

**PERKEMBANGAN EKONOMI SURABAYA SETELAH PENERAPAN  
UNDANG-UNDANG AGRARIA DAN POLITIK PINTU TERBUKA  
(1870-1900)**

**Ismono  
084284001**

**Jurusan Pendidikan Sejarah  
Universitas Negeri Surabaya**

**ABSTRACT**

*Economic is one of important element to build a country. A Country can survive in global competition with right regulations. The right regulations can token by government a country from fundamental points in people of them. But if the regulations is false, that country would be "easy target" of another countries. Easy target is mean that country be market target of another countries whose better economic. Every countries has a economic regulations them self. Finally, according one quote : economic is not everything, but with good economic we can do anything. The Last destination of all countries is make the people "take off". "Take off" from poor life to prosperous life.*

**Key words :** *Economic, important element, regulations, countries, take off*

**A. PENDAHULUAN**

Surabaya mempunyai peranan penting dalam perputaran ekonomi Indonesia sejak zaman klasik (Hindu-Budha), baik lingkup domestik maupun mancanegara. Peran penting Surabaya dibuktikan dengan kemajuan pelabuhan Hujung Galuh (diidentifikasi berada di Surabaya) yang menjadi bandar/pelabuhan internasional. Hujung Galuh menjadi tempat transaksi para pedagang asing dengan pedagang pribumi. Peran Surabaya semakin penting ketika Belanda memusatkan pelabuhan Jawa Timur di Ujung (Tanjung Perak sekarang). Kebijakan Belanda tersebut menjadikan Surabaya sebagai kota pelabuhan berbasis industri. Fakta tersebut masih didukung oleh kota-kota sekitar Surabaya yang berposisi sebagai pemasok komoditi perdagangan, diantaranya (1) tebu dari Mojokerto dan Sidoarjo; (2) kopi, cengkeh-tembakau (untuk produksi rokok) dari Jember dan Madura; (3) Garam dari Madura, dan sebagainya.

Surabaya bisa dikaji dalam sejarah perkotaan karena berkaitan sebagai lokasi terjadinya peristiwa. Kajian perkembangan ekonomi Surabaya setelah penerapan kebijakan undang-undang agraria dan politik pintu terbuka, termasuk dalam kajian perkembangan ekologi kota.<sup>1</sup> Penggunaan tanah kota untuk berbagai keperluan telah mengubah keadaan alamiah lahan ke dalam bermacam sektor. Sektor-sektor tersebut diantaranya untuk pemukiman penduduk, untuk perdagangan dan industri, untuk keperluan rekreasi, untuk perkantoran, dan sebagainya. Kebijakan politik pintu terbuka diwujudkan dengan berdirinya berbagai industri dan investasi oleh usahawan asing maupun

pribumi, serta aktivitas ekspor-impor sejak masa kolonial.

Surabaya tetap mempunyai peranan khususnya dalam ekonomi Jawa Timur, dan Indonesia pada umumnya hingga sekarang (abad XXI). Surabaya kini telah menjadi kota metropolis kedua di Indonesia setelah DKI Jakarta. Surabaya terletak dalam posisi yang strategis secara geografis. Posisi strategis Indonesia didasarkan pada letaknya yang berada di tengah-tengah wilayah Indonesia, yang menghubungkan Indonesia timur dan sebaliknya. Status pelabuhan Tanjung Perak yang menjadi pelabuhan internasional semakin menguatkan posisi Surabaya di Indonesia maupun internasional.

Helius Sjamduddin menyatakan bahwa substansi sejarah ekonomi yaitu produksi barang dan jasa, pekerjaan, serta penghasilan.<sup>2</sup> Makalah ini juga membahas tentang ekspor-impor, kesejahteraan penduduk Surabaya, dan sebagainya, selain membahas tentang undang-undang agraria dan politik pintu terbuka.

Penulisan ini terdiri atas 2 rumusan masalah. *Pertama*, apa latar belakang diterapkannya undang-undang agraria dan politik pintu terbuka di Indonesia? *Kedua*, bagaimana perkembangan ekonomi masyarakat Surabaya setelah penerapan undang-undang agraria dan politik pintu terbuka?.

