

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Perumusan Masalah

Studi tentang sejarah kemaritiman¹ secara akademik sejauh ini kurang mendapat perhatian secara maksimal. Jika ditinjau lebih jauh, sejarah kemaritiman merupakan salah satu kunci terpenting eksplanasi historis seluk-beluk bercokolnya kekuasaan kolonial selama berabad-abad lamanya. Lebih lanjut, kajian sejarah kemaritiman pada dasarnya menerangkan tentang hubungan-hubungan kota dan pedalaman, *morphogenesis*,² dan interaksi antara pribumi dengan elit-elit asing.³ Hal ini menyiratkan betapa penting kajian sejarah kemaritiman bagi pemahaman historis yang lebih sistematis dan struktural.

Ada beberapa hal yang melatarbelakangi kajian sejarah kemaritiman yang dimaksud. *Pertama*, sampai saat ini kajian serta penulisan sejarah kemaritiman secara akademis jarang sekali dilakukan terutama kajian tentang

¹ Studi tentang kota-kota pelabuhan di Asia dan Asia Tenggara sebenarnya telah lebih dahulu diperkenalkan lewat sebuah konferensi tentang asal-usul dan perkembangan kota-kota pelabuhan kolonial Asia, yang diselenggarakan di Santa Cruz, Amerika Serikat pada pertengahan Juni 1976. Lihat Susanto Zuhdi, "Perkembangan Pelabuhan dan Kota Cilacap, Jawa Tengah 1830—1940", (Tesis, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1991), hlm. 2, sudah diterbitkan.

² *Morphogenesis* yang dimaksud di sini adalah berkaitan dengan proses perkembangan suatu wilayah. Perkembangan tersebut terbentuk dari beberapa faktor yang mempengaruhi di dalamnya, salah satunya adalah perkembangan aktivitas perekonomian yang sudah ada dan berkembang sebelumnya.

³ Frank Broeze, *Studying the Asia Port City* (Kensington: New South Wales University Press, 1989). Lihat juga Zuhdi, *op.cit.*, hlm. 3.

sejarah ekonomi maritim. Kajian ini erat kaitannya dengan eksplanasi struktural sistem perekonomian pada awal abad XX, ketika Jawa dan Madura sebagai basis eksploitasi sumber daya alam yang berorientasi pada perdagangan internasional (ekspor-impor). *Kedua*, periode akhir abad XIX dan awal abad XX merupakan periode yang menarik untuk dikaji secara lebih mendalam. Hal ini sejalan dengan berkembangnya sektor pelayaran dan perdagangan ekspor-impor di Hindia Belanda. *Ketiga*, dalam kurun waktu 1910—1940 nilai perdagangan di Hindia Belanda mengalami pasang surut (fluktuasi) sehingga diperlukan eksplanasi historis berkaitan dengan latar belakang, dampak, serta perkembangannya.

Pada akhir abad XIX dan awal abad XX perekonomian di Hindia Belanda, khususnya di Jawa, mengalami perkembangan yang cukup berarti. Hal ini sejalan dengan diterapkannya kebijakan perekonomian liberal menggantikan kebijakan lama yaitu Sistem Tanam Paksa. Pada dasarnya, liberalisasi tidak hanya terjadi dalam perekonomian agraris terutama dalam sektor perkebunan saja, tetapi juga terjadi dalam sektor pelayaran. Bahkan, liberalisasi dalam sektor pelayaran sudah mulai dirintis sejak tahun 1865 dengan dikeluarkannya peraturan tarif nondiferensial tahun 1865.⁴

⁴ Tarif nondiferensial yang dimaksud di sini adalah peraturan tentang pemberlakuan tarif masuk (*haventarieven*) kapal di pelabuhan. Tarif masuk ini dihitung sejak dikeluarkannya peraturan tarif nondiferensial tahun 1865 tidak lagi ada perbedaan khusus antar pelabuhan-pelabuhan di Hindia Belanda. Sebelumnya pemberlakuan tarif masuk antara pelabuhan satu dengan pelabuhan lainnya tidak sama (tarif diferensial). Hlm ini disesuaikan dengan besarnya kapal, besarnya muatan (*tonnemaat*) kapal, dan jenis pelabuhan (ada tiga jenis pelabuhan: pelabuhan besar, pelabuhan industri kecil, dan pelabuhan kecil). Lihat *Indisch Staatsblad*, 1865, No. 76.

Kebijakan liberal (1870)⁵ membawa babak baru bagi perkembangan perekonomian di Jawa pada waktu itu. Kebijakan ini memberikan keleluasaan yang sebesar-besarnya bagi kaum kapitalis asing untuk mengembangkan ekspansi ekonominya. Pengembangan ekspansi tersebut terimplementasi dalam penanaman modal pada sektor perkebunan dan industri. Pengaruh kebijakan liberal juga sangat berpengaruh pada sektor pelayaran karena pada sektor inilah pihak kapitalis asing menjalankan “ekspansi ekonominya” sebagai jalur perdagangan internasional yang berorientasi ekspor. Dalam hal ini, pembangunan pelabuhan yang bertaraf internasional guna mendukung distribusi perdagangan mulai diusahakan. Indikasi tersebut berpengaruh luas bagi perkembangan sektor kepelabuhan di Hindia Belanda. Fungsi pelabuhan pada waktu itu lebih ditekankan sebagai tempat berlabuhnya kapal berkaitan dengan aktivitas perdagangan. Definisi tersebut hampir sama dengan Peraturan Pemerintah (PP No. 1 tahun 1969) tentang susunan dan tata kerja kepelabuhan dan daerah pelayaran, yang dinyatakan sebagai berikut:

