

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Soekotjo adalah Walikota Surabaya pertama di masa Orde Baru yang begitu intens membersihkan aparat pemerintahan yang masih ‘berbau’ PKI dan golongan kiri lainnya.¹ Hal itu dilakukannya sebagai dasar dalam membangun stabilitas politik pada masa awal pemerintahan Orde Baru. Orde Baru adalah sebutan masa pemerintahan Indonesia yang dipimpin oleh Presiden Soeharto selepas terjadinya peristiwa besar G30S, atau yang lebih tepatnya dimulai dari tahun 1966 hingga 1998. Gaya kepemimpinan yang dimiliki Soeharto adalah salah satu sekian alasan utama mengapa dianggap penting dalam masa ini, di mana yang menganggap tanpa adanya ketegasan Mayjen Soeharto, sejarah Indonesia akan terus berhubungan dengan dunia Komunis dan Marxist baik asli ataupun yang telah dimodifikasi.² Hal ini kemudian berakibat pada awal politik Indonesia yang banyak dipengaruhi kekuatan militer sebelum pada akhirnya akan tersentralisasi dalam kepemimpinan personal Presiden Soeharto.

¹ Amak Sjarifuddin, “Tjak Kotjo: Paklik Gelandangan Kota Surabaya” dalam *Majalah SKETMASA* tahun 1968, hlm. 6.

² Amak Sjariffudin, “Mengapa ABRI Menonjol” dalam Pemerintahan dalam *Majalah SKETMASA* tahun 1967, hlm. 3.

Pemahaman tentang Orde Baru di Indonesia bisa ditilik jejaknya melalui pelbagai bidang yang ada, tak hanya di dalam negeri, pun di dunia internasional. Pada masa Orde Baru, dalam pemerintahan Indonesia sangat kental dipengaruhi oleh adanya campur tangan aparatur di beberapa aspek, seperti halnya dalam dunia perpolitikan dan hak kontrol bagi masyarakatnya.³ Namun, pada masa awal pemerintahan ini pemerintah secara gencar menerapkan serangkaian kebijakan dalam menata ulang tatanan pemerintahan sehingga tercipta stabilitas politik. Hal ini akan dapat menjadi dasar untuk mengembangkan bagian lainnya, seperti ekonomi yang cukup mengesankan. Pemerintah diharuskan mampu mengubah orientasi yang dituju berdasarkan dua masa pemerintahan yang berbeda pula pada saat itu.

Pada masa pemerintahan akhir Orde Lama, perekonomian Indonesia mendapat pengaruh dari gejolak politik dalam negeri dan beberapa pemberontakan, serta terdapat manajemen makro dalam konsep BERDIKARI (Berdiri di Kaki Sendiri) milik Presiden Soekarno yang berjalan tidak lancar bahkan dianggap gagal.⁴ Maka tak ayal, Indonesia sempat mengalami inflasi besar-besaran di masa peralihan Orde Lama ke Orde Baru serta dampaknya terhadap kelangkaan pemenuhan akan barang pokok masyarakat.⁵ Dalam keadaan yang sedemikian itu,

³ Pratikno, "Keretakan Otoritarianisme Orde Baru dan Prospek Demokratisasi" dalam *Jurnal JSP* (November, 1998), vol. 2 no. 2, hlm. 19.

⁴ Denik Nurcahyanti, "Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Kota Surabaya Tahun 1950-1966" dalam *Jurnal AVATARA* (Oktober, 2014), vol. 2 no. 3, hlm. 152.

⁵ Rina Krisnawati, "*Lotere Totalisator Di Surabaya Tahun 1968-1969.*" *Skripsi* (Surabaya: Universitas Airlangga, 2010), hlm. 20.

pemerintah (pusat dan/atau daerah) harus benar-benar memperhatikan setiap kebijakan yang dikeluarkan, baik secara fiskal maupun moneter. Sebab hal inilah yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi.⁶

Adapun di masa ini juga disebut dengan masanya pembangunan nasional⁷, tidak hanya untuk pembangunan ekonomi politik, melainkan pula pembangunan fisik-nonfisik lainnya, seperti sosial, infrastruktur, olahraga, dan seterusnya. Pembangunan dalam hal ini sendiri diartikan sebagai adanya suatu perubahan yang terencana, yang dianggap lebih baik dari keadaan sebelumnya. Karena heterogenitas masyarakat Indonesia, maka bukan tidak mungkin tidak terjadi sebuah perubahan barang sekali pun, baik berasal dari lingkup internal personalia ataupun eksternalnya. Oleh karena itu sangat diperlukan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat. Jika tidak, hal ini pula yang akan memperlihatkan sisi *top-down planning* dalam proses pembangunan suatu negara ataupun daerah, di mana menganggap baik di salah satu sisi, dan tidak di sisi lainnya.⁸

Segala upaya yang dilakukan pemerintah bersama ABRI turut membawa pada keberhasilan pembangunan nasional, di mana yang kemudian diakui oleh

⁶ Ahmad Ma'aruf dan Latri Wihastuti, "Pertumbuhan Ekonomi Indonesia: Determinan dan Prospeknya" dalam *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan* (April, 2008), vol. 9 no. 1, hlm. 45.

⁷ Chriswardani Suryawati, "Memahami Kemiskinan secara Multidimensional" dalam *JMPK* (September, 2005), vol. 8 no. 3, hlm. 121.

