

PORT DRAMA: PUBLIC EXPECTATIONS IN THE DEVELOPMENT OF SURABAYA PORT FROM 1883 TO 1930

Muhammad Farhan Fernandi

History Department, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

muhammadfarhanfernandi@mail.ugm.ac.id

Manuscript received June 12, 2025; revised August 26, 2025; accepted August 28, 2025; published August 29, 2025

ABSTRACT

The development of Surabaya Port during the Dutch colonial era was a significant part of the history of maritime transportation infrastructure in Indonesia. This process involved not only technical policies but also sparked public debates involving various societal elements, including the press, engineers, trade associations, and politicians in the parliament. This study aims to discuss the public debates regarding the development of Surabaya Port during the colonial period and analyze its impact on colonial policies in Surabaya. The study employs a historical method by analyzing public debates that took place before and during the port's development. The findings indicate that there was significant support from Handelsvereeniging and Kamer van Koophandel en Nijverheid for the construction of maritime infrastructure to support the distribution of exports and imports. The Soerabaijasch Handelsblad newspaper, supported by plantation capitalists, helped publicize this issue, involving engineers and liberal politicians in the Netherlands. The conclusion of this research is that the development of the port should not be viewed solely from a technical perspective, but also influenced by pressures from private sectors seeking profits from modern infrastructure. Additionally, debates involving commercial, technical, and political aspects—engaging civil society, engineers, and politicians—ultimately shaped the direction of colonial infrastructure policies in Dutch East Indies.

Keywords: Port Development of Surabaya, public debate, colonial infrastructure system

ABSTRAK

Pembangunan Pelabuhan Surabaya pada masa kolonial Belanda merupakan bagian penting dalam sejarah infrastruktur transportasi perairan di Indonesia. Proses pembangunan pelabuhan ini tidak hanya melibatkan kebijakan teknis, tetapi juga memicu perdebatan publik yang melibatkan berbagai elemen masyarakat, termasuk pers, insinyur, asosiasi pedagang, dan politikus di parlemen. Penelitian ini bertujuan untuk mendiskusikan masalah perdebatan publik terkait pembangunan Pelabuhan Surabaya pada masa kolonial serta menganalisis dampaknya terhadap kebijakan kolonial di Surabaya. Penelitian ini menggunakan metode sejarah dengan menganalisis perdebatan publik yang berlangsung sebelum dan selama pembangunan pelabuhan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat harapan besar dari Handelsvereeniging dan Kamer van Koophandel en Nijverheid agar infrastruktur transportasi perairan dibangun untuk mendukung distribusi ekspor dan impor. Surat kabar Soerabaijasch Handelsblad yang didukung oleh pemilik modal perkebunan, turut mempublikasikan isu ini dan melibatkan insinyur serta politikus liberal di Belanda. Simpulan dari penelitian ini adalah bahwa pembangunan pelabuhan tidak hanya dilihat dari segi teknis, tetapi juga dipengaruhi oleh tekanan dari pihak swasta yang menginginkan keuntungan dari adanya infrastruktur yang modern. Selain itu, perdebatan yang melibatkan aspek komersial, teknis, dan politik—yang melibatkan masyarakat sipil, insinyur, dan politikus—pada akhirnya membentuk arah kebijakan infrastruktur kolonial di Hindia Belanda.

Kata kunci: Pembangunan Pelabuhan Surabaya, perdebatan publik, sistem infrastruktur kolonial

PENDAHULUAN

Menurut Cooley, alasan utama perkembangan kota terletak pada kemudahan akses transportasi, terutama di titik-titik kunci jalur transportasi seperti sepanjang aliran sungai (Weber, 1966). Sejak berabad-abad silam, keberadaan sungai di Surabaya sebagai sumbu utama yang menghubungkan pelabuhan dengan pedalaman, menciptakan kontinuitas dalam pergerakan barang dan orang yang mengharuskan sumbu utama kota menghubungkan pantai dengan pedalaman melalui saluran air atau sungai. Di sepanjang sumbu sekunder, yang terletak tegak lurus terhadap sumbu utama, terhubung berbagai fungsi sosial dan publik penting (Kwanda, 2012). Ini menyebabkan perkembangan dalam sistem transportasi, bahkan yang melibatkan pemindahan barang dari satu moda pengangkut ke moda pengangkut lain, menciptakan kebutuhan terhadap fasilitas dan peralatan yang mendorong pertumbuhan pusat-pusat perdagangan. Dampak dari kondisi tersebut adalah muncul banyak pekerja pelabuhan, pengelola gudang, importir, eksportir, pedagang, penukar uang, akuntan, jasa penyeberangan, dan nelayan (Weber, 1966).

Sungai Brantas sebagai sungai utama yang mengalir melalui Surabaya memiliki peran sentral dalam membentuk perkembangan wilayah di sekitarnya. Di sepanjang daerah aliran sungai ini, berbagai kota tumbuh dan berkembang dengan peradaban yang beragam. Lembah Kali Brantas dikenal sebagai wilayah pertanian yang sangat subur, diperkaya oleh abu vulkanik dari letusan Gunung Kelud yang menjadikan tanahnya produktif. Sungai ini juga memiliki delta yang luas dan subur, membentang di antara dua cabang muaranya, yaitu Kali Surabaya dan Kali Porong. Delta ini menjadi pusat aktivitas ekonomi dan sosial selama berabad-abad yang memberikan kontribusi besar bagi kemakmuran wilayah di sekitarnya (Husain, 2020).

Keberadaan cabang-cabang sungai, terutama aliran Kali Mas di Surabaya, tidak hanya berfungsi sebagai sumber air yang vital tetapi juga sebagai jalur transportasi utama yang menghubungkan wilayah pedalaman dengan pesisir. Menurut Von Faber, hampir seluruh aktivitas penduduk di kota Surabaya terpusat di sepanjang muara Kali Mas yang dikenal sebagai "sungai emas" karena membawa barang-barang berharga dari pedalaman. Pelayaran dan perdagangan melalui jalur ini menjadikan Surabaya sebagai sebuah kota besar (Faber, 1931). Rumah-rumah dibangun berderet di kanan dan kiri sungai, menunjukkan pentingnya Kali Mas sebagai sumber kehidupan sekaligus media transportasi yang efektif bagi penduduk (Indriyanto, 2015). Jalur air ini memungkinkan distribusi hasil pertanian dan komoditas lainnya menuju pelabuhan yang juga menjadikan Surabaya sebagai *collecting centers* di Jawa Timur (Dick, 2003).

Seiring dengan meingkatnya pelayaran samudera setelah dibukanya Terusan Suez dan pembangunan jalur kereta api di Jawa, masalah pembangunan pelabuhan Surabaya sudah diwacanakan sejak tahun 1874, tetapi terus mengalami penundaan akibat masalah pendanaan. Setelah jalur kereta api selesai pada tahun 1881, frekuensi ekspor hasil pertanian dari pedalaman semakin meningkat. Keberadaan jalur kereta api Surabaya-Mojokerto dan Surabaya-Malang-Pasuruan memberikan keuntungan besar bagi pabrik-pabrik, terutama dalam hal perdagangan dan pengangkutan gula. Pentingnya gula sebagai komoditas utama dapat dilihat dari jumlah pengangkutan barang dari pedalaman ke

Surabaya. Menurut Indriyanto, pada tahun 1883, jumlah barang yang diangkut melalui kereta api di bagian timur mencapai 170.323 ton, dengan 40.959 ton di antaranya adalah gula. Pada tahun 1885, pengangkutan gula mengalami lonjakan signifikan, mencapai 195.000 ton, dan pada tahun 1902, jumlah tersebut meningkat lagi menjadi 251.000 ton (Indriyanto, 2015).

Kondisi tersebut yang menyebabkan adanya tuntutan dari masyarakat untuk membangun pelabuhan Surabaya yang lebih modern. Hal ini semakin didorong oleh kondisi pada akhir abad ke-19 ketika dunia mengalami perubahan besar dalam tatanan sosial, politik, dan ekonomi yang dipicu oleh Revolusi Industri dan modernisasi di berbagai wilayah. Di tengah perubahan tersebut, muncul tekanan untuk memperluas demokrasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, terutama melalui kebijakan publik. Demokratisasi yang ditandai dengan meningkatnya tuntutan akan hak politik, kebebasan individu, dan kesetaraan sosial, sering kali berhadapan dengan tantangan dari sistem pemerintahan yang masih didominasi oleh kekuasaan elit yang mengendalikan sumber daya (Parsons, 2008).

Dalam konteks global ini, pengelolaan wilayah Hindia Belanda bersifat sentralistik yang tingkatan eksekutif tertinggi terletak di tangan raja atau ratu Belanda dengan menunjuk Gubernur Jenderal sebagai seseorang yang mengatur wilayah koloni ini. Pada kenyataannya, garis besar kebijakan di wilayah koloni diatur oleh Menteri Koloni sebagai tangan kanan raja atau ratu. Pandangan ini kontras dengan semangat demokrasi yang berkembang di Eropa pada akhir abad ke-19 karena sistem kolonial justru berfokus pada kontrol ketat terhadap wilayah koloni, tanpa memberikan ruang bagi partisipasi publik yang berarti (J. Stroomberg, 2018). Selain itu, penduduk Eropa yang datang ke Hindia Belanda umumnya hanya berorientasi pada pekerjaan dan kegiatan ekonomi, tanpa ambisi untuk membangun kehidupan politik atau sosial yang kompleks di wilayah tersebut. Kebijakan publik di wilayah ini diarahkan untuk menjaga stabilitas demi kepentingan kolonial dengan memastikan pengelolaan berbasis modal dan teknologi Eropa, namun tetap dalam kerangka yang mengesampingkan pengaruh gerakan sosial dan perbedaan ideologi politik.