“Pelabuhan adalah lingkungan kerja dan tempat berlabuh bagi kapal-kapal dan kendaraan air lainnya untuk menyelenggarakan bongkar muat barang, hewan, dan penumpang”.⁶

⁵ Kebijakan liberal menandai hilangnya kebijakan yang monopolistik dan proteksionistik oleh Pemerintah Kolonial. Kebijakan liberal ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Agraria yang berisi tentang penyewaan tanah pihak swasta kepada orang-orang pribumi, lihat *Staatsblad* tahun 1870, nomor 55. Disusul kemudian pengeluaran Undang-Undang Gula yang berisi pengaturan perubahan-perubahan dari penanaman paksaan menjadi penanaman perusahaan swasta yang dikerjakan atas perjanjian sukarela dengan rakyat, lihat *Staatsblad* 1870, nomor 117.

⁶ Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1969 tentang Susunan dan Tata Kerja Kepelabuhan dan Daerah Pelayaran. Dalam Bab I Ketentuan-Ketentuan Umum, pasal 1, hlm. 1.

Penjelasan di atas mengacu pada fungsi pelabuhan secara alamiah. Namun demikian, peran pelabuhan yang terlihat pada waktu itu lebih sebagai pintu gerbang eksploitasi hasil-hasil perkebunan (komoditas ekspor). Kondisi tersebut yang selama ini terlihat jelas hingga awal abad XX. Aktivitas perdagangan regional maupun internasional sudah merupakan rutinitas yang telah berlangsung sejak lama. Terbukti dengan adanya pembukaan sejumlah pelabuhan untuk perdagangan umum (*algemene handel*) pada waktu itu yang lebih difungsikan sebagai tempat pengangkutan (distribusi) hasil-hasil perkebunan. Pembukaan pelabuhan-pelabuhan baru semakin meramaikan aktivitas pelayaran di Hindia Belanda pada waktu itu. Tercatat ada tiga pelabuhan besar di Jawa yang berperan sebagai jaringan pelayaran dan perdagangan internasional, yaitu Pelabuhan Batavia, Pelabuhan Semarang, dan Pelabuhan Surabaya. Dalam hal ini Gerrit J. Knaap mengatakan:⁷

“Batavia was selected as exclusive port for imports to Java and Madura, while Batavia, Semarang, and Surabaya were permitted to handle exports”.

“...but around the year 1900, the outer provinces had almost overtaken Java. The large-scale expansion steam-packet services, which were concentrated on the island of Java”.

Dengan demikian, sejak akhir abad XIX telah terjadi ekspansi pelayaran dan jaringan perdagangan di Jawa sehingga Jawa memposisikan keberadaan

⁷ Gerrit J. Knaap (ed.), *Changing Economy in Indonesia*, vol. 9 *Transport 1819-1940* (Amsterdam: Royal Tropical Institute, 1989), hlm. 19.

wilayahnya sebagai salah satu urat nadi jalur pelayaran dan perdagangan di Hindia Belanda.⁸

Titik tekan kajian dalam konteks regional di wilayah Surabaya menarik untuk dikaji sejalan dengan keberadaan “Tanjung Perak”⁹ sebagai salah satu pelabuhan terbesar hingga abad XX. Hal ini dikarenakan latar belakang wilayah Jawa Timur yang subur serta letaknya secara alami sangat strategis sebagai tempat perdagangan. Disinilah kemudian letak pentingnya keberadaan Pelabuhan Surabaya sebagai sarana utama aktivitas perdagangan di wilayah bagian timur Hindia Belanda.

Tercatat Surabaya memiliki pelabuhan utama sebagai pusat kegiatan perdagangan internasional sehingga kemudian Surabaya menjadi titik sentral dari jaringan pelayaran dan perdagangan yang luas meliputi seluruh kepulauan Hindia Belanda. Bahkan, kedudukan Surabaya sebagai pusat perdagangan pada periode itu dapat dikatakan melebihi Batavia, baik dalam arti ekonomi maupun dalam skala ukuran nilai perdagangannya.¹⁰

Sebelumnya sampai pada tahun 1900-an aktivitas pelayaran dan perdagangan di Surabaya terpusat di sekitar muara Kali Mas, sebelum

⁸ D.H. Burger, *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia* (Jakarta: Pradnjaparamita, 1967), hlm. 47-92.

⁹ Tanjung Perak merupakan daerah cekungan (*bassin*) sebagai salah satu tempat berlabuhnya (*reeve*) kapal-kapal pengangkut barang perdagangan. Sebelumnya, aktivitas bongkar muat dikerjakan di wilayah bagian timur atau yang lebih dikenal dengan nama Dermaga Oedjoeng. Distribusi barang perdagangan dari Dermaga Oedjoeng inilah kemudian diteruskan di sepanjang muara Kali Mas, yang kemudian disalurkan melalui jalur sungai hingga ke pusat-pusat kota (sekitar Jembatan Merah) dan ke daerah-daerah pedalaman (*hinterland*).

