tersebut antara lain para penghuni liar di kawasan tersebut,

³⁴ Surat dari Panitia Perdjoangan Tanah dan Rumah Ngaglik Baru, tanggal 20 Januari 1955 kepada Dewan Perwakilan Daerah Sementara Kota Besar Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 60 No, 843.

³⁵ Surat dari Kepala Pekerjaan Umum Kota Besar Surabaya No. 020004/39, tanggal 1 September 1955, kepada Ketua Dewan Pemerintah Daerah Sementara Kota Besar Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 60 No, 843.

³⁶ Surat Kepala Perusahaan Tanah dan Bangunan (Abduladjis) No. 3509/VI/55, tanggal 4 Nopember 1955. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 60 No, 843.

³⁷ Tanggal 12 Nopember 1955 "Panitya Perdjoangan Tanah dan Rumah Ngaglik Baru" berkirin surat lagi bernomor 7/PPTR/RR kepada Bagian Pendaftaran Rakyat Kota Surabaya. Surat tersebut dilampiri 8 buah foto tentang keadaan lingkungan Kampung Ngaglik Baru beserta denah lingkungan. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 60 No. 843.

³⁸ Lihat "Pelapuran Tahunan dari Dinas Perkembangan untuk Tahun 1953." Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak no. 60.

perusahaan pengembang (*developer*), dan pemerintah kota. Pada tahun 1950, ketika kawasan tersebut mulai direncanakan untuk pemukiman resmi ternyata telah ditempati oleh penduduk secara tidak sah. Jumlahnya mencapai ratusan orang.

Pengembangan kawasan Tambakrejo sebagai kawasan pemukiman oleh pemerintah kota diserahkan kepada swasta, dengan cara pemerintah kota menjual tanah-tanah tersebut kepada pengembang, dan mengembang akan membangun rumah yang nantinya akan dijual atau disewakan kepada masyarakat yang membutuhkan. Salah satu pengembang yang semula berminat untuk membeli adalah Biro Perdagangan “Djawa Timoer” (*Bouwkundig Bureu en Bouwmaterialen Handel “Djava-Timoer”*), serta perusahaan kayu “Sing Liem”. Namun sebelum kedua perusahaan tersebut membangun kawasan Tambakrejo, ternyata mereka mengajukan pembatalan diri. Alasan yang diajukan oleh Biro Perdagangan “Djawa Timoer” antara lain, bahwa pemerintah kota praja Surabaya belum dapat mengesahkan rencana gambar bangunan yang telah diajukan oleh pihak pengembang karena pemerintah belum mengetahui kekuatan tanah tersebut; pemerintah belum mengerjakan dan memperbaiki jalan-jalan yang menuju kawasan pengembangan tersebut yang ujung-ujungnya akan mempersulit proses penjualan rumah-rumah yang akan dibangun; belum ada saluran listrik dan air bersih; dan yang paling penting, sebagian kawasan tersebut telah dihuni oleh para penghuni liar serta dijadikan tempat pelacuran. Dengan pertimbangan tersebut maka pengembang “Djawa Timoer” minta agar proses jual beli yang telah dilakukan agar dibatalkan dan uang pembelian agar dikembalikan ke pengembang “Djawa Timoer”.³⁹ Lain lagi alasan yang dikemukakan oleh perusahaan kayu “Sing Liem”. Perusahaan ini ingin memunda pembelian tanah di tambakrejo karena situasi perdagangan sangat jelek dan harga-harga bangunan pada waktu itu meningkat sangat tinggi. Apabila perusahaan ini nekat membangun perumahan di kawasan tersebut, dikhawatirkan rumah-rumah itu tidak bisa terjual.⁴⁰

Sebenarnya perjanjian antara pihak pemerintah kota dengan perusahaan-perusahaan pengembang yang akan membangun kawasan Tambakrejo berisi persetujuan bahwa kawasan tersebut harus sudah selesai dibangun pada tanggal 31 Desember 1950. Pembangunan dimulai tanggal 1 Juli 1950. tetapi karena kondisi dan situasi yang kurang memungkinkan, ditambah kawasan tersebut sebagian telah dihuni dan ditanami oleh para pemukim liar (*wilde occupanten*), maka rencana pengembangan kawasan Tambakrejo batal. Pada akhirnya tanah-tanah di Tambakrejo dijual masih berupa tanah kosong yang dipetak-petak (kavling) kepada mereka yang berminat membelinya. Walaupun tanah tersebut telah dijual kepada pihak swasta atau perorangan tetapi sebagian besar masih tetap dihuni oleh para pemukim liar, sehingga menyulitkan bagi yang akan membangun rumah secara permanen.⁴¹

