

STRATEGI KOMUNIKASI PENERTIBAN BANGUNAN LIAR DI SEPANJANG STREN KALI DALAM MENCIPTAKAN LINGKUNGAN KOTA SURABAYA YANG BERSIH DAN NYAMAN

Oleh : Rini Ganefwati *)

ABSTRAK

Bangunan liar di sepanjang stren kali selalu menjadi problem dalam penataan kota termasuk Surabaya. Peraturan Menteri hingga Peraturan Gubernur tidak mampu mengurangi kepadatan pemukiman bangunan liar di sepanjang stren Kali Surabaya. Hasil penelitian menunjukkan ada lima aspek komunikasi yang berpengaruh terhadap sukses tidaknya penataan yang dilakukan.

Perlu adanya strategi komunikasi yang terpadu dari instansi pemerintah yang terkait dalam menangani persoalan permukiman di stren kali kota Surabaya. Juga diharapkan konsistensi pemerintah dalam menyusun program kerja dan juga pelaksanaannya.

Kata kunci : *Strategi komunikasi, bangunan liar, stren kali*

PENDAHULUAN

Salah satu langkah dalam penataan kota tersebut adalah melakukan penertiban terhadap bangunan liar di stren Kali Surabaya yang dianggap mengganggu. Secara hukum mendirikan bangunan di atas stren kali merupakan pelanggaran karena tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku yaitu Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 70/PRT/1996 tentang Penetapan Garis Sempadan sungai-sungai di wilayah kerja Perusahaan Umum (Perum) Jasa Tirta, pada Kali Surabaya, Kali Wonokromo, Kali Kedurus dan Kali Porong. Juga Surat Keputusan Gubernur Nomor 134 tahun 1997 tentang peruntukan sempadan sungai.

Kota Surabaya memiliki jumlah penduduk yang sangat padat. Selain penduduk setempat juga para urban. Karena tiadanya lahan dan mahalnya harga tanah di kota Surabaya, mereka

menempati lahan-lahan yang sebenarnya bukan untuk pemukiman seperti jalur hijau, stren kali, trotoar, pinggir rel kereta api, dan lahan fasilitas umum lainnya.

Keberadaan mereka dan juga para pengusaha yang menempati tempat tersebut mengganggu hak-hak publik. Mungkin karena pengetahuan ataupun pemahaman terhadap hak-hak publik yang kurang memadai. Juga karena informasi yang mereka miliki sangat minim, tidak lengkap dan parsial tentang hal itu. (Irianto, 2002 : 24).

Upaya penertiban pemanfaatan lahan hijau dan stren Kali Surabaya bukanlah hal baru. Beberapa LSM, Ormas, Organisasi mahasiswa dan kelompok independen sejak 2002 bersama warga stren kali di Surabaya telah melakukan berbagai upaya advokasi agar penggusuran tidak terjadi. Gubernur

*) Penulis adalah Dosen Universitas Bhayangkara Surabaya

Sularso juga pernah secara langsung memberikan penyuluhan (Komunikasi Tatap Muka) kepada pengguna stren kali tersebut. (Dwi Lando, 2002; 31).

Pada tanggal 10 Juni 2003 Menteri Kimpraswil berdialog dengan perwakilan warga stren Kali Surabaya. Dialog tersebut dihadiri pula oleh anggota komisi IV DPR RI, Sekda Propinsi Jawa Timur, Komisi DPRD Jawa Timur, Walikota Surabaya, dan Kepala PU Pengairan Jawa Timur. Ada dua poin penting yang menjadi kesepakatan dalam dialog tersebut, yaitu (1) Penggusuran dihentikan sampai ada Peraturan Daerah yang mengatur tentang Stren Kali Surabaya dan Wonokromo. (2) untuk penerbitan Perda, Menteri akan membentuk tim teknis yang terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi, pemerintah kota, akademisi independen, LSM dan wakil warga yang tergusur maupun yang terancam digusur. (Cetak, 30 Oktober 2004). Kewenangan pembentukan tim teknis diberikan kepada Gubernur sehingga terbit surat keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/253/KPTS/013/2003 yang mulai bekerja sejak 23 Oktober 2003. ([www.d Infokom-Jatim.go.id](http://www.dInfokom-Jatim.go.id)).

Strategi komunikasi pada hakikatnya merupakan paduan perencanaan komunikasi (*Communication planning*) dengan manajemen komunikasi (*Communication management*) untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. (Effendy; 2003 : 301)

Menurut R.Wyne Pace, Brun D.Peterson, dan Dallas Burnet dalam bukunya, *Techniques for Effective Communications* menyatakan bahwa tujuan sentral kegiatan komunikasi terdiri

atas tiga tujuan utama yaitu : (Effendy, 2005 : 32)

- a. *to secure understanding* (memastikan bahwa komunikasi mengerti pesan yang diterima)
- b. *to establish acceptance* (maka penerimaannya itu harus dibina)
- c. *to motivate active* (akhirnya kegiatan di motivasikan)

Untuk mendukung strategi komunikasi yang dijalankan teori komunikasi, Harold D. Laswell menyatakan bahwa cara yang terbaik untuk menerangkan kegiatan komunikasi ialah menjawab pertanyaan sebagai berikut : "*Who Says What Through Which Channel to Whom With What Effect ?*". Sehingga komponen-komponen komunikasi yang dipertautkan dalam strategi komunikasi yaitu : (Effendy, 2002 ; 6)

