

Menuju Analisis Kelas Negara Birokratik Militer Indonesia¹

Oleh: Richard Robison

Bertentangan dengan anggapan para ahli teori modernisasi dan *developmentalism*, pengalaman historis Eropa dan Amerika Utara tidak direproduksi di negeri-negeri pasca kolonial Dunia Ketiga.² Penyebaran kapitalisme tidak di-sertai dengan munculnya negara borjuis demokratis liberal. Sebaliknya, perkembangan kapitalisme melahirkan tumbuhnya negara-negara birokratik militer.

Indonesia merupakan contoh kasus yang jelas. Sejak penyerahan kedaulatan resmi tahun 1949, dan terutama dengan terjadinya percepatan penanaman modal perusahaan asing secara besar-besaran mulai 1967, proses pengokohan negara birokratik militer terjadi dengan intensif. Penjelasan-penjelasan tentang pembentukan elit dan negara di Indonesia umumnya didasarkan atas faktor-faktor seperti ideologi, budaya politik, atau struktur politik istana. Tetapi saya berpendapat bahwa penjelasan yang lebih mendasar terletak pada transformasi kapitalis perekonomian Indonesia.

Sementara benar bahwa pemilikan modal di Indonesia terletak terutama di tangan borjuasi asing dan Cina dalam negeri, akan tetapi tidak satu pun kelompok borjuasi yang bisa menjadi kelas penguasa dalam arti sosial politik yang sepenuhnya. Karena itu kita harus mengalihkan perhatian pada struktur kekuatan sosial dan politik orang pribumi,

¹Tulisan ini mengajukan secara ringkas tema utama dari R. Robison, "Capitalism and the Bureaucratic State in Indonesia: 1965-1975" (Tesis Ph. D. Sydney University, 1978), yang berisi data yang luas mengenai formasi dan struktur komponen pribumi dari sektor korporasi di Indonesia dan memberikan dukungan yang rinci pada berbagai pendapat mengenai kapitalisme dan basis sosial kekuasaan dan negara di masa Orde Baru. Terjemahan dari Richard Robison, "Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State," *Indonesia*, No. 25 (April, 1978).

²Riset tentang perekonomian-perekonomian Dunia Ketiga pada dasa-warsa 1950-an dan 1960-an didominasi oleh ahli ilmu politik, sosiologi, dan ekonomi aliran Amerika yang menggunakan pendekatan perbandingan dan yang asal-usul intelektualnya terletak dalam pandangan struktural-fungsional mengenai struktur sosial dan perubahan sosial. Tesis-tesis mereka tentang perubahan sosial, ekonomi, dan politik di perekonomian-perekonomian kapitalis Dunia Ketiga didasarkan atas asumsi bahwa pengalaman sejarah Barat akan diulang di sana. Ini akan dicapai sebagai konsekuensi dari dijalankannya kebijakan modernisasi yang akan memasukkan modal, teknologi, nilai-nilai, sikap-sikap, dan struktur-struktur politik Barat, yang dengan demikian menciptakan masyarakat kapitalis dan negara borjuis. Tokoh-tokoh terkemuka aliran ini ialah Joseph LaPalombara, Myron Wiener, Lucian Pye, Bert Hoselitz, dan W.W. Rostow.

terutama di Indonesia masa Orde Baru. Saya hendak mengajukan pendapat bahwa kapitalisme telah menghasilkan empat tipe borjuasi di Indonesia masa kini dan bahwa pertarungan kekuasaan di masa Orde Baru mencerminkan persaingan kepentingan di antara kelompok-kelompok borjuasi itu.

Pertama, borjuasi pedagang (muslim) pribumi yang terpusat di perdagangan dan produksi komoditi skala kecil. Sebagai produk dari kapitalisme dagang yang lebih awal, borjuasi ini masih saja berada di tepian kekuasaan politik pribumi. Sejak 1920-an basis ekonominya terus menerus merosot se-iring dengan menanjaknya penanaman modal asing yang padat modal dan padat teknologi dalam pertambangan dan manufaktur substitusi import.

Kedua, persekutuan antara birokrat sipil, mahasiswa dan intelektual telah muncul yang umumnya merupakan produk dari perkembangan kapitalisme yang "legal" dan diatur resmi dengan hukum. Kekuatan sosial dan politik persekutuan ini tergantung pada perluasan sektor negara, yang memberikan kesempatan-kesempatan istimewa kepada teknokrat, perencana, manajer, dan intelektual yang berkaitan. Belakangan, kelompok ini mengalami kesulitan ketika perkembangan kapitalisme negara terperosok pada sifat *neo-patrimonial* negara birokratik dan integrasinya dengan modal asing Cina.

Ketiga, birokrasi militer, dari tingkat nasional sampai regional, telah menguasai landasan kekuasaan ekonomi yang tidak berasal dari pemilikan kapital secara pribadi tetapi dari diperolehnya kekuasaan atas kedudukan birokratik yang memungkinkan faksi-faksi dan komando-komando tertentu angkatan bersenjata mengontrol akses ke pasar. Saya menyebut kelompok kekuatan militer ini *kapitalis birokrat*. Karena menduduki pusat-pusat kunci kekuasaan politik di dalam negara merkantil neo-patrimonial, mereka bisa memperoleh bagian dari penciptaan laba oleh kapital asing dan Cina dalam negeri. Terakhir, borjuasi pribumi klien telah muncul, di luar aparat birokrasi, tetapi tergantung padanya dan pada pemilik modal asing.

Setelah memaparkan empat kelompok ini, sekarang saya akan membahas sejarah dan karakter dari setiap kelompok secara lebih rinci.

Merosotnya Borjuasi Pedagang Muslim

Yang paling baik ialah pertama-tama membahas merosotnya perdagangan, produksi komoditi borjuasi pemilik tanah muslim tradisional, karena para sarjana umumnya berpendapat bahwa kelompok ini akan dirangsang oleh perluasan perekonomian kapitalis yang semakin lama semakin cepat. Banyak penelitian mengenai struktur sosial dan ekonomi Indonesia pasca kolonial telah berusaha men-jelaskan kegagalan perkiraan-perkiraan ini.³ Sementara penjelesan-penjelasan yang diajukan

³Mungkin usaha yang paling terkenal untuk memahami kegagalan borjuasi pribumi adalah Clifford Geertz, *Peddlers and Princes* (Chicago: University of Chicago Press, 1963). Penulis-penulis Indonesia juga menangani persoalan ini. Lihat Arifin M. Siregar, "Indonesian Entrepreneurs," *Asian Survey*, 9 (1969), h. 343-358; Sri Edi Swasono, "Some Notes on the Nurturing of the Indonesian Entrepreneur," *Indonesian Quarterly*, 1 (1973), h. 51-64. Hal yang penting dari karya-karya ini dan sebagian besar karya lainnya ialah

meliputi hambatan-hambatan budaya terhadap penerimaan sepenuhnya revolusi kapitalis, analisis yang lebih cermat memperlihatkan bahwa merosotnya borjuasi pedagang ini adalah konsekwensi struktural yang sebenarnya dari tipe kapitalisme yang didesakkan ke Indonesia.

