

BAB III

PENGARUH PERKEMBANGAN PELABUHAN CILACAP TERHADAP SEKTOR PEREKONOMIAN

A. Berawal Dari Tanam Paksa

Setelah perang Diponegoro selesai tahun 1830, bersamaan dengan berpisahannya Belgia dan Belanda, Raja Willem I menegaskan bahwa kas Belanda mengalami kekosongan dan harus di selamatkan dari kehancuran. Pada waktu itu tidak ada sumber lain yang dapat menyelamatkan kas Belanda kecuali tanah Jawa. Raja Belanda menginstruksikan supaya Jawa bisa memberikan pemasukan kepada kas Belanda. Apalagi pada waktu itu perdagangan Belanda sedang mengalami kelesuan sebagai akibat dari persaingannya dengan Inggris dan sejak kehancuran VOC pada akhir abad 18.

Dalam tekanan kas negara yang sedang kritis inilah, Van Den Bosch yang baru diangkat sebagai gubernur jenderal di Jawa membuat gagasan yang cemerlang guna menyelamatkan kas negara. Tahun 1829 Johannes Van Den Bosch dikirim ke Hindia Belanda dan diangkat sebagai Gubernur Jenderal.¹ Tugas utama Van Den Bosch adalah guna meningkatkan produksi tanaman ekspor yang dihentikan selama sistem pajak tanah berlangsung. Tanggal 31 Agustus 1831, Van Den Bosch mengemukakan bahwa wilayah Banyumas merupakan satu kawasan yang sangat subur dan sangat cocok untuk budidaya tanaman indigo dan tebu.

¹ Daliman, *Sejarah Indonesia Abad XIX-Awal Abad XX*, (Yogyakarta: FISE UNY), hlm. 30.

Johanes Van Den Bosch memperoleh kekuasaan untuk membuat undang-undang sendiri, sehingga dapat melaksanakan sistem tanam paksa dengan sukses, kemudian mengeluarkan keputusan mengenai penanaman tebu, kopi, dan nila bagi seluruh karesidenan di Jawa, lalu melaksanakan sistem pembayaran pajak dalam bentuk hasil pertanian mereka.² Sistem tanam paksa pada era Hindia Belanda sering disebut dengan *Cultuurstelsel*.³ Hakikat dari *Cultuurstelsel* adalah bahwa penduduk harus menyediakan sejumlah hasil bumi yang nilainya sama dengan pajak tanah itu sebagai ganti membayar pajak tanah.⁴ Di bawah aturan Tanam Paksa para petani diwajibkan untuk menanam berbagai tanaman komersial seperti kopi, tebu, dan indigo. Pada waktu panen, mereka harus menyerahkannya kepada pemerintah di gudang-gudang yang telah dibangun oleh pemerintah. Sebagai gantinya para petani mendapatkan uang dari pemerintah sebagai uang tanam yang besarnya tidak ada hubungannya dengan nilai dan harga tanaman itu di pasaran internasional. Pemerintah menetapkan upah tanam sesuai dengan kehendak sendiri.

Agar mekanisme pelaksanaan Tanam Paksa sesuai dengan yang di kehendaki oleh pemerintah, maka pemerintah menempatkan para pegawai yang efisien dan efektif. Upaya untuk mendorong para pegawai mensukseskan

² *Ibid*, hlm. 32

³ *Cultuurstelsel* berarti pemulihan sistem eksploitasi berupa penyerahan-penyerahan wajib yang pernah di praktekkan oleh VOC dahulu. Lihat Marwati Djoened dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia jilid IV*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1993), hlm. 97.

⁴ Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: Sejarah Pergerakan Nasional*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. 13.

perkebunan-perkebunan pemerintah dan merangsang mereka memperbesar jasa, Pemerintah Hindia Belanda memberikan *cultuurprocenten* atau hadiah tanah paksa, tujuannya agar pegawai Eropa dan Indonesia dapat bekerja dengan baik karena semakin hasil yang didapat maka semakin besar *cultuurprocenten* yang diterima pegawai. Pemberian *cultuurprocenten* terbukti efisien untuk mencapai tujuan yang di harapkan, akan tetapi hal tersebut bisa menjadi sumber korupsi dan penyelewengan.

Tanah yang digunakan untuk masing-masing jenis tanaman berbeda jenisnya. Tebu memerlukan tanah persawahan yang baik karena tebu membutuhkan irigasi yang lancar. Kopi memerlukan tanah yang sedikit tandus, yang tidak dapat digunakan untuk persawahan yaitu di daerah lereng gunung, misalnya di lereng gunung Slamet yang meliputi wilayah Banyumas, Pemalang, Purbalingga dan Tegal. Untuk indigo atau nila membutuhkan daerah yang padat penduduknya. Tahun 1833 nilai ekspor terbesar Pemerintah Hindia Belanda berasal dari ekspor gula. Hal tersebut dikarenakan kebutuhan gula di Eropa sangat besar. Pemerintah akhirnya memperluas lahan khusus untuk tanaman tebu yang mencapai 32.722 bahu.⁵ Di tahun selanjutnya tanaman yang menjadi komoditas terbesar adalah kopi. Penjualan kopi yang semakin laku di Pasar Eropa, menyebabkan penanaman kopi diperluas. Antara tahun 1834-1835 penanaman kopi di seluruh Jawa sebanyak 25.600.000 pohon kopi, antara tahun 1835-1836 sebanyak 29.200.000 pohon kopi. Pohon-

⁵ Bahu: ukuran luas tanah; 1 Bahu: 7096,5 m². Lihat Hoetomo, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. (Surabaya: Mitra Pelajar, 2005), hlm. 76.

pohon tersebut ditanam dan dirawat oleh rakyat tanpa memperoleh bayaran atas pekerjaannya.

Kopi diusahakan mulai dari Banten hingga Karesidenan Besuki di Jawa Timur. Produk kopi terbesar berasal dari Karesidenan Priangan, Karesidenan Kedu, Karesidenan Banyumas, Karesidenan Pasuruhan dan Karesidenan Besuki. Kopi yang berasal dari Karesidenan Priangan sebagian diekspor melalui Pelabuhan Cilacap, sebagian diekspor melalui Pelabuhan Cirebon. Sedangkan produk kopi yang berasal dari Karesidenan Banyumas semuanya diekspor melalui Pelabuhan Cilacap. Untuk wilayah Jawa Tengah yang sebagian besar hasil kopi diekspor melalui Pelabuhan Cilacap meliputi Banyumas, Bagelen, dan Kedu. Priangan tidak disebutkan karena masih dalam wilayah Jawa Barat, namun wilayah Priangan Timur secara geografis lebih dekat dengan Cilacap dibandingkan dengan Cirebon, lebih memilih mengekspor kopi melalui Pelabuhan Cilacap demi efisiensi waktu dan biaya karena jarak Priangan timur lebih dekat ke Pelabuhan Cilacap dibandingkan dengan Pelabuhan Cirebon, sehingga jika jarak semakin dekat maka biaya transportasi ke pelabuhan menjadi semakin hemat.

Daerah penghasil kopi seperti Banyumas, Kedu, dan Priangan khususnya Priangan Timur, masuk kedalam jaringan Perdagangan darat menuju Pelabuhan Cilacap.⁶ Sistem tanam paksa yang diterapkan di Hindia Belanda khususnya di Jawa menghasilkan finansial yang memuaskan bagi

⁶ Susanto Zuhdi, *Cilacap (1830-1942) Bangkit dan Runtuhnya Suatu Pelabuhan di Jawa*, (Jakarta: KPG, 2002), hlm. 20.