¹⁰ Adrian Clemens, J. Thomas Lindblad, Jeroan Touwen, *Changing Economy in Indonesia* (vol 12b; Amsterdam: Royal Tropical Institute, 1992), hlm. 28.

dibukanya “Tanjung Perak” (selanjutnya dibaca: Pelabuhan Surabaya) sebagai pelabuhan utama pada waktu itu. Di sinilah letak pentingnya peran Kali Mas sebagai urat nadi aktivitas pelayaran dan perdagangan di Surabaya jauh sebelum tahun 1900-an. Bahkan, kedudukan Kali Mas begitu penting mengingat belum adanya sarana yang efektif untuk mengangkut serta menyalurkan barang-barang perdagangan ke pusat-pusat kota maupun ke daerah-daerah pedalaman (*hinterland*) selain dengan jalur sungai. Dapatlah dijelaskan di sini bahwa belum berkembangnya transportasi darat pada waktu itu turut pula meramaikan penggunaan transportasi sungai. Secara spesifik dapat dijelaskan bahwa sarana transportasi darat seperti kereta api baru ada sekitar tahun 1877, tram uap pada tahun 1888, dan mobil pertama pada tahun 1890.¹¹ Ini menunjukkan bahwa perkembangan transportasi darat belum berkembang secara efektif jika dibandingkan dengan transportasi sungai pada waktu itu.

Pada perkembangan selanjutnya terjadi pergeseran fungsi berkaitan dengan tuntutan volume perdagangan yang ada pada waktu itu. Semakin cepatnya sirkulasi perdagangan menuntut adanya fasilitas yang modern pula, baik itu di sektor darat maupun sektor laut. Pembangunan jalan-jalan utama yang menghubungkan daerah-daerah *hinterland*—Sidoarjo, Mojokerto, Jombang, Gresik, Lamongan—dengan pusat kota semakin memperlancar sirkulasi hasil-hasil perkebunan (*cultivation*) untuk kemudian didistribusikan dalam perdagangan internasional. Berkaitan dengan hasil-hasil perkebunan,

¹¹ G.H. von Faber, *Nieuw Soerabaia, de Geschiedenis van Indies Voornamste Kooptstad in de Eerste Kwarteel Sedert Hare Instelling 1906—1931* (Soerabaia, 1933) hlm. 2, lihat juga Handinoto, *op.cit.*, hlm. 108-112.

Karesidenan Surabaya sendiri merupakan wilayah yang cukup potensial menghasilkan komoditas ekspor. Komoditas yang dimaksud utamanya adalah gula, tembakau, dan kopi. Daerah-daerah pedalaman seperti Sidoarjo, Mojokerto, Jombang, Gresik, dan Lamongan merupakan daerah-daerah penghasil komoditas utama pada waktu itu. Perdagangan komoditas ekspor inilah yang menjadikan Surabaya sebagai sebuah kawasan perdagangan yang cukup penting di sepanjang Pantai Utara Jawa, selain Batavia dan Semarang.

Guna mendukung itu semua, diadakanlah perluasan dan pembangunan pelabuhan lama menjadi pelabuhan modern yang bertaraf internasional. Perluasan tersebut meliputi pembangunan prasarana dan sarana pelabuhan seperti dermaga (*boom*), fasilitas bongkar muat barang, gudang-gudang penyimpan barang, fasilitas perkantoran, fasilitas perbaikan kapal, dok-dok kapal, dan sebagainya. Perluasan dan pembangunan pelabuhan ini nantinya sekaligus menggeser kedudukan serta peran Kali Mas sebagai pusat distribusi lama. Beberapa alasan untuk segera diadakan pembangunan sarana pelabuhan salah satunya adalah semakin ramainya aktivitas pelayaran dan perdagangan yang ada pada waktu itu.

Dengan demikian, Surabaya pada waktu itu memosisikan wilayahnya sebagai sebuah kawasan ekonomi yang penting, baik sebagai penghasil komoditas ekspor maupun sebagai pusat pelayaran dan perdagangan yang berskala internasional.

Batasan waktu yang dijadikan acuan dalam penelitian ini dimulai pada masa perkembangan ekonomi perdagangan di Pelabuhan Surabaya pada tahun

1910-an dan diakhiri pada tahun 1940-an, ketika mulai berkurangnya kekuasaan Pemerintah Kolonial di Hindia Belanda hingga penetrasi ekonomi Jepang ke Hindia Belanda. Lebih lanjut, periode ini digunakan sebagai batasan kajian dengan asumsi sebagai berikut: *Pertama*, pada tahun 1910-an adalah masa perkembangan ekonomi perdagangan di Surabaya. Perkembangan ekonomi perdagangan yang dimaksud di sini adalah lebih pada aspek perkembangan pelabuhan sebagai sarana aktivitas pelayaran dan perdagangan di Surabaya. Pada tahun yang sama pula rencana pembangunan prasarana dan sarana pelabuhan (baca: modernisasi pelabuhan)¹² mulai dijalankan. Periode ini dapat dikatakan sebagai awal kebangkitan aktivitas pelayaran dan perdagangan Pelabuhan Surabaya. *Kedua*, selama periode 1910—1940 aktivitas pelayaran dan perdagangan di Pelabuhan Surabaya mengalami fluktuasi (grafik turunan-naik). Hal ini menarik untuk dikaji secara lebih mendalam, terutama pada sektor pelayaran dan perkembangan perdagangannya. *Ketiga*, pascarenesesi dan depresi global nilai perdagangan mengalami peningkatan secara perlahan hingga penetrasi ekonomi Jepang. Periode ini sekaligus menandai berakhirnya kekuasaan kolonial di Hindia Belanda.

