

MENJAGA KESEHATAN MASYARAKAT MELALUI PERBAIKAN LINGKUNGAN KAMPUNG DI KOTA SURABAYA TAHUN 1910-1940

Samidi M. Baskoro dan Noviani Mariyatul Hakim

Program Studi Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Airlangga

Jl. Airlangga No.4 - 6, Kec. Gubeng, Kota Surabaya

e-mail: sambaskoro@gmail.com

MAINTAINING PUBLIC HEALTH THROUGH IMPROVING THE ENVIRONMENT OF KAMPUNG KOTA SURABAYA, 1910-1940

Naskah masuk: 16-03-2021

Revisi akhir: 09-05-2021

Disetujui terbit: 29-05-2021

Abstrack

The colonial government began to pay attention to the kampongs in the city of Surabaya at the beginning of the 20th century. At that time, the bad condition of the kampung environment was caused by the settlements developing naturally without water channels. Poor environmental conditions can also have an impact on public health. This is evident from the bubonic plague that began in 1910. The article discusses how the city government maintained the public health in that time. Historical data to explain this problem were collected through historical research procedures, such as heuristics, verification, interpretation. The historical data were on waste management, drainage improvement, and kampongs improvement as evidence that the government is trying to maintain public health. The long-term impact of environmental improvement was the stability of a healthy environment. Public health problems gave rise to joint action between the government and the society. The important action taken was the management of the settlement environment for the realization of normal public health.

Key words: *Management, improvement, action, and health*

Abstrak

Pemerintah Kolonial mulai memperhatikan kampung di Kota Surabaya pada awal abad ke-20. Pada saat itu, kondisi buruk lingkungan kampung disebabkan oleh permukiman penduduk yang berkembang secara alamiah tanpa saluran air. Kondisi lingkungan yang buruk itu dapat berakibat pada kesehatan masyarakat. Hal tersebut terbukti dari peristiwa wabah penyakit pes yang mulai terjadi pada tahun 1910. Permasalahan tulisan ini adalah bagaimana strategi pemerintah kota menjaga kesehatan masyarakat? Data sejarah untuk menjelaskan masalah ini dikumpulkan melalui prosedur penelitian sejarah, seperti heuristik, verifikasi, interpretasi. Data sejarah yang dibutuhkan adalah data pengelolaan sampah, perbaikan drainase, dan perbaikan kampung sebagai bukti pemerintah berupaya menjaga kesehatan masyarakat. Dampak jangka panjang perbaikan lingkungan adalah stabilitas lingkungan sehat. Problematika kesehatan masyarakat melahirkan tindakan bersama antara pemerintah maupun masyarakat. Tindakan penting yang dilakukan adalah tata kelola lingkungan permukiman untuk terwujudnya kesehatan masyarakat yang normal.

Kata kunci: *Pengelolaan, perbaikan, tindakan, dan kesehatan*

I. PENDAHULUAN

Pandemi Covid-19 di Indonesia sedang berproses mengubah kebiasaan masyarakat. Hal ini tampak dari pembatasan mobilitas manusia, larangan aktivitas berkerumun, jaga jarak berinteraksi, anjuran cuci tangan, dan pakai masker di ruang publik. Pemerintah juga menetapkan kebijakan pembentukan satuan tugas (satgas) Covid-19 di tingkat pusat dan daerah, pembenahan fasilitas rumah sakit, dan vaksinasi pada awal tahun 2021.¹ Regulasi ini sebagai tindakan preventif dan kuratif yang dilakukan serentak. Kerjasama pemerintah dengan masyarakat untuk pencegahan penularan penyakit juga pernah dilakukan pada satu abad yang lalu dalam bentuk pelarangan kegiatan. Larangan berkerumun pada saat penyakit pes mewabah di Kota Surabaya tahun 1910-1915 dibuktikan ketika pemerintah kota menghentikan kegiatan rutin tahunan *jaarmarkt*.²

Kesehatan masyarakat Kota Surabaya dalam kondisi normal berlangsung pada dekade pertama abad ke-20 atau sebelum kasus penyakit pes. Pada dekade berikutnya, kesehatan umum masyarakat mulai terganggu yang disebabkan oleh bakteri *yersinia pestisia*.³ Akibat psikologis yang ditimbulkan dari munculnya bakteri *yersinia pestisia* itu berupa kekhawatiran dan kepanikan. Meskipun demikian, berbagai wabah itu pada akhirnya dapat dikendalikan secara bertahap melalui perubahan perilaku hidup dan vaksinasi. Potensi wabah disebabkan oleh tikus yang populasinya ditopang

oleh lingkungan perkampungan yang padat dan buruk karena peningkatan para pendatang dan permukiman baru tak beraturan.⁴

Masyarakat Surabaya pada awal abad ke-20 bertransisi menjadi masyarakat industri yang ditandai oleh peralihan sumber ekonomi agraris ke industri. Akan tetapi, transformasi ekonomi tidak disertai penyediaan fasilitas pendukung khususnya permukiman kelas bawah.⁵ Sebagian besar pendatang hanya mampu membangun rumah dan menempati hunian tidak layak yang terkonsentrasi di kampung dan area di sekitarnya. Akibatnya adalah kepadatan hunian dan lingkungan kumuh.