- a. Komunikator : Orang yang menyampaikan pesan
- b. Pesan : pernyataan yang didukung oleh lambang
- c. Komunikan : orang yang menerima pesan
- d. Media : sarana atau saluran yang mendukung pesan bila komunikan jauh tempatnya atau banyak jumlahnya.
- e. Efek : dampak sebagai pengaruh dari pesan

Sedangkan Wilbur Schram menampilkan apa yang ia sebut "*The Condition of Success in Communication*", yakni kondisi yang harus dipenuhi jika kita menginginkan agar suatu pesan membangkitkan tanggapan yang kita kehendaki. Kondisi tersebut dapat

dirumuskan sebagai berikut : (Effendy, 2003 : 41-42)

1. Pesan harus dirancang dan disampaikan sedemikian rupa, sehingga dapat menarik perhatian komunikan.
2. Pesan harus menggunakan lambang-lambang tertuju kepada pengalaman yang sama antara komunikator dan komunikan, sehingga sama-sama mengerti.
3. Pesan harus membangkitkan kebutuhan pribadi komunikan dan menyarankan beberapa-beberapa cara untuk memperoleh kebutuhan tersebut.
4. Pesan harus menyarankan suatu jalan untuk memperoleh kebutuhan yang layak bagi situasi kelompok dimana komunikan berada pada saat ia digerakkan untuk memberikan tanggapan yang dikehendaki.

Berdasar hasil penelitian, arus informasi akan melalui dua tahap (*Two step flow communication*). Pertama, informasi bergerak dari media kepada individu-individu yang relatif "*well informed*", mereka pada umumnya memperoleh informasi langsung. Kedua, informasi tersebut kemudian bergerak melalui saluran komunikasi antar pribadi kepada individu-individu yang kurang memiliki hubungan langsung dengan media dan ketergantungan mereka akan informasi pada orang lain besar sekali.

Adapun asumsi-asumsi yang melatarbelakangi model komunikasi dua tahap ini adalah :

1. Warga masyarakat pada dasarnya tidak hidup secara terisolasi, melainkan

aktif berinteraksi satu sama lainnya, dan menjadi anggota dari satu atau beberapa kelompok sosial.

2. Tanggapan dan reaksi terhadap pesan-pesan media massa tidak terjadi secara langsung dan segera, tetapi melalui perantara yakni hubungan-hubungan sosial.
3. Para pemuka pendapat umumnya merupakan sekelompok orang yang aktif menggunakan media massa serta berperan sebagai sumber dan rujukan informasi yang berpengaruh.

Permasalahan penelitian sebagai berikut yaitu bagaimana strategi komunikasi yang telah dilaksanakan dalam upaya penertiban bangunan liar, faktor-faktor apa saja yang menyebabkan berdirinya bangunan liar, dan upaya-upaya apa saja yang perlu dilakukan untuk meningkatkan keberhasilan penertiban bangunan-bangunan liar di sepanjang stren kali.

METODE PENELITIAN

Lokasi penelitian di sepanjang stren kali di kota Surabaya. Obyek penelitian adalah penghuni bangunan liar yang berada di sepanjang stren kali. Sumber data ditentukan secara *purposive* yaitu penghuni bangunan liar. Pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi, wawancara mendalam, dan *focus grup discussion*. Analisa datanya secara deskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Penghuni Stren Kali di Surabaya

Meledaknya permasalahan permukiman di atas stren sungai di dalam perkotaan pada hekatatnya merupakan fenomena dari kemajuan pembangunan kota yang seringkali terjadi di perkotaan dan sulit untuk dihindari.

Daya tarik kemajuan kehidupan di kota dan sulitnya kehidupan di desa maka migrasi dari desa ke kota tidak terbendung lagi. Ketika tuntutan tempat tinggal dan usaha di kota harus dipenuhi, tidak jarang kaum migran kemudian mencari jalan mudah dengan memanfaatkan lahan-lahan umum (fasilitas umum) yang strategis sebagai tempat usaha merangkap tempat tinggal mereka.

Gambaran warga stren kali sebagai penghuni permukiman di stren Kali Surabaya yang di peroleh dari hasil survey paguyuban stren kali dengan indikator-indikator lama tinggal, pekerjaan, pendapatan, status kepemilikan, luas tanah yang dimiliki, luas dan kondisi bangunan.

Jumlah sampel dalam survey tersebut sebesar 1033 KK dan meliputi wilayah-wilayah yang terbagi dalam zona-zona sebagai berikut :

- Zona 1 : Kampung Bratang, Kampung Baru, Pemulung
- Zona 2 : Kampung Jagir
- Zona 3 : Kampung Pagesangan, Jambangan dan Kebonsari
- Zona 4 : Kampung Karang Pilang, Kampung Kebraon
- Zona 5 : Kampung Gunung Sari.

Berdasarkan lama tinggalnya, hampir 50% lebih warga yang menempati tanah stren kali Surabaya berkisar antara 11 tahun sampai 30 tahun. Maksudnya, 26,1% antara 11 - 20 tahun dan 28,1 % antara 21 - 30 tahun. Sedangkan sisanya lebih 41 tahun, hanya 4,3% atau 45 KK, dan 19,1% atau 197 KK antara 30 - 40 tahun. Namun, jumlah warga yang tinggal di stren kali Surabaya ini kurang dari 5 tahun yaitu 231 KK atau 22,4%. Ini menunjukkan bahwa perkembangan penduduk yang tinggal di tanah-tanah stren kali di kota Surabaya akhir-akhir ini mengalami peningkatan.

Berdasarkan jenis pekerjaan kebanyakan warga stren kali bekerja sebagai karyawan perusahaan. Meskipun persentasenya tidak terlalu besar, terdapat pula yang bekerja sebagai pensiunan, ibu rumah tangga, wiraswasta, nelayan, pedagang, buruh non formal. Bahkan ada yang bekerja sebagai TNI/POLRI dan PNS.