Selama masa kolonial, kekuasaan Belanda melindungi pusat-pusat transaksi dagang dan belakangan bank-bank, perkebunan, perusahaan pelayaran dan pertambangan, monopoli-monopoli efektif dalam perdagangan internasional dan investasi skala besar Belanda. Pedagang-pedagang Cina ditumbuhkan sebagai perantara untuk pasar dalam negeri Indonesia. Struktur ini menyingkirkan borjuasi pedagang pribumi yang tanpa perlindungan negara tetap berkuat dalam perdagangan dan produksi komoditi kecil-kecilan di desa-desa dan kota-kota kecil, dan yang kebanyakan tanpa hasil berjuang melawan serbuan modal Cina, terutama di bidang-bidang produksi tekstil, batik dan kretek.⁴ Kemerostan ekonomi mereka yang terus berlanjut pada beberapa dasa-warsa awal abad kedua-puluh diiringi bidang politik dengan terjadinya disintegrasi Sarekat Islam, yang awalnya menyalurkan sentimen nasionalis mereka. Dari pertengahan 1920-an, gerakan nasionalis semakin didominasi politisi-politisi sekuler yang berasal dari kelas administratif *priayi* yang secara intelektual dibentuk oleh liberalisme Barat atau Marxisme.⁵ Borjuasi muslim pribumi tidak pernah memperoleh kembali kedudukan politik awalnya itu selama masa kolonial dan tidak lebih baik setelah kemerdekaan.

Karena meskipun Belanda tidak mampu mempertahankan kekuasaan politiknya setelah 1949 pengaruh mereka masih besar pada perekonomian dan kehidupan politik Indonesia. Bersama-sama dengan orang Cina mereka terus mendominasi penanaman modal dalam sektor-sektor medium skala menengah dan besar perekonomian Indonesia. Borjuasi pedagang Indonesia tidak memegang kekuasaan ekonomi dan yang lebih penting tidak memegang kekuasaan politik yang memungkinkan mereka menggantikan Belanda. Kekuasaan politik dipegang oleh kaum elit sekuler yang basis kekuasaannya terletak awalnya dalam partai-partai massa, dan setelah 1957 makin lama makin mendasarkan kekuasaannya dalam militer.

penafsiran mereka bahwa sebab kegagalannya ialah penentangan budaya terhadap kapitalisme.

⁴Pertarungan politik dan ekonomi antara produsen komoditi kecil pribumi dengan modal Cina telah dikaji oleh W.F. Wertheim, *Indonesian Society in Transition* (The Hague: Van Hoeve, 1956), khususnya bab 5; dan R. Van Niel, *The Emergence of the Modern Indonesian Elite* (The Hague: Van Hoeve, 1960).

⁵Legge mengidentifikasi beberapa aliran utama nasionalisme: nasionalisme budaya, komunisme, dan nasionalisme sekuler. Dengan pecahnya Sarekat Islam awal dasa-warsa 1920-an dan penindasan terhadap pemberontakan komunis tahun 1926-1927, lapangan ini ditinggalkan kepada intelektual Indonesia berpendidikan Belanda yang berasal dari profesi dan birokrasi. Lihat John D. Legge, *Indonesia* (Sydney: Prentice Hall, 1977), bab 6.

Partai-partai politik yang memimpin pemerintahan awal dasawarsa 1950-an, yang secara formal mendukung ideologi-ideologi yang bercorak sosialis dan nasionalis semakin sampai pada kesimpulan bahwa setiap gerak yang pesat dari perekonomian kolonial ke perekonomian nasional akan menghasilkan letupan yang skalanya tidak bisa mereka kelola dan karena itu tidak hendak mereka hadapi.⁶ Jika mereka berupaya mempribumikan sejumlah sektor perekonomian mereka menjalankannya dengan mengembangkan kapitalisme negara bukannya dengan secara serius mendukung borjuasi wiraswasta pribumi. Program Benteng tahun 1955, yang berusaha melindungi dan berusaha memberi subsidi kepada pengusaha pribumi melalui alokasi istimewa lisensi-lisensi import, sama sekali tidak mengembangkan borjuasi pribumi yang kuat karena, memang hal itu tidak pernah menjadi tujuan dasarnya.⁷ Lisensi-lisensi, kredit-kredit bank negara, kontrak-kontrak pemerintah, dan konsesi-konsesi lainnya dipandang oleh semua faksi politik sebagai jarahan kekuasaan. Semua itu tidak dialokasikan kepada golongan pengusaha pribumi yang memenuhi syarat kriteria ekonomi yang dirumuskan secara publik, tetapi dibagi-bagikan kepada "kelompok-kelompok bisnis" atas dasar kaitan politik. Akibatnya, mayoritas besar importir Benteng adalah klien-klien politik, bukannya anggota dari borjuasi pedagang pribumi yang sudah ada sebelumnya. Memang banyak dari mereka (klien-klien politik) hanya menjadi calo-calo lisensi yang menjual konsesi-konsesi yang didapatkan karena politik kepada pengusaha Cina dan asing, bukannya digunakan untuk membangun usaha-usaha bisnis sejati.⁸

Sejumlah kecil borjuasi pedagang pribumi mendapat keuntungan dari program Benteng. Orang-orang seperti Dasaad, H.A. Ghany Aziz, Rahman Tamin, dan Djohan

⁶Akomodasi yang pesat orang-orang seperti Sjafruddin Prawiranegara, Wilopo, dan Dr. Sumitro terhadap berlanjutnya dominasi asing pada perekonomian Indonesia dengan baik didokumentasikan dalam John O. Sutter, *Indonesianisasi: Politics in a Changing Economy, 1940-1955*, Southeast Asia Program Data Paper (Ithaca: Cornell University, 1959), khususnya h. 1178-1188; dan K. Thomas dan J. Panglaykim, *Indonesia: The Effect of Past Politics and Presidents Suharto's Plans for the Future* (Sydney: Committee for Economic Development of Australia, 1973), khususnya bab 2.

⁷Mungkin tulisan ringkas yang paling baik dan rinci mengenai eksperimen Benteng bisa dijumpai dalam R. Anspach, "Indonesia," dalam F. Golay *et al.* (eds.), *Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1969), h. 111-201. Sutter, serta Thomas dan Panglaykim juga memberikan analisis yang berharga.

⁸Di pertengahan 1953, jumlah importir Benteng dikurangi melalui penyaringan dari 7.000 menjadi 3.000. Bulan Agustus 1954, Kantor Pusat Impor memperkirakan bahwa 90% dari importir nasional yang terdaftar tidak *bona fide*, dan Menteri Perekonomian Iskaq mengakui bahwa lisensi dipasarkan 200-250 persen dari nilai nominalnya. Bulan Desember 1955 Menteri Perekonomian Rooseno memerintahkan penyaringan baru, yang sekali lagi mengungkapkan sangat rendahnya (10 persen) proporsi pengusaha yang sejati di antara "importir nasional." Lihat Sutter, *Indonesianisasi*, h. 1017-1035.

Djohar menanjak menjadi terkemuka di tingkat nasional dengan perlindungan dan subsidi yang mereka dapatkan dari negara.⁹ Tetapi keberhasilan mereka tidaklah didapatkan karena keahlian bisnis tetapi lebih disebabkan persekutuan dengan golongan yang berkuasa mengalokasikan konsesi. Karena faksi-faksi politik jatuh bangun dari kekuasaan dengan sangat cepat, kelompok-kelompok importir pribumi berada dalam situasi ketidak-pastian yang parah.

