

Bangkitnya skeptisme masyarakat kampung kota Surabaya terhadap eksistensi otoritas kota 1906-1942

Farandika Daneswara^{1*}

¹Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio Humaniora No. 1, Yogyakarta, 55281, danesfarandika@outlook.co.id

*¹Corresponding email: danesfarandika@outlook.co.id

Abstract

Land and housing are two "hot" commodities amidst the characteristics and weaknesses of city, namely limited coverage of areas with high density. Agrarian conflict and housing shortage is polemics that cannot be separated from the characteristics and dynamics of city, including the city of Surabaya. City authorities (Gemeente) view city land and housing as a product of modernity, an "investment" commodity that capable to boost the city's budget as well as raising the city's level of shopistication, while kampung society as contributors to the majority of the population in the city and their status as "local residents" in there, view their rights as land ownership and housing are rights that should be obtained by them as part of the society that fills the city. This research uses historical methods as a method for reconstructing historical events. Through historical construction, this article aims to find out the background for the rise of skepticism in the kampung society towards the existence of city authorities and their responses related to this skepticism, regarding the city authority as a "greedy" entity so that the kampung society doesn't recognize its existence.

Keywords

Skepticism; kampung society; Surabaya; city authorities.

Abstrak

Lahan dan hunian menjadi dua komoditas yang "panas" di tengah karakteristik sekaligus kelemahan kota yaitu keterbatasan cakupan wilayah dengan densitas yang tinggi. Konflik agraria dan kekurangan hunian menjadi polemik yang tidak dapat dipisahkan dari karakteristik dan dinamika kota, tak terkecuali di Kota Surabaya. Otoritas kota (*gemeente*) memandang lahan kota dan hunian sebagai produk modernitas, komoditas "investasi" yang mampu mendongrak anggaran kota sekaligus menaikkan level kemutakhiran kota, sedangkan masyarakat kampung sebagai penyumbang mayoritas kuantitas masyarakat di Kota Surabaya dan berstatus sebagai "penduduk lokal" di sana memandang hak kepemilikan lahan dan hunian merupakan hak yang harusnya didapatkan oleh mereka sebagai bagian dari masyarakat yang mengisi kota. Penelitian ini menggunakan metode sejarah sebagai metode dalam merekonstruksi peristiwa sejarah. Melalui konstruksi sejarah, artikel ini bertujuan untuk mengetahui latar belakang bangkitnya skeptisisme masyarakat kampung terhadap eksistensi otoritas kota dan reaksi terkait skeptisisme itu, menganggap otoritas kota sebagai entitas yang "serakah" sehingga masyarakat kampung tidak mengakui keeksistensinya.

Kata kunci

Skeptisisme; masyarakat kampung; Surabaya; otoritas kota.

*Received: June 24th, 2024

*Accepted: July 30th, 2024

*Revised: July 10th, 2024

*Published: July 31st, 2024

PENDAHULUAN

Kampung cenderung dipahami sebagai pemukiman atas landasan kebersamaan yang muncul bukan karena menjadi sebuah bagian dari rencana penataan dan kerapian yang disuguhkan oleh kota melainkan muncul secara begitu saja tanpa memerhatikan karakteristik kota yaitu ruang yang terbatas dengan densitas yang tinggi. Bagi otoritas kota, kampung ibarat cacing yang hidup di antara kumpulan semut yang berjejer rapi. Tidak tertata atau semrawut, menjadi anomali dari kerapian yang dimiliki oleh kota dengan ruang kotanya sebagai wujud dari kerapian itu. Penempatan lahan kampung kerap tidak tertata rapi dari segi bentuk maupun ukuran, pola pemukiman yang cenderung asimetris dengan bangunan-bangunannya dibangun oleh penduduk dari kampung itu sendiri.

Selain pandangan teknokratis-rasional khas otoritas kota, ada kecenderungan terdapat pandangan lain terutama dari kalangan atas dan kelas menengah yang memiliki stereotip negatif terkait kampung sebagai wujud ketakutan para masyarakat kelas atas-menengah terhadap massa yang dimiliki oleh kampung (Siegel, 1998; Fakhri, 2014). Selain itu, impian otoritas kota terhadap penciptaan ruang kota yang “normal dan rapi” senormalnya kota-kota pada umumnya serta penciptaan kerapian dan keteraturan ruang kota juga memengaruhi stereotip negatif yang muncul terkait kampung (Kusno, 2015). Pandangan seperti ini sudah dialami oleh kampung sejak periode pemerintah kolonial.

Sementara bagi masyarakat kampung, kampung telah menjadi ruang kota yang “tenang” dan “nyaman” bagi yang tinggal di dalamnya. Walaupun pandangan skeptis dan stigma negatif terhadap kampung masih berkeliaran dan bergema dalam lingkup otoritas kota maupun di ruang kota lain serta telinga masyarakatnya, kampung dan masyarakatnya berusaha untuk tidak menggemungkan hal itu, berusaha menciptakan ketenangan dan solidaritas yang kuat dalam spektrum kampung sendiri dengan tetap mempertahankan karakteristik pedesaan yang masih mereka miliki ke dalam lingkup kota seperti memunculkan rasa solidaritas antar masyarakatnya. Rasa solidaritas ini menjadi salah satu dari nilai tradisional yang dibawa oleh kampung di tengah dinamika kota yang cenderung memiliki kelemahan, yaitu tingginya individualitas yang tercermin dalam sifat masyarakat maupun dari topologi ruang kotanya (Sumardjito, 1999).