⁸ Syarif Moeis, *Pembangunan Masyarakat Indonesia menurut Pendekatan Teori Modernisasi dan Teori Dependensi* dalam makalah hasil diskusi Jurusan Pendidikan Sejarah Fakultas Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung tahun 2009.

dunia internasional dan berdampak pada masuknya investasi asing.⁹ Hal ini pula yang menjadikan masyarakat merasa yakin atas pola pemerintahan yang dilaksanakan. Namun bukan tidak mungkin juga tidak akan terjadi beberapa masalah atau ketimpangan di masa setelahnya, terlebih sentralisasi pemerintahan ada di Pulau Jawa. Demikian dengan upaya-upaya pembangunan yang dirancang oleh pemerintah Kotamadya Surabaya dalam menghadapi masa transisi pemerintahan di Indonesia. Oleh karenanya, Kotamadya Surabaya dalam konteks pembangunan pada masa awal periode Orde Baru sangat menarik untuk diteliti dalam penulisan ini. Selain itu juga mengenai bagaimana cara pemerintah kota menentukan setiap kebijakan guna menghindari adanya kontradiksi bagi skala lokal maupun nasional dengan lebih intens dan unik dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Stabilitas politik yang telah tercapai sebagai langkah awal periode pemerintahan Walikota Soekotjo di Kotamadya Surabaya ditargetkan dapat mempengaruhi kebaikan pembangunan bidang lainnya. Bagaimana upaya pembersihan internal pemerintahan tersebut dari PKI dan sejenisnya akan lebih lanjut diteliti dalam penulisan ini. Terlebih jika hal tersebut dilihat dari bentuk kepemimpinan Walikota Soekotjo yang militeristis dan sangat berbeda dengan Walikota Murachman yang berasal dari golongan komunis.

⁹ Dwi Wahyono Hadi, "*Propaganda Orde Baru 1966-1980.*" *Skripsi* (Surabaya: Universitas Airlangga, 2012).

Selanjutnya jika melihat dari kondisi ekonomi yang terjadi di Indonesia pada masa itu, pemerintah Kotamadya Surabaya yang sebagai peranan suatu wilayah untuk negara kemudian berinisiatif mengangkat kembali eksistensi *Hwa Hwee*. Praktik *Hwa Hwee* ini sebelumnya telah berkembang di Jakarta dan Medan dengan beberapa hal yang dimodifikasi berdasarkan keadaan masyarakat setempat Surabaya.¹⁰ Hal tersebut dilakukan sebagai batu loncatan pemerintah untuk memperbaiki keadaan perekonomian Surabaya yang terimbas krisis pula.

Pembangunan yang telah direncanakan secara matang oleh pemerintah Kotamadya Surabaya tersebut secara keseluruhan bertujuan utama untuk mendukung negara dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) agar berjalan lancar dan sesuai dengan yang termaktub dalam UU REPELITA. Di dalam Undang-undang REPELITA pun menyebutkan bahwa, “Pelaksanaan pembangunan di sektor Pemerintah dilakukan oleh Kementerian-kementerian dan Pemerintah daerah-daerah otonom yang bersangkutan dan oleh Badan-badan yang khusus ditunjuk oleh Pemerintah untuk keperluan itu.”¹¹

Secara keseluruhan, pembangunan-pembangunan di Kotamadya Surabaya masa pemerintahan Walikota Soekotjo didasarkan pada dana kota yang telah dianggarkan. Sumber pendapatan kemudian datang dari beberapa kebijakan yang dipertegas kembali penerapannya, selain dengan *Hwa Hwee* adalah yang berasal

¹⁰ Amak Sjarifuddin, *Op. Cit.*, hlm. 7.

¹¹ UU REPELITA No. 85 tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 Pasal 3 Ayat 2.

dari pajak dan sumbangan wajib izin usaha yang diperkuat dengan regulasi-regulasi tertulis. Pengelolaan pajak memiliki andil penting dalam menyumbang pembangunan pula, yakni dengan mengadakan beberapa kali inspeksi dan operasi. Dalam hal pengeluaran anggaran kota tersebut dapat dipertanggungjawabkan beserta hasil-hasil pembangunan yang tercapai. Infrastruktur banyak dibangun pada masa ini, seperti pembangunan infrastruktur yang berkaitan dengan pengairan dan pengelolaannya ketika banjir, pembangunan Stadion Tambaksari dalam mendukung persiapan PON VII, dan pembangunan-pembangunan lainnya.

1.2 Rumusan Masalah

Mengetahui latar belakang di atas, maka sangat menarik untuk dibahas lebih lanjut tentang strategi jitu pemerintah Kotamadya Surabaya dalam pembangunan kota di masa pemerintahan Walikota Soekotjo. Hal tersebut tidak hanya harus rinci dan teliti dalam memperhitungkan segala sesuatunya, melainkan juga tidak memandang remeh-temeh sekaligus. Oleh karena itu sangat diperlukan adanya perumusan masalah yang dapat membantu menentukan pihak mana yang termasuk dalam populasi dan/atau sampel penelitian. Dalam penelitian ini, rumusan masalah yang dikaji adalah tentang bagaimana kebijakan pembangunan ekonomi Kotamadya Surabaya masa Walikota Soekotjo?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan dalam sebuah penelitian juga disangkut-pautkan dengan adanya tiga hal, di antaranya; secara substansi, metodologis, dan historis. Berdasarkan permasalahan yang diangkat tersebut, maka dapat dirangkaikan tujuan yang hendak dicapai dan mampu menjawab perumusan masalah dalam penulisan ini, yakni untuk mengetahui kebijakan-kebijakan apa saja yang diambil oleh pemerintah Kotamadya Surabaya dalam konteks pembangunan ekonomi regional pada masa pemerintahan Walikota Soekotjo.