Pandangan Wayne Parsons memberikan sudut pandang penting tentang bagaimana konflik antara kepentingan publik dan privat dapat dikelola. Menurut Parsons, konflik ini dapat diselesaikan melalui gagasan pasar yang memungkinkan individu memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan mereka sendiri, sementara negara memainkan peran sebagai fasilitator untuk menjamin kepentingan kolektif tetap terpenuhi (Parsons, 2008). Dalam konteks Surabaya pada akhir abad ke-19, harapan demokrasi masyarakat mulai mencerminkan kebutuhan akan kebebasan untuk menentukan nasib sendiri, meskipun dalam keterbatasan sistem kolonial. Harapan ini diimbangi dengan peran negara yang idealnya dapat menyediakan ruang publik bagi masyarakat untuk terlibat aktif dalam pengambilan keputusan kolektif.

Kondisi ini mulai ditunjukkan ketika gelombang migrasi penduduk Eropa meningkat, terutama ke kota-kota kolonial Hindia Belanda. Para pendatang ini tidak hanya membawa modal, teknologi, dan organisasi perusahaan modern, tetapi juga

membawa tradisi politik dari negeri induk yang bercorak demokratis. Tradisi ini melahirkan gagasan tentang kedaulatan individu dan partisipasi politik yang berkembang di ruang-ruang publik perkotaan seperti klub, surat kabar, dan diskusi-diskusi publik lainnya. Gagasan ini mendorong munculnya tuntutan untuk pengelolaan wilayah yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat (Achdian, 2023).

Kondisi ini melahirkan kebijakan politik etis yang berakar dari masalah kemanusiaan, sehingga kebijakan mulai beralih ke arah perbaikan kesejahteraan penduduk. Melalui peran modal swasta, situasi di negeri koloni harus diimbangi dengan kesejahteraan melalui pembangunan infrastruktur agar terciptanya ketertiban di masyarakat dalam proses ekstraksi sumber daya (Ricklefs, 2008). Selain itu, dampak dari kondisi ini melahirkan harapan dan tuntutan masyarakat sipil yang fokus pada bagaimana diskusi di ruang publik dan dinamika sosial-politik memengaruhi kebijakan serta pengembangan infrastruktur transportasi. Seiring dengan ditetapkannya Surabaya sebagai *Gemeente* yang memberikan otoritas lebih besar dalam menyelesaikan persoalan lokal tanpa harus menunggu kebijakan pusat, muncul dorongan kuat untuk memperbaiki infrastruktur transportasi kota. Perkembangan jumlah penduduk yang pesat turut memunculkan saluran-saluran gagasan melalui berbagai ruang publik seperti surat kabar, majalah, asosiasi para pedagang, dan di tingkat parlemen. Keberadaan ruang publik ini memungkinkan masyarakat untuk mengemukakan ide-ide baru yang pada gilirannya memengaruhi pembangunan pelabuhan.

Terdapat beberapa karya lampau yang membahas pembangunan Pelabuhan Surabaya, namun dengan perspektif yang berbeda-beda. Indriyanto (2015) menganalisis faktor-faktor yang Pelabuhan Surabaya menjadi pusat pelayaran dan perdagangan interregional terbesar di Hindia Belanda. Penelitian ini mengidentifikasi empat faktor yang memengaruhi kegagalan Pelabuhan Surabaya sebagai pelabuhan internasional, diantaranya adalah kebijakan yang terlambat, jejaring pelayaran tradisional, struktur ekonomi yang lebih mendukung perdagangan interregional, serta kontrol pemerintah kolonial terhadap sarana dan prasarana pelabuhan. Imron (2003) mengkaji perkembangan fisik pelabuhan serta dampak ekonomi dan sosialnya terhadap masyarakat di sekitar pelabuhan. Astuti et al., (2016) mengupas sejarah pelabuhan sejak masa pemerintah kolonial Hindia Belanda sampai ke Republik. Buku ini juga mengungkapkan realisasi pengembangan pelabuhan di era Republik tidak sesuai dengan harapan karena munculnya masalah sosial, seperti maraknya prostitusi yang terkait dengan aktivitas ekonomi di pelabuhan. Meskipun ketiga penelitian ini memberikan gambaran tentang faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan pelabuhan, ketiganya lebih menekankan pada aspek teknis, sosial, dan ekonomi. Sementara itu, penelitian ini mengangkat perspektif yang berbeda dengan memasukkan elemen perdebatan publik yang terjadi dalam proses pembangunan Pelabuhan Surabaya, terutama yang melibatkan masyarakat Eropa, pers, asosiasi pedagang, dan politikus di parlemen.

Memasukkan perspektif perdebatan publik dalam sejarah pembangunan Pelabuhan Surabaya memberikan dimensi yang lebih mendalam terhadap pemahaman kita tentang proses pembangunan infrastruktur pada masa kolonial. Penelitian ini banyak mengungkap

narasi perdebatan publik yang bersumber dari karya M. van Geuns, seorang pemimpin redaksi surat kabar *Soerabaijasch Handelsblad*, serta G. J. de Jongh, seorang insinyur yang berperan besar dalam menguraikan berbagai permasalahan teknis pra pembangunan Pelabuhan Surabaya. Melalui pemberitaan dan analisis teknis yang dikumpulkan oleh Van Geuns dan De Jongh, penelitian ini mampu menghadirkan gambaran yang komprehensif mengenai dinamika sosial dan teknis yang melatarbelakangi proses pembangunan pelabuhan. Narasi mereka menjadi sumber utama yang menampilkan peran pers dan para ahli dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat sipil dan menyoroti tantangan yang harus dihadapi sebelum pembangunan dapat direalisasikan.

Sejarah tidak hanya sebatas mencatat apa yang terjadi, tetapi juga bagaimana melihat hakikat masyarakat merespons dan mempengaruhi keputusan-keputusan besar yang diambil oleh pemerintah (Sumardi, 2025). Oleh karena itu, kebaruan dari penelitian ini terletak pada pendekatan yang digunakan untuk melihat pembangunan Pelabuhan Surabaya bukan hanya sebagai proyek teknis semata, tetapi sebagai arena perdebatan publik yang mempertemukan berbagai kepentingan politik, sosial, dan ekonomi pada masa kolonial. Penelitian-penelitian sebelumnya lebih banyak menyoroti aspek teknis, ekonomi, atau kebijakan kolonial dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan, sementara kajian ini mengangkat keterlibatan masyarakat sipil, pers, asosiasi pedagang, hingga parlemen sebagai aktor penting yang memengaruhi arah kebijakan. Dengan menempatkan perdebatan publik sebagai fokus utama, penelitian ini menghadirkan dimensi baru dalam memahami bagaimana aspirasi, kritik, dan wacana publik mampu membentuk keputusan pemerintah Hindia Belanda. Hal ini menjadikan kajian ini bukan hanya merekonstruksi sejarah pembangunan Pelabuhan Surabaya, tetapi juga memperluas perspektif historiografi infrastruktur kolonial melalui analisis interaksi antara kekuasaan dan suara publik.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian mengenai ‘Drama Pelabuhan’ berfokus pada perdebatan publik yang terjadi dalam pembangunan Pelabuhan Surabaya pada masa kolonial Belanda dengan tujuan untuk mengungkap pengaruhnya terhadap kebijakan pemerintah kolonial dan dampaknya terhadap masyarakat. Berdasarkan konteks ini, pertanyaan utama yang telah dijawab dalam penelitian ini adalah: Mengapa perdebatan publik mengenai pembangunan Pelabuhan Surabaya mempengaruhi kebijakan pemerintah Hindia Belanda dalam pengembangan pelabuhan tersebut? Selain itu, penelitian ini juga mengkaji mengapa tuntutan yang diajukan oleh masyarakat sipil, asosiasi pedagang, ilmuwan, sampai ke tingkat parlemen terkait pembangunan pelabuhan, serta bagaimana tuntutan ini dipertimbangkan oleh pemerintah kolonial. Selanjutnya, penelitian ini menganalisis mengapa dinamika politik, sosial, dan ekonomi di Surabaya turut mempengaruhi proses pembangunan pelabuhan, serta dampaknya terhadap struktur sosial dan ekonomi masyarakat Surabaya pada masa kolonial.