Pada awalnya masyarakat kampung acuh dengan problematika dan dinamika ruang kota di luar kampung mereka. Mereka hanya melihat ruang kota lain selain kampung adalah tempat mereka mencari nafkah, sedangkan kampung adalah “rumah” bagi mereka, tempat beristirahat, berkumpul bersama keluarga dan rehat dari hiruk pikuknya kota. Akan tetapi kemunculan *decentralisatie wet 1903* yang diikuti oleh “*land and real estate boom*” pada awal abad ke-20 mulai mengusik masyarakat kampung. Perasaan tenang dan nyaman yang menyelimuti kampung mulai berubah menjadi

“gelisah” dan “cemas”. Skeptisisme, perasaan benci dan antipati masyarakat kampung terhadap otoritas kota mulai bangkit.

Berdasarkan latar belakang dan tinjauan karya-karya terdahulu yang telah dikaji secara mendalam, penulis memiliki pertanyaan utama, yaitu mengapa skeptisisme masyarakat kampung di Kota Surabaya terhadap eksistensi otoritas kota muncul dan masyarakat kampung mengacuhkan segala hal yang berkaitan dengan otoritas kota? Pertanyaan ini merupakan hal penting untuk mengungkap keretakan relasi antara masyarakat kampung dan otoritas kota sebagai salah dua komponen dinamika kota yang terbawa bahkan sampai saat ini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode sejarah sebagai metode dalam rekonstruksi artikel ini. Tahapan-tahapan yang dilakukan oleh penulis sesuai kaidah metode sejarah antara lain heuristik, kritik sumber, interpretasi dan historiografi. Dalam penyusunan artikel ini dilakukan dengan mengumpulkan dan memanfaatkan data-data yang diperoleh dari pelbagai sumber sejarah yang ada. Data-data terkait penelitian diklasifikasikan ke dalam dua kategori, yaitu sumber primer dan sekunder. Sumber primer yang digunakan antara lain *Oud en Nieuwe Soerabaia van G.H. Von Faber, Verslag van de toetstand der gemeente Soerabaja, Instructie ten behoeve van de ambtenaren van het kadaster in Nederlandsch Indie, Rapport betreffende de electrificatie der stadlijnen der Oost-Java-Stroomtram Maatschappij te Soerabaia*, dan sebagainya. Selain sumber-sumber primer tertulis, penulis juga mengumpulkan sumber-sumber primer non-tulis seperti foto, peta, dan arsip non-tulis lain yang sezaman dengan spasial dan temporal yang diteliti. Sumber-sumber primer non-tulis bisa didapat melalui situs seperti *universiteitleiden.nl*. Selain menggunakan data-data primer, penelitian ini juga menggunakan data-data sekunder seperti buku-buku, jurnal cetak maupun online, tesis, disertasi, dan karya tulis yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai bagian dari proses studi literatur untuk memperoleh informasi terkait sejarah politik, sejarah kota, maupun peristiwa-peristiwa yang terjadi di Kota Surabaya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Otoritas Kota dan Keserakahannya

Awal abad ke-20, Kota Surabaya bertransformasi menjadi salah satu kota metropolitan di sisi timur Pulau Jawa, representasi modernitas dan kosmopolitan kota pelabuhan intrainsuler sisi timur Indonesia dan dianggap mampu mengalahkan Batavia dan Semarang. Kemahsyuran Kota Surabaya dideskripsikan oleh Donald Maclaine Campbell sebagai “*the most thriving town in Java*” (Basundoro, 2013). Dick melihat kemunculan dan pertumbuhan kawasan *bovenstand* serta letak geografisnya sebagai titik temu Kali Brantas dan Bengawan Solo menjadikan Kota Surabaya sebagai kota pelabuhan yang atraktif dan mengalami perkembangan pesat dibandingkan pusat kota alternatif lainnya di Jawa (Dick, 2002).

Modernitas Kota Surabaya sebagai kota pelabuhan yang mahsyur pada abad ke-18 sampai awal abad ke-20 tercermin dalam infrastruktur-infrastruktur yang dibangun di kota ini. Pelabuhan Kalimas, *Hereenstraat-Willemsplein* (daerah sekitar Jembatan Merah Surabaya) (Bleeker, 1850), Pelabuhan Tanjung Perak, kawasan *Palmenlaan* (sekarang sekitar Jalan Jend. Sudirman) (Tillema, 1922), *Gubengstraat*, Sawahan (*Juliana Boulevard*), kawasan industri Ngagel, kawasan Ketabang dengan Taman Suryanya (Balaikota Surabaya) menjadi manifestasi otentik modernisasi masif yang dialami oleh Kota Surabaya. Keseriusan pemerintah pusat kolonial dan *gemeente* Surabaya dalam memodernisasi Kota Surabaya juga tercermin dari usaha mereka seperti merekrut arsitek-arsitek ruang kota yang memiliki reputasi tinggi seperti Henry Maclanine Pont, Thomas Karsten, dan Cosman Citroen untuk mendesain ruang-ruang kota di Surabaya yang rapi dengan higienitas tinggi. Modernitas yang dilakukan oleh otoritas Kota Surabaya mendorong kota ini bertransformasi menjadi kota pelabuhan yang metropolis pada zamannya, menjadi episentrum kedatangan masyarakat-masyarakat multikultural yang terpikat dengan harapan, kecantikan, dan keindahan kota pelabuhan sisi timur Jawa bernama Surabaya ini (Bergel, 1968).

