



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
PERPUSTAKAAN

Jl. Dharmawangsa Dalam Surabaya 60286 Tlp.: (031) 5030826 Fax.: (031) 5020468
Website : www.lib.unair.ac.id Email : library@lib.unair.ac.id

Nomor : 703/UN3.13/KP/2020
Lampiran : 1 (satu) berkas
Hal : Surat Keterangan Laporan Akhir

20 Nopember 2020

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Suhernik, S.Sos., M.Si
NIP : 196708291999032001
Jabatan : Kepala Perpustakaan Univesitas Airlangga

Menerangkan bahwa 12 (dua belas) hasil penelitian:

Nama : Koko Srimulyo
NIP : 196602281990021001
Jabatan/Profesi : Dosen – FISIP Universitas Airlangga

Berada di Perpustakaan Universitas Airlangga, sebagai sumber belajar bagi Sivitas Akademika UNAIR dan masyarakat yang membutuhkan.

Judul hasil penelitian terlampir.



Suhernik, S.Sos., M.Si
NIP. 196708291999032001

Lampiran Surat Nomor: 703/UN3.13/KP/2020

DAFTAR LAPORAN AKHIR PENELITIAN

NO	JUDUL	TAHUN	MITRA KERJA
1	Pengembangan Potensi Ekonomi di Wilayah Madura	2002	Bada Penelitian dan Pengembangan Prop. Jawa Timur & LPPM UNAIR
2	Peta Potensi Aparatur Pemerintah Jawa Timur	2002	Bada Penelitian dan Pengembangan Prop. Jawa Timur & LPPM UNAIR
3	Penelitian Penilaian Masyarakat Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota	2003	Bada Penelitian dan Pengembangan Prop. Jawa Timur & LPPM UNAIR
4	Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Kabupaten Manggarai	2004	Dinas Pariwisata Pemerintah Kabupaten Manggarai Bekerjasama dengan LPPM UNAIR
5	Penelitian Tentang Permasalahan Wilayah Perbatasan Kabupaten/Kota di Jawa Timur	2004	Bada Penelitian dan Pengembangan Prop. Jawa Timur & LPPM UNAIR
6	Penelitian Model Pelayanan Prima Bagi Investor	2005	Bada Penelitian dan Pengembangan Prop. Jawa Timur & LPPM UNAIR
7	Kajian Strategi Dan Kemungkinan Implementasi Pengamanan SWAKARSA (PAMSKAWARSA) Dalam Menangkal Aksi Terorisme Di Propinsi Jawa Timur	2006	Badan Kesatuan Bangsa Dan Perlindungan Masyarakat Propinsi Jawa Timur & LPPM UNAIR
8	Evaluasi Pelaksanaan Bantuan Dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) dan BKM (Bantuan Khusus Murid) di propinsi Jawa Timur	2006	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Timur & LPPM UNAIR
9	Manajmen Keluhan Pelanggan Pelayanan Publik	2009	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Timur
10	Manajemen Keluhan Pelanggan Pelayanan Publik (Public Complaint Management)	2009	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Timur
11	Penyusunan Kebijakan Pemberantasan Cukai Ilegal di Jawa Timur	2010	Bada Penelitian dan Pengembangan Prop. Jawa Timur & LPPM UNAIR
12	Model Kebijakan Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Dalam Merdam Gejolak Buruh	2011	Bada Penelitian dan Pengembangan Prop. Jawa Timur & LPPM UNAIR



Laporan Akhir



PENELITIAN TENTANG PERMASALAHAN WILAYAH
PERBATASAN KABUPATEN/KOTA
DI JAWA TIMUR

Kerjasama antara

**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
PROPINSI JAWA TIMUR**

dengan

**LEMBAGA PENELITIAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA**

2004




UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN

- | | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|---|
| 1. Pusat Pembangunan Regional | 5. Pusat Pengembangan Gizi (5995720) | 9. Pusat Kependudukan dan Pembangunan (5995719) |
| 2. Pusat Obat Tradisional | 6. Pusat/Studi Wanita (5995722) | 10. Pusat/ Kesehatan Reproduksi |
| 3. Pusat Pengembangan Hukum (5923584) | 7. Pusat Olah Raga | |
| 4. Pusat Lingkungan Hidup (5995718) | 8. Pusat Bioenergi | |

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066
E-mail : lpunair@rad.net.id - http://www.geocities.com/Athens/Olympus/6223

**HALAMAN PENGESAHAN
LAPORAN PENELITIAN**

1.	a. Judul	:	Penelitian Tentang Permasalahan Wilayah Perbatasan Kabupaten/Kota di Jawa Timur
	b. Bidang Kajian	:	Pemerintahan
2.	Ketua Peneliti		
	a. Nama Lengkap dan Gelar	:	Drs. Koko Srimulyo, M.Si.
	b. Jenis Kelamin	:	Laki-laki
	c. Golongan Pangkat dan NIP	:	III/c Penata/ 131 878 366
	d. Jabatan Fungsional	:	Lektor
	e. Pusat/Lembaga Penelitian	:	Lembaga Penelitian
	f. Universitas/Institut	:	Universitas Airlangga
	g. Bidang Kajian	:	Kebijakan Publik
3.	Jumlah Anggota Peneliti	:	3 orang
	a. Nama Anggota Peneliti I	:	Purnawan Basundoro, SS.,M.Hum.
	b. Nama Anggota Peneliti II	:	Johny Alfian Khusyairi, S.Sos.
	c. Nama Anggota Peneliti III	:	Wahyu Kuncoro, SIP.,M.Si.
4.	Lokasi Penelitian	:	Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo
5.	Lama Penelitian	:	7 (tujuh) bulan
6.	Biaya Yang diperlukan	:	Rp 75.000.000,00 (Tujuh Puluh Lima Juta Rupiah)

Mengetahui
Ketua Lembaga Penelitian,

Prof. Dr. H. Sarmanu, MS.
NIP. 130 701 125

Surabaya,

Ketua Peneliti,


Drs. Koko Srimulyo, M.Si.
NIP. 131 878 366

Mengetahui
Kepala Balitbang Propinsi Jawa Timur

Prof. Ir. Wahyono Hadi, M.Sc., Ph.D.
NIP. 130 805 286



Laporan Akhir



PENELITIAN TENTANG PERMASALAHAN WILAYAH
PERBATASAN KABUPATEN/KOTA
DI JAWA TIMUR

Kerjasama antara

**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
PROPINSI JAWA TIMUR**

dengan

**LEMBAGA PENELITIAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA**

2004

KATA PENGANTAR

Pembangunan wilayah perbatasan merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari pembangunan pemerintah daerah. Penanganan wilayah perbatasan kota/kabupaten pada dasarnya merupakan perwujudan ruang wilayah regional sebagai satu kesatuan geografi, politik, ekonomi, sosial-budaya dan pertahanan keamanan.

Permasalahan pembangunan daerah perbatasan mencakup : kondisi geografis dan topografi yang umumnya rumit; problem sosial ekonomi, adanya kesenjangan ekonomi penduduk dan ketimpangan bagi hasil diantara dua pemerintah daerah yang saling berbatasan.

Langkah-langkah penanganan kongkrit secara komprehensif, koordinatif dan partisipatif mencakup budaya, ekonomi, hukum, kesejahteraan sosial, psikologi sosial, lingkungan, stabilitas politik serta keamanan perlu diupayakan. Oleh karena itu, pembangunan wilayah perbatasan perlu perencanaan tata ruang yang matang.

Atas terselesaikannya laporan akhir, tak lupa kami haturkan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Bapak Gubernur Propinsi Jawa Timur
2. Ketua Badan Penelitian Dan Pengembangan (Balitbang) Propinsi Jawa Timur.
3. Aparatur-aparatur pemerintah kabupaten / kota di Sidoarjo dan Surabaya, serta kalangan pelaku ekonomi, LSM, dan akademisi di kedua daerah tersebut.
4. Semua pihak yang telah memberikan bantuan kepada kami

Akhirnya, semoga laporan penelitian ini bisa memberikan nilai manfaat yang besar terutama dalam rangka menyumbangkan pemikiran dan kajian tentang permasalahan wilayah perbatasan dalam era pelaksanaan otonomi daerah dewasa ini.

Surabaya, Nopember 2004

Peneliti

D A F T A R I S I

	halaman
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	7
C. Tujuan	7
D. Output Yang Diharapkan	8
E. Metodologi Penelitian	9
F. Ruang Lingkup Penelitian	12
G. Lokasi Penelitian	15
H. Teknik Koleksi Data	16
I. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	18
J. Jangka Waktu Pelaksanaan	19
K. Organisasi Pelaksana	21
BAB II KERANGKA TEORI	22
BAB III GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN...	30
A. Pendahuluan	30
B. Demografi	34
C. Melacak Akar Perkembangan Kota Surabaya	42
D. Batas Wilayah : Jelas Secara Administratif, Bias Secara Fisik	47

BAB IV PEMETAAN MASALAH WILAYAH

PERBATASAN 36

A. Sosial dan Kependudukan..... 58

B. Ekonomi 69

C. Lingkungan 74

D. Urgensi Otonomi Daerah 83

BAB V PENDEKATAN PENGEMBANGAN WILAYAH

PERBATASAN 95

A. Etika Lingkungan 113

BAB VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 120

DAFTAR PUSTAKA 123

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan wilayah perbatasan merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari pembangunan pemerintah daerah. Penanganan wilayah perbatasan kota/kabupaten pada dasarnya merupakan perwujudan ruang wilayah regional sebagai satu kesatuan geografi, politik, ekonomi, sosial-budaya dan pertahanan keamanan.

Permasalahan pembangunan daerah perbatasan mencakup : kondisi geografis dan topografi yang umumnya rumit; problem sosial ekonomi yang diakibatkan kebijakan masa lalu; adanya kesenjangan ekonomi penduduk dan ketimpangan bagi hasil diantara dua pemerintah daerah yang saling berbatasan.

Langkah-langkah penanganan kongkrit secara komprehensif, koordinatif dan partisipasif mencakup budaya, ekonomi, hukum, kesejahteraan sosial, psikologi sosial, lingkungan, stabilitas politik serta keamanan perlu diupayakan. Kerangka

pengembangan wilayah perbatasan meliputi berbagai sektor pembangunan dan koordinasi serta kerja sama yang efektif memperhatikan aspek waktu.

Pengembangan wilayah perbatasan Surabaya-Sidoarjo menjadi sebuah langkah riil untuk menjawab kebutuhan akan pesatnya pembangunan dan pertumbuhan dua kota yang menjadi *icon* Propinsi Jawa Timur. Populasi penduduk Surabaya yang mencapai lebih kurang 2,6 juta jiwa dan jumlah populasi warga Gerbangkertosusilo yang mencapai 7,8 juta jiwa, betapapun juga menjadi unsur penting demografis yang menentukan mobilitas penduduk dan pertumbuhan wilayah perbatasan. Sebagai kawasan perlintasan, perbatasan Surabaya-Sidoarjo menandai perjumpaan sosio kultural masyarakatnya, sekaligus titik pertukaran sirkulasi ekonomi diantara kedua kawasan. Kawasan perbatasan Surabaya – Sidoarjo yang secara geografis membentang lebar menjadi pusat pertumbuhan dan pengembangan industri yang relatif memiliki infrastruktur memadai.

Berdasarkan analisis migran dari hasil sensus penduduk tahun 2000 untuk Provinsi Jawa Timur (Jatim) dalam kurun waktu tahun 1995-2000, jumlah migran yang masuk ke Kabupaten Sidoarjo sebanyak 111.409 orang. Dari jumlah tersebut, 35.859 orang berasal dari Kota Surabaya dan sisanya berasal dari kabupaten/kota

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

lain di Jatim. Tingginya migran yang masuk dari Kota Surabaya dikarenakan harus mengikuti perpindahan tempat perusahaan, lembaga, kantor yang pindah ke Kabupaten Sidoarjo. Di samping itu, ada juga pekerja-pekerja baru yang berasal dari Kota Surabaya yang ingin bekerja di Sidoarjo. Mereka merasa bahwa di Kabupaten Sidoarjo, persaingan untuk mendapatkan pekerjaan tidak seketat di Surabaya.

Di sisi lain, pelaksanaan otonomi daerah dewasa ini berada di persimpangan jalan. Semua pihak masih berusaha mencari bentuk pengimplementasian yang tepat. Tak mengherankan jika dalam implementasinya terjadi keanekaragaman pemahaman. Salah satu akibat dari "bias pemahaman" tersebut adalah munculnya konflik antar daerah otonom di berbagai wilayah di Indonesia. Kasus-kasus perselisihan dan konflik jauh lebih menonjol dibandingkan kerjasama antar daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah kabupaten/kota, disertai penyerahan piranti material yang memungkinkan kabupaten/kota mengembangkan rentang kendali persoalan daerahnya, banyak daerah/kabupaten yang didapati keasyikan dengan *over exercise of power*. Banyak daerah yang merasa kepentingan daerahnya dapat ditegakkan semata-mata dengan melakukan klaim eksklusif atas eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alamnya tanpa melihat dan mempertimbangkan kepentingan daerah lainnya. Karena itu, otonomi daerah mengalami penyimpangan makna ketika adanya

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

otonomi daerah justru dipahami dan ditanggapi oleh daerah-daerah sebagai penyekatan secara tegas wilayah-wilayah antar daerah secara horizontal dan penyekatan hierarkhi organisasi secara vertical.

Perselisihan dan konflik ini akan nampak pada wilayah perbatasan antar daerah, termasuk diantaranya wilayah perbatasan Surabaya – Sidoarjo. Dengan semakin tingginya pertumbuhan penduduk dan kegiatan usaha di kota besar di Jawa Timur seperti Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo, kawasan perbatasan Surabaya-Sidoarjo dapat menjadi katup pengaman masalah sosial, ekonomi, dan demografi yang dialami dua kota itu. Oleh karena itu, pembangunan wilayah perbatasan perlu perencanaan tata ruang yang matang.

Meskipun mengandung keuntungan-keuntungan yang potensial secara sosio ekonomis, pengembangan wilayah perbatasan tak jarang memicu konflik kepentingan diantara pelaku dunia usaha, pemerintah daerah maupun masyarakat. Misalnya, pengelolaan Terminal Antarkota Purabaya-Bungurasih dan Bandar Udara (Bandara) Juanda yang secara teknis terletak di wilayah Sidoarjo, namun pendapatan yang dihasilkan keduanya harus dibagi dengan Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya dan Pemerintah Pusat. Padahal permasalahan lain, seperti dampak sosial yang

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

muncul, harus ditangani sendiri oleh Pemkab Sidoarjo¹. Sebagai kawasan penyangga, Kabupaten/Kota Sidoarjo merupakan diharapkan membendung membludaknya arus urbanisasi ke Surabaya. Pada sekitar wilayah perbatasan Surabaya – Sidoarjo, terdapat beberapa kawasan industri misalnya, SIER (Surabaya Industrial Estate Rungkut), Maspion di Waru maupun industri manufaktur di kawasan Taman Sepanjang.

Posisi geografis Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo yang berbatasan langsung utara selatan memiliki konsekuensi serius pada berbagai aspek. Bahwa setiap denyut nadi kehidupan masyarakat, pemerintah dan pelaku dunia usaha pada kedua kawasan tersebut akan saling mempengaruhi dan memiliki dampak sosio ekonomi maupun ekologi/lingkungan.

Kota Surabaya yang langsung berbatasan dengan laut menjadi hulu yang mengalir sungai-sungai di kawasan sekitarnya termasuk Kabupaten Sidoarjo. Sebaliknya kawasan industri dan manufaktur banyak terdapat di wilayah selatan Surabaya, diantaranya PT SIER (Surabaya Industrial Estate Rungkut) maupun di Sidoarjo. Sementara itu, setiap industri manufaktur memiliki limbah pabrik yang harus kembali dialirkan pada saluran pembuangan yang kemudian menuju sungai

¹ Kompas, 18 Maret 2002

dan akhirnya bermuara ke air laut. Artinya, bahwa Kota Surabaya ikut menanggung dampak lingkungan yang ditimbulkan dari limbah pabrik dari Kabupaten Sidoarjo dan sekitarnya. Demikian sirkulasi unsur lingkungan yang mewarnai lintas batas Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo².

Dengan kondisi itu, wilayah perbatasan kota Surabaya - Sidoarjo berfungsi sebagai katup pengaman masalah fisik / fungsi, ekonomi, demografi yang dialami Kota Surabaya dan Kota Sidoarjo. Dengan adanya wilayah kesempatan antara itu, maka migran tenaga kerja yang masuk ke Kota Surabaya dapat dikurangi sehingga laju penduduk Kota Surabaya juga bisa ditekan. Bagi wilayah Kabupaten Sidoarjo, perubahan struktur ekonomi dari agraris menuju industri mempunyai dampak positif bagi pendapatan warga. Bagi kota yang belum mencapai stadium tua dalam pertumbuhannya, perlu mempersiapkan wilayah perbatasan. Wilayah itu akan menerima perluasan pembangunan pada saat kota itu mencapai stadium akhir.

² Sebagai ilustrasi kisruh otonomi juga diisi saling lempar limbah, seperti yang terjadi di Bantul, Yogyakarta dan antara Pemda DKI Jaya dan Pemkot Bekasi mengenai pembuangan sampah di Bantar Gebang.

B. Permasalahan

Dari segenap fenomena dan fakta-fakta yang dipaparkan di atas permasalahan – permasalahan yang muncul dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Permasalahan-permasalahan apakah yang muncul di wilayah perbatasan dalam era otonomi daerah ini?
2. Bagaimanakah urgensi permasalahan-permasalahan tersebut dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah?
3. Bagaimanakah desain pemecahan masalah dalam rangka mengatasi atau menyelesaikan permasalahan di wilayah perbatasan tersebut?

C. Tujuan

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul di wilayah perbatasan kabupaten/kota di Jawa Timur dalam pelaksanaan otonomi daerah, dengan detail tujuan sebagai berikut :

1. Mendeskripsikan berbagai permasalahan wilayah perbatasan kabupaten/kota dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

2. Mendeskripsikan urgensi dari masing-masing permasalahan tersebut dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah.
3. Merumuskan desain pemecahan masalah yang efektif dalam rangka menyelesaikan permasalahan di wilayah permasalahan perbatasan tersebut.
4. Merekomendasikan langkah-langkah konstruktif kepada unsur pimpinan pemerintah kabupaten/kota dan gubernur dalam upaya menyelesaikan permasalahan di wilayah perbatasan khususnya dan penyelenggaraan otonomi daerah pada umumnya.

D. Output Yang Diharapkan

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan :

1. Gambaran tentang permasalahan-permasalahan wilayah perbatasan kabupaten dan kota di Jawa Timur.
2. Gambaran tentang desain pemecahan masalah wilayah perbatasan kabupaten/kota.
3. Rumusan rekomendasi langkah-langkah konstruktif penyelesaian permasalahan wilayah perbatasan kabupaten/kota di Jawa Timur.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

E. Metode Penelitian

Kegiatan penelitian mengidentifikasi dan mengkaji permasalahan wilayah perbatasan kabupaten/kota di Jawa Timur. Untuk memperoleh data dan informasi yang akurat guna menjawab permasalahan di atas, lingkup kegiatan dilakukan melalui tiga cara, yakni :

1. Mengkaji dan menganalisis data-data sekunder, mengenai kondisi permasalahan wilayah perbatasan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Melakukan penggalian data primer ke lapangan melalui wawancara langsung secara mendalam (*indepth interview*) kepada unsur eksekutif dalam, hal ini wawancara dengan aparat-aparat Dinas Perhubungan, Dinas Pengairan, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Pengendalian Banjir, Bapekab/Balitbang dan Satpol Pamong Praja di kedua daerah (Kabupaten Sidoarjo dan Kota Surabaya), pelaku ekonomi dalam hal ini Kamar Dagang Dan Industri (Kadin), Lembaga Swadaya Masyarakat dan Staf pengajar Perguruan Tinggi, untuk mengidentifikasi permasalahan wilayah perbatasan dan urgensi permasalahan tersebut bagi penyelenggaraan otonomi daerah.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

3. Melakukan diskusi dengan *stake holders* (dalam hal ini dengan aparat-aparat eksekutif, pelaku ekonomi, LSM dan dosen PT sebagaimana di atas) untuk merumuskan desain pemecahan masalah dan langkah-langkah yang efektif dalam mengatasi permasalahan wilayah perbatasan kabupaten / kota di Jawa Timur.
4. Data yang dibutuhkan :

Lingkup Penelitian dan Data yang dibutuhkan

No	Lingkup Penelitian	Data yang diperlukan
1.	Identifikasi Konflik dan Problema Sosio Demografis Wilayah Perbatasan	<ul style="list-style-type: none"> - Informasi/data latar belakang sosial - Jumlah dan mobilitas penduduk - Pemetaan konflik
2.	Identifikasi Problema Ekonomi Wilayah Perbatasan	<ul style="list-style-type: none"> - Informasi jenis dan sifat potensi ekonomi - Pemetaan fungsi, peran dan

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

No	Lingkup Penelitian	Data yang diperlukan
		dinamika dunia usaha
3.	Identifikasi Infrastruktur Fisik dan Nonfisik	- Informasi penyebaran dan data prasarana fisik dan non fisik
4.	Identifikasi Karakteristik Struktur	- Kebijakan dan ketentuan yang mengatur wilayah perbatasan - Karakteristik struktur
5.	Identifikasi lingkungan / ekologi	- Kondisi lingkungan dan dampak eksploitasi
8.	Identifikasi Peluang Pengembangan Wilayah Perbatasan	- Data peluang dan pemanfaatan potensi wilayah perbatasan - Rencana pengembangan jangka panjang

5. Analisis yang bersifat eksploratif kualitatif selanjutnya dilakukan setelah dilakukan wawancara dan pengamatan, menghimpun data sekunder maupun

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

literatur, sumber-sumber yang telah diterbitkan terkumpul secara lengkap. Data primer diperoleh melalui metode wawancara, observasi atau pengamatan. Sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen yang dapat memperjelas data primer.