Karena adanya berbagai persoalan yang menyangkut keberadaan para pemukim liar tersebut, maka berdasarkan usulan dari pemerintah kota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

³⁹ Surat dari “Bouwkundig Bureu en Bouwmaterialen Handel “Djava Timoer” No T940/B/7-8, tanggal 16 Juli 1950, kepada Wali Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

⁴⁰ Surat dari perusahaan kayu “Sing Liem” tanggal 22 Agustus 1950, kepada Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

⁴¹ Gambaran mengenai banyaknya para pemukim liar yang menempati areal tersebut tercantum dalam surat kepala Perusahaan Tanah Kota Besar Surabaya yang ditujukan kepada Wali Kotapraja Surabaya tanggal 28 April 1952. Dalam surat tersebut disebutkan bahwa persil I, III, IV b, Va telah ditempati para pemukim liar, sedangkan persil Vb dijadikan tempat buang kotoran para penghuni gubuk-gubuk liar tersebut. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

Sementara Kota Besar Surabaya mengeluarkan sebuah Surat Keputusan No. 107/DPRDS, tanggal 30 september 1952 yang isinya merupakan kuasa DPRDS Kota Besar Surabaya kepada pemerintah kota agar menyelesaikan masalah para pemukim liar di Tambakrejo dengan memperhatikan beberapa hal antara lain:

- Para pemukim liar yang benar-benar tidak memiliki rumah dan atau tanah yang ditempati sendiri, maka berhak mendapat satu petak tanah untuk dibangun rumah yang layak di atas tanah tersebut untuk ditempati sendiri, dengan syarat mereka harus menyerahkan tanah tersebut kembali ke pemerintah kota apabila mereka akan meninggalkan tempat tersebut. Mereka tidak diperbolehkan mengoper tanah tersebut kepada orang lain.
- Pemerintah kota akan memberi bantuan sebanyak-banyaknya Rp. 25,- untuk pemindahan gubuk masing-masing ke dalam tanah petak yang telah mereka terima.
- Kepada para pemukim liar yang sudah sejak tahun 1951 bertempat tinggal di tanah tersebut serta mengerjakan tanah untuk bercocok tanah sayuran dan lain sebagainya, mereka diberi ganti rugi atas tanaman yang telah ditanam mereka Rp. 0,50,- per meter persegi, akan tetapi bantuan ini tidak boleh lebih dari Rp. 150,-

Semua biaya yang dikeluarkan untuk keperluan tersebut di atas diambil dari kas Kotapraja Surabaya.⁴² Pada tahap pertama proses pemindahan pemukim liar, terdapat 53 kepala keluarga yang mendapat bantuan untuk memindahkan gubuk-gubuk mereka ke tanah yang telah disediakan. Bersamaan dengan pemindahan gubuk-gubuk liar, pemerintah kota juga membongkar gubuk-gubuk yang selama ini digunakan sebagai tempat pelacuran.⁴³

Di seberang Kampung Tambakrejo, yaitu di Kampung Kapas Krampung, hunian liar juga muncul di mana-mana. Rata-rata mereka tidak menempati tanah milik pemerintah, tetapi menyerobot tanah-tanah kosong milik perorangan. Tidak jarang perilaku mereka yang dengan seenaknya menempati tanah milik orang lain ini memunculkan ketegangan, apabila pemilik tanah yang sebenarnya akan membangun rumah di tanah tersebut. Para pemukim liar biasanya sangat sulit untuk disuruh pindah. Sebagai contoh, hal seperti ini dialami oleh Ny. Soepiah Soejitno, yang beralamat di Kapas Krampung Gg. 2/8. sebagai pemilik tanah yang terletak di Krampung (jurusan Bogen) Ny. Soepiah berniat akan mendirikan beberapa rumah di atas tanah tersebut dengan niat untuk dijual kembali. Tetapi niatnya gagal sulit dilaksanakan karena tepat di sebelah barat lokasi pembangunan rumah, yang mestinya diperuntukan untuk pembuatan jalan sesuai dengan garis sempadan telah digunakan oleh penduduk untuk mendirikan beberapa puluh bangunan liar. Dengan demikian lokasi milik Ny. Soepiah terjepit.⁴⁴ Sebagai jalan keluar akhirnya Ny. Soepiah diberi ijin oleh pemerintah kota untuk membuat jalan darurat selebar enam meter yang tidak melewati wilayah yang telah berdiri bangunan-bangunan liar tersebut. Hal ini dilakukan untuk menghindari konflik yang mungkin akan terjadi apabila para pemukim liar diusir dengan serta-merta tanpa ganti rugi. Namun untuk pembuatan jalan darurat ini pihak pemerintah kota dalam hal ini Kepala Pekerjaan Umum memberi catatan bahwa apabila suatu saat pembuatan jalan yang sesuai dengan garis sempadan bisa dilaksanakan, maka jalan darurat yang telah dibuat harus