METODE PENELITIAN

Penelitian menerapkan tahapan metode sejarah yang terdiri dari heuristik, verifikasi, interpretasi, dan historiografi sebagaimana dikemukakan oleh Kuntowijoyo

(1994). Selain itu, penelitian ini juga menekankan langkah analisis data sejarah secara praktis untuk memperkuat validitas interpretasi. Setelah proses heuristik dan verifikasi sumber dilakukan, data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan pendekatan kritik internal dan eksternal untuk menilai otentisitas serta kredibilitas dokumen, surat kabar, arsip, maupun karya ilmiah sezaman. Selanjutnya, data-data tersebut dikategorisasi berdasarkan tema, seperti perdebatan teknis, kepentingan politik, aspirasi sosial, dan peran pers, agar memudahkan proses perbandingan antar sumber. Proses interpretasi kemudian dilakukan melalui triangulasi data, yaitu dengan menyejajarkan narasi dari sumber kolonial resmi dengan opini yang berkembang di media dan suara asosiasi masyarakat untuk menghindari bias tunggal dari satu jenis sumber. Dengan cara ini, penelitian tidak hanya mengandalkan deskripsi peristiwa, tetapi juga menguji konsistensi dan relevansi antar sumber sehingga menghasilkan pemahaman yang lebih valid mengenai dinamika perdebatan publik dalam pembangunan Pelabuhan Surabaya pada masa kolonial.

Sebagai langkah lanjutan untuk mempertajam analisis dalam penelitian ini, pendekatan sejarah politik digunakan untuk menganalisis dinamika pembangunan Pelabuhan Surabaya pada masa kolonial Belanda. Pendekatan ini penting karena pembangunan infrastruktur seperti pelabuhan tidak hanya dipengaruhi oleh aspek teknis dan ekonomi, tetapi juga oleh perjuangan politik dan konflik antar kelompok dalam masyarakat. Sejalan dengan pemikiran Kartodirdjo (1992), ideologi berfungsi sebagai simbol yang mengkristalkan identitas individu atau kelompok, serta sebagai legitimasi untuk memperjuangkan posisi dan kepentingan dalam struktur sosial. Konflik dan perjuangan yang muncul dalam proses pembangunan pelabuhan Surabaya mencerminkan interaksi antara aspek ekonomi, masyarakat, politik, dan budaya sebagai unsur-unsur yang saling terkait dalam sistem sosial.

Pandangan Kuntowijoyo (1994) tentang perluasan ruang lingkup sejarah politik dari sekadar aktivitas pemerintahan menjadi sejarah kekuasaan juga relevan dalam kajian pembangunan Pelabuhan Surabaya pada masa kolonial. Dengan melihat pembangunan pelabuhan sebagai arena pertarungan kekuasaan, bukan hanya urusan teknis atau administratif, penelitian ini dapat mengungkap bagaimana berbagai aktor—termasuk pemerintah kolonial, masyarakat Eropa, asosiasi pedagang, pers, dan parlemen—berkompetisi dan bernegosiasi dalam menentukan arah kebijakan pembangunan. Redefinisi sejarah politik menurut Kuntowijoyo membuka peluang untuk memahami konflik dan dinamika kekuasaan yang terjadi di tingkat lokal Surabaya, sehingga tidak hanya menyoroti keputusan di pusat pemerintahan di Batavia dan Belanda, tetapi juga bagaimana kekuasaan tersebut diartikulasikan dan dipertaruhkan dalam konteks sosial-politik kota. Pendekatan ini memungkinkan penelitian untuk menggali lebih dalam bagaimana perdebatan publik dan interaksi kekuasaan tersebut membentuk proses pembangunan pelabuhan yang berdampak luas terhadap struktur sosial dan ekonomi masyarakat Surabaya pada masa itu. Berdasarkan pendekatan tersebut, penelitian ini telah menempuh metode sejarah yang diterapkan, yakni pemilihan topik, heuristik, verifikasi, interpretasi, dan historiografi (Kuntowijoyo, 2013).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Lahirnya Harapan Masyarakat Sipil untuk Infrastruktur yang Memadai di Kota Kolonial Surabaya

Di Surabaya pada akhir abad ke-19 mulai menjadi pusat migrasi penduduk Eropa yang membawa serta aspirasi politik dan sosial yang baru. Di tengah pertumbuhan populasi kota, masalah-masalah perkotaan seperti sanitasi, akses air bersih, dan penanganan wabah penyakit menjadi perhatian utama. Tuntutan terhadap kebijakan publik yang lebih baik kian meningkat, terutama karena persoalan-persoalan ini berdampak langsung pada kualitas hidup penduduk. Ketidakpuasan terhadap pengelolaan sentralistik memicu dorongan bagi penduduk Eropa di kota-kota ini untuk terlibat lebih aktif dalam menentukan kebijakan lokal (Achdian, 2023).

Terdapat dua entitas yang berperan dalam masyarakat sipil Surabaya: Kamar Dagang dan *Handelsvereniging*. Kamar Dagang adalah lembaga resmi yang diatur oleh pemerintah kolonial, anggotanya ditunjuk oleh pemerintah dan bertugas memberikan saran dan masukan terkait kebijakan ekonomi, perdagangan, dan industri. Namun, Kamar Dagang ini sering dianggap tidak efektif karena keterbatasan dana dan otoritas. Sebaliknya, *Handelsvereniging* adalah asosiasi dagang swasta yang terdiri dari para pengusaha dan pelaku ekonomi yang memiliki kepentingan langsung dalam perdagangan. Karena lebih independen dan memiliki sumber daya sendiri, *Handelsvereniging* lebih aktif dalam mengajukan tuntutan kepada pemerintah dan lebih berperan dalam mengorganisir opini publik terkait kebijakan ekonomi dan pembangunan. Tuntutan dari *Handelsvereniging* untuk lebih dilibatkan dalam pengambilan kebijakan yang menyangkut ekonomi, seperti pajak dan infrastruktur, menunjukkan lahirnya kesadaran masyarakat sipil Surabaya. Mereka tidak hanya menerima kebijakan dari pemerintah kolonial, tetapi juga menuntut hak untuk berpartisipasi dalam merumuskan kebijakan yang memengaruhi kepentingan ekonomi mereka (*Soerabaijasch handelsblad*, 1901).

Adanya persoalan tersebut, membuat Kamar dagang menuliskan surat pada 30 November 1900 menunjukkan artikulasi kepentingan masyarakat sipil kolonial dalam bentuk yang lebih sistematis dan politis. Mereka tidak hanya menyoroti masalah teknis perdagangan, tetapi juga mendesak agar kebijakan pemerintah dilakukan dengan pertimbangan dan konsultasi bersama para pelaku ekonomi lokal. Kaitannya dengan isu desentralisasi sangat penting dalam konteks ini. Berita tersebut menegaskan bahwa keterbatasan fungsi Kamar Dagang tidak dapat dilepaskan dari struktur pemerintahan kolonial yang sentralistik dan terpusat di Batavia. Efektivitas lembaga konsultatif ini baru bisa dicapai jika terjadi desentralisasi kekuasaan administratif, di mana pemerintahan daerah dan kota diberikan otonomi yang cukup untuk mengelola urusan lokal secara mandiri. Tanpa adanya desentralisasi, keterlibatan masyarakat sipil dalam pengambilan kebijakan akan tetap terbatas karena keputusan strategis masih dikendalikan oleh pejabat di pusat (*Soerabaijasch handelsblad*, 1901).

Pada akhirnya, dinamika ini melahirkan desakan politik yang menjadi salah satu pemicu lahirnya konsep *gemeente*—entitas pemerintahan lokal yang dirancang untuk

mengakomodasi kebutuhan publik secara mandiri (Achdian, 2023). Ini menunjukkan aspirasi warga untuk menegosiasikan batas antara kontrol negara kolonial dan hak-hak individu, termasuk dalam aspek ekonomi, sosial, dan politik. Harapan demokrasi ini mengindikasikan bahwa masyarakat Surabaya ingin menciptakan tatanan sosial yang adil, di mana kepentingan privat tidak terabaikan, namun tetap dalam kerangka yang mendukung kepentingan publik yang lebih luas.

Pada tahun 1906, kota Surabaya ditetapkan sebagai *gemeente*, berdasarkan Statsblad Nomor 149 tanggal 1 April 1906. Ini merupakan implementasi dari Undang-undang Desentralisasi yang disahkan pada 23 Juli 1903 melalui Staatsblad Nomor 329 (Schrieke, 1922). Majunya perekonomian Hindia Belanda pada awal abad ke-20 menjadi salah satu pendorong penting bagi terciptanya kebijakan desentralisasi. Setelah berakhirnya sistem tanam paksa, Hindia Belanda semakin terintegrasi dengan perdagangan global melalui perkembangan sektor perdagangan dan perusahaan besar yang dikelola oleh pihak Eropa. Modernisasi ekonomi ini ditandai dengan munculnya perusahaan-perusahaan besar yang menghasilkan komoditas untuk pasar dunia, serta aktivitas perdagangan yang semakin masif, didukung oleh rumah-rumah importir Eropa. Barang-barang manufaktur dari Eropa dan negara-negara lain mulai membanjiri Hindia Belanda, sementara distribusinya ke masyarakat dikelola oleh jaringan perdagangan yang banyak didominasi oleh kelompok Tionghoa dan pedagang lokal lainnya. Perubahan ini menggeser struktur ekonomi masyarakat lokal, yang sebelumnya lebih didominasi oleh pola agraris tradisional, menjadi lebih dinamis dan terhubung dengan sistem ekonomi internasional. Dalam konteks inilah kebijakan desentralisasi mulai diterapkan. Semakin majunya perekonomian menciptakan kebutuhan untuk mengelola urusan lokal secara lebih efisien, terutama di kota-kota besar seperti Surabaya (Cohen, 1930).