Negeri Belanda. Pemerintah Belanda meraih keuntungan yang besar, dan sejak tahun 1831 anggaran belanja Kerajaan Belanda di Hindia Belanda sudah seimbang dan sesudah itu dapat melunasi hutang-hutang yang dulu di tinggalkan oleh VOC. Tujuan tanam paksa untuk mengisi kekosongan kas Negeri Belanda telah terpenuhi seutuhnya. Hingga tahun 1834 kekayaan yang dikirim ke Negeri Belanda rata-rata 3 juta rupiah, dan setelah itu 12 sampai 18 juta setahun.⁷ Dari tahun 1831 hingga 1860 dikirim ke Negeri Belanda jika di rata-ratakan hingga 672 juta, di dalamnya termasuk pembayaran hutang-hutang yang di pikul kepada Hindia Belanda.⁸ Kemudian antara tahun 1831 sampai 1877 Negeri Belanda menerima kekayaan dari daerah jajahan sebesar 823 juta gulden.⁹

Dengan dilaksanakannya sistem Tanam Paksa dan penekanan upah, Negeri Belanda berhasil mengambil untung bersih sebesar f 900 juta.¹⁰ Negeri Belanda menjadi pusat penjualan bahan mentah dan armada dagangnya menjadi nomor tiga di seluruh dunia, dikarenakan sistem tanam paksa yang mendorong dan memajukan perdagangan dan pelayaran Belanda. Pendapatan Pemerintah Hindia Belanda yang di peroleh dari sistem Tanam Paksa membuat perekonomian Belanda menjadi stabil. Hutang dapat di lunasi, pajak berhasil di turunkan, lalu di bangunnya kubu pertahanan, dibangunnya kanal-

⁷ Sanusi Pane, *Sedjarah Indonesia Djilid II*. (Jakarta: P.N. Balai Pustaka, 1965), hlm. 80.

⁸ *Ibid.*, hlm. 83.

⁹ Sartono Kartodirdjo, *op.cit.*, hlm. 15.

¹⁰ Daliman, *op.cit.*, hlm. 15.

kanal, dan jalan kereta api. Semua itu di dapat dari keuntungan yang diperas dari desa-desa di Hindia Belanda, khususnya di Jawa.

Sementara itu pengangkutan produk Tanam Paksa ke Belanda dilakukan dengan kapal-kapal yang disewa oleh NHM.¹¹ Perusahaan ini mendapatkan semacam hak monopoli untuk menangani semua produk Tanam Paksa, dan sebaliknya juga memperoleh hak yang luas untuk melakukan impor ke Hindia Belanda. Dengan mekanisme pengorganisasian yang efisien seperti ini, sistem Tanam Paksa telah menghasilkan pemasukan yang sangat besar terhadap Pemerintah Hindia Belanda secara langsung berasal dari Tanam Paksa ini.

B. Dari Dermaga Kecil Menjadi Pelabuhan Ekspor

Masyarakat nelayan di perairan Cilacap dan penduduk di sekitar Pulau Nusakambangan sudah lama memanfaatkan perairan sebagai tempat mencari penghidupan. Sebagian besar penduduk yang tinggal di sepanjang pantai selatan Cilacap dan utara Pulau Nusakambangan hidup sebagai nelayan. Keadaan perairan yang tenang sering diganggu oleh perompak local, untuk melindungi tempat tinggalnya penduduk membuat pagar yang rapat dari tongkat tajam yang mengelilingi perkampungan.¹²

¹¹ NHM (Nederlandsche Handel-Maatschappij) merupakan perusahaan semi publik orang-orang Belanda yang didirikan tahun 1824. Lihat W.M.F. Mansvelt, *Geschiedenis van de Nederlandsche Handel-Maatschappij 1824-1924*, (Amsterdam: Nederlandsche Handel-Maatschappij, 1960).

¹² Susanto Zuhdi, *op.cit.*, hlm. 12

Penduduk daerah sekitar Cilacap membuat garam, ikan asin, dan terasi dengan teknologi yang sederhana. Mereka mampu menghasilkan 200 pikul ikan asin dan 180 pikul terasi. Penduduk kemudian menjual komoditas tersebut ke beberapa daerah pedalaman tertentu. Penduduk dapat sampai ke daerah pedalaman dengan menyusuri Sungai Donan sepanjang 15 km. Pada tahun 1831 nelayan di perkampungan perairan Cilacap belum mengenal jala payung dan krakat, yang dapat menangkap ikan dalam jumlah besar. Mereka yang bekerja hanya tiga sampai empat bulan dalam setahunnya hanya mampu menghasilkan 200 pikul ikan asin dan 180 pikul terasi.¹³ Produk yang di jual itu tidak cukup untuk konsumsi daerah di sekitarnya, oleh karena itu mereka harus mengimpor sebagian ikan dari Indramayu.¹⁴

Setahun setelah mencaplok mancanegara kulon atau Banyumas yaitu pada tahun 1831, pemerintah segera melihat potensi Cilacap bagi kegiatan pelayaran. Pelabuhan Cilacap berperan sebagai tempat untuk menyalurkan hasil-hasil pertanian dari pedalaman yang diangkut melalui sungai-sungai dari pedalaman menuju Pelabuhan Cilacap juga berfungsi sebagai tempat pengiriman garam yang telah dimonopoli oleh pemerintah ke daerah-daerah di pedalmanan Cilacap. Pelabuhan Cilacap yang awalnya dikenal dengan nama Pelabuhan Donan, mulai berkembang ketika pemerintah harus mengekspor hasil-hasil dari pedalaman sekitar Cilacap ke Eropa. Komoditas utama ekspor Pelabuhan Cilacap adalah Kopi

¹³ 1 pikul = 61, 79 kg, 1 koyang = 32 pikul = 1976, 36 kg

¹⁴ Susanto Zuhdi, *op.cit*, hlm 13

Seiring dengan meningkatnya hasil tanam paksa, pada tahun 1847, pemerintah membuka secara resmi Pelabuhan Cilacap untuk kegiatan perdagangan pantai. Kemudian pada tahun 1859 di tingkatkan lagi sebagai pusat kegiatan perdagangan besar. Perdagangan kopi yang sebelumnya di monopoli pemerintah mulai dibuka untuk pengusaha swasta.

Sejalan dengan perkembangan fungsi pelabuhan untuk mendukung aktivitas ekspor, dibutuhkan wilayah yang lebih luas lagi. Maka daripada itu melalui *Staatsblad* no. 27 tahun 1907 dan diperkuat dengan *Staatsblad* no. 678 tahun 1914, ditetapkan batas-batas pelabuhan secara lebih jelas. Adapun batas-batas pelabuhan sebagaimana diatur dalam *Staatblads* diatas sebagai berikut:

1. Batas sebelah barat adalah Sungai Donan
2. Batas sebelah utara adalah jalan masuk ke dermaga milik perusahaan dagang dan angkutan sukapura
3. Batas sebelah timur adalah jalan besar
4. Batas sebelah selatan adalah dermaga tempat berlabuh kapal.

Dalam ketetapan tersebut dijelaskan bahwa wilayah pelabuhan merupakan daerah yang mempunyai ciri khusus. Misalnya, anggaran belanja tidak termasuk anggaran daerah Karesidenan Banyumas, akan tetapi masuk pada Bagian Urusan Pelabuhan dan Departemen Pekerjaan Umum.