Sejak 1955 posisi borjuasi pribumi terus memburuk, program Banteng terhenti, sumber-sumber utama perlindungan politik kelompok itu -partai Masyumi, PSI (Partai Sosialis Indonesia), dan sayap kanan dari PNI (Partai Nasional Indonesia) -kehilangan pengaruh.¹⁰ Ketika Sukarno memulai usahanya membangun perekonomian nasional pada tahun 1957, ia berpaling pada kapitalisme negara sebagai instrumen kebijakan yang paling memadai.¹¹

Walaupun tindakan Sukarno itu dibalikkan oleh Orde Baru, borjuasi pedagang pribumi tidak mendapat keuntungan dari pengutamaan pada sektor swasta yang baru ini. Strategi ekonomi teknokrat Orde Baru diarahkan pada pertumbuhan ekonomi yang maksimum melalui dimasukkannya modal dan teknologi asing dalam skala besar.¹² Peraturan Modal Asing yang diberlakukan pada tahun 1967 memberikan konsesi pajak dan biaya import kepada penanam modal asing dan dengan cepat memungkinkan modal asing mendominasi bidang-bidang kehutanan, pertambangan, dan manufaktur substitusi import.¹³ Para pembuat kebijakan menentang setiap subsidi dan proteksi untuk pengusaha pribumi, karena mereka menganggap bahwa masuknya modal dan teknologi

⁹Mereka semuanya adalah pedagang Sumatra yang menanjak ke tingkat nasional di tahun 1930-an. Lisensi-lisensi impor Benteng menyumbang banyak pada perluasan operasi mereka pada awal dasa-warsa 1950-an. Untuk analisis rinci mengenai kelompok ini lihat Robison, "Capitalism," bab 5.

¹⁰Masjumi dan PSI dibubarkan tahun 1960 karena hubungan-hubungan mereka dengan pemberontakan PRRI/Permesta. Di dalam PNI, kekuatan bergeser dari tokoh-tokoh seperti Wilopo ke faksi yang lebih condong ke kiri dan Sukarno. Berbagai faksi militer menjadi sumber patronase baru pada periode 1957-1965.

¹¹Thomas dan Panglaykim, *Indonesia*, adalah sumber yang lengkap untuk periode ini. Lihat pula T.K. Tan (ed.), *Sukarno's Guided Economy* (Brisbane: Jacaranda Press, 1967).

¹²Filsafat ekonomi dari teknokrat BAPPENAS (Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional) bisa dibaca dalam banyak tulisan. Yang mungkin paling lengkap ialah Mohammad Sadli, "Reflections on Boeke's Theory of Dualistic Economies," dalam Bruce Glassburner (ed.), *The Economy of Indonesia* (Cornell: Cornell University Press, 1971), h. 99-123; dan Emil Salim, *Tulisan-tulisan* (Jakarta: Bappenas, 1971).

¹³Republik Indonesia, Undang-undang No. 1/1967 (1 Januari 1967), *Peraturan Modal Asing*; Republik Indonesia, Undang-undang No. 6/1968 (3 Juli 1968), *Peraturan Modal Dalam Negeri*.

asing akan mengalir ke produsen pribumi dan merangsang perkembangan mereka melalui pasar. Kenyataan yang terjadi adalah kebalikannya. Dalam jumlah signifikan modal Cina dan asing skala besar masuk ke sektor-sektor yang secara tradisional menjadi cagar pedagang pribumi, seperti batik, tekstil, minuman, makanan, dan rokok kretek. Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri yang dirancang untuk memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan pada penanam modal dalam negeri oleh Undang-Undang Penanaman Modal Asing tahun sebelumnya pada akhirnya banyak menguntungkan golongan pengusaha Cina. Karena peraturan-peraturannya hanya diberlakukan pada investasi-investasi baru, undang-undang ini tidak membantu mayoritas pedagang dan produsen komoditi pribumi yang modalnya tertambat di dalam saham dan pabrik dan karena itu tidak memiliki akses pada sumber-sumber modal-modal asing, sangat terpuak oleh kebijakan penghematan finansial yang diberlakukan antara tahun 1965 dan 1968.¹⁴ Umumnya diperkirakan bahwa andil investasi pribumi di bawah undang-undang PMDN itu sebesar 25% dan bahwa saham yang secara nyata dipegang oleh borjuasi pribumi yang lama sedang merosot.¹⁵ Walaupun penguasa Orde Baru mengebiri kelompok-kelompok bisnis pribumi yang otonom dan mengoperasikan satu-satunya asosiasi bisnis yang didukung resmi, KADIN, sebenarnya sebagai departemen pemerintah, disintegrasi perusahaan bisnis pribumi, khususnya dalam bidang tekstil, batik, makanan, dan kretek menimbulkan ketidak-puasan politik yang besar. Karena itu pemerintah dengan enggan menjalankan sejumlah langkah proteksi. Di tahun 1970 dan 1971, dibentuk lembaga-lembaga pemerintah untuk menjamin disalurkan kredit-kredit bank ke pengusaha pribumi dan memberikan kredit investasi serta nasehat kalau pengusaha yang meminta kredit tidak memenuhi syarat normal pinjaman bank.¹⁶

¹⁴Pengaruh merusak aspek ini dari Undang-undang Penanaman Modal Dalam Negeri secara khusus disebutkan dalam banyak wawancara oleh penulis dengan borjuasi pribumi. Mereka berpendapat bahwa hambatan besar terhadap ekspansi dan kelangsungan hidup adalah kurangnya modal. Mereka bukan hanya tidak bisa mendapatkan uang yang murah dari sumber-sumber asing, mereka juga hanya mampu memperoleh sekitar 20 persen dari kredit investasi bank negara. Lihat Robison, "Capitalism," bab 4 dan 5.

¹⁵Upaya paling rinci untuk mempelajari saham pribumi dalam investasi modal di Indonesia ialah Pande R. Silalahi, "Perimbangan Modal Swasta Nasional di Indonesia," *Analisa Masalah-masalah Internasional*, Vol. 3, No. 5 (1974), h. 9-24. Berita-berita tentang merosotnya produsen tekstil dan batik dimuat pers Jakarta sepanjang tahun 1970-1974, khususnya surat kabar *Nusantara*.

¹⁶Sampai akhir 1973, bank-bank negara hanya memberikan 17% dari kredit investasinya kepada pengusaha pribumi; "Perkiraan Kebutuhan Dana Untuk Menunjang Program Peningkatan Usaha Pribumi Dalam PMA dan PMDN" (Jakarta: Bappenas, Februari 1974). Hambatan-hambatan terhadap akses pada kredit bank dibahas secara rinci dalam artikel "Kredit PMDN -- Antara Koneksi dan Investasi," *Tempo*, 9 Desember 1972. Keagenan-keagenan yang didirikan oleh pemerintah ialah PT Askrindo dan PT Bahana.

Setelah peristiwa 15 Januari 1974, pemerintah melakukan langkah-langkah yang memberikan syarat kepada penanam modal asing untuk hanya mengambil partner pengusaha *pribumi* dalam usaha patungan dan menyediakan kredit bank negara hanya untuk pengusaha *pribumi*.¹⁷ Tetapi seperti halnya dengan program Benteng, pengusaha pribumi yang secara nyata mendapat keuntungan dari monopoli yang sesungguhnya atas kredit bank negara dan usaha patungan adalah pejabat-pejabat dan para klien mereka. Peraturan-peraturan yang diberlakukan tahun 1974 untuk mentransfer saham dalam usaha patungan dari partner asing dan Cina kepada rekanan pribumi terbukti secara mendasar tidak bisa bekerja, hanya karena tidak tersedianya modal.¹⁸