Hunian tidak layak dapat dijumpai pada permukiman baru masyarakat kelas bawah di tanah kosong milik perorangan dan pemerintah, bantaran sungai, pinggiran ruas rel kereta api, dan kuburan.⁶ Bentuk hunian terkesan sekadarnya, atap dari bahan jerami, tiang penopang dari bambu, dan dinding *gedhek* (anyaman bambu), sehingga kurang tepat disebut rumah. Pola penataan bangunan rumah di kampung juga tidak teratur dan tanpa saluran air. Kondisi ini diperparah oleh perilaku masyarakat yang cenderung kurang peduli terhadap lingkungan.⁷ Realitas ini memunculkan tuduhan bahwa lingkungan permukiman kampung menjadi ancaman bagi masyarakat golongan Eropa sebagai penyebab penularan penyakit.

Sebagian permukiman kampung bumiputra mendapat sebutan kandang babi karena tempat hunian kumuh lebih cocok ditempati babi.⁸ Masyarakat kampung juga mengibaratkan keadaan

1. Tentang kebijakan pemerintah dapat dibaca Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020; Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2020; Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020.

2. Pameran produk pertanian, kerajinan, dan industri (disebut *jaarmarkt*) diselenggarakan setiap tahun di Kota Surabaya sejak tahun 1905, berlangsung selama lima belas hari, dan dikunjungi oleh orang yang berkerumun untuk melihat produk dan menonton pertunjukan. Kegiatan ini dihentikan pada tahun 1910-1915 karena terjadi wabah pes.

3. Gigitan tikus dan kutu (*carrier* bakteri) merupakan rantai pertama penyebaran, kemudian menular pada manusia sebagai penyebab terjadinya wabah. Penyakit menular muncul dan berkembang pada pertengahan abad ke-19 hingga awal abad ke-20 adalah kolera, pes, malaria, dan cacar. Kolera pertama kali menyerang pada tahun 1848-1853, terjadi lagi di tahun 1909-1913 dan tahun 1915-1919. Epidemi pes terdeteksi keberadaannya menjelang akhir tahun 1910, dan epidemi malaria hampir menyerang seluruh wilayah Hindia Belanda pada abad ke-20. Nunik Purwanti, "Penyakit Pes di Surabaya 1910-1930". *Skripsi*. Program Studi Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Airlangga, 2010.

4. Purnawan Basundoro, *Merebut Ruang Kota, Aksi Rakyat Miskin Kota Surabaya 1900 – 1960an* (Serpong: Marjin Kiri, 2013).

5. Samidi, "Surabaya sebagai Kota Kolonial Modern pada Akhir Abad ke-19: Industri, Transportasi, Permukiman, dan Kemajemukan Masyarakat", dalam *Mozaik Humaniora* Vol. 17 No.1, 2017; Howard W. Dick, *Surabaya City of Work : A Socioeconomic History, 1900-2000* (Athens: Ohio University Press, 2002).

6. Lahan tersebut yang secara sembarangan atau bebas dihuni oleh tunawisma, dan kepemilikan lahan merupakan hak milik privat, publik, dan institusi. Purnawan Basundoro, *op.cit.*, hlm. 139-254.

7. John Ingelson, *In Search of Justice (Worker and Labour in Colonial Java 1908-1926)*, Singapore: Oxford University Press, 1986, hlm. 42.

8. *Pewarta Soerabaia*, 16 Februari 1916, hlm. 2.

diri mereka seperti ikan karena kampung dengan cepat terendam air setiap kali hujan.⁹ Ungkapan ini sebagai sindiran pada pemerintah dengan merujuk pada realitas bahwa ciri khas permukiman kampung, antara lain hunian padat, sering tergenang air pada musim hujan, dan saluran air buruk. Kondisi ini berpotensi menyebabkan munculnya penyakit dan masalah kesehatan masyarakat.¹⁰ Kondisi kampung yang mencerminkan berbagai macam penyakit terdapat di Kampung Pacar Keling yang penduduknya banyak terjangkit influenza, tifus, dan penyakit menular lainnya.¹¹

Respon pemerintah sesungguhnya telah muncul ketika terjadi berbagai kasus penyebaran penyakit dan penurunan kualitas kesehatan masyarakat secara umum sejak dekade kedua abad ke-20. Ungkapan satire *“Apakah kita orang Eropa yang tidak tinggal di kampung menyadari bahwa sebenarnya kesehatan kita bergantung pada penduduk bumiputra?”*¹² Pertanyaan reflektif bahwa pemerintah kota (sebagai penentu kebijakan) harus memperhatikan lingkungan kampung bumiputra untuk mengupayakan lingkungan sehat. Akan tetapi, pelaksanaannya hanya dilakukan secara sporadis ketika penyakit pes mulai mewabah tahun 1910.

Program kesehatan masyarakat merupakan langkah pemerintah kota membangun lingkungan dan kesadaran masyarakat pada kebersihan permukiman kampung. Pemerintah kota membentuk sebuah dinas pelayanan kesehatan yang bertugas menyebarkan ideologi sehat sebagai upaya pemerintah kota mengajarkan dan menyadarkan masyarakat bumiputra tentang pentingnya menjaga kebersihan.¹³ Kebijakan dan

pelayanan sebagai upaya membentuk kesadaran hidup sehat dan mencegah penyebaran penyakit.

Dari latar belakang di atas, maka permasalahan utama dalam tulisan ini adalah melalui strategi nyata apa yang dilakukan pemerintah Kota Surabaya untuk menjaga kesehatan umum masyarakat dan bagaimana pelaksanaannya?