Proses pengolahan data dilakukan dengan cara melakukan observasi seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, mengidentifikasi masalah, menjabarkan temuan-temuan penelitian dalam bentuk analisis konseptual dan teoretis.

F. Ruang Lingkup Penelitian

Penyusunan laporan akhir ini dilakukan setelah segenap proses penelitian selesai. Adapun proses kegiatan penelitian tentang perbatasan wilayah kota/kabupaten di Jawa Timur meliputi :

1. Mengkaji, menganalisis dan melakukan pemetaan data primer tentang perbatasan wilayah kabupaten/kota di Jawa Timur, adapun unsur-unsurnya meliputi :

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

a) Karakteristik

Karakteristik wilayah perbatasan, peta dan lingkungan sangat menentukan pemetaan, pola pengembangan dan kerjasama diantara pemerintah daerah. Karena bagaimanapun karakteristik akan menampilkan kekhasan lokal dan langkah operasional pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya mengembangkan wilayah perbatasan. Penelitian ini akan mengkaji secara mendalam tentang berbagai situasi kondisi, perubahan dan kecenderungan yang ada di lingkungannya.

- Kondisi lingkungan wilayah perbatasan
- Kondisi sosio demografis
- Dinamika social

b) Kebijakan formal

Pola kebijakan yang melatarbelakangi pengembangan wilayah perbatasan kabupaten/kota. Inovasi, sinkronisasi dan sinergi kebijakan pemerintah daerah sangat menentukan efektifitas pengembangan wilayah perbatasan.

- Model pengembangan wilayah.
- Kompetensi sektoral.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

- Implementasi kebijakan

c) Inisiatif

Untuk mengeksplorasi gagasan kreatif inovatif secara lebih dalam tentang profil dan postur ideal wilayah perbatasan, yang responsif dan mampu menjembatani kebutuhan pemerintah daerah dan perubahan lingkungannya.

- Prakarsa
- Kemampuan memecahkan persoalan
- Tingkat keterlibatan dalam pengambilan keputusan

2. Penyusunan Instrumen

Pada tahap ini dilakukan penyusunan instrumen, kertas kerja penelitian dan *interview guide* yang akan digunakan sebagai sarana menjangkau data primer melalui hasil dari *in depth interview* kepada sejumlah responden.

3. Survey Lapangan

Dalam kegiatan survey lapangan ini, sample yang diambil dalam rangka menjawab permasalahan yang ada adalah pegawai atau aparatur pemerintah baik

Balibang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

di tingkat kabupaten atau kota, pelaku ekonomi, Lembaga Swadaya Masyarakat dan kalangan akademisi perguruan tinggi.

4. Melakukan diskusi dengan *stake holders* sebagaimana disebutkan di atas.
5. Analisis Data

Dalam proses analisis ini, dilakukan penelusuran dan kajian secara mendalam dan seksama maupun verifikasi atas sejumlah bahan utama penelitian yang akan dijadikan sumber untuk diintegrasikan adalah meliputi : a). hasil analisis data primer, data sekunder dan review berbagai dokumentasi, literatur kebijakan dalam kaitan dengan wilayah perbatasan daerah., b). hasil dari *in depth interview*.

6. Penyusunan Hasil Penelitian Wilayah Perbatasan

Dalam kegiatan ini selain dipaparkan catatan penting dan simpulan-simpulan hasil penelitian, juga akan dikemukakan sejumlah rekomendasi secara operasional (dalam arti aplikatif) tentang arah, strategi dan orientasi pengembangan wilayah perbatasan di Jawa Timur.

G. Lokasi Penelitian

Penelitian tentang permasalahan wilayah perbatasan kabupaten / kota di Jawa Timur ini mengambil lokasi di Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

H. Teknik Koleksi Data

Sebagaimana dikemukakan di atas penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan memetakan secara jelas dan mendetil tentang wilayah perbatasan kabupaten / kota di Jawa Timur (terutama Kabupaten Sidoarjo dan Kota Surabaya) berikut aspek-aspek yang menyertainya. Penelitian ini bersifat deskriptif-kualitatif, peneliti dalam mengoleksi data melakukan kontak langsung dan berhubungan secara kontinyu dengan responden dan dalam setting yang wajar. Pengumpulan data dilakukan oleh peneliti secara langsung atau sebagai instrumen pertama dalam mengumpulkan dan menginterpretasikan data.

Data yang diperoleh meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data informasi berasal dari responden, sedangkan data sekunder adalah data yang berupa dokumen baik dari instansi yang bersangkutan maupun kepustakaan, menghimpun dan mencatat dokumen resmi khususnya yang berkaitan dengan permasalahan wilayah perbatasan.

Untuk lebih jelasnya, teknik yang digunakan antara lain (1) wawancara mendalam (*indepth interview*) yang diharapkan mampu menjelaskan pendapat, keyakinan, serta sikap para responden terhadap kondisi atau keadaan yang dialami,

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

(2) observasi sebagai upaya untuk menunjang pemahaman penelitian mengenai kondisi lapangan serta mengungkapkan keadaan atau kejadian-kejadian yang dijelaskan atau terletak dari hasil wawancara dengan responden (3) studi dokumentasi dengan melakukan penelusuran dan identifikasi untuk melengkapi dan mempertajam data dari wawancara dan observasi. Dokumentasi tersebut berasal dari literatur catatan-catatan, dokumen-dokumen atau bentuk tulisan lainnya yang memiliki hubungan dengan penelitian.

Guna mendapat gambaran utuh menyangkut teknik koleksi data yang dilakukan adalah :

1. Menyusun rencana dan kerangka sementara mengenai pokok-pokok yang akan diteliti.
2. Mengumpulkan bahan-bahan mengenai berbagai tulisan, literatur, dan sumber-sumber yang berkaitan dengan tema permasalahan penelitian tersebut.
3. Menetapkan atau memilih responden yang ada untuk diwawancarai secara mendalam
4. Menganalisa terbitan buku, dokumen resmi, literatur, laporan, maupun surat keputusan.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

5. Melakukan tabulasi data
6. Melakukan analisis data

I. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Setelah diperoleh data dengan dibutuhkan, selanjutnya diolah menggunakan teknik analisa data kualitatif dengan jalan mengabstraksikan secara cermat setiap informasi yang diperoleh. Analisa ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang utuh dan mendalam terhadap interaksi atau konsep-konsep yang diteliti.

Penelitian ini akan menjawab permasalahan yang berkenaan dengan permasalahan wilayah perbatasan, analisis yang bersifat deskriptif kualitatif segera dilakukan setelah menghimpun data sekunder maupun literatur, sumber-sumber yang telah diterbitkan terkumpul secara lengkap dan dilakukan wawancara secara mendalam dengan responden. Dalam hal ini metode wawancara yang digunakan adalah wawancara tak berstruktur³. Yaitu peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara lebih bebas dan leluasa, tanpa terikat oleh susunan pertanyaan

³ Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remadja Karya, 1989

yang telah dipersiapkan secara kaku. Selain itu dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan penelitian.

Sedangkan data-data yang bersifat kuantitatif pada akhirnya ditafsirkan secara kualitatif, dan proses selanjutnya data yang sudah terkumpul akan diseleksi dan diklasifikasikan sesuai dengan kebutuhan analisis. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka data dan informasi yang telah berhasil diperoleh terlebih dahulu diklasifikasikan kemudian dianalisis berdasarkan perspektif kerangka pemikiran yang digunakan.

J. Jangka Waktu Pelaksanaan

Pelaksanaan penelitian ini diharapkan selesai dalam waktu maksimum 6 (enam) bulan dengan jadwal kegiatan sebagai berikut :

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Jadwal Kegiatan Penelitian Permasalahan Wilayah Perbatasan di Jawa Timur

No	KEGIATAN	I			II				III				IV				V				VI				
1	Persiapan Penyusunan instrumen dan kerangka analisis	X	X	X																					
2	Penelusuran materi, literatur dan penyusunan proposal.				X	X	X	X																	
3	Wawancara yang mendalam (<i>in depth interview</i>)								X	X	X	X													
4	Observasi									X	X	X	X												
5	Analisa bahan dan Hasil Penelitian												X	X	X	X									
6	Penyusunan draft laporan																X	X	X	X					
7	Seminar,dan Perbaikan																						X	X	

K. Organisasi Pelaksana

Struktur organisasi yang akan melaksanakan Penelitian Tentang Permasalahan Wilayah Perbatasan Kabupaten/Kota di Jawa Timur ini terdiri dari Tim yang beranggotakan sebagai berikut :

- Pembina** : Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Propinsi Jawa Timur.
- Penanggungjawab** : Kepala Bidang Pemerintahan BALITBANG Propinsi Jawa Timur
- Pelaksana Penelitian** : Lembaga Penelitian Universitas Airlangga
- Penanggungjawab** : Ketua Lembaga Penelitian Universitas Airlangga
Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S, MM
- Ketua Peneliti** : Drs. Koko Srimulyo, M.Si
- Anggota** : Purnawan Basundoro. S.Sos, M.Hum
Wahyu Kuncoro, S.Sos, M.Si
Johny Alfian Khusyairi, S.Sos

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

BAB II

LANDASAN TEORI

Pemerintah daerah merupakan suatu organisasi pemerintahan sendiri (*self government*), artinya : mempunyai hak untuk mengatur, hak untuk menyelenggarakan dan hak untuk mengurus. Dengan berlakunya UU No. 22 / 1999 jati diri kepribadian pemda dengan segala dimensinya semakin dipertegas, utamanya bagi kabupaten/kota. *Demikian tegasnya, sehingga kabupaten menjadi figur yang seolah-olah berdiri sendiri sebagai "miniatur" negara*⁴. Penegasan oleh Undang-undang ini akan memperlihatkan potret yang sesungguhnya keadaan jati diri setiap pemda.

Strategi penanganan dan kebijakan wilayah perbatasan harus bersifat holistik melalui : pengembangan wilayah yang sesuai dengan karakteristik kebutuhan nyata masyarakat; peningkatan pembangunan sarana dan prasarana umum; meningkatkan alokasi dana pembangunan dan kerjasama dengan pihak swasta dan pelaku dunia usaha (real estate maupun industri).

⁴ Nitibaskara, Tubagus, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah*, Penerbit Peradaban, Jakarta, 2002, hlm. 81.

Demikian halnya dengan tuntutan pengembangan wilayah perbatasan yang sejalan dengan *policy paper* dari Bank Dunia (1991), dimana dalam konteks ekonomi makro penataan kota-kota di negara berkembang harus diorientasikan pada peningkatan produktivitas kota (*urban economy*). Rekomendasi Bank Dunia tersebut juga menekankan bahwa penataan wilayah perbatasan pada masa mendatang bukan saja terbatas pada pengembangan fisik (*urban development*), namun juga meliputi aspek kelembagaan (*municipal development*). Itu berarti perlengkapan sarana dan prasarana kota, keefektivitasan lembaga pemerintah kota dan kekuatan *financial service* untuk pengembangan kota pantas diperhatikan sungguh-sungguh.

Wujudnya, dalam penataan kota sangat dibutuhkan adalah ruang-ruang terbuka seperti alun-alun, plaza (dalam pemahaman lapangan) dan ruang terbuka hijau, taman-taman kota yang bisa dimanfaatkan kesehariannya untuk melakukan aktivitas masyarakat di dalam merelaksasi tekanan-tekanan emosional masyarakat. Hal ini mengingat kota merupakan suatu "proses produksi" kehidupan bermasyarakat, sehingga sangat dibutuhkan adanya ruang-ruang terbuka yang mampu menampung aktivitas dan perilaku sosial dalam komunitas keseharian kehidupan kota yang kini makin kompleks.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Dalam konsep pemberdayaan mencakup pengertian pembangunan masyarakat (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community based development*)⁵. Pembangunan masyarakat (*community development*) adalah suatu proses yang menyangkut usaha, diantaranya: (1) usaha masyarakat dan pihak lain untuk meningkatkan kondisi sosial, ekonomi dan budayanya, (2) usaha untuk meningkatkan integritas masyarakat ke dalam suatu pola dan tatanan kehidupan yang lebih baik, (3) mengembangkan dan meningkatkan kemandirian dan kepedulian masyarakat dalam memahami masalah dan mengatasi masalah di kehidupannya, dan (4) mengembangkan fasilitas teknologi sebagai langkah meningkatkan daya inisiatif, pelayanan masyarakat dan sebagainya.

Sedangkan *community based development* bercirikan : (1) pembangunan yang dilakukan masyarakat, (2) *community management* yang merekomendasikan satuan pengelola lokal yang pluralistik sebagai *decision maker* yang memobilisasi sumberdaya lokal, (3) *social learning*, yakni proses pembelajaran antara lembaga-lembaga masyarakat dengan anggota-anggota masyarakat, dan (4) *management strategic* yang berupaya untuk mengembangkan organisasi yang mampu beradaptasi dengan lingkungannya.

⁵ Korten, David C, *Social Development; Putting People First. Bureaucracy and The Poor : Closing the Gap*, 1985.

Penekanan pada upaya meningkatkan taraf hidup, perekonomian dan kesejahteraan masyarakat; dan melalui percepatan pembangunan yang dijabarkan dengan program-program sektor riil, pengembangan wilayah potensial, peningkatan ekonomi, peningkatan pelayanan kesehatan dan pendidikan, dan meningkatkan kerjasama dengan investor luar dan dalam negeri. Program pembangunan wilayah perbatasan mencakup 4 aspek pokok, yaitu : membangun kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya masyarakat perbatasan; meningkatkan kapasitas daerah melalui penataan ruang, pembangunan sarana transportasi, pembangunan perumahan, dan pengembangan kapasitas lembaga pengelola pembangunan wilayah perbatasan; percepatan pembangunan ekonomi kerakyatan; dan penegakan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik.

Dalam otonomi daerah, pemerintah daerah berhak dan bertanggungjawab atas kesejahteraan daerahnya masing-masing. Pada beberapa kasus, banyak daerah yang merasa kepentingan daerahnya dapat ditegakkan semata-mata dengan melakukan klaim eksklusif atas eksplorasi dan eksploitasi sumberdaya alamnya tanpa melihat dan mempertimbangkan kepentingan daerah lainnya. Karena itu, otonomi daerah mengalami penyimpangan makna ketika adanya otonomi daerah justru dipahami dan ditanggapi oleh daerah-daerah sebagai penyekatan secara tegas

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

wilayah-wilayah antar daerah secara horizontal dan penyekatan hierarkhi organisasi secara vertikal⁶.

Daerah yang lemah akan tampak kelemahannya, yang kuat akan semakin terlihat kekuatannya, demikian pula yang miskin, yang kaya akan semakin terlihat. Di dalam pergaulan antar pemda, keadaan ini tentunya akan memicu persaingan. Sudah barang tentu persaingan yang diharapkan adalah persaingan yang sehat, sehingga setiap daerah dapat berkembang ke arah yang lebih baik dari pada sekarang. Tetapi sebagaimana umumnya persaingan, bisa juga terjadi penyimpangan yang kemudian mendatangkan konflik antar pihak-pihak yang terlibat dalam kompetisi. Bila nilai-nilai demokrasi yang dibawa oleh UU No. 22 / 1999 disikapi secara keliru, bisa jadi justru akan mendatangkan konflik antar pemerintah daerah.

Konflik wilayah juga begitu menonjol, diantaranya terdorong adanya keinginan kuat untuk memperoleh PAD yang tinggi, dan kompetisi, dapat mendorong munculnya konflik antar pemda mengenai kewilayahan yang dimasa lalu mungkin belum pernah terjadi. Karena setiap wilayah pemerintah daerah telah ditetapkan berdasarkan undang-undang, maka setiap konflik yang timbul mengenai permasalahan ini yang sulit dicarikan titik temunya secara musyawarah, dan

⁶ Karim, Abdul Gaffar (Ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Agustus, 2003.

Pemerintah Pusat juga tak mampu memberikan pemecahan yang tuntas, maka perkaranya dapat diselesaikan melalui pengadilan. Tentu hal terakhir ini yang tidak diharapkan banyak pihak.

Penerapan konsep demokrasi dan desentralisasi dalam ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1999, menunjukkan adanya iktikad baik dari pemerintah yang telah menyadari bahwa sentralisasi pemerintahan (seperti tertuang dalam UU Nomor 5 Tahun 1974) terbukti “gagal” dalam memberikan pemahaman dan penyadaran rakyat tentang demokrasi dan demokratisasi, serta dalam menumbuhkan kemandirian dan kreativitas dalam menggali segenap potensi daerah untuk kesejahteraan. Pemusatan kekuasaan hanya menguntungkan pemerintah pusat dan sebaliknya melemahkan posisi pemerintahan di daerah. Kurangnya kewenangan yang diberikan kepada daerah melemahkan kemampuan daerah dalam berprakarsa dan berkreaitivitas. Imbasnya, partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik juga sangat lemah.

Pembangunan daerah dan hasil-hasilnya harus bisa bersifat inklusif dalam artian mampu menjadikan dirinya “milik” semua segmen masyarakat, tanpa kecuali. Agar bisa memenuhi tuntutan seperti itu, pemerintah daerah dituntut bisa menjadi institusi pemerintahan yang terbuka, yaitu dengan kesediaan membuka dirinya bagi

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

partisipasi pihak lain di luar pemerintahan dalam proses pembuatan kebijakan demi meningkatkan kualitas kebijakan publiknya (Williams, 1999).

Tidak seperti dulu, dalam menyusun perencanaan pembangunannya, daerah kini tak perlu dituntun oleh pusat dan dengan model yang ditetapkan berdasarkan preferensi pusat⁷. Sebab segala interaksi yang membentuk dinamika kehidupan sosial, ekonomi, dan politik sehari-hari di daerah dianggap dengan sendirinya akan menjadi domain penting instrumen-instrumen politik daerah sendiri, yaitu pemerintah daerah dan badan perwakilan politik daerah serta institusi-institusi mediasi.

Dengan demikian terbuka lebar kesempatan diantara pemerintah daerah untuk memjalin kerjasama pemerintahan dan ekonomi, yang saling menguntungkan. Sinergi diantara pemerintah daerah semakin signifikan untuk mengelola dan mengembangkan wilayah perbatasan sebagai titik perjumpaan sosial ekonomi.

Untuk itu, pihak eksekutif (termasuk birokrasi pemerintah daerah) dan badan perwakilan politik daerah diharapkan menjadi makin responsif terhadap kebutuhan dan tuntutan lokal serta lebih mampu memobilisasi sumber-sumber (ekonomi) lokal

⁷ Solichin Abdul Wahab, *Membangun Sienergi dalam Pembangunan Daerah*, dalam Masa Depan Otonomi Daerah, Penerbit SIC, Surabaya, 2002, hlm. 165.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

ketimbang pemerintah pusat⁸. Elit politik atau elit birokrasi harus belajar lebih keras memahami karakter lokal (*local environment*). Jawaban yang memuaskan atas berbagai persoalan lokal di seputar pelayanan publik (mulai dari masalah kesehatan hingga lingkungan hidup) dan kesejahteraan masyarakat pada umumnya kini akan lebih ditentukan oleh apa yang disebut *revenue raising capacity* atau kemampuan daerah untuk membiayai sebagian besar pengeluarannya (*local funding capacity*) dari daerah itu sendiri. Hal itu berarti, tergantung pada kemampuan elit politik dan elit birokrasi daerah sendiri untuk senantiasa secara kreatif berusaha menemukan strategi dan mekanisme yang tepat guna mengongkosi seluruh belanja rutin dan program-program pembangunan lokalnya.

⁸ Goldberg, Lenny, *Come The Devolution. The American Prospect*, Winter, 1996.

BAB III

GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN

A. Pendahuluan

Dalam banyak hal propinsi Jawa Timur menempati posisi sebagai propinsi yang sangat penting di Indonesia. Kehidupan politik, sosial dan terlebih ekonomi di Jawa Timur cukup dinamis. Sampai saat ini propinsi Jawa Timur masih menjadi alternatif terbaik kedua di antara propinsi lain di Indonesia, setelah DKI Jakarta untuk melakukan kegiatan ekonomi. Posisi Jawa Timur menjadi menarik lantaran kegiatan ekonomi tidak terbatas pada dataran dan lautan propinsi itu sendiri, tetapi juga mencakup wilayah-wilayah "hinterland"-nya yaitu sebagian propinsi Jawa Tengah serta beberapa propinsi di wilayah Indonesia bagian timur. Kegiatan ekspor Jawa Tengah misalnya, masih banyak dilakukan di Jawa Timur, sementara untuk kegiatan perdagangan antar pulau, beberapa komoditi penting dari Bali, Nusa Tenggara Timur (NTT), dan Nusa Tenggara Barat (NTB) dan daerah lainnya di kawasan

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

timur juga masih memakai Jawa Timur sebagai pelabuhan utama untuk kegiatan ekonomi mereka⁹.

