



LAPORAN PENELITIAN
DIPA UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN 2005

IDENTIFIKASI MASALAH DAN KENDALA PENANGANAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN DI SURABAYA

Oleh:

Lucy Dyah Hendrawati, S.Sos., M.Kes.

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai oleh Dana DIPA Universitas Airlangga Tahun 2005,

Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga

Nomor 5633/J03/PP/2005

Tanggal 28 Juli 2005

Nomor Urut : 35

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

November, 2005



LAPORAN PENELITIAN
DIPA UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN 2005

IDENTIFIKASI MASALAH DAN KENDALA PENANGANAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN DI SURABAYA

KKB
KK-2
LP56/08
Hen
i

Oleh:

Lucy Dyah Hendrawati, S.Sos., M.Kes.

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIPA Universitas Airlangga Tahun 2005,
Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga
Nomor 5633/J03/PP/2005
Tanggal 28 Juli 2005
Nomor Urut : 35

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA

November, 2005





IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA
DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN DAN
PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066
E-mail : infolemlit@unair.ac.id - http://lppm.unair.ac.id

IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

- | | | |
|-----------------------------------|---|---|
| 1. Judul Penelitian | : | IDENTIFIKASI MASALAH DAN KENDALA PENANGANAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN DI SURABAYA |
| a. Macam Penelitian | : | <input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Terapan <input type="checkbox"/> Pengembangan |
| b. Katagori Penelitian | : | <input type="checkbox"/> I <input type="checkbox"/> II <input type="checkbox"/> III |
| 2. Kepala Proyek Penelitian | : | |
| a. Nama lengkap dan Gelar | : | Lucy Dyah Hendrawati, S.Sos., M.Kes. |
| b. Jenis Kelamin | : | Perempuan |
| c. Pangkat/Golongan/NIP | : | Penata Muda / IIIB / 132 133 956 |
| d. Jabatan Sekarang | : | Asisten Ahli |
| e. Fakultas/Puslit/Jurusan | : | Ilmu Sosial dan Ilmu Politik |
| f. Univ./Ins/Akademi | : | Universitas Airlangga |
| g. Bidang ilmu yang diteliti | : | Sosial |
| 3. Jumlah Tim Peneliti | : | 1 (Satu) orang |
| 4. Lokasi Penelitian | : | Kota Surabaya |
| 5. Kerjasama dengan Instansi Lain | : | |
| a. Nama Instansi | : | - |
| b. A l a m a t | : | - |
| 6. Jangka waktu penelitian | : | 6 (Enam) bulan |
| 7. Biaya yang diperlukan | : | Rp 3.000.000,00 (Tiga Juta Rupiah) |
| 8. Seminar Hasil Penelitian | : | |
| a. Dilaksanakan Tanggal | : | 14 September 2005 |
| b. Hasil Penelitian | : | () Baik Sekali (V) B a i k
() S e d a n g () Kurang |

Surabaya, 20 September 2005



Mengetahui/Mengesahkan
a.n. Rektor

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat
Universitas Airlangga,

Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.
NIP 130 701 125

RINGKASAN
IDENTIFIKASI MASALAH DAN KENDALA PENANGANAN
PENGEMIS DAN GELANDANGAN
DI SURABAYA

Oleh:
Lucy Dyah Hendrawaty, S.Sos, M.Kes
(Tahun 2005, hal. 55)

Permasalahan penelitian Gelandangan dan Pengemis ini adalah: (1) Bagaimana karakteristik sosial-ekonomi para pengemis dan gelandangan? (termasuk disini latar belakang daerah asal)?; (2) Faktor-faktor apasajakah yang mengakibatkan munculnya pengemis dan gelandangan di kota Surabaya? (3) Kendala-kendala apasajakah yang timbul dalam penanganan pengemis dan gelandangan di Surabaya?

Tujuan Penelitian ini adalah: (1) Untuk memberi gambaran karakteristik sosial-ekonomi para pengemis dan gelandangan, termasuk kondisi daerah asalnya. (2) Menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan munculnya pengemis dan gelandangan. (3) Menjelaskan kendala-kendala dalam penanganan pengemis dan gelandangan.

Penelitian ini bertipe kualitatif dan evaluatif, karena dalam analisisnya akan diungkapkan beberapa gambaran fakta-fakta empiris yang lebih menekankan pada informasi yang mendalam. Ada 8 narasumber (Gelandangan dan Pengemis) yang diwawancarai dengan pedoman wawancara.

Dari hasil temuan dilapangan ada beberapa temuan pokok, yaitu: **Pertama**, para gelandangan biasanya tinggal di permukiman kumuh dan liar, menempati zone-zone publik yang sebetulnya melanggar hukum, biasanya dengan mengontrak petak-petak di daerah kumuh di pusat kota atau mendiami stren-stren kali sebagai pemukim liar. **Kedua**, faktor penyebab kaum migran tertentu menjadi gelandangan dan pengemis adalah karena kemiskinan dan tidak adanya patron, kerabat atau tetangga dari desa asal yang dapat dijadikan tempat untuk bergantung di kota. **Ketiga**, Di Surabaya, pengemis bisa

dibedakan menjadi tiga jenis. (1), pengemis yang biasanya beroperasi di berbagai perempatan jalan atau di sekitar kawasan lampu merah. (2), pengemis yang mangkal di tempat-tempat umum tertentu, seperti plaza, terminal, pasar, sekitar masjid, pelabuhan, atau stasiun kereta api. (3), pengemis yang biasa berkeliling dari rumah ke rumah, keluar-masuk kampung. Keempat, tidak semua pengemis menetap di permukiman liar atau di zone publik yang lain. Tidak jarang terjadi, para pengemis itu setelah bekerja, kemudian pulang kembali ke rumahnya.

Kendala-kendala yang menyulitkan upaya penanganan gelandangan dan pengemis adalah: (1), alokasi dana untuk penanganan gelandangan dan pengemis relatif kecil. (2)., upaya penanganan terhadap gelandangan dan pengemis (*gepeng*) seringkali hanya berhenti pada pendekatan punitif-represif, (3), upaya penanganan gepeng di Kota Surabaya sering tidak didukung oleh kebijakan Pemerintah Daerah di daerah asal migran yang mengadu nasib ke Kota Surabaya.

SUMMARY

IDENTIFY HANDLING CONSTRAINT AND PROBLEM LOITERER AND BEGGAR IN SURABAYA

By:

Lucy Dyah Hendrawaty, S.Sos, M.Kes

(2005, page. 55)

This Beggar and Loiterer Research problems is: (1) How characteristic social-economi of all loiterer and beggar? (inclusive of here the origin area background)?; (2) Whatever factors resulting loiterer and beggar appearance [in] town Surabaya? (3) Whatever constraints of arising out in loiterer and beggar handling in Surabaya?

This Research target is: (1) To give characteristic social-economic picture of all loiterer and beggar, inclusive of their origin area condition. (2) Explaining factors causing loiterer and beggar appearance. (3) Explaining constraints in loiterer and beggar handling.

This research have type qualitative and evaluatif, because in its analysis will be laid open by some more empiric fact picture emphasize at circumstantial information. There is 8 informant (Beggar And loiterer) holded an interview with with guidance interview.

From field finding result of there are some fundamental finding, that is: **First** , all loiterer generally live in wild and dirty settlement, taking possession of public zone frankly impinge law, generally with contracting terracing in slum [downtown or inhabit stren-stren multiply as wild settler. **Second**, certain clan migran cause factor become beggar and loiterer is because inexistence patron and poorness, or neighbour consanquinity from origin countryside which can be made a place to hinge in town. **Third**, Surabaya, beggar can be differentiated to become three type. (1), beggar which generally operate [in] various crossroad walke or around the red light area. (2), beggar which in certain [common/ public] place, like public square, terminal, market, about mosque, port, or railway station.

(3), ordinary beggar circle house to house, in-out kampong. **Fourth**, all beggar do not remain to in squatter settlement or in other public zone.. It's not rarely happened, all that beggar after working, later; then come home to return to their house

Constraints complicating effort of handling of loiterer and beggar is: (1), allocation of fund for handling of loiterer and beggar of small relative (2)., effort of handling to loiterer and beggar often times only desist at approach punitif-represif, (3), effort of handling of loiterer and beggar in Town of Surabaya often is not supported by policy of Local Government in area of origin of migran flipping up to Town Surabaya.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah, akhirnya selesailah pembuatan laporan penelitian tentang Gelandangan dan Pengemis (gepeng) di Kota Surabaya ini.

Penelitian yang bertujuan ingin memperoleh gambaran yang lebih dalam tentang karakteristik gepeng, faktor-faktor penyebab munculnya dan kendala yang dihadapi pemerintah kota dalam menangani gepeng ini cukup memberikan wawasan dan masukan bagi pemerintah kota dalam penanganan masalah gelandangan dan pengemis.

Penelitian ini bisa dilakukan tentunya berkat dukungan berbagai pihak, yaitu:

1. Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada masyarakat Universitas Airlangga yang memberikan dana untuk penelitian ini.
2. Dekan FISIP Universitas Airlangga, yang memberi ijin untuk melakukan penelitian.
3. Teman-teman sejawat Dosen FISIP Unair yang telah membantu memberikan masukan untuk kesempurnaan penelitian ini.
4. Para mahasiswa dan mahasiswi FISIP Unair yang telah membantu pencarian data di lapangan.

Semoga dengan adanya penelitian ini wawasan tentang gelandangan dan pengemis semakin bertambah, dan saran dan kritik selalu diterima peneliti dengan terbuka untuk kesempurnaan dan kelanjutan penelitian lain yang masih berhubungan dengan gelandangan dan pengemis.

Surabaya, November 2005

Peneliti

DAFTAR ISI

Lembar Identitas dan Pengesahan	i
Ringkasan dan Summary	ii-v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	vii
Bab I : Pendahuluan	1
Bab II : Tujuan dan Manfaat Penelitian	6
Bab III : Kerangka Teori	7
Bab IV : Metode Penelitian	23
Bab V : Temuan dan Analisis Data	24
Bab VI : Kesimpulan dan rekomendasi	47
Daftar Pustaka	53
Lampiran	

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang.

Surabaya dalam dua-tiga tahun terakhir telah terjadi berbagai perbaikan di bidang pembangunan sosial dan ekonomi. Tetapi, akibat imbas dari terjadinya kesenjangan antar wilayah dan arus urbanisasi yang berlebihan (*over urbanization*), harus diakui masih ada sejumlah masalah sosial yang belum dan sulit teratasi dengan segera. Aktivitas pembangunan yang hiper-pragmatis dan hanya mengedepankan pertumbuhan ekonomi serta kalkulasi efisiensi, ternyata terbukti gagal dan malah hanya melahirkan sejumlah kesenjangan —termasuk kesenjangan pembangunan antara wilayah perkotaan dan pedesaan (Chaniago, 2001). Sekali pun benar bahwa di era *millenium urban* ini banyak kemajuan telah berhasil dicapai kota-kota besar dan pusat-pusat pertumbuhan. Tetapi, dampak-dampak dari perubahannya tetap berawal dan berakhir di kota besar. Perubahan ini mempengaruhi struktur lapangan kerja, demografi, kualitas hidup, pengertian tentang bekerja, serta bersatunya persoalan-persoalan lokal, regional dan bahkan internasional.