Penjelasan atas permasalahan itu dihubungkan dengan upaya pencegahan wabah penyakit dan menjaga kesehatan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah kota (*Gemeente* Surabaya) melalui tindakan dalam wujud program pengelolaan sampah, perbaikan selokan, perbaikan kampung, dan perbaikan pintu air dan kanal. Asumsinya bahwa lingkungan buruk berpotensi sebagai pemicu kemunculan dan persebaran penyakit, sehingga perlu kerjasama antara pemerintah dan masyarakat untuk melakukan perbaikan lingkungan. Tujuan dari tulisan ini adalah mendeskripsikan secara analitis mengenai program pemerintah menuju pada lingkungan yang sehat sebagai wujud menjaga kesehatan masyarakat. Tulisan ini menjelaskan realitas sejarah (kesehatan) lingkungan perkotaan yang berkelindan dengan kebijakan pemerintah, sehingga tidak menampilkan narasi urutan-urutan peristiwa tetapi struktur realitas pembangunan lingkungan sehat. Metode sejarah digunakan untuk menjelaskan upaya pemerintah Kota Surabaya dan masyarakat dalam upaya menjaga kesehatan umum masyarakat melalui tindakan perbaikan lingkungan. Sumber sejarah yang dicantumkan, antara lain terbitan harian dan terbitan buku sezaman, terbitan artikel dan buku yang relevan, dan laporan penelitian.¹⁴

9 *Pewarta Soerabaia*, 22 November 1917, hlm. 2.

10 *Pewarta Soerabaia*, 28 Januari 1921.

11 *Pewarta Soerabaia*, 22 Maret 1926.

12 H.F. Tillema, *Kromoblanda Deel II, Over 't vraagstuk van 'het wonen' in Kromo's groote land* (Uden Masman, Den Haag, 1916), hlm. 59.

13 Purnawan Basundoro, *Dua Kota Tiga Zaman Surabaya dan Malang: Sejak Kolonial sampai Kemerdekaan* (Yogyakarta: Ombak, 2009), hlm. 47.

14 Tulisan ini terwujud karena mengikuti langkah penelitian sejarah: heuristik, verifikasi, dan interpretasi, yang secara detail tidak dicantumkan dalam teks karena adanya batasan ruang untuk artikel ini. Meskipun demikian, tulisan ini dapat terwujud karena mengikuti prosedur itu. Sumber sejarah yang dijelaskan mengandalkan fakta sezaman yang didapatkan dari informasi dari koran. Data sejarah yang ditampilkan di catatan kaki (*footnote*) sebagai representasi tulisan sejarah.

II. PENGELOLAAN SAMPAH DAN PERBAIKAN SALURAN AIR

Kebijakan pelayanan kesehatan pada abad ke-20 dilakukan dengan cara tindakan pengobatan dan pencegahan. Pelayanan kesehatan merupakan program turunan bidang edukasi dari kebijakan politik etis. Salah satu programnya adalah mendidik masyarakat bumiputra menjadi tenaga kesehatan melalui sekolah-sekolah kedokteran yang didirikan oleh pemerintah. STOVIA di Batavia dan NIAS di Surabaya merupakan bukti awal perhatian pemerintah pada pendidikan ilmu kesehatan modern untuk calon paramedis bumiputra.¹⁵ Didirikannya sekolah kedokteran sebagai program jangka panjang, sedangkan program jangka pendek/menengah adalah kebijakan kesehatan dalam lingkup lokal yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Program ini diwujudkan melalui pembentukan lembaga atau dinas kebersihan kota dan perbaikan saluran air. Tujuan umum dari kedinasan *gemeente* ini adalah mengantisipasi kondisi buruk (karena sampah dan genangan banjir) yang berpotensi pada munculnya penyakit.

Dinas kebersihan bertugas mengelola sampah dan menjamin kebersihan kota secara umum, tetapi persoalan serius kebersihan terletak pada kondisi perkampungan bumiputra yang dituduh sebagai *cikal bakal* penyebaran penyakit. Lingkungan tempat tinggal yang tidak sehat dituduhkan sebagai sumber wabah penyakit pes (1910-1915).¹⁶ Awal masalah kesehatan masyarakat kota terletak pada sampah sebagai salah satu hal serius yang mendapat perhatian dari pemerintah. Surabaya ditetapkan sebagai *gemeente* tahun 1906, tetapi pemerintah tidak memiliki peraturan khusus pengelolaan

sampah. Dinas kebersihan kota atau *reiningdienst* baru dibentuk pada tahun 1913 yang tugasnya adalah mengelola sampah, melakukan pembersihan kamar mandi umum dan tangki kotoran (*septic tank*), dan meleburkan bangkai hewan (*kadaverwerking*).¹⁷ Pada tahun 1922, pemerintah mengeluarkan peraturan khusus yang sering disebut dengan “oendang-oendang kotoran” atau dikenal ordonansi sampah (*vuilnisverordening*).¹⁸

Sistem pembuangan sampah yang diterapkan oleh pemerintah tidak sertamerta diterima oleh masyarakat. Pembuangan sampah langsung ke penampungan sampah terpusat (di satu tempat sekitar kampung) justru dianggap menyulitkan warga kampung. Oleh karena itu, masyarakat tidak mengindahkan program yang diberikan oleh pemerintah, sehingga sampah tercecer dan tidak masuk sepenuhnya ke dalam tempat penampungan. Respon awal suatu program yang diberlakukan pada masyarakat ternyata diterima setengah hati. Sistem penampungan sampah di satu lokasi diganti dengan sistem peletakan tong-tong sampah di depan rumah warga. Hal itu dilakukan agar masyarakat lebih menjaga dan memperhatikan sampah yang hendak dibuang. Jika sampah itu tidak dibuang secara benar atau dibuang sembarangan, maka dampak langsung yang ditimbulkan adalah bau busuk di dekat rumah.¹⁹ Perubahan sistem ini rupanya diterima dan lebih efektif bagi masyarakat, tetapi membebani keuangan *gemeente*.