⁴² Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sementara Kota Besar Surabaya No. 107/DPRDS, tanggal 30 September 1952. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

⁴³ Surat dari Kepala Perusahaan Tanah Kota Besar Surabaya No. 821/VI, kepada Wali Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

⁴⁴ Surat dari Ny. Soepiah Soejitno tanggal 15 Juli 1955 kepada Kepala Pekerjaan Umum Kota Besar Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 91 No. 1327.

dibongkar.⁴⁵ Berbagai kebijakan pemerintah kota yang cenderung enggan untuk membongkar pemukiman liar menunjukkan bahwa keberadaan mereka merupakan sebuah dilema bagi pemerintah kota.

Uraian di atas mengenai kawasan-kawasan liar di Surabaya pada periode setelah kemerdekaan hanyalah sebagian kecil dari ratusan kawasan liar di kota tersebut. Karena sesuai dengan laporan dari pemerintah kota sebenarnya terdapat ribuan gubuk-gubuk liar yang berdiri merata hampir di seluruh kota. Yang tidak kalah penting dari keberadaan mereka adalah dampak social yang ditimbulkan. Salah satunya adalah munculnya konflik antara para penghuni liar tersebut dengan pemilik tanah yang sah. Ini merupakan bentuk-bentuk perebutan ruang di perkotaan yang berlangsung sangat terbuka.

Perebutan Ruang antara yang Masih Hidup dengan yang Sudah Mati

Munculnya para pemukim liar yang membangun tempat hunian secara tidak sah telah memunculkan berbagai konflik antara para pemilik tanah yang sah dengan mereka. Para pemilik tanah menghendaki agar tanah-tanah tersebut dikembalikan ke tangan mereka, tetapi di sisi lain para pemukim liar juga membutuhkan ruang untuk tempat tinggal mereka. Sering kali konflik berlangsung sangat panjang walaupun jarang sekali sampai terjadi pertumpahan darah. Salah satu konflik yang berlangsung cukup lama terjadi antara para pemukim liar di kuburan Tionghoa dengan warga Tionghoa yang merasa berhak atas kuburan tersebut. Fenomena pemakaian kuburan Tionghoa sebagai tempat tinggal secara liar memang semakin menjadi-jadi setelah tahun 1955. Beberapa kuburan yang dibongkar rakyat untuk dijadikan tempat tinggal antara lain kuburan Tionghoa di Kampung Kembangjepun, Jalan Tambaksari (Karanggayam), Jalan Teratai/Jalan Mendut, Sebelah Selatan dan Utara Embong Malang, Sebelah selatan dan Utara Jalan Pandegiling, Sebelah Utara Jalan Banyu Urip, dan di Jalan Cokroaminoto. Banyaknya kuburan Tionghoa yang dijadikan pemukiman oleh penduduk menunjukkan betapa kebutuhan akan tanah-tanah untuk hunian sudah sedemikian tinggi. Bahkan ada satu kasus yang cukup menarik, yaitu ketika ada seorang warga Tionghoa meninggal dan akan dikuburkan di kuburan Tionghoa Banyu Urip ternyata ketika mayat sudah sampai di makam, mayat tersebut dihalang-halangi untuk tidak dikubur di lokasi itu. Alasan penduduk setempat (yang tinggal di makam), keberadaan makam baru itu akan mengganggu pemukiman mereka. Keluarga Tionghoa yang sedang berduka itupun tidak bisa berbuat apa-apa, dan akhirnya minta bantuan kepada aparat militer setempat. Kehadiran aparat militer di lokasi kuburan Tionghoa itu malah semakin memperuncing permasalahan. Penduduk tidak menerima kehadiran aparat militer ke kawasan hunian liar itu. Sebagai jalan tengah akhirnya penguburan mayat warga Tionghoa itu dipindah ke lokasi lain.⁴⁶