Di berbagai kota besar, harus diakui bahwa perkembangan pesat pola kehidupan perkotaan acapkali tidak diimbangi dengan



perkembangan kemampuan kota yang berarti. Bahkan beberapa di antaranya justru menurun, baik kualitas maupun kapasitasnya. Sebagai contoh, semakin besarnya derajat penderitaan kaum miskin di perkotaan karena mengalami marginalitas ekonomi, sosial maupun akses budaya. Menajamnya masalah-masalah sosial perkotaan seperti konflik sosial, karakter kejahatan, prostitusi, anak jalanan dan endemiknya amuk massa yang menyerang rasa tertib umum. Perubahan struktur demografi penduduk kota dengan meningkatnya warga lanjut usia. Relatif menurunnya usia produktif serta kelangkaan penyediaan lapangan kerja menimbulkan persoalan-persoalan baru dalam pengelolaan kebijakan publik (Ahmad, 2002: 4).

Kegagalan pembangunan dan proses marginalisasi yang terjadi di wilayah pedesaan, bukan saja telah terbukti menimbulkan derasnya migrasi penduduk yang berlebihan di wilayah kota besar, tetapi juga setumpuk masalah sosial yang menyertainya. Seperti bisa kita lihat dalam lima tahun terakhir, kota-kota besar di Propinsi Jawa Timur —khususnya Surabaya— bukan saja diserbu arus migrasi yang terus meningkat dari waktu ke waktu, tetapi di saat yang sama juga memicu munculnya berbagai permasalahan kota, seperti PKL, permukiman kumuh, gelandangan, pengemis, tuna wisma, anak jalanan, PSK, dan lain-lain sebagainya. Yang namanya PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial), alih-alih jumlahnya makin menurun, di lapangan yang terjadi justru

perkembangan mereka tampak makin mencemaskan. Perkembangan anak jalanan yang ada di Surabaya, misalnya, menurut prediksi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya, pada masa pasca krisis diperkirakan jumlahnya justru meningkat sekitar 30 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2000, jumlah anak jalanan tercatat hanya 1.297 orang, maka pada tahun 2001 jumlah tersebut sudah melonjak dua kali lipat lebih menjadi 2.926 orang (Kompas, 5 Maret 2003).

Saat ini, dibandingkan Jakarta memang perkembangan dan tingkat kepadatan penduduk kota Surabaya masih tergolong jauh. Tetapi, tanda-tanda bahwa pada tahun-tahun mendatang Surabaya akan berkembang seperti Jakarta bukanlah sesuatu yang mustahil. Kalau di Jakarta pada tahun 2015 nanti, penduduk kota diramalkan bakal menjadi kota berpenduduk terbanyak nomor lima di dunia dengan jumlah penduduk mencapai 21,2 juta jiwa —di bawah Tokyo (28,7 juta), Bombay (27,4 juta), Lagos (24,4 juta), dan Shanghai (23,4 juta), maka tidak mustahil jumlah penduduk kota Surabaya akan melonjak menjadi 4-5 juta jiwa.

Menurut data yang ada, saat ini barangkali penduduk Surabaya hanya sekitar 2,6 juta. Tetapi, sebagai kawasan mega-urban, yang namanya jumlah penduduk riil dan berbagai masalah sosial yang ditimbulkannya sesungguhnya telah keluar dari batas-batas administratif

wilayah kota. Penduduk di sekitar kawasan Surabaya —khususnya wilayah Gerbangkertasusila— yang secara administratif bukan termasuk penduduk Surabaya, jangan heran bila mereka sebagian bekerja, membelanjakan uang, dan hidup sebagai warga kota Surabaya. Bahkan, yang memprihatinkan, tidak sedikit pula mereka yang kemudian mengadu nasib menjadi migran liar dan masuk ke sektor informal, baik yang legal, informal, non-legal maupun yang ilegal.

Sebetulnya, sepanjang pemerintah kota Surabaya mampu memenuhi kebutuhan pelayanan publik bagi penduduk di kawasan mega-urban ini, barangkali sepesat apapun perkembangan kota dihela tidak akan menjadi masalah. Tetapi, lain soal ketika kemampuan pemerintah kota untuk menyediakan fasilitas publik dan melayani kebutuhan warganya yang senantiasa bertambah dengan pesat relatif tak berimbang. Di sejumlah kota besar di Indonesia, ketika dirasa arus pendatang yang masuk makin banyak, sementara kemampuan Pemerintah Kota sendiri relatif terbatas, maka gejala-gejala kejenuhan kota-kota ini pada akhirnya sempat menimbulkan gagasan dari sebagian ahli dan penata kota untuk membendung arus urbanisasi itu, atau setidaknya mengurangi, dan kalau perlu menutup kota tersebut dari para pendatang baru (Ahmad, 2002: 60).

Semakin derasnya arus urbanisasi, berdampak pada semakin banyak jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) seperti

Pengemis dan Gelandangan. Keberadaan pengemis dan Gelandangan seolah-olah seiring dengan kemajuan suatu kota, semakin maju kota, semakin banyak juga pengemis dan gelandangannya. Berbagai kebijakan dan penertiban oleh pemerintah kota telah dilakukan untuk menekan pertambahan jumlah pengemis, namun seperti kata pribahasa, mati satu tumbuh seribu, ditertibkan satu akan muncul pengemis dan gelandangan baru yang jumlahnya lebih banyak.

Permasalahan gelandangan dan pengemis ini menarik untuk diteliti, karena keberadaannya selalu ada di setiap kota dan pemerintah kota selalu kewalahan untuk mengatasi pengemis dan gelandangan tersebut.

2. Rumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, ada beberapa rincian masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana karakteristik sosial-ekonomi para pengemis dan gelandangan? (termasuk disini latar belakang daerah asal)?
2. Faktor-faktor apasajakah yang mengakibatkan munculnya pengemis dan gelandangan di kota Surabaya?
3. Kendala-kendala apasajakah yang timbul dalam penanganan pengemis dan gelandangan di Surabaya?

BAB II

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian.

1. Untuk memberi gambaran karakteristik sosial-ekonomi para pengemis dan gelandangan, termasuk kondisi daerah asalnya.
2. Menjelaskan factor-faktor yang menyebabkan munculnya pengemis dan gelandangan
3. Menjelaskan kendala-kendala dalam penanganan pengemis dan gelandangan.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini bermanfaat bagi pemerintah kota Surabaya dalam membuat kebijakan pembangunan kota yang manusiawi.

BAB III

KERANGKA TEORI

Di era otonomi daerah —yakni ketika kebijakan desentralisasi mulai digulirkan— sebetulnya sejak itu kesempatan kota-kota untuk menata kembali arah perkembangannya mulai terbuka. Artinya, dengan diberi otoritas untuk menentukan dirinya sendiri, kota-kota yang tersebar di berbagai wilayah berhak dan memperoleh kesempatan untuk melakukan introspeksi. Tetapi, karena para perencana pembangunan kota dan wakil rakyat lebih asyik terlibat dalam pertikaian politik dan perebutan uang rakyat, maka yang terjadi kemudian adalah ulah kekuatan komersial yang makin lepas kendali.

Kalau kita mau jujur, sebetulnya siapa yang menentukan arah dan merah-biru perkembangan sebuah kota? Per teori, ke mana sebuah kota hendak bergulir, sebetulnya acuan resminya adalah *Master Plan* atau RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah). Namun, ibarat macan di atas kertas, yang namanya *Master Plan* sepertinya hanya berhenti pada tingkat rencana. Sementara, dari hari ke hari selalu saja terjadi perubahan arah pembangunan kota yang lepas kendali.

Pertama, di berbagai kota besar, satu fakta yang tak terhindarkan adalah terjadinya proses yang disebut McGee (1992) dengan istilah

mega-urbanization, yakni perkembangan jumlah penduduk di berbagai kota besar yang makin melebar ke daerah pinggiran, bahkan ke wilayah kota-kota kedua —yang ujung-ujungnya menyebabkan terjadinya proses pengalihan fungsi lahan kota pinggiran, baik untuk permukiman maupun untuk industri. Dalam hal ini, resiko yang mesti ditanggung kota-kota kedua bukan hanya ancaman kerusakan ekologis, tetapi juga proses suksesi pemilikan aset produksi dari penduduk lokal kepada kekuatan komersial tanpa kompromi.

Kedua, kenyataan yang menandai perkembangan kota-kota besar di Indonesia adalah mereka cenderung berkembang secara luar biasa, tetapi ironisnya pertumbuhan kota yang ekspansif itu ternyata tidak diimbangi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi guna memberikan kesempatan kerja bagi penduduk yang bertambah cepat di kota itu (*over urbanization*). Seperti dikatakan T. McGee (1971) bahwa kota yang tumbuh menjadi metropolis dan makin gigantis, ternyata di saat yang sama harus berhadapan dengan masalah keterbatasan biaya pembangunan dan kemampuan kota untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi kaum migran yang berbondong-bondong memasuki berbagai kota besar. Di berbagai kota besar, kesempatan kerja yang tersedia biasanya lebih banyak di sektor formal dan jasa yang menuntut prasyarat pendidikan tinggi, padahal ciri-ciri para migran yang melakukan urbanisasi ke kota besar umumnya adalah

berpendidikan rendah, relatif tua dan sudah berkeluarga (Tjiptoherijanto, 1997).

Di satu sisi mungkin benar, bahwa kota yang berkembang menjadi metropolis secara fisik tampak makin semarak, dipenuhi gedung-gedung bertingkat, hotel berintang, dan tampak megah. Tetapi, apakah indikator untuk menilai sebuah kota itu telah berkembang atau tidak semata hanya didasarkan pada penampakan atau tampilan-tampilan pembangunan fisiknya saja? Kota yang berhak mengklaim sebagai kota besar yang maju, sesungguhnya harus berkaca pada dua hal. Pertama, sejauhmana kota itu telah mampu menyediakan layanan fasilitas publik dan lapangan pekerjaan yang memadai bagi penduduknya, khususnya penduduk miskin kota? Kedua, sejauhmana kebijakan dan kemajuan sebuah kota dapat bersejajaran dengan kepentingan kaum miskin, dan bahkan jika mungkin benar-benar berpihak kepada masyarakat miskin. Sebuah kota yang tumbuh besar secara fisik dan ekonomi, tetapi menafikan kebutuhan dan nasib masyarakat miskin, maka ia akan cenderung menjadi kota *profitopolis* —semata mengejar dan melayani kepentingan kekuatan komersial, sebaliknya mengalienasikan kepentingan masyarakat miskin (Yustika, 2000).

Selama ini, sudah banyak dikaji para ahli bahwa ketika di kota-kota besar terjadi *over urbanization* dan ketika spasial terasa semakin sesak, banyak problem mulai bermunculan —terutama masalah pertanahan.