Berdasarkan pendapatan keluarga sebagian besar warga mempunyai penghasilan kurang dari 500.000,- rupiah per bulan. Sedangkan 33,1% (342 KK) warga berpenghasilan sebulan antara 500.000 rupiah sampai satu juta rupiah dan 10,7% (110KK) berpenghasilan satu juta sampai satu setengah juta rupiah perbulan. Meski demikian terdapat 142 KK (13,7%) warga stren kali yang penghasilan keluarganya di atas 1,5 juta rupiah.

Dari data status kepemilikan bangunan diperoleh hasil hampir semua bangunan mempunyai status milik sendiri. Sebanyak 817 bangunan (88,2%) dari 926 bangunan berstatus milik sendiri, sedangkan sisanya 109 bangunan (11,8%)

memiliki status kontrak. Meskipun milik sendiri, tetapi bukti kepemilikan tanahnya amat beragam. Ada yang sudah mempunyai Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), tetapi banyak pula hanya dengan bukti kepemilikan berdasarkan Surat Ijin Pemakaian Lahan PU Pengairan, Surat Tanda Daftar Perusahaan Perseorangan, dan Surat Pernyataan Hak Milik Tanah/ Rumah berdasarkan kwitansi pembelian dari seseorang yang dianggap milik tanah tersebut.

Mengenai kondisi bangunan, banyak yang sudah dalam kondisi permanen yaitu sebanyak 549 bangunan (59,3%) dari total 926 bangunan. Sedangkan kondisi bangunan yang tidak permanen berjumlah 91 bangunan (9,8%). lainnya sebanyak 286 bangunan (30,9%) dalam kondisi semi permanen.

Strategi Komunikasi

Akar penyebab berkembangnya bangunan di stren kali setiap tahun bukan karena masalah yang bersifat normatif melainkan faktor-faktor lain yang lebih krusial dan urgen dalam kehidupan masyarakat.

Beberapa aspek yang mempengaruhi dalam penggunaan strategi komunikasi untuk menertibkan bangunan liar di sepanjang stren kali adalah sebagai berikut:

1. Aspek Komunikator (Sumber)

Faktor keberhasilan upaya penertiban bangunan liar di stren kali salah satunya adalah unsur komunikator atau sumber informasi. Dia memegang peran amat menentukan dalam menyampaikan

pesan-pesan tentang legalitas berdirinya bangunan di atas tanah stren kali Surabaya. Meski dinas yang berwenang menangani secara langsung permasalahan bangunan diatas tanah stren kali adalah dinas PU Pengairan, namun tidak menutup kemungkinan bahwa pendapat maupun hanya himbauan-himbauan yang mempunyai tujuan-tujuan lain yang bersifat politik akan berakibat pada keyakinan mereka tentang legalitas atau keabsahan keberadaannya untuk tetap tinggal di sempadan sungai kota Surabaya.

Bahkan ada warga stren kali yang merasa keabsahannya untuk tetap tinggal di stren kali karena ucapan atau himbauan pejabat pemerintah kota Surabaya sendiri yang mengizinkan warga menempati tanah stren kali, seperti yang disampaikan oleh sumber informasi sebagai berikut :

“Saya merasa yakin tinggal di sini ini sah, dan tidak menyalahi aturan, karena pejabat tinggi kota sendiri yang berbicara dengan speaker bahwa semua penduduk sini bisa tinggal di bibir sungai tetapi harus menghadap sungai, waktu itu dengan perahu keliling sungai saat akan kedatangan menteri lingkungan hidup, sehingga masyarakat sini tidak meragukan lagi untuk tinggal di sini”.

Dengan demikian seorang pejabat tinggi pemerintah dengan kewibawaan dan daya tarik yang dimiliki, apabila berkomunikasi dengan warga masyarakat stren kali akan mampu memberikan pengaruh

yang cukup signifikan dalam pemahaman mereka tentang hak untuk memiliki tanah stren kali secara legal atau non legal. Sebab mereka percaya dengan kekuasaan yang dimiliki oleh seorang pejabat tinggi meski pesan-pesan yang disampaikan tersebut berlawanan dengan aturan yang berlaku pada dinas PU Pengairan. Seperti yang diungkapkan sumber informasi sebagai berikut :

“Memang saya merasa tenang dengan ucapan pejabat tinggi kota Surabaya tersebut, tapi sebenarnya saya juga takut kalau suatu saat nanti ada penggusuran, karena dulu pernah waktu bangun masih setengah badan / ada pegawai dari dinas Badan Pengairan yang memberikan surat edaran tentang ketentuan yang berlaku pada warga stren kali di sini dan memberikan peringatan, katanya kalau buat rumah jangan dekat bibir sungai nanti kalau ada gusuran gimana”.