Penulisan ini berpedoman pada metode sejarah yang meliputi heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Tahap heuristik yaitu penelusuran sumber. Sumber-sumber yang didapatkan oleh penulis berupa referensi, sehingga penulis melakukan studi pustaka. Tahap kritik yaitu uji kebenaran/kevalidan sumber. Penulis menggunakan kritik intern. Penulis menggunakan

<sup>1</sup> Kuntowijoyo memberikan pengertian bahwa Ekologi adalah interaksi antara manusia dan alam sekitarnya.

<sup>2</sup> Helius Sjamduddin, *Metodologi Sejarah*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2007), hlm. 134

kritik intern terhadap sumber yang telah berhasil diperoleh. Kritik intern berarti menilai unsur intrinsik sumber-sumber yang didapatkan serta membandingkan kesaksian satu sumber dengan sumber lainnya.<sup>3</sup> Pengujian kebenaran/verifikasi sumber juga dilakukan dengan menggunakan teori kebenaran keahliannya (kesesuaian). Teori koherensi (kesesuaian) menyatakan bahwa sesuatu (suatu pernyataan dianggap) dianggap benar apabila cocok (cohere, fit in) atau sesuai dengan pernyataan-pernyataan lain yang pernah diucapkan/dinyatakan dan diterima kebenarannya.<sup>4</sup>

Penulisan ini menggunakan pendekatan ilmu ekonomi. Jenis penulisan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis. Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis menulis makalah yang berjudul "Perkembangan Ekonomi Surabaya setelah Penerapan Kebijakan Undang-Undang Agraria dan Politik Pintu Terbuka (1870-1900)".

## B. KEBIJAKAN UNDANG-UNDANG AGRARIA DAN POLITIK PINTU TERBUKA MASA KOLONIAL LIBERAL

Kebijakan undang-undang agraria (*Agrarische wet*) mulai diterapkan di Hindia-Belanda oleh pemerintah kolonial Belanda tahun 1870. Penerapan kebijakan ini bersamaan waktunya dengan politik pintu terbuka.<sup>5</sup> Kebijakan ini berkaitan dengan peristiwa sebelumnya, yaitu bubarnya VOC pada 8 Agustus 1799. Bubarnya VOC dilanjutkan dengan pengambilan kekuasaan atas Hindia Belanda (Indonesia) yang resmi diumumkan di Belanda. VOC resmi dinyatakan bangkrut pada 31 Desember 1799, dan seluruh miliknya berada di bawah kekuasaan Belanda. VOC resmi dibubarkan tanggal 1 Januari 1800. Pembubaran VOC menyebabkan kekuasaan atas Hindia Belanda diambil alih oleh pemerintah Belanda. Wilayah-wilayah yang sebelumnya dikuasai oleh VOC, diambil alih oleh pemerintah Belanda. Kekuasaan Belanda diwujudkan dengan menguasai daerah-daerah pelabuhan mulai dari bagian barat sampai dengan bagian timur Hindia-Belanda.

Pelaksanaan undang-undang agraria 1870 secara tidak langsung memudahkan politik pintu terbuka yang menghendaki kebebasan investasi oleh swasta, khususnya swasta asing. Undang-undang agraria menyebutkan bahwa kebebasan dan keamanan para pengusaha dijamin. Pelaku yang dapat memiliki tanah hanya orang-orang Indonesia, tetapi orang-orang asing diperkenankan menyewanya dari para pemilik pribumi sampai tujuh puluh lima tahun atau untuk masa paling lama antara lima atau dua puluh tahun (tergantung pada persyaratan hak kepemilikan tanah).<sup>6</sup> Purnawan Basundoro menyatakan bahwa semua tanah yang tidak terbukti sebagai hak dan

milik seseorang, dinyatakan sebagai milik negara (*domein-verklarin*).<sup>7</sup>