Peraturan terkait pembuangan sampah pada tempatnya yang telah disediakan di depan pekarangan rumah diterapkan pada tahun 1923. Pada tahun 1928, peraturan ini bersifat menyeluruh dan berlaku bagi masyarakat yang tinggal di kampung-kampung. Kebijakan ini tentu menambah

¹⁵ Baha'uddin, “Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit di Jawa pada Abad ke-19 dan Awal Abad ke-20,” dalam *Lembaran Sejarah* Vol. 7 No. 1, 2004, hlm. 103.

¹⁶ *Pewarta Soerabaia*, 16 Februari 1916.

¹⁷ Nur Lailatun Ni'mah, “Pengelolaan Sampah Kota Surabaya Tahun 1916-1940”. *Skripsi*. Program Studi Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Airlangga. 2016, hlm. 145.

¹⁸ G. H. von Faber, *Nieuw Soerabaia, de geschiedenis van Indië's voornaamste koopstad in de eerste kwarteeuw sedert hare instelling 1906-1931* (Soerabaia: N.V. Boekhandel en Drukkerij H. Van Ingen, 1936), hlm. 148; Howard W. Dick, *op.cit.*, hlm. 173; Sarkawi, “Mengubah dan Merusak Lingkungan Mengundang Air Bah: Banjir di Kota Surabaya pada Paruh Kedua Abad ke-20”. *Disertasi*. Program Studi Ilmu-Ilmu Humaniora Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 2016, hlm. 347.

¹⁹ Teks pidato Walikota Surabaya dalam “Pidatonja *Burgeemester* Soerabaia”. *Pewarta Soerabaia*, 11 April 1931.

beban pengeluaran uang pemerintah kota karena dinas kebersihan *gemeente* harus membayar layanan jasa *pikul* yang akan membawa sampah-sampah warga ke pusat pembuangan sampah.²⁰ Peraturan persampahan baru menunjukkan kemajuan yang cukup signifikan pada tahun 1937, yang dibuktikan dengan pemberlakuan sanksi berupa denda bagi masyarakat yang tidak menaati peraturan. Hal itu diterapkan bagi semua penduduk kota yang menyalahi aturan yang sudah ditetapkan.²¹

Upaya yang dikerahkan oleh dinas kebersihan dalam menciptakan lingkungan yang bersih dan nyaman akhirnya membuahkan hasil. Kasus kematian akibat penyakit menular yang biasanya disebabkan oleh sampah, seperti malaria, pes, kolera, dan tifus mengalami penurunan. Peraturan persampahan yang dikontrol dan diterapkan oleh *reiningdienst* telah menekan sekaligus mencegah penyebaran penyakit-penyakit. Hal tersebut juga dipengaruhi oleh kesadaran warga kota untuk menjaga lingkungan dan melaksanakan anjuran dari pihak *reiningdienst*.

Perhatian terhadap keadaan kampung juga diwujudkan pada suatu proyek selokan pembuangan yang sebenarnya sudah dirintis sejak tahun 1915, namun baru berjalan efektif pada tahun 1927. Proyek pertama yang dikerjakan adalah pembangunan selokan bawah (*riool*) di Jalan Embong Malang yang menghabiskan biaya sebesar f154.000 dan biaya pengerukan saluran air di Krembangan sebesar f 200.000. Pada tahun 1920-an, rintisan perbaikan *rioolering* dan saluran-saluran air di jalan Kota Surabaya baru mendapatkan perhatian dari *gouvernement* (pemerintah pusat). Berbagai macam perbaikan ini pada akhirnya melahirkan sebuah lembaga baru,

yaitu *assaineeringsbureau* yang bertujuan untuk memudahkan pengorganisasian pembangunan tata kota.²²

Usaha tersebut berlanjut pada perbaikan selokan yang dilakukan pihak *gemeente* untuk menjadikan Surabaya sebagai kota sehat. Pada tahun 1925, Ir. Lannoy, kepala *dienstassaineering*, gencar melakukan pemeriksaan terhadap *boezoom kanaal* (saluran pembuangan air) yang berfungsi untuk pengaturan air agar ketika hujan tidak terjadi banjir. Pembangunan *boezoom* akhirnya dapat meminimalisir munculnya penyakit yang disebabkan oleh genangan air pada tempat tertentu. Pekerjaan *assaineering* dari *burgelijke openbare werken* (BOW) dilakukan akhir tahun 1925 hingga tahun berikutnya, yaitu tanah-tanah ditinggikan, khususnya yang terletak di daerah Pegirian yang tergolong rendah. Pembuatan saluran air juga diperluas agar pengaliran air dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan banjir kembali.²³ Keberadaan dinas *assaineering* dan perusahaan-perusahaan lain *gemeente*, seperti *waterleidingbedrijf*, menunjukkan kemajuan yang pesat seiring dengan penambahan penduduk di Surabaya.