Dengan demikian, permasalahan penataan permukiman sepanjang stren kali kota Surabaya bukan sekedar menjadi pekerjaan dari dinas yang terkait saja, melainkan hampir semua pihak apalagi bagi mereka yang menjabat dalam instansi pemerintah. Hal ini bisa mempengaruhi persepsi warga stren kali sebagai penerima (komunikasikan) atas pesan-pesan atau himbauan-himbau yang berkaitan dengan keberadaan mereka selama ini. Karena “*legimitasi power*” yang dimiliki seorang pejabat pemerintah akan dianggap punya “hak” untuk dapat memenuhi keinginan komunikannya

jika ini dianggap sah dengan permintaan. Kekuasaan ini berasal dari seprangkat peraturan atau norma yang menyebabkan komunikator berwenang untuk melakukan tindakan. (Neni Yulianita, 2001 : 38)

2. Aspek Pesan

Pesan yang dikirim pada hakekatnya merupakan serangkaian simbol-simbol komunikasi yang berupa bahasa yang bersifat verbal maupun non verbal. Manusia dalam keberadaannya memang memiliki keistimewaan dibandingkan makhluk lainnya. Selain kemampuan daya pikir (*super rational*), manusia memiliki ketrampilan berkomunikasi yang lebih indah dan lebih canggih (*super sophisticated system of communication*). (Hafied Cangara, 2004 : 93)

Sehubungan dengan pesan atau informasi yang berkaitan dengan pemukiman penduduk di stren kali, pada dasarnya belum sampai pada tingkat pemahaman yang sama antara warga stren kali dengan program pemerintah itu sendiri. Hal ini seperti pernyataan sumber informasi dari dinas PU Pengairan sebagai berikut :

“Peraturan atau Undang-Undang yang belum berlaku efektif dalam menghadapi penertiban bangunan liar di stren kali, karena didalam memberlakukan peraturan perundang-undangan belum mempunyai pemahaman yang sama”.

Karena itu komunikator sebagai penyampai pesan (message) harus memperhatikan apa yang akan

dikatakan kepada audiens sasaran atau masyarakat khususnya warga stren kali agar menghasilkan tanggapan yang diharapkan.

Pada hakekatnya warga stren kali pun mengetahui dan mengerti bahwa tanah-tanah di sempadan kali adalah bukan milik perseorangan tetapi milik negara di bawah pengawasan Dinas PU Pengairan. Namun mereka merasa yakin pencemaran air di lingkungan sungai bukan karena limbah atau kotoran dari rumah-rumah tempat tinggal penduduk tetapi berasal dari pabrik-pabrik yang berada di sepanjang sungai. Hal ini seperti yang diungkapkan sumber informasi dari penduduk stren kali sebagai berikut :

“Saat rapat dengan anak LSM yang di pimpin mereka setiap bulan katanya bikin rumah di bibir sungai tidak boleh bikin kakus tetapi ada yang usul kalau kotoran orang tidak berbahaya yang berbahaya itu dari pabrik”.

Hal ini menunjukkan bahwa isi pesan yang sampai ke warga hendaknya juga memperhatikan sisi baik dan buruknya karena bisa menciptakan persepsi berbeda dengan yang diharapkan, baik pesan yang bersifat formal maupun non formal dari berbagai elemen masyarakat yang menginginkan penataan kota Surabaya yang bersih dan nyaman.

Menyangkut tentang isi pesan yang diterima oleh masyarakat stren kali sebagai audiens sasaran, maka selain harus mempertimbangkan sifat pesan dan himbauan pesan, maka suatu hal yang tak kalah penting dan

perlu diperhatikan yaitu tentang bukti-bukti pesan. (Neni Yulianita, 2004 : 73) Sebab dalam meningkatkan efektivitas komunikasi terhadap warga stren kali, maka mereka cenderung menuntut pembuktian kebenaran dari solusi-solusi yang ditawarkan. Jika pesan-pesan yang disampaikan seringkali dalam realitanya mengecewakan dan tidak sesuai dengan himbauan-himbau yang diucapkan dalam masyarakat maka akan menjadi bumerang terhadap efektivitas serta keberhasilan komunikasi yang dilakukan, seperti yang diungkapkan seorang sumber informasi sebagai berikut :

“ Jangan asal digusur aja terus digeletakkan, walaupun relokasi harus benar-benar ada dulu bangunannya, jangan hanya dipeteki (diusir) kayak doru (burung dara) tetapi harus dig anti dulu kurungannya (Sangkarnya) kemudian doronya dimasukkan. Jangan langsung seperti dulu di Panjang Jiwo semburat di taruh di kantor transmigrasi di situ kemampuannya kan hanya satu minggu terus ditelantarkan begitu aja tidak diurus sehingga sampai sekarang ini. Karena itu udah sekarang kita kompak aja”.

3. Aspek Komunikan (Penerima)

Komunikan bisa disebut dengan istilah penerima, sasaran, pembaca, pandangan, pemirsa, audiens dan khalayak. Komunikan merupakan salah satu aktor dari proses komunikasi yang memegang peranan cukup berarti.

Karena itu unsur komunikasi tidak boleh diabaikan, sebab berhasil tidaknya suatu proses komunikasi sangat ditentukan oleh komunikasi. Suatu kegiatan komunikasi yang diboikot oleh masyarakat sudah pasti komunikasi itu akan gagal dalam mencapai tujuannya.

Dalam merancang proses komunikasi yang sedang dilakukan hendaknya suatu hal yang perlu diperhatikan pihak komunikator (sumber) adalah receiver oriented atau orientasi penerima, dalam arti bahwa kita harus selalu berorientasi terhadap penerima. Dalam hal ini dilihat dari faktor demografis dan penerima (komunikasi) yang akan dijadikan sasaran kegiatan. (Neni Yulianita, 2001 : 41)

Membicarakan karakter demografis perihal warga stren kali kota Surabaya umumnya menyangkut pekerjaan dan pendapatan, dimana secara tidak langsung juga berkaitan dengan tingkat pendidikan mereka. Berdasarkan hasil survey sebagian besar penghasilan keluarga stren kali kota Surabaya adalah kurang dari Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah) per bulan. Secara teoritis, kalau tingkat pendapatan warga stren kali kecil maka hal ini akan berkaitan dengan tingkat pendidikan mereka yang rendah pula. Dengan demikian, maka faktor ekonomi atau kebutuhan warga akan tempat tinggal alias rumah yang umumnya menjadi pendorong mereka untuk menempati tanah-tanah stren kali sebagai alternatif yang murah dan

dapat dijangkau oleh kemampuan pendapatan yang mereka miliki. Seperti yang diungkapkan seorang sumber informasi yang bekerja sebagai kuli bangunan berikut ini :