Pemerintah kolonial memberikan kebebasan kepada swasta (khususnya swasta asing) dalam mengelola tanah yang disewa dari pribumi, tetapi pemerintah tetap memprioritaskan kesejahteraan penduduk pribumi. Prioritas kepada penduduk pribumi dibuktikan dengan adanya salah satu poin penting dalam undang-undang agraria yaitu *vevreemdings verbond*. *Vevreemding sverbond* yaitu larangan untuk membeli hak milik orang pribumi oleh orang asing.<sup>8</sup>

Penerapan undang-undang agraria didukung faktor ekstern (dari luar) yaitu dibukanya Terusan Suez (Mesir) pada tahun 1869. Peristiwa ini menyebabkan semakin tingginya laju pertumbuhan ekspor. Peristiwa ini menyebabkan interaksi perdagangan baik dari Asia ke Eropa maupun sebaliknya, menjadi semakin mudah dilakukan. Pelaku ekonomi tidak hanya pemerintah tetapi juga swasta, yang tentunya menghidupkan perekonomian Hindia-Belanda di dunia internasional.

Ekspor swasta mencapai sepuluh kali lipat daripada ekspor pemerintah di Hindia Belanda pada tahun 1885.<sup>9</sup> Perbandingan ekspor tersebut menunjukkan bahwa swasta lebih efektif dalam mengusahakan ekonomi. Keberhasilan itu berkaitan dengan diberikannya kemudahan dan kebebasan oleh pemerintah kolonial, kepada pihak swasta dalam melakukan usaha ekonomi. Laju pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan pada 1880-an karena adanya kemerosotan harga-harga yang terjadi di dunia.<sup>10</sup> Harga berbagai macam produk yang menjadi komoditi ekspor mengalami penurunan.

## C. PERKEMBANGAN KESEJAHTERAAN PENDUDUK SURABAYA 1870-1900

Kesejahteraan penduduk Surabaya merupakan salah satu variabel yang dapat menjadi tolok ukur perkembangan ekonomi Surabaya, khususnya masa kolonial liberal (1870-1900). Masa liberal ditandai dengan pelaksanaan undang-undang agraria dan politik pintu terbuka, menimbulkan berbagai permasalahan bagi kesejahteraan penduduk Surabaya. Permasalahan-permasalahan tersebut meliputi pertanahan dan pemukiman.<sup>11</sup> Permasalahan-permasalahan tersebut diantaranya terjadinya protes oleh penghuni kampung partikelir kota Surabaya pada awal abad XX, slum area (daerah kumuh) yang menjadi indikasi komunitas ekonomi miskin, serta diskriminasi etnis yang diwujudkan dengan adanya pemukiman-pemukiman yang berdasarkan etnisitas (kampung keling India), pecinan (Kembang Jepun Kya-kya), Eropa (sekitar Jembatan Merah), Melayu, Jawa, dan Arab.

Undang-undang agraria dan undang-undang gula yang dikeluarkan pada tahun 1870, menyebabkan

<sup>3</sup> Saefur Rochmat, 2009, *Ilmu Sejarah Dalam Perspektif Ilmu Sosial*, (Graha Ilmu), hlm. 149

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 66-67

<sup>5</sup> Sumarno, *et.al.*, 2011, *Peninggalan Sejarah Di Surabaya*, Dinas Sosial Kota Surabaya, hlm. 13

<sup>6</sup> MC Ricklefs, 1995, *Sejarah Indonesia Modern*, (Yogyakarta), hlm. 190

<sup>7</sup> Purnawan Basundoro, 2009, *Dua Kota Tiga Zaman*, Yogyakarta, hlm. 63

<sup>8</sup> *Ibid.*,

<sup>9</sup> *Ibid.*,

<sup>10</sup> Nasution, 2006, *Ekonomi Surabaya Pada Masa Kolonial (1830-1930)*, Surabaya, hlm. 81

<sup>11</sup> Purnawan Basundoro, *Op. Cit.*, hlm. 62

terjadinya perubahan pada ekonomi petani di Surabaya yang saat itu berbentuk karasidenan.<sup>12</sup> Petani awalnya menjadi pemilik tanah dan produsen komoditi ekspor, namun semenjak penerapan undang-undang agraria dan undang-undang gula status petani menjadi pemilik tanah sewa. Pengelolaan tanah menjadi perkebunan dilakukan oleh pihak swasta, yang menyewa tanah kepada penduduk pribumi selaku pemilik tanah.