Perubahan ini juga membuka jalan bagi pembentukan dewan-dewan lokal yang anggotanya sebagian besar masih ditunjuk oleh pemerintah kolonial. Langkah penting lainnya adalah revisi aturan yang sebelumnya melarang perkumpulan politik, sehingga revisi ini memungkinkan terbentuknya organisasi yang bertujuan memilih anggota dewan lokal. Pada tahun 1908, melalui *Kiesordonnantie* (perkumpulan pemilihan), pemilihan umum untuk dewan kota mulai dilakukan (Bijllaardt, 1933). Pada masa ini, kehidupan politik masih sangat terbatas karena hak pilih hanya diberikan kepada orang Eropa dan golongan yang disamakan dengan mereka, sementara penduduk Bumiputera belum memiliki akses untuk berpartisipasi. Selain itu, *kiesverenigingen* hanya berfokus pada politik lokal tanpa membahas isu-isu besar yang lebih luas. Meskipun orang Eropa memiliki akses ke hak pilih, antusiasme mereka terhadap politik sangat rendah karena kesibukan dalam pekerjaan, kurangnya pengetahuan, atau sikap tidak peduli terhadap perubahan sosial di masyarakat di sekitar mereka. Seiring berkembangnya kesadaran terhadap permasalahan lingkungan sekitar, kota-kota besar seperti Semarang dan Surabaya menjadi pusat penting pembentukan organisasi politik. Di Surabaya, pendirian *Kiesvereeniging Soerabaja* pada tahun 1909 mencerminkan peran kota ini sebagai salah satu pusat aktivitas politik lokal di Hindia Belanda (Bijllaardt, 1933).

Perkembangan ini menunjukkan awal mula kehidupan politik yang lebih terorganisir di Hindia Belanda, meskipun masih didominasi oleh kepentingan kolonial dan partisipasi masyarakat yang sangat terbatas. Di Surabaya, dinamika ini menjadi dasar bagi munculnya gerakan-gerakan lokal yang memperjuangkan kepentingan masyarakat. Kemunculan asosiasi mencerminkan respons masyarakat terhadap kebutuhan kolektif yang muncul akibat dinamika sosial, ekonomi, dan politik, terutama dalam konteks kebijakan desentralisasi di Hindia Belanda.

Dalam konteks kebijakan desentralisasi, keberadaan ruang publik seperti pers dan asosiasi pedagang menjadi penting karena mereka menciptakan wadah untuk partisipasi masyarakat dalam proses politik dan pengambilan keputusan lokal. Desentralisasi membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk mengelola urusan mereka sendiri, tetapi partisipasi masyarakat tetap diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan lokal mencerminkan aspirasi rakyat. Klub, asosiasi, dan serikat menjadi jembatan antara masyarakat dan pemerintahan lokal, memperkuat praktik demokrasi dengan mendorong dialog, advokasi, dan keterlibatan langsung dalam isu-isu lokal. Dengan demikian, keberadaan mereka tidak hanya mendukung desentralisasi sebagai kebijakan administratif, tetapi juga memperkuat fondasi demokrasi dalam masyarakat kolonial yang sedang berkembang.

Undang-undang desentralisasi juga memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengatur urusan lokal, termasuk pengelolaan infrastruktur, tata kota, dan layanan publik. Berkaitan dengan hal tersebut, *gemeente* memiliki berbagai kewenangan untuk menarik pajak dan retribusi sebagai bagian dari otonomi fiskal yang diberikan oleh kebijakan desentralisasi. Hak ini mencakup berbagai sektor yang berhubungan langsung dengan kehidupan masyarakat perkotaan, seperti pajak atas penghasilan, hiburan, dan penggunaan jalan. Pemerintah kota juga memungut retribusi untuk pelayanan publik, seperti penerangan jalan, penyediaan air minum, dan pemakaman di luar tanah pekuburan umum. Selain itu, pajak khusus dikenakan pada kepemilikan atau aktivitas tertentu, seperti pajak pemeliharaan anjing, pajak kendaraan bermotor, serta pajak kereta kuda dan cikar. Pajak-pajak lain yang menarik perhatian meliputi pungutan atas penjualan minuman keras, reklame untuk iklan, dan izin mendirikan rumah atau usaha penyewaan kendaraan dan angkutan hewan. Pemerintah juga memberlakukan pungutan untuk pembangunan infrastruktur lokal, seperti saluran air dan pengelolaan jalan (Schrieke, 1922).

Laporan dan surat yang masuk ke Gemeente Soerabaja pada 25 Agustus 1906 menunjukkan bahwa berbagai aspek pemerintahan kota telah mulai ditangani secara langsung oleh otoritas lokal, termasuk perizinan usaha, infrastruktur, pengelolaan layanan air minum, serta pengawasan keuangan kota. Salah satu permohonan yang diajukan adalah dari F. Wassmer, yang mengajukan izin untuk mendirikan usaha persewaan kendaraan di Tjantian Lor, yang kemudian ditindaklanjuti oleh asisten residen yang bertanggung jawab atas perizinan kepolisian. Selain itu, terdapat permintaan dari pegawai pribumi di layanan air minum kota (*drinkwaterleiding*) agar diberikan tanda pangkat sesuai dengan jabatan mereka, mencerminkan upaya untuk meningkatkan status dan

pengakuan pegawai lokal dalam pemerintahan kota. Laporan juga mencatat rencana perbaikan dan pembaruan infrastruktur pemerintah di Surabaya dalam kurun waktu 1901 hingga 1906, yang diajukan kepada komisi yang telah dibentuk pada rapat 13 Juli sebelumnya. Lebih lanjut, terdapat korespondensi dari Komisaris Pemerintah untuk Desentralisasi, yang membahas penyusunan anggaran kota, menandakan adanya langkah dalam memperkuat otonomi fiskal dalam administrasi kota. Dalam aspek regulasi, seorang anggota dewan, Mr. A. Paets tot Gansoyen, mengusulkan perubahan aturan tata tertib rapat dewan, sementara komisi keuangan melakukan pemeriksaan terhadap administrasi bendahara kota untuk memastikan transparansi dalam pengelolaan anggaran. Keputusan penting lainnya adalah penugasan R. C. Schouten sebagai pengawas tetap di dinas pekerjaan umum kota, yang mulai berlaku sejak 30 Juni 1906, mencerminkan upaya dalam memperkuat pengelolaan infrastruktur kota. Selain itu, laporan pertanggungjawaban layanan air minum kota dan laporan bulanan direktur pekerjaan umum untuk Juli 1906 juga disertakan sebagai bagian dari dokumentasi administrasi kota (*Soerabaijasch Handelsblad*, 1906). Berbagai dokumen ini menunjukkan bagaimana Gemeente Surabaya mulai menjalankan peran sebagai otoritas lokal yang lebih mandiri dalam perizinan, pengelolaan keuangan, perencanaan infrastruktur, serta pengelolaan layanan publik, yang sejalan dengan prinsip desentralisasi yang semakin berkembang di Hindia Belanda pada awal abad ke-20.

Aktivitas ini mencerminkan bagaimana pemerintahan daerah mendapatkan wewenang lebih besar dalam pengambilan keputusan terkait kepentingan warga lokal, di mana keputusan yang dibuat secara lebih dekat dengan masyarakat lebih relevan dengan kebutuhan mereka. Selain itu, adanya permintaan tanda pangkat bagi pegawai pribumi di layanan air minum, serta laporan tentang perbaikan dan pemeliharaan infrastruktur pemerintah, menunjukkan bahwa Gemeente Surabaya mulai mengambil peran yang lebih luas dalam tata kelola perkotaan, termasuk dalam peningkatan kesejahteraan pegawai lokal dan pengembangan fasilitas publik yang juga termasuk dalam bidang transportasi. Implementasi ini terlihat dari upaya pemerintah kota dalam memperbaiki infrastruktur transportasi seperti jalan raya dan fasilitas umum, yang sebelumnya lebih terpusat pada kebijakan pemerintah kolonial di Batavia. Kaitan desentralisasi dengan transportasi sangat terasa di Surabaya, mengingat posisinya sebagai kota pelabuhan utama di Jawa Timur. Dengan otonomi yang lebih besar, pemerintah kota dapat memprioritaskan pengembangan transportasi darat dan perairan untuk mendukung mobilitas penduduk serta aktivitas perdagangan.

Salah satu tantangan besar yang dihadapi adalah permasalahan transportasi yang semakin kompleks seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pergerakan barang. Permintaan terhadap sistem transportasi yang lebih efisien dan terintegrasi semakin mendesak, dan untuk menyelesaikan masalah ini, penguatan mekanisme demokrasi melalui diskusi publik menjadi sangat penting. Diskusi ini memungkinkan masyarakat dari berbagai kelompok etnis dan kepentingan untuk turut serta dalam merumuskan kebijakan transportasi yang responsif terhadap kebutuhan mereka. Dengan melibatkan partisipasi aktif dari berbagai kelompok, kebijakan publik yang dihasilkan

tidak hanya lebih efektif dalam mengatasi permasalahan transportasi, tetapi juga berkontribusi pada terciptanya harmoni sosial di tengah keragaman yang ada.