Perilaku warga yang sudah diluar batas kewajaran itu tentu saja mengundang reaksi masyarakat Tionghoa yang merasa dirugikan. Dengan membentuk “Panitya Penyelesaian Tanah Kuburan Tionghoa” mereka mengadukan perilaku warga ke pihak pemerintah kota Surabaya. Tanggal 21 Januari 1958 mereka mengadakan pertemuan dengan pihak pemerintah kota. Dalam pertemuan tersebut terungkap berbagai hal menyangkut soal kuburan Tionghoa. Ternyata dari ratusan warga yang menguasai kuburan Tionghoa untuk pemukiman ada

⁴⁵ Surat dari Kepala pekerjaan Umum No. 4200/162, tanggal 31 Agustus 1955 kepada Ketua Dewan Pemerintah Daerah Sementara kota Besar Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 91 No. 1327.

⁴⁶ Berdasarkan laporan aparat militer yang menangani kasus tersebut. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 118 No. 1824.

beberapa warga yang secara terang-terangan mengambil keuntungan dengan cara “menjual” tanah kuburan itu kepada warga lain yang membutuhkan. Orang-orang ini rata-rata memiliki kekuatan untuk melindungi warga yang membeli tanah kuburan kepada mereka.⁴⁷ Tetapi sebagian besar penghuni adalah warga yang betul-betul memerlukan tanah untuk tempat tinggal.

Dalam pertemuan itu ketua Panitia Penyelesaian tanah, Ong Ing Sien, mengemukakan bahwa pemakaian tanah kuburan tersebut tidak saja dilakukan secara serampangan dengan cara menyerobot, tetapi yang paling tidak bisa mereka terima adalah dihalang-halangnya warga Tionghoa yang akan memakamkan keluarganya di tanah kuburan tersebut. Mereka berharap agar Penguasa Perang (militer) bisa sesegera mungkin mengambil tindakan kepada orang-orang yang menyerobot tanah kuburan Tionghoa. Yang dirasakan cukup berat bagi mereka adalah dipakainya tanah-tanah kuburan pasangan (warga Tionghoa biasanya menyiapkan kuburan secara berpasangan untuk suami dan istri) yang merupakan kuburan persediaan untuk pasangan yang telah meninggal. Untuk mendapatkan kembali kuburan tersebut biasanya jalan satu-satunya dengan cara membayar ganti rugi kepada orang yang telah menempati kuburan tersebut untuk rumah. Padahal ganti rugi yang mereka minta tidaklah sedikit. Dalam pertemuan itu warga Tionghoa mengharapkan agar pemerintah kota bisa menyediakan lokasi kuburan yang baru, dan biaya pemindahan kuburan itu ditanggung oleh pihak pemerintah kota.⁴⁸

Sebagai salah satu upaya untuk meredam konflik, pada tanggal 11 Maret 1958 pemerintah kota akhirnya menutup tujuh kuburan Tionghoa yang selama ini banyak digunakan untuk pemukiman liar. Ketujuh kuburan itu antara lain, kuburan Tionghoa di Kampung Kembangjepun, Jalan Tambaksari (Karanggayam), Jalan Teratai/Jalan Mendut, Sebelah Selatan dan Utara Embong Malang, Sebelah selatan dan Utara Jalan Pandegiling, Sebelah Utara Jalan Banyu Urip, dan di Jalan Cokroaminoto. Selama masa penutupan makam-makam tersebut tidak boleh dipakai untuk mengubur mayat, disamping itu juga ada larangan bagi warga pribumi untuk mendirikan bangunan-bangunan tanpa ijin dari pemiliknya.⁴⁹

Konflik antara para pemukim liar juga terjadi dengan pihak militer. Contoh kejadian ini dialami oleh para pemukim liar di Jalan Purwodadi, Kampung Dupak Tegal. Keberadaan mereka yang tinggal bertahun-tahun tanpa ijin yang sah di kawasan tersebut tiba-tiba terusik dengan munculnya papan nama-papan nama (plang) yang dibuat oleh pihak ODM dan KMKB (militer) yang dikuatkan oleh surat yang dikeluarkan oleh pihak pemerintah kota. Intinya tanah tersebut adalah milik tentara, sehingga warga harus segera mengosongkan tanah tersebut. Warga tentu saja tidak mau menerima perintah tersebut, malah mereka menutut agar pemerintah kota bisa mengesahkan tanah yang mereka tempati dengan status sewa.⁵⁰ Konflik antara warga dengan penguasa militer tersebut berlangsung cukup lama. Masing-masing berpegang pada pendiriannya.