“ Lha kita ini kan mau beli tanah kan dak bisa tanah kan mahal, jadi saya mau kontrak itu memang cukup 2 - 3 tahun, daripada 3 tahun ribut pindah lagi kan gitu. Jadi mending beli tanah situ saya bangun waktu itu bangun yang habis 30 juta, kan dibelikan tanah 30 juta kan tidak boleh tapi saya hitung sama kontrak masih untung. Cuma sekarang itu saya ini dak berpikir masalah ini, sekarang berpikir untuk cari nafkah anak gitu, kalau kena gusur itu sudah nasib, gak tahu pemerintah pengertiannya gimana masak kena gusur gitu aja”.

Selain itu penerima pesan pada konteks tertentu secara umum atau secara pribadi membicarakan isu-isu yang tengah dibahas komunikator. Hasil-hasil penelitian menunjukkan bahwa komitmen terdahulu atau sebelumnya yang dimiliki komunikasi atau penerima ternyata dapat berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan aplikasi komunikasi. Dalam komitmen sebelumnya dari penerima kita kenal dengan dua karakter yaitu : mendukung (*Support*) dan menghalangi (*Hinder*). (Neni Yulianita, 2001 : 51)

Menyentuh masalah permukiman warga stren kali kota Surabaya selama ini pada kenyataannya telah berkembang menjadi dua komitmen yang berbeda

antara Pemprov Jawa Timur yang menghendaki relokasi, sedangkan warga stren kali menginginkan renovasi tempat tinggal mereka. Dengan demikian, proses komunikasi terhadap penertiban bangunan liar stren kali kota Surabaya yang direncanakan pemerintah ke depan tidak mendapat dukungan warga stren kali karena mereka tidak akan memberikan respon atau tanggapan yang positif terhadap segala aspek komunikasi yang akan disampaikan pemerintah bahkan mungkin mereka cenderung akan menghalangi upaya-upaya pemerintah terhadap penataan stren kali kota Surabaya. Karena itu sejak Pemprov menyerahkan konsep raperda itu di dewan, penghuni stren kali boleh dikata kembali bersiaga. Beberapa kali mereka berunjuk rasa mengadakan apel siaga, hingga istighosah. (Jawa Pos, 7 Juli 2007)

4. Aspek Media

Istilah media dimaksud adalah sarana atau aluran yang digunakan untuk menyampaikan pesan dari komunikator kepada audiens atau komunikan. Komunikator harus memilih saluran komunikasi yang efisien untuk menyampaikan pesan. Dalam banyak kasus diperlukan banyak saluran komunikasi yang berbeda. Mengenai saluran atau media komunikasi diklasifikasikan menjadi dua, yaitu saluran komunikasi personal (*The Channel of Personal Communication*) dan saluran komunikasi non personal (*The Channel of Non Personal*

Communications) (Neni Yulianita, 2001 : 96)

Mengenai saluran komunikasi yang digunakan dengan warga stren kali seringkali menggunakan saluran komunikasi personal yaitu komunikasi yang mencakup dua orang atau lebih yang berkomunikasi secara langsung satu sama lain, artinya mereka berkomunikasi dengan cara tatap muka, satu orang dengan audiens, melalui telepon, atau melalui surat. Dalam kasus dengan warga stren kali pemerintah telah sering kali mengadakan pertemuan-pertemuan langsung dengan warga di kelurahan dan kecamatan setempat. Selain itu pemerintah juga melakukan komunikasi personal dengan memberikan surat-surat edaran dari Dinas PU Pengairan tentang ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di masyarakat. Selain itu, Dinas PU Pengairan mengadakan Pertemuan Konsultasi Masyarakat yang dikenal dengan istilah PKM dalam rangka sosialisasi tentang penertiban bangunan liar di sepanjang stren kali kota Surabaya.

Di samping itu Dinas PU Pengairan sesuai dengan tanggung jawab dan kewenangannya juga melakukan sosialisasi melalui media atau saluran komunikasi non personal terhadap penertiban bangunan liar di stren kali. Maksudnya saluran komunikasi non personal adalah proses komunikasi dalam penyampaian pesan tanpa melakukan kontak atau interaksi pribadi. Dalam hal ini, Dinas PU

Pengairan telah mengadakan acara talk show di TVRI Surabaya mengenai raperda stren kali yang akan disahkan, serta acara *talk show* di TVRI yang sifatnya rutin tentang banjir yang terjadi di kota Surabaya. Meskipun komunikasi personal sering lebih efektif daripada komunikasi massal, tetapi media massa diharapkan dapat digunakan sebagai cara utama untuk mendorong komunikasi personal, sebab komunikasi massal bisa mempengaruhi sikap dan perilaku personal melalui proses arus komunikasi dua arah yang terjadi.