Pada periode ini, keberadaan pers dan asosiasi di Surabaya menjadi bagian penting dari proses diskusi di ruang publik yang memungkinkan masyarakat untuk lebih aktif dalam pengambilan keputusan dan pengawasan terhadap pemerintah lokal. Keberadaan klub, asosiasi, dan surat kabar ini tidak hanya berfungsi sebagai wadah bagi warga untuk menyuarakan kepentingan mereka dan berpartisipasi dalam pembangunan lokal, tetapi juga menyediakan ruang diskusi dan pengembangan intelektual. Individu, terutama kaum terpelajar, dapat berbagi gagasan dan membangun kesadaran akan isu-isu bersama yang memperkuat keterlibatan mereka dalam masyarakat. Ini menjadi pijakan awal untuk mempertemukan individu dengan minat dan visi yang sama, termasuk dalam bidang teknologi dan transportasi.

Membongkar ‘Naskah Drama Pelabuhan’: Tuntutan Publik dalam Proses Pembangunan Pelabuhan Surabaya

Transportasi perairan menjadi permasalahan yang dituntut oleh masyarakat untuk segera diselesaikan. Sungai Brantas yang mengalir ke pedalaman Jawa Timur, serta cabang-cabangnya seperti Sungai Porong dan Kali Mas, memiliki peran penting dalam mendukung lalu lintas *prauwen* (perahu kecil) yang membawa barang dan penumpang. Dengan arus yang tenang, sungai-sungai ini menjadi jalur utama distribusi barang dari pedalaman ke pelabuhan Surabaya dan sebaliknya. Keberadaan sungai ini juga membuat Surabaya sebagai wilayah yang perkembangannya mengikuti aliran Sungai Kali Mas, yang membelah kota dari wilayah pedalaman Wonokromo hingga ujung utara Pelabuhan Tanjung Perak. Sejak sistem tanam paksa diterapkan, perdagangan komoditas ekspor seperti gula semakin bergantung pada transportasi sungai. Gula yang dihasilkan dari daerah-daerah seperti Sidoarjo dan Probolinggo diangkut menggunakan gerobak menuju tepi sungai, sebelum akhirnya dimuat ke perahu yang menyusuri Sungai Kali Mas menuju gudang-gudang di kota (Wahyudi, 2005).



Gambar 1. Groote Boom (Kanan) Kalimas, KITLV, 1902
sumber: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:920650>

Berdasarkan Gambar 1 merupakan potret dari Kali Mas. Di sepanjang sisi kanan Kali Mas, sekitar 500 meter dari muara, terdapat sebuah kantor bea cukai yang dilengkapi dengan dermaga untuk memeriksa bagasi dan barang-barang penumpang. Kantor ini, yang dikenal dengan nama *Kleinen Boom* menjadi tempat pemeriksaan dan penyegelan bagi perahu yang membawa barang impor sebelum mereka diperbolehkan melanjutkan perjalanan melalui sisi kiri sungai. Apabila perahu sudah memasuki pedalaman, di dekat *Roode Brug* atau Jembatan Merah, terdapat area yang lebih luas bernama *Groote Boom*, yang membentang sepanjang 420 meter dan memiliki luas sekitar 3 hektar. Area ini, yang sebagian besar dipenuhi oleh gudang menjadi lokasi di mana barang yang dikenakan bea cukai harus dibongkar dan diperiksa (Kraus & Jongh, 1910). Sebaliknya, perahu yang kembali dari Surabaya membawa barang-barang seperti kayu jati, kapur, dan tikar yang dibawa ke pedalaman untuk didistribusikan ke berbagai tujuan (Wahyudi, 2005).

Akan tetapi, Pelabuhan Surabaya perlu segera dibangun karena pelabuhan yang ada di sekitar Sungai Kali Mas sudah tidak mampu menampung kapasitas kapal dan volume barang yang terus meningkat. Seiring dengan berkembangnya aktivitas ekspor dan impor di Surabaya, terutama didukung oleh perkembangan jalur kereta api di Jawa yang meningkatkan arus barang dari dan ke pedalaman, kapasitas pelabuhan Kali Mas menjadi terbatas dan kurang efisien untuk memenuhi kebutuhan perdagangan yang semakin besar. Kondisi ini menyebabkan perlunya pembangunan pelabuhan baru yang lebih besar dan modern untuk mengakomodasi pertumbuhan ekonomi dan mempermudah arus barang serta kapal-kapal besar yang tidak dapat diakomodasi di pelabuhan lama tersebut. Masalah pembangunan Pelabuhan Surabaya merupakan contoh bagaimana suara publik dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah setelah melalui perdebatan panjang.

Dalam sebuah tulisan M. van Geuns yang merupakan pemimpin redaksi *Soerabajasch Handelsblad* mengungkapkan proses pembangunan pelabuhan ini bagaikan sebuah drama panggung. Van Geuns dan surat kabar yang dipimpinnya mendapatkan dukungan penuh dari para pengusaha gula, sehingga sebagai seorang liberal, van Geuns memiliki visi tentang kemajuan Hindia Belanda yang harus bergantung pada perkembangan perkebunan. Banyak kritik yang dilontarkan oleh surat kabar yang dipimpinnya mengenai kebijakan pemerintah (Adil et al., 2002). Salah satunya adalah rencana pembangunan Pelabuhan Surabaya. Melalui otoritasnya, van Geuns merekam proses Pembangunan Pelabuhan Surabaya sebagai sebuah 'Drama Panggung'. Dalam sebuah pengantar sebelum menarasikan proses pembangunan pelabuhan, van Geuns menulis:

“Demikianlah, akhirnya, setelah perjuangan, selain persediaan kertas dan tinta di Hindia, telah menguji kesabaran dan kepercayaan kita pada pemerintahan negeri ini, kita akan menyaksikan finalitas panggung tempat "drama untuk pelabuhan" dipentaskan. Seperti yang dapat kita lihat dari survei yang akan saya berikan, drama ini cukup mengharukan karena menelan korban jiwa sejumlah besar komisar, dan membawa sekelompok besar pedagang Surabaya ke ambang keputusan. Namun, pepatah Belanda yang khas: 'kesabaran mengalahkan segalanya', akhirnya terbukti kebenarannya, dan sekarang setelah kita melihat Gubernur Jenderal bergerak

menuju Surabaya, kita berusaha sebaik mungkin untuk melupakan semua kesedihan dan kekesalan dari "drama untuk pelabuhan" - seperti halnya, setelah pelayaran laut yang penuh badai dan monoton, para penumpang kapal menghapus ingatan banyak orang saat perut kesal." (Geuns, 1911).

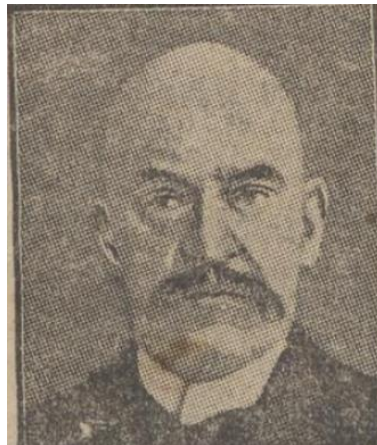
ada bulan Mei 1883 dua rencana telah menjadi perbincangan di kalangan pengusaha Surabaya yang tergabung dalam asosiasi pedagang yang bernama *Kamer van Koophandel en Nijverheid*, menginginkan cekungan di sebelah barat muara Kali Mas (dengan lahan untuk pembangunan gudang), yang satu lagi di sebelah timur, antara Badan Kelautan dan Sungai Pegirian. Akan tetapi, rencana ini tidak direspon oleh pemerintah akibat adanya keterbatasan dana. Inisiatif dari swasta untuk mendapatkan konsesi juga selalu muncul. Dua permohonan yang masuk, yaitu permohonan dari J. W. Ramaer untuk membangun dermaga dan gudang permanen, serta permohonan dari L. J. Burgemeester, wakil kepala Divisi ke-4 Staatspoorwegen Oosterlijnen, yang meminta prioritas konsesi jalur kereta api pelabuhan, juga harus ditolak oleh pemerintah (Geuns, 1911).

Sampai tahun 1897, muncul rekomendasi dari W. De Jongh dan J. Kraus kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda agar pendangkalan sungai akibat pengendapan lumpur dapat diperbaiki. Permasalahan pengendapan lumpur ini membuat lalu lintas perahu mengalami kemacetan karena terbatasnya ruang di Grooten Boom dan kondisi dermaga yang buruk. Dengan sekitar 350 perahu besar yang masing-masing memiliki kapasitas lebih dari 30 meter kubik, ditambah dengan perahu-perahu kecil lainnya, serta perahu-perahu laut yang beroperasi di jalur pelayaran pesisir, pergerakan barang melalui sungai menjadi sangat padat. Hal ini menyebabkan sering terjadinya penundaan lama bagi perahu-perahu yang harus menunggu untuk melanjutkan perjalanan menuju gudang-gudang yang berada di hilir (Kraus & Jongh, 1910).