Banyak orang memburu tanah bukan sekedar untuk dijadikan tempat tinggal atau permukiman. Namun, tanah seolah-olah telah menjadi semacam barang dagangan dan dianggap sebagai sumber rejeki yang paling menguntungkan. Di daerah-daerah pusat industri, perdagangan, dan permukiman elit, atau daerah-daerah strategis lainnya harga tanah umumnya terus melonjak dan semakin tidak terkendali karena kebutuhan akan tanah dari hari ke hari semakin tinggi.

Pihak yang menjadi penentu arah perkembangan dan pemanfaatan ruang kota sering adalah kekuatan komersial atau setidaknya suaranya kekuatan swasta acapkali dominan mempengaruhi kekuatan kelembagaan dalam menyusun berbagai kebijakan pembangunan kota (Firman, 1991). Sementara itu, kekuatan massa — terutama kelompok marjinal kota— acapkali menjadi pihak yang sama sekali tidak diperhitungkan dalam pengaturan dan pembagian spasial tata ruang kota.

Selama ini di wilayah perkotaan kesempatan golongan miskin untuk memperoleh akses tanah umumnya cenderung semakin terbatas, dan bahkan dalam banyak hal nyaris tidak ada. Sering terjadi, warga kota golongan menengah ke bawah semakin tersisih dari hasil pembangunan kota dan tersuksesi ke daerah-daerah pinggiran atau permukiman kumuh. Yang dimaksud dengan suksesi adalah proses tergantikannya penduduk asli oleh penduduk pendatang (Nas, 1984: 26-27). Di kota-kota

di Negara Sedang Berkembang sering terjadi suksesi berarti terdesaknya penduduk kota yang miskin oleh penduduk kota lain yang secara sosial-ekonomi lebih mampu.

Evers (1982) mencatat kecenderungan yang biasa terjadi di kota-kota besar Negara Sedang Berkembang adalah kota meluas ke arah pinggiran, pertama kali yang terjadi adalah pembagian tanah-tanah yang luas. Namun, kemudian terjadi periode singkat pengumpulan kembali ketika para pembangun kota memborong tanah untuk perumahan. Akibatnya —menurut Wolfe— terjadi banyak sekali pemilikan tanah kecil, sementara pengumpulan kembali hanya terjadi sementara. Evers (1982) juga menyatakan bahwa tekanan atas tanah kota yang sedemikian meningkat, tidak hanya disebabkan oleh adanya penambahan penduduk, tetapi juga oleh karena kurangnya alternatif terhadap kesempatan penanaman modal. Harga tanah bergerak secara spiral, dan kota-kota Dunia Ketiga dilanda gelombang spekulasi —segera setelah terjadi perkembangan ekonomi.

Di satu sisi pembebasan lahan di lakukan secara besar-besaran di berbagai daerah strategis, tetapi tidak segera diikuti dengan aktivitas pembangunan sehingga banyak ditemui kantong-kantong lahan yang terlantar. Sementara itu, di sisi lain terdapat jutaan penduduk hidup berdesak-desakan di rumah-rumah sempit, jauh dari pelayanan pusat kesehatan, dan acapkali terancam dan menjadi korban penggusuran.

Gejala seperti ini jika dibiarkan berlarut-larut bukan tidak mungkin akan menyebabkan timbulnya kecemburuan dan keresahan sosial di kalangan masyarakat.

Kota yang terlalu ambisius mengejar status metropolis, seperti dikatakan J.E. Goldthorpe (1988) akan "tumbuh tanpa perasaan" dan cenderung hanya melahirkan proses marginalisasi dan alienasi bagi warganya, khususnya yang berasal dari golongan masyarakat rentan. Benar di satu sisi kota-kota besar tumbuh makin gemerlap, megah, dan sesuai dengan paradigma modernisasi yang disepakati oleh kebanyakan para perencana pembangunan di negara sedang berkembang. Namun, di saat yang bersamaan hak-hak warga kota yang miskin —khususnya hak pemilikan tanah— ternyata justru ditelikung, dan bahkan dengan berbagai alasan mereka seolah-olah diperlakukan seperti pendatang haram yang hanya menodai kebersihan dan kemajuan perkembangan kota itu sendiri. Penggusuran, operasi penertiban, dan sejenisnya adalah fenomena sehari-hari yang dengan mudah kita jumpai di kota-kota besar.

Diakui atau tidak, selama ini sumber utama kegagalan pembangunan dan penderitaan warga kota-kota besar di Negara Sedang Berkembang sesungguhnya adalah karena kebijakan yang represif dan kontradiktif. Hernando de Soto, dalam bukunya *The Other Path, the Invisible Revolution in te Third World* (1989) dengan rinci



menunjukkan bahwa akibat obsesi perencana kota yang ingin membangun kota serba gigantik, megah, dan indah sering menyebabkan mereka salah langkah.

Banyak bukti menunjukkan, bersamaan dengan perkembangan kota-kota menjadi *megacities* yang timbul justru setumpuk kekisruhan. Di balik wajah kota yang serba megah dan wah, ternyata yang terselingkuh bukan cuma kekumuhan dan kesemrawutan lalu lintas, tetapi juga kesewenang-wenangan. Kota seolah identik dengan kesombongan, sikap yang represif, dan makin tak ramah bagi rakyat kecil.

Kampung-kampung asli tak berdaya karena ditikung gedung-gedung pencakar langit. Pasar-pasar tradisional makin terpojok dijejaskan plaza dan pusat-pusat perbelanjaan modern. Sementara itu, penggusuran tanah, penghapusan becak, peremajaan pemukiman kumuh, penerfiban pedagang asongan, dan semacamnya adalah pemandangan rutin yang bisa dijumpai di berbagai kota besar di Indonesia dan Negara Sedang Berkembang pada umumnya. Pendek kata, di kota yang makin modern yang namanya sektor informal dan kaum marginal di kota serta PMKS seolah dianggap sebagai anak durhana yang harus dijauhi dan disingkirkan.

Seperti dikatakan Alan Gilbert dan Josef Gugler, dalam bukunya *Cities, Poverty and Development: Urbanization in the Third World*, bahwa ciri yang menandai kota-kota besar di Negara Dunia Ketiga adalah

terjadinya polarisasi dan distorsi. Akumulasi modal dan pertumbuhan yang memusat di pusat kota di satu sisi memang mendorong akselerasi industrialisasi, namun harus diakui bahwa di saat yang bersamaan kota itu menjadi a-sensitif terhadap masalah kemiskinan dan penderitaan kelompok marginal di kota.

Menurut Gilbert dan Gugler, di kota besar yang dikendalikan kekuatan kapitalis, kaum migran dan penduduk miskin acap tidak mempunyai tempat dan hanya berfungsi suportif yang bersifat sekunder, yakni sebagai pemasok tenaga kerja berupah rendah —dan dalam banyak hal *mismatch* dengan industri-industri yang bersifat padat modal. Penggusuran lahan milik orang kecil, operasi pembersihan pedagang kaki lima, penghapusan becak, dan sebagainya adalah fenomena sehari-hari yang biasa terjadi di berbagai kota besar seperti Jakarta atau Surabaya.

Mungkin benar bahwa penetrasi kekuatan komersial dan pembangunan fisik kota, di satu sisi terbukti meningkatkan angka pertumbuhan ekonomi dan berhasil membuat kota-kota berkembang makin marak. Namun, harus diakui kebijaksanaan pemerintah untuk memberi ruang gerak yang seluas-luasnya kepada kekuatan modal di sisi yang lain ternyata membawa akibat yang kurang menguntungkan bagi kelangsungan hidup sektor informal dan masyarakat marginal yang bekerja di dalamnya. Bagi kepentingan industri dan sektor perekonomian

firma, kota yang makin gigantik justru kondusif untuk menghela perkembangan modal. Namun, bagi sektor perekonomian informal akibat yang terjadi justru seringkali berbalikan (lihat: Knox, 1995).

Sudah menjadi pola umum, bahwa kota-kota besar di Negara Sedang Berkembang senantiasa mengembangkan pendekatan yang disebut David Baker (1980) sebagai kebijaksanaan yang bersifat punitif kepada kaum miskin kota. Para *urban managers* karena obsesinya untuk menciptakan suasana *Beaux Arts* yang serba modern dan global, bukannya melakukan berbagai upaya untuk mengubah atau memperbaiki sektor-sektor termiskin kota, tetapi justru berusaha menyingkirkan orang-orang miskin itu secara fisik dari pemandangan umum.

Di Amerika Latin, menurut Hernando de Soto, ketika orang-orang desa terusir dari tanah mereka akibat paceklik, banjir, karena penduduk yang sudah terlampau padat, dan pertanian yang makin mundur, mereka kemudian berduyun-duyun pergi ke kota. Hasilnya? Semua pintu sistem kota ternyata sama sekali tertutup bagi mereka. Di kota besar, kaum migran yang berasal dari desa-desa miskin itu cenderung hanya menjadi bulan-bulanan dan obyek pemerasan.

Sejauhmana hasil temuan Hernando de Soto itu bisa digeneralisasi sebagai cerminan dari keadaan kota-kota besar lain di Negara Sedang Berkembang barangkali masih harus diperdebatkan. Namun demikian,

kita tidak bisa menutup mata bahwa perkembangan kota-kota besar di Indonesia terasa semakin liar dan condong hanya dikendalikan oleh kekuatan komersial. Sangat terasa bahwa pembangunan yang dilakukan semakin mengarah pada kemampuan ekonomi berdasarkan sistem *zoning*, sehingga bukan hal aneh jika terjadi segregasi dan polarisasi pergaulan warga kota. Mereka yang secara ekonomis makmur berkumpul di lokasi tertentu dengan fasilitas yang lengkap dan mahal serta memiliki gaya hidup tersendiri yang eksklusif, sementara sebagian besar massa hidup berdesak-desak dengan fasilitas publik minimal dan bahkan acapkali mereka harus mengeluarkan biaya yang lebih mahal.

Saat ini pelan-pelan sudah mulai merasakan bahwa pertumbuhan kota-kota besar yang terlalu memusat telah menyebabkan pusat kota tidak lagi mampu memenuhi kebutuhan warga kota secara merata. Ada kecenderungan seiring dengan kemajuan yang dicapai, terasa kota-kota besar semakin tidak ramah dengan rakyat kecil. Kita bisa menyaksikan, sekurang-kurangnya dalam lima tahun terakhir ini bahwa di kota-kota besar tengah terjadi apa yang disebut Hans Dieter-Evers (1990) dengan nama *efek lompat katak*. Warga kelas menengah ke atas yang mulai risih dengan kesesakan dan polusi di pusat kota satu per satu mulai pindah dan melakukan intervensi ke daerah pinggiran kota yang harga tanahnya masih belum begitu mahal.

Terlalu mengumpulnya pusat kegiatan di tengah kota (*central place*) acapkali juga memancing meluasnya wilayah-wilayah kumuh (*blums area*) di wilayah tengah kota itu sendiri. Seperti sudah diutarakan bahwa untuk kondisi Surabaya proses perpindahan atau proses pemekaran kota ke wilayah pinggiran lebih banyak dalam bentuk pemukiman saja, sementara untuk berbagai kegiatan ekonomis lain umumnya masih tetap dan dikembangkan di pusat kota.