Pedagang dan produsen komoditi pribumi tradisional menghadapi dua sumber utama kekuasaan ekonomi dan politik di Indonesia masa kini. Pertama, mereka menghadapi perencana ekonomi Orde Baru, yang melanjutkan tradisi teknokratis para perencana PSI dan PNI sayap kanan dasa-warsa 1950-an, terutama memusatkan pada maksimalisasi pertumbuhan ekonomi. Dalam pandangan mereka ini paling baik digerakkan oleh penanaman modal asing dan dimasukkannya teknologi asing daripada dengan cara melindungi dan memberi subsidi suatu borjuasi pribumi yang tidak punya banyak modal dan teknologi modern serta organisasi korporasi. Karena para perencana itu menganut asumsi aksiomatis bahwa penanaman modal asing pasti merangsang pengusaha pribumi, kehancuran perusahaan pribumi yang semakin lama semakin cepat dipandang sebagai akibat dari perlawanan budaya terhadap penetrasi kapitalis bukannya suatu konsekuensi struktural yang inheren dari penanaman modal asing itu sendiri. Sejalan dengan itu, kaum teknokrat memberikan perhatian yang kecil pada perlindungan struktural untuk pengusaha pribumi atau untuk mengakomodasi modal pribumi yang potensial dalam strategi pembangunan mereka. Sebaliknya mereka mengutamakan program-program pendidikan yang dirancang untuk memberikan keahlian manajemen dan nilai-nilai serta sikap-sikap kewiraswastaan yang tepat kepada pengusaha pribumi.¹⁹

Kedua, mereka menghadapi elit politiko-birokratis, yang telah memperoleh sangat banyak lisensi, kontrak, kredit, dan konsesi-konsesi lain untuk integrasi lebih jauh

¹⁷Lihat Pernyataan Presiden kepada Rapat Kerja Gubernur, Jakarta, 6 Februari 1974, dilaporkan dalam *Kompas*, 7 Februari 1974 dan *Business News*, 8 Februari 1974.

¹⁸Menurut Ir. Suhud, Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Asing, pencapaian target transfer saham membutuhkan biaya Rp 100 milyar setiap tahun selama sepuluh tahun. (Pernyataan ini dilaporkan dalam *Kompas*, 23 Februari 1974.)

¹⁹Gagasan-gagasan psikolog Amerika David McClelland sangat populer di lembaga manajemen milik pemerintah dan fakultas-fakultas ekonomi universitas. McClelland yakin bahwa hambatan terbesar pengusaha "dunia ketiga" bukanlah hambatan struktural kurangnya modal tetapi rendahnya motivasi untuk berprestasi dan rendahnya nilai-nilai kewiraswastaan. Sedikitnya dua program pemerintah dibuat untuk "mentransformasi" pengusaha Indonesia. Lihat *Sinar Harapan*, 12 Desember 1974, dan *Tempo*, 22 Februari 1975, untuk rincian dan komentar.

dengan modal asing sebagai importir dan partner dalam usaha patungan. Sudah sedini tahun 1958, H.O. Schmitt memberi perhatian pada konflik antara pedagang luar Jawa yang berorientasi ekspor, yang berkepentingan pada kebijakan deflasioner, dengan importir-importir birokrat di Jawa, yang berkepentingan dengan inflasi.²⁰ Di masa Orde Baru, kepentingan kedua kelompok ini berbenturan lagi atas persoalan modal asing. Sementara merosotnya produsen komoditi pribumi (eksportir) dipercepat oleh penetrasi modal dalam penanaman yang intensif modal asing dan, pada tingkat yang lebih rendah, modal Cina, faksi-faksi dan keluarga-keluarga yang besar kekuasaannya di dalam elit politiko-birokrat mendapat keuntungan dari proses ini sebagai partner (terutama importir) usaha patungan.²¹

Borjuasi pedagang pribumi yang umumnya Muslim, dalam arti yang nyata, telah dilewati sejarah. Mereka menjadi mangsa penetrasi kapitalis asing dan Cina yang sumber daya finansial dan teknologinya sangat besar. Borjuasi pribumi juga menjadi mangsa suatu tradisi kekuasaan politiko-birokrat (yang berasal dari kerajaan-kerajaan agraris pra-kolonial di Jawa) yang berhasil mengintegrasikan dirinya ke dalam struktur-struktur neo-kolonialis Indonesia pasca-1949.

Kapitalisme negara

Akan diingat bahwa kaum pembuat kebijakan PSI, PNI, dan Masyumi semuanya sampai pada tingkat tertentu dipengaruhi oleh gagasan-gagasan sosialis. Walaupun banyak yang luntur ketika pemimpin-pemimpin ini menghadapi kesulitan-kesulitan praktis membongkar perekonomian kolonial, gagasan-gagasan ini tidak pernah ditinggalkan sepenuhnya. Tetapi, dalam mencari cara mematahkan rintangan ekonomi Belanda mereka bukannya mengandalkan borjuasi pribumi tetapi mengandalkan negara bangsa itu sendiri sebagai sarana untuk menegakkan otonomi ekonomi tingkat tertentu. Antara 1947 dan 1957 didirikan sistem perbankan sentral negara, dan sejumlah perusahaan negara mulai dioperasikan dalam bidang-bidang perdagangan dan manufaktur. Menteri-menteri keuangan seperti Sumitro dan Iskaq sangat aktif terutama dalam menggunakan kekuasaan negara untuk meningkatkan kontrol negara atas

²⁰Hans O. Schmitt, "Post-colonial Politics: A Suggested Interpretation of the Indonesian Experience, 1950-1958," *The Australian Journal of Politics and History*, Vo. 9, No. 2 (November 1963), h. 176-183).

²¹Munculnya kembali investasi korporasi swasta di Indonesia setelah 1967 telah menghasilkan perusahaan patungan dan partner lokal sebagai ciri utama pengusaha besar. Dalam analisis saya mengenai kelompok-kelompok bisnis utama di masa Orde Baru, saya mendapati bahwa partisipasi dalam bisnis besar didominasi oleh pejabat, keluarga mereka, dan kawan-kawan mereka dan dalam bentuk akumulasi rekanan minoritas dengan partner Cina atau asing. Borjuasi pribumi tradisional berpartisipasi dalam sangat sedikit usaha patungan besar dan tidak lagi menguasai perusahaan besar yang dimiliki penuh sebelum 1965. Lihat Robison, "Capitalism," Appendix B.

sektor-sektor strategis dari perekonomian.²² Kecenderungan ini meningkat pesat di masa Demokrasi Terpimpin.

Menyusul nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda di Indonesia tahun 1957-58, perusahaan-perusahaan negara didirikan untuk mengambil-alih perusahaan-perusahaan Belanda di bidang pelayaran, perkebunan, perdagangan, dan di tingkat yang rendah, manufaktur yang disita. Kapitalisme negara menjadi fokus sentral Ekonomi Terpimpin Indonesia.²³

Namun dengan penggulingan Sukarno dan pembentukan Orde Baru-nya Jenderal Soeharto setelah 1965, kebijakan ini ditinggalkan. Para ahli strategi ekonomi yang dididik Amerika bertindak menegakkan kembali keunggulan perusahaan swasta dan penanaman modal asing. Tahun 1975, perusahaan-perusahaan asing sekali lagi mendominasi pertambangan, kehutanan, dan yang semakin lama semakin cepat, sektor substitusi impor, khususnya tekstil.²⁴ Akan tetapi beberapa perusahaan negara terus mengangkangi sektor-sektor ekonomi yang strategis. Ini termasuk Pertamina (minyak), Aneka Tambang dan Timah (pertambangan), PT Perkebunan, dan Gresik, Gaya, dan lain-lain dalam bidang manufaktur. Ada dua alasan utama penyebab bertahan hidupnya perusahaan negara itu. Pertama, para perencana BAPPENAS masih memegang sebagian dari pendekatan PSI lama dalam hal mereka menganggap partisipasi negara di sektor-sektor strategis perekonomian sebagai sesuatu yang esensial bagi kepentingan

²²Iskaq adalah penyusun program Benteng yang pada intinya merupakan usaha untuk menggunakan kekuasaan negara untuk mengganti struktur dan komposisi borjuasi di Indonesia. Di bawah Sumitro negara terutama aktif dalam perbankan dan perencanaan ekonomi pusat jangka panjang. Lihat Thomas dan Panglaykim, h. 47-49.