Dampak lain penerapan kebijakan agraria bagi pemilik tanah maupun petani di Surabaya adalah terjadi kenaikan pendapatan, yang awalnya sempat minus pada masa tanam paksa.<sup>13</sup> Pendapatan yang surplus dapat digunakan untuk membayar pajak, bahkan bisa untuk menabung. Peningkatan pendapatan juga terjadi di lingkup pedesaan. Peningkatan pendapatan disebabkan mulai dihapuskannya beban kerja wajib, dan akhirnya dihilangkan pada 1890-an. Petani dapat bekerja di perkebunan tebu, pabrik gula, dan menanam sawahnya dengan padi setelah panen tebu selesai untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Nasution menyatakan bahwa para tukang besi, tembaga, blek, pewarna, pembuat pelana, tukang kayu, semakin banyak yang mendapatkan pekerjaan<sup>14</sup>. Spesialisasi kampung juga telah terjadi pada masa ini. Pembuat jam di kampung Cantikan, pengrajin kuningan di Pabean, pembuat zat pewarna di Ampel, pedagang minyak di Cendolan, pembuat pot dan batu bata di Keputran, dan sebagainya. Semua penjelasan ini dapat menjadi bukti bahwa tingkat kesejahteraan penduduk Surabaya pada masa ini sudah cukup bagus.

#### D. PERKEMBANGAN INDUSTRI SURABAYA 1870-1900

Kebijakan politik pintu terbuka telah membuka kesempatan bagi swasta asing untuk melakukan usaha dan investasi. Industri gula dan minyak (setelah ditemukannya tambang minyak di Wonokromo) merupakan beberapa contoh industri yang mengalami kemajuan saat itu. Pihak-pihak yang menikmati keberhasilan sistem ini hanya beberapa golongan saja yakni dari golongan usahawan, tidak sampai keseluruhan. Petani yang berperan sebagai pekerja dalam kegiatan industri tidak menikmati keberhasilan sistem, selain adanya peningkatan pendapatan yang tidak berimbang dengan besarnya jumlah pendapatan yang diperoleh oleh usahawan.

#### E. PERKEMBANGAN PERTANIAN SURABAYA 1870-1900

Dampak yang paling menonjol dari sistem politik pintu terbuka dan kebijakan undang-undang agraria adalah berkembangnya perkebunan-perkebunan besar di Jawa Timur di sepanjang aliran Sungai Brantas.<sup>15</sup> Karasidenan Surabaya memfokuskan pertaniannya pada perkebunan tebu, sedangkan perkebunan tembakau dibuka di Besuki, Madura, dan Karasidenan Bojonegoro.

Jalur kereta api yang menghubungkan Surabaya-Malang dibuka untuk memudahkan transportasi dalam mengangkut hasil perkebunan, kemudian jalur ke Solo, Kediri, dan jalur ke Jember tahun 1873.

#### F. PERKEMBANGAN EKSPOR-IMPOR SURABAYA 1870-1900

Kegiatan ekspor-impor Surabaya sempat mengalami penurunan pada 1880-an karena adanya kemerosotan harga-harga di dunia, namun akhirnya mengalami peningkatan. Gula menjadi komoditi industri yang mengalami kemajuan yang pesat. Gula menjadi komoditi ekspor terbesar Karasidenan Surabaya dengan dominasi hampir 70% pada awal 1900-an. Karasidenan Surabaya pada periode 1900-an menitik beratkan pada pembangunan pelabuhan Surabaya guna mendukung ekspor-impor. Pembangunan pelabuhan telah dirintis pada tahun 1875, karena kondisi kali mas yang tidak mampu lagi untuk menjadi jalur pelayaran. Pembangunan pelabuhan di Surabaya (Ujung) selesai pada tahun 1910.