Bagi warga kota kelas bawah yang tempat mencari nafkahnya banyak di wilayah pusat kota —seperti pemulung, sektor informal, tukang becak, dan sebagainya— guna menghemat ongkos transportasi logikanya jelas mereka akan cenderung mencari tempat tinggal yang dekat dengan tempat bekerjanya, yaitu di pusat kota. Tetapi, karena harga tanah di pusat kota telah melonjak sedemikian tinggi dan wilayah pemukiman juga semakin berkurang, sementara tingkat penghasilan mereka pas-pasan, maka pilihan yang biasanya diambil adalah mengontrak rumah di kampung-kampung kumuh di pusat kota atau mendiami stren-stren kali sebagai pemukim liar.

Seperti dikatakan Effendi (1993), kelompok rakyat jelata (*lumpen proletariat*) yang berasal dari desa, dan kemudian melakukan urbanisasi ke kota ini, karena tidak memiliki penghasilan yang cukup dan sanak-keluarga yang menampung, mereka kemudian mendirikan bangunan liar di seputar wilayah pusat kota yang dekat dengan tempat mencari

nafkah. Ada kecenderungan mereka mengelompok dan membentuk kerumunan tempat tinggal di lahan-lahan kosong di kota, seperti di pinggir rel kereta api, di kolong jembatan, dan tanah-tanah negara yang belum digunakan, atau di lahan yang sebetulnya tidak boleh digunakan sebagai tempat tinggal —termasuk stren kali. Jadi, meski tempat tinggal dan hunian kaum migran kota acapkali tidak tersentuh oleh fasilitas umum, tetapi karena prospektif dan letaknya juga stretegis, maka jangan heran jika kebanyakan migran tetap memilih mengumpul di wilayah-wilayah yang tergolong melanggar hukum dan tak tertuan. Dalam konteks semacam ini, tidak mengherankan jika mereka lalu menjadi rawan dan sering terancam penggusuran.

Patrick McAuslan (1986) mencatat ada lima konsekuensi yang mesti ditanggung warga kota yang tinggal di wilayah permukiman kumuh atau permukiman liar, yakni: (1) orang terpaksa membangun rumah di tempat yang buruk dan berbahaya bagi kesehatan; (2) karena status mereka yang tidak legal dan tidak menentu itu, mereka hanya sedikit sekali menerima bantuan atau tanpa bantuan sama sekali dari pemerintah; (3) karena penghuni permukiman itu dalam keadaan tidak menentu — karena mereka sendiri tidak tahu akan digusur atau tidak— maka mereka tidak berani memperbaiki perumahan mereka; (4) kota itu sendiri menjadi berkembang secara serampangan; dan (5) karena statusnya sebagai

pemukiman liar, perkampungan miskin itu lebih banyak mendapat tekanan dari petugas dan pengusaha serta penguasa setempat.

Michael P. Todaro dan Jerry Stilkind, menyatakan bahwa saat sekarang kota-kota telah tumbuh dengan terlalu pesat dengan ditandai oleh tiga hal. Pertama, jumlah penganggur dan setengah menganggur meningkat pesat. Kedua, proporsi tenaga kerja yang bekerja di sektor industri kota hampir tidak dapat bertambah bahkan semakin berkurang. Ketiga, jumlah penduduk dan tingkat pertumbuhannya yang pesat sehingga pemerintah kesulitan menyediakan lapangan pekerjaan dan pelayanan publik yang memadai (Yustika, 2000: 186-187). Bisa dibayangkan apa akibat yang bakal terjadi jika kesempatan kerja yang tersedia di kota-kota besar ternyata tidak sebanding dengan perkembangan jumlah migran. Selain terjadi pembengkakan secara terus-menerus jumlah migran yang bekerja di sektor informal, terjadinya urbanisasi berlebih tak pelak akan membuat kota tumbuh kontradiktif: investasi dan modernisasi tumbuh dengan pesat, tetapi di saat yang sama kota juga dilanda proses kekumuhan dan pemiskinan.

Memang, tidak selalu kaum migran dan penduduk miskin kota yang tidak dapat terserap di sektor formal kemudian masuk di sektor informal yang tergolong non-legal: menjadi PKL, tukang becak, bekerja sebagai Pembantu Rumah Tangga, pedagang pasar tradisional, *mlijo* atau yang lain. Tidak jarang terjadi, sebagian penduduk kota miskin

tersebut kemudian terjerumus dalam sektor informal yang tergolong ilegal—seperti menjadi Pekerja Seks Komersial, kegiatan meriba uang, dan sejenisnya— atau bahkan yang tergolong kriminal, seperti menjadi tukang copet, bisnis kecil-kecilan napza, pemalak, pencuri, perampok atau preman jalanan yang mencari uang besar dengan cara pintas (Nasikun, 1980).

Bagi para perencana pembangunan kota, saat ini salah satu agenda penting yang mesti mereka pikirkan, tak pelak adalah bagaimana memberikan fasilitas publik dan lapangan pekerjaan yang memadai bagi warga masyarakatnya, khususnya bagi golongan masyarakat miskin. Cuma yang menjadi masalah: di satu sisi mereka diharapkan mampu menyediakan fasilitas publik dan kesempatan kerja bagi warga kota secara memadai, tetapi di sisi lain sayangnya mereka harus bekerja dalam keadaan serba terbatas. Kekuasaan, wewenang dan sumber pembiayaan bagi penyediaan layanan publik dan kesempatan kerja biasanya berada dalam tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Meski dalam kenyataan pendapatan dari pajak umumnya berasal dari pajak yang ditarik dalam kota, tetapi biasanya hanya sebagian kecil saja dari pendapatan ini yang dibelanjakan dalam kota yang bersangkutan (Laquitan, 1985: 80).

Secara garis besar, beberapa hal yang acapkali menjadi kendala bagi perencana pembangunan kota atau Pemda untuk menyediakan

fasilitas publik dan lapangan pekerjaan yang memadai bagi masyarakat adalah: **Pertama**, tekanan kemiskinan dan situasi krisis ekonomi yang berkepanjangan, yang menyebabkan kemampuan penduduk miskin di kota untuk mengakses layanan atau fasilitas publik menjadi makin mengecil, terutama yang berkaitan dengan upaya penyediaan perumahan murah, sistem angkutan yang terjangkau dan layanan untuk pengembangan sosial. Bagi Pemda setempat, arus migrasi penduduk desa yang terus meningkat dan situasi "urbanisasi berlebih", jelas menyebabkan mereka harus memikirkan penyediaan biaya yang tidak sedikit untuk pembangunan fasilitas layanan publik dan kesempatan kerja bagi kaum migran.

Kedua, khususnya untuk penataan sektor informal, seringkali keinginan baik dari pemerintah daerah untuk menggarap sektor informal terbentur oleh beberapa masalah sebagai berikut: (1) kurangnya pengetahuan deskriptif maupun analitis mengenai jenis, unit dan luas kegiatan ekonomi informal ini, (2) pemerintah kota acapkali tidak mempunyai kekuasaan dan otoritas untuk mencapai daerah pedesaan, pinggiran kota, dan pemukiman kumuh yang kebanyakan digeluti oleh pelaku informal ini, (3) kekurangan tenaga yang mampu mengetahui dengan baik seluk beluk sektor informal ini, (4) penerapan peraturan dan prosedur yang kaku serta tidak luwes, (5) tidak adanya sumber dana yang mencukupi permintaan sektor tradisional yang luas (Yustika, 2000:

230). Alih-alih memfasilitas perkembangan dan mendukung keberdayaan sektor informal, sering terjadi kebijakan yang dilaksanakan pemerintah kota untuk menata sektor informal tidak mencapai hasil yang diharapkan, pembinaan yang dilakukan malah menimbulkan masalah baru. bahkan, tidak jarang terjadi kebijakan kota yang cenderung mendahulukan upaya memacu perkembangan ekonomi kota malah merugikan perkembangan sektor informal itu sendiri, seperti: perluasan pasar, modernisasi pasar, pengusuran lokasi aktivitas dan menaikkan retribusi pasar (Yustika, 2000: 231).

Selain dibutuhkan perencanaan dan penataan spasial yang lebih memadai, untuk mengarahkan perkembangan mega-urban agar tidak "tumbuh tanpa perasaan" dan mengalienasikan manusia, tak pelak yang dibutuhkan adalah kepekaan dan visi para perencana pembangunan yang lebih berpihak kepada masyarakat miskin.

BAB IV METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertipe kualitatif dan evaluatif, karena dalam analisisnya akan diungkapkan beberapa gambaran fakta-fakta empiris yang lebih menekankan pada informasi yang mendalam.

Penelitian ini dilakukan di Kodya Surabaya, karena Surabaya merupakan kota tujuan utama para migran yang mencari kerja. Ada 8 nara sumber,, yaitu: Suyati, Ni'mah, dan Ummi, Sri Sumiati, Tri Susanto, Arif Susanto, Imam, Suryanto. Para nara sumber dalam penelitian ini berlokasi di perempatan SIOLA dan di daerah stasiun Wonokromo.

Wawancara juga dilakukan pada aparat Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Dinas Sosial.

Data dalam penelitian ini dikumpulkan dengan cara:

1. Mewawancarai nara sumber dengan menggunakan pedoman wawancara.
2. Melakukan wawancara mendalam dengan aparat pemerintah kota, seperti satpol PP dan Dinas Sosial masyarakat di dalam lingkungan tempat mereka tinggal.

BAB V

TEMUAN DAN ANALISIS DATA

Membicarakan kelompok yang termasuk dalam Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) sesungguhnya sangat luas dan kompleks. Secara tipologis paling-tidak ada 21 masalah sosial yang mesti ditangani Pemerintah Kota Surabaya. Berbagai masalah sosial, seperti anak jalanan, fakir miskin, WTS, gelandangan, pengemis, lansia, perempuan korban tindak kekerasan, dan sebagainya —semua membutuhkan perhatian yang intensif dan segera agar tidak berkembang makin mencemaskan. Sebagai kota terbesar nomor dua di Indonesia dan merupakan salah satu kota tujuan migran, bisa dipahami jika berbagai persoalan PMKS seolah-olah makin menumpuk dan membutuhkan penanganan yang sifatnya segera.

Penelitian ini lebih memfokuskan hanya pada dua masalah sosial yang sebenarnya sudah klasik kedengarannya, tetapi fenomena gelandangan dan pengemis tetap menarik untuk dikaji, karena keberadaannya masih selalu menempel dan menyatu dengan kota, meskipun kota besar seperti Surabaya ini perkembangan pembangunan kotanya sangat pesat.

V.1. Gelandangan

Gelandangan adalah salah satu kelompok Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang tidak memiliki tempat tinggal dan

pekerjaan yang tetap —mereka biasanya tinggal di wilayah-wilayah tertentu yang termasuk zone publik—, dan tidak pula memiliki penghasilan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Pada jaman dahulu, menurut Onghokham (1984), gelandangan adalah para pengembara seperti para batur yang mengembara karena mencari pekerjaan, bocah angon, tetapi tidak jarang orang mengembara karena alasan politik: menghindari tekanan penjajah, dan bahkan ada pula yang menjadi kurir surat-surat di antara kelompok pejuang satu dengan yang lain.