Wilayah Jawa Timur merupakan pintu gerbang kegiatan perdagangan dari dan ke wilayah Bagian Tengah dan Timur Indonesia. Surabaya adalah kota pelabuhan yang menjadi tujuan pemasaran dan atau transit bagi berbagai jenis barang hasil pertanian maupun hasil industri. Pemasaran berbagai komoditi ekspor unggulan dari wilayah Sulawesi, Kalimantan, dan Nusa Tenggara sebagian besar bermula di kota pelabuhan ini, terutama melalui pelabuhan Tanjung Perak. Fasilitas pelabuhan lain yang digunakan untuk kegiatan ekspor-impor barang dari dan ke Jatim adalah Pelabuhan Gresik, Pelabuhan Probolinggo, serta Pelabuhan Udara Juanda.

Kabupaten/kota yang menjadi sampel penelitian kali ini adalah Kabupaten Sidoarjo dan Kota Surabaya. Kedua daerah otonom tersebut dipilih dengan pertimbangan sebagai daerah industri yang keduanya saling berbatasan sehingga diasumsikan muncul banyak permasalahan yang menyangkut pengelolaan sumber daya yang ada di wilayah-wilayah perbatasan antara keduanya.

⁹ A. Cholis Hamzah, "Potret Ekonomi Bisnis Jawa Timur dan Prosepeknya di Era Globalisasi" dalam *Jawa Timur dalam Perspektif Negara dan Masyarakat* (Surabaya: Yayasan Lubuk Hati, 1999), hlm. 61. Kegiatan perdagangan antarpulau, khususnya antara Jawa Timur dengan Sulawesi Selatan dan daerah-daerah di kawasan timur lainnya telah berlangsung lama. Pada akhir abad XIX dan awal abad XX misalnya, telah berlangsung perdagangan garam antara pedagang Sulawesi dengan nelayan-nelayan di Madura.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Pada saat ini Kota Surabaya telah berkembang demikian pesat dan sangat dinamis dalam arti senantiasa berubah dari waktu ke waktu. Dinamika perkembangan kota selain mempengaruhi bagian dalam kota (pusat kota), juga akan mempengaruhi kawasan pinggiran atau pebatasan dengan kota-kota lain yang ada di sekitarnya. Salah satu wilayah yang terkena dampak dari perkembangan kota Surabaya adalah wilayah perkotaan Surabaya (Surabaya Metropolitan Area) serta Kota Gresik dan Kota Sidoarjo sebagai daerah penunjang. Perkembangan dua daerah tersebut tidak bisa dilepasikan dari dinamika perkembangan Kota Surabaya terutama karena ada pergerakan penduduk atau aktivitas kota dari bagian pusat kota menuju daerah perbatasan.¹⁰

Adanya pergerakan penduduk dan aktifitas perkotaan dari dalam kota Surabaya menuju perbatasan/luar wilayah ditandai dengan tumbuhnya kawasan pertumbuhan baru di sekitar kawasan perbatasan Surabaya-Sidoarjo-Gresik. Dari data-data penyebaran penduduk di wilayah perkotaan Surabaya (Surabaya-Gresik-Sidoarjo, sampai dengan tahun 1990-an kota Surabaya masih menunjukkan dominasi yang sangat kuat, penduduk dan aktifitas perkotaan yang ada terkonsentrasi di kota Surabaya. Pada periode ini sebaran di Surabaya mencapai 55

¹⁰ Dwi Djoyowardana, "Dinamika dan Perkembangan Wilayah Perkotaan Surabaya Metropolitan (Gresik-Sidoarjo)," dalam GAPURA, Edisi April 2004, hlm. 20.

%. Tetapi pada tahun 2000 turun menjadi 49 %, dan sebaliknya kabupaten Gresik dan Sidoarjo sebaran penduduknya meningkat dari 19 % dan 26 % di tahun 1990 menjadi 21 % dan 30 % di tahun 2000. Semakin kompleksnya permasalahan yang terjadi di kota Surabaya seperti kepadatan penduduk, kebisingan, kemacetan lalu lintas, polusi udara, harga lahan yang tinggi, dan lain-lain telah mendorong penduduk Surabaya untuk mencari alternatif lokasi lain dan mengalihkan perhatiannya ke daerah perbatasan atau ke luar Surabaya. Sedangkan di sisi lain ketersediaan lahan, harga lahan dan investasi yang lebih murah, jalur transportasi yang memadai, serta letak yang strategis merupakan faktor-faktor yang menarik terjadinya pergerakan menuju perbatasan atau ke luar wilayah Surabaya.¹¹

Perkembangan yang terjadi di kawasan perbatasan apabila tidak diantisipasi dengan suatu perencanaan yang komprehensif antara kedua wilayah akan menimbulkan berbagai permasalahan. Oleh karena itu dalam rangka mengatasi permasalahan yang terjadi di perbatasan maka pengembangan wilayah seharusnya dilakukan secara terpadu antara satu daerah dengan daerah lainnya.

¹¹ *Ibid.*

B. Demografi

Dalam perencanaan pembangunan, data penduduk merupakan salah satu data pokok yang sangat diperlukan karena penduduk merupakan obyek sekaligus subyek pembangunan. Populasi penduduk Jawa Timur pada tahun 2002 mencapai 35.148.579 orang, terdiri dari 17.249.198 orang laki-laki (49,08%) dan 17.899.381 orang perempuan (50,92%).

Ditinjau berdasarkan kelompok umur, penduduk Jawa Timur yang berusia 0-4 tahun sebanyak 2.801.879 orang (7,97%), berusia 5-19 tahun sebanyak 9.248.980 orang (26,31%), usia 20-59 tahun sebanyak 19.555.390 orang (55,64%) serta usia 60 tahun ke atas sebanyak 3.542.330 orang (10,08%).

Rata-rata tingkat kepadatan penduduk Jawa Timur pada tahun 2002 mencapai 737 orang/km². Pada tahun 2000, tingkat kepadatan penduduk di Jawa Timur masih sebesar 726 orang/km², sedangkan tahun 2001 tingkat kepadatannya meningkat menjadi 731 orang/km². Hal ini menunjukkan adanya kecenderungan bahwa wilayah Jawa Timur akan semakin padat penduduk dari tahun ke tahun. Kepadatan penduduk yang terus menunjukkan kenaikan ini banyak ditentukan oleh faktor laju pertumbuhan penduduk yang juga menunjukkan grafik meningkat, sementara di lain pihak luas wilayah Jawa Timur relatif tidak berubah. Laju

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

pertumbuhan penduduk pada tahun 2002 sebesar 0,76%, sama dengan laju pertumbuhan pada tahun lalu. Sementara untuk laju pertumbuhan penduduk tahun 2000 sebesar 0,72%.

Sementara itu rata-rata angka harapan hidup untuk tahun 2002 mencapai usia 66,50 tahun, yang berarti mengalami kenaikan jika dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Pada tahun 2000, angka harapan hidup penduduk Jawa Timur hanya 65,94 tahun, sedangkan tahun 2001 meningkat menjadi 66,25 tahun. Kenaikan pada angka harapan hidup menunjukkan peningkatan dalam kualitas hidup masyarakat dan pelayanan kesehatan yang semakin memadai.

Sebagian besar penduduk Jawa Timur bekerja pada lapangan usaha pertanian, kehutanan, perburuan dan perikanan. Pada tahun 2002, jumlah penduduk yang bekerja pada lapangan usaha itu mencapai 8.180.046 orang (46,32%). Selain itu, lapangan usaha lain yang juga banyak digeluti adalah pada perdagangan besar, eceran, rumah makan dan hotel sebanyak 3.320.740 orang (18,80%); jasa kemasyarakatan 2.281.699 orang (12,92%) serta pada industri pengolahan 2.202.637 orang (12,47%). Untuk penduduk yang bekerja pada lapangan usaha lain persentasenya tidak terlalu besar (masing-masing kurang dari 10%).

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Kondisi kependudukan Kota Surabaya memiliki karakteristik yang cukup berbeda dengan kota-kota lain di Jawa Timur mengingat kota ini berlahan-lahan bergerak menjadi kota metropolis dan kota industri. Pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi suda dimulai sejak periode kolonial. Dari tahun ke tahun penduduk Surabaya cenderung meningkat dan mempunyai tingkat migrasi yang tinggi. Kecenderungan ini semakin diperkuat oleh kemajuan Surabaya yang pesat dengan adanya industri dan perusahaan-perusahaan besar serta cabang-cabang perusahaan perkebunan. Sebagai akibat diberlakukannya Undang-Undang Gula dan Undang-Undang Agraria tahun 1870, penambahan penduduk Eropa di kota ini sangat pesat. Di samping itu banyak juga orang pribumi yang mulai tertarik uuntuk datang ke kota. Pertambahan tanah pertanian yang tidak seimbang dengan penambahan penduduk menyebabkan orang tertarik uuntuk pergi ke kota uuntuk mencari pekerjaan. Di samping itu juga karena adanya keresahan sosial di desa. Banyak sekali orang-orang desa yang berurbanisasi ke Surabaya terutama pada awal abad ke-20. Pada tahun 1906, ketika kota Surabaya ditetapkan sebagai *gemeente*, jumlah penduduk di kota ini sudah mencapai 150.188, dengan perincian, penduduk Eropa berjumlah 8.063, pribumi 124.473, Cina 14.843, Arab 2.482, dan Timur Asing berjumlah 327.¹²

¹² Lihat G.H. von Faber, *Nieuw Soerabaia, De Geschiedenis van Indies Voornamste Koopstad in de eerste*

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.¹³ 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-

Kwarteeuw Sedert Hare Instelling 1906-1931, (Soerabaia: Gemeente Soerabaia, 1933), hlm. 2.

¹³ 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.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

mana, saluran air tidak tersedia, peraturan belum ada, tidak ada udara bersih dan sinar matahari yang masuk ke rumah. Akibatnya meledaklah penyakit menular.¹⁴ 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.¹⁵ Baru sesudah tahun 1920-an pemerintah Hindia Belanda dengan biaya ala kadarnya mencoba untuk memperbaiki keadaan kampung-kampung pemukiman di Surabaya. Namun dalam periode sesudahnya terjadi berbagai perubahan menyangkut kebijakan pemukiman di kota Surabaya seiring dengan berbagai perubahan politik di negeri ini. Pada tahun 1930-an terjadi krisis hebat yang melanda dunia. Hal ini tentu saja sangat berpengaruh dengan kondisi kota Surabaya. Tahun 1942 Belanda menyerah kepada Jepang, kota Surabaya pun dalam kekuasaan pemerintah pendudukan Jepang. Perubahan terjadi lagi pada tahun 1945, di mana secara politis Indonesia memiliki pemerintahan sendiri yang merdeka. Antara tahun 1945 sampai tahun 1960, juga terjadi berbagai perubahan

¹⁴ Faber, *Op. Cit.*, 1931, hlm. 239.

¹⁵ Lihat uraian Erica Bogaers, "Ir. Thomas Karsten en de Ontwikkeling van de Stedebouw in Nederlands-Indie, 1915-1940," Skripsi Doktorat Planologi Universiteit van Amsterdam, Juni 1983.

politik yang amat cepat. Pada periode ini berbagai kebijakan tentu saja juga mempengaruhi kondisi kota Surabaya.

Sejak kemerdekaan, dimana kota Surabaya tumbuh menjadi kota industri yang besar maka jumlah penduduk yang senantiasa mengalami kenaikan menjadi salah satu problem utama. Pada tahun 1980 misalnya, jumlah penduduk kota ini sudah mencapai 2 juta jiwa, dan pada tahun 1990 melonjak menjadi lebih dari 2,4 juta jiwa. Dan data terakhir tahun 2002 penduduk Kota Surabaya telah bertambah menjadi 2.599.796.¹⁶ Penduduk Surabaya tumbuh lebih dari 4 % per tahun antara tahun 1920 sampai tahun 1971, kemudian turun menjadi 3,2 % setelah tahun 1970-an. Ketika perhitungan ini dilakukan kembali pada rentang tahun 1980-1990, laju pertumbuhan penduduk turun menjadi 2,06 %. Dan pada rentang antara tahun 1990-2000 pertumbuhan penduduk turun drastis menjadi 0,5 %.

Dari berbagai daerah di Jawa Timur, Surabaya dan Sidoarjo merupakan dua daerah dengan kepadatan penduduk yang relatif paling tinggi. Pada tahun 2000 misalnya, kepadatan penduduk kota Surabaya mencapai 7.492 jiwa per kilometer persegi tertinggi diantara kota-kota di Jawa Timur. Sedangkan untuk Kabupaten

¹⁶ BAPPEKO dan BPS Kota Surabaya, *Surabaya dalam Angka Tahun 2002*, (Surabaya: BAPPEKO dan BPS, 2003), hlm. 72.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Sidoarjo kepadatannya mencapai angka 1.997 jiwa per kilometer persegi, tertinggi diantara kabupaten-kabupaten di Jawa Timur.¹⁷ Sidoarjo menjadi daerah yang padat karena menjadi satelit dari Kota Surabaya. Sebagian besar orang-orang yang kerja di Surabaya saat ini lebih memilih bertempat tinggal di Sidoarjo karena harga rumah di daerah ini relatif lebih terjangkau bila dibandingkan dengan Surabaya. Dengan demikian maka saat ini Sidoarjo menjadi salah satu kota tujuan bagi para pendatang. Hal ini dibuktikan dengan data yang dihimpun oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidoarjo. Data tersebut menunjukkan bahwa pada bulan Mei tahun 2004 jumlah pendatang di Kabupaten Sidoarjo sebanyak 1.859 orang, sementara jumlah penduduk yang pindah dari kabupaten ini hanya 836 orang.¹⁸ Dari data tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa saat ini Sidoarjo juga telah menjadi daerah tujuan para urban.

Sebagai satelit dari kota yang lebih besar maka konsentrasi penduduk ada di kecamatan-kecamatan perbatasan, seperti Kecamatan Waru dan Kecamatan Taman. Di dua kecamatan tersebut kepadatan penduduknya juga sangat tinggi. Jumlah penduduk Kecamatan Waru misalnya pada tahun 2003 berjumlah 210.426 jiwa

¹⁷ BPS Jatim, *Jawa Timur dalam Angka 2000*, (Surabaya: BPS Jatim, 2001), hlm. 55.

¹⁸ Laporan Kependudukan Kabupaten Sidoarjo Bulan Mei 2004, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaen Sidoarjo, 2004.

dengan kepadatan penduduk mencapai 8.832 jiwa per kilometer persegi. Sedangkan Kecamatan Taman jumlah penduduknya mencapai 176.704 jiwa dengan kepadatan penduduk 5.706 jiwa per kilometer persegi.¹⁹

C. Melacak Akar Perkembangan Kota Surabaya

Saat ini kita dihadapkan pada sebuah kenyataan tentang perubahan-perubahan yang sangat menakjubkan atas kota Surabaya. Pembangunan fisik terjadi di mana-mana, sehingga dengan sendirinya telah merubah sebagian besar wajah kota Surabaya. Perubahan inilah yang semakin memantapkan peran Surabaya sebagai pusat perkembangan wilayah Indonesia bagian timur dan menjadikannya predikat kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta.

Pramudya Ananta Tur dalam tetraloginya telah menyebut-nyebut bahwa kota Surabaya telah lama menjadi kota terbesar kedua setelah Jakarta. Demikian juga Soekarno, mantan Presiden Republik Indonesia pertama juga mengungkapkan bahwa Surabaya sudah sejak lama berkembang menjadi kota yang aktif dan merupakan pusat berbagai kegiatan utama di Indonesia bagian timur. Hal ini sebagaimana ia gambarkan dalam memoarnya.

¹⁹ BPS Sidoarjo, *Sidoarjo dalam Angka 2003*, (Sidoarjo, BPS, 2004), hlm. 55.

“Kota pelabuhan yang sibuk dan ribut, lebih menyerupai kota New York. Pelabuhanya baik dan menjadi pusat perdagangan yang aktif. Ia menjadi kota industri yang penting dengan 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 bersdemangat menyala-nyala. Ia menjadi kota dimana bergejolak persaingan, pemboikotan, perkelahian di jalan-jalan.....”²⁰

Kondisi kota yang telah demikian ramai dan dinamis telah menjadi modal utama untuk perkembangan kota Surabaya pada masa-masa selanjutnya. Dalam terminologi yang dibuat oleh Howard Dick, Surabaya kemudian berkembang menjadi *center* dalam hubungannya dengan daerah-daerah di sekitarnya (*binterland*).²¹ Dalam tulisan yang lain Howard Dick menggambarkan hubungan antara sebuah kota dengan daerah pedalamannya (*binterland*) dalam tiga model. **Pertama**, yang merupakan kasus batas, ialah bila kota kota itu merupakan sebuah enklave, yang didukung oleh ekonomi internasional namun mengabaikan daerah pedalamannya.

²⁰ Cindy Adams, *Bung Karno, Penjambung Lidah Rakyat*, (Jakarta: PT. Gunung Agung, 1966). Hlm. 45-46. Lihat juga G.H. von Faber, *Oud Soerabaia: De Geschiedenis van Indie's Eerste Koopstad van De Oudste Tijden tot De Instelling van Den Gemeenteraad (1906)*, (Soerabaia: Gemeente Soerabaia, 1931).

²¹ Howard W. Dick, *Surabaya City of Work: A Socioeconomic History, 1900-2000*, (Athens: Ohio University Press, 2002).

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Yang **kedua** ialah kota itu membeuntuk semacam hubungan parasit dengan daerah pedalamannya, mengurus surplus ekonominya namun hanya mengembalikan sedikit.

Yang **ketiga** merupakan lawannya ialah dimana kota itu bertindak suatu kutub pertumbuhan (*growth pole*) bagi pembangunan daerah pedalamannya, mengirimkan permintaan akan produksi barang-barang dan jasa-jasa di daerah pedalaman dan mendorong penyerapan tenaga kerja.²²

Pada tahun 1940-an selama beberapa tahun Surabaya telah memerankan dirinya sebagai enklave yang sebenarnya.²³ Di kahir masa pendudukan Jepang kota ini terputus hubungannya dengan ekonomi internasional karena tidak ada lagi ekspor dan impor akibat blokade kapal-kapal selam sekutu. Setelah itu kota Surabaya terputus dan terisolasi dengan daerah pedalamannya, yang dikuasai oleh pejuang Republik Indonesia. Bahkan pasokan listrik dan air juga telah dihentikan.

Setelah kemerdekaan Surabaya mulai memperlihatkan ciri-ciri yang kedua. Tidak dapat disangkal jumlah penduduk tumbuh lebih lambat pada tahun 1950-an dan 1960-an dari pada dalam tahun-tahun 1920-an yang lebih makmur. Tak pelak lagi muncul ciri-ciri 'bias perkotaan': pekerjaan umum dengan pembayaran dalam

²² Howard W. Dick, "Peran Ekonomi Kota Surabaya," dalam Howard W. Dick, et al., *Pembangunan yang Berimbang: Jawa Timur dalam Era Orde Baru*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 474.

²³ William H. Frederick, *Pandangan dan Gejolak: Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia (Surabaya 1926-1946)*, (Jakarta: Gramedia, 1989).

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

bentuk barang lebih mudah diperoleh diperkotaan, dan per kapita lebih banyak uang beredar di kota dari pada di daerah pedalamannya. Setelah melonggarnya kekuasaan kolonial kota ini lebih terbuka. Golongan kelas menengah yang makmur yang kebanyakan orang Belanda tidak lagi menikmati cara kehidupan mewah di kompleks pemukiman yang terisolasi pinggiran kota dari kemiskinan di kampung-kampung dan di desa-desa. Pagar yang mempertahankan dualisme ini runtuh. Meledaknya jumlah becak, pendudukan tidak sah lahan-lahan kosong oleh para penghuni liar,²⁴ menjamurnya pedagang kaki lima, dan meluasnya pelacuran semuanya merupakan bagian dari sebuah revolusi sosial yang setelah tahun 1958, sedikit didorong oleh pemerintah kota yang dikuasai kaum komunis.²⁵

Model ketiga, tentang kota sebagai sebuah 'kutub pertumbuhan' menurut Howard Dick untuk konteks kota Surabaya terjadi dalam dua periode, yaitu sebelum Depresi Besar tahun 1930-an dan sesudah tahun 1970-an. Sampai tahun 1930-an kota Surabaya merupakan kota utama pengeksport komoditi perkebunan terbesar. Kota Surabaya dan daerah-daerah pedalamannya (*hinterland*) nampaknya

²⁴ Untuk masalah pemukiman liar lihat Purnawan Basundoro, "Pembangunan Kota Dan Perebutan Ruang: Studi Tentang Pemukiman Liar Di Kota Surabaya," Makalah dipresentasikan pada The First International Conference on Urban History, Surabaya 23-25 Agustus 2004

²⁵ Dick, 1997, *Op. Cit.*, hlm. 476.

memperoleh keuntungan dari tingginya permintaan internasional akan hasil tanaman perkebunan. Pada awal tahun 1970-an, ketika ekonomi Indonesia mulai menanjak dan bersama itu pula ekonomi Jawa Timur, mulai terjadi interaksi yang saling menguntungkan antara ekonomi pedesaan dan ekonomi perkotaan. Pertama, revolusi hijau yang berlangsung cepat di pedesaan Jawa Timur telah meningkatkan daya beli yang seterusnya mendukung tenaga kerja non-pertanian. Kedua, pembangunan industri dengan cepat menyebar ke luar batas-batas kota Surabaya masuk ke koridor Surabaya-Malang. Daerah-daerah yang meliputi dua kawasan tersebut adalah Sidoarjo dan Pasuruan, yang sampai saat ini tetap menjadi kawasan industri terkemuka di Jawa Timur.²⁶

Melubernya kawasan industri ke luar kota Surabaya pada gilirannya telah membuka banyak kesempatan kerja di luar pertanian. Interaksi antara pembangunan pertanian dan pembangunan industri memperoleh dukungan dari revolusi mobilitas yang ditimbulkan oleh berkembangnya transportasi darat dalam bentuk kendaraan umum seperti *bison*, dan bis. Berkembangnya sistem transportasi di kota Surabaya dan sekitarnya pada gilirannya membutuhkan infrastruktur yang lebih memadai seperti terminal yang lebih representatif. Hal ini kemudian diwujudkan dengan

²⁶ *Ibid.*

dipindahkannya terminal angkutan antar kota dari Joyoboyo ke Bungurasih (terminal Purabaya) yang berada di daerah Sidoarjo. Keberadaan terminal ini di satu sisi telah berperan sangat penting dalam mendukung keberadaan kota Surabaya, tetapi di sisi yang lain dalam perkembangannya memunculkan permasalahan dengan Kabupaten Sidoarjo yang secara administratif menaungi keberadaan terminal tersebut.