5. Aspek Efek

Pada dasarnya semua peristiwa komunikasi yang dilakukan secara terencana mempunyai tujuan, yakni mempengaruhi khalayak atau penerima. Asumsi dasar yang melandasi studi Hovland & kawan-kawannya adalah anggapan bahwa efek suatu komunikasi tertentu yang berupa perubahan sikap akan tergantung pada sejauhmana komunikasi itu diperhatikan, dipahami, dan diterima. (Saifuddin Azwar, 2002 : 63) Jadi pengaruh atau efek merupakan hasil akhir dari suatu komunikasi yaitu sikap dan tingkah laku orang lain sesuai atau tidak sesuai dengan yang kita inginkan. Apabila sikap dan tingkah laku orang lain itu sesuai, maka itu berarti komunikasi kita berhasil, demikian juga sebaliknya. Dan pengaruh dapat dikatakan mengena jika perubahan (P) yang terjadi pada penerima sama dengan tujuan (T) yang diinginkan oleh

komunikator ($P=T$), atau seperti rumus yang dibuat oleh Jamias (1989), yakni pengaruh (P) sangat ditentukan oleh sumber, pesan, media, dan penerima ($P=S/P/M/P$). (Hafied Cangara, 2004 : 147)

Perubahan sikap dengan mengikuti skema triadik, struktur sikap terdiri dari atas tiga komponen yang saling menunjang yaitu komponen kognitif (*cognitive*), komponen afektif (*affective*) dan komponen konatif (*conative*) (Saifuddin Azwar, 2002 : 24). Yang dimaksud perubahan kognitif berisi tentang kepercayaan seseorang mengenai apa yang benar bagi objek sikap. Sehubungan dengan masalah stren kali menurut sumber informasi dari Dinas PU Pengairan karena belum ada pemahaman yang sama terhadap penataan stren kali. Sebab kehendak warga stren kali yang menolak raperda tentang penataan sempadan sungai berkonsep relokasi atau penggusuran yang diajukan Pemprov. Penolakan itu mereka wujudkan dalam aksi demo di depan Kantor Pemprov dan Gedung DPRD Jawa Timur untuk merombak raperda itu menuju berkonsep renovasi (Jawa Pos, 20 Juni 2007, 30).

Adapun perubahan afektif yang dimaksud menyangkut masalah emosional subjektif seseorang terhadap suatu objek sikap. Berkaitan dengan masalah stren kali, suatu perasaan yang paling ditakuti penghuni stren kali adalah relokasi atau penggusuran. Sebab menurut hasil survey Paguyuban Stren kali tentang ancaman yang menakutkan bagi masyarakat yang

tinggal di stren kali, persentase terbesar adalah penggusuran yang bisa dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 1
Ancaman Bagi Masyarakat

Situasi yang menakutkan	Jumlah	Persentase
1. Penggusuran	781	75,6 %
2. Bencana Alam	75	7,3 %
3. Penyakit	20	1,9 %
4. Tidak Takut	101	9,8 %
5. Lain-lain	56	5,4 %
Total	1033	100%

Sumber data : Paguyuban Stren Kali Surabaya

Sedangkan perubahan konatif yang dimaksud dalam struktur sikap ditunjukkan bagaimana perilaku atau kecenderungan berperilaku yang ada dalam diri seseorang berkaitan dengan objek sikap yang dihadapi. Dengan demikian berkaitan dengan kecenderungan perilaku penghuni stren kali ditunjukkan dengan sikap ambivalen artinya di satu sisi menerima keadaan, tapi di sisi lain menolak atau memprotes apabila terjadi penertiban atau penggusuran terhadap tempat tinggal mereka seperti yang diungkapkan sumber informasi warga stren kali berikut ini :

“Insyallah saya mau dipindahkan ke tempat lain atau rumah lain. Menurut saya semua warga mau dipindahkan soale dulu sudah rapat dari anak LSM yang setiap bulan yang dipimpin mereka rapat trus. Mudah-mudahan jangan sampek ada gusuran yang mudah-mudahan doanya orang banyak, kalo sewaktu-waktu ada gusuran jelas saya gugat orang sebelah or-

ang pengairan harus datang. Sebab dulu orang asli penduduk sini gak ada yang menempati tanah pengairan tapi karena ada kaplingan tanah oleh orang pengairan ini maka ikut menempati”.

Faktor-Faktor Penyebab Berdirinya Bangunan Liar di Stren Kali

Faktor penyebab timbulnya bangunan liar di kota yang menempati tanah-tanah fasilitas umumnya dipinggir-pinggir kali adalah merupakan salah satu konsekwensi logis dari tingginya tingkat migrasi. Demikian juga di kota Surabaya bahwa hasil data dari survey Paguyuban Stren kali Surabaya menunjukkan bahwa dari jumlah 1033 KK yang diteliti ternyata daerah asal penduduk di stren kali terdapat 596 KK (57,7%) berasal dari luar kota Surabaya dan 437 KK (42,3%) yang berasal dari kota Surabaya.

Dengan tingginya kaum migran yang datang ke kota Surabaya maka tuntutan akan tempat tinggal dan usaha di kotapun yang harus dipenuhi semakin besar, hingga tidak jarang kaum migrant mencari jalan mudah dengan memanfaatkan lahan-lahan/fasilitas umum yang strategis sebagai tempat usaha merangkap tempat tinggal mereka. Hal ini seperti data yang ditunjukkan dari survey Paguyuban stren kali Surabaya tentang fungsi bangunan stren kali Surabaya bahwa sebagian besar jumlah bangunan yang berada di sepanjang stren kali Surabaya dipergunakan sebagai tempat tinggal dan tempat usaha. Karena dari 926 bangunan yang didata terdapat 535 bangunan (57,8%) sebagai tempat tinggal, kemudian ditemukan 311 bangunan (33,6%) mempunyai dwi fungsi sebagai tempat

tinggal dan usaha, sedangkan sisanya 80 bangunan (8,6%) yang hanya dipakai sebagai tempat usaha.