²³J.A.C. Mackie, "Indonesian Economy, 1950-1963," dalam Glassburner (ed.), *The Economy*, h. 16-69; dan T.K. Tan, "Sukarnian Economics," dalam Tan (ed.), *Sukarno's Guided Indonesia*, h. 29-45.

²⁴Persentasi modal asing dari total modal yang ditanam dalam sektor-sektor utama perekonomian di bawah ketentuan undang-undang penanaman modal asing dan dalam negeri adalah sebagai berikut:

Pertanian dan perikanan	33,5%	Infrastruktur	75,0%
Kehutanan	59,3%	Konstruksi	19,0%
Pertambangan		96,0%	Hotel dan Wisata 47,0%
Industri	35,0%	Lain-lain: terutama property	32,5%

(Disusun dari data Badan Koordinasi Penanaman Modal tentang penanaman modal di bawah ketentuan UUPMA dan UUPMDN sampai September 1973.) Harus juga diketahui bahwa banyak dari modal yang ditanam di bawah ketentuan tersebut adalah modal pinjaman asing atau saham yang didanai asing. Lihat komentar Ir. Suhud di American Indonesian Chamber of Commerce Seminar, New York, September 1975, untuk beberapa pandangan tentang tingkat partisipasi perbankan asing dalam perusahaan yang secara nominal adalah perusahaan dalam negeri (Robison, "Capitalism," bab 9, khususnya h. 444).

nasional. Kedua, banyak dari perusahaan negara telah menjadi wilayah kekuasaan ekonomi klik-klik birokrat-militer tertentu, dan para jenderal secara alamiah menolak melepaskannya.²⁵

Kapitalisme birokrat

Hubungan antara negara birokratis dengan kapitalisme hanya bisa sebagian dijelaskan oleh perkembangan kapitalisme negara. Faktor yang lebih penting ialah perkembangan gejala yang akan disebut kapitalisme birokrat. Jika kapitalisme negara adalah produk dari otoritas birokratik "rasional" dan "legal" (pejabat-pejabat yang terlibat dibatasi oleh peraturan-peraturan hukum dan tidak mengambil-alih sarana-sarana administrasi), kapitalisme birokratik adalah produk dari kekuasaan birokratik patrimonial dalam mana garis batas antara dinas publik dan kepentingan pribadi rancu.

Birokrasi patrimonial di Indonesia asal-usulnya ialah kerajaan-kerajaan Jawa pra-kolonial, di mana raja membagi-bagikan apanase kepada para pendukung, klien, dan keluarganya. Jabatan birokratis itu sendiri adalah apanase yang memberi hak kepada para pemegang jabatan untuk menggunakan jabatan itu demi kepentingan politik pribadi dan tujuan-tujuan yang berhubungan dengan uang.²⁶

Sistem itu dengan mudah disesuaikan dengan lingkungan kapitalis Indonesia pasca-kolonial.²⁷ Apanase modern mengambil bentuk jabatan birokrasi yang dibagi-bagikan di kalangan faksi-faksi sipil dan militer dalam pemerintahan. Apanase

²⁵ Seperti yang akan dibahas di bawah, berbagai faksi militer mendapatkan hegemoni atas pengoperasian perusahaan-perusahaan negara yang strategis, termasuk perkebunan-perkebunan, Pertamina, dan Bulog.

²⁶ Mungkin satu analisis yang paling baik mengenai operasi apanase di Jawa masa pra-kolonial ialah Clifford Geertz, *The Development of the Javanese Economy: A Socio-Cultural Approach* (Cambridge, Mass.: Center for International Studies, M.I.T., 1956).

²⁷ Sejumlah penulis telah mencatat kemiripan antara sistem apanase kerajaan-kerajaan birokratik Jawa pra-kolonial dengan hubungan-hubungan yang ada antara parti pasca-kolonial dan elit-elit militer serta perekonomian kapitalis. Misalnya, Willner mencatat, "... hadirnya secara diam-diam hubungan partnership Belanda dan Cina dengan siapa elit memelihara hubungan simbiotik yang mendukung infrastruktur sambil menghalangi perkembangan oleh orang Indonesia."; Ruth A. Willner, *The Neotraditional Accommodation to Political Independence: The Case of Indonesia* (Princeton: Center of International Studies, 1966), h. 23. Anderson mengamati bahwa "Korupsi besar-besaran mengambil bentuk khas pembagian 'surplus' sektor-sektor perekonomian penting tertentu kepada pejabat-pejabat atau klik-klik pejabat yang disukai, baik sipil maupun militer. Pengumpulan padi, pertambangan timah, produksi dan distribusi minyak, serta pengumpulan pajak hanyalah beberapa dari bidang di mana penyuaipan yang resmi diawasi terjadi." Lihat Benedict R.O'G. Anderson, "The Idea of Power in Javanese Culture," dalam Claire Holt *et al.* (eds.), *Culture and Politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1972), h. 49.

yang paling mewah ialah jabatan-jabatan yang kekuasaannya besar untuk mengalokasikan kontrak pengeboran minyak, kontrak pertambangan, konsesi hutan, lisensi impor dan ekspor, kontrak-kontrak pemerintah untuk pembangunan konstruksi dan pengadaan barang, serta kredit bank.

Kapitalisme birokrat awalnya sangat erat berhubungan dengan pertumbuhan perusahaan-perusahaan negara. Ketika perusahaan-perusahaan Belanda dinasionalisasi tahun 1957-58, kebanyakan dikuasai militer. Perusahaan-perusahaan dagang yang dikuasai militer sesungguhnya menjadi lembaga-lembaga untuk mengalokasikan lisensi-lisensi import dan pendistribusian kepada importir asing atau Cina, yang secara praktis terus menguasai sektor import.²⁸ Kekuasaan ekonomi baru kaum militer terletak pada kontrol atas akses legal ke pasar melalui monopoli-monopoli negara atas bermacam-macam sektor kegiatan ekonomi. Fungsi ekonomi perwira militer yang menjalankan perusahaan ini ialah menghasilkan uang untuk kelangsungan kehidupan politik faksi-faksi, keluarga-keluarga, dan bahkan pemerintahan.

Salah satu sumber utama kapitalisme birokratik di masa Orde Baru ialah perusahaan minyak negara Pertamina. Meskipun secara nominal adalah perusahaan negara yang beroperasi di bawah kontrol kementerian dalam menjalankan kebijakan pemerintah, kenyataannya Pertamina sampai 1975 adalah daerah kekuasaan yang dikontrol oleh perwira militer yang bertanggung-jawab langsung kepada Presiden dalam mengejar berbagai kepentingan non-pemerintahan. Pertamina hanya terlibat secara marjinal dalam aktivitas pengeboran. Ia hanya bertindak terutama sebagai penguasa yang mengalokasikan kontrak-kontrak pengeboran kepada perusahaan-perusahaan asing. Kombinasi monopoli dengan rendahnya tanggung-jawab publik ini memungkinkan direktur Pertamina untuk mengalihkan sejumlah sangat besar uang dari negara ke bermacam-macam faksi militer, yang dengan cara ini memainkan peranan penting dalam

29

membangun struktur kekuasaan Orde Baru.

Seperti halnya Pertamina, Bulog juga dikuasai oleh perwira-perwira militer yang hanya bertanggung-jawab kepada Soeharto dan terutama giat di bidang pengontrolan atas akses ke pasar. Bulog adalah pembeli tunggal komoditi-komoditi pokok makanan dari luar negeri maupun dalam negeri dan menjadi penyalur distribusi barang-barang ini di dalam negeri.³⁰

²⁸Lihat J. Panglaykim dan I. Palmer, *State Trading Corporations in Developing Countries* (Rotterdam: Rotterdam University Press, 1969).