D. Batas Wilayah : Jelas Secara Administratif, Bias secara Fisik

Secara umum gambaran yang nampak pada kota Surabaya adalah sebuah kawasan perkotaan yang secara administratif berbatasan dengan; sebelah utara dan timur dengan Selat Madura, sebelah barat dengan Kabupaten Gresik, dan sebelah selatan dengan Kabupaten Sidoarjo. Walaupun secara administratif sangat jelas batas-batasnya namun kenyataan fisiknya sangat berbeda, terutama dengan dua kabupaten yang melingkupinya yaitu Gresik dan Sidoarjo. Dengan dua daerah tersebut saat ini sulit ditengarai mana batas-batas fisik yang memisahkan kota Surabaya dengan keduanya. Hampir-hampir antara Surabaya dengan daerah sekelilingnya sudah menyatu. Hal ini disebabkan pesatnya pembangunan fisik yang telah melebarkan kota Surabaya ke segala arah. Namun demikian ada beberapa batas geografis yang bisa memisahkan terutama antara Surabaya dengan Sidoarjo di

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

beberapa titik. Batas geografis tersebut antara lain adalah Sungai Kalimas yang di bagian barat memisahkan antara wilayah Surabaya dengan Sidoarjo. Selain kawasan tersebut batas-batasnya hanya bisa dikenali secara administratif.

Fenomena menyatunya wilayah sebuah kota dengan kota-kota lain disekelilingnya yang pada awalnya hanya merupakan satelit dari kota yang bersangkutan dapat diterangkan dengan menggunakan konsep yang oleh Bergel disebut *conurbation*.²⁷ Di jalan-jalan besar ke luar kota yang menghubungkan kota tersebut dengan kota lainnya selalu ada kecenderungan munculnya bangunan-bangunan baru. Munculnya bangunan-bangunan baru tersebut disebut proses *conurbation*. Kalau dari kota lainnya yang merupakan antipodanya juga tumbuh dan berkembang *conurbation* yang serupa, ada kemungkinan terjadi pertemuan antara dua *conurbation* tersebut. Pertemuan d tersebut disebut juga dengan *agglomeration*. *Agglomeration* berarti pula bertemunya dua kota yang berbeda. Dalam kasus Kota Surabaya dengan Kota Sidoarjo, terminal Purabaya (Bungurasih) dapat dikategorikan merupakan titik pertemuan (*agglomeration*) dua kota tersebut. Karena merupakan titik pertemuan, maka Bungurasih menjadi perhatian utama dari kedua pemerintah daerah tersebut.

²⁷ M. Rahardjo, *Perkembangan Kota dan Beberapa Permasalahannya*, (Yogyakarta: FISIPOL UGM, 1981), hlm. 40.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Salah satu fasilitas publik yang berada di wilayah perbatasan adalah terminal Purabaya yang oleh masyarakat lebih dikenal dengan sebutan terminal Bungurasih. Terminal ini dibangun pada tahun 1990 untuk menggantikan terminal Joyoboyo yang kapasitasnya sudah tidak memadai karena lokasinya sudah di tengah kota. Terminal ini berada di Desa Bungurasih, Kecamatan Waru, Kabupaten Sidoarjo. Luasnya mencapai kurang lebih 12 hektar. Terminal Purabaya merupakan terminal tipe A, yang secara teknis sangat menguntungkan bagi para pengguna karena:

- Terletak diantara persimpangan jalan ke arah timur, selatan, dan barat dan mudah dijangkau oleh kendaraan umum dari segala arah.
- Dekat dengan jalan tol dan jalan arteri
- Tersedianya areal yang cukup luas.
- Pengembangan kota Surabaya yang cenderung ke arah selatan (Kota Sidoarjo).

Operasional terminal Purabaya dilaksanakan selama 24 jam dibagi dalam 3 shift yang masing-masing shift melaksanakan tugas selama 8 jam secara bergantian.

Untuk mendukung operasional terminal diperlukan personil sebagai berikut:

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

karyawan UPTD Terminal Purabaya sebanyak 256 orang, polisi 50 orang, tentara (Koramil) 6 orang, PMI 4 orang.²⁸

Sebagai pengganti terminal Joyoboyo, terminal Purabaya berfungsi antara lain sebagai tempat transit beberapa jenis angkutan penumpang, diantaranya Angkutan Antar Kota Antar Propinsi, Angkutan Antar Kota Dalam Propinsi, Angkutan Kota, dan Angkutan Taksi dan Angguna. Pembangunannya menelan dana Rp. 13.359.291.585, yang berasal dari dua sumber yaitu APBD Kota Surabaya sebesar Rp. 9.939.291.585 dan pinjaman dari Departemen Keuangan sebesar Rp. 3.420.000.000 yang pembayarannya ditanggung oleh Pemerintah Kota Surabaya.²⁹

Walaupun secara administratif terminal Purabaya berada di wilayah Kabupaten Sidoarjo, namun secara teknis pengelolaan terminal tersebut ada di tangan Pemerintah Kota Surabaya. Kondisi yang timpang seperti itulah yang saat ini menimbulkan sedikit ganjalan antara kedua pemerintah daerah tersebut. Di samping berkaitan dengan persoalan administrasi, persoalan yang muncul lebih

²⁸ Dinas Perhubungan Kota Surabaya, *Profil Terminal Penumpang Umum Kota Surabaya*, (Surabaya: Dishub Kota Surabaya, TT), hlm. 4.

²⁹ Dinas Perhubungan Kota Surabaya, *Profil Terminal Penumpang Umum Kota Surabaya*, (Surabaya: Dishub Kota Surabaya, TT), hlm. 4.

dilatarbelakangi dengan persoalan pembagian penghasilan terminal yang kurang berimbang.

Mengingat terminal Purabaya di bangun di wilayah Kabupaten Sidoarjo sementara yang mendanai pembangunan tersebut adalah Pemerintah Kota Surabaya, maka pengoperasiannya diatur dalam kerjasama antara kedua daerah tersebut dengan sebuah Perjanjian Nomor 30 Tahun 1991, yang disepakati tanggal 11 Maret 1991. Isi dari perjanjian tersebut adalah:

- Pembangunan dan pengelolaan dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.
- Tanah dan bangunan menjadi milik Pemerintah Kota Surabaya
- Retribusi terminal ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo
- Pajak Daerah seperti reklame, PP1 merupakan hak Kabupaten Sidoarjo.

Adapun pendapatan yang diperoleh oleh terminal Purabaya pada sepuluh tahun pertama dialokasikan uuntuk kepentingan sebagai berikut: biaya operasional 25 %, pengembalian investasi 50 %, sisanya dinyatakan sebagai hasil bersih (keuntungan) dan dibagi uuntuk dua daerah, Surabaya mendapat 20 % dan Sidoarjo mendapat 5 %. Pada sepuluh tahun kedua pembagiannya berbeda, yaitu: uuntuk biaya operasional 30 %, dan sisanya merupakan keuntungan dan dibagi uuntuk dua

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

daerah, Surabaya mendapatkan 40 %, sedangkan yang 30 % ,menjadi hak milik Kabupaten Sidoarjo.³⁰ Secara riil pendapatan dari terminal Purabaya dari tahun ke tahun selalu mengalami kenaikan. Hal ini bisa dilihat pada angka-angka sebagai berikut terutama pendapatan dari retribusi penumpang: pada tahun 1999 Rp. 1.962.401.150, tahun 2000 mengalami peningkatan sampai hampir empat kali lipat yaitu menjadi Rp. 5.159.302.000. Setelah tahun itu selama tiga tahun berturut-turut jumlah pendapatnya cukup stabil Tahun 2001 berjumlah Rp. 6.694.206.800, tahun 2002 Rp. 7.082.751.287 dan pada tahun 2003 Rp. 6.799.682.152.³¹ Pada masa-masa awal krisis ekonomi jumlah pendapatan terminal memang turun drastis. Hal ini terkait erat dengan kebijakan uuntuk menghapus retribusi penumpang yang akan masuk ke peron terminal. Namun ketika kebijakan tersebut dicabut kembali maka berangsur-angsur pendapatan terminal kembali stabil.

Nampaknya ada alasan tersendiri mengapa keuntungan yang didapatkan dari terminal tidak dibagi sama besar antara Pemerintah Kota Surabaya sebagai pengelola terminal dengan Kabupaten Sidoarjo sebagai daerah yang secara administratif menaungi terminal tersebut. Pembagian keuntungan yang timpang inilah yang akhir-akhir ini memunculkan polemik antara Pemerintah Kota Surabaya dengan

³⁰ *Ibid.*, hlm. 5.

³¹ *Ibid.*, hlm. 23.

Kabupaten Sidoarjo. Masing-masing daerah mencoba mengklaim keberadaan terminal tersebut berdasarkan alasan masing-masing yang kuat.

Sebagai terminal utama dan merupakan pintu gerbang Kota Surabaya, terminal Purabaya menjadi pintu utama masuk dan keluarnya warga Kota Surabaya dan para pendatang. Kondisi ini dapat dilihat pada jumlah orang yang datang dan berangkat dari terminal ini sebagaimana terlihat pada angka-angka berikut. Pada tahun 1999 jumlah penumpang yang datang di terminal Purabaya berjumlah 73.849.583 orang sedangkan yang berangkat berjumlah 82.741.228 orang. Pada tahun 2000 jumlah penumpang datang sebanyak 65.848.635 orang dan yang berangkat berjumlah 67.561.409 orang. Tahun 2001 jumlah penumpang datang sebanyak 41.546.545 orang dan yang berangkat 56.927.805 orang. Dan pada tahun 2002 jumlah orang yang datang di terminal Purabaya berjumlah 49.175.200 orang dan yang berangkat melalui terminal ini berjumlah 60.536.670 orang.³²

Adapun jumlah kendaraan yang datang dan pergi di terminal ini juga menunjukkan jumlah yang sebanding dengan jumlah penumpang yang datang dan berangkat dari terminal Purabaya. Hal ini bisa dilihat pada angka-angka sebagai berikut. Tahun 1999 jumlah kendaraan yang datang berjumlah 1.464.852 buah dan

³² BAPPEKO dan BPS Kota Surabaya, *Surabaya dalam Angka Tahun 2002*, (Surabaya: BAPPEKO dan BPS, 2003), hlm. 341.

yang berangkat berjumlah 1.462.606 buah, tahun 2000 jumlah kendaraan yang datang 1.309.908 buah dan yang berangkat berjumlah 1.195.263 buah. Tahun 2001 kendaraan yang datang berjumlah 977.040 buah dan yang berangkat berjumlah 992.430 buah, menurun drastis dari tahun-tahun sebelumnya. Kurang begitu jelas apa yang menjadi penyebab dari menurunnya jumlah kendaraan yang datang dan berangkat dari terminal Purabaya pada tahun ini. Tetapi kondisi tersebut menunjukkan angka yang naik kembali untuk tahun 2002. Pada tahun ini jumlah kendaraan yang datang berjumlah 1.052.051 buah dan yang berangkat berjumlah 1.077.236 buah.³³ Jumlah yang demikian besar dari jumlah kendaraan dan penumpang yang datang dan pergi dari terminal tersebut dan grafik yang turun-naik menunjukkan bahwa pintu gerbang utama Kota Surabaya dan sekitarnya ini begitu dinamis. Dan angka-angka tersebut sebenarnya juga menunjukkan bahwa kawasan Kota Surabaya merupakan kawasan yang begitu menarik untuk didatangi oleh para pendatang dari daerah-daerah di luar kota Surabaya yang mencoba mengadu nasib di kota ini.

Fasilitas publik lain yang berada di wilayah perbatasan adalah Bandar Udara Juanda (Bandara Juanda). Bandara tersebut terletak di Kecamatan Sedati, yang juga

³³ *Ibid.*, hlm. 340.

merupakan batas administratif antara Kota Surabaya dengan Kabupaten Sidoarjo. Saat ini Bandara Juanda merupakan kawasan vital yang berada di dua daerah tersebut, apalagi statusnya adalah bandara internasional yang notabene nya adalah pintu gerbang Indonesia untuk wilayah timur. Pengelolaan bandara tersebut tidak ditangani oleh pemerintah daerah, baik oleh Pemerintah Kota Surabaya maupun oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Pengelolaannya langsung ditangani oleh PT Angkasa Pura, sebuah BUMN yang khusus menangani/mengelola bandara-bandara di seluruh Indonesia. Karena pengelolaannya yang bersifat nasional, maka di era otonomi ini keberadaan bandara tersebut tidak dipermasalahkan oleh pemerintah daerah setempat (Sidoarjo), walaupun akhir-akhir ini nampaknya ada upaya dari pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo agar bisa mendapatkan bagian keuntungan dari pengelolaan bandara tersebut. Pemerintah daerah sendiri nampaknya tidak pernah tahu berapa pendapatan yang diperoleh pengelola bandara Juanda untuk tiap tahun.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

BAB IV

PEMETAAN MASALAH WILAYAH PERBATASAN

Pengembangan wilayah perbatasan antar kota/kabupaten merupakan bagian integral dari pembangunan regional. Pengelola wilayah perbatasan menghendaki adanya perhatian yang lebih fokus agar terjadi peningkatan kualitas pembangunan dan kualitas penduduk di wilayah tersebut. Secara garis besar, permasalahan pembangunan wilayah perbatasan Surabaya-Sidoarjo diantaranya mencakup : permasalahan kondisi geografis, demografis dan topografi wilayah; permasalahan yang berdimensi lokal berupa pemukiman, distribusi bagi hasil, perburuhan, kependudukan, masalah lingkungan, banjir, lalu lintas dan transportasi, tata ruang wilayah; dan permasalahan berdimensi ekonomi, yaitu padatnya lahan industri, belum berkembangnya komoditas unggulan yang sinergis.

Akumulasi permasalahan tersebut tak jarang berdampak merebaknya problema sosial dan meruncingnya konflik, manakala dalam setiap pengembangan wilayah perbatasan tidak demokratis dan berdasarkan komunitas yang utuh. Mengingat itu, pengembangan wilayah perbatasan dihadapkan pada kenyataan yang

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

menurut Terry Mc Gee³⁴, terbagi dalam dua hal yang amat mencolok. Pertama, kotanya telah tumbuh secara luar biasa. Kedua, pertumbuhan-pertumbuhan itu tidak disertai dengan tingkat kualitas perekonomian, terutama yang memberikan peluang kerja bagi para penduduknya.

Ini merupakan konsekuensi logis dari kawasan perbatasan Kota Surabaya – Kabupaten Sidoarjo, misalnya, yang mana keuntungan dari pertumbuhan ekonomi kotanya tidak dijajarkan ke wilayah di belakangnya (*binterland*) atau *innovation and the benefits or urban economic growth*.³⁵ Itu berarti, efek tetesan ke bawah (*trickle down effect*) dan efek menyebar (*spread effect*) tidak tampak dari pusat-pusat pertumbuhan. Todari (1981) menyebut kondisi itu sebagai fenomena “urbanisasi berlebih” yakni ketidakseimbangan antara urbanisasi dan tingkat pertumbuhan ekonomi kota. Dengan kondisi seperti itu, Surabaya tampak jelas menjadi suatu kota dengan ciri sebagai *region based urbanization*, yakni perkembangan yang hanya berpusat pada perkembangan kota inti.

³⁴ Mc Gee, Terry, *The Urbanization Process in the Third World: Eksplorations in Search of a Theory*, 1971.

³⁵ Rondinelli, Dennis A and Cheema, G. Shabbir, ed. (1983), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

A. Sosial dan Kependudukan

Identifikasi sosial kependudukan pada wilayah perbatasan Kota Surabaya – Kabupaten Sidoarjo terkait profil penduduk dan masalah sosial budaya masyarakat. Dilihat dari profil penduduknya sangat berpotensi untuk dapat dimanfaatkan sebagai tenaga kerja (buruh, swasta, tani dll). Apalagi bila dikaitkan dengan penggunaan lahan yang banyak terdapat kawasan terbangun berupa pertanian, kawasan industri dan perumahan, terutama wilayah yang berbatasan dengan Kota Surabaya³⁶.

Keterbukaan warga untuk menerima pendatang baru dapat dikatakan cukup baik, hal ini dapat dilihat dari pola mobilitas penduduk, dimana yang datang lebih banyak dibandingkan dengan penduduk yang pergi (hal ini dapat dilihat dari banyaknya tenaga buruh pabrik yang umumnya berasal dari luar daerah Kabupaten Sidoarjo). Interaksi dengan dunia luar dilakukan melalui media massa misal : radio, TV, koran, majalah dan sebagainya.

³⁶ Laporan Identifikasi Potensi dan Masalah Pembangunan di Kawasan Perbatasan Kabupaten Sidoarjo, Tahun 2003.

Berdasarkan pengamatan di lapangan masalah sosial yang terkait dengan tata ruang adalah masalah pedagang kaki lima (PKL). Namun pedagang kaki lima yang banyak menimbulkan konflik adalah pedagang kaki lima yang terdapat di Kecamatan Waru, khususnya Desa Kedungrejo, Desa Bungurasih, Desa Medaeng, Desa Wadungasri. Pedagang kaki lima ini menempati lahan kosong di bawah jembatan (*fly over*) yang menyebabkan kemacetan dan kekumuhan.

Pedagang kaki lima ini dipicu oleh adanya pasar Kedungrejo, di samping itu pedagang pasar ini meluber hingga memanfaatkan trotoar dan jalan sehingga menambah kemacetan dan kekumuhan daerah ini. Sedangkan perilaku sosial masyarakat yang menyimpang lainnya adalah terkait dengan bermunculannya permukiman kumuh dan padat secara liar, seperti permukiman kumuh yang memanfaatkan bantaran sungai yang terjadi di Kecamatan Taman Desa Sepanjang serta Kecamatan Desa Wonocolo.

Sementara itu, menurut Sigit petugas Satpol PP. Kab. Sidoarjo³⁷, banyak PKL di Pondok Candra yang melanggar ketertiban jalan umum, mereka lebih mengaku sebagai warga Surabaya ketimbang Sidoarjo. Untuk masalah seperti ini kita sulit

³⁷ Wawancara pada 15 Juli 2004

untuk menindak, padahal mereka berbuat salah di wilayah hukum Sidoarjo. Untuk masalah PKL, Sidoarjo sekarang ini ibaratnya sebagai pasar, PKL asal Sidoarjo sebenarnya tidak terlalu banyak. Yang paling banyak PKL pendatang, PKL asli Sidoarjo paling 30%. Di Pasar Waru misalnya, hampir tiap hari ditertibkan, tetapi tetap muncul juga karena di situ ada pasar. Sangat sulit penertibannya. Penataan PKL sebenarnya menjadi tanggungjawab kecamatan masing-masing.

Demikian juga dengan masalah PSK (pekerja seks komersial), sering kali PSK yang beroperasi di perbatasan, ketika diadakan operasi penangkapan para PSK akan lari ke daerah lain, misalnya menuju Surabaya. Kalau sudah lari ke daerah lain, kita tidak bisa berbuat apa-apa karena itu bukan wilayah hukum kita. Sehingga kalau ada rencana *garukan* harus ada koordinasi dengan wilayah yang berbatasan.

Secara garis besar teori-teori migrasi menyimpulkan kalau mobilitas penduduk terjadi melalui dua hal. Pertama, apabila seseorang mengalami tekanan, baik ekonomi, sosial maupun psikologi di tempat ia berada. Tiap-tiap individu mempunyai kebutuhan yang berbeda-beda, semakin heterogen struktur penduduk di suatu daerah, maka semakin heterogen pula kebutuhan mereka. Kedua, apabila terjadi perbedaan nilai kefaedahan wilayah antara tempat yang satu dengan tempat

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

yang lain. Apabila tempat yang satu dengan tempat yang lain tidak ada perbedaan kefaedahan wilayah, tidak akan terjadi mobilitas penduduk.