III. PERBAIKAN KAMPUNG, JALAN, DAN KANAL

Pengelolaan sampah dan perbaikan saluran air baru mendapat perhatian pemerintah kota secara serius pada dekade ketiga abad ke-20. Hal itu disebabkan oleh lemahnya otoritas pemerintah kota karena belum lengkap memiliki perangkat teknis. Status *gemeente* telah ditetapkan pada tahun 1906, tetapi pemimpin kota masih dijabat oleh asisten residen bukan walikota (*burgemeester*).

²⁰ "Soeal Pemboengan Larahan dan Sampah". *Pewarta Soerabaia*, 30 November 1928.

²¹ Nur Lailatun Ni'mah, *op.cit.*, hlm. 162.

²² "Riooleering di Soerabaia". *Pewarta Soerabaia*, 19 November 1920. Pembuatan pintu air Wonokromo dan beberapa *pompastation* mulai digencarkan di Kota Surabaya untuk mencegah banjir. "Soeloeran Aer di Soerabaia". *Pewarta Soerabaia*, 27 Desember 1923. Perluasan pintu air di Wonokromo kemudian dilakukan secara intensif oleh *gemeente* pada pertengahan tahun 1931. Hal itu dilakukan sebagai upaya untuk mencegah meluapnya air ke jalan atau tempat tinggal penduduk dan mengimbangi pompa Kalimas agar tidak jebol. "Pintoe-pintoe Aer di Wonokromo". *Pewarta Soerabaia*, 10 Juni 1931.

²³ "Bikin Sehat Kota Soerabaia". *Pewarta Soerabaia*, 2 Januari 1925; "Pembikinan Kering Soerabaia". *Pewarta Soerabaia*, 24 November 1926.

Walikota pertama definitif dijabat oleh A. Meyroos (1916-1921). Perbaikan pelayanan masyarakat mulai digencarkan pada periode itu dengan cara melengkapi perangkat teknis kelembaga/kedinasan yang bersifat operasional, di antaranya bagian pekerjaan umum (dinas pemadam kebakaran/*brandweer*), bagian perusahaan-perusahaan (perusahaan air minum, pemotongan hewan, dan pasar), dan bagian kesehatan umum.²⁴ Tugas pokok dan fungsi dari bagian kesehatan umum terkait dengan dinas-dinas lain, meliputi kebutuhan rumah yang layak, perbaikan kampung, dan perbaikan sanitasi, yang bersinergi dengan dinas-dinas terkait.

Perbaikan dan pengembangan kota yang dilakukan oleh *gemeente* dapat dilihat dari salah satu kawasan selatan Surabaya di Ketabang Utara dan Selatan. Kawasan ini sebelumnya merupakan tanah partikelir yang dibeli oleh pemerintah, kemudian berkembang menjadi pusat perekonomian, pemerintahan, dan permukiman. Kawasan yang awalnya merupakan lahan persawahan diubah menjadi permukiman elite atas keputusan dari pemerintah. Berbagai fasilitas penunjang rumah (jalan dan selokan) disediakan oleh pemerintah untuk menunjang standar hidup modern. Akan tetapi, perumahan yang dibangun pemerintah ternyata lebih berpihak ke golongan Eropa yang mampu membeli perumahan dengan tarif yang tinggi.²⁵

Program yang mengarah pada masyarakat kampung adalah perbaikan kampung (*kampongsverbetering*) yang mendapatkan perhatian pada masa Walikota (*burgemeester*) G. J. Dijkerman (1921-1929), seorang insinyur sipil dan ahli tata kelola air. Pembangunan dan perbaikan lingkungan sebagai fasilitas kota ditujukan pada proyek drainase atau pematasan untuk saluran besar/kanal, di antaranya berupa perluasan kanal

Wonokromo, pembuatan pintu-pintu air baru, hingga tanah-tanah di sekitar kanal ditinggikan. Kondisi Surabaya sebagai kota pantai khususnya di wilayah utara sering mengalami banjir dalam kurun waktu cukup lama, sehingga pemerintah memfokuskan pada perbaikan ini. Pengaturan sirkulasi air di kampung-kampung yang rawan banjir, khususnya Pesapen dan Krembangan, dua kawasan yang ada di Surabaya Utara. Pembuatan stasiun pompa mulai dikerjakan untuk mengatur air di Kali Krembangan yang kemudian dibuang ke arah Barat dan sebelah utara Surabaya.²⁶

Upaya-upaya perbaikan lingkungan khususnya kampung-kampung tidak semuanya diterima oleh masyarakat. Hal ini dapat ditemukan pada kasus pembelian tanah di Kapas Krampung oleh *gemeente*. Tujuan awal memang menarik perhatian masyarakat karena terkait perbaikan dan penataan lingkungan. Lahan beserta tempat hunian direlakan untuk dibeli dengan harga 50 hingga 60 sen/m² (per meter persegi). Harapan pemilik lama mampu membeli lagi setelah rumah atau tanah tersebut diperbaiki atau ditata oleh *gemeente* hingga menjadi rumah yang layak huni. Di satu sisi pemerintah telah mengupayakan perbaikan dan penataan lingkungan kampung yang sehat, tetapi di sisi lain merugikan penduduk atau pemilik lahan dan hunian. Setelah pembangunan rumah dan penataan lingkungan selesai, harga jual f 5/m² (per meter persegi) sehingga pemilik lama tidak mampu membeli lagi aset yang telah dijual tersebut. Hal ini disebabkan selain harga jual naik, tentu juga uang yang didapatkan dari hasil jual sudah habis digunakan untuk kebutuhan sehari-hari.²⁷

Pembangunan rumah dan lingkungan yang telah diperbaiki beralih pemilik pada orang yang memiliki kekuatan finansial, seperti orang Eropa yang membeli rumah-rumah ini. Solusi perbaikan

24 Purnawan Basundoro, *Sejarah Pemerintah Kota Surabaya Sejak Masa Kolonial sampai Masa Reformasi 1906-2012* (Yogyakarta: Elamtera Publishing), hlm. 20.