⁴⁷ Ichisar rapat pada tanggal 21 Januari 1958 antara Kotapradja dengan Panitia Penjelesaian Tanah Kuburan Tionghoa. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 118.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Penjelasan Pemerintah Kota Besar Surabaya masalah kuburan Tionghoa. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 118 No. 1824.

⁵⁰ Surat dari Tenaga Pelaksana Penjelesaian Tanah Penampungan Jalan Purwodadi, No. 1/Secr./59 tanggal 6 Januari 1959. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 91 No. 1329.

Konflik-konflik perebutan ruang yang melibatkan banyak pihak telah menjadi pananda bahwa kota Surabaya telah menjadi daya tarik sendiri bagi para pendatang. Meskipun para pendatang baru ini pada umumnya miskin sehingga hanya mampu mendirikan tempat tinggal seadanya secara tidak sah, namun mereka merasakan bahwa kesempatan hidup, mendapat pekerjaan dan gaji yang lebih besar kemungkinannya dari pada mereka tetap tinggal di desa.

Penutup

Sebagai penutup dari tulisan ini perlu dikemukakan kembali bahwa faktor utama dari munculnya pemukiman yang secara hukum tidak sah atau liar adalah kebutuhan akan tanah yang semakin tinggi yang disebabkan tumbuhnya penduduk kota Surabaya yang tak terkendali. Jumlah penduduk kota ini dari tahun ke tahun mengalami kenaikan yang sangat tinggi yang lebih banyak disebabkan karena migrasi. Kota Surabaya yang bergerak menjadi kota metropolis telah menarik banyak orang untuk mendatanginya. Di sisi lain, kekacauan akibat perang juga telah menyebabkan masyarakat kota ini terperangkap pada situasi tanpa hunian. Pada saat meletusnya perang besar yang terjadi sesudah proklamasi kemerdekaan, sebagian besar penduduk kota menyingkir ke luar untuk menghindari peperangan. Ketika situasi sudah bisa dikendalikan kembali, mereka masuk kota lagi. Dan banyak dari mereka menjumpai tempat tinggal mereka telah menjadi puing-puing atau telah diserobot orang lain.

Kawasan-kawasan pemukiman yang berdiri secara tidak sah tersebar hampir merata di seluruh kota. Kondisi ini hampir-hampir tidak bisa dikendalikan karena pemerintah kota sendiri, sebagai sebuah sistem pemerintahan baru yang dipegang oleh kaum pribumi, memiliki kesan yang kurang tegas. Tindakan-tindakan preventif tidak mereka lakukan, sehingga memancing tumbuhnya pemukiman liar secara terus-menerus. Ada beberapa usaha yang dilakukan oleh pemerintah, salah satunya adalah menyediakan pemukiman baru bagi para penduduk. Tetapi usaha tersebut kurang berhasil karena minimnya pemukiman yang mereka bangun. Jumlah rumah yang pemerintah kota sediakan tidak sebanding dengan terus maraknya pemukiman yang tidak sah.

Daftar Pustaka

- P.J.M. Nas, *Kota di Dunia Ketiga, Pengantas Sosiologi Kota*, (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1984)
- Truman Asa Hartshorn, *Interpreting The City, An Urban Geography*, (New York: John Wiley & Son, 1980).
- Patrick McAuslan, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, (Jakarta: Gramedia, 1986)
- E. Bogaets, "Ir. Thomnas Karsten en de Ontwikkeling van de Stedebouw in Nederlands-Indie, 1915-1940," Skripsi doctoral Planologi Universiteit van amsterdam, 1982.
- Handinoto, *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Surabaya 1870-1940*, (Yogyakarta: ANDI, 1996), hlm. 48-49.
- William H. Frederick, *Pandangan dan Gejolak: Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia (Surabaya 1926-1946)*, (Jakarta: Gramedia, 1989)

Poatoesan No. 881/B dari Soerabaja Shityo, tanggal 21 Mei 2603. Koleksi Arsip Kota Surabaya.