Berdasarkan uraian di atas, ada beberapa pertanyaan berkaitan dengan kajian ini dirumuskan sebagai berikut:

¹² Modernisasi pelabuhan yang dimaksud di sini adalah perluasan dan pembangunan prasarana dan sarana pelabuhan. Berdasarkan catatan arsip yang ada, rencana pembangunan ini sudah ada sejak tahun 1907, dimana atas usulan *Raad van Nederlandsch-Indie* kepada Gubernur Jenderal agar Surabaya diberi pelabuhan yang lebih baik. Rencana tersebut baru terlaksana pada tahun 1910-an ditangani langsung oleh tiga insinyur ahli yaitu Prof. DR. Kraus, Ir. G.J. De Jongh, dan Ir. WB. van Goor. Lihat von Faber, *Nieuw Soerabaia, op.cit.*, hlm. 198-204.

1. Bagaimanakah aktivitas pelayaran dan perdagangan yang terjadi di Pelabuhan Surabaya dalam kurun waktu 1910—1940?
2. Faktor apa sajakah, baik intern maupun ekstern yang mempengaruhi perkembangan Pelabuhan Surabaya pada waktu itu?
3. Bagaimanakah pengaruh Pelabuhan Surabaya terhadap perkembangan ekonomi regional wilayah Surabaya dalam kurun waktu 1910—1940?

B. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Secara garis besar tujuan dari kajian ini adalah untuk merekonstruksi kembali aktivitas pelayaran dan perdagangan awal abad XX di Pelabuhan Surabaya. Sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya, periode akhir abad XIX dan awal abad XX memiliki arti penting eksplanasi historis bercokolnya kekuasaan Pemerintah Kolonial di Hindia Belanda. Periode ini pula yang memantapkan hegemoni kekuasaan Pemerintah Kolonial berkaitan dengan persoalan ekonomi dan politik.

Dengan demikian, tujuan kajian dalam penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut: *Pertama*, sebagai upaya untuk mengadakan penelitian tentang sejarah perkembangan Pelabuhan Surabaya dalam kurun waktu 1910—1940. *Kedua*, sebagai upaya untuk mengkaji dampak pengeluaran kebijakan sektor kemaritiman oleh Pemerintah Kolonial terhadap perkembangan ekonomi perdagangan di wilayah Surabaya. *Ketiga*, sebagai upaya untuk mengkaji dampak perkembangan ekonomi maritim wilayah Surabaya terhadap kehidupan sosial masyarakat sekitarnya.

Bertitik tolak dari tujuan tersebut di atas, kajian ini diharapkan bermanfaat bagi kepentingan yang lebih luas, utamanya bagi kepentingan akademis. Dengan demikian, manfaat dari penulisan ini lebih dimaksudkan untuk: *Pertama*, memberikan sumbangan penulisan sejarah, khususnya penulisan mengenai sejarah ekonomi maritim. *Kedua*, diharapkan bisa dipergunakan sebagai nilai perbandingan dengan penulisan lain dalam ruang lingkup penelitian yang sama. *Ketiga*, memperkaya khasanah pengetahuan tentang sejarah Surabaya, utamanya sejarah tentang struktur perekonomian Surabaya pada masa kolonialisme.

C. Tinjauan Pustaka

Pendalaman tentang sejarah perkembangan Pelabuhan Surabaya dimulai dengan mempelajari sebuah tesis karya Nasution¹³ yang berjudul *Perkembangan Ekonomi Karesidenan Surabaya 1830—1930*. Tesis ini membahas proses perkembangan ekonomi Karesidenan Surabaya (1830—1930) dan pengaruhnya bagi kemajuan pelayaran, industri, dan ekonomi penduduk pribumi. Studi ini dipilah menjadi dua periode yaitu 1830—1870 dan 1870—1930, dimana setiap periode menunjukkan ciri-ciri yang berbeda. Gambaran mengenai perkembangan ekonomi Surabaya pada periode 1830—1930 ditunjukkan dengan semakin pesatnya kemajuan pelayaran dan perindustrian di Surabaya. Di samping itu, dijelaskan pula pengaruh perkembangan ekonomi Surabaya 1830—1930 terhadap kemajuan ekonomi penduduk. Dengan

¹³ Nasution, "Perkembangan Ekonomi Karesidenan Surabaya 1830—1930". (Tesis, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1998).

demikian, tesis ini sangat besar manfaatnya sebagai nilai perbandingan penulisan sebab banyak sekali penjelasan dalam tesis tersebut erat kaitannya dengan penelitian yang dilakukan penulis.

Karya lain yang juga berhubungan adalah disertasi F.A. Sutjipto Tjipto Atmodjo¹⁴ yang berjudul *Kota-kota Pantai di Sekitar Selat Madura (Abad XVII Sampai Medio Abad XIX)*. Disertasi ini kaya akan sumber, baik sumber tradisional maupun sumber arsip atau tulisan sezaman. Pembahasannya mengenai Surabaya lebih ditekankan pada gambaran kondisi fisik kota, dijelaskan bahwa kota Surabaya pada abad XVI dan abad XVII mempunyai tembok keliling kota. Digambarkan pula tentang pemukiman Belanda, Cina, Arab, Melayu, Jawa, dan suku lainnya. Berkaitan dengan aktivitas perdagangan dijelaskan peran Kali Mas yang pada saat itu sebagai lalu lintas perahu dagang. Dalam mendiskripsikan perkembangan kota Surabaya dari waktu ke waktu cukup detail, bahkan beliau menyertakan peta perkembangan kota dalam disertasinya itu. Disertasi F.A. Sutjipto ini sangat bermanfaat bagi penelitian ini sebagai dasar pemahaman kondisi fisik masa lampau kota Surabaya.