Akhir abad ke 19 sistem transportasi yang bersifat masal dirasakan oleh pengusaha swasta sebagai sebuah kebutuhan yang sangat mendesak. Pengangkutan hasil perkebunan serta pengangkutan barang-barang impor dari

pelabuhan ke daerah pedalaman sudah tidak dapat lagi dilayani oleh transportasi tradisional baik lewat darat maupun sungai. Gagasan untuk mengangkut barang-barang dari Hindia Belanda dengan lebih cepat terutama untuk hasil-hasil perkebunan, tentunya bukan satu-satunya alasan untuk dimulainya pengoperasian kereta api. Ketika ide untuk mengoperasikan kereta api di Hindia Belanda mengemuka, muncul perdebatan yang sangat tajam antara pihak swasta dengan pemerintah.¹⁵ Para pejabat pemerintah pada awalnya banyak yang tidak setuju apabila jaringan kereta api dibangun di Hindia Belanda. Alasannya bermacam-macam, golongan reaksioner yang diwakili oleh Wogens, seorang anggota *Tweede Kamers* di Belanda menyatakan bahwa kereta api akan menggoyahkan sistem yang telah tertanam di Hindia Belanda. Suara lain mengatakan bahwa kereta api akan membuka Jawa dari pengusaha asing lain. Sementara itu seorang jurnalis H.J Lion dengan terang-terangan menganjurkan kepada pihak swasta untuk membangun jaringan kereta api di Jawa.¹⁶

C. Angkutan Kereta Api

Pelabuhan yang menghubungkan daerah pedalaman dan pasar menjadi cermin perkembangan ekonomi suatu daerah. Kegiatan pelabuhan tidak semata-mata ditentukan oleh pertumbuhan ekonomi, tapi dukungan infrastruktur dan kebijakan pemerintah serta permintaan pasar. Suatu

¹⁵ S.A Reitsma, *Korte Geschiedenis der Nederlandsch-Indische Spoor-en Tramwegen*, (Weltevreden: G. Kolff & Co., 1928), Hlm 7.

¹⁶ M. Gani, *Kereta Api Indonesia*, (Jakarta: Deppen RI, 1978), hlm. 31.

kebijakan muncul berdasarkan berbagai pertimbangan, sedangkan penerapannya diukur dari hubungan keinginan politik dan kegiatan yang mendukungnya. Kehadiran kereta api dan trem di Jawa dan Sumatera adalah sebagai upaya mengatasi masalah pengangkutan hasil ekspor dari daerah pedalaman. Ketika produk dari hasil tanam paksa milik pemerintah terutama kopi dan nila melimpah, sarana dan prasarana pengangkutan menjadi masalah pokok. Alat transportasi yang terbatas menyebabkan menurunnya efektifitas dan efisiensi waktu dan biaya.

Alat transportasi seperti cikal dan gerobak tidak banyak bermanfaat untuk pengangkutan kopi dalam jumlah yang banyak dan cepat, sedangkan biaya angkutan tradisional yang ditarik oleh hewan, satu pikul kopi dari Kedu ke Semarang pada tahun 1833 sekitar *f*1,36 naik menjadi *f*3,30 pada tahun 1840.¹⁷ Dari fakta tersebut diketahui bahwa pengenalan kereta api yang pertama di Jawa Tengah adalah pembuatan rel yang menghubungkan Semarang dengan daerah kerajaan di pedalaman, pada tahun 1867.¹⁸

Perkembangan cukup penting terjadi pada akhir abad ke 19, ketika Pelabuhan Cilacap secara maksimal berfungsi sebagai pelabuhan niaga. Dari laporan perjalanan M. Dames seorang pejabat dinas perdagangan N.H.M, pada pertengahan bulan Juni 1888 secara singkat dapat dilihat keadaan Kota Cilacap. M. Dames mengatakan bahwa untuk sementara kota Cilacap merupakan titik akhir jalur kereta api dari ujung timur. Ia akan

¹⁷ S.A Reitsma, *op. cit*, hlm. 5.

¹⁸ Djoko Suryo, *Sejarah Sosial Pedesaan Karesidenan Semarang 1830-1900*, (Yogyakarta: Penerbit Pusat Antar Universitas Gadjah Mada, 1989), hlm. 108.

menghubungkan antara timur dan barat setelah rel kereta api Cicalengka-Cilacap selesai. Cilacap sepertinya tak pernah berperan sebagai suatu tempat kehidupan yang besar. Sebelum Dames tiba di Cilacap jauh-jauh hari, pemerintah sudah membuka pangkalan besar guna keperluan gudang penyimpanan pelabuhan dan bangunan lainnya. Sementara itu rel kereta api dari Cilacap diperpanjang sampai ke pelataran pelabuhan, sehingga barang-barang yang akan diekspor lebih mudah untuk dibongkar, sehingga kondisi lalu lintas kota menjadi padat. Jalan utama di kota Cilacap saling bersimpangan sehingga membentuk segi empat. Fasilitas umum juga semakin berkembang, baik fasilitas pemerintahan, pendidikan dan perekonomian.

Sebagian wilayah Banyumas mulai menjadi bagian dari suatu sistem jaringan kereta api ketika jaringan kereta api Negara *Staatspoorwegen* atau yang sering disebut SS menghubungkan Yogyakarta dan Cilacap sudah mulai terpasang. Cilacap yang merupakan wilayah Banyumas masuk ke dalam jaringan kereta api negara karena keberadaan pelabuhan alamnya. Lintas kereta api Yogyakarta – Cilacap yang panjangnya 187,283 km mulai dibangun pada tahun 1879 dan selesai pada tahun 1887 dengan memakan biaya sebesar f 14.709.074, 75.¹⁹

Berkat adanya jalur kereta api tersebut, perkembangan Pelabuhan Cilacap mulai tampak pada akhir tahun 1888. Hasil kopra dari Karesidenan Bagelen Selatan dan Banyumas lebih banyak dikirim ke Cilacap untuk

¹⁹ *Verslag over de Staatspoorwegen in Nederlandsch-Indie over het Jaar*, (Batavia: Ogilvie, 1889), Bijlage C.

diekspor, yang sebelumnya dikirim ke Semarang. Alasan lain pemerintah membuka jaringan kereta api Yogyakarta-Cilacap adalah untuk memudahkan pengiriman gula dari pabrik-pabrik yang ada di *Voerstenlanden*²⁰ Yogyakarta. Gula merupakan komoditas ekspor utama dari wilayah Yogyakarta, lebih banyak jika dibandingkan dengan Karesidenan Banyumas, yang waktu itu hanya dihasilkan oleh Pabrik Gula Kalibagor. Walaupun demikian pada tahun-tahun pertama pembukaan kereta api, gula yang dihasilkan dari pabrik di bagian barat Yogyakarta seperti Rewulu, Klaci, Sedayu, dan Sewugalur masih tetap mengirim ke Pelabuhan Semarang. Dampaknya, keuntungan yang diperoleh pabrik gula lebih kecil bila dibandingkan dengan dikirim melalui Cilacap. Sebagai contoh pabrik gula Sewugalur dengan kapasitas produksi rata-rata 60.000 pikul setiap musim giling, bila dikirimkan ke Pelabuhan Semarang dan Pelabuhan Cilacap maka biaya pengangkutannya selisih *f* 17.100 lebih murah jika dikirimkan melalui Pelabuhan Cilacap.

Dengan biaya transportasi yang murah tersebut, seharusnya para pengusaha pabrik yang ada di wilayah Yogyakarta mengirim hasil produksi mereka ke Pelabuhan Cilacap tetapi tidak mereka lakukan, dan ternyata pihak pengusaha pabrik yang ada di wilayah Yogyakarta telah terlanjur mengikat kontrak dengan *Voerstenlanden-Landbouw Maatschappij*²¹ yang berpusat di

²⁰ Daerah Vorstenlanden secara harafiah berarti daerah kekuasaan raja yang diberi kekuasaan untuk menjalankan pemerintahannya sendiri. Lihat Suhardo, *Tinjauan Sosiolinguistik Arsip Korespondensi di Vorstenlanden Pada Masa Pemerintah Hindia Belanda*, (Yogyakarta: Kantor Arsip Daerah Propinsi DIY, 2008), hlm. 3.

²¹ *Vorstenlanden - Landbouw Maastappij* merupakan sebuah Maskapai Perkebunan yang dulunya bernama *Dorrelpaalsche Bank* yang berpusat di Semarang. Lihat Susanto Zuhdi, *op. cit.*, hlm. 44.