Salah satu faktor yang menyebabkan warga stren kali bertempat tinggal di sepanjang sungai kota Surabaya adalah jarak ke tempat kerja yang sangat strategis, sebab mereka tidak terlalu jauh jaraknya untuk pergi ke tempat kerja sehingga biaya transportasi dapat ditekan lebih murah daripada bertempat tinggal di daerah lain. Seperti data yang diperoleh dari hasil survey tentang jarak ke tempat kerja sebagai berikut:

Tabel 2
Jarak ke Tempat Kerja

Jarak	Jumlah	Persentase
< 1 KM	580	56,2 %
1 - 2 KM	91	8,8 %
2,1 - 3 KM	64	6,2 %
3,1 - 4 KM	56	5,4 %
> 4 KM	242	23,4 %
Total	1033	100%

Sumber data : Paguyuban Stren Kali Surabaya

Dengan demikian langkah yang perlu diambil oleh pemerintah adalah menciptakan komunikasi yang baik antar unsur dalam bentuk koordinasi antar institusi pemerintah yang memungkinkan terbentuknya hubungan yang sinergis. Artinya bahwa pihak PLN tidak hanya asal saja menyalurkan aliran listriknya, begitu pula PT.Telkom memberikan sambungan telepon kepada pihak yang melakukan kegiatan usahanya atau tempat tinggalnya di bangunan-bangunan stren kali. Demikian pula pihak pemerintah kota /

kabupaten terutama Dinas Kependudukan jangan asal memberi KTP saja kepada warga tanpa terlebih dahulu melihat apakah tempat tinggalnya secara hukum syah ataukah tidak.

Peningkatan Keberhasilan Penertiban

Dengan bertumpu pada banyaknya pembangunan rumah yang ada di sepanjang stren kali dan data kondisi bangunan yang ditunjukkan oleh survey paguyuban Stren Kali Kota Surabaya bahwa jumlah bangunan yang berdiri di stren kali kebanyakan dalam kondisi permanen. Hal ini memiliki arti bahwa banyak penduduk yang telah lama tinggal di sana karena biasanya awal bangunan mereka tidak langsung dalam bentuk permanen tapi tidak permanen atau semi permanen lebih dulu. Namun karena tidak terdapat hambatan atau kendala yang berarti mereka meningkatkan bangunan rumahnya menjadi permanen agar lebih nyaman untuk ditempati.

Sebenarnya masyarakat yang memanfaatkan kawasan bangunan sungai sadar akan kesalahan yang dilakukan, namun secara detail peraturan atau perundang-undangan tentang pemanfaatan lahan di sepanjang stren kali belum diketahui luas, transparansi penyuluhan hanya bersifat himbauan agar dalam memanfaatkan tanah stren kali tidak mengganggu kelancaran air sungai dan kebersihannya tetap terjaga. Karena kenyataannya selama ini mereka tidak terusik oleh Pemerintah Kota, maka masyarakat tenang-tenang saja membangun rumah mereka.

Dengan demikian terkesan bahwa kurang berhasilnya penertiban bangunan liar di stren kali karena pemerintah tidak tegas dalam menegakkan hukum tentang aturan stren kali tersebut entah karena alasan faktor kemanusiaan atau kepentingan politis. Sehingga banyak membuat kekecewaan sebagian besar warga masyarakat kenapa pemerintah tidak dari dulu menertibkan rumah mereka. Sosialisasi yang dilakukan oleh dinas terkait menurut penghuni stren kali dianggap terlambat serta terkesan sangat singkat sehingga masyarakat terlanjur mendirikan bangunan-bangunan permanen yang megah. Oleh karena itu dalam upaya penertiban bangunan liar di stren kali selanjutnya harus diimbangi dengan pelaksanaan penegakan hukum dari instansi terkait. Karena bagaimanapun isi Perda yang akan disyahkan nanti apakah harus relokasi atau renovasi saja, maka hal ini akan tetap saja terjadi peningkatan jumlah bangunan jika aparat penegak hukum tidak melaksanakan dengan baik dan sedini mungkin. Sebab bagaimanapun kerasnya penggusuran tidak akan mampu mengurangi pemukiman-pemukiman liar di perkotaan, jika sejak awal pemerintah tidak punya ketegasan. Ibarat membersihkan karat dengan air garam.

Selain itu ketegasan Dinas PU Pengairan dibarengi juga dengan tindakan yang konsisten dari instansi lain yang terkait, yaitu dinas kependudukan pemerintah kota harus menyeleksi sungguh-sungguh mereka yang diberikan KTP dan KSK sesuai dengan tempat tinggalnya yang harus memiliki legalitas

hukum yang berlaku. Sikap selektif ini juga harus diikuti oleh instansi-instansi lain yang bekerja dalam pelayanan fasilitas-fasilitas pemukiman yaitu PLN sebagai penyalur aliran listrik, telkom yang memberikan jaringan telpon serta PDAM yang menyediakan air bersih. Karena fasilitas-fasilitas yang diberikan pemerintah daerah bisa jadi dianggap sebagai sinyal bahwa keberadaan mereka sudah diakui oleh pemerintah. Apalagi kewajiban-kewajiban sebagai warga, seperti membayar pajak, retribusi, serta sumbangan-sumbangan resmi lainnya juga dikenakan kepada mereka sama seperti penduduk legal lainnya.