#### G. PENUTUP

##### 1. Kesimpulan

Kesimpulan penulisan makalah ini merupakan jawaban dari rumusan masalah. *Pertama*, apa latar belakang diterapkannya undang-undang agraria dan politik pintu terbuka di Indonesia? *Kedua*, bagaimana perkembangan ekonomi masyarakat Surabaya setelah penerapan undang-undang agraria dan politik pintu terbuka? Jawaban rumusan masalah pertama dijelaskan dalam sub bab kebijakan undang-undang agraria dan politik pintu terbuka masa kolonial. Latar belakang penerapan undang-undang agraria dan politik pintu terbuka adalah dibubarkannya VOC, sehingga status kekuasaan atas Hindia-Belanda diambil alih oleh pemerintah kolonial Belanda.

Jawaban rumusan masalah kedua adalah ekonomi Surabaya mengalami perkembangan pada kesejahteraan penduduk, industri, pertanian, dan kegiatan ekspor-impor. Perkembangan pada kesejahteraan penduduk Surabaya adalah petani mengalami kenaikan pendapatan yang sempat minus pada periode tanam paksa. Perkembangan industri adalah penanaman modal/investasi di Surabaya semakin tinggi, karena kebijakan politik pintu terbuka membuka kesempatan bagi swasta asing untuk melakukan usaha dan investasi. Perkembangan pertanian adalah berkembangnya perkebunan-perkebunan tebu di sepanjang aliran sungai Brantas, serta dibukanya jalur kereta api dari Surabaya ke Malang untuk mengangkut hasil-hasil perkebunan. Perkembangan kegiatan ekspor-impor adalah adanya pembangunan pelabuhan Ujung (sekarang Tanjung Perak), yang dirintis pada tahun 1875 dan selesai pada tahun 1910.

Berdasarkan penjelasan di atas, kesimpulan penulisan makalah ini adalah ekonomi Surabaya mengalami perkembangan setelah penerapan politik pintu terbuka dan penerapan undang-undang agraria, pada tahun 1870-1900 masehi.

<sup>12</sup>Nasution, *Op.Cit.*, hlm. 113-114

<sup>13</sup>*Ibid.*,

<sup>14</sup>*Ibid.*, hlm. 69

<sup>15</sup>Sumarno, *et al.* Loc.Cit.

## 2. Saran

Saran yang dapat diusulkan setelah penulisan makalah ini terdiri dari 3 buah saran. Pertama, kerjasama antar instansi terkait diperlukan guna peningkatan kemajuan ekonomi Surabaya. Kedua, keseimbangan pelaku usaha modern dengan tradisional diperlukan agar tidak terjadi kesenjangan sosial. Ketiga, peningkatan kualitas SDM (Sumber Daya Manusia) dan SDA (melalui produk ekspor unggulan) diperlukan dalam peningkatan perekonomian suatu negara, agar bisa bersaing dengan dunia internasional tanpa meninggalkan kebudayaan asli.

## H. DAFTAR PUSTAKA

- Helius Sjamsuddin. 2007. *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta: Penerbit Ombak
- Kuntowijoyo. 2003. *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Marwati Djoenad Poesponegoro, et.al. 1993. *Sejarah Nasional Indonesia IV*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Nasution. 2006. *Ekonomi Surabaya pada Masa Kolonial (1830-1930)*. Surabaya: Intelektual.
- Purnawan Basundoro. 2009. *Dua Kota Tiga Zaman (Surabaya dan Malang sejak Kolonial Sampai Kemerdekaan)*. Yogyakarta: Penerbit Ombak
- MC, Ricklefs. 1995. *Sejarah Indonesia Modern*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Saefur Rochmat. 2009. *Ilmu Sejarah Dalam Perspektif Ilmu Sosial*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Sumarno, et.al. 2011. *Peninggalan Sejarah di Surabaya*. Surabaya: Dinas Sosial Kota Surabaya