Hal tersebut mempengaruhi efisiensi proses bongkar muat barang, terutama pada saat puncak pengiriman. Menyadari pentingnya perbaikan infrastruktur, para pengusaha yang tergabung dalam *Kamer van Koophandel en Nijverheid* dan *Handelsvereniging* kembali menekan pemerintah untuk segera mengambil langkah konkret dalam memperbaiki keadaan ini. Mereka menuntut agar sungai Kalimas diperbaiki untuk mengurangi kemacetan dan mempermudah proses distribusi barang ke gudang-gudang yang lebih tinggi. Kemudian, Pemerintah menerima dokumen-dokumen itu dan meresponnya dengan membentuk *Havencomissie* (Komisi Pelabuhan) yang pertama pada tanggal 2 Desember 1897 dengan beranggotakan Engelbert van Bevervoorde, Hein, Kuypers, Lindo, Mensinga, Posthumus, Benjamin, Dinger, Huber, Kropveld, Reysenbach, Stoop, Vedeler, Voorhoeve, Warren, Bleckmann, Herman, Pennink, Temminck, De Voogt, Dr. Mens Fiers Smeding, Dr. Platteeuw, dan Dr. Wijdenes Spaans. Komisi ini menyelesaikan tugasnya dan menyerahkan laporannya pada 29 September 1898. Akibat tidak adanya respon atas laporan tersebut, tekanan terus diberikan oleh *Kamer van Koophandel te Soerabaia* sampai tahun 1900, tetapi keterbatasan dana menjadi permasalahan untuk menindaklanjuti segala usulan mengenai pembangunan pelabuhan Surabaya (Geuns, 1911).

Salah satu tekanan yang membuat isu ini semakin dianggap penting adalah tulisan-tulisan yang dimuat di media massa. *Soerabajasch Handelsblad* menyebarkan sebuah brosur ke berbagai kalangan. Brosur ini berisi artikel-artikel utama yang diterbitkan di surat kabar tersebut yang dilengkapi dengan sebuah peta yang jelas, serta mencakup rancangan awal dari pelabuhan di Surabaya yang dibuat oleh insinyur W. de Jongh beserta laporan-laporan terkait mengenai rancangan tersebut (*Bataviaasch nieuwsblad*, 1901). Selain itu, dalam *De Ingenieur* terbitan 5 Oktober 1901, *avant-projet* (rencana proyek) De Jongh-Kraus dibahas oleh insinyur R. van den Broek d'Obrenan dari segi teknis (Gerlings, 1901).

Suara-suara dari pers ini kemudian sampai ke negeri induk, tepatnya pada tanggal 9 Januari 1902, rencana pelabuhan Surabaya menjadi bahan pembahasan dalam rapat Perkumpulan *Moederland en Kolonien*. Berdasarkan statuta resminya, *Moederland en Koloniën* berupaya memperhatikan kepentingan kolonial, mendorong partisipasi politik masyarakat yang terkait dengan koloni di kehidupan bernegara Belanda dan membantu memperjuangkan hak dan kebutuhan komunitas tempat para anggotanya bermukim (*De locomotief: Samarangsche handels- en advertentie-blad*, 1901). Pembicaraannya adalah J. Th. Gerlings dan N. Mac Leod. Hasil pembicaraan ini kemudian disampaikan ke *Tweede Kamer* oleh Mr. Dirk Fock. Potret dari Fock ini dapat dilihat melalui Gambar 2 berikut.



Gambar 2. Foto Mr. Dirk Fock
Sumber: *Utrechtsche courant*, 1928.

Fock adalah seorang tokoh penting dalam sejarah politik Belanda pada masa kolonial karena pernah menjabat sebagai Gubernur Jenderal Hindia Belanda pada periode 1921-1926. Ia dilahirkan pada 19 Juni 1858 di Wijk bij Duurstede, Belanda. Fock memulai pendidikan di Rijksuniversiteit te Leiden pada tahun 1880, di mana ia menempuh studi di bidang hukum dan ilmu negara. Setelah menyelesaikan pendidikan, ia memulai kariernya sebagai advokat di Batavia pada tahun 1898, sebelum akhirnya kembali ke Belanda. Sebagai seorang tokoh terkemuka dalam politik Belanda, Fock terlibat aktif dalam *Vrijheidsbond* yang berfokus pada prinsip-prinsip kebebasan individu

dan keterbukaan dalam pemerintahan (*Het Centrum*, 1920). Ia terpilih menjadi anggota *Tweede Kamer* yang pada tanggal 30 Mei 1902 mengadakan interpelasi dalam sebuah sidang di *Tweede Kamer* yang ditujukan kepada Menteri Jajahan, Van Asch van Wijck. Melalui interpelasi ini, Menteri Koloni dan Pemerintah Hindia Belanda pun tak luput dari celaan karena merahasiakan dokumen-dokumen mengenai rencana pelabuhan De Jongh.

"Melalui perhatian sebuah surat kabar yang terbit di Surabaya, akhirnya pada Juni 1901, nota (*avant-project*) dari Tuan De Jongh dan berbagai laporan terkait diterbitkan dalam sebuah brosur, yang empat salinannya diserahkan kepada Dewan yang Terhormat untuk diketahui. Namun, pengaju merasa tidak dapat mengabaikan untuk menarik perhatian Dewan yang Terhormat pada fakta aneh bahwa tanpa publikasi yang dilakukan oleh pihak swasta ini, pembahasan mengenai masalah yang sangat penting dan ramai dibahas sekarang pun masih belum mungkin dilakukan hingga saat ini." (Geuns, 1911).

Interpelasi di *Tweede Kamer* ini dengan jelas menunjukkan bahwa peran media massa memiliki dampak yang sangat besar dalam mendesak pembangunan pelabuhan Surabaya. Dalam interpelasinya, Fock menyoroti kebijakan Pemerintah Hindia Belanda yang mengabaikan publikasi terkait rencana pembangunan pelabuhan De Jongh dan menyampaikan celaan keras terhadap tindakan pemerintah yang merahasiakan dokumen-dokumen penting tersebut. Melalui interpelasi ini, Fock berusaha mendesak Pemerintah Hindia Belanda dan Menteri Koloni untuk lebih terbuka dan transparan dalam menangani masalah yang sangat penting ini. Hal ini menunjukkan bahwa media memainkan peran sebagai ruang publik untuk menyalurkan informasi dan opini publik yang efektif, yang mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah. Publikasi ini memberikan dorongan kepada masyarakat dan pembuat kebijakan untuk menyadari urgensi perbaikan infrastruktur pelabuhan yang sangat diperlukan untuk mendukung perdagangan Surabaya.

Respon dari pemerintah melalui Menteri Koloni yang baru, A. W. F. Idenburg, menunjuk sebuah komite teknis untuk mempersiapkan solusi bagi masalah pelabuhan Surabaya. Komisi pelabuhan kedua ini didirikan berdasarkan keputusan pemerintah tanggal 28 April 1903 No. 7, anggotanya terdiri dari E. A. C. F. Von Essen, A. P. Melchior, A. G. Lamminga, A. C. Zeeman, dan P. A. M. Vermeulen. Pada 14 Mei 1904, Komisi Pelabuhan ini menyerahkan laporannya dengan memberikan keterangan tentang pembangunan *westgat* dan bendungan untuk mengatasi pendangkalan sungai. Akan tetapi, usulan ini tidak diterima oleh Gubernur Jenderal karena dana yang diajukan oleh komite sebesar 20 juta gulden. Kemudian, komisi tersebut menyerahkan laporannya ke pemerintah pada Mei 1905, namun tidak pernah dipublikasikan (Geuns, 1911).

Satu-satunya informasi mengenai laporan terakhir ini dapat dilihat melalui hasil rancangan yang dikirimkan pada tanggal 15 Juni 1904 ke *Kamer van Koophandel en Nijverheid* dan *Handelsvereeniging* Surabaya. Gambaran umum rancangan rencana tersebut dapat ditemukan dalam laporan Kamar Dagang dan asosiasi pedagang Surabaya tahun 1904 yang berisi sketsa rencana C3. Setelah sekian tahun mengalami penundaan, pemerintah yang dianggap enggan untuk menjalankan rencana ini pun harus tunduk pada

tekanan kolektif dan kuat dari masyarakat dan para ahli. Melalui surat tertanggal 6 Agustus 1905 Gubernur Jenderal Van Heutsz, menyampaikan kepada Residen Surabaya, bahwa Pemerintah dapat menyetujui rencana yang direkomendasikan oleh komisi pelabuhan Surabaya demi kepentingan perdagangan dan pelayaran di Surabaya dengan Rencana C3 (*De Locomotief*, 1906).

Akan tetapi, Ir. W. B. van Goor, kepala divisi Pekerjaan Umum setempat, mengkritik Rencana C3 yang dianggap terlalu ambisius. Van Goor menyarankan agar rencana tersebut disederhanakan dengan melakukan perbaikan lebih dulu di Kali Mas, sambil menunggu pembangunan pelabuhan yang lebih permanen. Pada 2 September 1907, dalam sebuah pertemuan di *Simpangse Club*, van Goor mengemukakan proposalnya untuk menggali saluran masuk hingga kedalaman delapan meter, cukup untuk kapal-kapal besar, serta membangun dermaga kereta api di sisi selatan untuk mendukung dermaga terapung baru. Menurut van Goor, hal ini dapat dilakukan dengan membeli kapal pengeruk pasir untuk mengatasi pendangkalan tanpa harus membangun pelabuhan (Kraus & Jongh, 1910).