Bagaimana otoritas kota (*gemeente*) mengakomodasi proses modernisasi Kota Surabaya dengan eskalasi yang cepat dan masif? Dari mana anggaran yang mereka dapatkan untuk dapat melakukannya? Pengesahan *decentralisatie wet* tahun 1903 yang diikuti dengan berlakunya *ordonnantie staatsblad* no. 49/1906 membuat Kota Surabaya memiliki otoritas kota yang bersifat otonom. Otoritas kota diberi kebebasan untuk mengelola teritorialnya sendiri dengan anggaran yang mereka dapatkan dan kelola secara mandiri, terpisah dari anggaran pemerintah pusat kolonial. Otonomi yang diberikan kepada otoritas kota ini membuat otoritas kota harus memutar otak untuk memikirkan cara mengelola teritorialnya sekaligus memanfaatkan apa yang mereka punya.

Pada awal berdirinya otoritas kota (*gemeente*) Surabaya, pemerintah kolonial pusat hanya memberikan dana sebesar f284.300, nominal yang termasuk dalam kategori kecil apabila melihat kenyataan bahwa otoritas kota memiliki wilayah dengan cakupan yang cukup luas dengan jumlah penduduk yang tidak sedikit. Tidak hanya bantuan dana dari pemerintah pusat kolonial yang terbilang sedikit, otoritas Kota Surabaya juga mengalami keterbatasan dalam mendapatkan sumber dana bagi pengembangan teritorial mereka. Pendapatan operasional daerah otoritas Kota Surabaya hanya berasal dari pengelolaan air dan pemakaman (Kerchman, 1930), sementara problematika kota seperti pemeliharaan, perbaikan maupun pembangunan jalan umum, alun-alun, taman kota, tanggul kali, selokan, perbaikan saluran air, jembatan, pemeliharaan pasar, dan problematika kota lainnya tidak boleh dibebankan kepada anggaran yang diperoleh dari pemerintah pusat kolonial (Sudarmawan & Basundoro, 2013). Dalam rangka menambah anggaran pengembangan wilayahnya, otoritas kota juga melaksanakan penyewaan publik atas hak untuk mengoperasikan

papan reklame atau iklan dan penyewaan tanah kota yang menghasilkan keuntungan sebesar f4000.

Lantas apa yang dilakukan oleh otoritas Kota Surabaya untuk mendapatkan dana tambahan bagi anggaran pengelolaan teritorialnya? Investasi ruang kota (konversi lahan) menjadi salah satu metode krusial yang diterapkan otoritas kota dalam mengeruk pendapatan bagi anggaran pengembangan kotanya. Lahan yang menjadi konstruksi ruang kota merupakan komoditas panas pasca disahkannya *agrarische wet* 1870. Lahan adalah komoditas yang sama secara umum dengan komoditas-komoditas lain seperti uang atau buruh, namun memiliki karakteristik khusus, yaitu sebagai komoditas yang “tidak berpindah secara fisik”, tidak dinamis dan menjadi komoditas yang memiliki “umur panjang” dibandingkan uang atau buruh (Christophers, 2016). Dengan sifat-sifat khusus lahan sebagai komoditas tersebut, kecenderungan memiliki pemikiran bahwa lahan adalah komoditas dan aset finansial yang lebih stabil muncul dalam pikiran masyarakat, tak terkecuali terjadi di Hindia Belanda semenjak disahkannya *agrarische wet*.

Sebagai langkah awal dalam investasi lahan dan pengembangan ruang kota Surabaya, yang mampu menarik minat investor dan masyarakat untuk berinvestasi di Kota Surabaya sekaligus mengisi kas pengembangan kota, otoritas Kota Surabaya melakukan pembelian lahan-lahan yang dirasa memiliki potensi atau nilai yang menguntungkan, dengan lokasi yang strategis dalam lanskap Kota Surabaya. Lahan-lahan yang terdapat di Kota Surabaya diklasifikasikan menjadi beberapa jenis berdasarkan pihak pemiliknya yaitu tanah *gouvernement*, tanah partikelir, tanah *gemeente*, dan tanah adat (Basundoro, 2013). Otoritas Kota Surabaya tidak dapat mengembangkan dan memanfaatkan ruang lahan apabila kepemilikannya masih berada di tangan *gouvernement* maupun partikelir dikarenakan lahan-lahan tersebut telah dikelola secara legal dengan landasan hukum yang kuat oleh pemerintah pusat kolonial dan tuan tanah yang telah diatur sesuai dengan *agrarische wet* maupun *staatsblad*. Oleh karena itu, otoritas kota membeli lahan-lahan yang belum terjamah oleh pemerintah pusat kolonial maupun masyarakat kelas atas yang ingin menjadikannya tanah partikelir. Ketabang (Basundoro, 2013), Sawahan, Gubeng (Faber, 1931), Ngagel (Faber, 1931), Kupang, Darmo menjadi sebagian contoh dari tanah-tanah yang dibeli oleh otoritas Kota Surabaya sebagai tahap awal dalam proses investasi tanah dan pengembangan ruang kota (Faber, 1931).

Masifnya akuisisi lahan-lahan yang tersebar di Kota Surabaya (termasuk yang dilakukan oleh otoritas kota) merupakan respon dari *land and real estate boom* yang terjadi di kawasan (*bovenstand*) pada awal abad ke-20, menjadikan tanah sebagai komoditas mahal dan menjanjikan (Kamer van Koophandel en Nijverheid te Soerabaia, 1905). Modus operandi yang serupa dan lazim dilakukan oleh berbagai pihak pada waktu itu seperti jual-beli tanah perpetak, membangun rumah-rumah dengan kuantitas yang “spekulatif” untuk disewakan atau dijual, dan memberikan kontrak “fasilitas” seperti jalur transportasi kepada pengembang spesialis (contohnya OJS), tak terkecuali

dilakukan oleh otoritas kota. Otoritas kota membeli tanah-tanah partikelir maupun lahan-lahan kosong yang berada di pinggiran kawasan yang sudah terbangun (mayoritas masih berupa sawah, sebagian sudah berdiri kampung-kampung), menggusur populasi yang tinggal di dalamnya, menyediakan infrastruktur dasar dan pembangunan perumahan bagi masyarakat Eropa dan masyarakat kalangan atas lainnya. Sampai tahun 1917, lebih dari 1.500ha lahan di Kota Surabaya telah dikonversikan menjadi “lahan investasi” dengan lebih dari 1.000ha diakuisisi oleh otoritas Kota Surabaya.