Di negara-negara yang sedang membangun, alasan utama seseorang melakukan mobiltas adalah alasan ekonomi. Jadi, arah arus mobilitas penduduk ke tempat yang terdapat pasaran kerja. Pola mobilitas horizontal dapat dibagi menjadi dua, yaitu mobilitas penduduk permanen dan mobilitas penduduk non permanen. Mobilitas penduduk permanen adalah gerak penduduk dari daerah asal menuju ke daerah tujuan dengan ada niatan untuk menetap di daerah tujuan. Mobilitas penduduk non permanen adalah gerak penduduk dari daerah asal ke daerah tujuan dengan tidak ada niatan untuk menetap di daerah tujuan. Agar para migran mempunyai alternatif lain daerah tujuan, pembangunan harus dilaksanakan di beberapa wilayah, sehingga daerah tujuan migran menjadi terpencair³⁸.

Berdasarkan analisis migran dari hasil sensus penduduk tahun 2000 untuk Provinsi Jawa Timur (Jatim) dalam kurun waktu tahun 1995-2000, jumlah migran yang masuk ke Kabupaten Sidoarjo sebanyak 111.409 orang. Dari jumlah tersebut,

³⁸ pidato ilmiah Prof. Dr. I Nyoman Adhika M.S. ketika dirinya dikukuhkan menjadi guru besar Unesa ke-39 dalam bidang/ilmu kependudukan di Auditorium lantai 3 Kantor Pusat Unesa Ketintang (25/5/2004)

35.859 orang berasal dari Kota Surabaya dan sisanya berasal dari kabupaten/kota lain di Jatim. Tingginya migran yang masuk dari Kota Surabaya dikarenakan harus mengikuti kepindahan tempat perusahaan, lembaga, kantor yang pindah ke Kabupaten Sidoarjo.

Di samping itu, ada juga pekerja-pekerja baru yang berasal dari Kota Surabaya yang ingin bekerja di Sidoarjo. Mereka merasa bahwa di Kabupaten Sidoarjo, persaingan untuk mendapatkan pekerjaan tidak seketat di Surabaya. Sementara itu, menurut Kepala Dispendukcapil Pemkot Surabaya Drs. Marzuki Kusuma MSi, mobilitas sosial kaum urban, memperlihatkan kecenderungan meningkat dari tahun ke tahun³⁹. Kecenderungan ini setidaknya terlihat dari catatan mobilitas yang ada di kecamatan.

Sayangnya selama ini tidak ada kerjasama terpadu diantara Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo untuk menanggulangi laju urbanisasi ke Surabaya maupun pendataan mobilitas penduduk Surabaya-Sidoarjo⁴⁰. Padahal kerjasama tersebut sangat penting, yang ada selama ini lebih merupakan rapat koordinasi yang

³⁹ Lihat table mutasi penduduk dari kabupaten/kota se-Jawa Timur ke 31 kecamatan di Surabaya pada bab 3.

⁴⁰ Wawancara dengan Kepala Dispenduk Capil Pemkot Surabaya, Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Marzuki Kusuma, 18 Mei 2004

difasilitasi Dispenduknaker Provinsi Jatim. Implementasi hasil koordinasi di lapangan juga kurang berjalan maksimal, sebab bagaimanapun juga daerah menjadi pendonor urban. Diantaranya, Jombang, Kediri, Nganjuk, Lamongan, Malang dan Tuban.

Seharusnya kabupaten dan daerah-daerah bisa memberi rambu-rambu awal agar arus urban tidak menambah beban. Kaum urban menjadi beban karena; (1) tak adanya jaminan pekerjaan, tempat tinggal tidak tetap dan masalah kamtibmas, padahal tiap hari kaum urban kan juga butuh makan. Bagaimanapun juga urbanisasi lebih banyak ruginya, masih untung kalau punya *skill* yang tinggi tapi nyatanya kecenderungan kaum urban tidak memiliki *skill* memadai sehingga mereka mengalami kesulitan untuk bersaing di tengah ketatnya persaingan hidup di Kota Surabaya, padahal tujuan kaum urban yakni untuk memperbaiki taraf hidup.

Makin metropolis suatu kota/kabupaten maka akan semakin mengundang kaum urban untuk berduyun-duyun membanjiri kota/kabupaten tersebut, hal ini sekaligus menunjukkan adanya ketimpangan laju pembangunan/pertumbuhan antar kota/kabupaten. Untuk mengantisipasinya maka perlu pengembangan daerah perbatasan untuk membendung arus urbanisasi, dan ini seharusnya menjadi beban

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

dan tanggungjawab pemerintah provinsi. Dan implementasi di lapangan perlu melibatkan kerjasama antar dinas diantaranya, Bappeprov, Dispenduknakerprov, Balitbangprov juga dinas perindustrian dan perdagangan.

Hal senada juga diungkapkan oleh Kepala Sub Dinas Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil⁴¹, Drs Abdul Kadir bahwa masalah utama yang dihadapi oleh Pemkot Surabaya sebagai pusat pertumbuhan diantaranya adalah membludaknya kaum urban yang *unknowledge* dan *unskilled* yang berduyun-duyun mendatangi Kota Surabaya. Karena itu sudah saatnya bila pembangunan dirancang dengan menyeimbangkan pertumbuhan antara pusat dan daerah. Selain itu, sekarang menjadi kebutuhan mendesak tentang kebijakan membatasi urban yang masuk ke Surabaya. Sebab bila membiarkan penduduk kelompok *unknowledge* dan *unskilled* membanjiri kota, itu sama halnya membiarkan nasib kota menuju kehancuran⁴².

Karena itu, menurut Kadir, kabupaten/kota di kawasan Gerbangkertosusilo perlu melakukan kerjasama dan koordinasi secara lebih sistematis dan terpadu untuk memudahkan identifikasi warga yang migrasi ke Surabaya. Dengan demikian,

⁴¹Wawancara dengan Kepala Sub Dinas Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil, Drs Abdul Kadir, 18 Mei 2004

⁴²Selama ini terjadi pemindahan pusat-pusat keramaian dan perindustrian ke daerah dan pinggiran Surabaya agar kaum urban tidak memadati Kota Surabaya. Selama ini kawasan perbatasan

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

pemerintah kabupaten/kota di kawasan Gerbangkertosusilo tak akan mengalami kesulitan untuk mengatur pembuatan kartu identitas maupun mengendalikan warga yang hendak mendatangi Surabaya. Demikian pula Kota Surabaya akan lebih mudah untuk memonitoring pembengkakan jumlah penduduk dan dampak sosial yang ditimbulkan.

Identifikasi, razia, operasi yustisi, pengumpulan dan pencatatan kependudukan, terutama terhadap warga/penduduk komuter atau menjadi urban, akan dapat mengurangi problema sosial kependudukan yang selama ini menjadi masalah yang acapkali mengganggu hubungan dan kerja sama antar pemerintah daerah.

Landasan formal untuk menggalakkan kerjasama antar kabupaten/kota khususnya Surabaya –Sidoarjo sebenarnya sudah cukup kuat. Diantaranya Kerjasama Pembangunan Antar Daerah Nomor : 19 Tahun 2002 dan Nomor 130/2219.1/402.5.1/2002 tanggal 23 Desember 2002 dikuatkan lagi oleh keputusan bersama Walikota Surabaya dan Bupati Sidoarjo maka setidaknya ada 8 (delapan) bidang kerjasama pembangunan yakni :

Surabaya – Sidoarjo berkembang lebih cepat ketimbang Kabupaten Sidoarjo sendiri.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

- a. Bidang Tata Ruang
- b. Bidang Transportasi
- c. Bidang Sosial
- d. Bidang Lingkungan Hidup
- e. Bidang Persampahan
- f. Bidang Perindustrian dan Perdagangan
- g. Bidang Pertanian, Perkebunan, Peternakan dan Perikanan
- h. Bidang-bidang lain sesuai dengan kebutuhan daerah.

Dalam bidang tata ruang pada wilayah perbatasan digalakkan sinkronisasi penyusunan Rencana Teknik Tata Ruang (RTRK), Bagian Wilayah Kota (BWK), Unit Distrik (UD) dan Unit Lingkungan (UL). Dalam bidang transportasi, kerjasama dilakukan dengan meningkatkan pembangunan jalan/jembatan dan prasarana terpadu. Bidang sosial dengan meningkatkan penanganan persoalan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Bidang lingkungan hidup dengan pengelolaan sumber air dan pengendalian pencemaran air di wilayah perbatasan dan mencegah, menanggulangi pencemaran. Bidang persampahan dengan meningkatkan sosialisasi

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

bersama tentang pengolahan sampah rumah tangga di wilayah perbatasan dan operasi yustisi.

Bidang perindustrian dan perdagangan dengan meningkatkan kerjasama promosi dan pemasaran untuk industri kecil yang memiliki potensi dan daya saing dan mengembangkan pola alih teknologi. Kerjasama pada bidang pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan diantaranya dengan meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait, meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas tentang keamanan pangan, melaksanakan uji mutu BAH (Bahan Asal Hewan) dan memberikan surat keterangan hasil pengujian, serta koordinasi lintas Dinas Perikanan dan Kelautan kabupaten/kota untuk bersama-sama meminta pembagian/seiring dengan Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Timur dari hasil pengujian mutu hasil perikanan yang diekspor Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo

Sementara itu, menurut Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemkab Sidoarjo, Drs Soetardjo, MSi, masalah kependudukan yang mewarnai

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Kabupaten Sidoarjo, dalam kaitan dengan perbatasan Surabaya – Sidoarjo adalah keengganan warga Surabaya menjadi penduduk musiman yang tinggal di Sidoarjo⁴³.

Padahal, mereka sebenarnya kaum urban yang berinvestasi atau tinggal atau memiliki rumah sekaligus makan di Sidoarjo, tapi mencari nafkahnya di Surabaya. Begitu juga dengan tingkat kepadatan penduduk di kawasan Waru, Taman dan Terminal Bungurasih yang rawan dengan problema sosial, premanisme dan kenakalan remaja.

Permasalahan kependudukan di Sidoarjo semakin rumit ketika Pemkot Surabaya menggelar penertiban PKL dan penggusuran rumah liar. Pasalnya warga yang menjadi korban umumnya mengalihkan usaha PKL ke Sidoarjo khususnya di sekitar Pasar Waru. Sementara korban penggusuran akan memadati kawasan sekitar pinggiran rel di perlintasan kereta api Kabupaten Sidoarjo. Jadi kalau Pemkot Surabaya memilki tekad “bersih kotaku”, dampaknya pada kota Sidoarjo yang menjadi kotor.

Menurut Soetardjo, sudah saatnya Pemkot Surabaya menampung para PKL yang tergsusur pada lokasi yang memadai dan dekat dengan keramaian.

⁴³ Wawancara dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemkab Sidoarjo, Drs

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

B. Ekonomi

Identifikasi sektor ekonomi wilayah perbatasan ini terkait dengan mata pencaharian dan tingkat pendapatan serta peluang kerja dan kesempatan berusaha. Dari hasil pengamatan, ada pola keragaman yang terjadi pada aspek sosial ekonomi tersebut banyak dipengaruhi oleh penggunaan lahan, terutama terkait dengan penggunaan lahan untuk industri. Keberadaan kegiatan tersebut sangat berpotensi menimbulkan tarikan dan bangkitan terhadap kegiatan lain saling menunjang atau mampu memultipliar kegiatan yang lain.

Di samping kegiatan industri, kegiatan lain yang memberikan pengaruh besar terhadap aspek sosial ekonomi adalah kegiatan pertanian. Kegiatan pertanian ini sangat potensial karena produktifitasnya tinggi. Adapun permasalahan yang sering terjadi pada kegiatan pertanian terkait dengan manajemen pengelolaan dan sistem pemasarannya, sehingga perlu penanganan lebih lanjut.

Soetardjo, MSi, pada 19 Mei 2004

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Tabel Potensi dan Masalah Sosial Ekonomi dan Lingkungan Wilayah Perbatasan Kabupaten Sidoarjo Tahun 2003

No	Kecamatan Perbatasan di Kab. Sidoarjo	Kecamatan di Kota/Kab. lain	Potensi	Permasalahan
1.	Waru	Kota Surabaya, Kecamatan : Gunung Anyar, Tengilis Mejoyo, Gayungan	* Kegiatan perdagangan dan jasa (pertokoan Ramayana, pasar Kedungrejo, kegiatan jasa traveling, penginapan, dll), * Kegiatan industri non kawasan, di Desa Medaeng, Ds. Pepelegi, Kureksari, Kedungrejo dan Tambak-sawah * Kegiatan kawasan industri di Berbek * Kegiatan home industri : kerajinan sepatu dan sandal kulit di Desa Wedoro, * Produksi ikan tambak di Desa Tambakrejo dan	* Kegiatan PKL antara lain : Terminal Bungurasih, pasar, jalan raya Medaeng (depan terminal) * Produksi pertanian cenderung semakin merosot, karena alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan terbangun. * Kegiatan perindustrian yang cenderung menghasilkan limbah.

			<p>Tambakoso, yang menghasilkan ikan bandeng, udang windu dan udang putih. Diarah-kan utk pengembangan tambak organik</p> <p>* Terdapat tempat pelelangan ikan (TPI) di Ds Tambakoso</p> <p>* Salah satu wilayah yang menyumbang PAD Kabupaten Sidoarjo cukup besar.</p>	
2	Taman	<p>Kec. Karangpilang - Surabaya dan Kec. Driyorejo, Kab Gresik.</p>	<p>*Kegiatan perdagangan dan jasa (di Kel. Wonocolo), Pasar Induk Agrobis di Jumendo (50 Ha)</p> <p>* Kegiatan industri</p>	<p>* Kegiatan PKL antara lain di : Wonocolo (simpang lima) yang berjualan di pinggir jalan raya Wonocolo</p>

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

			<p>non kawasan, di Sepanjang, Taman, Ngelom, Kletek da sepanjang jalan raya Taman. * Salah satu wilayah yang menyumbang PAD Kab. Sidoarjo cukup besar, yang berasal kegiatan perindustrian (industri pengolahan). * Potensi pertanian cukup</p>	<p>* Produksi pertanian cenderung semakin merosot, karena alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan terbangun. * Kegiatan perindustrian yang cenderung menghasilkan limbah</p>
--	--	--	--	---

			besar yaitu dengan jumlah produksi 111.251 Kw dan luas lahan 1970 Ha.	
--	--	--	---	--

Sementara itu, angka pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Sidoarjo pada tahun 1995 dan tahun 1996 menunjukkan kondisi ekonomi yang mantap, bahkan melampaui atau di atas pertumbuhan ekonomi Jawa Timur dan Nasional. Namun di tahun 1997, pertumbuhan ekonomi Sidoarjo turun sebesar 5,02% hingga tahun 1998, pertumbuhannya naik sebesar 1,72% dan tahun 2000 mengalami peningkatan pertumbuhan sebesar 3,07%⁴⁴.

⁴⁴ Perencanaan Strategik Forum Gerakan Reformasi Sidoarjo Tahun 2002 - 2005.

C. Lingkungan

Pembangunan dan dampak lingkungan merupakan dua kosakata yang saling melengkapi dalam setiap tahap perkembangan kota. Pencemaran udara, air, masalah sampah dan banjir menjadi persoalan serius yang membayangi masyarakat dalam setiap kebijakan pembangunan kota.

Sebagai catatan, Jawa Timur sendiri berdasarkan laporan dari Walhi Jatim, banyak kasus tentang perusakan lingkungan juga tidak ditangani dengan baik. Catatan Walhi Jatim untuk tahun 2002 menunjukkan bahwa dari sekitar 20 kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup di Jawa Timur hanya 7 kasus yang ditangani secara serius oleh pihak penyidik. Bukti nyata lemahnya penegakkan hukum lingkungan dapat dilihat dari bebasnya industri melakukan pencemaran dan tidak terungkapnya ratusan ribu meter kubik kayu hasil penebangan massal terorganisasi hampir dua tahun terakhir.

Untuk saat ini mungkin yang sangat mengesankan adalah kualitas sungai Porong, yang menyebutkan bahwa kondisi sungai ini sudah sangat tercemar oleh

limbah B3 (bahan beracun berbahaya)⁴⁵. Kesimpulan ini merupakan hasil kajian dan evaluasi Kementerian Lingkungan Hidup bersama JICA (Japan International Cooperation Agency). Dari sini kita akhirnya semakin lepas mengapa puluhan hektar tambak udang di Sidoarjo gagal panen, padahal itulah komoditas andalan Kabupaten Sidoarjo.

Yang cukup memprihatinkan, terjadi kasus upaya kriminalisasi terhadap masyarakat korban pencemaran lingkungan. Pada beberapa kasus, masyarakat di Jawa Timur justru dianggap pelaku kriminal (penjahat) ketika mereka hendak merebut kembali haknya atas lingkungan yang bersih dan sehat. Dengan kejadian ini orang bisa mengatakan bahwa ruang masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan sumber daya alam sudah sempit sekali. Masyarakat tidak berhak ikut memutuskan, ikut merencanakan bahkan ikut mengelola teknis secara langsung atas sumber daya alam yang sebenarnya selama ini telah akrab dengan kehidupan mereka sehari-hari.

Menurut seorang staf dinas kebersihan, kebakaran dan pertamanan Kabupaten Sidoarjo, disinyalir ada sampah Kota Surabaya yang dibuang di Sidoarjo.

⁴⁵ Seperti dimuat harian *Kompas* (17/3/2004)

Oleh karena itu ada rencana untuk memberi stiker kepada mobil-mobil pengangkut sampah untuk mendeteksi dari mana sampah tersebut berasal. Sidoarjo sebenarnya siap menerima kerjasama dengan daerah lain dalam hal pengolahan sampah⁴⁶.

Kemudian masalah lain di perbatasan Sidoarjo-Surabaya, yakni di bundaran Waru adalah masalah pemasangan reklame yang seinrawut, karena reklame yang dipasang atas ijin pemerintah kota ternyata banyak yang dipasang persis di perbatasan, sehingga menutup daerah perbatasan. Apabila ada reklame yang ijinnya ke Sidoarjo dan akan dipasang di daerah perbatasan tersebut, kita sudah tidak kebagian tempat. Nampaknya perlu ada zona bebas di wilayah perbatasan yang tidak boleh dipasangi reklame. Perlu ada penataan reklame di perbatasan jalur utama.

Masalah kebakaran juga mewarnai lintas perbatasan. Selama ini Unit Pemadam Kebakaran dibagi berdasarkan wilayah, baik Pemkab Sidoarjo maupun Pemkot Surabaya memiliki unit sendiri. Yang jadi masalah kalau terjadi kebakaran di daerah perbatasan, apakah pihak pemadam kebakaran Pemkab Sidoarjo yang harus menanggulangi, atau justru pihak pemadam kebakaran Pemkot Surabaya. Pasalnya, kebakaran kadang-kadang tidak jelas, apakah di wilayah Surabaya atau Sidoarjo.

⁴⁶ Wawancara dilaksanakan pada 15 Juli 2004

Mestinya Pemadam Kebakaran tidak mengenal wilayah, sehingga kebakaran dimanapun harus cepat ditangani.

Sedangkan dinas pengendalian banjir Pemkot Surabaya justru mengungkapkan dampak lingkungan yang harus ditanggung Surabaya terbilang berat, yakni masalah sampah dan banjir. Terkait pengelolaan kawasan perbatasan Surabaya-Sidoarjo, Kepala Dinas Pengendalian Banjir Drs 'Tri' Siswanto, MSi melihat masalah sampah sebagai persoalan yang kompleks. Misalnya, masalah sampah di Pasar Keputran, yang retribusinya tergolong kecil padahal persoalan dan dampak yang ditimbulkan sangat kompleks, baik bagi kesehatan, pengendalian masalah banjir, keindahan dan ketertiban kota⁴⁷.

Memang pemetaan pengelolaan banjir di daerah telah ada tanggung jawab masing-masing, namun demikian masalah banjir sebetulnya lebih merupakan masalah kepedulian bersama antara daerah. Jadi kunci keberhasilan bukan pada masalah UU Otda melainkan pada *policy will*, iktikad kuat untuk menanggulangi banjir. Maksudnya, kalau ada masalah-masalah *emergency* di daerah yang memiliki implikasi luas dan cenderung membahayakan wilayah kabupaten/kota di sekitarnya

⁴⁷ Wawancara dengan Kepala Dinas Pengendalian Banjir Drs Tri Siswanto, MSi, 10 Mei 2004

maka seyogyanya pemerintah propinsi ikut bertanggungjawab. Apakah UU Otda menjadi kendala untuk koordinasi bersama penanggulangan masalah banjir? Menurut Kadis Pengendalian Banjir Pemkot Surabaya Drs Tri Siswanto, sebenarnya pangkal persoalannya bukan pada UU Otda namun pada kepedulian.