Berikutnya, dalam jangka panjang pemerintah diharapkan tidak hanya melihat persoalan dari satu sisi yaitu pelanggaran warga stren kali, tapi yang lebih penting pula adalah penindakan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh oknum dari PU Pengairan sendiri yang menjual murah tanah-tanah sempadan sungai. Karena dengan tindakan tersebut akan menaikkan citra pemerintah kota sehingga diharapkan akan diikuti dengan tulus oleh warga untuk mengikuti aturan-aturan penataan kota yang akan menjadikan kota Surabaya bersih dan nyaman.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

- Strategi komunikasi terhadap penertiban bangunan liar di sepanjang stren kali kota Surabaya yang telah dilaksanakan pemerintah selama ini sulit sekali tercapai karena beberapa

aspek komunikasi tidak dijalankan dengan optimal. Pada aspek komunikator (sumber) dari pemerintah tidak ada koordinasi yang jelas dari berbagai instansi pemerintah, pejabat yang memiliki kekuasaan, serta elemen masyarakat yang terkait sehingga timbul berbagai persepsi tentang kewenangan yang menangani soal stren kali. Aspek pesan yang disampaikan selama ini memerlukan bukti-bukti yang meyakinkan terhadap tindakan relokasi yang lebih bertanggung jawab dan manusiawi. Aspek komunikan (penerima) kebanyakan karena tuntutan kebutuhan hidup di kota sedangkan mayoritas warga memiliki pendapatan yang minim dari pekerjaan yang di dapat di kota. Aspek media, pemerintah telah menggunakan saluran personal (langsung) dan non personal (melalui media massa). Aspek efek, dari sisi kognitif ternyata warga belum memiliki pemahaman dan pengertian yang sama dengan pemerintah, sedangkan sisi afektif warga stren kali paling takut bila terjadi penggusuran atau relokasi, dan sisi konatif terjadi sikap ambivalen (mendua) yang tidak jelas bila benar-benar terjadi penggusuran.

- Faktor penyebab berdirinya bangunan di sempadan stren kali kota Surabaya adalah tingkat migrasi yang tinggi dwi fungsi bangunan yang ditempati, jarak ke tempat kerja mereka yang dekat.
- Upaya-upaya peningkatan keberhasilan penertiban bangunan liar, pertama yaitu ketegasan pemerintah sendiri mungkin terhadap pelanggaran

aturan-aturan yang berlaku, kedua yaitu adanya hubungan yang sinergis antara instansi pemerintah yang terkait, ketiga yaitu penindakan yang tegas pula terhadap oknum-oknum pemerintah yang melanggar aturan-aturan yang berlaku, keempat yaitu dalam jangka panjang pembangunan pemerintah jangan terpusat pada kota saja, melainkan juga ke pedesaan.

Saran

- Perlu adanya strategi komunikasi yang terpadu dari instansi-instansi pemerintah yang terkait dalam menangani persoalan pemukiman di sempadan stren kali kota Surabaya, sehingga nantinya diharapkan dalam penyusunan program kerja maupun melaksanakan kegiatan pemerintah lebih konsisten dalam menangani dan menyelesaikan bangunan liar tersebut.
- Untuk mencegah tumbuhnya bangunan-bangunan liar yang baru di sempadan stren kali maka aparat pemerintah harus memperingatkan dan menindak mereka seawal mungkin sebelum pendirian bangunan dan jangan ada oknum pemerintah malah mendorong dengan memberikan ijin mendirikan bangunan.
- Agar kaum migran dari desa ke kota tidak terus bertambah maka perlu ada kebijakan pemerintah untuk melakukan pembangunan ekonomi yang lebih mensejahterakan kehidupan masyarakat desa sehingga mereka tidak terdorong dan tertarik untuk pindah ke kota.

DAFTAR PUSTAKA

- Azwar Saifuddin, 2002, *Sikap Manusia*, Edisi 2, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Bungin, Burhan, 2001, *Metodologi Penelitian Sosial Format-Format Kuantitatif & Kualitatif*, Airlangga University Press.
- Cangara, Hafied, 2004, *Pengantar Ilmu Komunikasi*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Cetak, *Jerit Memperjuangkan Keadilan*, 30 Oktober 2004.
- Dwi Lando, April 2002, *Sosialisasi Peraturan Pemanfaatan Stren Kali*, ISSUE SENTRAL - Majalah Komunikasi & Pendapat Umum, BP21, Surabaya.
- Effendy, Onong Uchjana, 2002, *Dinamika Komunikasi*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung.
- _____, 2003, *Ilmu. Teori dan Filsafat Komunikasi*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____, 2005, *Ilmu Komunikasi Teori dan Praktek*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Irianto, April 2002, *Dilema Legalitas Kaum Marginal*, ISSUE SENTRAL-Majalah Komunikasi & Pendapat Umum, BP21, Surabaya.
- Jawa pos, *Kali Ini Mengaku Serius - Akhir Agustus Pemkot Sosialisasi Revitalisasi Kalimas*, 19 Agustus 2006.
- Jawa Pos, *Tolak Relokasi Minta Renovasi*, 7 Juli 2007.
- Jawa Pos, *Lawan Relokasi Dukung Konsep Renovasi*, 20 Juni 2007.
- Sendjaja, Sasa Djuarsa, 1998, *Pengantar Komunikasi*, Modul Universitas Terbuka, Jakarta.
- Suprpto, Tommy, 2006, *Pengantar Teori Komunikasi*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- www. d Infokom Jatim.go.id, 13 Januari 2004, oleh Eko, *Diusulkan Penataan Sungai oleh Kimpraswil, Garis Sempadan dan Peruntukan Tanah oleh Gubernur*.
- Yulianita, Neni, 2002, *Komunikasi Pemasaran*, Modul program Pasca Sarjana Univ.Dr.Soetomo, Surabaya.