25 Samidi, *op.cit.*, hlm 171.

26 Selain itu, perbaikan selokan dilakukan di Kalongan karena keadaan kampung ini merupakan salah satu yang terparah kondisinya ketika musim hujan. Pihak *gemeente* juga membuat dan memperbaiki got di beberapa kampung khususnya di kawasan Ampel Gubah "Soeloeran Aer dalam Kota". *Pewarta Soerabaia*, 7 Juli 1922; "Oeroesan Aer Goena Kesehatan di Bilangan Krembangan". *Pewarta Soerabaia*, 19 September 1923; "Pembikinan Got di Kampoeng Ampel Goebah". *Pewarta Soerabaia*, 17 Maret 1927.

27 "Pemandangan atas Gemeente Soerabaia", *Pewarta Soerabaia*, 29 Maret 1923.

lingkungan model ini tidak dapat diterima oleh masyarakat kampung karena pemerintah kota dianggap tidak memikirkan secara matang akibat yang ditimbulkan. Bagi masyarakat kampung, *gemeente* tidak menyediakan hunian baru untuk pemindahan. Nasib buruk menimpa masyarakat yang akhirnya menjadi tunawisma.

Usaha penataan kota pada perbaikan kampung meskipun terkadang masih bersifat diskriminatif untuk kasus tertentu seperti di atas, namun setidaknya terdapat upaya yang jelas untuk memperbaiki kampung-kampung. Hal tersebut diwujudkan dengan adanya perencanaan pendirian kampung di Sidokapasan yang sebelumnya lahan itu milik pemerintah. Pihak *gemeente* menjadikan ruas lahan di wilayah itu sebagai jalan raya dan selokan untuk mengantisipasi penyalahgunaan lahan kosong sebagai tempat membuang kotoran. Selain itu, rumah-rumah yang sederhana didirikan sebagai pengganti tempat tinggal yang layak bagi para kuli yang tinggal di Kampung Sidodadi.²⁸ Menjelang akhir tahun 1926, *gemeente* memperluas area perbaikan got atau selokan di jalan besar yang meliputi *Signalstraat* (jalan penghubung antara stasiun *Goeboengstraat* dan Gubeng Pojok), *Tamarindelaan* (Jl. Pandegiling), *Stationweg* (Jl. Babat), *Schoolstraat* (Jl. Garuda), *Soerenggan* (Jl. Pegirian) dan Jalan Ngagel. Upaya ini terus dilakukan untuk memperlancar arus air yang berimplikasi pada terhindarnya dari potensi banjir dan tentu jangka panjangnya adalah meningkatkan kualitas lingkungan hidup masyarakat.²⁹

Pelaksanaan perbaikan kampung secara signifikan terlaksana pada tahun 1927, ketika Bagian Teknik dan Dinas Kesehatan Masyarakat (*Technische Afdeling van de Dienst der Volksgezondheid/DVG*) mengeluarkan pedoman untuk menyusun program tersebut dan menanggung

sebagian biaya perbaikan ini.³⁰ Namun, perbaikan kampung tidak berlaku untuk tanah milik partikelir, seperti daerah Kampung Malang dan desa di luar kota (Simo, Plosogede, dan Rangkah).³¹ Pemerintah pusat mengalokasikan dana untuk perbaikan kampung di sekitar Kalimas, rel kereta, dan Pegirian dengan anggaran proyek berjumlah f 320.000. Selain itu, rancangan penerangan kompleks perkampungan ini juga telah disiapkan. Selanjutnya, *gemeente* akan memperbaiki kampung di wilayah Simolawang yang anggarannya berjumlah f 52.000. Proyek-proyek tersebut terus berlangsung hingga diperluas pada pembangunan kamar mandi umum dan fasilitas publik lainnya.³²

Program perbaikan kampung dan yang terkait dengan hal ini berlangsung secara berkesinambungan, kemudian mendapat respon dari pemerintah pusat pada tahun 1937. Pemerintah pusat mengutus Ir. F. Bleichrodt dari *dienstassaineering* dan *volkshuisvesting* dari *Dienst der Volksgezondheid* (DVG) untuk melakukan perjalanan ke Surabaya. Bleichrodt ingin mengetahui keadaan kampung-kampung di Kota Surabaya terutama Kampung Kapasari, Gembong, Krembangan dan Kemayoran yang terletak di bagian tengah kota. Perbaikan kampung yang dilaksanakan menghabiskan dana sebesar f 115.000. Pihak *gemeente* Surabaya mendapatkan sumbangan dari pemerintah pusat yang nominalnya f 300.000 untuk perbaikan kampung dan f 400.000 untuk pekerjaan *assaineering*.³³ Pengelolaan kampung pada tahun berikutnya juga terlaksana karena *gemeente* memperoleh subsidi dana dari pemerintah pusat sebesar f 84.000. Perbaikan itu dikhususkan pada kampung yang berada di sekitar Pasar Besar dan Bubutan yang meliputi perbaikan jalan dan selokan air.³⁴

28 "Maoe Diriken Satoe Kampong Baroe", *Pewarta Soerabaia*, 6 Januari 1926.