Untuk saat ini, istilah gelandangan lebih banyak merujuk pada orang-orang migran yang hidup di kota, tetapi mereka secara kultural tidak diterima sebagai bagian dari laci kebudayaan kota. Di Surabaya para gelandangan disebut *bambung* atau *bambungan*, sementara di Jakarta sering mereka disebut *gembel*, *jembel*, atau kalau dalam bahasa resmi pemerintah mereka disebut tuna wisma atau tuna karya —sebuah sebutan yang tidak sepenuhnya tepat.

Ciri-ciri yang menandai gelandangan pada umumnya adalah: mereka biasanya mempunyai lingkungan pergaulan, norma dan aturan tersendiri yang berbeda dengan lapisan masyarakat lainnya, tidak memiliki tempat tinggal, pekerjaan dan pendapatan yang layak dan wajar menurut norma yang berlaku, serta memiliki sub kultur khas yang mengikat mereka sendiri (Wirosardjono, 1984). Berbeda dengan migra

yang bekerja di sektor informal seperti PKL atau sektor informal yang lain, gelandangan biasanya bekerja dalam jenis-jenis pekerjaan yang termasuk paling tidak layak, entah menjadi pemulung, pengemis, pekerja seks komersial kelas bawah, atau tidak sedikit pula yang hidup dari pekerjaan-pekerjaan tertentu yang tergolong ilegal. Para gelandangan biasanya mereka makan minum di sembarang tempat, dan makan apa saja yang dapat dimakan. Tidak jarang gelandangan secara fisik berpenyakit, menderita TBC, luka borok yang kronis, karena lingkungan di sekitarnya yang jauh dari layak.

Di Jawa Timur, jumlah gelandangan diperkirakan sebanyak 1.668 jiwa —tersebar di berbagai kota-kabupaten. Namun demikian, bisa dipastikan jumlah gelandangan paling banyak terdapat di wilayah kota-kota besar, seperti Surabaya, Malang, Jember, dan Sidoarjo. Secara teoritis, semakin besar tingkat perkembangan kota, maka semakin banyak jumlah gelandangan (Twikromo, 1999). Di Surabaya sendiri, jumlah gelandangan diperkirakan sebanyak 705 orang, tersebar di berbagai sudut kota, terutama di zone-zone yang terlarang dan tak bertuan.

Dari hasil temuan di lapangan diketahui bahwa faktor penyebab kaum migran tertentu menjadi gelandangan adalah karena kemiskinan dan tidak adanya patron, kerabat atau tetangga dari desa asal yang dapat dijadikan tempat untuk bergantung di kota. Sementara itu, di desa

asal mereka sendiri boleh dikata sudah tidak ada lagi yang bisa diharapkan. Di desa asal mereka, para gelandangan hampir semua sudah tidak lagi memiliki asset produksi, dan bahkan rumah. Mereka umumnya berasal dari keluarga miskin yang tidak memungkinkan lagi membagi harta waris keluarga dari orang tuanya, karena memang tidak ada yang bisa dibagi.

"Saya berasal dari Malang. Tapi, sudah 5 tahun lebih saya di Stasiun Wonokromo (Surabaya). Pernah kerja di Jakarta. Di desa dulu saya kerja sebagai buruh tani. Orang tua saya tidak punya sawah, hanya buruh tani. Sudah lama tidak pulang, malu. Apalagi di desa keluarga juga miskin (Arif, 35 tahun).

Di kota besar seperti Surabaya, peluang gelandangan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya lebih terbuka karena dukungan berbagai faktor: ikatan solidaritas sosial dengan sesamanya, sistem perekonomian kota yang sangat lentur, mata rantai perdagangan barang yang sangat kompleks, dan yang terpenting kemampuan kota itu sendiri untuk terus-menerus menampung setiap tambahan migran dan gelandangan baru.

Di Surabaya, para gelandangan biasanya tinggal di pemukiman kumuh dan liar, menempati zone-zone publik yang sebetulnya melanggar hukum, seperti tanah makam, wilayah stren kalimas, terminal Joyoboyo, stasiun kereta api Wonokromo, emperan toko, dan lain sebagainya. Bagi para gelandangan yang tempat mencari nafkahnya banyak di wilayah

pusat kota —seperti pemulung, tukang becak, buruh bangunan dan sebagainya— guna menghemat ongkos transportasi logikanya jelas mereka akan cenderung mencari tempat tinggal yang dekat dengan tempat bekerjanya, yaitu di pusat kota. Tetapi, karena harga tanah di pusat kota telah melonjak sedemikian tinggi dan wilayah pemukiman murah juga semakin berkurang, sementara tingkat penghasilan mereka pas-pasan, maka pilihan yang biasanya diambil adalah mengontrak petak-petak di daerah kumuh di pusat kota atau mendiami stren-stren kali sebagai pemukim liar.

Seperti dikatakan Effendi (1993), kelompok rakyat jelata yang berasal dari desa, dan kemudian melakukan urbanisasi ke kota ini, karena tidak memiliki penghasilan yang cukup dan sanak-keluarga yang menampung, mereka kemudian mendirikan bangunan liar di seputar wilayah pusat kota yang dekat dengan tempat mencari nafkah. Ada kecenderungan mereka mengelompok dan membentuk kerumunan tempat tinggal di lahan-lahan kosong di kota, seperti di pinggir rel kereta api, di kolong jembatan, dan tanah-tanah negara yang belum digunakan, atau di lahan yang sebetulnya tidak boleh digunakan sebagai tempat tinggal —termasuk stren kali. Jadi, meski tempat tinggal dan hunian kaum migran kota acapkali tidak tersentuh oleh fasilitas umum, tetapi karena prospektif dan letaknya juga strategis, maka jangan heran jika kebanyakan gelandangan tetap memilih mengumpul di

wilayah-wilayah yang tergolong melanggar hukum dan tak tertuan. Dalam konteks semacam ini, tidak mengherankan jika mereka lalu menjadi rawan dan sering terancam pengusuran.

Seperti yang diungkapkan Imam (40 tahun) yang sudah hampir 10 tahun tinggal di daerah stasiun Wonokromo. Tempat yang dia tinggali adalah tanah milik PT.KAI (Kereta Api Indonesia) yang dibuat petak – petak untuk sekedar tempat tidur pada waktu malam. Bahan membuat rumah berasal dari sisa kardus dan beberapa potongan triplek bekas, yang ukurannya petaknya sekitar 2m x 2m.

Patrick McAuslan (1986) mencatat ada lima konsekuensi yang mesti diranggung para gelandangan dan warga kota miskin lain yang tinggal di wilayah permukiman kumuh atau permukiman liar, yakni: (1) orang terpaksa membangun rumah di tempat yang buruk dan berbahaya bagi kesehatan; (2) karena status mereka yang tidak legal dan tidak menentu itu, mereka hanya sedikit sekali menerima bantuan atau tanpa bantuan sama sekali dari pemerintah; (3) karena penghuni permukiman itu dalam keadaan tidak menentu —karena mereka sendiri tidak tahu akan digusur atau tidak— maka mereka tidak berani memperbaiki perumahan mereka; (4) kota itu sendiri menjadi berkembang secara serampangan; dan (5) karena statusnya sebagai permukiman liar, perkampungan miskin itu lebih banyak mendapat tekanan dari petugas dan pengusaha serta penguasa setempat.

Sekali pun di satu sisi kehadiran gelandangan di kota-kota besar dinilai mengganggu dan membebani kota itu. Tetapi, sejumlah gelandangan yang bekerja sebagai pemulung sebetulnya fungsional, karena memperpanjang fungsi ekonomi barang dan sekaligus menjadi ujung tombak usaha-usaha tertentu yang memperjual-belikan barang-barang bekas. Di Surabaya, misalnya, tidak sedikit pabrik-pabrik tertentu memperoleh keuntungan yang besar karena jasa gelandangan yang sehari-hari bekerja sebagai pemulung, mengumpulkan barang-barang bekas dari tempat-tempat sampah dan kemudian menyetorkannya di pengepul sebelum diteruskan ke pabrik-pabrik yang lebih besar. Gelas-gelas dan botol plastik, botol beling, kertas bekas, besi rongsokan, dan sebagainya adalah barang-barang yang umum diburu para gelandangan yang bekerja sebagai pemulung.

Salah satu jenis gelandangan yang khusus adalah gelandangan psikotik. Yang dimaksud gelandangan psikotik adalah orang-orang yang menderita gangguan jiwa, hidupnya berkeliaran di jalanan karena sudah tidak lagi diketahui latar belakang keluarganya atau karena tidak ada lagi kerabat yang bersedia dan/atau mampu mengurusinya. Berbeda dengan gelandangan biasa yang memiliki pekerjaan tertentu, sebagian berkeluarga, dan masih mampu berpikir rasional, gelandangan psikotik ini umumnya tidak bisa dilacak berasal dari mana dan siapa pula keluarganya yang masih ada, sehingga tanpa ada bantuan dan campur

tangan dari pemerintah atau lembaga-lembaga lain, niscaya mereka akan terlantarkan dan menjadi bahan tontonan warga masyarakat yang lain.

Di berbagai kota-kabupaten keberadaan gelandangan psikotik ini sulit didata secara pasti, karena mobilitas mereka benar-benar tidak bisa diprediksi. Di satu saat, mereka bisa hidup di sekitar pasar dan menjadi tontonan banyak orang di sana, tetapi di saat yang lain gelandangan psikotik ini kadang-kadang terus-menerus berjalan menyusuri jalan-jalan tanpa ada tujuan yang pasti. Berbeda dengan gelandangan biasa yang memiliki dan membutuhkan tempat berteduh, gelandangan psikotik ini biasanya tidur di sembarang tempat: di jalan, di pinggir hutan, di emperen toko, dan sebagainya —pendek kata mereka akan merebahkan badan di mana pun mereka mau. Gelandangan psikotik ini biasanya makan dari makanan sisa yang dibuang di tempat-tempat sampah atau makan dari hasil pemberian orang yang berbelas-kasihan pada mereka.

Gelandangan psikotik yang mengalami gangguan jiwa yang tergolong parah, mereka tidak jarang berkeliaran tanpa sehelai benang pun di tubuhnya. Di beberapa wilayah, bisa ditemui gelandangan psikotik tertentu berjalan di jalan raya sama sekali tanpa mengenakan pakaian alias telanjang bulat. Ada pula, jenis gelandangan psikotik yang berbahaya. Mereka terkadang melempar batu ke sembarang orang,

memukul kendaraan yang lewat, atau berjalan menantang maut di jalan besar hingga memicu terjadinya kecelakaan. Namun demikian, ada pula jenis gelandangan psikotik yang sama sekali tidak berbahaya: hanya diam dan berjalan kesana-kemari tanpa tujuan.