Namun, proposal van Goor ini mendapatkan banyak pertentangan. E. A. C. F. von Essen mengkritik pendapat van Goor dalam sebuah artikel di *de Ingenieur*, bahwa pembelian kapal pengeruk pasir sangat tidak cocok untuk perairan di Hindia Belanda karena masalahnya bukan karena pasir laut, melainkan lumpur dan tanah liat. Selain itu, *Kamer van Koophandel en Nijverheid* dan *Handelsvereniging* juga mengkritik rencana van Goor yang dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan bisnis saat itu (*De Ingenieur*, 1908). Akibat dari kondisi ini, membuat Pemerintah dianggap mengabaikan usulan dari para ahli dan mengabaikan aspirasi dari masyarakat. Situasi ini semakin terlihat berdasarkan surat pemerintah kepada Dewan Kota Surabaya pada 4 Desember 1908 untuk tidak mempertimbangkan saran dari berbagai pihak. Ini menimbulkan keputusan di kalangan para ahli dan masyarakat yang menginginkan adanya pelabuhan baru di Surabaya (Geuns, 1911).

Setelah lebih dari dua tahun perdebatan yang tidak kunjung mencapai kesepakatan, pada Agustus 1909 pemerintah berusaha untuk mengakhiri "perbedaan pendapat yang mendalam" mengenai pembangunan pelabuhan Surabaya. Menteri Koloni Idenburg mengutus dua insinyur dari Rotterdam, J. Kraus dan G. J. de Jongh (*De Locomotief*, 1910). Mereka mengemukakan dua langkah untuk mengatasi kemacetan di Kali Mas dan usulan untuk membangun pelabuhan yang dianggap menguntungkan secara komersil. Menurut mereka, usulan tersebut cukup sederhana namun selama ini terabaikan, yakni bahwa dalam dunia modern, tidak lagi diperlukan untuk membongkar semua barang impor di depan kantor bea cukai. Cukup dengan membawa petugas bea cukai ke gudang tempat barang-barang tersebut dibongkar, sehingga masalah kemacetan di Kali Mas dapat diatasi. Mereka menegaskan bahwa kemacetan yang terjadi sebagian besar merupakan akibat dari sistem pengawasan bea cukai yang sudah ketinggalan zaman (Kraus and Jongh, 1910). Selain itu, mereka mencanangkan dermaga untuk kapal samudra dengan akses rel, serta gudang laut dalam besar yang dilengkapi dengan gudang sekunder untuk barang-barang entrepot (Dick, 2003).

Akhir ‘Drama Pelabuhan’: Wajah Modern Pelabuhan Surabaya

Puncak dari rencana ini adalah diadakannya pertemuan untuk menyampaikan rencana pelabuhan milik Kraus-De Jongh pada 17 Maret 1910 yang dihadiri oleh *Kamer van Koophandel en Nijverheid te Soerabaja*, *Handelsvereniging*, pers, dan warga Surabaya (*Algemeen Handelsblad*, 1910 p. 13). Kepentingan yang mendesak untuk segera dibangun pelabuhan membuat pemerintah segera mengambil langkah cepat dengan mengalokasikan dana sebesar f 11.764.000 yang disetujui melalui *Staatsblad* No. 390 pada 31 Desember 1910, kemudian konsesi diberikan kepada perusahaan *Hollandsche Aaneming Maatschappij* yang pekerjaannya dimulai pada 6 Oktober 1911 (*Nieuwe Rotterdamsche Courant*, 1913; *De Sumatra Post*, 1910). Sesuai jadwal, proyek ini direncanakan selesai dalam waktu lima tahun, meskipun karena kendala Perang Dunia I, dermaga utara baru selesai pada tahun 1916 dan fasilitas baru ini baru sepenuhnya beroperasi pada tahun 1920 (Indriyanto, 2015, 187).



Gambar 3. Sketsa Pelabuhan Surabaya (Tanjung Perak) pada 1920
Sumber: Departement van Burgerlijke Openbare Werken, 1920.

Berdasarkan Gambar 3 tersebut, rincian material yang digunakan untuk pembangunan *caisson* meliputi 17.991 kilometer besi batang (diameter 1 cm), 159.073 m³ kerikil, 106.709 m³ pasir, dan 60.423 m³ semen. Untuk pengurugan tanah, telah digunakan 33.242.000 m³ lumpur yang diambil dari pengerukan dan 12.110.000 m³ pasir. Sementara itu, setiap dermaga memiliki spesifikasi yang berbeda. Dermaga Utara memiliki panjang 2.528 meter dan dirancang untuk kapal dengan kedalaman maksimum 8,8 meter. Dermaga Genua, dengan panjang 1.000 meter, dapat digunakan untuk kapal dengan kedalaman maksimum 10 meter. Dermaga Holland, memiliki panjang 1.651 meter dan dirancang untuk kapal dengan kedalaman maksimum 10,7 meter.

Area pelabuhan bagian dalam mencakup 101 hektar, sementara area yang berbatasan dengan perairan dangkal memiliki luas 368.531 m². Emplasman rel kereta api

mencakup 677.624 m² dengan panjang rel mencapai 70,8 kilometer dan 400 titik persimpangan. Area distrik tempat tinggal bagi pegawai mencakup 1.539.694 m², dengan sekitar sepertiga bagian diperuntukkan bagi warga Eropa. Terdapat 22 kilometer jalan aspal yang telah dibangun. Selain itu, fasilitas pelabuhan terdiri dari tiga dok kering terapung dengan kapasitas angkat 14.000, 3.500, dan 1.400 ton masing-masing. Gudang milik pemerintah yang dikelola oleh dewan pelabuhan memiliki luas 30.778 m², serta dilengkapi dengan 34 derek listrik. Untuk *Tugboat* (kapal kecil untuk menarik kapal lain), ada tiga unit dengan daya masing-masing 60, 150, dan 250 tenaga kuda. Fasilitas pemadam kebakaran di pelabuhan ini juga dilengkapi dengan satu kapal pemadam kebakaran terapung yang dapat menyembprotkan 16.640 liter per menit. Kapasitas daya listrik pelabuhan ini mencapai 1.800 Kilo Volt Ampere, dengan konsumsi bulanan untuk daya sebesar 80.000 KWh dan penerangan sebesar 40.000 KWh. Untuk pemeliharaan, pelabuhan ini memiliki tiga mobil untuk pembersihan sampah di darat dan lima kapal pengumpul sampah di laut, serta sebuah mobil ambulans untuk layanan darurat (Gemeente Soerabaja, 1925). Dengan adanya spesifikasi pelabuhan ini, membuat kapal-kapal dari berbagai penjuru dapat dengan mudah memanfaatkan fasilitas yang ada. Data tahun 1910 hingga 1930 pada Tabel 1 merupakan jumlah kapal yang datang ke Pelabuhan Surabaya mengalami variasi yang mencerminkan perkembangan ekonomi dan aktivitas pelabuhan pada masa tersebut.

Tabel 1. Jumlah Kapal dan Muatannya di Pelabuhan Surabaya

Tahun	Jumlah Kapal	Total Muatan (ton)
1910	1.189	2.127.631
1914	1.240	2.619.800
1915	1.169	2.300.020
1920	1.512	2.882.575
1921	1.763	3.420.150
1922	1.712	3.429.635
1923	1.709	3.715.122
1925	1.914	4.635.410
1928	2.311	6.019.043
1929	2.580	6.832.877
1930	2.510	6.559.252

Sumber: G. H. von Faber, *Nieuwe Soerabaja: De Geschiedenis van Indië's Voornaamste Koopstad in de Eerste Kwarteeuw Sedert Hare Instelling, 1906-1931*, (Surabaya: Gemeente Soerabaja, 1934), hlm. 220.

Pentingnya Pelabuhan Surabaya bagi perekonomian Hindia Belanda terlihat jelas melalui data penerimaan bea cukai yang tercatat oleh kantor bea cukai Surabaya dari tahun 1905 hingga 1930. Pada tahun 1905, penerimaan bea cukai tercatat sebesar f 4.450.000, dan jumlah ini terus meningkat secara signifikan sepanjang periode tersebut, dengan penerimaan mencapai f 6.830.000 pada tahun 1910. Selanjutnya, pada tahun 1918 dan 1919, penerimaan mencapai f 9.835.000 dan f 12.730.000. Puncaknya terjadi pada

tahun 1929, dengan penerimaan yang mencapai f 34.897.000, sebelum sedikit menurun menjadi f 30.170.000 pada tahun 1930 (Faber, 1934).