Karya lain yang masih berhubungan adalah tesis karya Retno Winarni¹⁵ yang berjudul *Aktivitas Ekonomi Perdagangan Orang-orang Cina di Pantai Utara Jawa Timur Abad XVIII—Awal Abad XIX*. Tesis ini membicarakan aktivitas ekonomi dan pola perdagangan orang-orang Cina di wilayah Pantai

¹⁴ F.A. Sutjipto Tjipto Atmodjo, "Kota-kota Pantai di Sekitar Selat Madura (Abad XVII Sampai Medio Abad XIX)", (Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1983).

¹⁵ Retno Winarni, "Aktivitas Ekonomi Perdagangan Orang-orang Cina di Pantai Utara Jawa Timur Abad XVIII—Awal Abad XIX", (Tesis, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1999).



Utara Jawa Timur serta jaringan kerja pedagang Cina, dimana orang-orang Cina bertindak sebagai pedagang perantara (tengkulak). Dibahas pula mengenai kebijakan Pemerintah Kolonial yang sedikit banyak mempengaruhi aktivitas orang-orang Cina di bidang ekonomi perdagangan. Penjelasan mengenai Surabaya sendiri lebih pada kondisi fisik dan karakteristik pemukiman wilayah tersebut. Dikatakan pula kedudukan Surabaya sebagai tempat yang strategis sebagai daerah perdagangan dan menjadi incaran perluasan wilayah di sepanjang Pantai Utara.

Karya tulis lain berjudul *Perkembangan Pelabuhan dan Kota Cilacap, Jawa Tengah 1830—1940*, sebuah tesis karya Susanto Zuhdi.¹⁶ Studi ini mengkaji perkembangan pelabuhan dan kota Cilacap periode 1830—1940. Pendiskripsian dalam kajian ini dirangkai dalam beberapa tema spesifik yang dituangkan ke dalam empat bagian. Bagian pertama memfokuskan perkembangan awal Pelabuhan Cilacap dilihat dari jaringan komunikasinya, kebijakan pemerintah, dan pola pengangkutan produksi ekspor. Bagian kedua membahas penerapan kebijakan pemerintah pada sektor pelayaran, persaingan pelabuhan-pelabuhan Pantai Utara dan Cilacap, disertakan pula penjelasan masa puncak produksi ekspor. Bagian ketiga lebih dispesifikkan pada kondisi depresi dan penurunan nilai ekspor yang diperparah dengan penetrasi ekonomi Jepang ke Cilacap. Bagian keempat membahas pertumbuhan dan perkembangan Cilacap 1830—1930. Tesis ini bisa dikatakan tidak bertalian langsung dengan aktivitas di Pelabuhan Surabaya, namun demikian sangat penting bagi nilai

¹⁶ Susanto Zuhdi, "Perkembangan Pelabuhan dan Kota Cilacap, Jawa Tengah 1830—1940", (Tesis, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1991).

perbandingan perkembangan sektor ekonomi maritim antara kedua wilayah yang dimaksud.

Artikel dari Ge' Prince¹⁷ yang berjudul *Kebijakan Ekonomi di Indonesia 1900—1942*. Dalam penelitiannya ini Ge' Prince mencoba menggambarkan perkembangan kegiatan-kegiatan Pemerintah Kolonial di Indonesia selama masa 1900—1942, terutama permasalahan mengenai kebijakan.¹⁸ Pembahasan mengenai kebijakan dibagi dalam lima aspek pembahasan, tiga diantaranya adalah industrialisasi substitusi impor, resesi 1919—1921, dan depresi 1930-an. Ketiga pokok pembahasan tersebut erat kaitannya dengan permasalahan dalam kajian ini, terutama pembahasan tentang kebijakan ekonomi oleh Pemerintah Kolonial ketika terjadinya resesi dan krisis global. Gambaran mengenai penerapan kebijakan ekonomi oleh Pemerintah Kolonial ini sangat menarik sebagai bahan acuan dalam penulisan ini. Hal ini erat kaitannya dengan penerapan kebijakan pemerintah berkaitan dengan perkembangan perekonomian di Surabaya.

Dari beberapa tinjauan pustaka tersebut di atas belum ditemukan permasalahan yang menitikberatkan pada perkembangan pelabuhan, utamanya

¹⁷ Ge' Prince, "Kebijakan Ekonomi di Indonesia 1900—1942", *Sejarah Ekonomi Modern Indonesia*, ed., J. Thomas Linblad (Jakarta: LP3ES, 2000), hlm. 226-255.