Poatoesan No. 786/B, tanggal 11 Mei 2603; Poatoesan No.869/B, tanggal 21 Mei 2603; serta Poatoesan No. 880/B, tanggal 21 Mei 2603. Koleksi Arsip Kota Surabaya.

Poatoesan No. 872/B Soerabaja Shityo, tanggal 21 Mei 2603. Koleksi Arsip Kota Surabaya.

Poatoesan No. 877/B dari Soerabaja Shityo, tanggal 21 Mei 2603. Koleksi Arsip Kota Surabaya

Poatoesan No. 869/B dari Soerabaja Shityo, tanggal 21 Mei 2603. Koleksi Arsip Kota Surabaya

“Pelapuran Tahunan dari Dinas Perkembangan untuk Tahun 1953.” Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak no. 60.

Surat dari Delegasi Rakyat Kampung “Dupak Masigit” Tembok Dukuh, tanggal 18 Mei 1961 kepada Wali Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 93 No. 1374.

Surat dari Delegasi Rakyat Kampung “Dupak Masigit” Tembok Dukuh No. 04/VI/61, tanggal 19 Juni 1961 kepada Wali Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 93 No. 1373.

Surat dari M. Amir kepada Wali Kotapraja Surabaya tanggal 10 juni 1961. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 93 No. 1369.

Surat dari Soeratno kepada Wali Kotapraja Surabaya tanggal 12 Juni 1961. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 93 No. 1364.

Surat dari Panitia Perdjoangan Tanah dan Rumah Ngaglik Baru, tanggal 20 Januari 1955 kepada Dewan Perwakilan Daerah Sementara Kota Besar Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 60 No, 843.

Surat dari Kepala Pekerjaan Umum Kota Besar Surabaya No. 020004/39, tanggal 1 September 1955, kepada Ketua Dewan Pemerintah Daerah Sementara Kota Besar Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 60 No, 843.

Surat Kepala Perusahaan Tanah dan Bangunan (Abduladjis) No. 3509/VI/55, tanggal 4 Nopember 1955. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 60 No, 843.

Tanggal 12 Nopember 1955 “Panitya Perdjoangan Tanah dan Rumah Ngaglik Baru” berkirim surat lagi bernomor 7/PPTR/RR kepada Bagian Pendaftaran Rakyat Kota Surabaya. Surat tersebut dilampiri 8 buah foto tentang keadaan lingkungan Kampung Ngaglik Baru beserta denah lingkungan. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 60 No. 843.

Lihat “Pelaporan Tahunan dari Dinas Perkembangan untuk Tahun 1953.” Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak no. 60.

Surat dari “Bouwkundig Bureu en Bouwmaterialen Handel “Djawa Timoer” No T940/B/7-8, tanggal 16 Juli 1950, kepada Wali Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

Surat dari perusahaan kayu “Sing Liem” tanggal 22 Agustus 1950, kepada Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sementara Kota Besar Surabaya No. 107/DPRDS, tanggal 30 September 1952. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

Surat dari Kepala Perusahaan Tanah Kota Besar Surabaya No. 821/VI, kepada Wali Kotapraja Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 99 No. 1522.

Surat dari Ny. Soepiah Soejitno tanggal 15 Juli 1955 kepada Kepala Pekerjaan Umum Kota Besar Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 91 No. 1327.

Surat dari Kepala pekerjaan Umum No. 4200/162, tanggal 31 Agustus 1955 kepada Ketua Dewan Pemerintah Daerah Sementara kota Besar Surabaya. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 91 No. 1327.

Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 118 No. 1824.

Ichtisar rapat pada tanggal 21 Januari 1958 antara Kotapradja dengan Panitia Penjelesaian Tanah Kuburan Tionghoa. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 118.
enjelasan Pemerintah Kota Besar Surabaya masalah kuburan Tionghoa. Koleksi Arsip Kota Surabaya, kotak 118 No. 1824.

Surat dari Tenaga Pelaksana Penjelesaian Tanah Penampungan Jalan Purwodadi, No. 1/Secr./59 tanggal 6 Januari 1959. Koleksi Arsip Kota Surabaya kotak 91 No. 1329.