Dari sini, koordinasi antar instansi terkait (Dinas Pengendalian Banjir) lintas pemkot/pemkab beserta propinsi sebagai fasilitator mendesak untuk segera diadakan. Koordinasi akan menjadi kunci keberhasilan pengendalian banjir pasalnya saluran air dan perlintasan sungai melewati wilayah antar kabupaten, jadi inisiatif lokal untuk melakukan koordinasi akan mampu membuka kebuntuan dan memetakan situasi problematik yang dihadapi. Pemerintah propinsi mengintegrasikan penanggulangan banjir karena betapapun juga pemerintah provinsi ikut memikul beban atas persoalan yang dihadapi kabupaten / daerah di lingkup regional Jawa Timur.

Secara gamblang Siswanto mengungkapkan jika ditelusuri maka setidaknya tiga faktor yang faktor yang menyebabkan banjir di Surabaya. Diantaranya : (1) pasang surut air laut, (2) curah hujan melebihi kapasitas, (3) banjir kiriman dari wilayah sekitar Surabaya. Dalam jangka panjang, menurut Siswanto, dampak yang

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

ditimbulkan akibat masalah sampah ini diantaranya sangat mengkhawatirkan, yakni rusaknya ekosistem. Masyarakat maunya praktisnya saja kalau membuang sampah. Karena ingin praktis dalam membuang sampah maka sampah tersebut dibuang di saluran atau di kali. Akibatnya biota banyak yang mati, sekarang kita tak akan lagi menemui udang-udang galah dan ikan wader.

Kawasan perbatasan Surabaya dan Sidoarjo dibatasi oleh kali perbatasan. Pada kali perbatasan tersebut terjadi sedimentasi, yang mengakibatkan aliran air kali menjadi kurang lancar, yang pada gilirannya sampah juga menumpuk. Karena itu sudah saatnya untuk memperhatikan pengelolaan tata guna lahan secara sinergis.

Masalah sampah sebenarnya adalah masalah regional, sehingga menjadi beban dan tanggungjawab regional pula. Apalagi sampah masyarakat Surabaya sendiri sangat sedikit. Untuk diketahui, lanjut Siswanto, aliran Kali Surabaya dua hulu sungai besar yakni Kali Brantas dan Kali Bengawan Solo. Kali Brantas akhirnya bercabang mengalir menjadi Kalimas dan Kali Wonokromo, sementara Kali Bengawan Solo mengalir ke Surabaya melalui Kali Lamongan.

Karena itu, untuk melakukan koordinasi antara kabupaten/kota dalam menanggulangi masalah banjir, seharusnya Pemprov Jawa Timur

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

memfasilitasinya. Termasuk dengan Pemkab Mojokerto, tapi sayangnya Pemkab Mojokerto tidak bersedia. Memang dengan otonomi daerah pengelolaan kali dan sumber daya alam sangat ditentukan oleh pemerintah. Pemkot Surabaya sering menyampaikan masukan kepada Pemprov Propinsi misalnya, kalau terjadi banjir di Gresik maka apa yang akan dilakukan pemerintah propinsi.

Menurunnya kualitas lingkungan sebagai dampak dari pembangunan daerah tampaknya juga dialami oleh Sidoarjo. Terlebih hampir semua kawasan di kabupaten ini “laku” untuk ditawarkan pada para investor. Kabupaten Sidoarjo juga semakin kompetitif dalam hal industrialisasi dan investasi. Implikasinya, mungkin suatu saat sebutan Sidoarjo lebih tepat sebagai daerah industrialisasi.

Menurut seorang staf dinas pengairan Kabupaten Sidoarjo, Surabaya dan Sidoarjo dibatasi oleh *grand avoer* yang memanjang dari Menanggal sampai ke laut⁴⁸. Di kedua sisi *grand avoer* terdapat banyak industri (pabrik), sehingga banyak limbah yang mengalir ke *grand avoer* tersebut. Dan sampai saat ini *grand avoer* tersebut tidak terawat. Mungkin karena ada di daerah perbatasan sehingga masing-masing daerah saling menunggu, atau mungkin karena tidak jelas siapa yang mestinya harus

⁴⁸ wawancara pada 15 Juli 2004

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

bertanggungjawab untuk pemeliharaan *grand avoer* tersebut. Dan limbah yang mengalir ke *grand avoer* sering merusak lingkungan, dang di tambak banyak yang mati. Padahal tambak-tambak yang ada di tepi laut sebagian besar berada di wilayah Sidoarjo.

Di sepanjang Kali Surabaya dan Kali Porong juga dipenuhi dengan pabrik sehingga sering mencemari sungai, bahkan Kali Porong kalau musim kemarau menimbulkan bau yang menyengat akibat limbah. Dan di desa Bakalan, Balongbendo ada bendungan (Dam Lengkong) yang airnya disalurkan ke Surabaya sebagai air minum oleh PDAM. Problemnya, saluran tersebut mengalir melewati daerah pertanian, sehingga sering disadap oleh petani untuk mengairi sawah. Saluran tersebut sebenarnya milik propinsi.

Kondisi demikian yang tentunya harus bisa disikapi dengan cermat dan hati-hati oleh para pengambil kebijakan. Membangun daerah adalah tujuan utama dan sangat perlu bagi kemajuan daerah. Tapi bukan lantas pembangunan tersebut menjadi pembenaran untuk mengorbankan lingkungan. Kita memang tidak anti industrialisasi dan pertumbuhan. Tapi kesadaran untuk menjaga lingkungan harus

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

tetap menjadi pertimbangan utama. Di sinilah sangat dibutuhkan kearifan dari semua pihak⁴⁹.

Sedangkan menurut Kepala Bidang Pengairan Pemkab Sidoarjo Drs Wahyudi perbatasan Surabaya – Sidoarjo dibatasi dengan saluran pembuangan yang terletak di sekitar Menanggal, sudah tentu saluran pembuang tersebut menampung berbagai kotoran dan limbah industri. Kawasan industri SIER dan Berbek membuang limbahnya juga ke Kali Sidoarjo. Akibatnya, Sidoarjo ikut menanggung dampak negatif produk limbah industri dari Surabaya, di tambah dengan buangan limbah dari Pandaan dan Mojokerto⁵⁰.

Sementara saluran pelayaran masuk ke *sifon* (terowongan) dan kemudian dikirim ke Surabaya menjadi air baku PDAM, dengan kata lain Sidoarjo ikut memasok air baku untuk kebutuhan masyarakat Surabaya. Tentang pembagian keuntungan / bagi hasil dari pengelolaan air, Wahyudi mengatakan bahwa air masih dikuasai propinsi, sehingga retribusi air masuk ke kas propinsi, sementara Kabupaten Sidoarjo hanya menjadi lokasi perlintasan saja.

⁴⁹ Majalah VISI WIDYA KRIDA DAYA, media eksekutif Pemkab Sidoarjo, Vol. 2 No. 15 – Maret 2003

⁵⁰ Wawancara dengan Kepala Dinas Pengairan Pemkab Sidoarjo, Drs Wahyudi

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

D. Urgensi Otonomi Daerah

Pengembangan kawasan perbatasan antar wilayah kabupaten/kota bisa muncul karena adanya perbedaan kebijakan tata ruang masing-masing pemerintah daerah di setiap kawasan perbatasan.

Sebagai daerah yang berbatasan langsung dengan Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo banyak merasakan kerugian dan keuntungan sendiri. Sebagai layaknya daerah penyangga kota, Kabupaten Sidoarjo mendapatkan luberan industrialisasi dari perkembangan Surabaya yang semakin sesak. Hal ini tidak lain adalah perkembangan dari konsep pengembangan wilayah "Gerbangkertosusilo" yakni pengembangan di Gresik – Bangkalan – Mojokerto – Surabaya – Sidoarjo – Lamongan. Sementara itu, mobilitas warga Sidoarjo ke Surabaya masih cukup tinggi mengingat kedekatan wilayah tersebut yang hanya berjarak kurang lebih 30 km antar ibukota kabupaten atau kota.

Akibat kondisi ini pula banyak warga Sidoarjo yang disebut sebagai *komuter* yakni mencari atau bekerja di Surabaya sementara untuk bertempat tinggal memilih di Kabupaten Sidoarjo. Oleh karenanya banyak warga Sidoarjo yang memanfaatkan fasilitas publik yang ada di Surabaya. Namun demikian ironis bagi Kabupaten

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Sidoarjo atas kondisi tersebut, yakni pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai dari warganya tidak sedikit yang masuk ke kota Surabaya. Inilah sesungguhnya permasalahan yang dihadapi oleh daerah-daerah penyangga lainnya bukan hanya Sidoarjo.

Dinamika konflik dalam pengelolaan kawasan perbatasan merupakan sesuatu yang niscaya terjadi. Persoalan yang memicu konflik diantaranya persoalan “Terminal Bungurasih”. Pada persoalan ini, Pemkab Sidoarjo merasa tidak diuntungkan dari pola bagi hasil retribusi. Sebagaimana diketahui, Pemkab Sidoarjo yang merasa memiliki wilayah administratif atas Terminal Bungurasih mendapatkan jatah yang sama dengan Pemkab yang melakukan fungsi manajemen.

Pola bagi hasil yang selama ini berlaku yakni : Surabaya dan Sidoarjo sama sama mendapatkan 30% dari nilai retribusi yang masuk. Sementara 40% sisanya digunakan untuk operasional. Atas dasar itu, ada tuntutan dari Pemkab Sidoarjo agar bagi hasilnya diperbaiki. Alasan lain dari persoalan terminal adalah dampak sosial atas Terminal Bungurasih lebih banyak diterima oleh Sidoarjo seperti; sampah, polusi udara dan kerawanan sosial lainnya.

Sedangkan menurut Kepala Dinas Perhubungan Pemkot Surabaya, M Bambang S, selama ini memang ada jalinan kerjasama antar daerah termasuk dengan pihak Bappeko dan Dishub, misalnya kerjasama dengan Kabupaten Sidoarjo dalam masalah transportasi yakni angkutan umum⁵¹. Termasuk dalam soal kebijaksanaan untuk pengelolaan terminal, perijinan dan rekomendasi melibatkan propinsi. Gerbangkertosusilo belum punya sistem jaringan trayek yang bisa mengatur keterpaduan dan sistematika perlintasan angkutan, padahal sistem jaringan trayek diperlukan kepadatan angkutan umum. Apalagi tingkat kepadatan lalu lintas dan angkutan umum di Kota Surabaya sudah betul-betul menyesakkan. Selama ini perijinan trayek antar kota/antar propinsi ijin masih tetap dalam satu propinsi.

Untuk kawasan dengan tingkat perlintasan angkutan yang tak ada putusnya misalnya, kawasan Gedangan sepertinya tak perlu lagi memerlukan ijin propinsi karena antar daerah sudah bisa melakukan kerjasama. Selama ini perijinan dan kerjasama angkutan masih didominasi propinsi, intinya kendaraan operasional melibatkan ijin trayek dua wilayah maka retribusi/pemasukan masuk ke kas

⁵¹ wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Pemkot Surabaya, Drs. M Bambang S, pada 23 Juni 2004

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

pemerintah provinsi. Sebagai contoh, untuk bus kota Surabaya kenapa harus minta ijin trayek ke propinsi? Kenapa retribusi masuk ke kas Pemprov Jatim, sementara beban jalan, asap dan dampak menjadi tanggungjawab Pemkot Surabaya.

Dalam masalah Terminal Bungurasih, Pemkab Sidoarjo ingin terlibat dalam pengelolaan karena meskipun milik Pemkot Surabaya, tapi lahan dan lokasi Terminal Bungurasih berada di wilayah administrasi Kabupaten Sidoarjo. Adapun pemasukan sebesar kurang lebih 500 juta per tahun, dari pengelolaan Terminal Bungurasih di distribusikan dengan sistem bagi hasil. Dengan rincian prosentase 40% (Pekot Surabaya), 30% (Pemkab Sidoarjo), 30% dikelola UPT Terminal.

Tapi Pemkab Sidoarjo masih belum puas, pasalnya Terminal Bungurasih berada dalam wilayah hukum Sidoarjo sehingga setiap pelanggaran dan penanganan masalah keamanan selalu diproses di Kabupaten Sidoarjo, demikian juga dengan perda-perda mengikuti kebijakan Pemkab Sidoarjo. Ketidakpuasan ini yang memicu konflik diantara para pengambil keputusan khususnya instansi terkait (dinas perhubungan) untuk saling menggagas kebijakan secara sepihak dan dissosiatif⁵².

⁵² Menurut seorang staf dishub Kab. Sidoarjo sempat muncul gagasan supaya Kab. Sidoarjo membangun terminal 'bayangan' di kawasan Kecamatan Tarik atau Kecamatan Prambon, yang akan memotong akses transportasi Terminal Bungurasih

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Menurut staf kasi pada dinas perhubungan Kabupaten Sidoarjo banyak permasalahan yang muncul di Terminal Bungurasih, tetapi menjadi tanggung jawab Pemkab Sidoarjo padahal pihak yang mengelola terminal tersebut adalah Pemkot Surabaya. Ditambahkan Terminal Bungurasih sekarang semakin rumit, mestinya ada pembagian jalur yang jelas. Bis-bis dari barat yang lewat jalur utara mestinya hanya sampai di Osowilangun saja, jangan masuk ke terminal Bungurasih⁵³.

Kemudian masalah kode bus antar propinsi, selama ini masyarakat dari luar Jatim misalnya lebih mengenal Surabaya sehingga bus-bus antar kota/propinsi lebih sering menggunakan kode Sby (Surabaya) bukan Sidoarjo.

Melihat peliknya persoalan, aktivis Bina Potensi Masyarakat, Husni Thamrin⁵⁴ yang mengungkapkan masalah utama yang dihadapi dalam persoalan lintas perbatasan antara Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo adalah mengubah kerawanan-kerawanan pada masyarakat. Masalah sosial ekonomi diantaranya Kabupaten Sidoarjo menjadi daerah industri yang memiliki dampak tersendiri bagi masyarakat. Hanya akan terjadi kontradiktif kalau perindustrian di desa masih

⁵³ Wawancara tgl. 15 Juli 2004.

⁵⁴ wawancara pada 9 Oktober 2004

berupa desa bukan kelurahan. Padahal tuntutan modernisasi menghendaki pemerintahan yang efektif.

Sesuai dengan semangat yang tercantum dalam KM 35 yang mengatur penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum memang ada rencana untuk perluasan Terminal Bungurasih dengan melibatkan Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo yang dicantumkan dalam Perda Pemkab Sidoarjo. Hal ini sejalan dengan ketentuan untuk memenuhi tuntutan akan perluasan Angkutan Perbatasan adalah angkutan kota atau angkutan perdesaan yang memasuki wilayah kecamatan yang berbatasan langsung pada Kabupaten atau kota lainnya baik yang melalui satu Propinsi maupun lebih dari satu Propinsi.

Di sisi lain, konflik perburuhan juga mewarnai masalah perbatasan seperti tercermin aksi buruh dari Sidoarjo yang mendatangi kantor-kantor pemerintah di Surabaya, utamanya kantor DPRD Jatim dan gubernuran. Rencana para buruh memperingati Hari Buruh Sedunia di Kota Surabaya hari Rabu (1/5/2002) mendapat perhatian yang sangat serius dari pihak kepolisian. Paling tidak, Kepolisian Wilayah Kota Besar (Polwiltabes) Surabaya harus mempersiapkan pengamanan yang ketat di tujuh titik di sekitar Kota Surabaya untuk mencegah masuknya rombongan aksi damai

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

dari luar Surabaya. Ketujuh titik masuk itu adalah kawasan Berbek, Waru, Pondok Candra, Benowo, Jalan Tol Dupak, Karangpilang, dan Romo Kalisari⁵⁵.

Seperti yang diklaim Komite Pimpinan Wilayah Partai Rakyat Demokratik (KPW PRD) Jawa Timur (Jatim), akan ada sekitar 15.000 orang yang turut ambil bagian dalam aksi damai di halaman Gedung DPRD Jatim. Di samping sangat rawan dengan masalah keamanan, aksi buruh juga rawan menciptakan kemacetan untuk mengantisipasi kemacetan sepanjang aksi massa, polisi juga akan menerapkan sistem buka-tutup arus lalu lintas. Hal itu terutama akan diterapkan di beberapa ruas jalan dalam kota yang mengakses lokasi tempat berkumpulnya aksi massa di Gedung DPRD Jatim.

Menurut Syaiful Arifin⁵⁶ dari FORGRES (Forum Gerakan Reformasi Sidoarjo) maraknya unjuk rasa buruh asal Sidoarjo yang kerap mendatangi kantor gubernuran di Surabaya, lebih terkait dengan persoalan kewenangan. Wewenang PT Maspion tidak tunduk pada bupati melainkan pada gubernur Jawa Timur. Karena

⁵⁵ *Kompas*, 1 Mei 2002

⁵⁶ wawancara dengan Ir. Syaiful Arifin MT, pada 16 Oktober 2004

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

itu sasaran demonstrasi para buruh mengarah pada gubernur Jawa Timur supaya menjadi lebih efektif dan segera mendapat respon.

Dalam perspektif psikologi sosial, kerumunan massa dalam lingkungan atau suatu wilayah yang daya tampungnya terbatas dan berdesak-desakan akan mampu memicu suatu bentuk dinamika perilaku sosial berupa emosi massa. Korelasinya antara jumlah massa yang besar berbanding dengan terbatasnya kapasitas tempat berupa ruang terbuka akan memicu luapan emosi, perilaku dan tekanan psikologis terhadap teritori lingkungannya (Rappoport, 1983). Gejala inilah yang dikatakan Weber sebagai bentuk perkembangan masyarakat yang ditandai oleh dua hal, yakni rasionalisasi dan kekecewaan (frustasi).

Pengalaman juga membuktikan, tidak setiap hasil pertumbuhan ekonomi mampu dinikmati semua orang. Di sinilah konflik sosial akibat rasa frustasi mudah muncul. Akibat lebih jauh, kota yang dirancang dengan hanya mengandalkan asumsi-asumsi rasionalitas hanya akan berpotensi memunculkan konflik, baik yang sifatnya laten maupun potensial.

Berbagai suasana kesumpekan seperti tinggal di permukiman kumuh, pengalihan fungsi-fungsi lahan terbuka kota milik publik, peremajaan kota yang

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

menimbulkan relokasi permukiman yang jauh aksesnya terhadap fasilitas kota, merupakan indikasi sering terjadinya tindakan kekerasan. Di tambah oleh sikap-sikap kecemburuann sosial, ketidakpuasan dan masalah tekanan ekonomi yang terakumulasi sehingga memicu adanya ekses-ekses negatif seperti perusakan maupun tindakan-tindakan ke arah brutalisme (Soetandyo W., 1997).

Dalam pembangunan perkotaan, para pakar tata kota telah mengingatkan bahwa modernisasi yang gagal dijinakkan pada akhirnya akan meninggalkan pula sebuah kota untuk menjadi suatu komunitas yang utuh. Inilah salah satu kritik penting dari para pelopor gerakan urbanisme⁵⁷. Mereka kemudian menawarkan perpaduan antara *high tech* and *high touch* dalam setiap upaya penataan kota. Artinya, rasionalisasi dalam berbagai bentuk penataan kota memang suatu hal yang tidak dapat dihindari, namun tetap memerlukan adanya yang humanistis (*humanopolis*). Dengan bahasa yang sederhana, penataan kota tidak hanya berhenti pada “otak” (*scientism*) melainkan juga dengan “nurani” (*humanism*).

Dengan demikian mengembangkan kawasan perbatasan bukan sekadar untuk mencari rezeki (pertumbuhan ekonomi) semata, melainkan yang lebih penting

⁵⁷ Peter Katz, *The New Urbanisme: Toward an Archiecture of Community*, 1994.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

adalah membentuk suatu komunitas yang utuh. Sudah pasti harapan itu tidak akan tercapai bila aspek-aspek demokratisasi tidak tampak dalam setiap langkah penataannya. Pengembangan kawasan perbatasan akan dianggap utuh jika dalam pelaksanaannya tidak terpasung pada angka-angka statistik, tidak bertumpu pada persepsi para penentu kebijakan, apalagi pemilik modal yang hanya berpegang pada nilai-nilai kalkulasi matematis baku (*calculative thinking*) semata. Namun yang lebih diutamakan adalah memperhatikan setiap proses sosial dan kekhasan komunitas yang hendak dibangun (*meditative thinking*).

Kawasan perbatasan, menyimpan potensi konflik pemanfaatan ruang yang sangat besar. Potensi konflik antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sidoarjo diantaranya muncul karena adanya perbedaan kebijakan tata ruang masing-masing pemerintah daerah di setiap kawasan perbatasan.

Permasalahan eksternal yang potensi memicu konflik terjadi di wilayah perbatasan diantaranya ; (1) Adanya pertumbuhan industri dan pemukiman baru yang pesat di kawasan perbatasan, sementara sebagian besar wilayah tetangga masih berupa lahan pertanian, (2) Pertumbuhan kawasan industri dan permukiman baru

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

di kawasan perbatasan belum terarah, sehingga dikhawatirkan tata ruang dan lahan yang ada., (3) Kawasan perbatasan kota yang umumnya dibarengi pertumbuhan kawasan permukiman baru menjadi daerah penyangga.

Dengan semakin tingginya pertumbuhan penduduk dan kegiatan usaha di kota besar seperti Kota Surabaya, daerah penyangga dapat menjadi katup pengaman masalah sosial, ekonomi, dan demografi yang dialami kota besar. Oleh karena itu, pembangunan daerah penyangga perlu perencanaan tata ruang yang matang.