Data tersebut menunjukkan betapa vitalnya Pelabuhan Surabaya dalam mendukung ekonomi negara melalui aktivitas perdagangan dan penerimaan bea cukai yang terus meningkat dari tahun ke tahun setelah diselesaikannya pembangunan pelabuhan. Namun, di balik keberhasilan ekonomi tersebut, pembangunan pelabuhan bukanlah proses yang berjalan mulus, melainkan dipenuhi dengan perdebatan publik yang mempertemukan kepentingan pemerintah kolonial, pedagang, pers, hingga masyarakat sipil. Dengan menempatkan perdebatan publik yang menjadi sebuah harapan publik sebagai fokus utama, penelitian ini menghadirkan dimensi baru dalam memahami bagaimana aspirasi, kritik, dan wacana publik mampu membentuk keputusan pemerintah Hindia Belanda. Lebih jauh, kebermanfaatan penelitian ini terletak pada kemampuannya memberikan pemahaman kritis mengenai bagaimana partisipasi publik dapat memengaruhi arah pembangunan infrastruktur. Penelitian ini menawarkan perspektif bahwa proses pembangunan tidak pernah netral secara politik, melainkan hasil dari negosiasi antaraktor dengan kepentingan yang beragam. Implikasi dari temuan ini adalah pentingnya mengakui peran masyarakat sipil dalam proses perencanaan dan pembangunan, sebuah refleksi yang relevan tidak hanya untuk meninjau dinamika kolonial masa lalu, tetapi juga untuk memahami tantangan pembangunan di era modern yang menuntut keterbukaan, partisipasi, dan sensitivitas terhadap suara publik.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa pembangunan Pelabuhan Surabaya pada masa kolonial Belanda tidak dapat dipahami hanya sebagai proyek teknis dan ekonomi, melainkan juga sebagai arena perdebatan publik yang melibatkan berbagai aktor. Pertama, dorongan kuat dari asosiasi pedagang, seperti *Kamer van Koophandel en Nijverheid* dan *Handelsvereeniging*, menegaskan kebutuhan mendesak akan pelabuhan modern sebagai penopang pertumbuhan perdagangan ekspor-impor. Kedua, peran pers, terutama *Soerabaijasch Handelsblad* dan *De Ingenieur*, terbukti sangat signifikan dalam menyuarakan aspirasi masyarakat sipil dan memperluas ruang diskusi publik terkait pembangunan pelabuhan. Ketiga, dinamika perdebatan tersebut bahkan mencapai tingkat parlemen Belanda (*Tweede Kamer*), menunjukkan adanya jangkauan politik yang lebih luas dan keterlibatan publik yang intens. Dampak dari perdebatan publik ini terlihat dari keputusan pemerintah kolonial untuk mengirimkan komisi ahli guna meninjau rencana pembangunan, sebuah langkah yang mencerminkan proses demokratisasi dalam tata kelola kolonial meskipun terbatas oleh kendala dana. Dari sisi sosial-politik, dinamika tersebut menandai tumbuhnya budaya demokrasi dan partisipasi publik di Hindia Belanda, sementara dari sisi ekonomi pembangunan pelabuhan memperkuat posisi Surabaya sebagai pusat perdagangan kolonial. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa pembangunan infrastruktur kolonial tidak hanya soal teknis dan ekonomi, tetapi juga merupakan produk dari interaksi politik, sosial, dan budaya yang lebih kompleks. Temuan ini memperkaya historiografi infrastruktur kolonial dengan

menempatkan perdebatan publik sebagai faktor penting dalam pembentukan kebijakan pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Achdian, Andi. 2023. *Ras, Kelas, Bangsa: Politik Pergerakan Antikolonial Di Surabaya Abad Ke-20*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- Adil, Hilman, Atmakusumah, A. B. Lopian, Leo Suryadinata, and P. Swantoro. 2002. *Beberapa Segi Perkembangan Sejarah Pers.* ed. Abdurrachman Surjomihardjo. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Astuti, Sri Retna, Dwi Ratna Nurhajarini, and Nurdianto. 2016. *Pembangunan Pelabuhan Surabaya Dan Kehidupan Sosial Ekonomi Di Sekitarnya Pada Abad XX*. Yogyakarta: Balai Pelestarian Nilai Budaya Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Bijllaardt, A.C. van den. 1933. *Onstaan En Ontwikkeling Der Staatkundige Partijen in Nederlandsch-Indië*. Batavia: G. Kolf & Co. <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=MMKB21:035009000:00001>.
- Cohen, A.B. Stuart. 1930. "Vijf En Twintig Jaren Decentralisatie." In *25 Jaren de Decentralisatie in Nederlandsch Indie 1905-1920*, Batavia: G. Kolf.
- "De Week." 1901. *Soerabaijasch handelsblad*. <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:011136869:mpeg21:p005>.
- "De Zending van de Heeren Kraus En De Jongh." 1910. *De Locomotief*: 5. <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=MMKB23:001657090:mpeg21:p00005>.
- Departement van Burgerlijke Openbare Werken. 1920. *Nederlandsch-Indische Havens*. Batavia: Kolf & Co.
- Dick, Howard W. 2003. *Surabaya, City of Work: A Socioeconomic History, 1900-2000*. Singapore: Singapore University Press.
- Faber, G. H. Von. 1931. *Oud Soerabaia*. Soerabaija: De Gemeente Soerabaia.
- Faber, G. H. Von. 1934. *Nieuw Soerabaia : De Geschiedenis van Indië's Voornaamste Koopstad in de Eerste Kwarteeuw Sedert Hare Instelling, 1906-1931*. Soerabaija: N.V. Boekhandel en Drukkerij.
- Gemeente Soerabaja. 1925. *Soerabaja*. Soerabaja.
- "Gemeenteraad van Soerabaja." 1906. *Soerabaijasch handelsblad*: 1. <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:011088518:mpeg21:p005>.
- Gerlings, J. Th. 1901. "Het Havenplan Voor Soerabaja." *Indische Gids*.
- Geuns, M. van. 1911. *Soerabaja's Strijd Om Een Haven*. Soerabaja. <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=MMKB31:045840000:00001>.
- "Havenplannen Voor Soerabaya." 1910. *Algemeen Handelsblad*.

- <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010336568:mpeg21:p013>.
- “Havenwerken Soerabaja.” 1913. *Nieuwe Rotterdamsche Courant*.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010033017:mpeg21:p013>.
- “Het Havenplan Voor Soerabaja.” 1901. *Bataviaasch nieuwsblad*.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:011032414:mpeg21:p005>.
- “Het Havenplan Voor Soerabaja.” 1910. *De Sumatra Post*.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010323208:mpeg21:p005>.
- Husain, Sarkawi B. 2020. *Banjir Di Kota Surabaya Paruh Kedua Abad Ke-20*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Imron, Ahmad Ali. 2003. “Perkembangan Pelabuhan Surabaya Tahun 1910-1940.” Universitas Airlangga.
- Indriyanto. 2015. “Menjadi Pusat Pelayaran Dan Perdagangan Interegional: Pelabuhan Surabaya 1900-1940.” Universitas Gadjah Mada.
- J. Stroomberg. 2018. *Hindia-Belanda 1930*. Terjemahan. Yogyakarta: IRCiSoD.
- Kartodirdjo, Sartono. 1992. *Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metodologi Sejarah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- KITLV. 1902. *Groote Boom Te Soerabaja*.
- Kraus, J., and G. J. De Jongh. 1910. *Verslag over Verbetering van Haventoestanden van Soerabaia : Aan Zijne Excellentie Den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië*. Batavia: Landsdrukkerij.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=MMUBL07:000002662:00005>.
- Kuntowijoyo. 1994. *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Kuntowijoyo. 2013. *Pengantar Ilmu Sejarah*. Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana.
- Kwanda, Timoticin. 2012. “The Morphological Framework Of The Chinese And The European Districts In Surabaya, 1787-2005.” *DIMENSI (Journal of Architecture and Built Environment)* 38(1): 1–14. doi:10.9744/dimensi.38.1.1-14.
- “MR. D. FOCK 70 JAAR.” 1928. *Utrechtsche courant*.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=MMUTRA04:253327052:mpeg21:p00003>.
- “MR. D. FOCK GOUVERNEUR-GENERAAL.” 1920. *Het Centrum*.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010000257:mpeg21:p001>.
- “Naar Aanleiding van de Eritiek over de Middelen Om Soerabaja Aan Een Betere Haven En Haventoeegang Te Helpen.” 1908. *De ingenieur; Weekblad gewijd aan de techniek en de economie van openbare werken en nijverheid*.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=dts:2951024:mpeg21:0001>.
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy: Pengantar Teori Dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.

- Ricklefs, M. C. 2008. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*. eds. Moh. Sidik Nugroho and M. C. Ricklefs. Jakarta: Serambi Ilmu Semesta.
- Schrieke, J. J. 1922. *Atoeran-Atoeran Dan Asas-Asas Pembagian Kekoeasaan (Desentralisasi)*. ed. H. A. Salim. Weltevreden: Balai Poestaka.
- “Soerabaja.” 1906. *De Locomotief*: 2.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=MMKB23:001624177:mpeg21:p00002>.
- Sumardi. 2025. *Pengantar Ilmu Pemerintahan: Konsep, Teori, Dan Aplikasinya*. Sukorharjo.
- “Veieeniging ‘Moederland En Koloniën.’” 1901. *De locomotief: Samarangsch handels-en advertentie-bladSamarangsch handels-en advertentie-blad*.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010298495:mpeg21:p005>.
- Wahyudi, Sarjana Sigit. 2005. “Perkebunan Tebu Dan Perubahan Sosial Di Keresidenan Surabaya, 1890-1937.” Universitas Gadjah Mada.
- Weber, Max. 1966. *The City*. New York: The Free Press.