Gambar 1. Perluasan wilayah teritorial Kota Surabaya sebelum dan setelah penetapannya menjadi *gemeente*.

Sumber: Leiden Universiteit Digital Collection.

Tabel 1. Akuisisi tanah di Kota Surabaya untuk pengembangan pemukiman dan kota.

Kawasan	Luas (ha)	Pemilik kawasan (tahun beli)
<i>Kepoetranlor (Keputran Lor)</i>	91	BM Kepoetran (1888)
<i>Embong Malang</i>	39	BM Kepoetran
<i>Sawahan</i>	96	Keluarga Cina (1910)
<i>Darmo</i>	336	OJS (1912) dan Otoritas Kota (1927)
<i>Bagong</i>	170	Ibrahim Baswedan (1913)
<i>Gubeng</i>	127	Otoritas Kota (1908)
<i>Ketabang</i>	138	Otoritas Kota (1916)
<i>Ngagel</i>	576	Otoritas Kota (1917)

Sumber: Howard W. Dick, *op. cit.*, hlm. 345.

Untuk menentukan dimensi dan lokasi bidang tanah yang sudah disepakati dalam sistem hukum tanah (entah itu melalui transaksi jual-beli maupun pemberian atau karakteristik khusus lainnya) termasuk wilayah-wilayah tanah yang dibeli oleh otoritas Kota Surabaya, kadaster hadir sebagai pihak yang memiliki fungsional sebagai

pencatat komprehensif terhadap penentuan tanah tersebut secara riil di lapangan (Dale & McLaughlin, 2000) Hukum tanah dalam tatanan kolonial memosisikan kadaster sebagai sumber data mendasar dalam menentukan biaya dan nilai jual yang didapat oleh tanah tersebut dan sebagai dasar dalam menghadapi konflik atau tuntutan hukum antar pemilik tanah, melengkapi dokumen kepemilikan tanah (Federation Internationale des Geometres, 2024). Kadaster membantu otoritas Kota Surabaya menentukan luas, nilai, dan cakupan geometris tanah yang telah dibeli, membuat otoritas kota mampu menentukan seberapa luas tanah dan seberapa bernilainya tanah yang telah mereka beli, kembangkan maupun investasikan (Ambtenaren in Nederlands-Indie, 1905).

Tabel 2. Laporan pengembangan dan pemanfaatan wilayah-wilayah Otoritas Kota Surabaya per 1 Januari 1931 (dalam f)

Tanah	Luas dalam m ²						Jumlah total pembelian termasuk biaya tanggul, jalan dan drainase
	Bruto menurut akta kepemilikan	Jalan dan taman umum	Netto	Terjual	Disewakan	Tersedia	
<i>Gubeng</i>	1.273.604	103.257	1.170.347	541.526	1.480	627.341	709.954,54
<i>Ketabang</i>	1.217.538	305.522	912.016	619.102	98.118	194.796	3.904.129,11
<i>Ngagel</i>	5.501.189	60.921	5.440.268	262.453	143.001	5.034.814	1.849.109,22
<i>Darmo (II III)</i>	843.829	238.440	605.389	84.405	-	520.984	711.668,78
<i>Boeboetan</i>	40.250	8.750	31.500	25.806	3.130	2.564	81.169,57
<i>Kepoetran</i>	1.019.162	5.200	1.013.962	-	-	1.013.962	487.401,50

Sumber: G.H. Von Faber, *Nieuwe Soerabaia: de geschiedenis van Indie's voornaamste koopstad in de eerste kwarteeuw sedert hare instelling 1906-1931* (Surabaya: N.V. Boekhandel en Drukkerij, 1936)

Setelah memperluas kepemilikan teritorialnya dengan membeli lahan-lahan strategis dan mengembangkannya menjadi lahan dengan daya tarik investasi yang tinggi, otoritas Kota Surabaya menjalankan pengembangan teritorial-teritorial dengan memberikan komponen-komponen yang mampu menarik mata masyarakat untuk mengisi ruang-ruang kota, sebagai komoditas yang menarik investor-investor untuk membeli maupun mengembangkan kawasan tersebut. Seperti contoh Darmo, Gubeng, Ketabang, Kupang dan Sawahan yang dikembangkan menjadi kawasan *real estate* bagi masyarakat Eropa maupun kelas atas lainnya yang mampu membeli rumah di kawasan tersebut dengan tarif sewa berkisar antara f80 sampai lebih dari f140 (Barwegen & Colombijn, 2015). Khusus Ketabang, daerah ini juga diproyeksikan sebagai episentrum