¹⁸ Penyebutan istilah kebijakan ekonomi sendiri masih dipertanyakan dalam pengertian yang ketat, seperti hlmnya G. Gonggrijp dalam bukunya *Shets Eener Economische Geschiedenis van Nederlands Indie* (Harlem: De Erven B. Bohn, 1928), hlm. 141—145, sama sekali tidak menggunakan istilah "kebijakan ekonomi" melainkan "keterlibatan pemerintah". Lain lagi J.S. Furnivall dalam bukunya yang berjudul *Nederlands Indie: A Study of Plural Economy*, (Cambridge University Press, 1984), hlm. 174-176, menyebutkan istilah "kegiatan pemerintah" yang meskipun pada kenyataannya definisinya masih bersifat luas dan sering kabur, terbukti ia masih menggunakan istilah "kebijakan ekonomi" ketika membahas kebijakan liberal selama periode 1870—1900. Dengan demikian, untuk mempermudah pemahaman penulisan ini maka penulis menggunakan istilah "kebijakan ekonomi" karena dianggap lebih fleksibel.

permasalahan yang berhubungan dengan perkembangan pelayaran dan perdagangannya. Oleh karenanya studi ini diharapkan bisa mengisi kekosongan tersebut.

D. Landasan Teoritik dan Kerangka Penelitian

Penelitian tentang sejarah perekonomian mempunyai fungsi untuk memahami proses perkembangan ekonomi pada daerah tertentu serta hal-hal yang melatarbelakangi perkembangan tersebut. Sebagai studi yang sistematis yaitu sebagai sebuah disiplin yang khas, sejarah ekonomi pada praktiknya belum begitu diminati di Indonesia. Sebagian besar ekonom dan sejarawan Indonesia, dengan sedikit perkecualian, sangat tidak menyadari bahwa sejumlah ilmuwan asing, terutama di Australia dan Belanda sejak awal tahun 1970-an sangat aktif menghidupkan dan mengembangkan studi sejarah ekonomi modern Indonesia, khususnya yang berhubungan dengan periode awal abad ke-19 hingga 1940.¹⁹

Para ekonom maupun para sejarawan ekonomi, walaupun belum menemukan satu teori umum yang menyeluruh mengenai perkembangan ekonomi, tetap dianggap perlu untuk menggunakan satu model teori, karena hal ini penting untuk menerangkan proses perkembangan ekonomi.²⁰ Perkembangan ekonomi adalah suatu proses sejarah yang kompleks, di

¹⁹ Thee Kian Wie, "Minat yang Muncul Kembali Terhadap Sejarah Ekonomi di Indonesia", *Sejarah Ekonomi Modern Indonesia*, ed., J. Thomas Linblad (Jakarta: LP3ES, 2000), hlm. 423.

²⁰ Thee Kian Wie, *Exploration in Indonesia Economy History* (Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1994), hlm. 6-8, lihat juga Nasution, *op.cit.*, hlm. 21.

dalamnya terdapat faktor-faktor ekonomi dan nonekonomi yang saling mengait. Menurut Paul Alpert,²¹ perkembangan ekonomi dapat didefinisikan sesuai dengan tujuan pokoknya yaitu mengeksploitasi seluruh sumber-sumber produktif oleh suatu negara dalam rangka meningkatkan pendapatan real. Perkembangan yang dimaksud tidak hanya pertumbuhan ekonomi secara kuantitas (jumlah), tetapi pertumbuhan yang diikuti dengan perubahan sosial, ekonomi, budaya serta kelembagaannya. Menurut G.H. Borts dan J.L. Stein, pertumbuhan ekonomi berarti suatu kenaikan dalam nilai pendapatan real total dalam satu wilayah. Kenaikan keluaran (*output*) ini sebagai hasil dari tiga perubahan, yaitu meningkatnya suplai kapital dan buruh, perubahan teknologi, serta meningkatnya efisiensi dalam ekonomi.²²

Definisi tentang proses perkembangan ekonomi tidak bersifat tunggal dan mutlak. Hal ini terlihat dari perbedaan pendapat ekonom neoklasik dengan ekonom Marxian. Ekonom neoklasik berpendapat bahwa perkembangan ekonomi berjalan secara bertahap, lancar dan berkelanjutan. Hal ini bertolak belakang dengan kalangan Marxian atau neomarxian, yang menurutnya proses perkembangan ekonomi adalah suatu proses *disequalibrating* dan *disruptive*, penuh dengan konflik sosial, dan dengan efek-efek buruk yang tidak menguntungkan.²³ Berkaitan dengan hal itu, kebijakan ekonomi Hindia Belanda

²¹ Paul Alpert, *Economic Development: Objectives and Methods* (New York: The Free Press, 19..) hlm. 1.

²² G.H. Borts dan J.L. Stein, "Regional Growth and Maturity in The United States: A Study of Regional Structural Change", *Regional Analysis*, ed. L. Needleman (USA: Penguin Books Inc., 1968), hlm. 159, dalam Nasution, *op. cit.*, hlm. 22.

²³ *Ibid.*, hlm. 23.

awal abad XX yang menerapkan sistem liberalistik membawa perubahan sosial ekonomi masyarakat di sekitarnya. Jika ditinjau lebih lanjut, dalam kurun waktu abad ke-19 merupakan periode kapitalisme komersial dan monopolistik, dimana sistem ini terdapat hubungan antara sejarah ekonomi Indonesia dengan ekonomi Belanda karena adanya subordinasi Indonesia di bawah Belanda. Oleh karena itu fungsi ekonomi Indonesia adalah mengabdikan kepada kepentingan ekonomi Belanda. Dalam hubungan ini telah diciptakan istilah khusus yaitu ekonomi Hindia Belanda (*indische economy*) yang didasarkan atas teori dualisme ekonomi Indonesia.²⁴ Dalam teori tersebut Boeke berpendapat bahwa sebagian besar daerah jajahan seperti Indonesia memiliki ciri-ciri *ekonomi dualistik*. Di satu pihak terdapat sektor ekonomi kapitalistik yang berorientasi pada komoditas ekspor, di lain pihak terdapat ekonomi prakapitalis. Ekonomi kapitalistik yang dibawa oleh orang-orang Barat bercirikan pada modal, modern, dan dinamis. Sedangkan sektor ekonomi prakapitalistik yang terdapat pada masyarakat pedesaan bercirikan *labour intensive*, bersahaja, dan statis.²⁵