Berbeda dengan PMKS lain yang penanganannya bisa dilakukan satu instansi —seperti Dinsos— dan bisa pula dirujuk menjadi tanggungjawab kota-kabupaten asal gelandangan itu. Untuk gelandangan psikotik, karena asal-usul mereka tidak bisa dilacak —dan tidak bisa lagi dicari keluarganya yang bertanggungjawab—, maka antara kota-kabupaten satu dengan yang lain biasanya akan saling lempar tanggungjawab. Sebuah wilayah yang melakukan razia gelandangan psikotik dan kemudian mencoba mengirim mereka ke Rumah Sakit Jiwa, tidak jarang terjadi hasil razia mereka akan dilepas begitu saja karena pihak rumah sakit yang bersangkutan tidak mau merawat si penderita dengan alasan tidak ada anggaran untuk hal itu. Demikian pula, aparat pemerintah yang melakukan razia juga akan keberatan menanggung beban perawatan gelandangan psikotik itu karena mereka merasa si gelandangan psikotik itu bukan penduduknya.

Keadaan ini menurut staf Dinas Sosial Kodya Surabaya, sudah menjadi masalah klasik yang rumit pemecahannya, meskipun pada tahun 2004 sudah dibuatkan MOU antar kabupaten/kota di Jawa Timur untuk penanganan para gelandangan psikotik tersebut. Namun

kenyataan di lapangan perlakuan pada gelandangan psikotik tersebut masih tidak proporsional dan masih saling lempar tanggung jawab antara daerah asal gelandangan dan daerah tujuan gelandangan tersebut.

V.2. Pengemis

Pengemis berbeda dengan gelandangan, kendati keduanya sama-sama termasuk PMKS. Sebagian gelandangan memang ada yang bekerja sebagai pengemis. Tetapi, tidak selalu pengemis pasti gelandangan. Bila gelandangan umumnya tidak memiliki tempat tinggal, seorang pengemis tidak jarang mereka masih memiliki rumah atau tempat tinggal, bahkan di antaranya ada juga yang memiliki sawah dan hewan ternak di desa asalnya. Pengemis adalah seseorang yang tidak mempunyai penghasilan tetap, dan mereka pada umumnya hidup dengan cara mengandalkan belas kasihan dari orang lain.

Di Propinsi Jawa Timur, jumlah pengemis tercatat sebanyak 2.369 jiwa. Di bulan-bulan tertentu —terutama sepanjang bulan puasa dan menjelang Hari Raya— jumlah pengemis kagetan akan muncul lebih banyak, sehingga bisa dipastikan jumlah riil pengemis yang ada jauh lebih banyak daripada yang tercatat Dinsos. Sama seperti gelandangan dan PMKS lain yang bekerja di sektor informal maupun non-formal, di berbagai kota besar pengemis muncul biasanya karena mereka tidak

bisa terserap di sektor perekonomian firma kota. Dengan bekal ketrampilan yang serba terbatas dan lingkak pendidikan yang rendah, serta akibat tidak memiliki aset produksi sendiri, maka salah satu "pekerjaan" yang bisa mereka lakukan adalah dengan meminta belas-kasihan dari orang lain.

Di Kota Surabaya, jumlah pengemis tercatat sebanyak 364 orang. Di Surabaya, pengemis bisa dibedakan menjadi tiga jenis. **Pertama**, adalah pengemis yang biasanya beroperasi di berbagai perempatan jalan atau di sekitar kawasan lampu merah. Mereka biasanya setiap kali mobil atau sepeda motor berhenti, dengan segera merek menyodorkan gelas plastik bekas atau menengadahkan tangan tanda meminta belas-kasihan. **Kedua**, pengemis yang mangkal di tempat-tempat umum tertentu, seperti plaza, terminal, pasar, sekitar masjid, pelabuhan, atau stasiun kereta api. Pengemis jenis ini biasanya berpenghasilan lebih besar dan kebanyakan ada koodinatonya. Untuk mendapat ijin mengemis di terminal, misalnya, mereka biasanya harus membayar uang "keamanan" kepada preman setempat. **Ketiga**, pengemis yang biasa berkeliling dari rumah ke rumah, keluar-masuk kampung. Dari segi usia, pengemis ketiga ini biasanya rata-rata lebih tua. Mereka tak jarang menjadi pengemis sekaligus pemulung. Cuma, yang agak menyulitkan, di Surabaya belakangan ini disinyalir mulai banyak kedatangan pengemis-pengemis "elit", yakni orang-orang tertentu yang atas nama yayasan, panti dan

sebagainya lantas berkeliling dari rumah ke rumah penduduk meminta sumbangan. Dari segi pakaian yang dikenakan rata-rata lebih rapi, bahkan termasuk bersih layaknya kelas menengah. Meski pun sebagian mungkin benar dari yayasan tertentu, tetapi harus diakui makin sulit membedakan antara orang-orang yang meminta sumbangan dari yayasan dengan pengemis yang memakai metode mengemis model baru dengan harapan dapat memperoleh uang dalam jumlah yang lebih besar.

Di Kota Surabaya, kehadiran pengemis memang dengan mudah bisa ditemui di jalan-jalan protokol. Mereka biasanya menengadahkan tangan pada setiap mobil dan kendaraan bermotor yang berhenti di lampu merah. Dalam kenyataan agak sulit membedakan antara pengemis dan pengamen. Ada pengemis yang hanya menengadahkan tangan, tetapi tidak jarang mereka juga membawa alat musik seadanya atau hanya sekadar bertepuk tangan dan mengelap kaca mobil yang berhenti.

Di beberapa zone yang tergolong "basah", seperti terminal Purabaya, misalnya studi ini menemukan bahwa penghasilan yang diperoleh seorang pengemis per harinya bisa mencapai puluhan ribu rupiah, bahkan ada yang mencapai 80 ribu rupiah per hari. Tetapi, karena ada orang-orang tertentu —biasanya preman lokal— yang meminta uang keamanan, maka hasil yang diperoleh pengemis itu

biasanya akan dipotong uang palak. Pengemis anak-anak atau anak jalanan yang mengemis, tidak jarang mereka juga diorganisasi dan harus memberikan uang setoran kepada patron-nya masing-masing.

Pengemis yang bekerja di bawah koordinasi preman, mereka umumnya tidak berani menolak atau melawan preman yang ada di belakang mereka. Bahkan, dalam beberapa kasus tidak jarang jumlah uang setoran untuk preman lebih besar dari bagian yang diperoleh pengemis itu sendiri. Seorang pengemis yang berani menolak memberi uang upeti, mereka biasanya akan dihajar oleh preman penguasa daerah itu, dan dipaksa pindah tempat mangkal. Hampir semua pengemis yang berada di bawah cengkeraman preman, umumnya mengaku tidak berani berbuat macam-macam, karena mereka tahu persis kekasaran dan kesadisan preman penguasa daerah tempat mereka bisa mangkal.

Seperti juga gelandangan dan kaum migran miskin lain, di daerah asalnya para pengemis biasanya berasal dari keluarga miskin. Mereka umumnya tidak memiliki asset produksi dan ketrampilian yang dapat diandalkan untuk mencari nafkah di kota besar. Di awal dahulu mereka datang pertama kali di Surabaya, memang dalam bayangan mereka ada harapan dapat diterima bekerja di pabrik atau bekerja di sektor informal. Tetapi, setelah sekian lama tidak juga mendapat pekerjaan yang diinginkan, sementara di kota tidak ada sanak-saudara yang dapat

dijadikan tempat untuk bergantung, maka tidak ada alternatif lain kecuali menjadi pengemis dan berharap ada belas-kasihan dari orang yang lewat atau orang yang didatangi.

Di Kota Surabaya, tidak semua pengemis menetap di permukiman liar atau di zone publik yang lain. Tidak jarang terjadi, para pengemis itu setelah bekerja, kemudian pulang kembali ke rumahnya. Dari hasil wawancara diketahui, sebagian pengemis ada yang berasal dari Gresik, Lamongan, Bojonegoro, Pasuruan, Malang, Mojokerto, Jombang, Sidoarjo, atau Surabaya sendiri. Para pengemis jenis ini biasanya memperlakukan mengemis sebagai sebuah pekerjaan, sehingga hanya pada saat mengemis mereka tampil dengan pakaian yang kumal, tetapi setelah masa kerjanya selesai, mereka biasanya kembali bertukar pakaian biasa yang layak. Untuk pulang-pergi dari Surabaya ke daerah asalnya, mereka biasanya naik kereta api. Pengemis jenis ini biasanya di daerah asalnya memiliki rumah sendiri, dan jangan kaget jika kondisinya tergolong cukup bagus untuk ukuran orang desa. Hasil pemantauan yang dilakukan di kawasan Masjid Al-Falah, di sekitar Gubeng, dan di Sawahan diketemukan sejumlah pengemis pada saat sore hari mereka bertukar pakaian, dan kemudian naik bemo menuju ke suatu tempat, entah ke mana.

Di Surabaya, usia pengemis terentang mulai dari yang masih 3 tahunan hingga yang sudah berusia 74 tahun. Di Surabaya, pengemis cilik

ini biasanya berasal dari keluarga jalanan (*children from families of the street*). Walau pun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, tetapi hidup mereka terombang-ambing dari satu tempat ke tempat yang lain dengan segala resikonya (Blanc & Associates, 1990; Irwanto dkk, 1995; Taylor & Veale, 1996). Salah satu ciri penting dari kategori ini adalah pemampangan kehidupan jalanan sejak anak masih bayi —bahkan sejak masih dalam kandungan. Di sejumlah sudut kota, pengemis cilik ini biasanya mengemis sembari dari jauh diawasi oleh orang tuanya. Tim peneliti di lapangan sempat menemukan kasus, pengemis cilik yang dinilai orang tuanya tidak memenuhi target yang ditetapkan, mereka biasanya dianiaya, dicubiti tubuhnya hingga membiru, dan bahkan sebagian ditampar dengan keras.

Untuk menarik perhatian masyarakat agar berbelas-kasihan kepada mereka, para pengemis memiliki berbagai macam cara. Sebagian pengemis memang mengemis ala kadarnya, sekadar menengadahkan tangan atau bergumam tak jelas. Sebagian ada yang mengemis sambil memainkan alat musik kempyeng yang terbuat dari tutup botol yang dipipihkan. Bagi pengemis yang agak kreatif, mereka tak segan-segan memakai pakaian kumal khusus, membedaki mukanya dengan arang, dan membalut kaki atau tangannya dengan perban dan obat merah untuk mengesankan bahwa di sana ada luka borok serius.

Yang memprihatinkan adalah, sebagian pengemis terkadang juga memanfaatkan anak-anak untuk menarik perhatian orang. Dari hasil wawancara di lapangan, diketahui bahwa tidak selalu anak yang digendong pengemis di jalan-jalan protokol itu adalah anak kandung mereka. Menurut informasi yang diperoleh, anak-anak itu sebagian adalah yang sengaja disewa untuk kepentingan mengemis. Setiap harinya, sewanya sekitar 2-5 ribu rupiah. Namun, yang mencemaskan biasanya anak-anak itu dibiarkan terkena panas terik matahari dan debu tanpa perlindungan yang memadai. Untuk minum pun biasanya mereka hanya diberi minum es eh yang dikemas di plastik, dan si anak itu meminumnya dengan cara menyedot. Makan yang diberikan kepada anak-anak itu seringkali ala kadarnya. Terkadang diberi kue dari pengendara mobil yang berbelas-kasihan. Tetapi, tak jarang mereka baru diberi makan ketika pengemis yang menyewa mereka juga makan.