baru pemerintahan Kota Surabaya, menggantikan kawasan *Hereenstraat-Willemsplein* (Handinoto, 1996). Otoritas kota metransformasi teritorial-teritorial yang baru mereka beli menjadi *boulevard*, kawasan yang memiliki nilai jual tinggi dengan kemutakhiran dan kebersihannya. Dalam pelaksanaan pembangunan lahan-lahan yang telah mereka beli, otoritas kota menggandeng *Algemeen Ingenieurs en Architectenbureau* (AIA) yang mengutus Cosman Citroen sebagai arsitek pengembang ruang kota Surabaya (Santoso, 2010). Otoritas kota juga bekerja sama dengan beberapa perusahaan seperti *Oost-Java Stoomtrem Maatschappij* (OJS) yang membantu proses pengembangan kawasan-kawasan elit tersebut dengan mengakomodasi kebutuhan aksesibilitas transportasi sekaligus meningkatkan nilai kawasan tersebut contohnya akomodasi trem dan “pernak-pernik” yang mendukung akomodasi trem tersebut seperti stasiun-stasiun dan halte-halte (Khusyairi & Colombijn, 2014; Dick, 2002), serta kerja sama dengan *N.V. Nederlandsch-Indische Bierbrouwerijen* (Sakti, 2018), *Braat* (Dick, 2002), dan perusahaan-perusahaan lainnya dalam mengembangkan kawasan Ngagel menjadi kawasan industri. Otoritas kota juga memberikan kelonggaran bagi perusahaan dalam mengembangkan kawasan yang mendukung kelancaran produksi maupun bisnisnya, seperti yang diberikan kepada OJS dalam membantu proses pengembangan dan mengeksplorasi kawasan Darmo sebagai sebuah kawasan hunian elit dengan transportasi yang mutakhir di mana markas pusat OJS juga terdapat di kawasan Darmo, untuk menghindari “tuntutan yang berlebihan” dan mengambil keuntungan dari harga tanah yang semakin meningkat (Nationaal Archief, 1974).

Konsekuensi Kebijakan Otoritas Kota Terhadap Masyarakat Kampung

Bagi masyarakat kampung, modernitas, keeksotisan, dan higienitas yang dialami Kota Surabaya hanya bagaikan pemandangan terlintas mata mereka saja. Ironisnya, segala kemutakhiran Kota Surabaya hanya bisa dinikmati segelintir kelas masyarakat, masyarakat yang secara ekonomi mampu meraihnya, terutama masyarakat Eropa. Masyarakat kampung melihat otoritas kota sebagai pihak yang serakah. Segregasi yang telah menciptakan jurang antara otoritas kota dan masyarakat kampung semakin curam ketika diferensiasi terkait kebijakan kota yang cenderung melihat ruang kota sebagai “lahan investasi” yang ironisnya menggusur eksistensi kampung dan masyarakatnya sebagai penghuni lama Kota Surabaya.

Konversi lahan Kota Surabaya menjadi lahan proyek modernitas membuat posisi kampung dan masyarakatnya sebagai salah satu pengisi kota semakin terpinggirkan. Ketika mentalitas masyarakat Eropa maupun masyarakat kelas atas-menengah tentang tanah dan rumah sebagai investasi jangka panjang pada saat *land and real estate boom* telah mengakar dalam memori kolektif mereka serta keuntungan mereka memiliki akses terhadap modal, maka tanah di Kota Surabaya menjelma menjadi “lahan basah yang siap diperas sampai kering” yang bagi masyarakat kampung menjadi sebuah kutukan karena tidak memiliki akses modal dan legalitas hak terhadap tanah tersebut dalam tatanan hukum agraria kolonial. Per tahun 1917, prospek terkait

hunian murah (beli/sewa) tidak dapat terealisasi lagi karena inflasi hunian dan harga lahan yang membumbung tinggi karena lahan kota yang semakin terbatas (Dick, 2002).

Masyarakat kampung berada dalam posisi terjepit. Di satu sisi mereka tidak mendapatkan jaminan atas hunian murah dan jaminan pemberian hak milik lahan sementara di sisi lain mereka terancam oleh maraknya konversi lahan kota menjadi kawasan modernitas. Konstruksi kawasan modernitas memerlukan “pembersihan” populasi termasuk penggusuran rumah-rumah di kampung-kampung yang tinggal di kawasan tersebut, meratakan sebagian besar yang berada di atas tanah tersebut untuk mengakomodasi kebutuhan kawasan modernitas seperti penataan jalan, saluran air, jaringan listrik, dan telepon. Sebagai contoh, setelah pembelian tanah Ketabang oleh otoritas kota, sebanyak 1.100 rumah ala kampung dengan populasi berjumlah 5.500 orang digusur oleh otoritas kota untuk mengakomodasi konversi lahan Ketabang menjadi kawasan perumahan elit (Stadsgemeente Soerabaja, 1917). Tahun 1926 di kawasan Darmo, sebanyak 5.000 masyarakat kampung digusur untuk akomodasi proyek pembangunan rel trem penyambung dua *boulevard* (*Palmenlaan* dan *Simpang*) oleh OJS (Dick, 2002).

Penggusuran menjadi konsekuensi dari lemahnya legalitas hak lahan yang dimiliki masyarakat kampung, dan penggusuran ini dilakukan oleh banyak perusahaan, tuan tanah atau otoritas kota untuk membersihkan kawasan yang mereka incar untuk dibeli dari kampung yang padat dan semrawut atau melaksanakan proyek modernitas di kawasan tersebut untuk meningkatkan nilai jual kawasan. Legalitas hak tanah masyarakat kampung hanya didasarkan pada kewajiban tradisionalnya kepada pemilik tanah dalam hal ini adalah pembayaran pajak tanah (*landrente*) dan “ikatan” dengan tanah kampungnya (Dick, 2002).