²⁹Informasi mengenai Pertamina dan Ibnu Sutowo adanya sepotong-sepotong, dan pengkajian yang definitif tentang unsur maha-penting dalam ekonomi politik Indonesia ini masih harus dibuat. Hubungan antara Pertamina dengan negara dikaji sampai tingkat tertentu dalam Robison, "Capitalism," h. 248-258.

³⁰Selama dasa-warsa yang lalu Pertamina dan Bulog menjadi pokok debat politik mengenai persoalan pertanggung-jawaban dan penyaluran ilegal dana-dana negara ke pusat-pusat kekuasaan politiko-birokrat. Persoalan ini dibahas dalam *ibid.* Sesuatu dari

Namun demikian secara keseluruhan naiknya Orde Baru telah membuat perusahaan swasta menjadi titik fokus penanaman modal dan produksi; dan kelompok-kelompok politiko-birokrat yang dominan dengan pesat mendirikan perusahaan-perusahaan sebagai sarana untuk memperkaya diri mereka. Yang paling besar dari imperium "swasta" ini ialah:

Kelompok	Perusahaan
Departemen Pertahanan dan Keamanan Komando-komando militer	PT Tri Usaha Bakti INKOPAD (AD) INKOPAL (AL) INKOPAK (POLRI) INKOPAU (AU)
Komando Strategis Angkatan Darat (KOSTRAD)	Yayasan Dharma Putra
Kelompok-kelompok yang berkait dengan Operasi Khusus (Opsus)	Pan Group Pakarti Group Berkat Group
Kodam Siliwangi	PT Propelat
Departemen Dalam Negeri	PT Poleko ³¹

Banyak dari direktur dan komisaris perusahaan-perusahaan dalam kelompok-kelompok itu adalah orang-orang bekas, atau masih, menjadi perwira tinggi dalam

pertarungan ini tercermin dalam Laporan Komisi Penyelidik Korupsi yang dimuat dalam *Sinar Harapan*, 18-23 Juli, 1970, dalam mana perhatian besar diberikan pada keinginan untuk membuat Pertamina bisa dipertanggung-jawabkan. Analisis yang mendalam tentang kegiatan-kegiatan Bulog ada dalam artikel "Ratu Pelita Sedang Gundah," *Tempo*, 28 Oktober 1972.

³¹Tabel-tabel yang rinci tentang kelompok-kelompok bisnis utama dan perusahaan-perusahaan komponennya, termasuk pemilik saham, total saham, pembagian saham, dan pembagian laba, ada dalam Robison, "Capitalism," Appendix B. Sumber-sumber pertama informasi ini meliputi *Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan: Perseroan-2 Terbatas, Perseroan-2 Firma atau Komanditer dan Perkumpulan-2 Koperasi* (setelah ini disebut *BNPT*), 1960-1975; Laporan Bulanan BKPMA; jurnal-jurnal bisnis dan ekonomi seperti *Business News*; majalah mingguan *Tempo*; koran-koran Jakarta; dan wawancara-wawancara yang luas dengan banyak pengusaha Jakarta.

seksi-seksi finansial dan ekonomi dari komando-komando militer tertentu (Finek).³² Sebagian fungsi mereka adalah menyalurkan dana yang diperoleh melalui usaha-usaha mereka untuk mempertahankan struktur kekuasaan politiko-birokrat yang ada.

Satu bentuk kapitalisme birokrat melibatkan pemilikan perusahaan-perusahaan swasta, tidak oleh komando-komando militer, tetapi oleh keluarga-keluarga tokoh-tokoh publik yang besar kuasanya. Kelompok bisnis yang paling menonjol ialah milik keluarga Presiden Soeharto, Sultan Hamengku Buwono, dan Jenderal Ibnu Sutowo.³³

Berbeda dengan kapitalisme negara atau kapitalisme pengusaha swasta, yang umumnya ditujukan untuk akumulasi dan investasi modal yang produktif, kapitalisme birokratis ditujukan untuk mendapatkan uang bagi tujuan-tujuan politik langsung. Dalam situasi kompetisi tajam antara faksi-faksi oligarki yang berkuasa, masing-masing harus memiliki akses atas sumber dana sendiri untuk menjembatani jurang antara alokasi budgeter yang biasa dan kebutuhan-kebutuhan politik aktual.³⁴ Dalam hal ini, kegiatan-kegiatan kapitalis birokratik ini melumpukan organisasi-organisasi garis depan dan surat kabar-surat kabar yang dikontrol oleh pusat-pusat kekuasaan seperti Hankam, Opsus, Bakin (Badan Koordinasi Intelijen Negara), dan Istana Kepresidenan.³⁵ (Tak perlu lagi dikemukakan bahwa kesempatan-kesempatan untuk akumulasi kekayaan

³²Perwira-perwira terkemuka (sekrang atau dulunya) dalam kelompok-kelompok bisnis militer swasta yang sebelumnya bertugas di bagian finansial atau logistik mencakup:

Jenderal Sudjono Humardani, sekarang direktur PT Tri Usaha Bhakti dan pengelola kelompok bisnis Opsus. Sebelumnya menjabat Deputy Kepala Finek, Divisi Diponegoro, Deputy Kepala Finek Komando Pusat Angkatan Darat.

Jenderal Suryo, Ketua Yayasan Dharma Putra dan kelompok Hotel Indonesia milik negara. Bekas ketua Badan Pemeriksa Keuangan dan penasehat pribadi kepresidenan untuk masalah finansial dan ekonomi.

Kolonel Hanafi Wiradireja, Preiden Direktur kelompok bisnis Siliwangi PT Propelat. Bekas Kepala Finek, Divisi Siliwangi.

³³Rincian yang lengkap mengenai kelompok bisnis ini dan kelompok-kelompok lainnya diberikan dalam Robison, "Capitalism," Appendix B.

³⁴Rendahnya anggaran dan kebutuhan untuk memperoleh sumber-sumber pendapatan swasta untuk satuan-satuan militer diakui oleh Laksmana Sudomo (*Tempo*, 7 Juni 1975), Jenderal Hartono (*Pedoman*, 30 September 1969), dan Laksamana Harjono (*Ekspres*, 3 Oktober 1970). Koran Angkatan Bersenjata, *Angkatan Bersendjata* (4 Maret 1970) juga mengungkapkan dimensi pendanaan militer ini.

³⁵Misalnya, koran *Suara Karya* dan *Berita Buana* berkaitan dengan Opsus. *Angkatan Bersendjata* berkaitan dengan Hankam. Masjid-masjid dan stadia olah raga sumbangan pribadi Ibnu Sutowo didokumentasikan dengan baik dalam pers Jakarta. Komisi Penyelidik Korupsi menyebutkan dalam Laporan Juli 1970 perlunya membuat ketetapan Presiden yang mengatur biaya pribadi untuk sumbangan dan bea siswa oleh Presiden (lihat *Sinar Harapan*, 18-23 Juli 1970).

pribadi yang sangat besar juga menjadi insentif utama pejabat-pejabat yang besar kuasanya untuk terlibat dalam kegiatan ekonomi, seperti diperlihatkan oleh gaya hidup *extravagant* perwira-perwira tinggi militer dan keluarga mereka.)