Semarang, sehingga mau tidak mau mereka wajib mengirimkan ke Semarang. Sejak jalur kereta api dibuka, kendala mulai muncul ketika pemerintah menghapus subsidi bulanan pelayaran antara Batavia dan Cilacap. Keputusan ini tentu saja sangat merugikan kegiatan perdagangan di Cilacap, karena menghambat perkembangan pengiriman ekspor dari Residensi Bagelen dan Banyumas ke Batavia.²² Tahun 1889 pabrik gula di Residensi Banyumas bertambah satu yang terletak di Klampok. Setahun kemudian untuk pertama kalinya Klampok mengirimkan hasil produksinya menuju Pelabuhan Cilacap.²³ Seperti halnya gula dari Kalibagor, produk dari Klampok pun dikirim melalui Sungai Serayu sampai di Stasiun Maos lalu dilanjutkan dengan kereta api. Harapan terus muncul sambil menunggu penyelesaian pembangunan dua pabrik gula di Residensi Bagelen, yaitu Prembun dan Kebumen.²⁴

Ketika terjadi perubahan jalur pada tahun 1891 pada saat pabrik-pabrik gula di bagian barat Yogyakarta mulai mengirimkan hasil produksinya ke Cilacap, pendapatan di Stasiun Wates, Prembun, dan Kebumen mulai meningkat. Sementara itu kondisi keuangan di Residensi Banyumas juga mengalami peningkatan, hal ini terlihat dari kenaikan pendapatan di Stasiun Maos.²⁵ Kenaikan penapatan juga dialami oleh kereta api yang dikelola

²² *Verslag over de Staatsspoorwegen 1888*, hlm. 71. ANRI.

²³ *Verslag over de Staatsspoorwegen in de Nederlandsch Indie 1890*, (s'Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1891), hlm. 81.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Verslag over de Staatsspoorwegen 1889*, hlm. 83. ANRI

pemerintah atau SS. Walaupun rugi pada awal tahun pembukaannya, akan tetapi pada tahun-tahun berikutnya mendapatkan keuntungan. Berikut keuntungan yang yang didapatkan oleh SS dari tahun 1887 sampai 1894:

Tabel 1. Keuntungan Kereta Api Pemerintah Hindia-Belanda Yogyakarta-Cilacap

Tahun	Kerugian	Keuntungan
1887	<i>f</i> 13.060	
1888		<i>f</i> 35.185
1889		<i>f</i> 26.935
1890		<i>f</i> 156.762
1891		<i>f</i> 215.217
1892		<i>f</i> 152.320
1893		<i>f</i> 284.876
1894		<i>f</i> 243.095
Jumlah		<i>f</i> 1.123.412

Sumber: Laporan Kolonial Kereta Api Pemerintah Hindia Belanda Tahun 1897 ANRI.

Perkembangan yang signifikan setelah lima tahun pembukaan rel Yogyakarta-Cilacap ternyata tidak didukung oleh fasilitas infrastruktur pelabuhan yang memadai. Pemerintah pusat tidak memperlihatkan usaha yang sungguh-sungguh untuk menjadikan Pelabuhan Cilacap menjadi pelabuhan yang siap untuk melayani kegiatan ekspor-impor yang lebih besar. Pada bulan Maret 1895, Direktur Pekerjaan Umum mengusulkan agar fasilitas dermaga segera diperbaiki supaya dapat mengantisipasi kedatangan kapal. Masa depan Pelabuhan Cilacap sepertinya masih harus ditentukan sendiri dari perkembangan daerah belakang seperti Priangan Timur dan Banyumas. Penyambungan kereta api dari Cicalengka ke Cilacap dan Trem Lembah Serayu dari Banjarnegara ke Maos, diharapkan bisa menunjang aktivitas di Pelabuhan Cilacap Penasehat Umum Urusan Pelabuhan di Hindia Belanda

mengusulkan agar pemerintah menurunkan tarif pajak untuk menunjukkan bahwa Pelabuhan Cilacap terbuka bagi umum. Menurut maskapai perusahaan pelayaran, tarif pajak di Pelabuhan Cilacap lebih tinggi dari pelabuhan-pelabuhan yang ada di utara Jawa. Jika tarif diturunkan maka kemungkinan besar barang-barang masuk pelabuhan akan lebih banyak. Tentu saja hal ini mendongkrak pendapatan pelabuhan dan secara tidak langsung kereta api pun akan diuntungkan pula, karena sebagian besar barang yang ada di Cilacap harus diteruskan ke daerah pedalaman, dan sebaliknya barang yang datang dari pedalaman harus diekspor melalui Pelabuhan Cilacap.²⁶

Walaupun demikian, setelah fasilitas sarana dan prasarana kereta api tersedia, namun tak menjadi masalah angkutan. Biaya angkutan merupakan suatu hal penting. Keluhan dari para pemakai jasa angkutan terhadap tingginya biaya angkutan selain akan mempengaruhi pemasukan kereta api yang akan menurun, juga merugikan pengusaha dan pada akhirnya mengurangi kegiatan pelabuhan. Beberapa contoh kasus dari akibat tarif biaya angkutan

D. Persaingan dengan Pelabuhan Utara Jawa

Penghasilan suatu pelabuhan bergantung pada keberhasilannya menarik daerah pedalaman untuk merebut produk ekspor maupun sebagai tempat pemasaran barang impor. Untuk itu setiap pelabuhan saling bersaing satu sama lain. Sejak pertengahan abad ke 19, posisi Pelabuhan Semarang tidak

²⁶ *Missive de Algemeen Adviseur Het Havenwezen In Nederlandsch Indie, Departement van B.O.W. dalam Besluit 14 Agustus 1915 no. 52. ANRI. Dalam Susanto Zuhdi, op.cit., hlm. 85.*

pelak lagi merupakan pusat ekspor bagi produk pertanaian dari pedalaman Jawa Tengah dan sebaliknya pemasok barang impor dari luar daerah. Pelabuhan ini memang potensial dan strategis bagi pelabuhan ekspor impor untuk wilayah Jawa Tengah. Oleh karena itu pemerintah memberikan perhatian yang lebih besar kepada Semarang.

Berkembangnya Pelabuhan Semarang sebagai pelabuhan utama Jawa Tengah telah menimbulkan persaingan yang tidak seimbang dengan pelabuhan-pelabuhan di pantai utara maupun selatan. Suatu daerah dengan potensi yang menguntungkan cenderung semakin maju secara ekonomi, sebaliknya bagi daerah-daerah yang tidak mempunyai sumber ekonomi atau tidak strategis biasanya akan merosot. Keadaan akan seimbang apabila pemerintah turun tangan untuk mengatasinya. Letak Semarang yang strategis, sebenarnya tidak di dukung oleh kondisi fisik pelabuhan yang memadai. Awal perkembangan Pelabuhan Semarang dapat dilihat dari peran Kali Ngarang yang mengalir ke Laut Jawa membelah Semarang, dengan endapan lumpur yang banyak, sehingga menyulitkan perahu-perahu untuk merapat ke pantai.²⁷ Ditinjau dari segi fisik, sebenarnya sulit bagi Pelabuhan Semarang untuk berkembang, kecuali dengan biaya yang besar. Keuntungan pelabuhan ini berada dalam pelayaran internasional. Oleh karena itu, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan modal yang besar untuk pembangunan Pelabuhan Semarang karena letak geografisnya yang berada dalam jalur pelayaran Internasional. Dibandingkan dengan Pelabuhan Cilacap, Ciebon, dan Tegal,

²⁷ Susanto Zuhdi, *op.cit.*, hlm. 60

Pelabuhan Semarang mendapatkan modal yang sangat besar karena membutuhkan biaya yang besar guna mengeruk lumpur, membendung, dan membuat daratan baru.

Rencana dan pelaksanaan perbaikan Pelabuhan Semarang dengan demikian dianggap akan mempunyai dampak terhadap kepentingan pelabuhan lainnya, terutama sejak 1925. Meijers, merupakan Kepala Bagian Urusan Pelabuhan Hindia-Belanda, bahkan membuat ulasan terhadap kemungkinan pengaruh perbaikan Pelabuhan Semarang terhadap pelabuhan-pelabuhan lain.²⁸ Di sebelah barat Semarang ada 2 pelabuhan yang komoditas ekspor utamanya gula dan air tebu karena sesuai dengan tujuan pendiriannya yaitu melayani pengangkutan gula dari daerah sekitarnya sehingga sering disebut sebagai Pelabuhan Gula, yaitu Pelabuhan Tegal dan Pekalongan.