Untuk dapat melaksanakan penggusuran kampung secara legal berdasarkan *agrarische wet* 1870, para pengembang menggunakan beberapa metode. Metode pertama, menaikkan tarif sewa secara signifikan dari tarif tuan tanah sebelumnya dan menggusur masyarakat kampung yang tidak mampu membayarnya (dilakukan oleh Ibrahim Baswedan terhadap masyarakat kampung kawasan Bagong) (Dick, 2002). Metode kedua, membayar kompensasi kepada masyarakat penduduk untuk melepas hak tanahnya dan pindah ke tempat lain dengan catatan apabila masyarakat kampung menolak jumlah kompensasi atau menolak digusur, pengembang-tuan tanah akan mengajukan permohonan penggusuran kepada *Landraad* (dilakukan oleh BM Kepoetran) (Dick, 2002). Metode ketiga, pemutakhiran dari kedua metode sebelumnya, yaitu menjalin kesepakatan dengan masyarakat kampung untuk melepas hak tanah mereka dengan memberikan kompensasi sebesar f50-100 per rumah namun membebaskan masyarakat kampung untuk tetap berada di kawasan tersebut dengan keringanan kewajiban terhadap pemilik tanah yang baru sampai salah satu pihak memutus perjanjian sewa dengan pemberitahuan satu bulan sebelum penggusuran

dengan jaminan pihak pemilik tanah menanggung biaya relokasi (dilakukan oleh OJS dan otoritas kota) (Nationaal Archief, 1974).

Dengan metode ketiga, otoritas kota dan perusahaan-perusahaan mampu memaksa masyarakat kampung menyerahkan hak atas tanahnya, tidak merealisasikan peningkatan kondisi kawasan kampung tersebut, menaikkan pajak tanah secara signifikan sebagai bagian dari perjanjian sewa yang baru, membuat masyarakat kampung secara “sukarela” meninggalkan kawasan tersebut, seperti contoh yang dialami oleh Kampung Keputran (Frederick, 1989). Kampung Bratang dan Jagir juga mengalami nasib yang sama dengan Keputran, masyarakat kampung yang tidak mampu membayar pajak tanah kepada otoritas kota akan diadili, rumahnya akan dihancurkan dan hak tanahnya dilelang (Stadsgemeente Soerabaja, 1938). Bagi masyarakat kampung yang menolak kompensasi hak tanahnya, otoritas kota meminta intervensi pemerintah kolonial di Batavia untuk membantu proses penggusuran (Stadsgemeente Soerabaja, 1938).

Otoritas kota sebenarnya telah mengusahakan dan melakukan langkah-langkah untuk mengikis diferensiasi dan penggusuran yang dialami oleh masyarakat kampung Kota Surabaya, pada kenyataannya dalam implementasinya kebijakan ini tidak bisa meraih targetnya. Kebijakan otoritas kota seperti program perbaikan kawasan kampung (*kampongverbetering*) dan penyediaan hunian-hunian “murah” sebagai implementasi dari politik etis dan transformasi Kota Surabaya sebagai kota industri yang higienis dan “rapi” yang pada awalnya diperuntukan bagi masyarakat kampung yang tersebar di wilayah Kota Surabaya justru tidak bisa digapai oleh masyarakat tersebut dan menimbulkan efek yang destruktif bagi kampung. Hal ini terjadi karena pelaksanaan kebijakan perbaikan kampung yang terkesan hanya teknokratis dan “setengah-setengah”.

Sebagai contoh, program perbaikan kampung yang berkaitan dengan stok rumah yang higienis dilakukan otoritas kota melalui *N.V. Volkshuisvesting* di daerah Sidodadi dan Ketabang Timur menghasilkan 93 rumah dengan total pengeluaran f73.300. 74 rumah disewakan dengan harga f8,30 sedangkan 15 rumah disewakan dengan harga f15. Otoritas Kota Surabaya juga mengadakan pameran rumah dengan harga rumah dipatok dari harga f250 sampai f400. Program rumah ini tidak mendapatkan tanggapan yang cukup baik dan antusias dari masyarakat kampung. Hal ini karena harga rumah yang mahal dan desain rumah yang tidak begitu cocok bagi masyarakat ekonomi bawah sehingga rumah hasil program ini bukannya dibeli oleh masyarakat kampung justru dibeli oleh masyarakat kelas atas-menengah (Setiyawan, 2017; Dick, 2002). Program perbaikan kampung yang berkaitan dengan aksesibilitas dan higienitas seperti perbaikan jalan, selokan, toilet, kamar mandi, drainase juga tidak dilakukan secara holistik. Total hanya lima kampung yang telah eksis sebelumnya diperbaiki oleh otoritas kota, sehingga masyarakat “menyerbu” kampung-kampung yang sudah diperbaiki, membuat kualitas kampung yang diperbaiki tersebut mengalami kemerosotan dengan penyebabnya adalah sistem drainase yang buruk, meningkatnya

densitas penduduk, kurangnya komunikasi dengan masyarakat kampung dan kurangnya pengawasan oleh otoritas kota (Setiyawan, 2017).