Dengan kondisi itu, wilayah pinggiran kota berfungsi sebagai katup pengamanan masalah fisik/fungsi, ekonomi, demografi yang dialami kota-kota besar. Dengan adanya wilayah kesempatan antara itu, maka migran tenaga kerja yang masuk ke Kota Surabaya dapat dikurangi sehingga laju penduduk Kota Surabaya juga bisa ditekan. Bagi wilayah Kabupaten Sidoarjo, perubahan struktur ekonomi dari agraris menuju industri mempunyai dampak positif bagi pendapatan warga. Bagi kota yang belum mencapai stadium tua dalam pertumbuhannya, perlu mempersiapkan wilayah penyangga. Wilayah itu akan menerima perluasan pembangunan pada saat kota itu mencapai stadium akhir.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Agar perubahan tata ruang di daerah penyangga tidak menimbulkan masalah, maka sejak awal harus dibuat perencanaan tata ruang untuk daerah penyangga. Dengan demikian, dampak negatif dari tata ruang itu dapat dihindari. Untuk itu, pelaksanaan pembangunan perlu koordinasi antara kota besar dengan daerah penyangganya. Otonomi bukan berarti pembangunan harus dilaksanakan sendiri-sendiri tanpa memikirkan jangka panjang dan keterkaitan dengan lingkungan sekitarnya.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

BAB V

PENDEKATAN PENGEMBANGAN WILAYAH PERBATASAN

Pemetaan dan pengembangan wilayah perbatasan Surabaya – Sidoarjo tidak dapat dilepaskan dari fenomena urbanisme, mobilitas sosial dan rencana tata ruang wilayah, mengingat dalam penataan perbatasan kota terdapat tiga kelompok kebijakan yang diperlukan. Pertama, kebijakan ekonomi makro untuk menciptakan iklim yang merangsang pengembangan kegiatan ekonomi perbatasan. Kedua, berkaitan dengan penyebaran spasial dan pola pengembangan kota yang mendukung kebijakan pembangunan nasional. Ketiga, pola manajemen kota yang ditujukan untuk melayani kinerja tiap-tiap kota. Peringatan ini penting jika ketiga kebijakan di atas menjadi acuan strategi makro dan mikro dalam penataan kota⁵⁸.

Realitas faktual yang berkembang selama ini menunjukkan kalau pengembangan kota dengan condong pada pendekatan “primate city”, yang konsekuensinya telah membuahakan sejumlah kota utama. Perencanaan pembangunan kota memusatkan alokasi dan distribusi sumber-sumber pembangunan ke arah kota-kota utama tersebut. Di kota-kota utama itulah

⁵⁸ Kumpulan Laporan IRDA (International Rapid Decentralization Appraisal) di Sidoarjo, 2003

terakumulasi sarana dan prasarana pertumbuhan ekonomi yang lengkap seperti mega *mall*, pusat perbelanjaan dan perkulaan yang dilengkapi dengan berbagai restoran cepat saji dan gerai yang menawarkan barang-barang konsumtif, gedung pertemuan, apartemen hotel, serta jalan tol melintas kota. Pusat pertumbuhan ekonomi tersebut juga berdampingan dengan perkantoran administrasi pemerintahan.

Dengan pengembangan kota utama seperti itu maka berlaku apa yang disebut oleh Anderson dengan teori “bola lampu pijar”. Cahaya terang keluar di sekitar lampu pijar, tetapi semakin jauh semakin redup. Demikian pula halnya dengan “primate city”. Infrastruktur, sarana dan prasarana terakumulasi di sekitar “primate city” dan semakin jauh infrastruktur, sarana dan prasarana tersebut semakin berkurang.

Dampak terhadap cara memberi nilai dan harga ruang kota kemudian ditentukan oleh jarak geografis dengan kota utama tersebut. Semakin dekat dengan kota utama semakin tinggi nilai utilitas tata ruang dan kemudian mempengaruhi tingkat harga ekonomi sebuah kawasan. Demikian pula sebaliknya, semakin jauh dari kota utama, maka semakin rendah nilai dan harga sebuah kawasan kota.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Pengembangan kota dengan pendekatan *primate city* mengakibatkan akumulasi sumber produksi secara sentralistik, dalam hal ini di pusat-pusat pertumbuhan, yang pada saatnya berdampak kepada terjadinya proses segregasi dan pemencilan. Awalnya segregasi berlangsung secara ekologis berdasarkan pembagian ruang, tetapi kemudian berkembang menjadi segregasi kelas dan bahkan juga etnis. Kelas atas dari etnis tertentu menempati ruang di *primate city*, dan kelas bawah dan etnis tertentu tinggal di pinggiran dan daerah-daerah belakang (*hinterland*). Dengan begitu apa yang diramal oleh Castles (1983) terjadi di sekitar kita, di mana kota tertransformasi sebagai alat pemencilan dan pengucilan kolektif.

Para pengambil kebijakan di Jawa Timur juga menganut kebijakan pengembangan kota dengan pendekatan *primate city* seperti itu, yang menempatkan infrastruktur, kelengkapan sarana dan pra sarana produksi di pusat pertumbuhan, dalam hal ini terutama Surabaya⁵⁹. Dominasi Surabaya sebagai kota utama, memaksa kota-kota di sekitar, kehilangan sebagian otonominya dalam mengatur peruntukan wilayah serta proses produksi dan reproduksi sosial dan ekonomi.

⁵⁹ Makalah Dr. Zainuddin Maliki dalam diskusi rutin PSKK (Pusat Studi Kebijakan dan Kawasan) Universitas Muhammadiyah Sidoarjo.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Implikasi dari dominasi kota utama seperti itu telah melahirkan beberapa persoalan, antara lain benturan peruntukan (*property crash*) tidak terelakkan antara pusat kota dengan daerah penyangga maupun daerah belakang lainnya (*binterland*). Kasus sengketa pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan Surabaya dalam kasus Terminal Bungurasih, membuktikan adanya benturan tersebut, meski saat ini telah menemukan pemecahannya.

Permasalahan tentu saja adalah urbanisasi dengan berbagai dampak ikutan yang dimunculkannya seperti kepadatan lalu lintas akibat mobilitas penduduk ke dan dari kota utama. Urbanisasi semacam itu tak terelakkan karena ia merupakan satu satunya pilihan untuk dapat turut mengakses sumber produksi yang telah didistribusikan secara sentralistik di kota utama. Dampak lebih jauh lagi kemudian dinas perhubungan menghadapi banyak kendala untuk upaya membangun sistem transportasi yang layak dan lancar khususnya dalam mengatasi kepadatan di jalan yang mengakses kota utama.

Dengan demikian pelaku ekonomi, terutama pemodal besar, adalah aktor yang dominan, yang mendesakkan konsep-konsep mereka dalam mendefinisikan arti, nilai dan bahkan harga ruang. Pemerintah kabupaten maupun kota, sering dalam posisi inferior menghadapi kekuatan mereka yang ingin memanfaatkan ruang kota

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

dengan tujuan laba (*profit oriented*). Sering yang terjadi kemudian secara pragmatis pemerintah mengikuti saja cara berpikir mereka dalam memberi makna, utilitas dan fungsi ruang kota. Kota kemudian bermakna sebagai arena reproduksi ekonomi bagi pemilik modal dan pengucilan kolektif bagi mereka yang kurang beruntung. Dengan demikian strukturisasi ruang kota bukan ada di tangan pemerintah melainkan di tangan sektor swasta.

Sidoarjo merupakan kota yang sebenarnya memiliki banyak ruang yang masih dikelola sendiri oleh rakyat dan kemudian melahirkan berbagai kluster ekonomi seperti di Waru dengan industri sepatu, Tanggulangin industri kulit dan Krian industri logam dan banyak lagi. Namun, desakan pelaku ekonomi pemodal besar semakin dominan dan mengambil ruang-ruang strategis untuk diubah menjadi arena produksi dan reproduksi ekonomi. Merosotnya luas sawah secara gradual di Sidoarjo menggambarkan gejala ekspansif tersebut masih saja terus berlanjut.

Dalam konteks inilah sebenarnya dapat dipahami mengapa kita sulit mencari jalan keluar atas problem kota seperti urbanisasi, kriminalitas, *traffic jam*, perumahan liar, pedagan kaki lima, dan konflik sosial laten maupun manifest serta *property crash*. Selama asumsi dasar pengembangan kota masih memakai pendekatan *primate city* alias berpendekatan “lampu pijar”, maka problem kota tersebut memang sulit

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

dicarikan pemecahannya. Pendekatan lampu pijar mungkin masih relevan, tapi buatlah lampu pijar yang banyak, dan tempatkan di banyak lokus ruang publik yang kita miliki.

Demikian halnya dengan tuntutan pengembangan wilayah perbatasan yang sejalan dengan *policy paper* dari Bank Dunia (1991), dimana dalam konteks ekonomi makro penataan kota-kota di negara berkembang harus diorientasikan pada peningkatan produktivitas kota (*urban economy*). Rekomendasi Bank Dunia tersebut juga menekankan bahwa penataan wilayah perbatasan pada masa mendatang bukan saja terbatas pada pengembangan fisik (*urban development*), namun juga meliputi aspek kelembagaan (*municipal development*). Itu berarti perlengkapan sarana dan prasarana kota, keefektivitasan lembaga pemerintah kota dan kekuatan *financial service* untuk pengembangan kota pantas diperhatikan sungguh-sungguh.

Wujudnya, dalam penataan kota sangat dibutuhkan adalah ruang-ruang terbuka seperti alun-alun, plaza (dalam pemahaman lapangan) dan ruang terbuka hijau, taman-taman kota yang bisa dimanfaatkan kesehariannya untuk melakukan aktivitas masyarakat di dalam merelaksasi tekanan-tekanan emosional masyarakat. Hal ini mengingat kota merupakan suatu "proses produksi" kehidupan bermasyarakat, sehingga sangat dibutuhkan adanya ruang-ruang terbuka yang

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

mampu menampung aktivitas dan perilaku sosial dalam komunitas keseharian kehidupan kota yang kini makin kompleks.

Dalam konsep pemberdayaan mencakup pengertian pembangunan masyarakat (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community based development*)⁶⁰. Pembangunan masyarakat (*community development*) adalah suatu proses yang menyangkut usaha, diantaranya: (1) usaha masyarakat dan pihak lain untuk meningkatkan kondisi sosial, ekonomi dan budayanya, (2) usaha untuk meningkatkan integritas masyarakat ke dalam suatu pola dan tatanan kehidupan yang lebih baik, (3) mengembangkan dan meningkatkan kemandirian dan kepedulian masyarakat dalam memahami masalah dan mengatasi masalah di kehidupannya, dan (4) mengembangkan fasilitas teknologi sebagai langkah meningkatkan daya inisiatif, pelayanan masyarakat dan sebagainya.

Sedangkan *community based development* bercirikan : (1) pembangunan yang dilakukan masyarakat, (2) *community management* yang merekomendasikan satuan pengelola lokal yang pluralistic sebagai *decision maker* yang memobilisasi sumberdaya lokal, (3) *sosial learning*, yakni proses pembelajaran antara lembaga-lembaga masyarakat dengan anggota-anggota masyarakat, dan (4) *management strategic* yang

⁶⁰ Korten, David C, *Sosial Development, Putting People First. Bureaucracy and The Poor : Closing the Gap*, 1985.

berupaya untuk mengembangkan organisasi yang mampu beradaptasi dengan lingkungannya.

Sementara itu, menurut staf pengajar jurusan Perencanaan Wilayah Kota ITS Ir. Nanang Setiawan, SE, MS, pengembangan kawasan perbatasan Surabaya Sidoarjo seyogyanya tidak sampai *over lapping* dengan pembangunan di Kota Surabaya maupun Sidoarjo sendiri⁶¹. Dengan kata lain, pengembangan kawasan perbatasan Surabaya – Sidoarjo hendaknya bisa melengkapi kekurangan pengembangan dua kota tersebut. Pengembangan kawasan perbatasan bisa menjadi daya tarik tersendiri bagi masyarakat luar daerah yang selama ini cenderung membanjiri Surabaya.

Selama ini pengembangan kawasan industri di Surabaya sudah terkonsentrasi di kawasan SIER, yang berbatasan langsung dengan kawasan Berbek industri yang notabene kawasan Sidoarjo. Sehingga sebenarnya kedua kawasan yang termasuk wilayah perbatasan tersebut telah cukup padat dengan dunia industri. Maka kemudian dikembangkan kawasan PIER di Kabupaten Pasuruan.

Kawasan SIER sendiri sebenarnya sudah tak berfungsi sebagai kawasan industri, tetapi sebagai *packaging* sehingga rumah-rumah di kawasan SIER

⁶¹ Wawancara dengan Ir. Nanang Setiawan, SE, MS., staf pengajar Jurusan Perencanaan Wilayah Kota FTSP – ITS, pada 24 Juni 2004

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

berkembang menjadi kawasan industri. Mahalnya harga tanah cukup menjadi kendala bagi pelaku dunia usaha. Karena itu pemerintah menawarkan kawasan PIER yang terletak di Kabupaten Pasuruan.

Kabupaten Sidoarjo sendiri kini terus mengembangkan kawasan Krian dan Jabon sebagai kawasan industri, meskipun kedua kawasan tersebut mempunyai permasalahan dengan ketersediaan air bersih.

Adapun menyangkut sungai di perbatasan Surabaya - Sidoarjo, Nanang mengingatkan tentang standar irigasi di negara maju. Secara umum di kanan-kiri sungai perbatasan dibangun jalan untuk monitoring kondisi sungai atau biasanya digunakan untuk pipanisasi. Jadi dalam hal ini Pertamina bisa menyewa kawasan sungai itu untuk lokasi instalasi pipa minyak dan gas negara. Yang perlu diingat bahwa sungai merupakan *waterfront*, sungai bukan untuk kawasan belakang.

Sebagai bahan pertimbangan pengembangan kawasan perbatasan digunakan untuk mengembangkan kawasan jasa perkantoran dan perdagangan. Sementara untuk kepabeanan sudah terfasilitasi di pantai utara, yakni di Lamongan. Jadi pembangunan kawasan industri sudah semakin padat, yang kurang adalah pembangunan kawasan pemukiman. Namun hal ini juga mengandung konsekuensi

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

akan mengurangi lahan pertanian. Seharusnya dekat kawasan SIER dibangun rusun untuk memfasilitasi pemukiman tenaga kerja / buruh maupun penduduk sekitarnya.

Mengenai potensi konflik yang terjadi di kawasan perbatasan, Nanang mengakui adanya titik-titik kerawanan yang bisa memicu konflik termasuk pengelolaan terminal Purabaya. Hendaknya disadari modal yang dibutuhkan memang tidak sedikit, perlu perabot, lahan, kendaraan dan dana yang tidak sedikit. sebaiknya ada pengelolaan secara terpadu, adil dan bisa diterima oleh segenap pihak dalam menyeimbangkan neraca ekonomi.

Dampak sosial yang muncul dari pengelolaan bersama Terminal Purabaya diantaranya masalah sampah, makanan, hunian, dan kegiatan fasilitas umum. Karena itu ada beberapa langkah yang kiranya dapat dijadikan terobosan untuk untuk menanggulangi rumitnya problem perbatasan. Menurut aktivis Bina Potensi Masyarakat Husni Thamrin akan dapat diselesaikan apabila mereka bisa duduk bersama dan berembung tanpa mengedepankan ego sektoral⁶². Solusi pengelolaan Terminal Bungurasih adalah dikelola secara bergantian, dengan demikian Pemkab Sidoarjo akan tahu dana yang diperoleh dari Terminal Bungurasih.

⁶² Wawancara dilakukan pada 9 Oktober 2004

Sementara Syaiful Arifin dari FORGRESS, melihat pentingnya sebuah badan otonom untuk mempercepat proses pengembangan kawasan perbatasan. Badan otonom ini kelak akan menjadi perantara untuk menjembatani kekakuan antar pimpinan dalam mengatasi kesenjangan pembangunan kawasan perbatasan⁶³.

Pada masa mendatang, Surabaya tidak akan menjadi kawasan industri berat, melainkan industri *high tech* yang memiliki dampak lingkungan yang negatif. Sebaliknya, Nanang juga mengingatkan agar Pemkab Sidoarjo juga berhati-hati dalam menentukan pola dan arah pengembangan kota ke depan. Karenanya, pengembangan kawasan perbatasan seyogyanya berpedoman pada RTB Lingkungan. Maksudnya, agar tidak mengalami masalah yang sama dengan Kota Surabaya seperti; PKL, parkir liar, becak dan konflik perburuhan.

Akibat pengembangan industri di Sidoarjo di jalan arteri maka kelancaran lalu lintas memasuki Kabupaten Sidoarjo menjadi terganggu, apalagi saat jam kerja kemacetan total tak dapat dihindari. Kalau ada *frontage road* maka jalan arteri harus lancar. Maka suatu saat Pemkab Sidoarjo harus berani memindahkan Maspion ke kawasan industri Jabon.

⁶³ wawancara dengan Ir. Syaiful Arifin MT, pada 16 Oktober 2004

Menurut Prof. Dr. I Nyoman Adhika⁶⁴, pakar kependudukan dari UNESA mengungkapkan pengembangan wilayah pinggiran kota metropolitan perlu dilakukan. Pasalnya, dengan mengembangkan wilayah pinggiran, mobilitas penduduk akan terpecah. Terlalu banyak migran yang datang ke DKI Jakarta dan Kota Surabaya. Banyak dari mereka yang kini tinggal di gubuk-gubuk kumuh di bantaran sungai, di tanah-tanah kosong, di tepi rel kereta api, dan lain-lain. Hal itu sudah tentu mengganggu rencana pembangunan yang telah disusun oleh pemerintah kota. Oleh karena itu, pengembangan wilayah pinggiran mutlak dilakukan. Tujuannya agar migran tidak hanya berkonsentrasi pada kota metropolitan saja, melainkan juga ke daerah pinggiran.

Adhika menambahkan fase perkembangan pembangunan. Diantaranya, fase saat mulai terjadi perkembangan pembangunan, fase perluasan wilayah kota Surabaya karena derap pembangunan mulai meningkat, fase restrukturisasi pembangunan di Kota Surabaya akibat tidak memungkinkan lagi diadakan perluasan wilayah kota.

Sidoarjo merupakan daerah pinggiran kota Surabaya ke arah selatan yang merupakan daerah pertanian yang subur karena terletak di delta Sungai Berantas. Kedudukan Kabupaten Sidoarjo sangat strategis. Apabila ditinjau dari sudut

⁶⁴ Media Informasi dan Komunikasi, Majalah Unesa, No. 20 Tahun V, Edisi Maret – April 2004

pandang ekonomi akan memberi peluang besar dalam upaya pengembangan bidang industri, perdagangan dan jasa.

Sementara itu, di Kabupaten Sidoarjo tidak terjadi perubahan-perubahan yang berarti. Dengan pengaruh modernisasi dari kota Surabaya, satu-persatu desa-desa berubah dari fenomena pedesaan mejadi fenomena perkotaan. Kepadatan penduduk mulai meningkat dan sebagian aktivitas penduduk yang diluar bidang pertanian. Terdapat beberapa ciri-ciri kekotaan, misalnya ada Puskesmas, wartel, Bank, SMP dan SMA, dll. Hal ini akibat terjadinya proses pengkotaan wilayah Sidoarjo.

Kedudukan Kabupaten Sidoarjo yang sangat strategis itu akan memberi peluang besar dalam upaya pengembangan ekonomi terutama dibidang industri, perdagangan dan jasa. Disamping itu, letak Kabupaten Sidoarjo yang langsung berbatasan dengan Surabaya akan menerima lubeiran pengembangan ekonomi langsung dari Surabaya. Pelubeiran pembangunan kota Surabaya ke Kabupaten Sidoarjo dapat mengurangi laju pertumbuhan penduduk di kota Surabaya. Sebaliknya, laju pertumbuhan penduduk di Kabupaten Sidoarjo meningkat. Pengkotaan di Kabupaten Sidoarjo terjadi dengan baik, karena para petani di

Balithang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Kabupaten Sidoarjo telah lama berkecimpung dalam industri pertanian seperti kerupuk udang, handikraf, tas dan koper.

Sementara itu, menurut Ketua Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) Jawa Timur (Jatim) Wiem Pattiradjawane sektor perindustrian dan perdagangan yang berkembang pesat di Surabaya seyogianya diimbangi dengan kebijakan pemerintah setempat untuk tetap memperhatikan kenyamanan warganya⁶⁵. Oleh sebab itu, untuk mengurangi kepadatan dan tingkat polusi di kota, Kota Surabaya selayaknya bebas pabrik dalam lima tahun mendatang. Pattiradjawane menyarankan agar para pengusaha memindahkan pabriknya ke sekitar Surabaya karena idealnya memang Kota Surabaya bebas dari pabrik. Pasalnya, situasi di tengah kota sudah sedemikian ruwet dan padat, sehingga tidak memungkinkan lagi untuk mengembangkan industri.

Pattiradjawane mengatakan mulai Januari 2003 pabriknya akan dipindahkan ke Gempol, Pasuruan. Persiapan menjelang pemindahan pabrik itu telah memakan waktu lima tahun guna melengkapi sarana dan prasarana agar memadai seperti yang ada di Surabaya.