Bila perbaikan Pelabuhan Semarang Selesai, barang ekspor dari kedua daerah pedalaman Pelabuhan Tegal dan Pekalongan akan ditarik ke Semarang. Bagi Pemerintah hal itu lebih menguntungkan dan aman daripada mengeluarkan biaya untuk pengerukan lumpur di kedua pelabuhan tersebut.. Pertimbangan lain nilai modal yang di sediakan pemerintah untk pelabuhan-pelabuhan itu tidak besar, terutama Pekalongan. Keputusan pemerintah tersebut mudah dilaksanakan karena administrasi pelabuhan baik Tegal

²⁸ Suatu tinjauan tentang persoalan yang timbul dari perbaikan Pelabuhan Semarang, yang dapat merugikan kepentingan negara di pelabuhan-pelabuhan lainnya. Lihat *Notulen 43ste vergadering van de Commissie van Bijstand van Tjilatjap*, 22 Januari 1925, Koleksi no. B 1068, Perpustakaan Nasional, Jakarta. hlm. 696.

maupun Pekalongan ada di bawah pengawasan direktur Pelabuhan Semarang.²⁹

1. Persaingan Pelabuhan Cilacap Dengan Pelabuhan Cirebon

Persaingan antara Cilacap dan Cirebon bukan disebabkan oleh Pelabuhan Semarang, melainkan karena kedua pelabuhan tersebut mempunyai daerah belakang yang berbatasan. Berdasarkan karakteristik, Pelabuhan Cirebon mempunyai Komisi Bantuan Pelabuhan pada tahun 1924, sedangkan Cilacap sudah sejak sepuluh tahun sebelumnya, 1914. Seperti yang telah disebutkan, hal itu merupakan salah satu indikator suatu pelabuhan berpotensi maju. Akan tetapi dalam hal impor, Cilacap tidak dapat mengimbangi Cirebon. Persaingan impor kedua pelabuhan tersebut dapat dilihat terutama untuk jenis barang beras dan kedelai. Untuk beras, dibandingkan melalui Cirebon, melalui Cilacap lebih murah meskipun dianggap tidak menguntungkan.

Semula ada anggapan bahwa kedelai merupakan jenis barang mewah bagi kebutuhan penduduk. Namun jika dilihat dari angka impornya ke Cilacap dalam tahun-tahun 1912 sampai dengan 1916 sebanyak kira-kira 4000 ton. Angka itu terus bertambah sebanyak 6000 ton pada tahun-tahun 1921, 1922, dan 1923.³⁰ Hal ini membuktikan bahwa kedelai bukanlah jenis barang yang mewah, namun sebaliknya merupakan kebutuhan utama penduduk. Bahkan pada tahun 1924 merupakan tahun yang tidak

²⁹ Susanto Zuhdi, *op.cit.*, hlm. 63.

³⁰ Surat Administrator SDS di Purwokerto kepada Penanggungjawab Pusat SDS di Semarang, 6 Desember 1924. Arsip SDS 1924. ANRI.

menguntungkan bagi penduduk karena panen kurang berhasil., sampai dengan bulan oktober telah diangkut kedelai sebanyak 4957 ton oleh SDS dari Pelabuhan yang diangkut melalui Stasiun Maos atau hanya selisih 164 ton dari tahun 1923. Pada tahun yang sama, beras juga di impor sebanyak 6093 ton atau hanya selisih 668 lebih sedikit dari tahun 1923. Dengan demikian bias dikatakan kedelai bagi penduduk sama pentingnya dengan beras.³¹

2. Cilacap Menyaingi Semarang

Pelabuhan Cilacap merupakan saingan lama Pelabuhan Semarang dari bagian Selatan Jawa Tengah. Ciri ekonomi Cilacap sangat mirip dengan Cirebon. Kegiatan perdagangan diperkirakan mencapai 250.000 ton per tahun dengan gula sebagai komoditas utama ekspor. Persaingan antara Cilacap dengan Semarang terbentuk oleh persaingan antara kereta api yang dikelola oleh pemerintah dengan milik swasta. Menurut Meijers jangan mengaitkan kepentingan pemerintah dengan problematika, karena pemerintah berhak membuat rencana sendiri untuk perbaikan Pelabuhan Semarang demi menghasilkan uang.³² Analisa yang dapat dilakukan disini adalah bahwa tampaknya ada konflik dalam tubuh pemerintah sendiri atau setidaknya suatu kebijakan pemerintah dalam prakteknya dapat menekan kebijakan departemen lainnya. Konflik dalam kasus ini tampak antara rencana perbaikan Pelabuhan Semarang dan pembukaan kereta api untuk

³¹ *Ibid.*

³² Susanto Zuhdi, *op.cit.*, hlm. 59.

mendukung kelengkapan fasilitas penunjang Pelabuhan Cilacap. Menurut pengamatan Meijers, keliru jika ada anggapan bahwa perbaikan Pelabuhan Semarang akan mampu memberikan akomodasi yang layak jika lalu lintas barang berpindah dari Pelabuhan Cilacap ke Semarang. Pelabuhan Semarang berpeluang menarik komoditas gula dari daerah pedalaman Pelabuhan Cilacap, jika pemerintah serius memperbaiki Pelabuhan Semarang dan pihak kereta api yang di kelola oleh swasta serius berusaha membuka kembali hubungan dengan pabrik gula di Yogyakarta.³³

Salah satu kelemahan fasilitas Pelabuhan Semarang adalah buruknya kondisi jalan masuk ke dermaga, selain itu masih diperlukan perahu-perahu kecil untuk mengangkut barang-barang dari kapal besar ke dermaga. Sementara itu Pelabuhan Cilacap merupakan pelabuhan alam yang memungkinkan kapal merapat ke dermaga. Meski dikenal sebagai pelabuhan alam, tetapi bukan berarti Cilacap tidak memerlukan perbaikan dan perluasan. Meijers menambahkan, Pelabuhan Cilacap akan dapat memenuhi semua tuntutan pengguna jasa pelabuhan jika diperbaiki dengan modal sedikitnya satu setengah juta gulden. Perbaikan dan perluasan terutama untuk memperbaiki dermaga tua dan penyediaan batubara, yang tidak pernah masuk dalam rencana perbaikan Pelabuhan Semarang. Meskipun Meijers mengatakan bahwa Semarang akan lebih berhasil menarik produk dari daerah pedalaman namun ia tetap yakin pemerintah tidak akan mengalami kerugian di Cilacap.

³³ M. Gani, *op. cit.*, hlm. 47.

Tinjauan Meijers tersebut kemudian dijadikan bahan rapat agenda pertama dalam Komisi Bantuan Pelabuhan Cilacap ke 43, pada 22 Januari 1925. Ketua rapat, J.J Van Klaveren, selaku Kepala Pelabuhan atau *havenmeester* mengulangi penjelasan Meijers bahwa perbaikan Pelabuhan Semarang tidak akan merugikan Cilacap. Menjawab pertanyaan Asisten Residensi Cilacap, F.G Putman Cramer, selaku anggota komisi, Ketua menjelaskan bahwa di dalam rencana perbaikan Pelabuhan Semarang tidak dicantumkan pembangunan dermaga tempat kapal dapat merapat. Yang ada hanya satu tempat khusus dengan tonggak-tonggak pelampung tempat kapal dapat menambatkan sauhnya.