Karena kapitalis birokrat jarang memiliki modal, teknologi, pengetahuan, atau bahkan maksud untuk menjadi terlibat langsung dalam penanaman modal dan produksi, mereka harus bersekutu dengan yang benar-benar pengusaha, biasanya asing atau Cina dan kadang-kadang *pribumi*. Dasar dari persekutuan ini ialah pertukaran akses ke pasar dengan saham. Persekutuan-persekutuan ini tidak bekerja melalui saluran-saluran kebijakan umum tetapi melalui hubungan-hubungan langsung antara pusat-pusat tertentu kekuasaan politiko-birokrat dengan kelompok-kelompok bisnis tertentu. Imperium bisnis swasta yang disebutkan di atas adalah alat perantara persekutuan-persekutuan tersebut.

Di tingkat yang lebih spesifik, apakah bentuk-bentuk kelembagaan kapitalisme birokratik ini? Salah satu bentuk yang berkembang lebih awal, ialah kontrol monopoli atas segmen-segmen sektor impor. Mungkin contoh yang paling signifikan dari bentuk ini ialah import mobil. Pada dasa-warsa 1950-an dan awal 1960-an, faksi-faksi partai yang, dalam waktu berbeda, menguasai kontrol atas Departemen Perdagangan dan konsekuensinya menguasai kontrol atas alokasi lisensi-lisensi, mengalokasikan keagenan tunggal kepada pengusaha-pengusaha klien seperti Hashim Ning, Dasaad, Haji Abdul Ghany Aziz, keluarga Lubis, Suwarma, dan Panggabean.³⁶ Tetapi di bawah Orde Baru pusat-pusat kekuasaan tidak mengalokasikan keagenan ini kepada klien-klien tetapi mendirikan perusahaan keagenan sendiri, kerap kali dengan menggunakan partner Cina sebagai operator sebenarnya. Misalnya, Kostrad memiliki keagenan Volkswagen (VW) melalui kelompok bisnis Yayasan Dharma Putra bekerja-sama dengan pengusaha Cina Sjaief Margetan dan Sofyan Wanandi (Liem Bian Koen).³⁷ Ibnu Sutowo memiliki keagenan Mitsubishi Krama Yudha dan berpartner dengan Hashim Ning di National Motors.³⁸ Sebagai pelengkap, ia adalah partner Mercedes Benz dalam perusahaan import, perakitan, dan distribusi mobil Mercedes PT German Motors dan PT Star Motors.³⁹ Adik Presiden Soeharto, Probosutejo, adalah pemilik sebagian dari perusahaan importir dan distributor PT Multi France Motors.⁴⁰

³⁶Di bawah patronase, Hasih Ning diangkat menjadi Presiden Direktur ISC, perusahaan perakitan Chrysler milik negara. Bersma dengan Dasaad, ia memperoleh keagenan impor dan perakitan Fiat oleh PT Daha. Aziz mendapat International Harvester, Lubis Leyland, Suwarma Mercedes, dan Panggabean memperoleh Volkswagen.

³⁷Untuk rincinya lihat *BNPT*, 1971, no. 591.

³⁸*BNPT*, 1972 no. 408.

³⁹*BNPT*, 1971 no. 275, dan 1973 no. 935.

⁴⁰*BNPT*, 1973 no. 591.

Tetapi belakangan monopoli-monopoli import telah dipudarkan sampai tingkat tertentu oleh bentuk-bentuk monopoli lain, terutama konsesi kayu. Konsesi ini telah dibagi-bagikan di kalangan berbagai pusat kekuasaan politiko-birokrat, khususnya komando-komando militer. Maka kelompok bisnis Hankam PT Tri Usaha Bhakti, berpartner dengan kelompok-kelompok bisnis komando-komando daerah militer, setidaknya mengontrol empat belas konsesi dan perusahaan perkayuan. Konsesi kayu lainnya dimiliki oleh Kostrad, PT Poleko, Istana Kepresidenan, keluarga Ibnu Sutowo, dan berbagai kelompok militer lainnya. Dalam setiap kasus perusahaan pemegang konsesi didirikan dengan investasi modal yang minimal, jarang melebihi Rp 5 juta (sekitar US\$ 12.500). Konsesi-konsesi itu diubah menjadi perusahaan-perusahaan yang operasional hanya dengan masuknya modal asing dan Cina, yang umumnya menaikkan investasi menjadi Rp 1.000 juta atau lebih.⁴¹ Berarti saham Indonesia hanya 0,5 persen. Tetapi secara khas militer pemegang konsesi jadinya memegang saham sebesar 20-25% dalam perusahaan operasional penebangan kayu. Ciri sentral perusahaan patungan ialah pertukaran konsesi ekonomi yang dikontrol secara politik dengan imbalan finansial. Analisis mengenai perusahaan-perusahaan patungan yang melibatkan partner *pribumi* mengungkapkan bahwa perusahaan patungan yang melibatkan saham *pribumi* sebesar antara 10 dan 25 persen, dengan partner *pribumi* biasanya seorang jenderal atau anggota keluarga politik yang terkemuka. Dalam penelitiannya tentang penanaman modal perusahaan Jepang di Indonesia, Yoshi Tsurumi menyimpulkan bahwa 28 dari 30 partner *pribumi* dipilih karena kontak-kontak mereka dalam pemerintahan dan bahwa saham dari partner lokal dalam sebagian besar usaha patungan didanai oleh partner asingnya.⁴² Banyak orang Indonesia mengkritik tajam peranan partner *pribumi* dan modal *pribumi* dalam perusahaan patungan. Bahkan *Business News* yang konservatif pun berkomentar:

... partisipasi pegawai dan modal lokal dalam perusahaan patungan harus menjadi kenyataan bukannya kedok semata. Bahayanya perusahaan patungan palsu begitu jelas, terutama jika pengusaha Jepang atau lokal hanya mau mendapatkan keuntungan jangka pendek. Pengusaha-pengusaha Jepang yang berpandangan pendek sangat gembira karena mereka bisa menjalankan bisnis dengan cara mereka sendiri, dengan membayar tinggi boneka lokal mereka. Boneka-boneka lokal ini tidak hendak mengajukan keberatan; gaji

⁴¹Beberapa contoh ialah: PT IRDA (Rp 1 juta) mendapat saham 25 persen dalam perusahaan patungan PT ITCI (Rp 200 juta); PT Sula (Rp 2,5 juta) mendapat saham 30 persen di perusahaan patungan PT Taliabu Luna (Rp 800 juta); PT Mulawarman Bhakti (Rp 1 juta) mendapat saham 44 persen di perusahaan patungan PT Kayu Mulawarman (Rp 560 juta) dan PT AC Timber Raya (Rp 622 juta). Rincian yang lengkap mengenai perusahaan-perusahaan patungan kehutanan ada dalam Robison, "Capitalism," Appendix B, dan h. 260-261, 286-288.

⁴²Oshi Tsurumi, *A Report Submitted to the Harvard Advisory Group* (Jakarta: Bappenas, October 1973), h. 13-14.

cukup tinggi, hidup di kalangan tinggi, dikenal sebagai partner lokal tanpa mengerjakan apa-apa. Yang kalah adalah publik yang membayar semua biaya itu, hanya untuk memperkaya sekelompok kecil orang yang tidak menciptakan kesempatan untuk munculnya perusahaan yang bona fide di masa depan.⁴³

Memang partner *pribumi*, yakni kapitalis birokrat tidak peduli pada akumulasi modal produktif. Akibatnya, ia bukan merupakan tantangan bagi negara neo-patrimonial tidak pula bagi dominasi perekonomian yang belum berkembang oleh borjuasi asing dan Cina; sebaliknya ia bersifat esensial bagi kelangsungan hidup keduanya.

Mungkin berguna jika dikemukakan ilustrasi mengenai kapitalisme birokrat dengan melihat perkembangan historis dari salah satu kelompok kapitalis birokrat yang sangat khas — lingkaran keluarga Soeharto.