1.4 Manfaat Penulisan

Penulisan ini tentu diharapkan mampu menghasilkan banyak sekali manfaat bagi semua pihak terkait, seperti untuk akademis dan non-akademis. Berikut beberapa manfaat dari adanya penulisan ini:

Non-akademis:

1. Pemerintah dapat menggunakan kembali kebijakan pemerintah Kotamadya Surabaya pada masa itu dalam penulisan ini sebagai rujukan atau pembanding dalam setiap penentuan kebijakan saat ini, sehingga diharapkan mampu menganalisis manfaat beserta risiko-risiko yang akan didapatkan selanjutnya.
2. Penulisan ini dapat pula bermanfaat dalam meningkatkan perbendaharaan wawasan dan pengetahuan umum mengenai keadaan Kotamadya Surabaya pada masa awal pemerintahan Orde Baru yang sebenar-benarnya kepada

masyarakat luas, terutama warga Kota Surabaya dan sekitarnya yang bersangkutan.

3. Penulisan ini juga dapat menyadarkan masyarakat untuk tetap konsisten pada sejarah yang sesungguhnya dan tidak terpatok pada salah satu sudut pandang saja, sehingga dapat menjadi alat mawas diri yang baik dalam menerima setiap informasi yang ada.
4. Masyarakat Kota Surabaya yang hidup sezaman dengan temporal penulisan ini dapat pula dijadikan sebagai rekam jejak atau memori kolektif yang berkesan bagi setiap individunya.
5. Selain itu, masyarakat dapat pula memanfaatkan penulisan ini guna sebagai kontrol sosial terhadap setiap kebijakan yang diambil oleh pihak pemerintah.

Akademis:

1. Penulisan ini sangat bermanfaat dalam upaya pelurusan sejarah yang tentu sangat penting bagi/dan untuk rekonstruksi Historiografi Nasional Indonesia.
2. Penulisan ini disusun secara sistematis dan dengan bahasa lugas serta materi pengetahuan yang mudah dimengerti, yang tentu pula sangat bermanfaat sebagai referensi tambahan dalam pengadaan penelitian lainnya yang terkait.
3. Para akademisi dapat pula menggunakan penulisan ini sebagai media kritik dan saran, terlebih lagi apabila dapat dihadapkan dengan beberapa antitesis yang bermunculan.

4. Dalam penulisan ini, para akademisi diharapkan memiliki kemampuan dalam mengomunikasikan tentang bagaimana keadaan Kotamadya Surabaya pada masa awal pemerintahan Orde Baru beserta konteks pembangunannya kepada masyarakat dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab.
5. Para akademisi diharapkan mampu menjawab dengan baik dan benar mengenai persoalan-persoalan yang menyangkut kesejarahan dan yang bersifat otentik dalam penulisan ini pada khalayak umum pun dengan civitas akademika lainnya.

1.5 Batasan Penelitian

Agar topik penelitian ini dapat berjalan secara fokus dan terarah, serta yang tidak bersifat mengembangkannya terlalu luas, maka perlu diadakan beberapa batasan di dalamnya. Pemaknaan ‘batasan’ juga mengandung beberapa artian, seperti; membatasi masalah yang dalam hal ini terkait dengan kondisi Surabaya di awal pemerintahan Orde Baru, yang lebih menegaskan pendefinisiannya dalam konsep pembangunan ekonomi di Kotamadya Surabaya. Adapun pembagian batasan dalam penelitian ini semata-mata untuk merumuskan sekaligus menegaskan dari sudut temporal yang mempersoalkan waktu, serta spasial yang mempersoalkan ruang.

Latar temporal yang terdapat dalam penulisan menunjukkan adanya pelbagai upaya yang dilakukan, seperti perumusan kebijakan, surat keputusan, dan

bagaimana penerapannya dalam membangun Kotamadya Surabaya di awal masa pemerintahan Orde Baru. Pada tahun 1966 adalah tahun awal pemerintahan Orde Baru di Indonesia dan dalam penulisan ini akan sampai pada periode perempat awal. Dari sudut spasial atau tempat yang membutuhkan cara-cara penafsiran ekologisnya, penelitian ini jelas merujuk pada wilayah administratif, yaitu Kota Surabaya sebagai kota besar kedua di Indonesia. Alasan dibalik pentingnya mengangkat tema atau topik penelitian ini tentu disebabkan karena peran Surabaya yang begitu menonjol sebagai sebuah kota yang dapat berkembang besar dalam upaya pembangunan nasional di masa awal Orde Baru, tentang bagaimana kinerja pemimpin Kotamadya Surabaya yang saat itu dipimpin oleh Walikota Soekotjo sehingga bisa menghantarkan Surabaya menjadi kota besar kedua setelahnya ibukota Jakarta. Segala tindakan yang memimpin dan dipimpin yang seperti apa yang kemudian juga mempengaruhi setiap kebijakan yang diambil, terutama yang berkaitan dengan pembangunan sebuah kota, sangat menarik untuk diteliti di penulisan ini.

1.6 Kerangka Konseptual

Penulisan ini mengkaji tentang studi pembangunan sebuah kota, di mana pembangunan di sini diartikan dalam dimensi yang lebih luas, baik sosial, ekonomi, politik, budaya, dan lain sebagainya. Berdasarkan sebuah pernyataan dari Todaro menyebutkan bahwasanya pembangunan bermakna sebagai suatu proses multidimensi yang di dalamnya terdapat perubahan-perubahan dari struktur sosial, perilaku dan faktor kelembagaan, serta percepatan pertumbuhan ekonomi ataupun

pengurangan ketidakadilan, bahkan penghapusan kemiskinan yang absolut.¹² Ada pula yang menyebutkan bahwa pembangunan identik dengan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi jika hal tersebut ditilik dari peranan pemerintah, organisasi swasta, dan lingkungan kebudayaan, yang kemudian perkembangan ekonomi itu akan sendirinya tercapai.

Dalam ranah politik, upaya pembangunan yang dilakukan pemerintah bukan sekedar tentang perubahan politik, melainkan juga mengembangkan kesadaran masyarakat akan berpolitik secara kontinu.¹³ Perubahan politik yang dimaksudkan di sini dapat berupa berubahnya sistem politik dari suatu periode tertentu ke periode lain dan/atau selanjutnya, seperti halnya dengan masa transisi di Indonesia ketika mulai mengakhiri masa pemerintahan Orde Lama dan memasuki ke yang baru dalam bingkai pemerintahan Orde Baru. Perubahan-perubahan di antaranya pun dapat berupa yang konstruktif dan/atau destruktif. Oleh karenanya, sangat diperlukan adanya kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam berpolitik untuk hal ini.

Selanjutnya, dalam hal ekonomi sendiri diidentikkan dengan asas-asas produksi, distribusi, dan konsumsi. Namun selainnya itu, ekonomi juga memiliki beberapa pendefinisian lainnya, seperti dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia.

¹² Michael Todaro, *Economic Development, Sixth Edition* (England: England Addison Wesley Longman Limited, 1997), hlm. 16. Dapat dilihat di Arif Hartono, "Menelusuri Wacana Pembangunan: Mencari Format Pembangunan Khas Negara Berkembang" dalam *JEP* (1999), vol. 4 no. 1, hlm. 72.

¹³ Ellya Rosana, "Partai Politik dan Pembangunan Politik" dalam *Jurnal TAPIS* (Januari-Juni, 2012), vol. 8 no.1, hlm. 143.

Dalam KBBI ekonomi didefinisikan dengan pemanfaatan uang, tenaga, waktu, dan sebagainya yang memiliki nilai harga; yang terdapat hubungannya dengan tatanan kehidupan perekonomian suatu negara; dan tentang urusan keuangan rumah tangga (organisasi dan/atau negara). Karenanya, perekonomian itu dapat diartikan sebagai segala macam tindakan yang diambil (meliputi aturan dan/atau cara) untuk selalu berekonomi atau melakukan aktivitas ekonomi.

Dari beberapa ahli juga banyak yang menuturkan serupa, laiknya Abraham Maslow yang mengatakan bahwa sejatinya Ekonomi yakni studi keilmuan yang terfokus pada upaya penyelesaian masalah perekonomian dengan pemanfaatan sumber daya yang ada berdasarkan prinsip dan teori ekonomi yang dianggap baik dan efisien. Robbins pula menyebutkan bahwa definisi Ekonomi sebagai studi tentang perilaku manusia untuk mencapai tujuannya dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.¹⁴ Perilaku manusia yang seperti itu dapat dikatakan cenderung bisa memanfaatkan apa-apa yang ada di sekitar untuk mencapai tujuan.

Pembangunan ekonomi kemudian menempati salah satu faktor yang penting dalam konsep pembangunan komprehensif bagi sebuah kota bahkan hingga negara.¹⁵ Kebijakan ekonomi dari suatu pemerintahan pada umumnya dirumuskan secara konseptual dengan mempertimbangkan dari pelbagai aspek sosial-lingkungan serta didukung dengan adanya mekanisme politik yang

¹⁴ Zakky, *Pengertian Ekonomi Menurut Para Ahli Beserta Arti dan Definisiannya* (Desember, 2018). Diakses dari <https://www.zonareferensi.com/pengertian-ekonomi/> pada 18 Maret 2019.

¹⁵ Joni Tamkin bin Borhan, "Pemikiran Pembangunan Ekonomi Berteraskan Islam" dalam *Jurnal Usuluddin*, Bil 27 (2008), hlm. 93.

bertanggungjawab, sehingga dapat dijabarkan kembali secara transparan, adil, dan memenuhi ketentuan-ketentuan dalam perencanaan. Ahli ekonom dunia, seperti Hirschman dan Walt Whitman Rostow telah menggambarkan pembangunan ekonomi ini dalam keadaan-keadaan yang tak berimbang (*disequilibrium*).¹⁶ Menurut Hirschman, pembangunan ekonomi dalam keadaan tak berimbang tidak mengharuskan adanya investasi yang besar dalam mendukung sektor perekonomian, hanya perlu membuat skala prioritas yang tepat dan efisien sehingga roda perekonomian akan terus berputar begitu saja dengan sendirinya. Namun lain halnya dengan Rostow yang lebih menyebutkan tentang pembangunan bertumpu utama pada dua sektor, yakni secara tradisional dan modern, serta percaya akan adanya perkembangan suatu wilayah dalam tahapan yang sama.

Pembangunan ekonomi regional atau wilayah membahas mengenai suatu fungsi dari potensi sumber daya alam yang dikelola oleh sumber daya manusia dengan di dalamnya terdapat investasi modal, sarana dan prasarana pembangunan, transportasi dan komunikasi, komposisi industri, teknologi, situasi ekonomi dan perdagangan antar wilayah, kewirausahaan atau kewiraswastaan, organisasi daerah, dan lingkungan pembangunan.¹⁷ Dapat diartikan pula pembangunan ekonomi regional sebagai suatu proses sekaligus produk, yang mana suatu proses di dalamnya meliputi serangkaian kebijakan, perencanaan, analisis, strategi dan alokasi sumber daya untuk mendukung pembangunan industri, infrastruktur,

¹⁶ William Eaterly, "Melacak Pembuktian Teori-Teori Pertumbuhan Ekonomi" dalam *Jurnal Ekonomi Pembangunan* (2002), vol. 7 no. 2, hlm. 184.

¹⁷ Ridwan, *Pembangunan Ekonomi Regional* (Yogyakarta: Pustaka Puitika, 2016), hlm. 19.

pembinaan tenaga kerja, dan pengembangan pasar, sedangkan produk yang dimaksud adalah hasil dari pembangunan ekonomi yang didapat.¹⁸ Berdasarkan pada *accumulative causation theory* atau teori kausasi kumulatif menyebutkan bahwasanya pembangunan ekonomi regional menekankan pada peranan fokus pasar dan metode yang dirasa tepat bagi suatu wilayah untuk menarik sekelompok kapital beserta tenaga terampil dan berkeahliannya dalam membangun daya saing antar wilayah. Sektor dan lokasi dasar adalah penetapan utama dalam pembangunan menurut teori ini. Perusahaan-perusahaan banyak dibangun, sehingga kesempatan kerja diperluas dan berakibat pada meningkatnya populasi. Namun hal tersebut diimbangi pula dengan permintaan dan penawaran barang dan jasa yang turut meningkat. Secara tidak langsung pula hal tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk. Pendapatan pemerintah dari pajak juga meningkat disertai maraknya pembangunan infrastruktur yang semakin memudahkan kehidupan masyarakat suatu wilayah.

Pembangunan untuk wilayah pada dasarnya merupakan proses suatu wilayah menuju ke keadaan yang berimbang, baik dari segi fisik-infrastruktur maupun non-fisik. Pada dasarnya itu pun pembangunan fisik merupakan wujud nyata dari pembangunan non-fisik yang dapat berupa sosial, budaya, ekonomi, politik, pertahanan, dan lain sebagainya. Keadaan yang berimbang ini juga tergantung dengan potensi masing-masing wilayah yang tentu berbeda satu sama

¹⁸ D.S. Priyarsono, "Membangun dari Pinggiran: Tinjauan dari Perspektif Ilmu Ekonomi Regional" dalam *Journal of Regional and Rural Development Planning* (2017), vol. 1 no. 1, hlm. 43-44.

lain. Hal-hal yang kemudian menjadi pertimbangan bahkan yang dianggap mempengaruhi perencanaan pembangunan daerah, antara lain:¹⁹

1. Stabilitas politik dan keamanan dalam negeri;
2. Perencanaan pembangunan daerah harus dilakukan dengan orang yang ahli di bidangnya;
3. Pembangunan sesuai dengan kemampuan sumber daya dan dana;
4. Terdapat koordinasi yang baik;
5. *Top down* dan *bottom up planning*;
6. Sistem pengawasan secara berkala; dan
7. Transparansi.

Dari konsep pembangunan, maka terdapat artian sendiri suatu kebijakan di dalamnya. Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disamakan pula dengan kepandaian, kemahiran, dan/atau kebijaksanaan. Kemudian dalam arti harfiahnya dimaknai sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan lain sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; dan garis haluan.

Solichin Abdul Wahab mengatakan bahwa tetap menjadi perdebatan panjang mengenai pemaknaan kebijakan bagi para ahli. Maka untuk

¹⁹ Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 62.

mempermudahnya, Solochin Abdul Wahab menyebutkan setidaknya terdapat 10 pedoman mengenai apa itu kebijakan. Kesepuluh pedoman tersebut, di antaranya yaitu: (1) Kebijakan diharuskan untuk selalu terbebaskan dari segala bentuk keputusan; (2) Kebijakan tidak secara serta merta harus terpisahkan dari sistem administratif; (3) Kebijakan meliputi perilaku beserta impian-impianinya; (4) Kebijakan meliputi ada atau tidaknya suatu tindakan; (5) Kebijakan memiliki hasil akhir yang harus dicapai; (6) Kebijakan selalu memiliki target atau tujuan tertentu; (7) Kebijakan timbul dari suatu proses yang sedang berlangsung dalam rentang sepanjang waktu; (8) Kebijakan dapat bersifat antar-organisasi maupun intra-organisasi; (9) Kebijakan publik tidak secara mendalam melibatkan peran serta institusi-institusi pemerintahan; dan (10) Kebijakan dapat dimaknai secara subyektif.²⁰

Dengan demikian, secara garis besar kebijakan dapat diartikan sebagai suatu hal yang menyangkut tentang keputusan. Keputusan yang dimaksudkan di sini berperan untuk mengarahkan tindakan yang sesuai dengan rencana awal. Meskipun menurut beberapa ahli masih mendebatkan konteks ini, namun dapat ditarik pada garis yang sama tentang kebijakan pasti akan berakhir pada suatu hasil akhir.

²⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (Edisi 2)*. (2008), hlm. 40-50. Dapat dilihat dalam Taufiqurokhman, *Kebijakan Publik: Pendelegasian Tanggungjawab Negara kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan* (Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers), 2014), hlm. 2-3.

1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian sejarah, di mana akan ada beberapa tahapan yang diperlukan untuk menjadi sebuah karya penulisan atas suatu penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Tahapan pertama, *Heuristik*— di mana pada tahap ini penulis telah mengumpulkan sejumlah sumber dari studi kepustakaan. Dalam sumber primer, penulis mencantumkan lebih banyak lampiran arsip surat-surat keputusan dan laporan-laporan yang didapatkan dari Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Pemerintah Kota Surabaya yang bertempat di jalan Dukuh Kupang Barat I/ No. 1 B Surabaya. Arsip tersebut termasuk dalam kategori arsip KPS (Kota Praja Surabaya) dan PASAR. Sumber lainnya berasal dari berita-berita yang tercantum dalam majalah dan koran lama dari Yayasan Medayu Agung yang bertempat di jalan Medayu Selatan IV No. 42-44. Beberapa arsip lainnya juga didapatkan dari Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Jawa Timur dan lain sebagainya. Dari Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Pemerintah Kota Surabaya didapatkan setidaknya beberapa arsip yang mengenai kebijakan pemerintah Kotamadya Surabaya saat itu dalam hal pembangunan ekonomi. Kemudian dari Yayasan Medayu Agung banyak didapatkan foto-foto dalam majalah dan koran lama, seperti *SKETMASA*, *PRISMA*, *STAR WEEKLY*, *SURABAYA POST*, *LIBERTY*, *TEMPO*, dan lain sebagainya yang menggambarkan keadaan Surabaya pada periode tersebut, juga tentang sosok kepemimpinan wali kotanya yang pada saat itu dijabat oleh R. Soekotjo.

Selain dalam hal literatur, sumber primer yang secara lisan didapatkan pula dengan melakukan beberapa wawancara terhadap orang-orang yang sezaman dengan periode perempat awal pemerintahan Orde Baru di Surabaya. Rekaman wawancara telah didapatkan dari salah seorang sejarawan yang sekaligus pihak pengelola Yayasan Medayu Agung, Pak Oei Hiem Hwie dan berlanjut dengan rencana wawancara dengan pihak keluarga Walikota Soekotjo dan beberapa bawahan pemerintahannya saat itu yang dapat memberi wawasan tambahan dalam penulisan ini. Sumber sekunder yang digunakan dalam penulisan ini adalah berasal dari buku-buku beserta rujukan penelitian terdahulu yang tercantum dalam tinjauan pustaka dari penulisan ini.

Kedua adalah tahap *Verifikasi*—keterangan yang perlu diujikan adalah bukan hanya dari sisi kebenarannya saja, melainkan juga sisi oposisinya. Sebelumnya, penulis juga telah mengevaluasi hasil referensi yang dibacanya. Kemudian melalui pendekatan komparasi atau melakukan review suatu buku terhadap beberapa buku lainnya. Tahapan yang disebut pula dengan kritik keabsahan sumber ini pun memiliki kategori tersendiri, baik secara internal maupun eksternal. Internal membahas tentang ada tidaknya informasi yang dibutuhkan dalam sumber yang didapat sebelumnya, sementara eksternal membahas keaslian sumber-sumber yang didapatkan dengan menilik akurasi yang melekat di dalamnya.

Hingga pada akhirnya penulis mampu untuk merumuskan materi yang ingin dikaji melalui tahapan ketiga, *Interpretasi*. Pada tahapan ini akan didasarkan pada pertimbangan rangkaian hipotesis—jawaban sementara dan

sintesis—penyatuan makna yang dimunculkan ke dalam kesatuan yang logis. Kedua hal ini digunakan dalam tujuannya untuk memperoleh pemaknaan dan kausalitas fakta-fakta yang saling berhubungan.

Keempat, *Historiografi*— merupakan tahapan terakhir di mana penulis menuliskan hasil penelitiannya dengan yang sebenar-benarnya berupa penulisan ini. Penulis juga mampu dipertanggungjawabkan atas setiap kata yang tertuliskan di dalamnya. Penulisan sejarah juga harus didasarkan pada kenyataan yang ada—berdasarkan kronologis dan kausalitasnya dengan pendeskripsian yang mendalam dan masif. Tahapan *Historiografi* ini dapat dibagi menjadi *Historiografi Naratif* yang menjelaskan peristiwa yang berlangsung pada waktu tertentu dan *Historiografi strukturalis* yang menuliskan perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat.

1.8 Tinjauan Pustaka

Penulisan mengenai *Pembangunan Ekonomi Kotamadya Surabaya Masa Pemerintahan Walikota Soekotjo, 1966-1974* setidaknya ditinjau dari tulisan dua orang mahasiswa dari perguruan tinggi di Surabaya dalam tugas akhir perkuliahannya, yakni skripsi. Masing-masing di antara mereka adalah mahasiswa dengan nama Devi Kristiana Anggraini dan Shafarotul Fitriyah.

Devi Kristiana Anggraini merupakan mahasiswa dari Jurusan Ilmu Sejarah Universitas Airlangga. Anggraini menuliskan kepemimpinan daripada Walikota Soekotjo dalam skripsinya yang berjudul *Industri Surabaya Pada Masa*

Pemerintahan Walikota Soekotjo Tahun 1965-1974. Jika lebih jeli dalam pembacaannya, penulisan tersebut tidaklah benar-benar membahas mengenai industri saja. Sebagai pengantarnya, tulisan Anggraini ini memuat sekilas mengenai biografi Walikota Soekotjo, baik sebelum menjadi wali kota maupun selama menjadi wali kota.

Topik industri yang termuat dalam penulisan skripsinya tersebut dibatasi pada industri dalam skala yang makro di kawasan Rungkut, Surabaya bagian Timur. Selain itu, Devi Kristiana Anggraini juga berulang kali menyebutkan perindustrian Surabaya pada masa pemerintahan Walikota Soekotjo ini sebagai basis kota industri, perdagangan, maritim, dan pendidikan. Nyatanya, konsep tersebut baru diperkenalkan oleh Walikota Surabaya selanjutnya, yakni Walikota Kol. Drs. Moehadji Widjaja yang menjabat selama periode tahun 1979 hingga 1984.²¹ Meskipun demikian, perindustrian Kota Surabaya memang sudah terbentuk semenjak pemerintahan Walikota Soekotjo dalam artian masih berupa skala rintisan, atau bisa dikatakan masih dalam bentuk perencanaan kasar.

Menjelang akhir penulisan skripsinya, Anggraini lebih banyak menguak tentang kondisi pendidikan masyarakat Kotamadya Surabaya. Meskipun secara keseluruhan industri dalam penulisan skripsi tersebut memang menjadi kurang mendominasi dibandingkan sub materi basis kota lainnya, namun dengan dicantumkannya bagian pendidikan dapat menjadikan wawasan tambahan bagi

²¹ Konsep INDARMARDI atau sebutan Kota Surabaya sebagai pusat dari Perindustrian, Perdagangan, Kemeritiman, dan Pendidikan ditulis dalam Purnawan Basundoro, *Sejarah Pemerintahan Kota Surabaya Sejak Masa Kolonial Sampai Masa Reformasi (1906-2012)* (Yogyakarta: ELMATERA PUBLISHING, 2012), hlm. 82.

pembaca dalam mengenal dan mengetahui suatu pembangunan dalam ranah pendidikan pada masa itu. Oleh karena itu, penulisan *Pembangunan Ekonomi Kotamadya Surabaya Masa Pemerintahan Walikota Soekotjo, 1966-1974* ini dapat dijadikan penjelasan tambahan tentangnya.

Selanjutnya, yakni tulisan dari Shafarotul Fitriyah yang merupakan mahasiswa Jurusan Pendidikan Sejarah dari Universitas Surabaya. Ia menulis mengenai Walikota Soekotjo dalam skripsinya yang berjudul *Pembangunan Ekonomi dalam Sektor Pertanian di Surabaya Masa Walikota Soekotjo Tahun 1965-1974*. Dalam judul tersebut dapat diketahui bahwasanya penulisan ini hanya terbatas dalam lingkup pertaniannya yang dalam menopang pembangunan ekonomi di Kotamadya Surabaya.

Sebagai pengantarnya, Shafarotul Fitriyah banyak memberikan pernyataan mengenai kondisi pembangunan di Indonesia pada umumnya dan terkhususnya di Kota Surabaya. Ada pula sekilas membahas mengenai Rencana Pembangunan Lima Tahun yang tentu ada kaitannya selama periode kepemimpinan Walikota Soekotjo. Kemudian sama seperti penulisan dari Devi Kristiana Anggraini, ia juga banyak mengulas mengenai gaya Walikota Soekotjo dalam memimpin Kota Surabaya.

Skripsi lainnya yang membahas Orde Baru secara global-nasional penulis dapatkan dari skripsi mahasiswa Jurusan Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Airlangga atas nama Dwi Wahyono Hadi. Hadi menulis skripsi yang berjudul *Propaganda Orde Baru 1966-1980*. Dalam tulisan ini, Hadi secara intinya

membahas tentang alat atau media apa saja yang digunakan untuk mengenalkan sistem pemerintahan baru di Indonesia saat itu, yakni masa Orde Baru. Media-media yang disebutkan itu berawal dengan membentuk kembali politik luar negeri bebas aktif. Kemudian berlanjut dengan pegekangan kebebasan atas dunia pers, dan hal lain seterusnya yang bersifat global, sedangkan yang spesifik regional tidak sama sekali disentuh, terlebih jika pembahasannya adalah wilayah Kotamadya Surabaya.

Selain dalam bentuk penulisan skripsi, pembangunan Kotamadya Surabaya beserta tokoh-tokoh terkait juga beberapa kali disinggung dalam beberapa penulisan yang diterbitkan berupa buku-buku. Buku pertama yang ditinjau dalam penulisan ini adalah buku yang ditulis oleh Purnawan Basundoro, yakni seorang sejarawan sekaligus dosen yang mengajar di Jurusan Ilmu Sejarah Universitas Airlangga. Purnawan Basundoro dalam bukunya yang berjudul *Sejarah Pemerintah Kota Surabaya Sejak Masa Kolonial Sampai Masa Reformasi (1906-2012)* menyediakan daftar Walikota Surabaya dari tahun ke tahun walaupun secara tidak terperinci.

Buku lain dari Basundoro yakni dengan judul *Dua Kota Tiga Zaman: Surabaya dan Malang sejak Kolonial hingga Kemerdekaan* sangat membantu dalam penulisan ini. Meskipun tidak secara spesifik menyebutkan pemerintahan Walikota Soekotjo, namun bernilai penting dalam memberi gambaran Surabaya pada periode yang terkait. Selain itu, bukunya yang lain seperti *Pengantar Sejarah Kota* juga dapat dijadikan oleh penulis sebagai pengantar dalam memahami sebuah kota di penulisan ini.

Dalam hal untuk pengantar tambahan studi tentang kota juga ditinjau dari dosen Ilmu Sejarah Universitas Airlangga lainnya, yakni Sarkawi Husein dalam bukunya yang berjudul *Negara di Tengah Kota: Politik Representasi dan Symbolisme Perkotaan*. Tulisan ini menjelaskan tentang simbol-simbol kota yang mempresentasikan adanya kekuasaan. Di dalamnya disertakan perubahan-perubahan yang terjadi dan terbagi ke dalam beberapa periode. Pembangunan fisik lebih banyak dijelaskan dalam tulisan tersebut, sehingga yang lain akan diperjelas dalam penulisan skripsi ini untuk periode Orde Baru.

Buku yang berjudul *Surabaya dalam Lintasan Pembangunan* yang diterbitkan oleh Sub Bagian Humas dan Protokol Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya juga sangat membantu dalam menambah khasanah pengetahuan mengenai kondisi Kotamadya Surabaya pada masa pemerintahan Walikota Soekotjo yang juga merupakan masa awal pemerintahan Orde Baru saat itu. Dalam buku ini banyak sekali dijelaskan mengenai segala macam pembangunan yang berhasil diterapkan di Kota Surabaya beserta perubahan batas wilayah administratifnya. Meskipun tidak dijelaskan secara kronologis, *Surabaya dalam Lintasan Pembangunan* tetap memuat hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan, terutama dalam hal perekonomian selama masa tersebut bahkan sekedar secara implisit disebutkan.