Selama bulan Ramadhan, jumlah pengemis di Kota Surabaya tampak meningkat, bahkan melonjak cukup drastis. Di sejumlah masjid besar, bisa kita lihat puluhan pengemis berkerumun menunggu amal dan belas-kasihan dari orang-orang yang hendak sholat di masjid. Pengemis seperti ini adalah jenis pengemis musiman yang datang hanya pada moment-moment khusus atau pengemis di kawasan lain yang sengaja pindah tempat mangkal karena berharap memperoleh penghasilan lebih. Biasanya pada hari Jumat, di sejumlah masjid jumlah pengemis

tampak berjubel, dan mereka meminta belas-kasih para ut yang hendak beribadah dengan sedikit memaksa .

V.3. Faktor Penyebab

Meluasnya perkembangan jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Surabaya selain karena tekanan kemiskinan dan urbanisasi berlebih, sebenarnya juga berkaitan dengan banyak faktor. Studi ini menemukan faktor penyebab di balik meluasnya gelandangan dan pengemis di Kota Surabaya adalah:

Pertama, daya tarik Kota Surabaya sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di kawasan Indonesia Timur. Sebagai pusat pertumbuhan pembangunan untuk wilayah Indonesia Timur, akselerasi perkembangan kota Surabaya —terutama— jelas jauh lebih cepat dari wilayah hinterland di sekitarnya, sehingga pada perkembangannya kemudian memicu terjadinya arus urbanisasi berlebih (over urbanization). Setiap tahun, boleh dikata arus balik yang terjadi pasca Lebaran atau Hari Raya senantiasa meningkat, sehingga di satu sisi desa kehilangan tenaga kerja produktif, sementara kota-kota besar makin padat karena arus kedatangan migran, baik permanen, semi permanen, maupun sirkuler.

Kedua, kemampuan kota Surabaya untuk menyediakan fasilitas publik dan lapangan pekerjaan relatif terbatas, sehingga akibat yang terjadi kemudian kaum migran cenderung mengembangkan kegiatan produktif di sektor non-formal, sektor informal, dan bahkan sektor informal yang ilegal (*shadow economy*), serta mencari tempat tinggal di zone-zone yang sebetulnya melanggar hukum, seperti wilayah stren kali, di

kalong jembatan, permukiman liar, dan sejenisnya. Tidak jarang pula terjadi, bagi kaum migran yang tidak mampu mengembangkan pekerjaan produktif yang layak, mereka pada akhirnya terpaksa masuk pada jenis pekerjaan yang termasuk kategori PMKS, seperti menjadi anak jalanan, WTS, pengemis atau gelandangan.

Ketiga, tekanan kemiskinan di pedesaan yang dialami keluarga-keluarga miskin menyebabkan mereka tidak memiliki peluang untuk tetap bekerja di desa, sementara di saat yang sama mereka tidak memiliki alternatif ketrampilan yang dapat dijadikan bekal untuk menyambung hidup di kota besar. Akibat yang terjadi kemudian, kelompok penduduk desa miskin seperti ini, sangat potensial terjerumus dalam kehidupan kota yang keras: bekerja di jalanan, menjadi WTS, pengemis atau bahkan terpaksa menggelandang tanpa tempat tinggal yang pasti.

Keempat, berkurangnya kesempatan kerja di wilayah pedesaan akibat proses komersialisasi dan modernisasi pertanian. Banyak bukti menunjukkan bahwa ketika teknologi mulai memasuki wilayah pedesaan—khususnya sektor pertanian— dan pola hubungan masyarakat desa pelan-pelan mulai berubah makin kontraktual, maka akibat yang tidak terelakkan adalah mulai memudarkan kemampuan involutif sektor pertanian untuk menampung tenaga kerja yang ada, sehingga jalan keluar yang dipilih kemudian adalah mereka mencoba mencari pekerjaan di tempat lain dengan cara berusaha mengadu nasib ke kota-

kota besar yang dinilai lebih membuka peluang untuk hidup. Dalam hal ini, perbedaan besar upah antara desa dengan kota adalah faktor tambahan yang menyebabkan kenapa arus migrasi atau urbanisasi ke kota senantiasa mengalir dari waktu ke waktu.

Masalah yang Timbul

Secara garis besar, akibat urbanisasi berlebih (*over urbanization*), dalam dua-tiga tahun terakhir ini, masalah dan beban yang mesti ditanggung Kota Surabaya sebagai ibu kota Propinsi Jawa Timur dan sekaligus pusat pertumbuhan kawasan Indonesia Timur adalah:

1. Tuntutan untuk menyediakan lapangan pekerjaan dan fasilitas publik yang cukup bagi kaum migran yang terus bertambah di Surabaya.
2. Perkembangan sektor informal kota yang seringkali menempati lahan-lahan kosong tanpa ijin, dan bahkan merampas sebagian zone-zone yang semestinya menjadi milik publik (*depriving public space*).
3. Perkembangan para penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) yang meningkat pesat pasca situasi krisis, khususnya gelandangan, dan pengemis yang seringkali tidak sebanding dengan kemampuan keuangan kota Surabaya, khususnya alokasi dana bagi pembangunan bidang kesejahteraan sosial.

4. Munculnya kantong-kantong kemiskinan dan kawasan permukiman kumuh yang rawan secara sosial, kriminal maupun politik (*).

V.5. Kendala-Kendala

Di Kota Surabaya, sejumlah kendala yang menyulitkan upaya penanganan gelandangan dan pengemis adalah:

Pertama, alokasi dana untuk penanganan PMKS umumnya tidak sebanding dengan besaran masalah sosial yang dihadapi. Di Kota Surabaya, untuk tahun 2004 hanya dialokasikan dana sebesar 23,9 milyar untuk perbaikan kesejahteraan masyarakat miskin. Meski jumlahnya cukup besar, namun sejauhmana efektivitas pemanfaatan dana tersebut sebetulnya masih menjadi tanda tanya. Bahkan, ada sebagian pihak yang mengkhawatirkan bakal terjadi bias di tingkat pelaksanaan, karena ditengarai hanya sebagian program yang dirancang benar-benar untuk masyarakat miskin.

Kedua, upaya penanganan terhadap gelandangan dan pengemis (gepeng) seringkali hanya berhenti pada pendekatan punitif-represif — sekadar melakukan razia untuk menangkap gepeng—, tetapi tidak ditindaklanjuti dengan upaya pembinaan yang efektif karena kurang memadainya tempat penampungan dan pelatihan bagi mereka yang terkena razia. Tempat penampungan PMKS di kawasan keputih, misalnya,

di sana ternyata saat ini ditempati oleh sejumlah migran yang sudah bertahun-tahun tidak mau pindah, sehingga setiap kali terjadi penangkapan PMKS yang dikategorikan liar, maka mencari tempat penampungan baru adalah hal yang nyari mustahil.

Ketiga, fokus dan besaran masalah sosial yang ditangani seringkali kurang jelas dan akurat. Hal ini terutama berkaitan dengan karakteristik gepeng itu sendiri yang cenderung memiliki tingkat mobilitas sosial yang sangat dinamik, sering berpindah-pindah alias tidak menetap, sehingga jumlahnya selalu berubah-ubah dari waktu ke waktu. Data tentang jumlah anak jalanan dan gelandangan, misalnya, hingga kini umumnya masih simpang-siur, sehingga menyulitkan Pemerintah Kota Surabaya untuk menyusun program intervensi yang akurat.

Keempat, upaya penanganan gepeng di Kota Surabaya sering terjadi mentah dan kembali berhadapan dengan persoalan lama karena upaya yang dilakukan tidak didukung oleh kebijakan Pemerintah Daerah di daerah asal migran atau gepeng yang mengadu nasib ke Kota Surabaya. Penanganan gepeng yang hanya berkutat di daerah hilir, tetapi tidak didukung sikap dan kebijakan yang sama di daerah hulu (daerah asal) niscaya hanya akan menyebabkan terjadi model penanganan yang sifatnya kucing-kucingan.

Kelima, masalah sosial, di mata para perencana pembangunan — baik eksekutif maupun legislatif— seringkali masih dianggap sebagai isu

sekunder yang secara langsung maupun tidak langsung akan dapat terselesaikan dengan sendirinya tatkala persoalan pembangunan ekonomi telah tertangani dengan baik. Bahkan, ada kesan program kesejahteraan sosial acapkali dipandang sebagai program yang marginal atau mengalami proses marginalisasi karena dinilai tidak mendatangkan keuntungan atau PAD bagi Pemerintah Kota Surabaya. Berbeda dengan program pembangunan ekonomi yang dianggap dapat segera mendatangkan keuntungan balik, program pembangunan kesejahteraan sosial umumnya belum banyak dipahami sebagai bentuk investasi sosial yang penting bagi masa depan warga masyarakat .

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Keberadaan gelandangan dan pengemis merupakan sesuatu yang tidak bisa terelakkan dari wajah kota-kota besar, seperti Surabaya. Pertambahannya setiap tahun tidak semakin kecil tetapi cenderung semakin meningkat jumlahnya. Terutama setelah Hari Raya Idul Fitri. Dari hasil temuan dilapangan ada beberapa temuan pokok, yaitu:

Pertama. Di Surabaya, para gelandangan biasanya tinggal di permukiman kumuh dan liar, menempati zone-zone publik yang sebetulnya melanggar hukum, seperti tanah makam, wilayah stren kalimas, terminal Joyoboyo, stasiun kereta api Wonokromo, emperan toko, dan lain sebagainya. Bagi para gelandangan yang tempat mencari nafkahnya banyak di wilayah pusat kota —seperti pemulung, tukang becak, buruh bangunan dan sebagainya— guna menghemat ongkos transportasi logikanya jelas mereka akan cenderung mencari tempat tinggal yang dekat dengan tempat bekerjanya, yaitu di pusat kota. Tetapi, karena harga tanah di pusat kota telah melonjak sedemikian tinggi dan wilayah permukiman murah juga semakin berkurang, sementara tingkat penghasilan mereka pas-pasan, maka pilihan yang biasanya diambil adalah mengontrak petak-petak di daerah kumuh di pusat kota atau mendiami stren-stren kali sebagai pemukim liar.

Kedua. faktor penyebab kaum migran tertentu menjadi gelandangan adalah karena kemiskinan dan tidak adanya patron, kerabat atau tetangga dari desa asal yang dapat dijadikan tempat untuk bergantung di kota. Sementara itu, di desa asal mereka sendiri boleh dikata sudah tidak ada lagi yang bisa diharapkan. Di desa asal mereka, para gelandangan hampir semua sudah tidak lagi memiliki asset produksi, dan bahkan rumah. Mereka umumnya berasal dari keluarga miskin yang tidak memungkinkan lagi membagi harta waris keluarga dari orang tuanya, karena memang tidak ada yang bisa dibagi.