Perlu kiranya memahami teori dari J.S. Furnivall,²⁶ dimana berdasarkan teori ini muncul suatu masalah sejauh mana penerapan sistem ekonomi kapitalisme yang berwujud dagangan hasil bumi yang berkembang di wilayah Pantai Utara Jawa Timur pada abad XVIII dan awal abad XIX membawa

²⁴ Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metodologi Sejarah* (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. 139.

²⁵ R.E. Elson, *Javanese Peasant and the Colonial Sugar Industry* (New York: Oxford University Press, 1984), dalam Winarni, *op.cit.*, hlm. 20.

²⁶ Furnivall, *Nederlands Indie: A Study of Plural Economy*, (Cambridge University Press, 1984), hlm. 42.

perubahan sosial ekonomi pada masyarakat. Berkaitan dengan dua teori di atas, dalam penelitian ini ada semacam korelasi atau hubungan peristiwa kaitanya dengan perkembangan ekonomi di Hindia Belanda.

Dalam hubungan ini perlu dijelaskan bahwa dalam konteks perkembangan pelabuhan, hal-hal yang berkaitan dengan perkembangan aktivitas pelayaran dan perdagangan (ekonomi maritim) dalam suatu wilayah tertentu berkaitan erat dengan proses perkembangan ekonomi dalam wilayah tersebut. Kiranya kajian tentang perkembangan pelabuhan yang dititikberatkan pada aktivitas pelayaran dan perdagangan, dalam hal ini Pelabuhan Surabaya, lebih ke arah perkembangan ekonominya. Dengan demikian menggabungkan beberapa teori tentang perkembangan ekonomi tersebut di atas dengan teori "sea power" Alfred T. Mahan²⁷ dan teori transportasi Charles H. Cooley²⁸, A. Weber,²⁹ Burgess, Hoyt, Quinn³⁰ sangat diperlukan guna mempertajam analisis permasalahan dalam kajian ini. Berdasarkan gambaran di atas, menjadi jelas

²⁷ Teori "sea power" dari Alfred T. Mahan erat kaitannya dengan proses terbentuknya suatu wilayah kelautan (maritim) yang dipengaruhi oleh enam faktor; yaitu (1) kedudukan geografi, (2) bentuk tanah dan pantainya, (3) luas wilayah, (4) jumlah penduduk, (5) karakter penduduk, dan (6) sifat pemerintahannya, dalam J.C. van Leur dan F.R.J. Verhoeven, *Teori Mahan dan Sejarah Kepulauan Indonesia* (Jakarta: Bhratara, 1974), hlm. 5.

²⁸ Dengan teori transportasi, Charles H. Cooley menunjukkan bahwa kota-kota pada umumnya muncul di jaringan sistem transportasi, seperti di tempat pemberhentian transportasi, tempat untuk memindahkan barang-barang yang diangkut, seperti di muara sungai dan lainnya. Pendapat ini diuraikan oleh Don Martindale (*Prefatory Remarks: The Theory of City*), dalam Max Weber, *The City* (New York/London, 1966), hlm. 16, lihat Atmodjo, *op.cit.*, hlm. 23.

²⁹ A. Weber dalam uraiannya: *Cities of different sizes need different type of transportation, that the time element (from home to office) plays a decisive part, and that the costs of transportation also determine the distance between residence and working place.*, dalam R.D.H. Koesoemahatmadja, *Peranan Kota Dalam Pembangunan* (Bandung: Bina Cipta, 1986), hlm. 67.

³⁰ Burgess, Hoyt, Quinn menyebut pengaruh transportasi bagi perkembangan kota. Lebih lanjut dijelaskan bahwa transportasi itu membantu *centralize urban areas and made them grown. Ibid.*, hlm. 67.

bahwa dalam rangka memahami fenomena perkembangan Pelabuhan Surabaya dibutuhkan satu pendekatan yang bersifat multidimensional. Dalam hal ini penulis memilih pendekatan ekonomi, dimana dengan pendekatan ini diharapkan dapat menyusun kerangka penelitian yang komprehensif sifatnya. Serta diharapkan pula dapat menjawab pertanyaan “bagaimana” dengan bantuan konsep-konsep ekonomi serta faktor-faktor yang mempengaruhi di dalamnya.

Pengungkapan proses perkembangan ekonomi (*economic development*) dalam suatu deskripsi dapat dijelaskan dengan bantuan konsep-konsep ilmu ekonomi antara lain tentang pola perdagangan, lembaga-lembaga keuangan, kebijakan komersial, ekspansi perdagangan, peranan perdagangan internasional, kenaikan harga, jaringan transportasi, konjunktur produktivitas, dan sebagainya.³¹

Dengan demikian, pertimbangan penggunaan teori dan pendekatan (*approach*) ilmu bantu lain sangat diperlukan guna menyusun kerangka berpikir yang lebih luas serta lebih leluasa mengkaji objek permasalahan dalam sudut pandang yang berbeda.