⁶⁵ Kompas, 23/5/2002

Sedangkan, pengamat sosial ekonomi Kresnayana Yahya MSc mengatakan, sudah saatnya Surabaya yang selama ini menjadi pusat industri dan perdagangan dikembangkan menjadi kota pelayanan bagi industri dan perdagangan, karena 60 persen pendapatan daerah bersumber dari sektor tersebut. Artinya, segala sesuatu di Kota Pahlawan harus diorientasikan untuk pelayanan yang memberikan kenyamanan pada warga, sehingga memudahkan pembangunan industri dan perdagangan⁶⁶. Menurut Kresnayana, salah satu hal yang mendesak segera direalisasikan dalam lima tahun ke depan adalah pemindahan pabrik yang potensial menghasilkan polusi, yang selama ini bertebaran di berbagai penjuru Kota Surabaya, ke kota-kota penyangga. Gresik, Sidoarjo, Pasuruan, Lamongan, dan Mojokerto dinilainya cukup representatif untuk menjadi pusat industri dan perdagangan menggantikan Surabaya yang sudah mencapai titik jenuh.

Dia mengharapkan, di masa mendatang Surabaya khusus untuk *soft industry* yang menerapkan teknologi tinggi (*high tech*) dengan tingkat polusi rendah, sehingga tidak mengganggu kenyamanan warga. Bahkan, melihat perkembangan stasiun dan terminal yang sudah demikian semrawut, dia mengusulkan agar stasiun kereta api dipindah ke Waru, Sidoarjo.

⁶⁶ Kompas, 23/5/2002

Hal itu juga dapat menjadi strategi untuk meratakan alokasi peredaran uang dan permodalan. Pasalnya, selama ini 25 persen modal Jatim ada di Surabaya, sementara jumlah uang yang beredar di kota ini mencapai 70 persen dari total uang yang beredar di Jatim. Akibatnya, dari hari ke hari jumlah urban yang memasuki Surabaya semakin meningkat, karena pesona ekonominya demikian kuat. Kalau daerah sekitarnya diberi sentuhan ekonomi, otomatis akan mengurangi arus urbanisasi juga. Jadi, nantinya Surabaya benar-benar menjadi kota layanan yang bersih dan nyaman, karena segala proses industri dilakukan di kota-kota sekitarnya. Waru dan Gresik harus benar-benar menjadi pembatas dan pintu gerbang bagi setiap orang yang akan memasuki Surabaya. Barang yang masuk ke sini nanti sudah berupa barang jadi yang sudah dikemas.

Kawasan perbatasan merupakan persoalan yang selalu menarik untuk diamati. Perbatasan dua kawasan secara natural bisa ditandai dengan wilayah pantai, gunung maupun bukit. Dalam hal ini, tentu pengembangan kawasan perbatasan secara spesifik bisa berbeda untuk setiap daerah.

Sementara itu, menurut Sekretaris Eksekutif KADIN Kota Surabaya Ir. Bagus Taruno Legowo, prinsip yang perlu dikedepankan diantara dua kota yang saling berbatasan adalah harmonisasi, maksudnya bahwa keseimbangan hubungan

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

dan saling menguntungkan menjadi semangat yang melandasi kerjasama pengembangan perbatasan. Tak terkecuali pentingnya aspek ekologis dalam penataan kerjasama sebagai unsur pokok yang perlu mendapat perhatian, agar resiko ekologis yang ditanggung seminimal mungkin⁶⁷.

Menurut Bagus, tidak diperlukan sebuah lembaga/badan otonom antar daerah yang menangani pengembangan kawasan perbatasan, tetapi perlu mengoptimalkan kerjasama yang sudah ada. Dengan demikian meskipun dalam suasana otonomi daerah, kerjasama yang erat dalam membangun kawasan perbatasan tidak mengesankan perbatasan antar negara. Ditambahkan otonomi daerah bukan kendala, justru merangsang daerah supaya lebih kreatif dalam mengembangkan wilayahnya. Begitu juga birokrasi tidak menjadi kendala bagi daerah untuk menggali potensi ekonomi social dalam membangun kerjasama antar daerah.

Selama ini seolah-olah pusat pembangunan terkonsentrasi di pusat kota sementara daerah pinggiran kurang mendapat perhatian yang memadai. Padahal sekarang di tengah pesatnya pembangunan, sudah tidak relevan lagi untuk

⁶⁷ Wawancara dengan Bagus Taruno Legowo (Sekretaris Eksekutif Kadin Kota Surabaya), pada 2/10/2004.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

membedakan Surabaya pusat maupun pinggiran. Bahkan Sidoarjo yang dulunya disebut-sebut sebagai kawasan pinggiran Surabaya kini telah berkembang pesat.

Untuk mengembangkan kawasan perbatasan memang dibutuhkan infrastruktur yang memadai dan tata ruang sedemikian rupa sehingga investasi pengusaha bisa menjadi lebih efisien. Bila pengusaha hendak menanamkan investasi maka tidak perlu lagi untuk memilih masuk kawasan kota, tapi cukup di kawasan perbatasan. Sebagai misal lokasi usaha Makro ada di Sidoarjo namun pangsa-pasarnya adalah masyarakat Surabaya. Lebih lanjut Bagus kurang sepatutnya bila dikatakan pihak Pemkab Sidoarjo merasa dirugikan dengan berkembangnya berbagai kerjasama dengan Pemkot Surabaya, pasalnya kaum urban lebih membanjiri Surabaya ketimbang Sidoarjo. Persoalannya mungkin pada soal bagi hasil pemasukan supaya dikelola secara adil.

Apakah Sidoarjo masih merupakan kawasan penyangga Surabaya? Menurut Bagus, kalau dalam konteks pra otoda tampaknya masih berlaku anggapan Sidoarjo sebagai penyangga Surabaya, tapi dalam masa otoda ini hanya paradigma yang berbeda. Diturunkan bahwa pengembangan industri di Surabaya sudah sampai pada titik jenuh karena mahalnya harga tanah, karena itu kalangan pelaku dunia industri

Balibang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

mulai melirik Sidoarjo. Mengingat itu, Bagus menyarankan supaya Sidoarjo bersolek diri sepertinya halnya Surabaya agar menjadi tujuan para investor.

Menyangkut konflik yang muncul dalam mengembangkan kerjasama perbatasan, Bagus menilai bahwa sekalipun tanpa ada kerjasama potensi konflik sudah ada. Institusionalisasi konflik menjadi penting, karena kerjasama lebih berarti untuk masa depan kedua wilayah. Begitu juga dalam masalah perburuhan, tercatat beberapa kali buruh dari Sidoarjo mendatangi Surabaya dan melakukan perusakan; tetapi Surabaya tidak meminta kompensasi. Keberadaan kelompok-kelompok marjinal juga perlu mendapat perhatian, sehingga perlu dilibatkan sebagai *stakeholder* pengembangan perbatasan diantaranya menjadi tenaga kerja agar nasib mereka tidak semakin terlantar.

A. Etika Lingkungan

Secara umum ada beberapa instrumen kebijakan yang bisa diambil oleh pemerintah meskipun hasilnya belum bisa dijamin. Tapi memang segala upaya harus tetap dilakukan, tidak boleh ada kata berhenti. Hal kecil dan umum yang sudah biasa dilakukan seperti kampanye tentang penyadaran “etika lingkungan” bagi masyarakat dan produsen masih efektif dilakukan. Perlu seruan khusus pada mereka untuk lebih

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

ramah terhadap lingkungan. Misalnya tidak menggunakan botol plastik sekali pakai dibuang. Bagi produsen diharapkan dalam berproduksi lebih memperhatikan lingkungannya dengan tidak membuang limbah sembarangan dan tetap melakukan amdal sebelum menjalankan produksinya⁶⁸.

Pilihan ini didasari asumsi bahwa perilaku masyarakat terhadap lingkungan dibentuk oleh persepsi, pandangan dan filsafat mereka tentang lingkungan. Oleh karenanya masyarakat dan pemerintah perlu melakukan gerakan pendidikan dan penyadaran lingkungan. Artinya pemerintah harus lebih membuka pintu terhadap masyarakat atau bisa juga diwakili LSM yang peduli lingkungan.

Pemerintah juga bisa mengendalikan masyarakat terutama produsen melalui insentif ekonomi. Instrumen-instrumen kebijakannya meliputi subsidi, pajak dan lisensi serta retribusi. Subsidi diberikan kepada perusahaan yang membuang limbahnya dengan cara yang sehat.

Pemerintah bisa juga menghapus pajak tertentu atau membebaskan suatu aturan bagi perusahaan yang bisa mengolahnya limbahnya sendiri dan tidak membuang ke lingkungan kecuali sudah dinetralisir. Tentunya dalam menerapkan aturan ini harus dikaji dulu secara mendalam. Jangan sampai malah menimbulkan masalah lain. Sebab jangan-jangan si pengusaha malah berusaha untuk lebih cemar

⁶⁸Majalah VISI WIDYA KRIDA DAYA, media eksekutif Pemkab Sidoarjo, Vol. 2 No. 15 – Maret 2003

agar lebih banyak subsidi didapat. Alternatif lain yang cukup efektif adalah dengan pengenaan pajak. Misalnya dengan pengenaan pajak terhadap bahan pencemar lingkungan bagi setiap perusahaan. Pajak lingkungan ini bermanfaat ganda.

Selain mendorong dikurangnya produksi suatu barang sehingga *cost*-nya dialokasikan ke produk lain yang tidak cemar, di lain pihak jelas menambah kas pemerintah. Bentuk yang agak mirip dengan pajak adalah iuran atau retribusi. Pungutan ini bisa dipungut dengan besar hingga manfaat marginal dari perbaikan lingkungan di rasa lebih daripada meningkatnya biaya marginal karena pungutan itu sendiri.

Selain itu dana yang dihimpun dari sini bisa digunakan untuk menanggulangi pencemaran atau memberikan ganti rugi kepada korban pencemaran. Untuk pilihan ini yang perlu diwaspadai adalah jangan sampai menimbulkan *high cost economy* dan terkesan daerah memaksakan diri untuk memaksimalkan pungutan kepada pengusaha. Pengusaha harus diyakinkan bahwa pungutan ini betul-betul untuk menjaga lingkungan.

Bentuk insentif ekonomi selanjutnya adalah dibagikannya lisensi atau ijin pencemaran kepada semua perusahaan. Ini bisa ditempuh setelah pemerintah bisa menghitung tingkat maksimum pencemaran atau emisi polutan yang dapat ditolerir

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

di suatu wilayah selama kurun waktu tertentu. Lisensi ini dapat diperjualbelikan secara terbuka seperti layaknya saham. Dengan cara ini anggaran belanja administratif pemerintah dapat dikurangi. Hendaknya dicatat dalam cara lisensi ini adalah penetapan batas masimum emisi tersebut harus dilakukan dengan secara cermat, karena sekali ditetapkan sulit untuk menurunkan batas tersebut --karena nilai pasar lisensi akan menurun.

Dari perspektif ekonomi, lisensi tampaknya lebih diminati daripada pajak atau pungutan. Setidaknya ada empat keuntungan darilisensi, yaitu menghemat biaya, jika ada poluter (pencemar) baru maka harga lisensi naik sehingga orang cenderung untuk memasang teknologi yang mengurangi pencemaran non-poluter, bisa mengontrol polusi dengan cara membeli lisensi itu sehingga kesempatan untuk mengeluarkan polutan bagi poluter berkurang, lisensi tidak mungkin salah estimasi sebagaimana pajak, asalkan ada standar dan cara yang jelas untuk mengeluarkan lisensi.

Beberapa instrumen kebijakan untuk mengatasi pencemaran di atas sekalipun terkesan bersifat kuratif dalam batas tertentu juga bersifat preventif atau pencegahan. Tetapi realitanya, upaya pencegahan pencemaran agaknya relatif kurang memperoleh perhatian dibanding upaya penanggulangannya. Padahal semua orang

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

tahu bahwa mencegah kerusakan lebih baik dari mengatasi kerusakan lingkungan itu sendiri. Penting untuk dipahami semua pihak, tidak ada strategi atau kebijakan yang bisa disebut paling baik, terutama mengatur perilaku masyarakat. Setiap kasus pencemaran seringkali harus didekati secara individual-subyektif-kasuistik untuk mendapatkan penyelesaiannya.

Akibatnya efektifitas ekologis, biaya-manfaat, dan efisiensi administrasi untuk setiap kegiatan pengendalian pencemaran bisa berbeda-beda. Tergantung pada karakteristik lingkungannya sebagai medium pencemaran. Gabungan beberapa instrumen kebijakan tampaknya lebih layak dan menguntungkan. Sangat mungkin muncul varian baru untuk kebijakan mengatasi pencemaran.

Untuk Kabupaten Sidoarjo, masih sangat mungkin untuk menerapkan berbagai kebijakan untuk pengendalian lingkungannya. Tidak harus terlalu ideal, yang penting adalah tetap serius dan konsisten dalam setiap program yang dibuat. Yang jelas, pemerintah kabupaten harus berani secara ketat dan keras dalam persoalan lingkungan. Sangsi terhadap perusak lingkungan harus bisa membuat orang jera untuk melakukannya, dengan tetap membangun *image* Sidoarjo sebagai daerah yang ramah investasi dan lingkungan⁶⁹.

⁶⁹ Majalah VISI WIDYA KRIDA DAYA, media eksekutif Pemkab Sidoarjo, Vol. 2 No. 15 – Maret 2003

Untuk mengarah ke sana, mestinya pemerintah daerah, dalam hal ini dinas lingkungan hidup harus diberikan dukungan yang kuat. Bentuknya bisa berupa perda tentang lingkungan hidup yang jelas dan kuat, dana untuk program-program pengendalian lingkungan. Selama ini menurut Dinas Lingkungan Hidup Sidoarjo ada beberapa kendala yang bermuara dari kedua hal tersebut.

Masalah sumber daya manusia yang terbatas, peralatan untuk pengawasan lingkungan cukup menjadi kendala bagi dinas ini untuk menjalankan fungsinya. Belum lagi aturan-aturan yang ada barangkali masih perlu disempurnakan lagi. Ini perlu sebab banyak perngusaha yang tidak mengindahkan aturan tentang lingkungan hidup. Mereka seringkali mengakali pemerintah dan masyarakat. Dengan bebas dan seenaknya, banyak diantaranya yang tetap melakukan pencemaran secara sengaja ataupun tidak.

Secara realita tampaknya pemerintah akan kewalahan kalau harus menanganinya sendiri. Sebab untuk melakukan kontrol yang kuat terhadap lingkungan akan sangat efektif kalau dilakukan oleh mereka yang dekat dengan sumber pencemaran itu. Dari sini, fungsi masyarakat harus bisa ditingkatkan. Kepedulian dan pengertian masyarakat akan arti pencemaran harus dibangun.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

Pemerintah dan organisasi yang peduli lingkungan harus mengarahkan programnya kepada mereka.

Jadi kemauan politik dari pemerintah yang didukung oleh kalangan legislatif harus fokus dan menyatu. Seyogyanya terbangun keyakinan jika etika lingkungan bisa dibangun di Sidoarjo, barangkali sebagian solusi tentang lingkungan sudah diraih. Daerah memang butuh investor masuk, tapi tanpa harus mengorbankan lingkungan. Pengenaan aturan yang oleh sebagian investor dianggap menambah ongkos produksi, masih harus dipertanyakan lagi.

Kenyataan pandangan tersebut sudah kuno. Bagi investasi asing yang negaranya sudah maju, standarnya jauh lebih tinggi daripada di sini. Terlebih di Indonesia hal tersebut bisa dikompensasikan dengan gaji buruh yang rendah. Kenapa harus dikatakan *high cost economy* jika akhirnya mereka keluar banyak biaya untuk bayar klaim, menanggulangi dampaknya, *clean up*, dan lain-lain. Jadi cukup aneh kalau ada orang yang menganggap lingkungan sebagai investasi.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pemetaan dan pengembangan wilayah perbatasan Surabaya – Sidoarjo tidak dapat dilepaskan dari faktor sosial kependudukan, lingkungan, ekonomi dan rencana tata ruang wilayah. Pengelolaan wilayah perbatasan menuntut perhatian yang lebih serius agar terjadi peningkatan kualitas pembangunan dan kualitas penduduk di wilayah perbatasan.

Berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan di lapangan tentang wilayah perbatasan Surabaya – Sidoarjo dapat disimpulkan beberapa hal :

1. Akumulasi pembangunan di pusat-pusat pertumbuhan di kota/kabupaten berdampak pada kurangnya penataan dan pengembangan wilayah perbatasan.
2. Permasalahan yang berdimensi sosial kependudukan diantaranya; urbanisasi, PKL, pemukiman; permasalahan yang berdimensi ekonomi berupa; padatnya lahan industri, perburuhan, berkurangnya lahan pertanian, permasalahan yang berdimensi lingkungan yaitu; masalah banjir, sampah, saluran air/sungai, limbah industri, pencemaran udara.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

3. Pembangunan wilayah perbatasan selama ini masih belum diorientasikan untuk melengkapi kekurangan pembangunan di pusat kota.
4. Ketimpangan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan berpotensi menyulut konflik di antara pemerintah daerah yang saling berbatasan.
5. Konflik antar pemerintah daerah yang saling berbatasan bisa terjadi karena distribusi bagi hasil yang tidak merata, maupun perbedaan kebijakan tata ruang masing-masing pemerintah daerah di setiap kawasan perbatasan.

Rekomendasi

Berdasarkan penelitian dan pengamatan di lapangan, guna mengembangkan wilayah perbatasan Surabaya - Sidoarjo sebagai komunitas yang utuh dan integral serta saling menguntungkan kedua pemerintah daerah, berikut beberapa rekomendasi :

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

1. Membebaskan kawasan perbatasan dari pabrik-pabrik atau setidaknya mencegah tumbuhnya pabrik-pabrik baru, mengingat padatnya pemukiman penduduk serta untuk mengurangi pencemaran lingkungan.
2. Pengembangan kawasan perbatasan dijadikan sebagai kawasan jasa perkantoran dan perdagangan, sehingga kekurangan perkantoran di pusat kota dapat teratasi.
3. Menegakkan etika lingkungan demi kelestarian dan pemberian sanksi secara tegas kepada pelaku usaha industri yang melakukan pencemaran lingkungan.
4. Pengelolaan kali perbatasan dengan membangun saluran pembuangan dan irigasi untuk menanggulangi pencemaran lingkungan dan pengendalian banjir.
5. Membentuk badan otonom yang berwenang mengelola secara operasional wilayah perbatasan Surabaya – Sidoarjo, sekaligus menjembatani kepentingan antara pemerintah daerah.
6. Mekanisme pengelolaan secara bergantian Terminal Bungurasih yang selama ini dikelola secara bersama Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

DAFTAR PUSTAKA

Buku

1. Goldberg, Lenny, *Come The Devolution. The American Prospect*, Winter, 1996.
2. G.H. Von Faber, *Nieuw Soerabia, De Geschiedenis van Indies Voornamste Koopstad in de eerste Kwarteeuw Sedert Hare Intelling 1906 – 1931*, Gemeente Soerabia, Soerabia, 1933.
3. Handinoto, *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Surabaya 1870-1940*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 1996.
4. Howard W. Dick, *Pembangunan yang Berimbang: Jawa Timur dalam Era Orde Baru*, Gramedia, Jakarta, 1997.
5. Karim, Abdul Gaffar (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
6. Korten, David C, *Social Development, Putting People First. Bureaucracy and The Poor : Closing the Gap*, 1985.
7. Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remadja Karya, Bandung, 1989.
8. Mc Gee, Terry, *The Urbanization Process in the Third World: Eksplorations in Search of a Theory*, 1971.
9. Nitibaskara, Tubagus Ronny, *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah*, Penerbit Peradaban, Jakarta, 2002.
10. Peter Katz, *The New Urbanisme: Toward an Archiecture of Community*, 1994.
11. Raharjo M, *Perkembangan Kota dan Beberapa Permasalahannya*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1981.

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair

12. Rondinelli, Dennis A and Cheema, G. Shabbir, ed. (1983), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills.
13. Solichin Abdul Wahab, *Membangun Sienrgi dalam Pembangunan Daerah*, dalam Masa Depan Otonomi Daerah, Penerbit SIC, Surabaya, 2002.
14. Wasistiono, Sadu, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003.
15. Yudoyono, Bambang, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.

Terbitan Koran / Jurnal

1. Dinas Perhubungan Pemkot Surabaya, Profil Penumpang Kota Surabaya
2. Jawa Timur Dalam Angka Tahun 2002, BPS, 2003
3. *Kompas*, 18 Maret 2002
4. *Kompas*, 23 Me1 2003
5. Laporan hasil penelitian Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)
6. Majalah VISI WIDYA KRIDA DAYA, media eksekutif Pemkab Sidoarjo, Vol. 2 No. 15 – Maret 2003
7. Majalah VISI WIDYA KRIDA DAYA, media eksekutif Pemkab Sidoarjo, Edisi VII Juni 2002
8. Surabaya Dalam Angka Tahun 2002, Bappeko dan BPS Tahun 2003
9. Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2003, BPS Tahun 2003

Balitbang Prop Jatim bekerjasama dengan Lemlit Unair