Ketiga. Di kota besar seperti Surabaya, peluang gelandangan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya lebih terbuka karena dukungan berbagai faktor: ikatan solidaritas sosial dengan sesamanya, sistem perekonomian kota yang sangat lentur, mata rantai perdagangan barang yang sangat kompleks, dan yang terpenting kemampuan kota itu sendiri untuk terus-menerus menampung setiap tambahan migran dan gelandangan baru.

Keempat, Di Kota Surabaya, jumlah pengemis tercatat sebanyak 364 orang. Di Surabaya, pengemis bisa dibedakan menjadi tiga jenis. **Pertama,** adalah pengemis yang biasanya beroperasi di berbagai perempatan jalan atau di sekitar kawasan lampu merah. Mereka biasanya setiap kali mobil atau sepeda motor berhenti, dengan segera mereka menyodorkan gelas plastik bekas atau menengadahkan tangan

tanda meminta belas-kasihan. **Kedua**, pengemis yang mangkal di tempat-tempat umum tertentu, seperti plaza, terminal, pasar, sekitar masjid, pelabuhan, atau stasiun kereta api. Pengemis jenis ini biasanya berpenghasilan lebih besar dan kebanyakan ada koodinatornya. **Ketiga**, pengemis yang biasa berkeliling dari rumah ke rumah, keluar-masuk kampung. Dari segi usia, pengemis ketiga ini biasanya rata-rata lebih tua. Mereka tak jarang menjadi pengemis sekaligus pemulung.

Kelima, Seperti juga gelandangan dan kaum migran miskin lain, di daerah asalnya para pengemis biasanya berasal dari keluarga miskin. Mereka umumnya tidak memiliki asset produksi dan ketrampilan yang dapat diandalkan untuk mencari nafkah di kota besar. Di awal dahulu mereka datang pertama kali di Surabaya, memang dalam bayangan mereka ada harapan dapat diterima bekerja di pabrik atau bekerja di sektor informal. Tetapi, setelah sekian lama tidak juga mendapat pekerjaan yang diinginkan, sementara di kota tidak ada sanak-saudara yang dapat dijadikan tempat untuk bergantung, maka tidak ada alternatif lain kecuali menjadi pengemis dan berharap ada belas-kasihan dari orang yang lewat atau orang yang didatangi.

Keenam, tidak semua pengemis menetap di permukiman liar atau di zone publik yang lain. Tidak jarang terjadi, para pengemis itu setelah bekerja, kemudian pulang kembali ke rumahnya. Dari hasil wawancara diketahui, sebagian pengemis ada yang berasal dari Gresik, Lamongan,

Bojonegoro, Pasuruan, Malang, Mojokerto, Jombang, Sidoarjo, atau Surabaya sendiri.

Ketujuh. usia pengemis terentang mulai dari yang masih 3 tahunan hingga yang sudah berusia 74 tahun. Di Surabaya, pengemis cilik ini biasanya berasal dari keluarga jalanan (*children from families of the street*).

Faktor penyebab meluasnya perkembangan jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Surabaya selain karena tekanan kemiskinan dan urbanisasi berlebih, sebenarnya juga berkaitan dengan banyak faktor. Penelitian ini menemukan faktor penyebab di balik meluasnya gelandangan dan pengemis di Kota Surabaya adalah: **Pertama**, daya tarik Kota Surabaya sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di kawasan Indonesia Timur. **Kedua**, kemampuan kota Surabaya untuk menyediakan fasilitas publik dan lapangan pekerjaan relatif terbatas, sehingga akibat yang terjadi kemudian kaum migran cenderung mengembangkan kegiatan produktif di sektor non-formal, sektor informal, dan bahkan sektor informal yang ilegal (*shadow economy*), serta mencari tempat tinggal di zone-zone yang sebetulnya melanggar hukum, seperti wilayah stren kali, di kolong jembatan, permukiman liar, dan sejenisnya. **Ketiga**, tekanan kemiskinan dan kurangnya kesempatan kerja di pedesaan yang dialami keluarga-keluarga miskin menyebabkan mereka tidak memiliki peluang untuk tetap bekerja di desa

Di Kota Surabaya, sejumlah kendala yang menyulitkan upaya penanganan gelandangan dan pengemis adalah:

Pertama, alokasi dana untuk penanganan gelandangan dan pengemis relatif kecil disbanding dengan kompleksnya permasalahan gepeng tersebut.

Kedua, upaya penanganan terhadap gelandangan dan pengemis (gepeng) seringkali hanya berhenti pada pendekatan punitif-represif — sekadar melakukan razia untuk menangkap gepeng—, tetapi tidak ditindaklanjuti dengan upaya pembinaan yang efektif karena kurang memadainya tempat penampungan dan pelatihan bagi mereka yang terkena razia.

Keempat, upaya penanganan gepeng di Kota Surabaya sering terjadi mentah dan kembali berhadapan dengan persoalan lama karena upaya yang dilakukan tidak didukung oleh kebijakan Pemerintah Daerah di daerah asal migran yang mengadu nasib ke Kota Surabaya.

Rekomendasi

Beberapa rekomendasi, terutama pada pembuat kebijakan di Pemerintah Kota Surabaya adalah:

1. Adanya konsistensi kebijakan pemerintah dalam memberdayakan pengemis dan gelandangan, bukan hanya ditingkatkannya jumlah alokasi dana, tetapi juga adanya program yang konkrit yang bisa

dirasakan langsung bagi para gepeng, seperti memberikan fasilitas atau memperbaiki huniannya seperti program perbaikan kampung.

2. Membuat kebijakan bersama dengan kabupaten/kota asal para Gepeng agar pemecahan masalah sosial ini lebih menyeluruh dan tepat sasaran.

DAFTAR PUSTAKA

Dewanta, Awan Setya dkk., 1995. ***Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia***. Yogyakarta: Aditya Media.

Gilbert, Alan & Josef Gugler, 1996. ***Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga***. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Goldthorpe, J.E., 1992. ***Sosiologi Dunia Ketiga, Kesenjangan dan Pembangunan***. Jakarta: Gramedia.

Husken, Frans, Mario Putten, Jan-Paul Dirkse (eds.), 1997. ***Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di Bawah Orde Baru***. Jakarta: Kejasama Perwakilan KITLV dan Gramedia Widiasarana Indonesia.

Hauser, Philip M., 1985. ***Penduduk dan Masa Depan Perkotaan, Studi Kasus di Beberapa Daerah Perkotaan***. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Mahasin, Aswab (ed.), 1984. ***Gelandangan, Pandangan Ilmuwan Sosial***. Jakarta: LP3ES.

Rachbini, Didik J. (ed.), 1995. ***Negara dan kemiskinan di Daerah***. Jakarta: Sinar Harapan.

Suyanto, Bagong, 1996. ***Perangkap Kemiskinan Problem dan Strategi Pengentasannya Dalam Pembangunan Desa***. Yogyakarta: Aditya Media.

Suyanto, Bagong dkk., 2004. ***Penyusunan Rencana Penanggulangan PMKS di Kota Surabaya***, Surabaya: Luffansah.

Soto, Hernando de, 1991. ***Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga***. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Soegijoko, Budhy Tjahjati S dan BS Kusbiantoro, 1997. ***Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia***. Jakarta: Grasindo.

Sumodiningrat, Gunawan, 1987. ***Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat***. Yogyakarta: Bina Rena Pariwisata.

LAMPIRAN 1:

Salinan

MOU PENANGANAN PMKS KOTA/KABUPATEN SE-JAWA TIMUR

Nota Kesepakatan

Nota kesepakatan bersama tentang penanganan PMKS telah ditandatangani bersama oleh masing-masing Bupati/Walikota se Jawa Timur dengan Gubernur Jawa Timur bertempat di Gedung Bank Jatim jalan Basuki Rachmad Nomor 98-104 Surabaya pada tanggal 27 April 2004 pukul 13.00 WIB, disaksikan oleh Ketua DPRD Kabupaten/Kota se-Jawa Timur dan pejabat di Propinsi Jawa Timur. Secara rinci, kesepakatan yang telah dicapai dan dituangkan dalam bentuk MOU yang ditandatangani Gubernur Propinsi Jawa Timur dan Walikota-Kabupaten se-Jawa Timur adalah:

1. Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah kabupaten/Kota telah sepakat untuk mengadakan kerjasama penanganan Penyandang Masalah Penanganan Kesejahteraan Sosial (PMKS) khususnya Anak Jalanan, Wanita Tuna Susila (WTS), Gelandangan, Gelandangan Psikhotik dan Pengemis, yang dituangkan dalam keputusan bersama antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah kabupaten/Kota;
2. Penanganan Penyandang Masalah Penanganan Kesejahteraan Sosial (PMKS) untuk jangka pendek difokuskan pada 5 jenis PMKS, yaitu: Anak Jalanan, Wanita Tuna Susila (WTS), Gelandangan, Gelandangan Psikhotik dan Pengemis meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi;
3. Memahami sepenuhnya bahwa pembiayaan yang membebani masyarakat dan atau daerah pelaksanaannya harus mendapatkan persetujuan dari DPRD Propinsi Jawa Timur dan DPRD Kabupaten/Kota;
4. Pembiayaan yang dibebankan pada APBD Propinsi Jawa Timur merupakan tanggung jawab Bupati/Walikota sesuai dengan aktivitas dan atau kontribusi masing-masing;

5. Kesepakatan bersama ini berlaku untuk jangka waktu 5 (lima) tahun sejak penandatanganan dan dapat diperpanjang atas kesepakatan kedua belah pihak yaitu Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah kabupaten/Kota.

Tujuan

Sebagai tindak lanjut kesepakatan yang telah ditandatangani bersama antara Gubernur Propinsi Jawa Timur dan Walikota-Bupati se-Jawa Timur, maka yang perlu segera dirumuskan dan direalisasi di masing-masing daerah adalah Program Penanganan PMKS di berbagai Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur yang benar-benar kontekstual dan efektif.

Tujuan Umum

Program penanganan PMKS Jatim pada dasarnya adalah program yang bertujuan untuk memberikan perlindungan, penyelamatan, pemberdayaan dan memfasilitasi pengembangan investasi sosial di kalangan PMKS agar mereka tidak menjadi beban pembangunan, tetapi justru menjadi asset sosial pembangunan.

Tujuan Khusus

Tujuan khusus Program penanganan PMKS adalah:

1. Mengangkat harkat dan martabat warga masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial yang tidak berdaya dan tidak memiliki akses untuk melakukan mobilitas vertikal ke tingkat kualitas kehidupan yang lebih baik.
2. Memberikan perlindungan dan memfasilitasi upaya pengembangan kesejahteraan serta keberdayaan PMKS sesuai dengan prinsip-prinsip nilai-nilai kemanusiaan, hak asasi dan ketentuan hukum yang berlaku melalui upaya penyediaan layanan publik yang terjangkau, perlindungan dan pemberdayaan yang memadai.

3. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penanganan PMKS melalui kerjasama antar daerah yang benar-benar terpadu, mulai dari hulu hingga hilir masalah yang timbul.