E. Metode Penelitian

a. Metode Yang Dipakai

Lazimnya dalam penulisan-penulisan sejarah, ada lima prosedur yang harus ditempuh oleh sejarawan ketika mengadakan penelitian sejarah. Kelima prosedur yang dimaksud adalah: (1) pemilihan topik, (2) pengumpulan sumber

³¹ Kartodirdjo, *op. cit.*, hlm. 136.

(*heuristik*), (3) Kritik sumber, (4) penafsiran (*interpretation*), (5) historiografi atau penulisan. Dari kelima prosedur tersebut dua diantaranya yaitu pengumpulan sumber dan kritik sumber membutuhkan kecermatan dan kerja ekstra, sebab sulitnya mencari arsip-arsip lama sebagai sumber primer banyak memakan waktu penelitian. Belum lagi proses pengolahan data-datanya untuk menilai otentisitas sumber-sumber yang ada. Proses yang ke-4 (*interpretation*) berkaitan dengan penafsiran data yang diperoleh, dan proses terakhir (ke-5) yaitu historiografi berkaitan dengan proses penyusunan secara sistematis dan kronologis data-data yang ada untuk kemudian dirangkai dalam bentuk tulisan.

b. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai lebih pada proses pendokumentasian, khususnya data-data kearsipan yang diperoleh dari arsip daerah Jagir wonokromo, ARNAS Jakarta, dan arsip daerah Yogyakarta, data statistik dari *Royal Tropical Institute* dari perpustakaan Studi Sosial dan Asia Tenggara Universitas Gajah Mada, dan laporan tahunan dari Departemen Penerangan Propinsi Jawa Timur. Data-data tertulis yang berhubungan langsung dengan pokok bahasan yang sedang diteliti, di antaranya terdapat dalam buku *Oud Soerabaia* dan *Nieuw Soerabaia* karya G.H. von Faber, tesis, disertasi, dan laporan-laporan penelitian sejenis.

Pengamatan lapangan hanya terbatas di Pelabuhan Surabaya dan Kali Mas sebagai bagian dari observasi data-data lapangan untuk kemudian dijadikan bahan pertimbangan dan perbandingan dari data-data sebelumnya, di samping

juga diadakan wawancara dengan sumber-sumber terkait yang masih relevan. Perolehan data-data dari pengamatan lapangan dan wawancara penting sebagai bahan kelengkapan sumber-sumber yang sudah ada, di samping juga sebagai bahan perbandingan dengan sumber-sumber tertulis. Perlu diingat di sini, bahwa acuan sumber utama tetap dititikberatkan pada sumber-sumber kearsipan dan tulisan lainnya yang sejenis tanpa mengesampingkan observasi data-data lapangan dan hasil wawancara.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri atas lima bab, secara garis besar disusun dalam sistematika sebagai berikut: **Bab I** Pendahuluan berisi latar belakang dan perumusan masalah, tujuan dan manfaat penulisan, tinjauan pustaka, landasan teoritik dan kerangka penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan. **Bab II** berisi gambaran umum Surabaya dan Pelabuhan Surabaya awal abad XX. Pada bagian ini dimulai dengan penjelasan kondisi fisik dan demografis Karesidenan Surabaya awal abad XX, diteruskan dengan penjelasan tentang Pelabuhan Surabaya awal abad XX. Penjelasan mengenai Pelabuhan Surabaya dibagi dalam dua sub-bab, yaitu pelabuhan dan jaringan komunikasinya dan perkembangan transportasi yang mendukung pelabuhan. **Bab III** membahas pertumbuhan dan perkembangan Pelabuhan Surabaya dalam kurun waktu 1910—1940. Pembahasan ini dimulai seputar kemajuan pelayaran kemudian dilanjutkan dengan pembahasan kebijakan pemerintah, yaitu berupa perluasan dan pembangunan pelabuhan. Pembahasan ketiga berupa prasarana dan sarana,

yang meliputi: sarana pengerukan (*baggering*), sarana transportasi Kereta Api, dermaga dan akomodasi lainnya, pergudangan dan kantor perdagangan, dan komisi bantuan pelabuhan. Selanjutnya dibicarakan mengenai pola pengangkutan dan penyimpanan barang-barang perdagangan di gudang-gudang pelabuhan. Terakhir membahas permasalahan di sekitar pelabuhan. Bab IV membahas masa depresi dan pengaruhnya bagi aktivitas ekspor-impor Pelabuhan Surabaya. Pada bagian ini dimulai dengan aktivitas ekspor-impor Pelabuhan Surabaya. Pembahasan selanjutnya mengenai depresi dan perkembangan ekspor-impor Surabaya. Lebih lanjut membahas mengenai penurunan volume ekspor-impor Pelabuhan Surabaya. Penjelasan tersebut diteruskan dengan kondisi ekspor-impor pascadepresi. Terakhir menjelaskan penetrasi ekonomi Jepang di Surabaya. Bab V menjelaskan dampak perkembangan Pelabuhan Surabaya terhadap kehidupan sosial-ekonomi masyarakatnya. Pembahasan ini dimulai dengan aktivitas ekonomi masyarakat di sekitar pelabuhan. Selanjutnya membahas aspek sosial masyarakat di sekitar pelabuhan. Bab VI simpulan yaitu menjawab rumusan masalah yang ada dalam permasalahan.

BAB II

GAMBARAN UMUM SURABAYA DAN PELABUHAN SURABAYA AWAL ABAD XX