29 "Pembikinan Goot", *Pewarta Soerabaia*, 6 Desember 1926.

30 G. H. von Faber, *Oud Soerabaia. De geschiedenis van Indië's. Eerste koopstad van de oudste tijden tot de instelling van den gemeenteraad* (1906) (Soerabaia: Gemeente Soerabaia, 1931), hlm. 289; Sarkawi, *op.cit.*, hlm. 476.

31 "Kampoeng-kampoeng Tanah Particulier", *Pewarta Soerabaia*, 12 Juni 1931.

32 F.W.M Kerchman, *25 Jaren Desentralisatie In Nederlandsch Indie 1905-1930* (Semarang: Vereeniging voor Locale Belangen, 1930), hlm. 356.

33 "Perbaikan Kampung", *Pewarta Soerabaia*, 11 Mei 1937.

34 "Pakerdjaan-pakerdjaan jang Penting di dalem Gemeente", *Pewarta Soerabaia*, 28 Desember 1938.

Menjelang berakhirnya pemerintahan Hindia Belanda, pemerintah pusat tetap menyediakan alokasi dana subsidi untuk kebutuhan perbaikan kampung setiap tahun. Pada tahun 1941, pemerintah pusat memberikan dana sebesar f.110.000 dan diambil pihak *gemeente* f.40.000 untuk perbaikan kampung. Perbaikan fisik kampung diutamakan pada jalan sebagai akses utama jalur perhubungan. Perbaikan jalan diaspal dan pembuatan selokan tertutup dilakukan di Kampung Kranggan, Tembok Dukuh, Bibis, Pangselan, Kedung Sroko, dan Blauran.³⁵ Kemudian, *gemeente* juga menata pembuangan air kotor di Surabaya yang melalui beberapa cara, di antaranya menggunakan pintu air yang diteruskan ke arah laut dan menggunakan pintu air dengan *bezoemkanaal*.³⁶ Selain fokus pada perbaikan jalan di kampung, *gemeente* mulai memperhatikan keadaan masyarakat bumiputra yang harus berpindah tempat tinggal sewaktu pengerjaan perbaikan. *Gemeente* memindahkan penduduk yang sebelumnya tinggal di *uitwaard* (tepi kali) ke Kalibokor ketika perluasan jalan di Ngagel dan pembuatan saluran air dilakukan.³⁷ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pada dasawarsa keempat *gemeente* telah berupaya maksimal dalam memperbaiki kampung-kampung di Surabaya termasuk fasilitas di dalamnya untuk tujuan lingkungan yang tertata dengan baik supaya kesehatan umum masyarakat dapat dijaga.

IV. PENUTUP

Strategi pemerintah Kota Surabaya untuk menjaga kesehatan masyarakat dilakukan melalui berbagai tindakan perbaikan yang ditujukan pada permukiman kampung. Perbaikan dilaksanakan terutama pada fasilitas pokok yang dapat menimbulkan bencana lingkungan permukiman, antara lain selokan yang terhubung saluran lain yang lebih besar, pengendalian air sungai, dan pengelolaan sampah. Jadi, perbaikan kampung

tidak secara langsung tertuju pada renovasi rumah, meskipun pada beberapa kasus hal ini juga pernah terjadi. Akan tetapi, perhatian pada kampung diarahkan pada fasilitas umum pendukung.

Munculnya kebijakan perbaikan lingkungan secara berkesinambungan tidak terlepas dari kondisi buruk perkampungan dan peristiwa wabah penyakit pes (1910-1915). Sebelum kasus ini terjadi, pemerintah kota (*gemeente*) tidak mengagendakan permasalahan permukiman kampung sebagai program kebijakan kesehatan lingkungan. Perbaikan kesehatan lingkungan hanya dilakukan sebatas pada fasilitas permukiman yang menunjang kehidupan masyarakat Eropa. Padahal, lingkungan permukiman dan rumah-rumah di perkampungan, secara umum tidak cocok sebagai hunian jika diukur berdasar standar hunian yang sehat. Kontradiksi permukiman Eropa sudah tertata karena dibangun pada lahan-lahan baru, sementara permukiman kampung tumbuh secara alamiah yang tak beraturan.

Kondisi permukiman kampung seperti itu mendorong pemerintah kota yang bersinergi dengan pemerintah pusat mulai memperhatikan secara serius permukiman kampung pada dekade ketiga abad ke-20. Kebijakan ini ditempatkan pada kerangka kota secara lebih luas, sehingga ada proyek untuk kampung dan proyek untuk tata lingkungan kota. Perhatian dan perbaikan lingkungan kampung dibuktikan melalui pengelolaan sampah, perbaikan jalan permukiman, selokan, dan sebagian pada hunian.

Pemerintah kota bertanggung jawab pada permukiman dan masyarakat yang berada di dalamnya. Berbagai upaya akhirnya digerakkan melalui berbagai cara, seperti membentuk dinas kebersihan (*reiningdienst*), membuat *septic tank*, memperbaiki saluran drainase, membuat selokan dan *riool* (saluran bawah tanah), hingga memperbaiki kampung-kampung masyarakat bumiputra. Dengan demikian, pembangunan kesehatan masyarakat

35 "Rentjana Pekerdjaan dari Publieke Werken". *Pewarta Soerabaia*, 15 Januari 1941.