Keserakahan otoritas kota yang dirasakan oleh masyarakat kampung juga terefleksikan dari kebijakan mereka dalam memanfaatkan tanah-tanah dan hunian-hunian yang sudah mereka beli dan bangun. Meskipun beberapa lahan seperti Ketabang Timur dan Sidodadi berhasil dimanfaatkan melalui program perbaikan kampungnya, akan tetapi otoritas kota lebih memilih membangun hunian-hunian “murah” yang muaranya tidak dapat digapai oleh masyarakat kampung sehingga banyak lahan-lahan kosong dan hunian-hunian yang terbengkalai karena tidak laku. Lahan-lahan dan hunian-hunian di kawasan lain dalam Kota Surabaya juga bernasib sama. Pertengahan 1920, otoritas kota menyetujui pengembangan tahap kedua kawasan Darmo namun beberapa blok belum terjual sama sekali, konstruksi proyek pengembangan kawasan terhenti karena beberapa pengembang bangunan terjerat pinjaman properti, merestrukturisasi neraca keuangan terlebih dahulu, sehingga proyek pengembangan kawasan ini tidak begitu laku (Dick, 2002). Per 1920, otoritas kota juga menyetujui pembangunan 444 rumah bata (Stadsgemeente Soerabaja, 1921), akan tetapi sampai 1929 hanya 290 rumah yang berhasil terjual (Stadsgemeente Soerabaja, 1930). Walaupun investasi yang otoritas kota lakukan tidak laku di pasaran, mereka tidak mau memberikan lahan-lahan maupun hunian-hunian kosong tersebut untuk diakses oleh masyarakat kampung. Otoritas kota cenderung mempertahankan lahan dan hunian tersebut sampai ada pihak yang mampu membelinya, membiarkan lahan dan hunian kosong dalam jangka waktu yang tidak dapat ditentukan. Masyarakat kampung mengkritisi keputusan otoritas kota yang lebih memilih memaksa membiarkan lahan-lahan tersebut kosong, alih-alih memberikannya kepada masyarakat kampung maupun membiarkan hunian-hunian tersebut tidak berpenghuni sampai ada pihak yang mau membelinya dengan harga yang telah ditentukan otoritas kota. Hal ini yang membuat masyarakat kampung skeptis, benci sekaligus antipati terhadap keberadaan otoritas kota yang tidak memberikan kebutuhan masyarakat kampung atas kesejahteraan.

Kampung dan Masyarakatnya yang Menutup Diri

Ketidak berpihakan otoritas kota terhadap problematika kampung juga membuat masyarakat kampung semakin bersikap “menutup diri” dan cenderung “memusuhi” otoritas kota dan modernitas yang mengelilingi mereka. Di samping aktivitas-aktivitas ofensif dalam meluapkan keresahan yang masyarakat kampung alami lebih sering diekspresikan dalam kegiatan-kegiatan di luar batas kampung, seperti dalam lingkungan kerja yang berbentuk gejolak yang dilakukan buruh-buruh yang dipelopori oleh PKI, kegiatan Sarekat Islam maupun kegiatan-kegiatan pergerakan nasional lainnya yang aktif di Kota Surabaya (Achdian, 2023), dalam spektrum kampung sendiri pun mereka juga merespon perlakuan yang otoritas kota lakukan dengan metode yang lebih defensif. Masyarakat kampung membentuk mekanisme “pertahanan diri” sekaligus “birokrasi internal” seperti *sinoman* sebagai reaksi mereka

mengasingkan diri dari segala dinamika yang otoritas kota lakukan dan pemerintahan independen yang tidak diintervensi oleh pihak lain di luar lingkup kampung. *Sinoman* menjadi manifestasi sistem antitesa otoritas kota dari masyarakat kampung dalam mengontrol kehidupan dan ketertiban dalam kampung sekaligus sebagai wadah solidaritas antar masyarakat kampung yang saling bahu-membahu mencapai kesejahteraan yang mereka idamkan.

Selain itu, eksisnya gardu tidak hanya dianggap sebagai “pos polisi” bagi kampung semata, melainkan sebagai “lapisan pertahanan pertama, portal penjaga yang nyata” bagi masyarakat kampung dari intervensi pihak luar kampung termasuk otoritas kota (Kusno, 2007). Penegakan pemerintahan dan hukum secara independen oleh masyarakat kampung di luar kuasa otoritas kota merupakan bentuk nyata dari skeptisisme masyarakat terhadap segala sesuatu yang berbau “tatanan kolonial” tak terkecuali otoritas kota, karena keserakahan dan perlakuan mereka yang memengaruhi dinamika kehidupan masyarakat kampung cukup membekas dalam memori kolektif mereka untuk menaungi kehidupan. Hanya unitarisme komunal antar masyarakat kampung yang mampu menjadi benteng terakhir mereka meredam tekanan otoritas kota dan modernitas yang tidak memihak mereka. Skeptisisme dan kekecewaan ini sulit dihapus dan terus membayangi masyarakat kampung meskipun telah berada dalam spektrum tatanan baru dan perbedaan komposisi pemerintahan kota yang akan datang sekalipun (pascakolonial).

KESIMPULAN

Masyarakat kampung dan otoritas kota memiliki pandangan dasar yang berbeda terkait keberadaan kampung sebagai salah satu ruang kota di Surabaya. Perbedaan pandangan mengakibatkan kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan otoritas kota menegasikan keberadaan kampung dan masyarakatnya dengan dalih modernitas dan higienitas. Konversi lahan dan pembangunan hunian-hunian elite (*real estate*) menjadi dua kebijakan krusial otoritas Kota Surabaya dalam meraup keuntungan sekaligus memutakhirkan kota, akan tetapi di satu sisi langkah ini dianggap oleh masyarakat kampung sebagai bentuk “keserakahan” karena kebijakan-kebijakan otoritas kota tidak pernah berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat kampung. Kampung semakin padat dan mengkhawatirkan, tidak memiliki kelegalan hak milik lahan yang kuat dan standar hunian yang memburuk dan ketersediaan hunian yang tidak dapat digapai oleh masyarakat kampung. *Sinoman* dan gardu menjadi manifestasi puncak dari skeptisisme, kekecewaan, kemarahan, dan keapatisan mereka terhadap eksisnya otoritas kota, membuat masyarakat “menutup” kampung mereka sendiri dari intervensi pihak luar, termasuk otoritas kota.