Pendapat ketua rapat tersebut disanggah oleh anggota komisi lain yaitu W.J. Van Amstel, Pimpinan Firma Rouwenhorst Mulder, yang mengatakan bahwa hal itu akan merugikan Cilacap. Menurut Amstel, perusahaan kereta api milik negara *Staatspoorwegen* atau yang sering di singkat SS dan perusahaan kereta api milik swasta atau NISM bersikap netral dalam persaingan antara Pelabuhan Cilacap dan Semarang. Ketika kepentingan SS di Cilacap di pegang oleh Kimball persaingan nampaknya dapat di hindari.³⁴

Kelebihan NISM dalam persaingan ini adalah dengan memberikan bonus yang lebih baik kepada para pengguna jasa. Meskipun akomodasi Pelabuhan Cilacap merupakan salah satu yang terbaik di Hindia-Belanda dan biaya pengapalan lebih murah bila dibandingkan dengan Semarang,

³⁴ *Ibid.*

namun banyak barang seperti gula, beras, tembakau, dan semen yang dikirim dari dan ke Yogyakarta masih dilakukan lewat Semarang.³⁵ G. Van Reede selaku Inspektur SS membantah masalah tersebut. Menurut dia ada yang lepas dari pengamatan Van Amstel yakni telah ada persetujuan antara SS dan NISM tentang pengangkutan gula yang menyatakan bahwa pengangkutan gula dari tujuh pabrik di Residensi Banyumas tetap berlangsung ke Cilacap. Akhirnya rapat menyimpulkan bahwa rencana pemerintah memperbaiki Pelabuhan Semarang adalah untuk memastikan daya tampung barang yang lebih besar. NISM akhirnya mendapatkan bagian pengangkutan dari daerah pedalaman Semarang yang bukan termasuk dalam jaringan impor ekspor ke Cilacap. Dengan demikian kerugian yang akan dialami SS juga termasuk kerugian Negara.

Angkutan SS hanya dapat bersaing jika menurunkan tarifnya, jadi kerugian pemerintah bukan saja akan terjadi pada pemasukan dari SS melainkan juga dari ekspor impor melalui Cilacap. Pada akhirnya diketahui apa yang menyebabkan mengapa NISM lebih memilih jalur ke Semarang, karena kapal-kapal yang datang ke Semarang lebih banyak daripada ke Cilacap.³⁶ Berkaitan dengan masalah itu, sebuah surat kabar *De Locomotief* menulis tentang kemungkinan tentang akan terjadinya persaingan Semarang dengan Cilacap.³⁷ Manakah yang lebih

³⁵ Notulen der 43 ste van de Commisie, lihat Susanto Zuhdi, *op.cit*, hlm. 115

³⁶ *Ibid*, hlm. 729.

³⁷ *Verkeer en Haven Semarang versus Tjilatjap, De Locomotief*, 19 Mei 1924. ANRI.

menguntungkan bagi pabrik-pabrik gula di wilayah Yogyakarta antara mengirim ke Semarang atau ke Cilacap, untuk bagian Jawa Tengah. Sebelah barat angkutan ke Cilacap lebih murah daripada di kirim ke Semarang. Surat kabar tersebut mengungkapkan pilihan yang bertentangan antara kecepatan lalu lintas dengan politik angkutan yang dianggapnya tidak realistis.

Pantai selatan sebenarnya memiliki potensi yang dapat dikembangkan pada masa mendatang. Akan tetapi memerlukan dana yang besar untuk membangun berbagai jalur penghubung, seperti dengan membuka jalur lalu lintas Pameungpeuk dari Parigi di Jawa Barat bagian selatan. Oleh karena itu surat kabar yang terbit di Semarang dan dianggap bersuara liberal itu menilai rancangan pengembangan pantai selatan tersebut dianggap tergesa-gesa dan masih perlu dipelajari.³⁸ Penilaian *De Locomotief* sepertinya diwarnai oleh kepentingan daerah. Karena seperti telah dijelaskan sebelumnya, Pelabuhan Cilacap merupakan pesaing utama Pelabuhan Semarang untuk wilayah Selatan Jawa Tengah.

Untuk mengetahui seberapa besar daya tarik Pelabuhan Cilacap bagi pengusaha ekspor dan impor di antara ketiga pelabuhan pantai utara, termasuk Semarang, peran transportasi tidak dapat dilepaskan. Masalah tariff menjadi penting dalam persaingan. Bagi Pelabuhan Cilacap, kereta api yang menghubungkan Yogyakarta-Cilacap dan Trem Lembah Serayu yang menghubungkan Wonosobo dengan menelusuri lereng pegunungan

³⁸ *Ibid.*

di bagian Jawa Tengah sampai ke Maos, merupakan alat transportasi pendukung. Salah satu daya tarik suatu pelabuhan adalah ongkos seluruh jasa pelabuhan yang lebih rendah dibandingkan dengan pelabuhan lainnya. Biaya keseluruhan itu antara lain untuk pajak barang ekspor-impor, sewa gudang, ongkos pengapalan, angkutan dari daerah pedalaman sampai ke pelabuhan. Di Cilacap masih ada jenis angkutan lori yang menghubungkan stasiun kereta api dengan dermaga. Meskipun demikian yang utama dari semua itu adalah faktor kecepatan pelayanan. Faktor kecepatan nampaknya menempatkan posisi Pelabuhan Cilacap berada di bawah Semarang, namun tidak demikian dalam hal biaya angkutan. Untuk pertimbangan ekonomis setiap pedagang akan memilih angkutan yang termurah.

E. Persaingan Dengan Pelabuhan Singapura

Keberhasilan Singapura sebagai pelabuhan bebas telah menempatkan Belanda dalam posisi yang serba sulit. Belanda selalu memandang curiga terhadap Singapura.³⁹ Jika keberhasilan Singapura dihadapi dengan monopoli yang semakin keras, maka para pedagang akan pindah ke Singapura sebagaimana para pedagang Cina. Sebaliknya, Belanda juga takut menghadapi perkembangan Singapura dengan cara membuka pelabuhan-pelabuhan bebas, karena hal itu akan membuka jalur ekspansi armada dagang Inggris ke

³⁹ C.M. Turnbull, *A History of Singapore 1819-1975*, (Oxford: Oxford University Press, 1977). hlm. 29.

perairan Hindia Belanda yang tidak akan dapat dihadapi oleh Belanda yang belum memiliki armada niaga sekuat Inggris. Namun demikian, rupanya Belanda menempuh cara kedua, meskipun dengan lamban.

Persoalannya adalah pelabuhan mana saja yang akan dibuka untuk kapal-kapal asing. Pada tahun 1818, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan peraturan yang menegaskan bahwa Pelabuhan Batavia telah dibuka untuk semua kapal asing; Semarang dan Surabaya dibuka dengan pembatasan tertentu. Sementara itu Pelabuhan Padang, Kupang, Riau, dan, Palembang dibuka untuk perdagangan internasional tahun 1819. Peraturan Pemerintah Hindia Belanda tahun 1825 kembali menegaskan bahwa pelabuhan yang dibuka untuk perdagangan internasional adalah Batavia, Semarang, Surabaya, Riau, Muntok, Palembang, Bengkulu, Padang, Tapanuli, Banjarmasin, Pontianak, Sambas, Makassar, dan Kupang.⁴⁰ Namun demikian, secara tegas dinyatakan bahwa ekspor barang dapat dilakukan dari semua jenis pelabuhan tetapi harus diangkut dulu ke pelabuhan yang dibuka untuk perdagangan internasional. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi armada kapal yang ada di Hindia Belanda.

Jadi dengan keluarnya peraturan tahun 1850 tentang *kustvaart*, semua kapal bisa masuk ke pelabuhan yang tidak dibuka untuk perdagangan internasional asal mendapatkan izin khusus dari pemerintah. Kapal-kapal Eropa yang menggunakan dokumen sebagai kapal Belanda diperbolehkan

⁴⁰ J.A Kok, *De Scheepvaartbescherming in Nedelandsch-Indie*, (Leiden: NV. Leidsche Uitgeversmaatschappij, 1931), hlm. 62

masuk hanya khusus untuk memuat dan membongkar barang dagangan yang akan dikirim ke atau datang dari pelabuhan yang tidak dibuka untuk perdagangan internasional, yakni untuk membongkar barang dagangan dari luar negeri dan memuat dagangan yang akan diangkut ke luar negeri.