36 "Atoeran Pemboeangan Aer Kotor di Soerabaia". *Pewarta Soerabaia*, 25 Maret 1941.

37 "Pembikinan Djalan-djalan Kampoeng dan Soeloeran Aer Kalibokor". *Pewarta Soerabaia*, 28 Juli 1941.

untuk mengurangi ketimpangan dan munculnya apatisisme jika dilakukan secara parsial yang memihak pada golongan tertentu.

Tujuan di balik perbaikan dan pembangunan ini adalah kesehatan masyarakat. Pelaksanaan perbaikan kesehatan tersebut akhirnya mendapat respons dari pemerintah ketika masyarakat Eropa mulai menyadari bahwa derajat atau tingkat kesehatan masyarakat sebenarnya ditentukan oleh

kesejahteraan seluruh warga yang bermukim di kampung-kampung. Permukiman kampung yang mayoritas dihuni oleh masyarakat bawah pelan-pelan mulai menyentuh keadaan kesehatan umum ketika pemerintah kota (*gemeente*) mulai turut andil dalam memperbaiki kondisi lingkungan untuk menjaga kesehatan masyarakat. Solusi atas masalah kesehatan masyarakat melibatkan seluruh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen Sezaman dan Koran

Gemeentebld, Tahun 1923 No.15, No. 225

Staatsblad van Nederlandsch-Indië Tahun 1900 No. 225; Tahun 1906 No. 190

Pewarta Soerabaia, 16 Februari 1916

Pewarta Soerabaia, 22 November 1917

Pewarta Soerabaia, 19 November 1920

Pewarta Soerabaia, 28 Januari 1921

Pewarta Soerabaia, 28 Maret 1923; 29 Maret 1923; 18 Agustus 1923; 16 Oktober 1923; 27 Desember 1923

Pewarta Soerabaia, 2 Januari 1925

Pewarta Soerabaia, 23 Maret 1926; 20 Oktober 1926; 24 November 1926

Pewarta Soerabaia, 11 April 1931; 10 Juni 1931; 12 Juni 1931

Pewarta Soerabaia, 11 Mei 1937

Pewarta Soerabaia, 28 Desember 1938

Pewarta Soerabaia, 15 Januari 1941; 25 Maret 1941; 28 Juli 1941; 16 Agustus 1941

Sawoeng Galing, 1 Juli 1922

Soerabaia Handelsbald, 2 Juli 1899

Artikel Jurnal, Skripsi, dan Buku

Baha'uddin. 2004. "Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit di Jawa pada Abad ke-19 dan Awal Abad ke-20," *Lembaran Sejarah*. No. 1, Vol. 7.

Basundoro, Purnawan. 2009. *Dua Kota Tiga Zaman Surabaya dan Malang: Sejak Kolonial sampai Kemerdekaan*. Yogyakarta: Ombak

-----, 2012. *Sejarah Pemerintah Kota Surabaya: Sejak Kolonial sampai Reformasi 1906-2012*. Yogyakarta: Elmatara Publishing

- . 2013. *Merebut Ruang Kota, Aksi Rakyat Miskin Kota Surabaya 1900 – 1960an*. Serpong: Marjin Kiri
- Dick, Howard W. 2002. *Surabaya City of Work : A Socioeconomic History, 1900-2000*. Athens: Ohio University Press
- Faber, G. H. von. 1931. *Oud Soerabaia. De Geschiedenis van Indië's. Eerste Koopstad van de Oudste Tijden tot de Instelling van den Gemeenteraad(1906)*. Surabaya: Gemeente Soerabaia,
- . 1936. *Nieuw Soerabaia, de Geschiedenis van Indië's voornaamste Koopstad in de Eerste Kwarteeuw Sedert Hare Instelling, 1906-1931*. Surabaya: N.V. Boekhandel en Drukkerij H. van Ingen.
- Ingelson, John. 1986. *In Search of Justice (Worker and Labour in Colonial Java 1908-1926)*, Singapore: Oxford University Press
- Kerchman, F.W.M. 1930. *25 Jaren Decentralitatie in Nederlandsch-Indie 1905-1950*. Semarang: Vereniging voor Locale Belangen
- Ni'mah, Nur Lailatun. 2016. "Pengelolaan Sampah Kota Surabaya Tahun 1916-1940". *Skripsi*. Program Studi Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya. Universitas Airlangga.
- Purwanti, Nunik. 2010. "Penyakit Pes di Surabaya 1910-1930." *Skripsi*. Program Studi Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Airlangga
- Samidi. 2017. "Surabaya sebagai Kota Kolonial Modern pada Akhir Abad ke-19: Industri, Transportasi, Permukiman, dan Kemajemukan Masyarakat". *Mozaik Humaniora*. Vol. 17 No.1.
- Sarkawi. 2016. "Mengubah dan Merusak Lingkungan Mengundang Air Bah: Banjir di Kota Surabaya pada Paruh Kedua Abad ke-20," *Disertasi*. Program Studi Ilmu-Ilmu Humaniora Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada
- Tillema, H.F. 1916. *Kromoblanda Deel II, Over 'Vraagstuk van 'het wonen' in Kromo's Groote Land*. Den Haag: Uden Masman
- Neelakantan, Vivek. 2017. *Memelihara Jiwa Raga Bangsa*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara