

BAB III

PERTUMBUHAN DAN PERKEMBANGAN PELABUHAN SURABAYA 1910—1940.

A. Kemajuan Pelayaran

Dekade awal abad XX merupakan periode terpenting sejarah perkembangan perekonomian di Surabaya. Perkembangan perekonomian yang dimaksud berkaitan dengan kemajuan aktivitas pelayaran. Salah satu faktor penunjang perkembangan tersebut adalah adanya pelabuhan. Pelabuhan sebagai sarana utama aktivitas pelayaran dan perdagangan merupakan tempat berkumpulnya aktivitas pelayaran dari berbagai wilayah yang ingin mengadakan hubungan dagang atau tukar-menukar barang perdagangannya. Dalam hal ini fungsi pelabuhan sebagai aset perekonomian suatu wilayah merupakan faktor terpenting bagi perkembangan perekonomian wilayah tersebut. Dalam konteks wilayah Surabaya, pesatnya perkembangan ekonomi perdagangan sejalan dengan semakin maksimalnya pelayanan fasilitas-fasilitas sarana pelabuhan yang mulai berkembang pada waktu itu.

Di awal pembahasan secara implisit dinyatakan bahwa salah satu faktor pendorong keramaian lalu-lintas pelayaran adalah aktivitas ekspor-impornya. Penjelasan mengenai perkembangan awal aktivitas ekspor-impor di Surabaya dimulai dengan menjelaskan prasarana dan sarana penunjang aktivitas tersebut. Prasarana dan sarana yang dimaksud tentu saja berkaitan dengan akses

pelayaran dan perdagangan, sebab besarnya nilai perdagangan (dalam hal ini ekspor-impor) juga dipengaruhi oleh terpenuhinya fasilitas-fasilitas pendukung aktivitas ekspor-impor itu sendiri. Sebagai sebuah pelabuhan tempat berlabuhnya kapal-kapal besar dan kecil, Surabaya menempatkan wilayahnya dalam percaturan perdagangan dari dan ke seluruh kawasan Hindia Belanda, bahkan sampai pada perdagangan dunia. Surabaya sebagai titik sentral dari jaringan perdagangan dan pelayaran yang intensif di bagian timur kepulauan Jawa.¹ Faktor utama mengapa kedudukan Pelabuhan Surabaya menjadi sangat penting karena letaknya cukup strategis sebagai jalur perdagangan, di samping didukung pula dengan kondisi wilayah pedalamannya yang subur. Dalam hal ini, ekonomi di Jawa bagian timur dapat dideskripsikan sebagai satu kesatuan ekonomi, meliputi seluruh wilayah Surabaya. Oleh karenanya, tidak heran jika Surabaya mendapat sebutan "*Oosthoek*" (*Eastern Corner*).²

Perluasan dan pembangunan Pelabuhan Surabaya sampai pada tahun 1920-an, merubah Surabaya dari daerah persinggahan menjadi bandar pelayaran internasional. Perubahan tersebut membawa keuntungan tersendiri bagi perkembangan perekonomian di wilayah Surabaya. Semakin banyaknya jumlah kapal yang masuk ke pelabuhan, semakin intensif pula jalur-jalur perdagangan dari dan ke Surabaya, baik regional maupun internasional. Ramainya aktivitas pelayaran dan perdagangan membawa babak baru awal kebangkitan

¹ Adrian Clemens, et.al., *Changing Economy in Indonesia*, vol. 12b; *Regional Patterns in Foreign Trade 1911—1940* (Amsterdam: Royal Tropical Intitute, 1992), hlm. 28.

² *Ibid.*, hlm. 29, *Oosthoek* apabila diterjemahkan artinya "bagian timur". Sedangkan *Eastern Corner* berarti "pojok timur", yang artinya wilayah yang berada di bagian timur. Secara spesifik kedua makna tersebut mencerminkan perkembangan ekonomi suatu wilayah, dalam hlm ini adalah Surabaya.

Pelabuhan Surabaya. Surabaya sebagai tempat kedua terbesar di Jawa dalam skrup perdagangannya tidak terlepas dari keberadaan pelabuhan sebagai salah satu faktor utama kelancaran aktivitas perekonomian yang dijalankan. Tercatat bahwa Pelabuhan Surabaya pada masa tanam paksa telah mengambil peranan penting dalam aktivitas ekspor dan impor.

Dengan dibukanya pelabuhan-pelabuhan besar untuk perdagangan umum (*algemeene handel*), salah satunya adalah Pelabuhan Surabaya, semakin mempermudah akses pendistribusian barang-barang perdagangan, terutama yang berhubungan dengan perdagangan ekspor-impor. Oleh Pemerintah Kolonial, upaya ini didukung dengan pemberian subsidi kepada perusahaan pelayaran guna mengembangkan trayek-trayek yang sesuai dengan kepentingan Pemerintah Kolonial sejak masa W. Cores de Vries (1852—1865), diantaranya *Nederlandsch-Indische Stoomvaart Maatschappij* (NIStM) dari tahun 1866 hingga 1890, *Rotterdam Lyoid, Stoomvaart Maatschappij Nederland* 1875, Java-China-Japan Lijn sejak tahun 1902, Java-Australie Lijn sejak tahun 1911, dan selanjutnya *Koninklijke Paketvaart Maatschappij* (KPM) sejak 1891 hingga 1957.³

Aktivitas pelayaran yang ada di Pelabuhan Surabaya terbagi dalam dua pelayaran utama yaitu pelayaran besar dan pelayaran kecil. Pelayaran besar yang dimaksud disini adalah aktivitas perdagangan yang mempunyai akses pelayaran lebih luas, dalam artian hubungan perdagangan antarnegara (*intransuler*). Kategorisasi jenis pelayaran tersebut berdasarkan jumlah

³ J.N.F.M. a Campo. *Koninklijke Paketvaart Maatschappij: Stoovaart en Staatsvorming in de Indische Archipel 1888—1911* (Hilversum, Verloren: 1992), hlm. 636.

kedatangan kapal, ramainya perdagangan, besarnya muatan, dan yang tak kalah penting adalah nilai ekonomis aktivitas pelayaran yang dimaksud. Pembahasan mengenai nilai ekonomis, antara dua kategori pelayaran ini saling melengkapi satu sama lain. Ada beberapa hal berkaitan dengan akses pelayaran yang tidak bisa dikerjakan dengan melalui pelayaran besar. Dalam hal ini tentu saja membutuhkan pelayaran kecil untuk mengatasi situasi tersebut.

Sedangkan pelayaran kecil yang dimaksud disini lebih mengarah pada pelayaran lokal (interinsuler) atau antarpulau. Pada dasarnya perkembangan pelayaran lokal sudah berkembang jauh sebelum pelayaran besar berkembang. Diantaranya wilayah-wilayah di sepanjang Pantai Utara; Batavia, Semarang, Surabaya, diantara Pulau Jawa dan Borneo atau sebelah selatan Celebes merupakan wilayah-wilayah yang sejak dulu sudah menjalankan aktivitas pelayarannya.

Terlepas dari itu, dalam konteks Surabaya, berdasarkan sumber kearsipan tentang aktivitas kedatangan dan keberangkatan kapal asing di Pelabuhan Surabaya dapat dilihat pada tabel (4) dan (5) berikut ini:

Tabel (4)

Aktivitas Kedatangan Kapal di Pelabuhan Surabaya Pada Tahun 1916

Nationalitet	Aantal	Reg. (metric tons)
Ned: Indisch	857	1.047.515,54
Nederland	147	533.284,80
Engelsch	162	409.370,31
Japanisch	51	108.308,40
Chinesch	7	6.753,70

Sumber: Verslag van de Kamer van koop handel en nijverheid 1917, Drukkerij Plantijn, Soerabaia 1918, hlm. 44.

Tabel (5)

Aktivitas Keberangkatan Kapal di Pelabuhan Surabaya Pada Tahun 1916

Nationaliteit	Aantal	Reg. (metriektons) m ³
Ned: Indisch	857	1.048.772,08
Nederland	149	538.982,33
Engelsch	162	407.172,43
Japanisch	50	105.313,07
Chinesch	7	6.753,70

Sumber: Verslag van de Kamer van koop handel en nijverheid 1917, Drukkerij Plantijn, Soerabaia 1918, hlm. 44.

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa kedudukan kapal dagang mayoritas masih dimonopoli oleh Belanda. Namun demikian terlihat negara-negara lainnya seperti Inggris, Jepang, dan China juga turut ambil bagian. Meskipun secara kuantitas lebih sedikit jika dibandingkan dengan jumlah kapal Belanda, namun demikian perkembangan tersebut terus meningkat sejalan dengan semakin ramainya perdagangan yang ada di Pelabuhan Surabaya.

Pada perkembangan selanjutnya, selama tahun 1923—1927 kondisi tersebut terus mengalami peningkatan. Utamanya kapal-kapal dari negeri Belanda. Tercatat kapal berbendera Belanda pada tahun 1923 mencapai lebih dari 1.217 dengan isi netto 6.437.193 m³ dan pada tahun 1927 mencapai jumlah 1.538 kapal dengan isi netto 9.519.934 m³. Dengan demikian, selama empat tahun berselang terjadi kenaikan sejumlah 231 kapal dan muatan sebesar 66,6%. Rata-rata besar kapal pada tahun 1923 mencapai 5.216 dan pada tahun 1927 menjadi 6.189 m³. Jumlah kapal dari kebangsaan asing dari mencapai 516 dengan isi netto 4.166.294 m³ pada tahun 1923, maka pada tahun 1927 meningkat menjadi 587 kapal dengan muatan netto 5.114.012 m³. Hal ini berarti terjadi peningkatan jumlah kapal sebesar 13,6% dan peningkatan isi kapal

sebesar 22,5%. Rata-rata luas muatan kapal ini pada tahun 1923 mencapai 6.066 m³ dan pada tahun 1927 menjadi 8.712 m³.⁴ Sedangkan penjelasan mengenai jumlah kedatangan kapal untuk negara-negara lain selain Belanda tidak terlalu jelas data statistiknya. Pada dasarnya permasalahan tersebut terjawab pada tahun pascadepresi dan menjelang penetrasi ekonomi Jepang di Hindia Belanda. Indikasi tersebut tentu saja menjelaskan bahwa derasnya ekonomi Jepang melalui komoditas impor menunjukkan kuantitas kedatangan kapal Jepang juga mengalami peningkatan pesat.

Sedangkan penjelasan tentang aktivitas pelayaran di Pelabuhan Surabaya dalam kurun 1919—1925-an berdasarkan isi muatan dan jumlah kapal yang keluar masuk di pelabuhan dapat di lihat dalam tabel (6) berikut ini:

Tabel (6)

Jumlah dan Isi Muatan Bersih (m³) Kapal, Perahu, Kapal Perang, dan Lain-lain Milik Pemerintah di Pelabuhan Surabaya 1919—1925

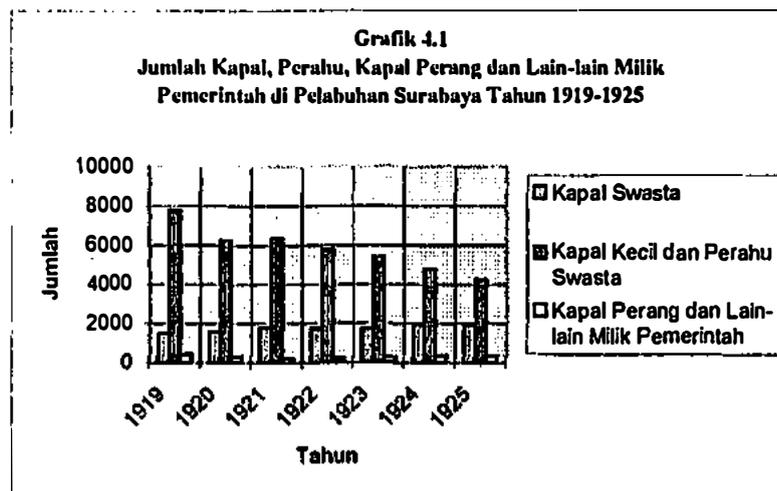
Tahun	Kapal Swasta		Kapal Kecil dan Perahu Swasta		Kapal Perang dan Lain-lain Milik Pemerintah	
	Jumlah	Isi Bersih (m ³)	Jumlah	Isi Bersih (m ³)	Jumlah	Isi Bersih (m ³)
1919	1.528	7.750.058	7.808	171.729	461	430.884
1920	1.585	8.168.200	6.272	152.727	328	246.157
1921	1.806	9.683.866	6.374	160.785	215	272.480
1922	1.764	9.710.707	5.792	144.564	212	218.952
1923	1.731	10.513.227	5.402	136.011	303	278.332
1924	1.952	12.262.857	4.811	124.729	383	367.368
1925	1.957	13.125.054	4.251	109.729	369	252.025

Sumber: *De Handelsvereening te Soerabaja Jaarverslag 1927*, hlm. 68.

Tabel di atas menunjukkan bahwa pelayaran dengan menggunakan kapal uap berukuran besar mengalami peningkatan yang cukup pesat, sementara

⁴ *Verslag van de Kamer van Koop Handedl en Nijverheid 1928*. Drukkerij Plantijn, Soerabaia 1929., hlm. 47.

perahu-perahu atau kapal-kapal kecil mengalami penyusutan. Sementara itu pada tahun 1925 jumlah kapal besar yang berlabuh di Pelabuhan Surabaya meningkat dari jumlah 1.952 tahun sebelumnya menjadi 1.957, dengan jumlah muatan sebesar 13.125.054 m³. Pada tahun yang sama pula jumlah perahu dan kapal kecil mengalami penurunan dari jumlah 4.811 tahun sebelumnya menjadi 4.251 pada tahun 1925.⁵ Dapat dipastikan pesatnya penggunaan kapal uap makin meningkat sejalan dengan banyaknya komoditi perdagangan yang harus didistribusikan secara cepat dan efisien, salah satunya adalah menggunakan kapal uap. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada grafik (4.1) dibawah ini:



Sumber: Diolah dari tabel (6)

Grafik di atas menjelaskan bahwa pada awal-awal tahun 1919-an, secara kuantitas atau jumlah swasta (kapal uap) lebih sedikit dari pada perahu-perahu kecil. Namun demikian secara kualitas, berkenaan dengan jumlah muatan, kapal swasta lebih besar muatannya jika dibandingkan dengan perahu-perahu kecil. Dalam kurun waktu lima tahun penurunan jumlah perahu kecil semakin

⁵ *Ibid.*

nampak. Berbeda dengan jumlah kapal swasta yang semakin meningkat baik jumlah maupun muatannya.

Terlepas dari kondisi tersebut di atas keadaan pelayaran selama masa depresi ekonomi pada tahun 1930 sebagai akibat dari kenaikan cukai impor yang diberlakukan di hampir semua negara turut mengalami gangguan. Dalam mengantisipasi kerugian yang lebih besar, Pemerintah Kolonial Belanda mengambil tindakan berupa pengetatan tingkat muatan bagi sejumlah produk tanpa menimbulkan gangguan peningkatan kapal yang berarti. Dapat dikatakan bahwa tindakan pemerintah berupa pengetatan pada tingkat muatan tersebut dirasa cukup efektif dan efisien dalam mengantisipasi masalah kerugian secara besar-besaran. Jumlah kapal di Pelabuhan Surabaya selama tahun-tahun menjelang depresi dapat dilihat pada tabel (7) dan grafik (4.2) di bawah ini.

Tabel (7)

Jumlah dan Isi Muatan Bersih (m^3) Kapal, Perahu, Kapal Perang, dan Lain-lain Milik Pemerintah di Pelabuhan Surabaya 1927—1930.

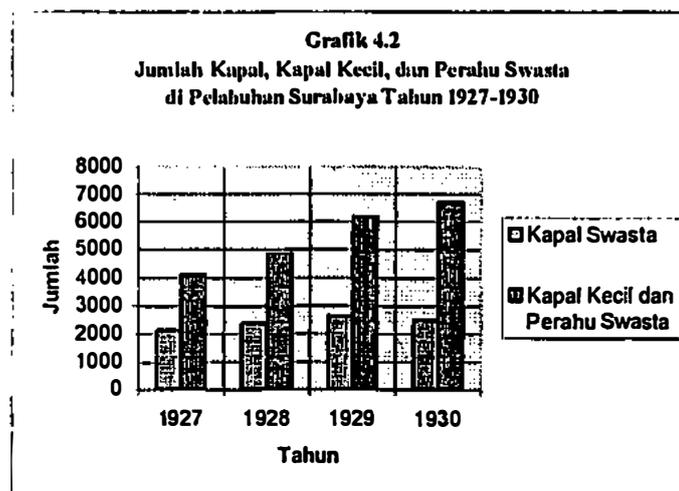
Tahun	Kapal Swasta		Kapal Kecil dan Perahu Swasta	
	Jumlah	Isi Bersih (m^3)	Jumlah	Isi Bersih (m^3)
1927	2.125	14.633.946	4.111	133.851
1928	2.382	17.044.129	4.859	182.273
1929	2.644	19.291.312	6.203	207.974
1930	2.510	18.547.425	6.710	185.375

Sumber: De Handelsvereening te Soerabaja Jaarverslag 1930, hlm.150.

Tabel diatas menunjukkan terjadi kenaikan berkala jumlah kapal yang masuk ke pelabuhan. Jumlah kapal swasta misalnya, dari 2.125 pada tahun 1927 naik menjadi 2.644 pada tahun 1929. Kenaikan jumlah tersebut diikuti juga dengan besarnya muatan (isi), yaitu sebesar 0,24 %. Baru pada tahun 1930 terjadi penurunan jumlah kapal sebesar 134 buah kapal dan isi muatan sebesar

743.887 m³. Hal yang menarik adalah justru terjadi kenaikan jumlah (kuantitas) pada kapal-kapal atau perahu kecil pada tahun 1928 sebesar 4.859, dan makin menunjukkan peningkatan pada tahun 1929 hingga 1930.

Tahun-tahun menjelang depresi kedudukan kapal swasta justru tergeser oleh kapal-kapal kecil. Hal ini disebabkan bangkrutnya perusahaan-perusahaan kapal swasta akibat dari situasi tersebut. Namun demikian dari segi besarnya muatan malah sebaliknya, dalam artian kapal swasta masih menunjukkan kenaikan isi muatannya. Dan bisa diartikan lebih besar dari pada kapal-kapal kecil. Gambaran diatas menunjukkan, bahwa tahun-tahun menjelang depresi peningkatan jumlah kapal swasta sebesar 0,27 % diikuti dengan meningkatnya jumlah muatannya. Sebaliknya peningkatan jumlah kapal kecil sebesar 0,03 % namun tidak diikuti peningkatan muatan dalam jumlah besar. Untuk lebih jelasnya lihat grafik (4.2) dibawah ini:



Sumber: Diolah dari tabel (7)

Grafik tersebut di atas menunjukkan peningkatan jumlah perahu-perahu kecil secara tajam (bandingkan dengan grafik 4.1 di atas). Sedangkan kapal

swasta juga mengalami kenaikan, akan tetapi tidak sebesar jumlah perahu-perahu kecil. Dapat dijelaskan disini bahwa terjadinya depresi ekonomi pada waktu itu juga berpengaruh pada aktivitas pelayaran, terutama sekali masalah kedatangan dan pengangkutan barang-barang perdagangan.

Keramaian lalu-lintas perdagangan pada dasarnya ditentukan dengan semakin intensifnya jalur-jalur perdagangan yang telah dibangun sebelumnya. Jalur-jalur perdagangan seperti Batavia–Semarang–Gresik–Sedayu–Madura–Surabaya sudah terjalin hubungan dagang sejak lama.⁶ Tercatat Surabaya pada pertengahan abad XIV sudah menjadi pusat pemerintahan dan pusat perekonomian yang berarti.⁷ Peningkatan hubungan dagang dengan wilayah luar Jawa terlihat dengan semakin intensifnya ekspor beras dan bahan makanan lainnya dari Jawa ke Hindia Belanda (di antaranya ke Aceh, Malaka, Maluku, dan sebagainya). Selama kurun abad XVII Makassar menggantungkan diri kepada Gresik dan Surabaya sebagai pemasok makanan utama dan merupakan pusat perdagangan di Hindia Belanda bagian timur.⁸

Sedangkan hubungan perdagangan antarnegara semakin berkembang ketika Pemerintah Kolonial memegang kendali (monopoli) perdagangan di kawasan Hindia Belanda. Terlebih pada masa-masa tanam paksa (*cultuurstelsel* 1830—hingga masa liberal 1870) merupakan periode di mana terjadi eksploitasi

⁶ Reid, *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga...*, hlm. 82.

⁷ H.J. De Graaf & T.H. Pigeaud, *Kerajaan Islam Pertama di Jawa: Tinjauan Sejarah Politik Abad XV dan XVI* (Jakarta: Grafiti, 2001), hlm. 176.

⁸ Anthony Reid, *Dari Ekspansi Hingga Krisis: Jaringan Perdagangan Global Asia Tenggara 1480—1680*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 377.

besar-besaran hasil-hasil tanaman ekspor. Selain itu didukung pula terbentuknya perusahaan dagang milik Belanda (*Nederlandsche Handel Maatschappij*) yang semakin menunjukkan monopoli perdagangan oleh Pemerintah Kolonial atas seluruh wilayah kekuasaannya (dalam hal ini Hindia Belanda, khususnya Jawa). Oleh karenanya, tak heran jika pertumbuhan pelayaran internasional menunjukkan peningkatan dalam jumlah besar pada pertengahan abad XIX hingga tahun 1940-an.⁹ Semakin intensifnya jalur perdagangan dunia menunjukkan bahwa perdagangan antarnegara didominasi oleh transportasi laut (jalur pelayaran), dan pada waktu itu merupakan satu-satunya jalur perdagangan yang cukup efektif dan menguntungkan. Hindia Belanda, khususnya Jawa dan Madura, merupakan mitra usaha perdagangan yang banyak dikenal dalam perdagangan dunia. Hal ini terkait dengan banyaknya jumlah transaksi perdagangan di wilayah tersebut. Dalam konteks wilayah Surabaya sendiri, dalam hubungan perdagangan internasional wilayah-wilayah seperti Australia, Amerika, Jerman, Inggris, Jepang, China, Singapura, Trengganu, Malaka, Penang, Pulau Cocos, Makasar, dan Timor-Dili merupakan mitra perdagangan yang saling menguntungkan, terutama pada perdagangan ekspor dan impornya.

Sejalan dengan hal itu, pola hubungan perdagangan tersebut di atas mempengaruhi struktur dan pola perdagangan yang ada pada waktu itu. Sehingga dapat disimpulkan di sini bahwa struktur dan pola perdagangan yang terjadi pada waktu itu bersifat ke dalam dan ke luar. Ke dalam yang dimaksud di sini adalah pola perdagangan dalam konteks wilayah Surabaya secara

⁹ G. J. Knaap (ed.), *C.E.I.*, vol. 9 transport 1819—1940, Royal Tropical Institute, 1989., hlm. 21.

keseluruhan, baik perdagangan yang terjadi di daerah-daerah pedalaman maupun perdagangan yang berada di luar wilayah Surabaya. Sedangkan yang bersifat ke luar lebih pada hubungan perdagangan antarnegara atau internasional.

B. Kebijakan Pemerintah: Perluasan dan Pembangunan Pelabuhan Surabaya

Salah satu momen terpenting dari sejarah perkembangan ekonomi maritim Surabaya adalah pengeluaran kebijakan tentang perluasan area pelabuhan. Suatu kebijakan (*het beleid*) pada dasarnya muncul dari keterkaitan kepentingan politik dengan kegiatan-kegiatan yang mendukung kepentingan ekonomi.¹⁰ Keduanya merupakan dua muara kepentingan yang saling berhubungan satu sama lain. Sebagai sebuah kawasan yang terdiri dari beribu-ribu pulau, yang masing-masing seringkali dipisahkan oleh lautan yang sangat luas, Hindia Belanda memiliki area yang sangat luas yaitu sekitar 500 Km dari barat ke timur dan kurang lebih 2000 Km dari utara ke selatan. Sehingga, kegiatan pelayaran antarpulau memiliki peran yang sangat penting dalam lingkup wilayah kepulauan yang dimaksud, baik dalam perkembangan politik, ekonomi, maupun sosial-budayanya.¹¹ Implikasi dari pelbagai perkembangan itu semua adalah membangun Surabaya layaknya miniatur Eropa. Perkembangan tersebut sekaligus menjadikan Surabaya sebagai kota benteng dan kota perdagangan. Khusus dalam sektor ekonomi sudah sejak lama

¹⁰ Zuhdi, *op. cit.*, hlm. 36.

¹¹ Knaap (ed.), *op.cit.*, hlm. 16.

Pemerintah Kolonial memperhatikan perkembangan perdagangan yang ada di wilayah Jawa bagian timur, yaitu Surabaya. Seperti yang sudah dijelaskan pada bagian lain, Surabaya menempatkan posisinya dalam peredaran perdagangan dunia sejalan dengan meningkatnya hasil-hasil perkebunannya. Dengan didukung kondisi daerah yang subur, terutama di daerah pedalaman. Dan letak wilayah yang cukup strategis sebagai pusat pelayaran semakin memberikan peluang besar bagi Pemerintah Kolonial untuk lebih banyak meraih keuntungan, utamanya dalam bidang perdagangan. Kurangnya prasarana dan sarana yang memadai bagi kelangsungan aktivitas perdagangan telah diperhitungkan secara matang oleh Pemerintah Kolonial pada waktu itu. Dengan demikian, dimulailah rencana-rencana strategis guna mendukung aktivitas yang sudah ada dan berkembang sebelumnya. Perlu dijelaskan di sini bahwa aktivitas pelayaran sebelum tahun 1910-an belum mempunyai tempat bersandar secara permanen guna menaikkan atau menurunkan barang-barang perdagangan. Kurang efektifnya pendistribusian barang merupakan kendala utama sistem transportasi pada waktu itu. Dengan demikian diperlukan adanya sarana yang memadai guna mendukung kelancaran aktivitas tersebut. Permasalahan ini disikapi dengan mulai adanya pemikiran-pemikiran ke arah perluasan dan pembangunan sarana pelabuhan yang memadai.

Pada tahun 1875 sebenarnya telah ada usaha untuk membangun pelabuhan dengan tujuan untuk memudahkan kapal-kapal besar dapat berhubungan langsung dengan daratan. Fungsinya tidak jauh berbeda dari sekarang yaitu untuk melancarkan distribusi barang-barang perdagangan



(menaikkan atau membongkar muatan barang-barang angkutan). Setelah terbukti kurang efektifnya Dermaga Oedjoeng sebagai pelabuhan sementara pada waktu itu, di samping juga Kali Mas yang sudah tidak mampu lagi menampung arus peningkatan lalu lintas pelayaran sebagai akibat dari pertumbuhan perdagangan yang makin meningkat. Bertolak dari kondisi tersebut maka rencana proyek pembangunan pelabuhan semakin giat diusahakan. Namun demikian, rencana proyek ini mengalami kegagalan karena belum adanya rencana pembangunan yang matang, di samping kurangnya dukungan finansial yang dirasa terlalu besar untuk sebuah proyek pada kondisi waktu itu. Selanjutnya dalam jangka waktu yang lama Pelabuhan Surabaya belum mengalami perkembangan yang berarti. Hal ini terkait dengan gagalnya rencana sebelumnya. Meskipun demikian, rencana itu masih menjadi bahan pembicaraan pemerintah setempat.¹²

Baru pada tahun 1907 Dewan Perwakilan Hindia Belanda (*Raad van Nederlands Indie*) menyampaikan usulan kepada gubernur jenderal berkaitan dengan masalah Pelabuhan Surabaya. Dengan berbagai pertimbangan yang mendasari sebelumnya, di mana terjadinya peningkatan produksi bagi industri-industri besar seperti gula, tembakau, dan kopi yang lebih condong ke arah ekspor membutuhkan sarana pendukung yang memadai. Di samping juga terjadinya peningkatan frekuensi lalu-lintas pelayaran memberikan harapan besar, bahwa di kemudian hari Surabaya akan bisa menjadi pelabuhan

¹² *Year Book of The Netherland East-Indies* (Buitenzorg: Division of Commerce, Department of Agriculture, Industry and Commerce, 1923), hlm. 224-225.

internasional.¹³ Beberapa hal yang mendasari perluasan dan pembangunan pelabuhan adalah sebagai berikut: *pertama*, pembangunan pelabuhan hendaknya mempunyai *bassin* (model kolam seperti mangkok) yang setiap saat dapat menampung kapal-kapal terbaru. Dermaga hendaknya dilengkapi fasilitas yang modern, gudang juga hendaknya secara langsung dihubungkan dengan jalan kereta api. Terdapat jalan umum dan transportasi perahu, aman, dilengkapi dengan perumahan bagi pegawai pelabuhan, dan sehat. *Kedua*, pembangunan fasilitas pelabuhan semata-mata difungsikan bagi kelancaran aktivitas pelayaran dan perdagangan.

Sedangkan faktor pendorong terjadinya perluasan dan pembangunan Pelabuhan Surabaya antara lain: *Pertama*, Kali Mas sebagai satu-satunya jalur pelayaran *intern* utama yang menghubungkan wilayah pesisir sampai di pusat kota relatif tidak lebar. *Kedua*, fungsi Kali Mas yang terus menerus menjadi mundur dan juga kurangnya kapasitas *emplacement boom* (dermaga) ditambah kurang lancarnya komunikasi dengan daratan. Bertambahnya kegiatan perdagangan menjadikan faktor yang sangat menyulitkan serta menyedihkan bagi kelancaran aktivitas perdagangan yang ada.¹⁴

Guna mendukung aktivitas tersebut, berbagai usaha konkret sudah dijalankan, termasuk diantaranya proyek yang direncanakan oleh mantan insinyur *Staatsspoorweg* (urusan kereta api milik pemerintah) bernama W. de

¹³ Departement der Burgerlijke Openbare Werken Mededeelingen en Rapporten, *Nederlandsch-Indische havens* (Haven wezen no. 5, , Deel I teks, Batavia-Februari 1920), hlm. 30.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 33.

Jongh. Proyek yang telah direncanakan tersebut dapat diterima, tetapi tidak dapat dilaksanakan karena terbentur pada tingginya ongkos proyek. Setelah itu dipikirkan cara-cara untuk memecahkan problema tersebut. Tetapi, baru pada dekade pertama abad ke XX pemikiran-pemikiran yang sudah direncanakan sebelumnya mendapat corak baru yang sangat berarti dengan adanya rancangan proyek dari kepala insinyur *Waterstaat*, W.B. van Goor. Sebelumnya pada tahun 1909 Prof. Dr. J. Kraus dan G.J. de Jongh yang berada di Holland diundang Pemerintah Kolonial untuk datang ke Hindia Belanda guna dimintai nasihatnya (*advies*). Pada tahun 1910 mereka membuat suatu "*Ver slag Over Verbetering van Haventoestanden van Soerabaja*" (laporan tentang perbaikan atau pembenahan keadaan Pelabuhan Surabaya). Mereka menyarankan agar pelaksanaan perbaikan terutama ditujukan untuk kepentingan kemakmuran serta perkembangan seluruh daerah pedalaman (dalam hal ini seluruh wilayah Jawa bagian timur). Apabila ada kepentingan setempat atau ada pihak-pihak yang dirugikan dengan adanya perubahan keadaan tersebut, kepentingan-kepentingan pribadi maupun swasta yang harus mengalah terhadap kepentingan umum. Untuk kepentingan umum, kegiatan perdagangan yang semrawut di kawasan *grote boom* (daerah Jembatan Merah) dan di Kali Mas harus dipindahkan ke kawasan pelabuhan yang lebih luas dan mempunyai fasilitas perlengkapan modern. Juga tidak ragu-ragu untuk membuat suatu pelabuhan yang banyak mempunyai kawasan luas, walaupun kawasan tersebut letaknya agak berjauhan dengan pusat perdagangan yang lama. Karenanya, Kali Mas dan gedung-gedung pengepakan atau pengemasan di sekitarnya akan mengalami perubahan sifat dan

coraknya, tetapi akan tetap berfungsi sebagai sarana pelayanan yang memadai. Rencana komisi J. Kraus—de Jongh pada akhirnya dibuat dalam semangat rencana yang telah dibuat oleh insinyur van Goor.¹⁵ Dalam hal ini G.H. von Faber dalam bukunya *Nieuw Soerabaia* menjelaskan sebagai berikut:

“Dengan rencana ini, yang detailnya diubah di sana-sini, Pelabuhan Tanjung Perak dibangun. Kolam-kolam ikan diuruk, dijadikan bagian pelabuhan. Di samping juga banyak bagian lain yang juga perlu pengurukan. Dengan dilaksanakannya rencana ini maka jadilah Pelabuhan Tanjung Perak yang dilengkapi dengan bagian perumahan, industri, serta gudang-gudang.”¹⁶

Setelah tahun 1910 sebagian rencana W.B. van Goor telah menjadi kenyataan. Pada bagian barat laut Surabaya telah membangun sebuah dermaga yang dibuat dari urukan tanah menghadap ke utara. Dermaga ini disebut dengan *Noordpier* (dermaga utara) yang pada sisi mukanya berukuran 1.200 meter dengan kedalaman 16 meter. Sedangkan pada laut di sisi dermaga bagian dalam (menghadap selatan), dermaganya berukuran 800 meter dengan kedalaman 9 meter. Kedua dermaga tersebut hasil dari pengerukan (*baggering*). Rencana penggunaan dermaga yang lebarnya 200 meter adalah sebagai berikut: 10 meter ruang bebas untuk lalu lintas rel (kereta api) dan keran-keran di *pier* (dermaga), 40 meter untuk gudang-gudang yang menampung langsung muatan barang-

¹⁵ W.B. van Goor menyarankan agar pembuatan pelabuhan tidak berada di sisi timur Kali Mas, akan tetapi lebih tepat berada di sisi barat. Alasannya antara lain agar tidak mengganggu kemungkinan adanya rencana perluasan Marine Establishment (pangkalan Angkatan Laut) yang ada di sisi timur Kali Mas. Dan juga pelabuhan yang dibangun disarankan bukan pelabuhan perahu (*prauwenhaven*), akan tetapi pelabuhan laut (*zeehaven*) untuk kapal-kapal. Juga dibangun gudang-gudang di belakang dermaga tersebut. Semula memang komisi Kraus—de Jongh menyarankan untuk membuat pelabuhan perahu di sebelah timur Kali Mas, tetapi kemudian yang disetujui adalah rencana van Goor. Lihat von Faber, *Nieuw Soerabaia*, hlm. 203-204.

¹⁶ von Faber, *Nieuw Soerabaia*, hlm. 206.

barang dari kapal-kapal, kemudian 30 meter untuk jalan lalu lintas umum. Pada ujung *pier* (dermaga) sebelah barat ditutup dengan dinding tembok. Sedangkan untuk menghubungkan *emplacement* yang dibuat di lautan ini dengan daratan dibuatlah dam (pintu air) dari urukan tanah. Ukuran *emplacement* tersebut kurang lebih 400 meter yang berada di sisi timur berbatasan dengan Kali Mas.¹⁷ Lebih kurang 350 meter arah barat dari ujung *Noordpier*, dibangun sebuah *pier* dengan arah utara selatan. Permukaan air dalam *pier* tersebut seluas kurang lebih 80 Ha untuk perahu-perahu, sedangkan untuk kedalamannya air laut dan pengaplingan serta cara penggunaan dermaga dikerjakan secara bersamaan. Kawasan di bagian selatan perairan pelabuhan didapatkan dari pengurukan kolam-kolam ikan maupun pantai dengan menggunakan sarana *baggermolen* (kapal keruk). Dari pelabuhan yang baru dibangun ini, oleh J. Kraus dan de Jongh akan digunakan untuk kepentingan perindustrian dan kawasan pembangunan. Apabila pada pembangunan dermaga yang pertama diperhitungkan kedalamannya 9 meter di bawah permukaan air laut, maka pembuatan dermaga-dermaga baru diperhitungkan kedalamannya hingga 10—12 meter di bawah permukaan air laut. Dermaga sebelah barat bernama *ciemakude* (sekarang Dermaga Nilam) dengan panjang 920 meter. Bagian selatan dari dermaga ini disediakan untuk tempat menimbun batu bara (*steenkol*). Sedangkan untuk kepentingan kapal-kapal minyak (tanker) yang tidak diizinkan masuk ke dalam pelabuhan, di ujung utara dermaga ini disediakan tempat membongkar minyak yang kemudian disalurkan ke tempat-

¹⁷ Departement der Burgerlijke..., *op.cit.*, hlm. 34.

tempat luas di belakang *Genuakade*. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, sebidang tanah antara Kali Mas dan bagian sisi timur pelabuhan panjangnya 400 meter. Dari luas ini disediakan 50 meter bagi kawasan perdagangan di sepanjang Kali Mas. Luas yang disediakan untuk lebar jalan kurang lebih 20 meter sedangkan untuk jalan di belakang kawasan perdagangan itu disediakan lebar jalan 30 meter. Sebelah barat dari kawasan ini disediakan 150 meter untuk kawasan stasiun dan lansir kereta api yang melayani kebutuhan pelabuhan. Dengan jalan kurang lebih 50 meter, *emplasemen* ini dipisahkan dari kawasan yang diperuntukkan perdagangan dan lainnya di sebelah timur pelabuhan. Di dalam pelabuhan ditempatkan dua *droogdok* apung dengan kapasitas 14.000 ton dan 3.500 ton. *Droogdok* tersebut terletak di sebelah timur laut di kawasan laut pelabuhan dan didayagunakan oleh pemerintah dan firma (perusahaan swasta) secara bersama-sama. Pelabuhan dok kecil yang berada di sekitarnya merupakan milik Pemerintah Kolonial dan *Droogdok Maatschappy Soerabaia*.¹⁸

Ketika pembangunan hampir selesai, sekitar tahun 1920-an, pihak-pihak yang berkepentingan banyak yang mengajukan permohonan untuk segera menempati atau pun menyewa area baru tersebut, antara lain dermaga, gudang-gudangnya, pertokoan, *droogdok* kapal, dan sebagainya. Untuk mengantisipasi permintaan tersebut, dilakukan penambahan perencanaan pembangunan. Seperti ketika selesainya dermaga *Hollandpier* (sekarang Dermaga Berlian) dan setelah itu *Javapier* (sekarang Dermaga Nilam), maka mereka sudah mengajukan

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 36.

permintaan untuk segera dapat menyewanya. Antisipasi pada banyaknya permintaan tersebut sudah bisa teratasi sepenuhnya secara berangsur-angsur.¹⁹

Dapatlah dikatakan di sini bahwa pembangunan dermaga dan pier di kawasan pelabuhan Surabaya sangat penting bagi kelancaran aktivitas pelayaran dan perdagangan di masa-masa mendatang. Hal tersebut terkait dengan makin pesatnya aktivitas ekonomi perdagangan yang ada pada waktu itu. Sebagai catatan tambahan, bahwa periode setelah perluasan dan pembangunan pelabuhan merupakan titik awal kebangkitan Pelabuhan Surabaya.

Dengan adanya perbaikan yang dilaksanakan pada sarana lalu-lintas laut dan darat, memungkinkan hasil produksi dalam jumlah besar dapat secara langsung disalurkan kepada pasar dengan menguntungkan. Pasar ini akan selalu dicari karena letaknya yang memadai. Dan Surabaya akan merupakan pilihan utama dibandingkan dengan tempat-tempat lain di Jawa. Harapan besar telah diletakkan antara lain dari adanya informasi-informasi bahwa jumlah kapal dalam aktivitas pelayaran di Surabaya (*tonnenmaat* = kapal selalu diukur dengan besar tonasenya) meningkat 50 Pct dari tahun 1901-1905. Adalah fakta yang tidak dapat dipungkiri bahwa dalam jangka waktu tidak lama di seluruh kawasan jajahan Hindia Belanda tidak ada satu pelabuhan pun yang dapat menyamai keunggulan Pelabuhan Surabaya. Hal ini berkaitan dengan kedudukannya yang dekat dengan Australia, di samping letaknya yang strategis.

¹⁹ *Ibid.*

Di antara pelabuhan di Asia Timur, Pelabuhan Surabaya menempati kedudukan yang penting dan tetap akan terpenting di masa mendatang.²⁰

Pendapat dari *Raad van Nederlandsch-Indie* ini ternyata terkabul sepenuhnya, terbukti dengan banyaknya tambahan *tonnemaat* kapal-kapal yang masuk Pelabuhan Surabaya. Kalau pada tahun 1907, tahun di mana *Raad van Nederlandsch-Indie* menyatakan pendapatnya, *tonnemaat*-nya tercatat 1.690.000 *netto-register-ton* (tonase bersih yang tercatat=NRT), yang berarti meningkat 55%. Kalau saja tidak terjadi perang (Perang Dunia I) mungkin saja pada tahun 1920 akan mencapai 3.000.000 NRT bahkan mungkin lebih. Sesudah perang usai, tentu perdagangan akan bergairah kembali, dan hal ini dibantu sepenuhnya dengan penyediaan fasilitas pelabuhan modern yang telah dilakukan Pelabuhan Surabaya. Dengan demikian dapat diharapkan peningkatan secara teratur pada grafik tonasenya. Pelabuhan Surabaya yang secara menguntungkan, tidak saja karena adanya latar belakang bumi Jawa bagian timur yang subur dan penting, tetapi juga karena tambatannya (*reede*) di mana letaknya secara alami yang memadai, aman, dan jarang terjadi ketidaktenangan pada tambatan-tambatannya. Dengan demikian, maka kapal-kapal dapat dengan tanpa hambatan bersandar dan muatannya dapat diturunkan atau dinaikkan dengan cara menggunakan perahu-perahu pengangkut. Proses tersebut selanjutnya diteruskan melalui Kali Mas yang terletak di muara Kali Brantas.²¹

²⁰ Departement der Burgerlijke..., *op.cit.*, hlm. 31.

²¹ *Ibid.*, hlm. 30.

Infrastruktur lainnya yang masih perlu dibenahi adalah Kali Mas. Terutama sekali masalah *plengsengan* (untuk merapatnya kapal) maupun masalah penumpukan lumpur (pendangkalan). Di samping juga Kali Mas sendiri luasnya relatif tidak lebar sehingga sering kali arus lalu lintas sungai kerap kali padat dan menimbulkan kemacetan. Hal ini tentu saja menghambat aktivitas pengangkutan barang-barang ataupun muatan. Dengan terhambatnya pengiriman muatan, kapal-kapal yang ada di laut untuk mengangkut barang-barang atau muatan terpaksa menunggu lebih lama. Hal ini tentu saja berpengaruh pada tambahan ongkos sandar di dermaga. Sebenarnya sudah ada usaha-usaha untuk mengatasi persoalan tersebut, dengan dibangunnya *stuwdam* (pintu air) di Gubeng yang berfungsi untuk mencegah pendangkalan Kali Mas. Namun tetap saja luas perairan Kali Mas yang digunakan untuk jalur lalu lintas pelayaran pada bagian-bagian tertentu, dengan lebar hanya 30 meter belum mencukupi untuk memenuhi pelayanan bagi pelayaran menuju pusat kota dan daerah-daerah pedalaman.²²

Usaha lain guna memenuhi kebutuhan tersebut termasuk diantaranya mencegah pendangkalan adalah pengerukan lumpur (*slib*) di sepanjang Kali Mas. Karena sewaktu pembuatan *plengsengan* Kali Mas dulu disesuaikan dengan ketinggian air kali, maka kalau dilakukan pengerukan sampai pinggir dermaga, dikhawatirkan *plengsengan* akan jebol. Fungsi Kali Mas yang terus menerus menjadi mundur, dan juga kurangnya *emplacement boom* (dermaga), ditambah kurang lancarnya komunikasi dengan daratan, maka bertambahnya

²² *Ibid.*, hlm. 32.

kegiatan perdagangan menjadikan faktor yang sangat menyulitkan serta menyedihkan.

Pelebaran Kali Mas di mana antara *groot boom* dan batas selatan stasiun kereta api lama yang terletak di ujung tidak dapat dilaksanakan, mengingat banyaknya bangunan penting yang berada pada kedua sisi kali tersebut. Namun demikian, satu-satunya yang dapat dilakukan adalah merenovasi konstruksi lama yaitu *plengsengan* kali dengan menambah fondasi sebelah bawahnya sehingga akan aman bagi pengerukan lumpur oleh kapal-kapal keruk sampai ke pinggiran kali. Mulai dari stasiun Kali Mas (*Oedjoeng*) sampai muara Kali Mas, secara bertahap telah dilakukan pelebaran kali dari 65 meter menjadi 100 meter, berbarengan dengan perbaikan *plengsengan* kali di sebelah barat sehingga sangat menguntungkan bagi perahu-perahu yang akan bersandar. Pembangunan dermaga dan pier-pier di kawasan pelabuhan yang sangat penting dan merupakan sarana pembantu bagi pelayaran yang luas bagi kapal-kapal, maka bagi mereka yang menghendaki penggunaan area dengan perairan yang tidak dalam tentu mencari kawasan-kawasan yang dimaksud. Perhatian dalam hal ini tercurah kepada area yang masih berlumpur di sebelah barat kawasan pelabuhan yang memberikan kemungkinan perluasan atau pemenuhan kebutuhan yang dikehendaki. Sesuai dengan pemikiran dan pemilihan areal ini, maka beberapa tahun yang lalu telah dibangun *Westekanaal* (kanal barat). Kanal barat ini banyak sekali peminatnya, dan dengan nama Kali Perak dimaksudkan untuk memperpanjang kali ini sampai dekat jalan ke Gresik, yang berarti lebih dekat dengan pusat kota bawah (daerah kawasan Jembatan

Merah). Jadi Kali Perak dapat dianggap Kali Mas dengan pengertian bahwa bagian baratnya dibuat kanal-kanal samping yang nantinya dapat berfungsi sesuai kebutuhan. Seperti halnya kawasan-kawasan pelabuhan lainnya dibangun sarana perkeretaapian guna memperlancar aktivitas pendistribusian barang lewat daratan.²³

Demikian juga di bagian utara Kali Perak dapat diperlebar dan diperdalam airnya sehingga bagi pabrik-pabrik dan instansi-instansi yang tidak begitu memerlukan area luas dapat memanfaatkannya, dan juga dikehendaki dapat dicapai untuk kapal-kapal yang tidak begitu besar. Dapat diharapkan bahwa dalam beberapa dekade kemudian rencana yang telah dibuat oleh Kraus dan de Jongh (dan diperbaiki oleh van Goor) akan selesai walaupun dengan berbagai perubahan dan penambahan dari rencana sebelumnya. Peta perkembangan menunjukkan tentang kemungkinan-kemungkinan perubahan dan penambahan itu beserta akibat-akibatnya. Dalam skala lebih luas dan aslinya adalah pembuatan *Noordpier* yang kedua dengan kawasan laut di belakangnya telah dibuat sketsanya. Sejak sekarang telah dilakukan pengeboran tanah untuk kemungkinan dilaksanakan *Noordpier* yang kedua. Demikian pula telah menjadi perhatian tentang kemungkinan perkembangan lalu-lintas udara, dengan penyediaan lapangan udara yang luas, dan juga akhirnya pemikiran tentang pembuatan kawasan untuk perumahan, pertamanan, yang berkaitan

²³ *Ibid.*, hlm. 37.

dengan pelabuhan walaupun kawasannya agak mengarah ke dalam atau pinggiran kali.²⁴

Pembangunan pelabuhan di Surabaya menguntungkan secara ekonomi. Sehingga diharapkan terjadi kemajuan-kemajuan dalam hal pelayanan, disamping juga perlunya untuk dapat mempertahankan pentingnya fungsi dari sarana-sarana yang sudah dibangun sebelumnya. Dalam hal ini tetap mengacu pada pentingnya untuk dapat terus memperbaharui prasarana dan sarana pelabuhan bagi kepentingan pelayaran dan perdagangan di masa mendatang.

C. Prasarana dan Sarana Pelabuhan

Dalam sejarah pertumbuhan dan perkembangan perekonomian Surabaya tidak terlepas dari keberadaan pelabuhan sebagai faktor pembentuk utama. Kehadiran pelabuhan begitu penting dalam mendukung aktivitas pelayaran dan perdagangan yang makin berkembang pada waktu itu. Salah satu implikasi dari penerapan kebijakan sektor pelabuhan, khususnya di Pelabuhan Surabaya adalah adanya modernisasi pelabuhan (perluasan dan pembangunan prasarana dan sarana pelabuhan). Diakui memang jika sebelum adanya modernisasi pelabuhan aktivitas ekonomi perdagangan di Surabaya (sebelum 1910-an) sudah mengalami perkembangan yang positif, namun demikian kesadaran untuk segera membangun fasilitas-fasilitas pendukung berupa prasarana dan sarana pelabuhan merupakan kebutuhan vital yang sudah diperhitungkan sebelumnya. Berdasarkan data-data statistik yang ada, pertumbuhan ekonomi Surabaya

²⁴ *Ibid.*

sebelum dan sesudah pembangunan pelabuhan menunjukkan angka-angka yang berbeda. Pembangunan prasarana dan sarana sebagai pendukung utama kelancaran aktivitas pelayaran dan perdagangan dirasakan banyak sekali manfaatnya. Bahkan sebelum modernisasi selesai banyak sekali investor asing dan swasta yang berniat untuk segera bisa memanfaatkan fasilitas yang sedang dibangun itu, hal ini menunjukkan antusiasme investor dalam memandang prospek fungsi Pelabuhan Surabaya di masa mendatang. Terlebih ketika Surabaya ditetapkan sebagai salah satu tiga wilayah terbesar dalam skup perdagangannya, memberikan keuntungan tersendiri bagi pihak-pihak yang ingin memanfaatkan potensi itu. Situasi ini sudah diperhitungkan sebelumnya oleh Pemerintah Kolonial, di mana prospek Pelabuhan Surabaya begitu penting sejalan dengan perkembangan perekonomian yang semakin penting kedudukannya pada waktu itu.

Dengan dibangunnya berbagai prasarana dan sarana pelabuhan seperti sarana pengerukan, jaringan transportasi, dermaga, kantor dagang, kantor bea cukai, gudang-gudang barang, *droogdok* kapal, pertokoan, serta fasilitas pendukung lainnya semakin mempermudah aktivitas pelayaran dan perdagangan. Beberapa perusahaan besar yang bergerak dalam bidang pembuatan, penyelenggaraan dok, dan perbaikan kapal antara lain N.V Droogdok Mij. Soerabaja, Penataran Angkatan Laut, N.V. Soerabaja Veem, Djawatan Pengerukan, Galangan O.J.P.M, dan sebagainya.

Salah satu bentuk penerapan kebijakan Pemerintah Kolonial lainnya adalah dibangunnya prasarana dan sarana pelabuhan. Pembangunan prasarana

dan sarana pelabuhan ini sebagai bagian dari perencanaan pemenuhan standar bagi perdagangan pelabuhan besar (*grootte handel*), seperti halnya Pelabuhan Surabaya. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pentingnya pemenuhan akan kebutuhan fasilitas-fasilitas pelabuhan yang memadai semakin mempengaruhi nilai tambah pelabuhan tersebut dalam dunia perdagangan, baik perdagangan regional maupun internasional. Secara langsung maupun tidak langsung, hal itu akan berpengaruh luas bagi pengembangan ekonomi perdagangan wilayah yang dimaksud.

Pembangunan prasarana dan sarana pelabuhan yang dimaksud di sini adalah pengadaan prasarana dan sarana pelabuhan berupa: sarana pengerukan (*baggering*), sarana transportasi kereta api, dermaga dan akomodasi lainnya, gudang-gudang dan kantor-kantor perdagangan, dan komisi bantuan untuk pelabuhan.

1. Sarana Pengerukan (*baggering*).

Sarana penting lainnya yang cukup menunjang kelancaran aktivitas di pelabuhan adalah pengerukan (*baggering*) lumpur. Berdasarkan catatan arsip yang ada bahwa fungsi dari kapal keruk (*baggermolen*) pada waktu sangat penting. Mengingat tiap tahun sering kali terjadi pendangkalan di sekitar pelabuhan akibat dari abrasi laut yang sampai ke muara pelabuhan. Setiap tahun secara berkala pengerukan harus dilaksanakan. Jika tidak, kapal-kapal yang masuk untuk bersandar ke pelabuhan maupun yang akan melewati muara Kali Mas tidak akan bisa masuk akibat terhambat genangan (endapan) lumpur.

Aktivitas seputar pengerukan yang dilakukan di Pelabuhan Surabaya dan di sepanjang Kali Mas. Aktivitas pengerukan terjadi tiap tahun dan dalam tiap-tiap bulan tertentu. Berdasarkan data arsip yang ada pengerukan ini mulai dijalankan pada tahun 1919 dan terus dijalankan pada tahun-tahun berikutnya untuk mencegah terjadinya pendangkalan. Aktivitas yang dimaksud adalah sebagai berikut: Dalam bulan Januari dan Februari, April sampai pertengahan bulan Juli dan juga Oktober sampai pertengahan Desember, Kali Mas telah dikeruk dengan kapal keruk "Kloet". Dalam bulan yang sama yakni bulan Januari sampai September dengan beberapa kali penundaan dikerjakan pengerukan oleh kapal keruk "Slamet". Dibantu dengan Kapal keruk "Maros" yang telah mengerjakan pengerukan Kali Mas pada bulan April dan juga melaksanakan pengerukan beberapa hari di bulan Mei, Juli, dan Agustus. Kapal keruk "Wilis V" yang telah dibongkar di Mojokerto, sesampainya di Surabaya diperbaiki kembali secara menyeluruh. Pada bulan Desember kapal keruk ini telah selesai diperbaiki dan mulai melaksanakan aktivitas pengerukan di Kali Mas. Untuk pemeliharaan kedalaman air di pelabuhan, kapal keruk "Slamet" pada bulan Februari, dan dalam bulan Februari, Maret, dan Desember. Kapal keruk "Kloet" mengerjakan pengerukan selama beberapa hari, dan juga kapal keruk "Maros" mengerjakan pengerukan selama tiga hari selama bulan Maret. Kapal keruk "Slamet" melaksanakan pengerukan untuk beberapa hari dalam bulan April dan Mei guna dermaga perahu (*prauwenhaven*).²⁵

²⁵ Verslag Overdie, "Burgelijke Openbare Werken in Nederlandsch-Indie over het jaar 1919," (Batavia, 1921), hlm.12-18.

Proses pengerukan (*baggaring*) tidak dilakukan hanya dengan satu kapal keruk (*baggermolen*) saja, melainkan dengan beberapa kapal keruk secara bergantian. Mengingat banyaknya hambatan, baik itu teknis maupun non-teknis maka diperlukan cadangan (kapal keruk) yang sudah dipersiapkan sebelumnya.

Pelaksanaan pengerukan untuk perluasan Pelabuhan Surabaya dapat di jelaskan sebagai berikut: pada kawasan dermaga timur (sekarang dermaga Tanjung Perak) yang merupakan pelabuhan baru telah dilaksanakan pengerukan selama beberapa hari dalam bulan Januari dan April oleh kapal keruk "Slamet." Dan dalam bulan Maret oleh kapal keruk "Kloet". Pengerjaan untuk perluasan pada muara Kali Pegirian yang dimulai pada akhir tahun lalu telah dilaksanakan selama bulan April dengan beberapa kali penundaan, dikerjakan oleh kapal keruk "Maros" dan dilanjutkan sampai pertengahan Juli. Dalam bulan ini pelaksanaan pengerukan diambil alih oleh kapal keruk "Kloet" dan selesai pada akhir September. Kapal keruk "Maros" melaksanakan untuk kepentingan irigasi pada akhir Agustus sampai permulaan bulan Oktober.²⁶

Penyedotan pasir untuk disemprotkan pada kawasan *Marine Etablissement* dilaksanakan oleh kapal penyedot "Cycloop". Seperti pada tahun yang lalu, pasir untuk disemprotkan didapat dari hasil pelaksanaan pengerukan oleh kapal keruk "Sindoro" (milik Marine) di kawasan laut dermaga Marine. Pada bulan Mei penyemprotan telah selesai. Kapal keruk "Papandjan" pada tahun laporan, bekerja sangat memuaskan. Reparasi besar kapal tidak terjadi,

²⁶ *Verslag Overdie...*, *op.cit.*, hlm. 19-20.

hanya pada bagian-bagian tertentu saja yang perlu penggantian. Dengan adanya perluasan Kali Mas di malam hari dan sewaktu pengerukan pasir di muaranya, terasa sekali kesulitannya karena tidak adanya fasilitas penerangan lampu listrik. Baru dapat diatasi dalam bulan November dengan dipasangnya mesin pembangkit listrik di geladak. Kapal keruk "Ardjoeno" pada tahun laporan juga tidak mengalami reparasi besar. Pada bulan April dilakukan pengecatan dan pengetokan pada dinding luas kapal. Baut-baut diganti dengan yang baru. Pompa sirkulasi dibongkar dan onderdilnya diganti baru. Pipa-pipa uap setum yang aus juga diganti. Kapal keruknya, mesin-mesin pemutar kabel semuanya diperiksa, dan tidak perlu diadakan reparasi besar. Kapal keruk "Maros" yang digunakan untuk perluasan Kali Mas yang mana pelat-pelat pondasi dinding dermaga yang sudah tua, ember-ember pengeruk pasir mengalami *sletase*, sehingga diperlukan perbaikan-perbaikan yang sangat penting. Juga dilakukakan pengkotteran pada *plendes-plendes* besi dengan ukuran 7/8 yang dilakukan di *Droogdok Maatschappij*. Pompa sentrifugal as-nya diganti baru dan juga diadakan perbaikan pada ketel-ketel uap. Pada akhir tahun laporan, karena pekerjaan yang berat pada Kali Mas maka terjadi kerusakan pada tangganya dan roda penggerak tali yang segera diperbaiki.²⁷

Perbaikan pada dok dan pelaksanaan kir ketel uap dapat dilaksanakan secara periodik. Kapal keruk "Slamet" dalam bulan Januari diperbaiki di dok. Pemutar kabel di belakang dan tiang-tiang jangkar diperkuat. Dalam bulan Mei dilakukan reparasi kecil dan pemeriksaan pada ketel uap. Kemudian kapal keruk

²⁷ *Ibid.*, hlm. 21-22.

ini dibongkar guna disesuaikan dengan kebutuhan di Sidoharjo serta diberikan peralatan-peralatan yang diperlukan. Kapal keruk "Wilis I" direparasi di dok untuk penggantian baru pelat-pelat dinding kapal sebelah bawah, juga pembaharuan pelat-pelat di dek. Pokoknya dilakukan *overhaul* keseluruhan pada peralatannya. Kapal keruk "Wilis V" pada empat bulan permulaan tahun direparasi di dok. Pelat-pelat dinding bawah kapal diganti, juga diadakan pemeriksaan terhadap mesin-mesin, pemutar-pemutar kabel, ember-ember keruk dan diperbaiki yang diperlukan. Kapal ini untuk penugasan di Probolinggo. Selama tugas di Probolinggo tidak ada dibutuhkan adanya reparasi, kecuali penggantian beberapa alat-alat sederhana. Kapal keruk "Wilis II" pada tahun laporan diistirahatkan dan menjalani reparasi penting pada dinding lambungnya. Pelat dasar kapal kesemuannya diperbaharui, demikian pelat-pelat dek maupun pada dinding-dinding dek, demikian juga dasar fondasi alat penarik atau penggulung kabel. Pompa penyedot pasir juga diperbaiki dan onderdilnya diganti. Kesemuanya dilakukan di dok. Kapal penyedot "Basoeki" menjalani sedikit perbaikan pada mesinnya dan alat-alat pembantunya. Juga dipasang sebuah kipas angin untuk mesin pompa. Kapal penyedot "Tjimanoeek" pada tahun laporan diistirahatkan, mesin-mesin dirawat dengan baik. Metal-metal mesin pemotong dan stang pendorong mesin uap dilakukan perbaikan-perbaikan. Kapal penarik "Dorothy" dalam tahun laporan beberapa kali digunakan di beberapa tempat. Mesin pendorong mengalami perbaikan. Waktu di dok, as *propeler* di copot dan dipasang dalam silinder as yang sesuai ukurannya. Beberapa onderdil diganti. Dalam bulan Desember telah dipasang

propeler baru. Kapal penarik "Lousie" dalam tahun laporan telah dipergunakan di beberapa tempat, tidak ada reparasi penting yang dilakukan hanya saja melengkapi pipa penyedotnya dari karet. Kapal penarik "Gladys" dalam tahun laporan selalu dipergunakan. Reparasi dilakukan pada mesin utama, mesin pendorong dan alat-alat pembantu. Pompa sirkulasi dibongkar dan klep-klep di bersihkan. Kapal penarik "Belgie" hanya digunakan pada bulan September dan Oktober. Beberapa perbaikan telah dilakukan, ketel dan mesin utama direparasi, klep-klep dibersihkan, beberapa pipa uap telah dipasang, pir seker dari mesin pendorong telah diganti yang baru.²⁸

Kapal penarik "Talang" mengalami reparasi penuh pada dinding-dinding mesin kapalnya yang dilakukan di dok, juga dilakukan perbaikan di kamar mesin. Kapal penarik "Annete" pada bulan Mei diperbaiki di Droogdok Maatschappij. Pelat-pelat dinding kapal diganti, juga diadakan pemeriksaan terhadap mesin-mesin. Onderdil-onderdil mesin dan ketel uap direparasi. Pelat-pelat lantai ruang pengemudi diganti baru dan pelat-pelat dinding yang ada dipojok diperbaharui. Kapal penarik "Elly" tepat pada waktu telah di dok untuk perbaikan. Pipa-pipa api diperbaharui. Kapal ini yang dalam tahun laporan digunakan tidak mengalami reparasi yang berarti. Kapal penarik "Albert" yang dalam tahun laporan digunakan beberapa bulan, dimasukkan dok pada bulam februari. Pelat-pelat pada dinding kapal yang berada di bawah garis-air diganti. Kapal-kapal motor "Frans", "Hetty", dan "Daan" kesemuanya dimasukkan dok secara bergiliran. Motor-motor direparasi, seperti membersihkan metal-

²⁸ *Ibid.*, hlm. 23-25.

metalnya dan menempatkan secara pas, babit-babit diganti, klep-klep dikeruk, dibersihkan dan pembaruan kotak-kotak pada roda-kam. Kapal “Frans” metal-metal pada stang kruk diperbaharui, silinder-silinder yang bocor di las. Pelat-pelat kapal “Hetty” diganti dengan tembaga, dan pompa sentrifugal direpaasi. Kapal-kapal serep K I, II, III, dan IV tepat pada waktu dimasukkan dok untuk reparasi kecil, seperti metal-metal dipaskan pada tempatnya, klep-klep bocor disempurnakan dan lain sebagainya. Peralatan klep maupun bak-bak elevator dari berbagai jenis yang ada di Surabaya secara bergilir mendapatkan perbaikan di dok, reparasi besar tidak dilakukan.²⁹

Aktivitas tersebut di atas rutin dilaksanakan guna mencegah adanya pendangkalan di sekitar muara Kali Mas dan daerah sekitar pelabuhan itu sendiri. Demikian bahwa pengerukan lumpur merupakan merupakan faktor vital bagi terselenggaranya aktivitas pelayaran yang ada. Disamping juga memperhitungkan akomodasi bagi keberlangsungan sarana pengerukan ini, perlu kiranya untuk membandingkan biaya yang harus dikeluarkan tiap tahun. Untuk lebih jelasnya dibawah ini akan dijelaskan tentang biaya dari aktivitas pengerukan yang dikeluarkan tiap tahun, termasuk juga wilayah pelabuhan di luar Surabaya dapat dilihat pada tabel (8) dibawah ini:

²⁹ *Ibid.*, hlm. 26-29.

Tabel (8)

Plaatselijke Kosten
(Harga Setempat)

OMSCHRIJVING (Uraian)	Omgelastagen in % der directe kosten (Penentuan Persentase Harga)			Kosten van gemeindemateriaal afzonderlijk omgelaagd op bepaalde werken	Totaal
	Diverse plaatselijke kosten	Kosten van hulp-materiaal	Rente afschrijving van hulp-materiaal en andere activa l. pl.		
Batavia	f. 35.703,47	f. 500,49	f. 871,57	f. 2.869,35	f. 39.444,39
Cheribon	f. 12.947,79	f. 2.519,01	f. 906,10	f. idem	f. 16.372,90
Semarang	f. 156.147,17	f. 13.26 ,12	f. 5.693,31	f. idem	f. 135.372,61
Soerabaja	f. 9.428,83	f. 8.453,89	f. 2.914,18	f. 7,41	f. 20.804,41
Tj. Priok	f. 110.685,90	f. 14.583,54	7.352,99	f. 9.537,37	f. 142.160,24
Tjilatjap	f. 21.649,27	f. 283,47	f. 725,—	f. 281,19	f. 22.938,93
Oosthaven	f. 18.280,37	f. 1.252,80	f. 30,—	f. idem	f. 19.563,17
	f. 406.105,73	f. 45.027,87	f. 19.842,74	f. 47.194,87	f. 443.388,07

Sumber: Diolah dari Verslag Overdie, "Burgelijke Open bare Werken in Nederlandsch-Indie over het jaar 1919," (Batavia, 1921), hlm. 43.

Tabel di atas menunjukkan betapa rendahnya biaya pengerukan yang ada di Pelabuhan Surabaya jika dibandingkan dengan pelabuhan lainnya di sepanjang Pantai Utara. Beberapa hal yang menyebabkan rendahnya biaya tersebut antara lain letak Surabaya yang secara alami sudah membentuk bagian pelabuhan, sehingga tidak terlalu banyak membutuhkan penataan lagi. Sarana pengerukan (*hagging*) ini tetap penting dilaksanakan, mengingat banyaknya lumpur yang harus dikeruk supaya kedalaman pantai tetap terjaga, disamping juga menjaga *plengsengan* dermaga tetap stabil. Sebagai contoh adalah Pelabuhan Semarang dan Pelabuhan Cilacap. Dua pelabuhan yang dimaksud adalah contoh pelabuhan yang harus ditangani secara intensif. Terlebih dengan kondisi alam yang kurang menguntungkan, Semarang misalnya. Dengan kondisi

pelabuhan yang terbuka dalam artian tidak seperti Surabaya yang tertutup oleh Pulau Madura, maka mudah sekali terjadi pengendapan lumpur (*abration*) akibat dari derasnya ombak. Akibatnya diperlukan *emplacement* yang kuat dan tentu saja dengan biaya mahal. Disamping juga seringnya pekerjaan untuk mengeruk lumpur agar pelabuhan tidak mengalami pendangkalan. Berbeda lagi dengan Cilacap, yang pada dasarnya tidak terlalu cocok sebagai bandar pelabuhan, karena letaknya di sepanjang Pantai Selatan (wilayah yang tidak populer sebagai daerah pelayaran). Sebagaimana yang telah diketahui wilayah sepanjang Pantai Utara merupakan jaringan perdagangan Hindia Belanda. Dengan demikian prasarana dan sarana pelabuhan perlu dibangun, terlebih sarana untuk menghubungkan jaringan perdagangan dengan seperti yang terjadi di Pantai Utara. Oleh karenanya Cilacap cukup besar mengeluarkan dana guna kelangsungan aktivitas pelayaran yang dimaksud.

2. Pembangunan Sarana Transportasi Kereta Api

Pertumbuhan hasil-hasil produksi tanaman ekspor sejak masa tanam paksa sampai dengan berlakunya kebijakan liberal membutuhkan fasilitas komunikasi dan transportasi yang lebih baik. Sebelum jalan-jalan kereta api dibangun, di wilayah Surabaya sampai dengan tahun 1860-an, pengangkutan hasil-hasil perkebunan tanaman ekspor dari daerah pedalaman menuju gudang-gudang negara di pelabuhan dilakukan melalui sungai. Proses pengangkutannya dengan menggunakan perahu-perahu atau melalui jalan darat dengan menggunakan pedati.

Pengangkutan hasil bumi menuju ibu kota dengan jalur sungai sangat dimungkinkan di Surabaya, karena di daerah ini di lalui oleh dua sungai utama yaitu Sungai Brantas dan Kali Surabaya (Kali Mas dan Kali Pegirian) yang memiliki arti penting bagi Surabaya, baik arti ekonomi maupun sosial. Sungai Brantas merupakan sungai besar yang mengalir jauh dari daerah pedalaman menuju pantai timur Jawa. Sungai ini sangat lebar, tanah tepinya landai dan arusnya tenang serta tetap sehingga sangat cocok untuk dilayari perahu-perahu. Sungai Brantas ini bercabang dua, cabang sebelah kanan dinamai Kali Porong. Aliran sungai ini mengalir sedikit ke arah tenggara dan bermuara diantara daerah Surabaya dan Bangil (Pasuruan). Cabang sebelah kiri dinamakan Kali Mas yang mengalir ke arah timur laut dengan melintasi kota Surabaya menuju muaranya di Selat Madura.³⁰

Jalan darat di wilayah Surabaya juga mengalami perkembangan yang cukup berarti. Jalan raya (*grootte postweg*) yang dibangun Deandels pada tahun 1808 adalah merupakan salah satu jalan darat yang ada di wilayah Surabaya. Jalan yang dibangun mulai dari Anyer sampai Panarukan yang melintasi wilayah Surabaya ini, pada awalnya lebih untuk kepentingan militer. Pada masa tanam paksa dan masa liberal jalan ini sangat besar manfaatnya secara ekonomis khususnya bagi transportasi lokal. Sebelumnya perkembangan transportasi darat dimulai dengan direncanakannya pembangunan sarana

³⁰ Atmodjo, "kota-kota pantai....," *op.cit.*, hlm. 111.

transportasi kereta api.³¹ Pada tahun 1875 mulai dibangun hubungan jalan kereta api antara Surabaya—Pasuruan dan Surabaya—Malang. Dengan adanya dua jalur jalan kereta api ini dibangun pula stasiun kota di jalan Bibis. Daerah ini merupakan daerah perdagangan yang ramai apalagi didukung dengan sarana kereta api yang semakin berkembang pada waktu itu.

Pembangunan dua jalur kereta api ini dinyatakan selesai ditandai dengan upacara peresmian penggunaannya yang dilakukan di gedung stasiun kota Surabaya. Pada tahun 1878 pembangunan jalan kereta api di karesidenan Surabaya diperluas lagi dengan membuka jalur Surabaya—Kediri. *Staadsspoorweg* berhasil membangun jalur Surabaya—Batavia.

Selain perusahaan kereta api negara, perusahaan kereta api swasta juga turut serta berpartisipasi aktif. Pada tanggal 1 September 1897 perusahaan kereta api Hindia Belanda (*Nederlandsch Indische Spoorweg Maatschappij*) atau disingkat NIS, mendapat konsesi (hak pelaksana) untuk menyelenggarakan sarana transportasi kereta api di Jawa Timur.³² Perusahaan kereta api swasta lain yang diberi konsesi membangun jalur kereta api di Surabaya adalah *Oost Java Stoomtram Maatschappij* (OJS). Perusahaan ini mengelola rute Surabaya (Oedjoeng)—Krian dan Mojokerto—Ngoro. Stasiun kereta api Surabaya yang terdapat di ujung berada tepat di depan benteng *Prins Hendrik*, jalur ini diresmikan pada tanggal 10 Desember 1889.

³¹ Pembangunan sarana kereta api di Surabaya dimulai dengan dikeluarkannya undang-undang tertanggal 6 April 1875. Keputusan tersebut membawa babakan tersendiri bagi perkembangan sarana transportasi kereta api di Surabaya.

³² von Faber, *Oud Soerabaia*, *op.cit.*, hlm. 199-202.

Perkembangan sarana ini diikuti dengan sarana angkutan kereta listrik dan uap (tram). Dinas tram antara stasiun Benteng *Prins Hendrik*—stasiun OJS di Bibis dibuka pada tanggal 7 Desember 1889; sedangkan antara stasiun OJS di Bibis—persimpangan jalan Simpang dibuka pada tanggal 15 April 1890. Dinas tram antara stasiun Grudo—stasiun OJS di Wonokromo dibuka pada tanggal 14 Mei 1890; serta yang terakhir antara stasiun OJS Wonokromo—stasiun OJS Sepanjang dan Krian dibuka pada tanggal 27 September 1890.³³

Pada tahun 1920-an terjadi perluasan jaringan kereta api baru. OJS mengganti kereta api uap dari Wonokromo—Tanjung Perak dengan tram listrik. Tram listrik ini pertama kali diresmikan penggunaannya pada tanggal 15 Mei 1923. baik bagi Surabaya maupun OJS penggantian ini adalah merupakan tonggak perjalanan menuju modernisasi. Meskipun telah dikeluarkan tram listrik, tram uap jurusan Wonokromo—Oedjoeng masih tetap dipertahankan.³⁴

Pada dasarnya semua perbaikan dan pembangunan sarana transportasi ini dilakukan oleh Pemerintah Kolonial guna menunjang aktivitas perdagangan yang semakin meningkat di Surabaya. Dengan kata lain eksploitasi sarana transportasi ini sejalan dengan perkembangan perdagangan yang semakin berkembang di wilayah Surabaya.

³³ *Ibid.*, hlm. 203-206.

³⁴ von Faber, *Nieuwe Soerabaia*, *op.cit.*, hlm. 1-16.

3. Dermaga dan Akomodasi Lainnya.

Sarana pelabuhan utama yang mendukung aktivitas pelayaran, khususnya berkaitan dengan tempat berlabuhnya kapal-kapal adalah dermaga. Kehadiran dermaga (*emplacement*) begitu penting sebagai perangkat vital aktivitas pelayaran, khususnya sebagai “tempat” berlabuhnya kapal yang masuk dan keluar pelabuhan. Untuk keperluan itu Pemerintah Kolonial menugaskan insinyur van Goor untuk membuat rencana yang baru meneruskan rencana sebelumnya, yaitu tentang proyek pelabuhan laut. Dalam rencana proyek ini, van Goor mengemukakan bahwa di area (komplek) pelabuhan harus terdapat dermaga-dermaga yang sarat dengan berbagai fasilitas sandar bagi kapal-kapal yang masuk, disamping juga harus dibangun gudang-gudang untuk penyimpanan bahan-bahan bongkar muat barang. Pada dasarnya sebelum adanya modernisasi pelabuhan di Surabaya ketika itu dapat dikatakan belum ada dermaga yang memadai sebagai tempat bersandarnya kapal. Artinya kebutuhan akan dermaga begitu penting guna menunjang aktivitas pelayaran yang semakin meningkat pada waktu itu.

Dengan demikian pada tahun 1912 dimulailah pelaksanaan pembangunan. Dibangunlah *Noordpier*, sebuah dermaga yang terletak di sebelah utara dan diberi nama *Rotterdam-kade* (sekarang Jamrud Utara) dan di sebelah selatan dengan nama *Amsterdam-kade* (sekarang Jamrud Selatan). Dengan siku lurus ke arah selatan *Amsterdam-kade* dibangunlah *Tanjung Perak-kade*. Di bagian selatan (artinya menghadap utara) dibangun dermaga

dengan nama *Endeh-kade* (tambatan Mira). Sedangkan di sebelah baratnya (artinya menghadap ke timur) dibangun dermaga dengan nama *Holland-pier* (Dermaga Berlian). Di bagian barat agak ke dalam dan mengarah ke utara dibangun dermaga *Java-pier* dan *Genua-kade* (Dermaga Nilam). Pada tahun 1913 N.V. *Droogdok Maatschappij* diberi kesempatan membangun dok apung di *Tanjung Perak-kade* dan berkapasitas 3.500 ton. Pada perkembangan selanjutnya kapasitas dok kapal tersebut mengalami peningkatan sejalan dengan makin meningkatnya jumlah kapal yang singgah di pelabuhan. Kapasitas dok kapal tersebut hingga berkapasitas 4.000 ton, 10.000 ton, dan 14.000 ton.³⁵

Untuk menuju ke pelabuhan itu ada dua jalan kembar, yang dipisahkan oleh Kali Mas, dua jalan kembar tersebut adalah: *Westerkade Kali Mas*, sekarang Jl. Kali Mas barat dan *Oosterkade Kali Mas*, sekarang Jl. Kali Mas timur. Jalan-jalan di pelabuhan dibuat lurus dan lebar guna mempermudah aktivitas pengangkutan barang-barang perdagangan. Disamping itu jalan-jalan tersebut dikeraskan dengan kulit kerang, karena pada waktu itu belum ada aspal hot mix seperti sekarang ini. Beberapa jalan yang ada di pelabuhan pada waktu itu antara lain:

1. *Rotterdamweg*, sekarang Jl. Jamrud Utara;
2. *Amsterdamweg*, sekarang Jl. Jamrud Selatan;
3. *Holland Pier*, sekarang tambatan Berlian Timur;
4. *Genuaweg*, sekarang Jl. Nilam Timur;
5. *Murseileweg*, sekarang Jl. Nilam Barat;

³⁵ Diambil dari manuskrip Bapak Hernoko J.B. yang dirangkum dari *Nienv Soerabaia* dan *Crocodile staats*. Manuskrip ini dipresentasikan di Jtv pada tanggal 12 Februari 2002.

6. *Lisabonweg*, sekarang Jl. Nilam Selatan;
7. *Portsaidweg*, sekarang Teluk Bayur.

Pada tahun 1930 Pelabuhan Surabaya dapat berfungsi sepenuhnya, bahkan menyaingi Pelabuhan Tanjung Priok dalam aktivitas perekonomian di Jawa. Pelabuhan Surabaya sendiri pada dasarnya termasuk dalam kategori tiga pelabuhan besar di Jawa, tak heran jika dengan letak dan daerah pedalaman yang subur turut memberikan sumbangan bagi kemajuan yang telah dicapai secara bertahap sebelumnya.³⁶ Sarana lainnya yang mendukung aktivitas pelabuhan adalah pembentukan dinas-dinas pelabuhan. Dinas-dinas pelabuhan tersebut mempunyai tugas sesuai dengan fungsinya masing-masing. Dinas-dinas pelabuhan yang dimaksud adalah:

1. Dinas kepanduan laut; terdiri atas kapal suar pandu, kapal kepanduan, pandu bandar, pandu laut.
2. Dinas pengawasan kapal yang bertugas mengawasi aktivitas pelayaran di sekitar pelabuhan, disamping juga pengawasan terhadap kelayakan kapal.
3. Dinas penerangan pantai dan perambunan (*babakening*) yang berfungsi sebagai penyuplai perambunan dan penerangan pantai. Dinas ini juga melengkapi dengan penyediaan rambu-rambu pelayaran, pelampung-pelampung, dan blaugas.
4. Dinas informasi yang bertugas sebagai penghubung antar kapal-kapal pendatang.

³⁶ Von Faber, *Nieuw Soerabaya*, *op.cit.*, hlm. 192.

5. Dinas kebersihan yang bertugas menjaga di area pelabuhan dan sekitarnya.³⁷

4. **Pergudangan dan Kantor Perdagangan.**

Sedangkan beberapa kantor dagang yang berada di kawasan Pelabuhan Surabaya antara lain: *Expeditie, Inklarings en Transportbedrijf, Reijnsdrorff, N.V. Java Transport & Handel Mij., Oost Java Prauw Maatschappij, N.V. Droogdok Mij. Soerabaia, N.V. Fabrieken van Spoorwegmateriaal*, dan sebagainya.³⁸

Fasilitas yang tidak kalah penting adalah pembangunan gudang dan kantor perdagangan. Untuk keperluan itu pemerintah menyediakan sejumlah bidang tanah (persil) untuk membangun gudang-gudang penyimpanan barang serta kantor perdagangan. Keberadaan dari gudang-gudang dan kantor perdagangan pada waktu itu semakin diperlukan sejalan dengan makin meningkatnya kebutuhan akan penyimpanan (*storage depot*) barang-barang perdagangan yang tidak langsung didistribusikan (dijual). Terutama sekali fungsi gudang sebagai tempat penyimpanan barang sudah barang tentu mengurangi biaya (ongkos) "tempat". Terbukti bahwa ongkos sewa gudang dengan ketika barang dibiarkan tersimpan di kapal jauh lebih murah. Dapat dikatakan bahwa kedudukan Surabaya sebagai pusat dari aktivitas ekspor-impor

³⁷ Dispenda, *Sedjarah Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur*, 1952., hlm. 198-201.

³⁸ Diambil dari manuskrip Bapak Dukud Imam W. yang dipresentasikan di Jtv pada tanggal 12 Februari 2002. lihat juga von Faber *Nieuw Soerabai*, hlm. 198-240.

disamping berfungsi sebagai pelabuhan intreport³⁹ juga sebagai pelabuhan freeport (bebas). Dengan demikian untuk keperluan tersebut maka pihak pemerintah membangun fasilitas pelabuhan tersebut di beberapa tempat dekat pelabuhan antara lain: gudang yang dibangun di deretan pelabuhan sebelah timur dekat dengan muara Kali Mas. Gudang-gudang tersebut dibangun atas dasar kebutuhan untuk menyimpan barang-barang perdagangan sebelum akhirnya dimuat atau pun didistribusikan.⁴⁰

Sedangkan untuk kantor-kantor perdagangan pada umumnya tidak jauh dari lokasi pelabuhan, disamping dekatnya jarak untuk urusan pelayaran juga mempermudah akses pendistribusian barang-barang perdagangan. Beberapa kantor dagang yang berada di kawasan Pelabuhan Surabaya pada waktu itu adalah :⁴¹

1. *Expeditie, Inklaring en Transportbedrijf, Reijnsdrorff;*
2. *N.V. Java Transport & Handle Mij.;*
3. *Transport & Inklaringskantor, De Zon;*
4. *Oost Java Pratuw Maatschappij;*
5. *N.V. Droogdok Mij. Soerabaia;*

³⁹ Intreport adalah pelabuhan gudang dimana barang-barang yang diimpor dari negara-negara asing dapat disimpan di gudang-gudang pelabuhan sambil menunggu pengapalan lebih lanjut ke daerah-daerah tujuan. Intreport didirikan untuk melayani kepentingan perdagangan, karena para importir terkadang tidak ingin untuk segera mendistribusikan barang-barang di negeri mereka sendiri, atau karena mereka ingin menjual kembali barang-barang tersebut ke negara lain. Dengan menggunakan intreport pajak impor dapat dihindari, sementara itu biaya penggudangan barang-barang perdagangan relatif ringan jika dibandingkan dengan pajak impor. (lihat W. L. Korthals Altes, C.E.I. vol. 12a, *General Trade Statistics 1822—1940*, Amsterdam: K.I.T., 1991, hlm. 31.

⁴⁰ Gudang-gudang di sekitar muara Kali Mas berfungsi sebagai tempat penyimpanan sementara barang-barang perdagangan. Salah satu gudang yang seringkali dipakai untuk menyimpan berbagai macam barang adalah *gedong banger*. Nama tersebut muncul karena bau khas dari gudang tersebut yaitu *banger* (busuk).

⁴¹ von Faber, *Nieuw Soerabaia, op.cit.* hlm. 194.

6. *N.V. Fabrieken van Spooewegmateriaal v/h;*
7. *Orenstein & Koppel, dan sebagainya*

Bahkan sampai pada tahun-tahun pascadepresi global terjadi peningkatan ketika situasi perekonomian dunia sudah mulai pulih secara perlahan. Pada dasarnya fasilitas-fasilitas dalam pelabuhan mayoritas milik pemerintah dan kalangan swasta, sedangkan untuk golongan pribumi sendiri hampir tidak punya “andil” besar dalam sistem perekonomian pada waktu itu. Andil yang dimaksud lebih pada modal yang dikeluarkan guna membangun basis perekonomian, khususnya perdagangan. Pada dasarnya golongan pribumi dan golongan asing lainya (terutama China) turut berperan dalam pengembangan perekonomian pada waktu itu. Terbukti aktivitas pelayaran dan perdagangan lokal juga tak kalah bersaing dengan aktivitas pelayaran dan perdagangan milik pemerintah maupun swasta. Ada dua faktor penyebab pentingnya pelayaran dan perdagangan lokal. *Pertama*, kebiasaan nahkoda atau juru mudi dari kapal-kapal layartersebut bukan orang-orang upahan atau tukang angkut saja, melainkan sebagian besar diantaranya adalah saudagar-saudagar yang turut meperdagangkan barang dagangannya. *Kedua*, pelayaran lokal dapat dengan mudah mengunjungi daerah-daerah yang tidak bisa dilewati kapal-kapal besar secara langsung. Berdasarkan data yang ditulis dalam sebuah jurnal “*Economisch Weekblad*” tertanggal 15 Desember 1933 no. 24, disebutkan ada sekitar 75 % pengangkutan beras di hampir seluruh Hindia Belanda diusahakan melalui pelayaran lokal. Hal ini tentu saja memberikan bukti nyata, bahwa kedudukan dan peran pelayaran lokal begitu penting. Hal terpenting

yang perlu digaris bawahi adalah ketimpangan kebijakan yang diberlakukan bagi golongan diluar pemerintah dan swasta. Apapun itu bentuknya setiap kali kebijakan yang dikeluarkan semata-mata demi kepentingan ekonomi dan politik pemerintah Kolonial.

Berbicara mengenai perdagangan tidak terlepas dari pembagian dalam perdagangan itu sendiri. Perdagangan yang dimaksud terbagi atas lima tingkatan: *Pertama*, kaum penghasil (*producent*) yang disebutkan *fabrikanten*. *Kedua*, *importeur* dan *exporteur* yang sering disebut *groothandelaren* (pedagang besar). *Ketiga*, saudagar perantara besar (*tusschenhandalaren*). *Keempat*, saudagar perantara kecil (*etjeran*). *Kelima*, warung-warung atau kedai-kedai (perdagangan yang paling rendah).

Implikasi dari ramainya kantor-kantor perdagangan yang ada di kompleks pelabuhan berakibat semakin ramainya situasi perekonomian di daerah-daerah sekitarnya. Termasuk juga dengan munculnya pusat-pusat perdagangan, seperti di daerah Jembatan Merah, Kembang Djepoen, dan beberapa daerah perdagangan lainnya. Munculnya pusat-pusat perdagangan tersebut tentu saja menyebabkan semakin ramainya aktivitas perdagangan di dalam kota. Implikasi dari ramainya aktivitas perdagangan tersebut adalah banyak berdiri toko-toko yang dibangun di sepanjang jalan-jalan di pusat kota. Tercatat beberapa toko-toko yang pernah ada di Surabaya anatar lain: Toko Melati (Aminullah), Toko Delima (Boerhanuddin), Toko Moerah (Basjir), Toko Salim Djalil (Salim Djalil), Toko Smyrna (H.A. Djalil), Toko Medan (Komaroedin), Toko Timur

(M. Oesman) Toko Marhaen (Taib Saleh), Toko Sinar (M. Dili), Toko Deli (M. Noerman).⁴²

5. Komisi Bantuan Untuk Pelabuhan.

Sebuah laporan Dinas Pekerjaan Umum di Hindia Belanda menyatakan bahwa dalam rangka melancarkan administrasi pelabuhan, maka pemerintah atas usul Direktur Pekerjaan Umum (*Hoofdstuk Algemeene Zaken*) membentuk suatu komisi pelabuhan. Adapun hal-hal yang terkait dengan permasalahan administrasi tersebut adalah laporan tentang ihwal pelayanan; diantaranya permohonan pembebasan kontrak biaya masuk untuk pelayaran tertentu. Permohonan mengenai sewa pangkalan pelabuhan seluas 175 m bagi kapal-kapal, serta permohonan mengenai sewa lijn (jalur pelayaran) Java-China-Japan. Permohonan untuk segera dibangun pangkalan ahan bakar kapal (*benzinesteiger*). Penentuan kenaikan tarif yang jelas dan ada pelaksana pengawas didalamnya. Permohonan perseroan N.V. Nanyo (milik Jepang) agar merubah kontrak sewa pangkalan dari 10 tahun menjadi 25 tahun. Dan juga dibicarakan mengenai iuran anggota, serta penentuan besarnya dengan jelas.⁴³

Sampai pada tahun 1930 komisi bantuan ini bertugas membantu kepentingan dan administrasi pelabuhan. Sedangkan susunan komisi pelabuhan ini terdiri dari direktur pelabuhan sebagai ketua komisi, kepala pelabuhan,

⁴² Doenia Dagang, "Perdagangan Bangsa kita di Soerabaja," No. 4 taioen III, (Soerabaja: Sarikat-Dagang Soerabaja, 1939), hlm.29.

⁴³ Verslag Burgerlijke Open Werken in Nederlands-Indie over het jaar 1928 (haven wezen) E.D.F.B. Smits, weltevreden 1930, hlm. 22.

pengawas duane ekspor-impur sebagai sekretaris, dan inspektur perkeretaapian (S.S) kesemuanya masuk sebagai anggota. Sedangkan yang bukan anggota komisi namun diperlukan peranannya adalah: agen KPM, direktur Soerabaja Veem, agen internatio. Disamping juga wakil masyarakat yaitu walikota Surabaya, Ir. G.F. Dijkerman.⁴⁴

Komisi ini termasuk juga mengatur tentang perbaikan-perbaikan sarana pelabuhan, penetapan tarif pelabuhan, mengatur lalu-lintas perdagangan, sampai dengan pengadaan sarana dan akomodasi lainnya. Akomodasi yang dimaksud adalah air minum. Listrik, alat pengangkut, kenaikan upah, dan sebagainya. Adapun susunan pengurus komisi pelabuhan Surabaya pada tahun 1924 adalah sebagai berikut:

Ir. H. W. van der Voort, sebagai ketua (direktur) pelabuhan.	---
C. P. Backer Direks, sebagai kepala pelabuhan.	--- Anggota
D. P. R. le Grom, sebagai kepala pengawas. (I. U. & A.)	--- Inti
G. van Reede, sebagai inspektur pengangkutan (S.S.)	---
Ph. M. de Kanter, agen KPM.	---
W. E. Th. Marsman, direktur Soerabaja Veem	--- Bukan
P. F. Zimmermann, agen Internatio	--- Anggota
Ir. G. J. Dijkerman, walikota Surabaya	--- Inti

Perbedaan antara anggota inti dengan bukan anggota inti adalah terletak pada jabatan dan tugas yang diembannya. Kalau anggota inti berurusan langsung dengan masalah pelabuhan (komisi pelabuhan), sedangkan yang

⁴⁴ *Ibid.*

bukan anggota inti merupakan anggota yang mendukung keberlangsungan komisi diatas.

Jika di amati lebih lanjut dari susunan kepengurusan tersebut diatas, sesungguhnya menunjukkan berbagai kepentingan. Kepentingan tersebut baik berasal dari pihak pemerintah pusat dan pemerintah daerah, juga berasal dari pihak swasta. Meskipun dapat dikatakan mengakomodir kepentingan tertentu, namun demikian mereka mempunyai kepentingan bersama dalam mengembangkan peranan pelabuhan Surabaya secara maksimal. Beberapa hal termasuk dalam tugas pengawasan dan pelaksanaan administrasi pelabuhan, dalam hal ini komisi pelabuhan antara lain:

a. Perbaikan (*verbatering*)

Sejak 1 Januari 1928 prasarana daerah pelabuhan telah selesai diperbaiki. Perbaikan ini menyangkut rencana van Goor yang pertama, yaitu memperbaiki jalur Tanjung Perak serta jalan Prapatkurung sebelah utara. Disamping juga perbaikan jalan disepanjang Kali Mas sampai ke utara, terutama sekali pada dinding-dinding sepanjang sungai. Hal ini merupakan prasyarat utama keberlangsungan aktivitas pelayaran untuk dapat terus dilayari. Perbaikan ini diusahakan secara teratur untuk menjaga kemungkinan dari kerusakan. Berturut turut perbaikan Pelabuhan Surabaya terjadi dalam kurun waktu 10 Nopember 1927, 2 April dan 26 September 1928. Kemudian dilanjutkan dalam kurun waktu 21 Januari, 6 Juli, dan 11 Desember 1928.

b. Tunjangan gaji pegawai (*bezoldiging en toelagen*)

Berdasarkan data arsip dari dinas pekerjaan umum, bahwa tunjangan gaji yang diberikan kepada karyawan perusahaan pelabuhan dalam 5 tahun terakhir adalah sebagai berikut:

Tabel (9)

Tunjangan Gaji Pegawai Pelabuhan Surabaya 1924—1928.

1924	1925	1926	1927	1928
f. 363.297.54	f. 344.457.49	f. 328.095.86	f. 316.060.93	f. 273.979.79

Sumber: Diolah dari Verslag Burgerlijke Open Werken in Nederlands-Indie over het jaar 1928.

Dari keterangan tabel tersebut diatas dapatlah dijelaskan disini bahwa terjadi penurunan tunjangan gaji pegawai. Dari tahun 1924 sampai pada tahun 1928 terjadi penurunan sebesar 1,3 %. Gejala ini tak lain masih terpengaruh adanya pekerjaan berat yang harus diselesaikan pemerintah dalam rangka modernisasi pelabuhan. Pembangunan fasilitas pelabuhan membutuhkan biaya yang cukup besar, sehingga berdampak pada tunjangan gaji pegawai akibat maksimalisasi dana. Perlu dijelaskan disini bahwa tunjangan gaji pegawai sering kali terjadi perubahan sesuai dengan kebijakan yang mengatur masalah tersebut.

c. Tarif pelabuhan (*haventarieven*)

Berdasarkan laporan Kepala Bagian Pelabuhan Surabaya (*Hoofdstuk Haven van Soerabaia*) bahwa sampai pada tahun 1927 hingga 1928 terjadi perubahan tarif pelabuhan. Untuk lebih jelasnya mengenai tarif masuk

pelabuhan pada tahun-tahun sebelum maupun sesudah itu dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel (10)

Uraian Tarif masuk Pelabuhan Surabaya 1922—1928
(dalam ton brutto per-1000 kg).

Tahun	Pelabuhan Laut	Pelabuhan Perahu	Total
1922	f. 731.094.98	f. 242.302.48	f. 973.397.46
1923	f. 569.332.47	f. 228.099.04	f. 897.421.51
1924	f. 723.690.07	f. 199.029.01	f. 922.719.08
1925	f. 794.875.94	f. 198.538.16	f. 993.414.10
1926	f. 790.593.63	f. 177.577.39	f. 968.171.02
1927	f. 766.028.14	f. 126.587.82	f. 892.625.96
1928	f. 951.094.15	f. 117.162.63	f. 1.068.211.78

Sumber : Diolah dari Verslag Burgerlijke Open Werken in Nederlands-Indie over het jaar 1928.

Tabel di atas menunjukkan terjadinya fluktuasi tarif masuk pelabuhan. Antara pelabuhan laut dan pelabuhan perahu jelas berbeda mengenai besar tarifnya, hal ini disesuaikan dengan besarnya kapal dan muatan.

d. Administrasi kedatangan kapal (*scheepbezoek*)

Berdasarkan data statistik berupa uraian tentang aktivitas keluar-masuk kapal-kapal perdagangan dengan berat rata-rata 300 ton-netto dalam kurun waktu 1919—1940 dapat dilihat pada tabel (11) dibawah ini. Data di bawah ini menunjukkan administrasi kedatangan kapal (*scheepbezoek*) dalam kurun lima belas tahun terakhir.

Tabel (11)

**Kedatangan Kapal di Pelabuhan Surabaya
Dalam Kurun Waktu 1919—1940.**

Tahun	Jumlah Kapal	Jumlah Netto (m)
1919	1.484	7.345.438
1920	1.512	8.157.688
1921	1.763	9.679.025
1922	1.712	9.708.693
1923	1.709	10.510.254
1924	1.888	12.252.317
1925	1.914	13.119.568
1926	1.913	13.759.835
1927	2.085	14.653.831
1928	2.311	17.084.728
1929	2.580	19.342.206
1930	2.510	18.547.425
1935	-	-
1939	1.940	25.456.376
1940	-	-

Sumber : Diolah dari Verslag Burgerlijke Open Werken in
Nederlands-Indie over het jaar 1928 dan DISPENDA 1952.

Perbandingan jumlah kedatangan kapal dalam kurun waktu 1919—1925 terjadi kenaikan yang cukup signifikan, baik jumlah kapal maupun volume (isi) kapal. Satu hal yang paling menarik adalah dalam kurun waktu 1927—1928, dimana merupakan tahun-tahun menjelang depresi global. Kenaikan ini berturut-turut 11 % naik menjadi 17 %. Pada dasarnya kenaikan jumlah kapal yang datang berpengaruh pada volume ekspor dan impornya. Seperti yang terlihat pada tahun 1926 sebesar *f.* 581.417 untuk impornya, sedangkan ekspornya sebesar *f.* 944.840. Pada tahun 1928 untuk volume ekspornya sebesar *f.* 1.811.726 dan volume impornya sebesar *f.* 677.873. Ini menunjukkan terjadinya peningkatan untuk ekspornya sebesar 1,9 %, sedangkan impornya sebesar 1,2 %. Jumlah volume dan panjang rata-rata kapal pada tahun 1919

adalah 4.949 m³ dan pada tahun 1928 adalah 7.390 m³, artinya terjadi kenaikan sebesar 1,5 %.⁴⁵ Sedangkan panjang rata-rata besarnya ukuran kedalaman tempat berlabuhnya kapal dapat dilihat pada tabel (12) berikut ini:

Tabel (12)

Besar Rata-rata Kedalaman Galangan Kapal.

Tahun	Panjang Rata-rata	Besarnya ukuran Kedalaman
1924	49.1 d.m.	78.6 d.m.
1925	48.7 d.m.	76.2 d.m.
1926	49.2 d.m.	78.- d.m.
1927	49.7 d.m.	74.1 d.m.
1928	50.9 d.m.	81.- d.m.

Sumber : Diolah dari Verslag Burgerlijke Open Werken in Nederlands-Indie over het jaar 1928.

Dalam beberapa tahun terakhir banyak kapal-kapal besar yang berkunjung di Pelabuhan Surabaya. Diantaranya motorship (m.s) "Christian Huygens", perusahaan pelayaran "Nederlands". Rata-rata besar ukuran kapal adalah sebagai berikut: panjang 173 m, lebar 20.72 m, volume 44.296 m³ (berat kotor) dan 26.259 m³ (berat bersih). Nama-nama kapal-kapa yang datang di Pelabuhan Surabaya antara lain: "Bondowoso" dari Rotterdamsche Lloyd, "Gretafield" dari British Molusses Cy, dan "Antietam" dari Antietam Shipping Company.⁴⁶

c. Lalu-lintas Perahu (*prauwverkeer*)

Pada periode 1924 sampai dengan 1928 terjadi penurunan jumlah perahu, dimana jumlah perahu pada tahun-tahun awal mencapai 437 buah

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 23.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 24.

dengan isi rata-rata 52.071 m³. Pada perkembangan selanjutnya mencapai 268 buah dengan isi rata-rata 27.779 m³ pertahun. Dengan demikian terjadi pengurangan jumlah perahu sebesar 38,6 % dan pengurangan isi rata-rata sebesar 46,6 %.

Untuk pengangkutan serta pemindahan jumlah muatan perahu pada tahun 1924 adalah sebesar 1.416.882 dan pada tahun 1928 sebesar 1.111.419. Dengan melihat jumlah tersebut diatas bisa dilihat terjadinya penurunan jumlah muatan sebesar 21,5 %.⁴⁷ Dapatlah dimengerti jika eksistensi perahu semakin lama tergantikan dengan jenis kapal yang lebih modern (kapal uap). Hal ini berdasarkan pertimbangan akan efektifitas dana dan tenaga yang dikeluarkan dalam proses pengangkutan yang dimaksud.

Dengan demikian kehadiran komisi ini berpengaruh besar bagi lancarnya aktivitas pelabuhan. Pengaturan-pengaturan yang berhubungan langsung dengan kepentingan pelabuhan tidak lain adalah untuk mengembangkan semaksimal mungkin potensi pelabuhan tersebut.

D. Pola Pengangkutan dan Penyimpanan Barang di Gudang

Pada pertengahan terakhir abad XX di Surabaya telah berkembang arus perkapalan dan pergerakan barang yang menjadikan Surabaya sebagai kota pelabuhan terpenting di Hindia Belanda. Penggunaan barang-barang perdagangan saat itu tidak sebanding dengan barang-barang yang ada di kota-kota pelabuhan kecil di luar Surabaya. Sehingga arus pergerakan barang

⁴⁷ *Ibid.*

tersebut tidak hanya berasal dari satu tempat saja. Akibatnya terjadi pemasukan barang-barang perdagangan secara berkala, dalam hal ini Pelabuhan Surabaya bertindak sebagai *central point* arus pergerakan barang.

Dalam konteks Pelabuhan Surabaya, pola pengangkutan barang-barang tersebut (barang ekspor maupun impor) dikapalkan dengan sekoci (*schoener*) di sekitar pelabuhan itu, yang jaraknya terpisah $3\frac{1}{2}$ kilometer dari Kali Mas. Proses pembongkaran muatannya berada di kompleks duane pada aliran kiri sungai (Kali Mas). Prosesnya pengangkutannya adalah sebagai berikut: barang-barang yang hendak di kapalkan terlebih dahulu masuk Pelabuhan Surabaya. Di mana setelah pengujian dan pembayaran cukai yang dibebankan, maka barang-barang tersebut diangkut menuju gudang yang terletak di dekatnya. Pengapalan produk ini dilakukan di luar kompleks duane, di mana gudang-gudang swasta yang terletak di arus hilir pada aliran kanan sungai dan sebagian kecil juga dibangun di dekat pelabuhan besar di aliran kiri. Di sepanjang kedua aliran ini terdapat jalan tembus sehingga pengangkutan barang dari gudang menuju perahu harus melewati lalu-lintas selat ini. Hal ini yang menimbulkan hambatan bagi keduanya. Pada kedua aliran sungai itu selanjutnya sebuah kompleks jalan kereta api kecil dibuka dengan melalui sarana garis cabang yang dibuka di samping gudang. Di sepanjang jalan kereta api ini melayani pengangkutan barang-barang menuju gudang. Disamping juga dapat secara langsung memuat perahu dari gerbong kereta api dan sebaliknya.⁴⁸

⁴⁸ *Polytechnisch Weekblad* tanggal 7 April 1927 No. 15, hlm. 256.



Kira-kira sekitar 2 kilometer terakhir sepanjang aliran sungai ini tidak terdapat gudang. Pada aliran kanan masih ada kompleks angkatan laut (*Marine Establishment*). Komplek angkatan laut ini memiliki pelabuhan sendiri bagi kapal-kapal perang pemerintah dan armada laut. Kompleks pelabuhan ini memiliki jalan keluar sendiri menuju Selat Madura di sebelah timur Kali Mas. Sekoci-sekoci yang membawa barang-barang ekspor-impor menuju pelabuhan utama sebagai akibat dari kondisi yang dilukiskan di atas, harus melewati perahu-perahu yang berderet di sepanjang kedua aliran itu.

Sedangkan kondisi pengangkutan yang ada di sungai adalah sebagai berikut: sungai ini memiliki lebar 30 meter, sehingga tak jarang lalu-lintas di sungai dengan perahu yang keluar-masuk begitu padat. Diantara sejumlah sekoci yang memuat dan membongkar sering berjajar dalam dua deretan yang ditambatkan pada kedua sisinya. Kondisi semacam ini, dimana pergerakan kapal-kapal yang hendak ditambatkan mengalami hambatan. Sehingga kapal-kapal harus dikemudikan secara perlahan-lahan dan berulang kali mengalami penghentian. Pada periode antara 1910 dan 1920 penghentian ini berulang kali muncul sehingga mereka berpindah dari satu perahu ke perahu lain dan dengan mudah bisa mencapai yang lain. Perahu ini sering saling ditambatkan di antara kedua aliran ini, yang harus menuntut kapal penarik untuk bisa menghindari hambatan yang muncul baik di arus atas maupun hilir, karena ini tidak lagi mungkin dikerjakan dengan tenaga tangan.⁴⁹

⁴⁹ Ibid., hlm. 258.

Jumlah barang yang ditangani persekali atau perminggu kerja sebagai akibat dari kondisi tersebut di atas, akhirnya tidak bisa dibatasi dengan kapasitas angkut armada perahu. Sehingga terlihat jelas muncul masalah pengangkutan sebagai akibat dari kurangnya lahan untuk menambatkan perahu, terutama sekali bagi kapal-kapal pengangkut dan pembawa barang.

Sedangkan untuk memperluas tambatan bagi perahu jelas tidak dimungkinkan, sebagai akibat dari kondisi sungai (Kali Mas) yang tidak bisa diperlebar lagi. Salah satu cabang alternatif adalah kali Pegirian, namun demikian bagi tujuan ini tidak lagi digunakan. Hal ini terkait dengan sempitnya lahan bagi pergerakan arus kapal dan juga sangat banyak tikungannya. Sementara itu pada muaranya terdapat pendangkalan, yang menghambat perahu pada saat air surut dalam berlayar keluar dan masuk. Di tempat ini selanjutnya juga tidak ada kesempatan lain di mana orang bisa memuat atau membongkar sekoci-sekoci pembawa barang.

E. Permasalahan Di sekitar Pelabuhan

Permasalahan-permasalahan di sekitar pelabuhan merupakan kondisi dinamik yang secara tidak langsung membutuhkan penanganan secara terpadu. Penanganan tersebut pada dasarnya sejalan dengan tingkat perkembangan pelabuhan itu sendiri. Dengan teratasinya permasalahan-permasalahan yang ada membuktikan eksistensi pelabuhan yang dimaksud. Beberapa permasalahan yang ada di Pelabuhan Surabaya antara lain:

1. Masalah Lahan Penimbunan

Masalah klasik yang paling banyak membutuhkan perhatian adalah masalah lahan penimbunan. Dalam konteks Pelabuhan Surabaya berbagai permasalahan mengenai lahan penimbunan paling banyak mendapat sorotan. Hal ini terkait dengan banyaknya pengaduan-pengaduan dari pihak-pihak yang bersangkutan, terutama dari agen-agen perkapalan yang menuntut segera diadakan perluasan dan sebagainya.

Dari sejumlah tuntutan terbukti di Surabaya ada kebutuhan mendesak bagi lahan niaga yang terletak pada air dangkal. Dalam keputusan pemerintah tertanggal 14 September 1917 No. 18 berisi wewenang bagi penggarapan sebagian dermaga timur di kolam pelabuhan untuk jarak 60 meter. Penggarapan ini dengan cara penutupan parit dan peninggian dengan pasir dan perbaikan daya tampung lahan yang ada melalui pemasangan timbunan pasir sementara. Sedangkan pemasangan batu baru dilakukan. Pada bulan Juni 1917 dengan bantuan Perusahaan Pemborong Holland aktivitas ini dimulai. Selama pelaksanaan ini penyimpangan penting dan kerugian pasir dengan penimbunan pasir yang ada di bagian bawah tanah yang lunak. Pada tahun 1919 mereka menyelesaikan dengan penimbunan pasir sementara dan pada awal 1920 dimulai dengan penggalian. Pasir yang digali akan digunakan untuk meninggikan lahan yang disewakan di tempat lain dan untuk membuka jalan baru. Pada akhir 1920 seluruh proyek telah selesai sehingga lahan bisa disediakan. Pada tahun 1921 dan 1922 masih ada beberapa pekerjaan kecil yang dilakukan, seperti pembangunan dalam pemasangan batu lebih lanjut untuk

lahan pergudangan. Lahan pergudangan sebagian belum selesai hingga pada tahun 1920, sedangkan total biaya seluruhnya yang telah dikeluarkan dana sebesar f 891.582,22.⁵⁰

Dengan persetujuan lebih lanjut dari pemerintah pada tahun 1917, maka dimulailah dengan perbaikan lahan. Dimana lahan ini disewakan kepada Perusahaan Minyak Standard atau New York untuk menimbun bahan yang mudah terbakar, yang terletak di sebelah barat kolam pelabuhan. Lahan ini yang pada mulanya ditimbuni dengan lumpur terletak pada ketinggian 0,36 M + SHVP dilakukan penimbunan pasir. Selama pelaksanaannya kehilangan pasir yang besar terjadi. Lapisan lumpur di bagian bawahnya, sebagai akibat dari proyek pengerukan yang berlangsung bagi tanggul batubara dan untuk kanal barat serta penimbunan pasir. Sehubungan dengan ini, proyek untuk sementara dihentikan dan baru diulangi setelah penimbunan pasir pada lahan di belakang tanggul batubara dan peninggian lahan di kanal barat diselesaikan. Setelah tidak ada perubahan penting dalam penimbunan pasir yang terjadi lagi, lahan ini digali sampai 1 M + SHVP. Pada tahun 1921 proyek ini selesai dan saat itu jumlah dana yang dikeluarkan f 367.932,10.⁵¹

Atas permohonan Perusahaan Galangan Surabaya yang akan memperluas lahan dan bengkel kerja di kompleks pelabuhan, pada keputusan pemerintah tanggal 2 Juli 1919 nomer 38 disetujui bahwa sebuah lahan seluas 40 X 150 meter, yang berhubungan dengan lahan yang disewakan kepada

⁵⁰ Verslag der Burgerlijke Open Werken in Nederlandsch-Indie Over de Jaren 1916—1922 (Haven Wezen) Landsdrukkerij-Batavia 1925, hal. 71

⁵¹ *Ibid.*

perusahaan tersebut akan dilapisi. Dalam hal ini pasangan batu baru bisa dibongkar, setelah itu dengan penyemprotan dimana bantuan Perusahaan Pemborong Holland diminta dan bisa dimulai pada akhir 1919. Seluruh proyek untuk membuat pasangan batu baru telah disiapkan pada tahun 1921. Seluruh pengeluaran berjumlah f128.778,37.⁵²

Sehubungan dengan kekurangan lahan penimbunan yang mendesak, terutama demi kepentingan gula yang tidak bisa dikapalkan, pada tahun 1917 berdasarkan keputusan pemerintah mulai dilakukan pembangunan enam hangar di lahan yang termasuk pada tembok tanggul yang dikelola sendiri pada bagian selatan tanggul utara. Untuk ini digunakan kerangka besi yang pada mulanya disiapkan bagi pembangunan gudang garam di Madura, dimana sebaliknya proyek besi ini terbukti kurang baik sementara dengan perubahan penting banyak manfaat yang diberikan bagi gudang penimbunan di pelabuhan. Pada tahun 1917 gudang ini sebagian besar telah selesai dan pada tahun itu mereka telah digunakan. Dalam keputusan pemerintah 5 Pebruari 1918 nomer 45 telah disediakan f198 ribu dimana f197.075,20 telah dikeluarkan.⁵³

Terlepas dari argumen tersebut di atas, beberapa laporan mengenai tuntutan (komplain) mengenai kurangnya lahan penimbunan lahan cukup banyak diajukan. Dalam sebuah laporan dari agen perkapalan berkaitan dengan kondisi di Pelabuhan utama dapat dijelaskan sebagai berikut:

⁵² *Ibid.*, hal 72.

⁵³ *Ibid.*, hal 73.

Dinas Bea & Cukai
Ekspor-impor
Cabang Surabaya
Nomer 1574

Surabaya, 14 Oktober 1913

Kepada:
Inspektur Kepala Dinas Bea &
Cukai Ekspor-Impor

Dengan tujuan untuk memberitahu Paduka tentang tindakan yang diambil untuk memperoleh lahan penimbunan lebih luas bagi pelabuhan besar di sini, seperti yang Paduka perlu ketahui, saya telah menyampaikan bahwa oleh kepala bagian pengairan 4 di sini wewenang telah diminta untuk membangun sebuah gudang kayu di lahan pelabuhan besar di sini sebelah barat bangunan M. Surat yang ditujukan kepada Direktur Pekerjaan Umum dari kepala cabang tersebut yang telah saya terima dengan permintaan untuk memberikan informasi dan menunjukkan desakan bagi proyek dimaksud, oleh saya bersama dengan surat yang saya sampaikan kepada Direktur Pekerjaan Umum hari ini saya kirimkan kepada Residen Surabaya sebagai pemberitahuan lebih lanjut.⁵⁴

Laporan tersebut di atas membuktikan kurangnya lahan penimbunan yang ada di pelabuhan. Kondisi tersebut pada dasarnya sudah diantisipasi sebelumnya. Namun demikian pesatnya arus pergerakan barang sangat menyulitkan penempatan barang-barang yang hendak disimpan. Terbukti banyaknya gudang-gudang yang telah penuh dan tidak muat untuk di isi barang lagi. Kondisi semacam ini diperparah dengan kurang sistematisnya administrasi kedatangan kapal, dimana penyewaan salah satu perusahaan kapal atas lahan gudang yang dimaksud dapat dengan mudah ditempati perusahaan kapal lain. Hal ini tentu saja menimbulkan kesulitan dari perusahaan kapal pertama. Dengan semakin tidak jelasnya proyek penanggulangan lahan pelabuhan maka muncul penerapan sistem "siapa yang datang lebih dahulu, bisa membongkar lebih dahulu". Kondisi semacam ini tentu saja merugikan kepentingan-

⁵⁴ *Gemeentebld Soerabaja* 1923 No. 28

kepentingan pihak-pihak tertentu berkaitan dengan masalah tempat, biaya serta waktu. Perusahaan-perusahaan besar, seperti SMN Lloyd, Oceaan dan sebagainya sering kali merasa dirugikan dengan sistem tersebut. Banyak sekali laporan-laporan singkat tentang peristiwa penting, dimana perahu maupun kapal harus kehilangan waktu dengan menunggu sebelum pembongkaran dimulai.

Harapan dari beberapa agen perusahaan kapal kepada dinas bea cukai pelabuhan untuk segera memperhatikan kondisi pelabuhan tersebut. Dengan memperhatikan sedikitnya perluasan daya tampung pelabuhan atau paling tidak memberikan solusi lain, misalnya membangun sebuah intrepot besar dilahan terbuka untuk digunakan sebagai gudang penimbunan.

Penjelasan mengenai kondisi arus pengapalan kapal-kapal besar yang datang tiap tahun di pelabuhan adalah sebagai berikut:⁵⁵

- kapal *van Noort* tiba tanggal 24 Juni, perahu di pelabuhan 26 Juni, baru bisa bongkar di gudang F tanggal 27 Juni;
- kapal *Cimanuk* tiba tanggal 25 Juni, perahu siap di pelabuhan 26 Juni, baru bisa bongkar di gudang A tanggal 28 Juni;
- kapal *Cipanas* tiba tanggal 25 Juni, tidak ada perahu yang tersedia karena kurangnya lahan penimbunan sebelum tanggal 27 Juni, perahu masuk tanggal 28 Juni, saat itu bisa membongkar di gudang C dengan lahan yang sangat tidak memadai.

Pada tanggal 26 Juni kapal *van Noort*, *Cimanuk*, *Cipanas* dan *Reyniers* masuk, praktis tidak ada lahan sama sekali. Untuk kapal *van Waerwyck* di gudang A tanggal 21 Juni dan *Cimahi* di gudang A tanggal 18 Juni, diputuskan bahwa gudang B dan H sangat tidak mencukupi. Kapal *Cimahi* pada tanggal 25 dan 26 Juni bisa bersandar di pelabuhan namun tidak bisa membongkar karena kurangnya ruang.

- kapal *van Overstraten* tiba 27 Juni, perahu masuk 28 Juni, baru bisa bongkar 1 Juli di gudang C;
- kapal *s'Jacob* tiba 28 Juni, perahu masuk 29 Juni, baru bisa bongkar 1 Juli di gudang D
- kapal *v.d.Hagen* tiba 29 Juni, perahu masuk 30 Juni, baru bisa bongkar 1 Juli di gudang A

⁵⁵ *Ibid.*

- kapal *Rumphius* tiba 1 Juli perahu masuk 2 Juli, baru bisa bongkar 3 Juli di gudang F
- kapal *Rochussen* tiba 2 Juli, perahu masuk 3 Juli, baru bisa bongkar 5 Juli di gudang G
- kapal *Bysskes* tiba 2 Juli, perahu masuk 3 Juli, baru bisa bongkar 4 Juli di gudang G
- kapal *Tasman* tiba 2 Juli perahu masuk 2 Juli, baru bisa bongkar 3 Juli di gudang A
- kapal *Lombok* tiba 2 Juli, perahu masuk 3 Juli, baru bisa bongkar 4 Juli di gudang I
- kapal *Halvard* tiba 2 Juli perahu masuk 3 Juli, baru bisa bongkar 5 Juli di gudang H

Kapal *Rumphius*, *M. Rochussen* dan *Tasman* kembali tertunda dalam pembongkaran perahu karena lahan yang sangat tidak memadai. Kapal *Celebes* tiba 4 Juli, perahu masuk 5 Juli, baru bisa bongkar 7 Juli di gudang I dimana juga kapal *Lombok* sedang membongkar. Kapal *Ceram* tiba tanggal 30 Juni, menerima ijin dengan perahu 4 Juli (harus menanti sampai kapal *Lombok* selesai) untuk bisa mulai membongkar di gudang pelabuhan M pada tanggal 8 Juli. Kapal *Ambon* tiba 7 Juli, perahu masuk 8 Juli, baru bisa membongkar 10 Juli di gudang H. Kapal *K. der Nederland* tiba tanggal 9 Juli, perahu masuk 10 Juli, bisa membongkar hari itu di gudang A. Semuanya harus menghadapi kekurangan lahan penimbunan di pelabuhan.

Kapal *Grotius* tiba tanggal 23 Juni, perahu masuk 24 Juli, baru bisa membongkar 26 Juli di gudang J. kapal *Nias* tiba tanggal 3 Agustus, perahu masuk 4 Agustus, baru bisa membongkar 6 Agustus di gudang B dan C yang juga sangat kekurangan lahan penimbunan. Kapal *Timoer* tiba tanggal 5 Agustus, perahu masuk 8 Agustus, baru bisa membongkar 9 Agustus di gudang H, juga terlalu sedikit lahan, harus menanti 2 hari karena kurangnya perahu. Kapal *Citarum* tiba 9 Agustus, perahu masuk 10 Agustus untuk pembongkaran muatan oleh kami dianjurkan ke bekas kantor pelabuhan yang direstorasi, kini menjadi gudang N. Kami sebaliknya tidak mau menggunakan gudang ini, karena peluang pencurian yang terlalu besar. Pada sisi jalan galangan ada sebuah kerangka bangunan lama yang didirikan dengan sisa-sisa bata, yang bisa dijadikan sebagai kusen terbuka berukuran 1½-2 dm. Atas protes kita untuk ini pada sisi luar dilakukan pemakuan dengan ketebalan 1 cm dan lebar 2 ½ cm, yang bisa dianggap sebagai jendela yang aman. Selanjutnya pada sisi luarnya terdapat bis surat, yang juga mudah memberikan kesempatan pencurian untuk masuk dari sana ke salah satu atap gudang melalui salah satu jendela atas gudang yang tidak dilengkapi dengan teralis besi. Kondisi ini masih belum diperbaiki.

Kapal *Citarum* baru bisa mulai membongkar di gudang I pada tanggal 12 Agustus. Di sini kami tidak mengalami peristiwa seperti ketika pembongkaran dari KPM dengan 3, 4 atau bahkan 5 dan 6 kapal di sebuah gudang. Begitu juga kami melaporkan semua peristiwa ketika perahu hanya perlu menanti sehari di pelabuhan. Daftar dari jumlah muatan yang kita bongkar

sejak awal tahun 1911 di pelabuhan besar kami lampirkan, yang nampaknya menunjukkan bahwa pada bulan April 1913 dan setelah itu banyak muatan yang selalu dibongkar di pelabuhan besar pada tahun-tahun sebelumnya, kini disetorkan di luar pelabuhan untuk secepat mungkin bisa memenuhi kekurangan lahan. Barang-barang yang dimaksud di sini terutama adalah karung goni bekas KPM dan JBL, kopi dan kayu kuning bekas milik KPM, bawang dan kacang bekas KPM dan JCJL, dan menurut penafsiran semuanya mencapai 750-800 koyang selama April dan Mei dan setidaknya 1000 koyang per bulan selama Juni dan Juli.

Sebaliknya kami tidak menganggap sulit namun mengajukan protes, tetapi belakangan ini toh telah ada perbaikan. Hampir tidak ada kapal yang mulai membongkar (dengan ini hanya kapal besar dan bukan kapal milik KPM) sebelum pada mulanya disediakan lahan oleh agen perkapalan terkait dengan kuli-kuli yang diperlukan. Selanjutnya kami memberitahu Anda bahwa selain kapal-kapal *Karimoen*, *Rabenfels*, *Van Linschoten* dan *Nias* yang ditambahkan untuk pembongkaran dengan 300, 250, 250 dan 1000 koyang barang yang masih dibawa ke pelabuhan, di sini pada hari-hari pertama masih bisa diharapkan kapal-kapal berikut ini:

- *Melchior Treub* (5 Agustus 1913) dengan 350 koyang
- *Timor* (5 Agustus 1913) dengan 600 koyang
- *Citarum* (6 Agustus 1913) dengan 700 koyang
- *Ciliwung* (7 Agustus 1913) dengan 400 koyang
- *K. Willem III* (7 Agustus 1913) dengan 700 koyang

Laporan ini hanya menyangkut barang-barang yang dibongkar di pelabuhan dan tidak termasuk barang bebas. Dengan demikian dengan melihat uraian di atas pada akhirnya pihak pelabuhan harus mengambil tindakan dan secepat mungkin mengadakan perbaikan akibat kurangnya lahan penimbunan. Sebab hal ini akan sangat mempengaruhi kondisi serta perkembangan pelabuhan di masa mendatang.

2. Masalah Cukai Pelabuhan

Peraturan cukai di Pelabuhan Surabaya untuk Surabaya pada awalnya mengetrapkan: "dibebaskan dari cukai pelabuhan selama dua bulan setelah awal kunjungan kapal atas tanggung jawab jumlah cukai pelabuhan yang dipungut

perkunjungan metric-tons bruto. Dalam pasal 8 sub b tentang peraturan cukai pelabuhan untuk Surabaya berisi tentang peraturan dimana masa tinggal di pelabuhan tidak boleh dihentikan. Pandangan ini jelas tidak bisa dibantah, karena terkait dengan pembebasan cukai pelabuhan laut selama dua bulan setelah awal kunjungan. Peraturan cukai Pelabuhan Surabaya mulai diberlakukan baru pada tahun 1920, hal ini terkait dengan baru terselesaikannya proyek perbaikan pelabuhan sampai pada tahun 1918.⁵⁶

Baru pada bulan juni 1922 direktur pelabuhan diberi wewenang untuk memungut jumlah maksimal cukai pelabuhan sejak 1 Juli. Peraturan ini berlaku pada kunjungan singkat dari pada masa yang menurut tarif cukai tersebut. Karena direktur pelabuhan Surabaya memanfaatkan wewenang ini, ternyata sejak 1 Juli perubahan tarif diterapkan. Kondisi ini memungkinkan penarikan tarif yang lebih tinggi dari pada yang disepakati dengan masa kunjungan. Sedangkan mengenai tarif pelabuhan berkisar antara 60—75 sen tiap hari, bergantung dengan jumlah dan isi muatan.⁵⁷ Lebih jelasnya lihat sumber-sumber arsip yang ada di lampiran berupa laporan-laporan berkaitan dengan masalah cukai maupun mengenai laporan perundangan masalah cukai. (lihat pada lampiran hal.)

3. Masalah Penyediaan Air di Pelabuhan.

Hal yang tak kalah pentingnya adalah masalah penyediaan air bagi kepentingan di pelabuhan. Sebelum tahun 1921 penyediaan air bagi kapal-kapal

⁵⁶ *Staatsblad* 1920, No. 6

⁵⁷ Departement der Burgerlijk Openbare Werken Weltevreden, 1923, hal. 2-3.

di pelabuhan dan pelabuhan laut dilakukan oleh perusahaan swasta, yaitu perusahaan *Waterleverantie*. Untuk memenuhi semua tuntutan kesehatan dipandang perlu menyediakan air atas pengelolaan sendiri. Dalam kaitan pembukaan pembicaraan pada tahun 1920 untuk membuat harga perusahaan pemasok air. Dimana pengambilalihan oleh perusahaan pelabuhan sejauh ini dianggap cocok untuk kondisi pada waktu itu. Setelah mencapai kesepakatan dengan perusahaan tersebut, dalam keputusan pemerintah tanggal 17 Nopember 1920 nomer 54 dana f 200 ribu disediakan. Dimana f 150 ribu diserahkan kepada P.T. *Waterleverantie* untuk material yang disediakan di Surabaya. Bersamaan dengan pengambil alihan material ini, masih ada sebuah perahu air yang ditempatkan di pelabuhan kecil untuk diambil alih. Sementara itu masih ada beberapa bagian yang disediakan untuk melakukan perbaikan yang penting. Pada akhir tahun 1922 dana seluruhnya yang dikeluarkan guna pembangunan fasilitas tersebut adalah sebesar f 185.195,75.⁵⁸

Permasalahan mengenai laporan-laporan seputar permasalahan penyediaan air maupun anggaran dasar pemerintah dalam menyusun peraturan mengenai peraturanyang dimaksud dapat dilihat pada lampiran hal. x.

4. Masalah Keamanan.

Masalah yang paling serius dan perlu segera ditangani adalah masalah keamanan. Beberapa kasus pencurian di gudang-gudang pelabuhan cukup memberi bukti kurangnya keamanan penyimpanan barang di gudang. Kurangnya sarana penjagaan ditambah lagi luasnya area pergudangan

⁵⁸ Verstag der Burgerlijke..., 1925, hal. 74.

menyulitkan pengawasan secara intensif keamanan di pelabuhan. Selain itu kurangnya para penjaga akibat minimnya pengawas (opas pelabuhan) mempermudah ruang gerak pencuri untuk mengambil barang-barang di area pergudangan. Terlebih dari beberapa kasus yang diungkap terbukti pihak dalam juga turut serta dalam kasus pencurian tersebut.

Dalam sebuah laporan agen perkapalan di Surabaya kepada pengawas gudang di pelabuhan dapat dijelaskan sebagai berikut:

Agen Perusahaan Kapal Surabaya

Surabaya, 15 Juni 1914

Kepada :

Pengawas IUR & A Surabaya

Seperti yang telah dilaporkan oleh Tuan Eskes beberapa hari lalu, telah diketahui bahwa penutupan pintu gudang N harus dianggap tidak tepat. Gembok pintu ini telah digeser dan karenanya kawat penyegelnya ditarik, dengan beberapa skrup sangat pendek di sana-sini dengan paku biasa pintu bisa diperkuat. Dengan alat pemutar skrup kecil semua rantai ini bisa dilepaskan, sehingga penutupan pintu tidak ada gunanya dan jalan masuk bagi pencuri untuk barang-barang yang disimpan di gudang telah terbuka lebar.

Seperti yang Anda ketahui terutama pada masa belakangan ini dari gudang itu masih banyak barang dicuri; belum lama ini pada hari Sabtu masih nampak bahwa dari peti sarung milik pemerintah dicuri yang bobotnya mencapai 9 kg. Kami tidak menduga sama sekali bahwa di antara pegawai kita tidak ada unsur buruk yang tersembunyi (sebaliknya pada bulan lalu kami telah melaporkan seorang mandor kita yang dicurigai kepada polisi dan mungkin masih akan ada yang menyusul pada hari-hari berikutnya). Toh nampak bagi kita bahwa hilangnya seluruh barang dari gudang N dan gudang-gudang lain hanya bisa dilakukan pada malam hari dan kami mendesak Anda untuk melakukan perbaikan secepat mungkin terutama bagi penguncian gudang N. dengan cara yang mudah dan sangat memuaskan ini bisa dilakukan dengan mengganti semua sekrup melalui paku panjang, yang ujungnya akan masuk pada sisi dalam.

Dari kondisi ini, pengawasan yang diterapkan hanya mencakup wewenang beberapa agen perusahaan perahu, yaitu di sungai, dermaga dan pelabuhan laut. Bila tindakan yang diambil bisa menuntut pengeluaran besar pada pihak yang terkait, kami berharap agar mereka memberikan sukses dan akhirnya Surabaya terbebas dari nama buruk yang perlahan-lahan melekat padanya. Inisiatif swasta ini bisa diajukan, apa yang tidak terjadi dari pihak

pemerintah. Gudang ini, yang dahulu merupakan bagian dari bekas kantor pelabuhan, dengan pembongkaran beberapa tembok sebelah dalam, pemasangan dinding seng, berubah menjadi gudang penimbunan; pada tembok samping banyak pintu kayu dipasang yang ditutup dengan gerendel. Kini gembok yang tergantung pada gerendel itu hanya diperkuat dengan dua sekrup berukuran 1" panjangnya di pintu, di sana-sini bahkan diperkuat dengan paku saja. Tanpa kesulitan salah satu gembok pintu bisa dicabut dan kemudian kembali dengan sebuah pisau kecil bisa diputar sekrupnya, setelah itu tidak lagi nampak bahwa pintu ini sulit dibuka. Penyegehan pintu yang terkenal dilakukan melalui tongkat, yang diganti dengan gembok, setelah itu pada kedua ujung tongkat ini diikatkan sebuah tali. Dengan lepasnya gembok ini sebaliknya tali menjadi terlepas dan kembali pemasangan gembok bisa digeser. Penyegehan masih utuh. Dengan demikian setelah penutupan gudang tidak lagi ada pencurian.

Belakangan ini di gudang itu sejumlah besar kasus pencurian terjadi, dimana ketidakjelasan bisa dijernihkan setelah pengungkapannya. Diharapkan agar duane di sini yang telah dilapori oleh agen perusahaan perkapalan secara panjang lebar akan mengambil tindakan untuk menutup gudang N secara memadai. Jadi perlahan-lahan dugaan berubah menjadi kepastian bahwa di tempat ini terdapat gerombolan pencuri yang terorganisir baik, dimana pegawai berbagai lembaga terlibat di dalamnya. Dari salah satu agen perkapalan kami mengetahui bahwa mereka tidak segan mengeluarkan biaya untuk menghindari kasus pencurian ini, namun sampai sekarang belum memperoleh banyak hasil. Beberapa petunjuk sebaliknya kini diperoleh meskipun belum memadai dimana agen-agen ini dengan bantuan aparat reserse polisi berharap segera bisa membongkar kasus itu.

Laporan lebih lanjut mengenai situasi keamanan di sekitar pelabuhan dapat dijelaskan sebagai berikut:

Agen Perusahaan Kapal Surabaya

Surabaya, 16 Juni 1914

Kepada:

Agen Perkapalan Batavia

Sehubungan dengan kondisi pelabuhan, kami mengirimkan salinan surat kami kemarin kepada kontrolir bea cukai di sini. Atas permintaan redaksi *Nieurwe Soerabaja Courant* kami telah memberikan perhatian pada koran ini tentang kondisi di pelabuhan yang salinannya telah sampai kepada Anda. Redaksi ini telah memuat tulisan itu dalam korannya tanpa dirubah dan juga menempatkan dalam sebuah koran di Batavia. Terhadap beberapa anggota gerombolan pencuri yang jelas berkeliaran mulai muncul dugaan, namun masih belum ada kenyataan meyakinkan yang diperoleh untuk bisa menangkap

mereka. Di antara para terdakwa ini kami kini menemukan dua orang mandor Rotterdamsche Lloyd, 2 dari mandor kita dan 3 opas pelabuhan.

Pagi hari ini pukul 5 di kantor Tuan Hughan sebuah rapat diadakan dari para agen perusahaan perahu dan kami akan segera memberitahu Anda tentang apa yang dibicarakan di sana. Dengan tanpa menunggu saat pergantian siang dan malam dari pihak kita di sana-sini pengawasan dilakukan, kami berharap bisa menerima kerjasama dengan reserse polisi untuk menangkap gerombolan pencuri yang sering beroperasi di sini.

Gambaran diatas menunjukkan kompleksitas permasalahan yang harus segera ditangani. Mengingat pentingnya masalah keamanan barang yang ada di pelabuhan, sebab hal ini terkait dengan masalah untung rugi para pengguna jasa pelabuhan.⁵⁹ Meskipun berkali-kali kasus seperti ini dapat teratasi, namun demikian akibat dari sistem pengawasan yang tidak mencukupi untuk mencover semua lahan penimbunan sehingga kasus sama semacam itu mudah sekali terjadi.

⁵⁹ *Gemeentblad Soerabaya 1923.*

BAB IV

MASA DEPRESI DAN PENGARUHNYA BAGI AKTIVITAS EKSPOR-IMPOR PELABUHAN SURABAYA