Jadi, di samping ada pelabuhan yang di buka untuk perdagangan internasional atau perdagangan ekspor-impor dan boleh di kunjungi oleh semua jenis kapal, ada juga pelabuhan yang hanya boleh dibuka untuk perdagangan domestik dan hanya boleh dikunjungi oleh kapal dalam kerangka pelayaran domestik. Selain itu masih ada pelabuhan yang hanya boleh dikunjungi kapal yang berasal dari daerah itu sendiri.

Jumlah pelabuhan kecil yang dibuka untuk perdagangan internasional semakin banyak. Tahun 1839 Pelabuhan Air Bangis dibuka untuk perdagangan internasional. Selanjutnya Pelabuhan Singkel dan Barus dibuka untuk perdaganga internasional, namun semua pelabuhan antara Singke dan Tapanuli hanya boleh dikunjungi oleh pelayaran pribumi dari daerah disekelilingnya.⁴¹ Sementara itu Pelabuhan Muara Kumpeh di Jambi baru dibuka untuk semua kapal pada tahun 1847.⁴² Pada tahun 1847 Pelabuhan Cilacap baru dibuka untuk pelayaran pantai pada tahun 1847.⁴³

Namun peraturan pemerintah tentang *kustvaart* tahun 1850 menyebabkan kerugian waktu dan biaya, karena kapal yang datang di

⁴¹ *Indisch Staatsblad 1841*, no. 40, ANRI.

⁴² *Indisch Staatsblad 1847* no. 19, ANRI.

⁴³ Susanto Zuhdi, *op.cit.*, hlm. 18.

pelabuhan yang tidak dibuka untuk perdagangan internasional harus singgah dulu di pelabuhan yang dibuka untuk perdagangan internasional hanya untuk menyelesaikan masalah administrasi. Hal itu banyak dikeluhkan oleh kapal yang datang, sehingga akhirnya pada tahun 1858 diputuskan untuk membuka lagi 19 pelabuhan kecil, yaitu 16 di Jawa dan 3 di luar Jawa untuk perdagangan internasional.⁴⁴

Pada tahun 1847 Gubernur Jendral J.J Rochusen dalam kunjungannya ke Bagelen, menyempatkan diri berkunjung ke Cilacap. Ia menilai Pelabuhan Cilacap sangat berpotensi sebagai tempat untuk produk pertanian dan industri dari daerah pedalman di bagian Selatan Jawa Tengah. Untuk itu pemerintah berusaha sekuat tenaga memajukannya.⁴⁵ Wujud nyata perhatian itu terlihat dengan dikeluarkannya keputusan pemerintah pada tahun 1847, yaitu dengan membuka secara resmi Pelabuhan Cilacap bagi kegiatan perdagangan pantai.⁴⁶ Meskipun masih dalam skala kecil, Pelabuhan Cilacap menjadi jalan untuk pengiriman beras dan produk utama pertanian lainnya ke daerah pantai utara Jawa.

Kebijakan Rochussen pada waktu itu mendapat tentangan dari berbagai pihak, khususnya dalam sidang parlemen Belanda. Tidak mudah bagi Rochussen, dalam jabatannya yang baru yaitu sebagai Menteri Urusan Jajahan untuk meyakinkan pemerintah di Den Haag untuk membuka Sembilan belas

⁴⁴ *Indisch Staatsblad 1858*, No. 65, ANRI.

⁴⁵ *Javasche Courant*, 18 Agustus 1847. ANRI.

⁴⁶ *Besluit 29 November 1847*, No. 1, ANRI.

pelabuhan di Hindia Belanda. Pembicaraan dalam sidang-sidang *afdeling* ketiga di Eerste Kamer, tentang laporan komisi anggaran Negara 1859 yang ditandatangani pada 21 Desember 1858, menyatakan keberatan terhadap peraturan Hindia Belanda yang membuka pelabuhan-pelabuhan kecil di Jawa maupun di luar Jawa. Sebagian peserta sidang sangsi bahwa pembukaan itu bukan untuk kepentingan Negeri Belanda.

Pada umumnya mereka mewakili perusahaan dagang Belanda, seperti Kamar Dagang Amsterdam, Kamar Dagang Rotterdam, dan NHM mempertanyakan apakah pembukaan pelabuhan kecil benar-benar dapat digunakan untuk kepentingan dan keuntungan Belanda. Jadi, rupanya banyak pengusaha Belanda yang bersikap konservatif dan menginginkan proteksi dari pemerintah. Kemungkinan besar mereka khawatir bahwa adanya banyak pelabuhan kecil yang dibuka untuk perdagangan internasional akan memberi kesempatan kepada kapal asing terutama Inggris dan Cina untuk mendominasi perdagangan di pelabuhan itu.

Gubernur Jenderal J.J Rochussen menjelaskan bahwa alasan membuka Pelabuhan Cilacap yang di jadikan contoh paling baik untuk dasar argumentasi, akan meningkatkan hasil pertanian dan kemakmuran daerah setempat serta mendorong perdagangan seperti beras dan produk lainnya ke daerah utara. Bagi penduduk sendiri, hal itu akan mendorong kegiatan pembukaan areal tanah subur yang belum digarap.⁴⁷

⁴⁷ Susanto Zuhdi, *op.cit.*, hlm. 22.

Sebagai bentuk kompromi dari perdebatan itu, pada tahun 1859 ditentukan bahwa dari 16 pelabuhan kecil yang dibuka untuk perdagangan internasional dalam kegiatan ekspor dan impor tanpa pembatasan adalah Cirebon, Pasuruan, dan Cilacap, sedangkan 13 pelabuhan kecil lainnya hanya sebagai pelabuhan ekspor. Sementara itu, tiga pelabuhan kecil di luar Jawa seperti Natal, Pariaman, dan Sampit tetap dijadikan pelabuhan kecil untuk ekspor-impor.⁴⁸ Dua belas tahun kemudian, pemerintah memperlihatkan keinginannya yang kuat untuk menjadikan Pelabuhan Cilacap sebagai pusat kegiatan perdagangan besar.⁴⁹

Meningkatnya hasil pertanian dan industri di daerah pedalaman Banyumas pada tahun 1860 tidak dapat mendorong kegiatan perdagangan yang lebih luas akibat isolasi Residensi Banyumas. Residensi Banyumas tertutup bagi kegiatan perdagangan swasta. Misalnya ketika Pelabuhan Cilacap dibuka untuk perdagangan yang lebih luas, yaitu tidak sekedar untuk keperluan pengangkutan barang pemerintah, sampai tahun 1868 pelabuhan tidak banyak bermanfaat karena kesulitan pengangkutan. Pelabuhan hanya digunakan pemerintah sebagai pelabuhan ekspor dan impor saja. Salah satu yang menunjukkan peningkatan peranan pelabuhan adalah jumlah pendapatan yang diperoleh dari cukai dan nilai ekspor-impor dari suatu pelabuhan. Dalam

⁴⁸ *Indisch Staatsblad 1859*, No. 79, ANRI

⁴⁹ *Besluit 31 Mei 1858*, ANRI

periode 1860-1862 pendapatan cukai Pelabuhan Cilacap lebih kecil dibanding tiga tahun sebelumnya.⁵⁰

Jika dibandingkan dengan Cirebon pada periode yang sama, nilai cukai Pelabuhan Cilacap lebih kecil. Faktor utama yang menyebabkan merosotnya cukai Pelabuhan Cilacap adalah tidak melibatkan pihak swasta dalam kegiatan ekspor-impor. Nilai ekspor Pelabuhan Cilacap tidak sebanding dengan nilai impor. Fungsi Pelabuhan Cilacap hanya untuk kegiatan ekspor kopi oleh pemerintah serta sebagai tempat pengiriman beras ke Batavia dan Surabaya yang hanya berjumlah beberapa pikul saja.