Bagian awal-awal dari buku *Surabaya dalam Lintasan Pembangunan* banyak menjelaskan tentang perubahan Kotapraja Surabaya menjadi Kotamadya Surabaya. Selain itu, juga terdapat beberapa bentuk perubahan pasca pergantian nama daerah administrasi tersebut. Selanjutnya, buku ini pula menyinggung tentang

adanya suatu perkembangan industrialisasi yang terjadi di Surabaya, tentang Pembangunan Lima Tahun di masa pemerintahan Orde Baru pun tak luput dibahas dalam buku ini.

Pustaka lain yang juga ditinjau mengenai arti penting kepemimpinan Walikota Soekotjo yakni yang berjudul *Hari Jadi Kota Surabaya: 682 tahun Sura Ing Baya* yang diterbitkan oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Buku ini hanya dapat dijadikan sebagai pengantar penulisan skripsi ini. Dalam sambutan awalnya di buku ini berasal dari wali kota selepas Walikota Soekotjo, yakni Soeparno yang memberi penegasan dan penghormatan serta rasa terima kasihnya kepada Walikota Soekotjo. Ucapan terima kasih tersebut ditujukan sebagai apresiasi atas upaya mengembalikan kebenaran hari jadi Kota Surabaya yang sebenar-benarnya, yakni pada tanggal 31 Mei 1293 dan bukan dikarenakan bentukan kolonial untuk setiap daerah administrasi yang tertanggal 1 April 1906.

Masih dalam hubungannya dengan militer, penulisan tentang Walikota Soekotjo dapat tertera dalam buku yang diterbitkan oleh Triwarsa Korem 084 Bhaskara Jaya pada tahun 1969 yang berjudul *Melaksanakan Dwifungsi ABRI*. Dalam buku tersebut tertulis beberapa peranan Soekotjo dalam tubuh militer, meskipun berada dalam posisi sebagai wali kota. Selama pemerintahan Walikota Soekotjo pun tidak lepas dari peran serta para anggota militer yang beberapa di antaranya juga dijelaskan dalam buku tersebut. Hal yang seperti inilah yang banyak terjadi di masa pemerintahan Orde Baru dan sudah menjadi barang umum yang khas serta mendominasi. Buku ini sekedar menjelaskan sekilas gaya kepemimpinan Soekotjo, sementara tentang pembangunan di masanya kurang banyak dijelaskan.

1.9 Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan skripsi ini tentu memiliki peranannya sendiri yang sangat penting. Tujuan dari sistematika penulisan ini tak lain ialah untuk membantu para pembaca dalam memahami alur penulisan. Selain itu, dengan adanya sistematika penulisan ini dapat memberi batasan-batasan penulisan yang memiliki karakter-karakter tertentu. Sistematika penulisan dapat pula digunakan dalam pemenuhan standar dan penyeragaman di dalam penulisan sejarah. Penulisan tentang *Pembangunan Ekonomi Kotamadya Surabaya Masa Pemerintahan Walikota Soekotjo, 1966-1974* memiliki pembagian pembahasannya yang terdiri dari empat bab, yakni:

Bab I akan dibuka dengan penyajian pendahuluan penulisan yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan masalah, landasan konsep, metode penelitian, tinjauan pustaka, dan sistematika penulisan. Bab pendahuluan ini sendiri bertujuan sebagai pengantar bagi para pembaca sebelum memasuki bagian pembahasan yang lebih rinci. Dalam bab ini pula, pembaca akan diarahkan ke bagian mana penulisan ini dimaksudkan, seperti alasan di balik pengambilan topik penulisan, tujuan yang hendak dicapai, manfaat yang akan didapat, metode-metode yang akan dipakai dalam penelitian ini, pemaparan tinjauan-tinjauan dan sumber-sumber, serta skema atau sistematika penulisan ini sendiri.

Bab II akan dipaparkan gambaran umum mengenai penulisan ini. Pada bagian ini disertakan pula pengantar yang akan menjelaskan kondisi Kotamadya Surabaya pada masa sebelum Orde Baru, yang juga masih termasuk dalam masa transisi. Di samping itu, juga akan dipaparkan mengenai keadaan wilayah secara administratif, di mana terdapat perubahan batasan-batasan di dalamnya. Lebih dalam lagi, dalam bab II akan membahas tentang pembangunan sosial, ekonomi, dan politik yang telah berhasil pada masa sebelumnya tersebut.

Bab III akan terdapat pembahasan yang kemudian dapat memenuhi tujuan penulisan ini. Bagian pertama akan membahas mengenai kebijakan apa saja yang diambil pemerintah Kotamadya Surabaya dalam konteks pembangunan kota. Diawali dengan pembangunan politik yang diwarnai dengan penghapusan faktor komunis dan paham lain sejenis, berlanjut dengan pembangunan sosial ekonomi dalam menjawab permasalahan yang melanda Kotamadya Surabaya juga Indonesia secara nasional saat itu, dengan kaitannya juga bersama pihak swasta. Meskipun terkendala dalam finansial pun, nyatanya pemerintah Kotamadya Surabaya memiliki strategi dan alternatif sendiri dalam upaya penanganan, sehingga mampu menciptakan stabilitas dalam pembangunan lingkungan, infrastruktur, dan olahraga sekalipun. Hal itu salah satunya ditandai Surabaya sebagai tuan rumah penyelenggaraan PON VII dengan disertai pro dan kontranya.

Bab IV merupakan penutup penulisan yang berupa kesimpulan dari pembahasan. Kesimpulan yang dimaksud adalah berupa penegasan kembali daripada pembahasan tersebut sebagai jawaban akhir. Dalam penutupan inilah yang

nantinya diharapkan dapat memenuhi tujuan penulisan ini sendiri dan dapat bermanfaat bagi seluruh pihak.