DAFTAR RUJUKAN

- Achdian, Andi. (2023). *Ras, Kelas, Bangsa: Politik Pergerakan Antikolonial di Surabaya abad ke-20*. Marjin Kiri.
- Ambtenaren in Nederlands-Indie. (1905). *Instructie ten behoeve van de ambtenaren van het kadaster in Nederlandsch Indie 1883 A 22*. Javasche Boekhandel en Drukkerij.
- Barwegen, Martine & Colombijn, Freek (2015). Renting House in Indonesian Cities, 1930-1960. In F. Colombijn, M. Bawergen, P. Basundoro, & J.A. Khusyairi (Eds.), *Kota Lama Kota Baru Sejarah Kota-Kota di Indonesia* (pp. 485-499). Ombak.
- Basundoro, Purnawan (2013). *Merebut Ruang Kota: Aksi Rakyat Miskin Kota Surabaya 1900-1960an*. Marjin Kiri.
- Bergel, E.E. 1968. *Urban Sociology*. Penguin Book.
- Bleeker, P. (1850). Fragmenten eerner reis over Java. *Tijdschrift Nederlandsch Indie*, Volume I, 11th Year.
- Christophers, Brett. (2016). For real: land as capital and commodity. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41(2), 134-148.
- Dale, Peter & McLaughlin, John. (2000). *Land Administration*. Oxford University Press.
- Dick, Howard W. (2002). *Surabaya, City of Work: A Socioeconomic History, 1900-2000*. Cornell University Press.
- Fakih, Farabi. (2014). Kotabaru and the Housing Estate as Bulwark against the Indigenization of Colonial Java. In F. Colombijn & Joost Coté. *Cars, Conduits, and Kampongs: The Modernization of the Indonesian City, 1920-1960* (pp. 152-171). Brill.
- Federation Internationale des Geometres. (2024). *FIG Statement on the Cadastre*. <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub11/figpub11.asp>.
- Handinoto. (1996). *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Surabaya, 1870-1940*. Andi.
- Kerchman, F.W.M. (1930). *25 Jaren decentralitatie in Nederlandsch-Indie 1905-1930*. Vereeniging voor Locale Belangen.
- Khusyairi, Johny A. & Colombijn, Freek. (2014). Moving at a Different Velocity: The Modernization of Transportation and Social Differentiation in Surabaya in the 1920s. In F. Colombijn & Joost Coté (Eds.), *Cars, Conduits, and Kampongs: The Modernization of the Indonesian City, 1920-1960* (pp. 251-271). Brill.
- Kusno, Abidin. (2007). *Penjaga Memori: Gardu di Perkotaan Jawa*. Ombak.
- Kusno, Abidin. (2015). The Significance of Appearance in the "Zaman Normal" 1927-1942. In F. Colombijn, M. Bawergen, P. Basundoro, & J.A. Khusyairi (Eds.), *Kota Lama Kota Baru Sejarah Kota-Kota di Indonesia* (pp. 459-484). Ombak.
- Nationaal Archief. (1974). *Inventaris van het archief van de Oost-Java Stroomtrammaatschappij, 1884-1947 Inventory 2.20.16.14*.

- Oost-Java Stroomtrammaatschappij. (1812). *Rapport betreffende de electrificatie der stadlijnen der Oost-Java-Stroomtram Maatschappij te Soerabaia*. TP.
- Sakti, Bintang Arunda. (2018). *Dari N.V. Nederlandsch-Indische Bierbrouweijen Sampai P.T. Perusahaan Bir Indonesia Tahun 1931-1972* [Unpublished S.Hum. thesis]. Universitas Airlangga.
- Santoso, Joko Triwinarto. (2010). *A Study of Architect Cosman Citroen (1881-1935) and His Works in Surabaya*, Dissertation. Universiteit Leiden Publishing.
- Siegel, James. (1998). Early Thoughts on the Violence of May 13 and 14, 1998, in Jakarta. *Indonesia*, 66, 74-108.
- Soerabaja, Stadsgemeente. (1917). *Verslag van de toetstand der gemeente Soerabaja over 1917*. Wethouders van Soerabaja.
- Soerabaja, Stadsgemeente. (1921). *Verslag van de toetstand der gemeente Soerabaja over 1921*. Wethouders van Soerabaja.
- Soerabaja, Stadsgemeente. (1930). *Verslag van de toetstand der gemeente Soerabaja over 1930*. Wethouders van Soerabaja.
- Soerabaja, Stadsgemeente. (1938). *Verslag van de toetstand der gemeente Soerabaja over 1938*. Wethouders van Soerabaja.
- Sudarmawan, Widi & Basundoro, Purnawan. (2013). Aktivitas Gemeente Surabaya tahun 1906-1942, *Verleden*, 2(1), 1-10.
- Sumardjito. (1999). Permasalahan Perkotaan dan Kecenderungan Perilaku Individualis Penduduknya. *Cakrawala Pendidikan*, 18(3), 131-135.
- Tillema, H.F. (1922). *Kromoblada: Over 't vraagstuk van "het wonen" in Kromo's grote land, Deel V, 2^e Stuk*. uden Masman, De Atlas and Adi Poestaka.
- Verslag van de Kamer van Koophandel en Nijverheid te Soerabaia over het jaar 1905.
- Von Faber, G.H. (1931). *Oud Soerabaia: De geschiedenis van Indie's eerste koopstad van de oudste tijden tot de instelling van de Gemeenteraad*. N.V. Boekhandel en Drukkerij.
- Von Faber, G.H. (1936). *Nieuwe Soerabaia: de geschiedenis van Indie's voornaamste koopstad in de eerste kwarteeuw sedert hare instelling 1906-1931*. N.V. Boekhandel en Drukkerij.