F. Dampak Pembangunan Pelabuhan

Dari semula sebagai tempat yang hampir tidak dikenal, Cilacap berkembang menjadi kota yang memiliki pelabuhan terpenting untuk kegiatan ekspor di bagian selatan Jawa Tengah. Kehadiran pelabuhan telah mendorong proses perkembangan kota. Sejalan dengan perkembangan fungsi pelabuhan, diperlukan pula ruang yang lebih luas di sekitar wilayah pelabuhan.

1. Tercipta Lapangan Pekerjaan

Semula Cilacap hanya dihuni beberapa ratus orang nelayan, kemudian jumlah penduduk terus bertambah memperlihatkan perkembangan terbentuknya pola kota Cilacap. Furnivall mengungkap beberapa faktor yang mempengaruhi pembentukan masyarakat di Hindia-Belanda, yakni pertumbuhan penduduk, buruh, kesehatan masyarakat,

⁵⁰ Susanto Zuhdi, *op.cit.*, hlm. 24

perekonomian, dan tingkat kesejahteraan, pendidikan, kelompok masyarakat, serta kemajuan budaya.⁵¹ Ketika Cilacap ditetapkan sebagai pelabuhan untuk kepentingan perdagangan bebas pada tahun 1859, diperlukan fasilitas pelabuhan yang memadai selain untuk kepentingan barang-barang pemerintah seperti kopi. Pekerjaan pelabuhan merupakan kegiatan yang mewarnai kehidupan kota.

Ketika jalur kereta api dari Yogyakarta sudah sampai pada tahap pelaksanaan di Cilacap, diperlukan banyak tenaga kerja. Mereka diperlukan untuk pekerjaan seperti pembuatan dinding tepi sungai, memperluas pelataran untuk bangunan gudang-gudang, menimbun daerah yang masih rendah yang sebagian beurpa rawa. Perkembangan tersebut telah membuka kesempatan yang luas bagi setiap orang untuk memperoleh lapangan pekerjaan baru di luar sektor pertanian.⁵² Dalam periode terakhir ketika pekerjaan jalan kereta api semakin intensif dilaksanakan, maka semakin tinggi pula jumlah mobilitas sosial yang mempengaruhi kehidupan ekonomi setempat. Guna menyelesaikan pekerjaan tersebut diperlukan kurang lebih 3300 buruh.

Sebagaimana yang telah dijelaskan terlihat adanya hubungan antara berbagai kesempatan pekerjaan sehubungan dengan kegiatan pelabuhan dan kereta api dan kedatangan orang Belanda ke Cilacap dan sekitarnya. Banyaknya pekerjaan padat karya seperti yang telah dijelaskan, maka

⁵¹ Furnivall, *Netherlands Indie a Study of Plural Economy*, (New York: Cambridge University Press, 1967), hlm. 346.

⁵² Susanto Zuhdi, *op. cit.*, hlm. 126.

kehadiran buruh sangat dibutuhkan. Sumber tenaga kasar dalam pekerjaan padat karya didapatkan dari dua sumber, yaitu orang-orang hukuman atau narapidana dari Nusakambangan dan penduduk sekitar kota. Buruh yang berasal dari narapidana merupakan pekerja paksa sebagai bagian dari hukuman, sedangkan buruh bebas mendapat upah harian atau per jam.

Dengan dibangunnya Pelabuhan Cilacap secara tidak langsung dan dalam waktu jangka panjang dapat mendorong kehidupan kota. Hal itu dapat dilihat dari kesempatan kerja yang ditawarkan kepada para pendatang. Beberapa tahun setelah pembukaan kereta api Yogya-Cilacap pada tahun 1886-1887 menunjukkan gejala bertambahnya jenis pekerjaan, baik di sektor pelabuhan maupun jasa kereta api.

2. Meningkatkan Perekonomian dan Kesejahteraan Rakyat

Dampak pembangunan Pelabuhan Cilacap tidak dapat dirasakan langsung, karena membutuhkan perjuangan panjang dalam perkembangan pelabuhan. Pekerjaan-pekerjaan yang terdapat di Pelabuhan merupakan kegiatan yang mewarnai kehidupan kota. Pada tahun 1891 dan 1892, upah tukang di Residensi Banyumas rata-rata f 0,50 per hari, sedangkan kuli hanya antara f 0,20 sampai f 0,30 per hari. Banyaknya jenis pekerjaan di kedua sektor itu membuat daya tarik Kota Cilacap semakin bertambah. Upah seorang tukang di Cilacap lebih tinggi dari rata-rata upah di Residensi Banyumas yaitu f 1,50, sedangkan upah kuli f 0,75- f 1,00 dan antara f 0,20 – f 0,50. Meskipun sumber tidak menyebutkan jumlah upah di Kota Cilacap pada tahun-tahun yang sama, tetapi dikatakan

bahwa dengan bertambahnya eksploitasi kereta api dan pelabuhan upah-upah para pekerja bertambah tinggi.⁵³ Ketika upah kuli di Karesidenan Banyumas menurun pada 1896, pada tahun yang sama upah kuli di Cilacap cenderung meningkat. Penurunan upah yang terjadi di banyumas disebabkan oleh rendahnya harga gula pada tahun tersebut.

Jika melihat jumlah kedatangan kapal di pelabuhan yang rata-rata dua kapal setiap minggu, maka sebenarnya kehidupan kuli tidak sepenuhnya tergantung pada jenis pekerjaan disana. Itulah sebabnya upah mereka pada hari-hari biasa sekitar hanya *f* 0,16 sampai *f* 0,25. Pada waktu-waktu kegiatan ekspor-impor bertambah, upah kuli pribumi menjadi *f* 0,50 sampai *f* 1,00, sedangkan kuli Cina selain menerima upah *f* 0,40, juga memperoleh jam kerja lebih banyak daripada kuli pribumi.⁵⁴ Selain disebabkan oleh kegiatan pelabuhan, besarnya kegiatan perusahaan dagang pun membuka peluang kesempatan kerja dan meningkatkan upah buruh. Sejumlah bukti diatas menunjukkan peluang kerja yang cukup menarik bagi penduduk di luar Kota Cilacap untuk bekerja di bidang selain pertanian. Hal itu mungkin saja dilakukan karena ada eksploitasi pelabuhan dan kereta api.⁵⁵

Salah satu indikator utama yang dapat digunakan untuk mengukur dampak kemajuan ekonomi pelabuhan terhadap Kota Cilacap adalah

⁵³ *Kolonial Verslag* 1895. ANRI.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Susanto Zuhdi, *op. cit.*, hlm. 129.

pertumbuhan penduduk. Pertambahan penduduk rupanya berasal dari imigrasi, kedatangan sejumlah besar orang dari luar Cilacap, bisa diartikan bahwa mereka ingin mencari jenis pekerjaan baru atau minimal ingin memiliki kehidupan baru. Semakin luasnya jaringan infrastruktur jalan raya dan kereta api, sepertinya ada hubungannya dengan semakin banyaknya orang melakukan perpindahan sosial.

Peningkatan jumlah penduduk setelah awal abad ke-20 menunjukkan gejala tersebut, dan juga ada hubungannya yang erat antara periode puncak kegiatan pelabuhan dengan pertambahan penduduk Kota Cilacap. Pertambahan penduduk paling mencolok terjadi dalam periode tahun 1920-1930. Dengan demikian terlihat ada hubungan kuat antara kemajuan ekspor pelabuhan dalam tahun yang sama dengan kenaikan jumlah penduduk Kota Cilacap. Sebagai kota yang tumbuh dan berkembang berkat kehadiran pelabuhan terbesar di pantai selatan Jawa, Cilacap mampu menarik para pendatang daerah sekitar terutama dari daerah padat wilayah Yogyakarta dan Karesidenan Bagelen.