Asosiasi-asosiasi bisnis Presiden Soeharto dimulai akhir 1950-an ketika ia menjadi panglima Divisi Diponegoro. Pada saat itu Divisi Diponegoro membangun kerja-sama dengan pengusaha Cina dalam perusahaan pelayaran PT Panggerang dan PT Dwi Bhakti.⁴⁴ Mayor Sudjono Humardani, dari seksi finansial dan ekonomi Divisi ini, bertugas sebagai pemilik saham resmi. Setelah dipindahkan ke Kostrad di awal dasa-warsa 1960-an, Soeharto menjadi berhubungan dengan kelompok bisnis Kostrad, Yayasan Dharma Putra, bersama dengan rekan-rekan perwiranya Suryo dan Sofyar.

Jika aktivitas bisnis awal Kostrad meliputi distribusi dan konsesi dagang di Irian Barat, Yayasan Dharma Putra bergerak ke bidang usaha patungan setelah 1965. Pusat operasi Kostrad sekarang adalah Bank Windu Kencana, yang sahamnya dipegang oleh perwira-perwira Kostrad, sementara operasi-operasinya dijalankan oleh kelompok Kencana milik Liem Sioe Liong. Usaha lain meliputi sebuah perusahaan penebangan kayu, sebuah perusahaan penerbangan, sebuah perusahaan perdagangan, dan sebuah perusahaan agen impor mobil berpatungan dengan pengusaha Cina dari kelompok Mantrust dan Opsus.⁴⁵

⁴³*Business News* (tajuk rencana), 3 Februari 1973.

⁴⁴*BNPT*, 1959 no. 826, dan 1963 no. 263. Seorang partner integral dari perusahaan-perusahaan Diponegoro ini ialah pengusaha Cina Mohammad (Bob) Hassan, yang kelompok bisnis luasnya sekarang mengaitkan tokoh-tokoh militer terkemuka dan keluarganya dengan kepentingan-kepentingan bisnis Cina. Perhatikan khususnya PT Karana dan PT Wasesa, dua perusahaan pelayaran yang memasukkan Jenderal Gatot Subroto dan isterinya sebagai pemegang saham dan yang mengalokasikan satu porsi labanya kepada Yayasan Kartika Jaya milik Ibu Tien Soeharto. (*BNPT*, 1973 no. 662, dan 1968 no. 44.)

⁴⁵Perusahaan-perusahaan penting dalam kelompok Yayasan Dharma Putra termasuk: PT Bank Windu Kencana (*BNPT*, 1968 no. 74); PT Seulawah Mandala Airlines (*BNPT*, 1971 no. 319); importir-importir dan perakir-perakit PT Garuda Mataram Volkswagen (*BNPT*, 1971 no. 591); dan PT Asia Veteran Development Logging Co. (*BNPT*, 1973 no. 21).

Tetapi Soeharto berkembang menjadi maskapai tidak hanya dengan imperium bisnis Kostrad, tetapi juga dengan imperium keluarganya sendiri, yang dikenal sebagai kelompok Cendana. Imperium ini esensinya adalah jaringan hubungan partner yunior dalam usaha patungan dengan pengusaha Cina dan asing. Persekutuan yang sangat penting adalah antara Liem Sioe Liong dan kelompok Kencana-nya yang sejak 1965 mendapat "nasib baik" memperoleh kredit dan lisensi-lisensi yang diperlukan untuk membangun perusahaan-perusahaan bidang perbankan, penebangan kayu, perdagangan, penyadapan karet, tepung terigu, dan semen.⁴⁶ Satu ilustrasi mengenai mekanika

⁴⁶Garis besar tentang kelompok Cendana adalah sebagai berikut:

Perusahaan	Saham keluarga Soeharto dan rekannya	Saham Cina atau asing
PT Rumpun Estates (BNPT, 1965 no. 1)	Ny. Soeharto dengan perwira-perwira Diponegoro dan isteri, masing-masing 6%	--
PT Kartika Chandra Hotel (BNPT, 1970 no 80)	100%	--
PT Hanurata Logging (BNPT, 1973 no. 320)	100%	--
PT Waringin Kencana Trade & Crumb Rubber (BNPT, 1970 no. 275)	15% Group	Liem Sioe Liong 85%
PT Bogasari Flour Milling (BNPT, 1970 no. 258)	4%	Liem Sioe Liong 96%
PT Indonesia Cement (BNPT, 1974 no. 273)	5% Group	Liem Sioe Liong 95%
PT Kabel Metal (BNPT, 1972 no. 503)	49%	Jerman Barat 51%
PT Semen Nusantara (BNPT, 4 Maret, 1974)	30%	Jepang 70%
Bank Ramayana (BNPT, 1971 no. 604)	7%	Ong Seng Keng dan Cina lain-lannya 93%
PT Mercu Buana Clove Import (BNPT, 1967 no. 137)	100%	--
PT Mercu Buana Contractors (BNPT, 1973 no. 764)	100%	--
PT Mercu Buana Chemicals (BNPT, 1973 no. 533)	50%	Agus Nursalim 50%
PT Multi France Motor (BNPT, 1973 no. 591)	25%	Hendra Wijaya 75%
PT Buana Estate Property (BNPT, 1973 no. 649)	100%	--

hubungan-hubungan ini dikemukakan kasus PT Bogasari, sebuah perusahaan Liem yang memegang monopoli dalam penggilingan tepung dan distribusinya untuk wilayah Jawa Barat dan mendapatkan kredit sebesar Rp 2.800 juta, walaupun modal awalnya hanya Rp 100 juta.⁴⁷ Sebagai imbalan, patron-patron politik Liem mendapat imbalan yang baik: saudara tiri Presiden, Sudwikatmono, diberi posisi Direktur Utama dan 4 persen saham, sementara 28% dari laba Bogasari dibagi antara Yayasan Dharma Putra Kostrad dan Yayasan Harapan Kita milik Ibu Tien Soeharto.⁴⁸

Selain Sudwikatmono, yang memegang saham di banyak perusahaan Liem, anggota-anggota lain keluarga Soeharto, termasuk adik Presiden, Probosutejo, dan adik Ibu Tien, Bernard Ibnu Hardoyo dan Benny Jonosiswono, punya saham di berbagai perusahaan Cina dan asing. Dalam masing-masing kasus hakekat dari hubungan-hubungan mereka dengan perusahaan-perusahaan itu tampak mirip dengan yang kita lihat dalam model Bogasari. Probosutejo juga memiliki PT Mercu Buana, sebuah perusahaan yang atas monopoli resmi yang mewah atas impor cengkeh.

Pola yang diilustrasikan dalam Yayasan Dharma Putra dan kasus-kasus Cendana terulang di mana-mana, khususnya dalam imperium bisnis Sultan Hamengku Buwono IX dan Jenderal Ibnu Sutowo. Saham minoritas dalam perusahaan patungan dengan Cina adalah bentuk umum aktivitas bisnis itu; sehingga perusahaan-perusahaan yang dibentuk selalu menikmati akses istimewa pada kontrak-kontrak negara, konsesi-konsesi impor dan kehutanan, serta keuntungan-keuntungan monopolistis lainnya. Juga dalam kasus ini hubungan antara kelompok bisnis Cina dengan patron-patron politik mereka, misalnya antara Ibnu Sutowo dengan Tong Djoe, Sultan Hamengku Buwono dengan Djamzu Papan, berlangsung merentang beberapa tahun ke belakang.⁴⁹ Secara peruntungan bisnis Cina cenderung menanjak dan jatuh seiring dengan patron mereka; sejumlah *cukong* (finansir Cina) utama Orde Baru Indonesia, sebelum 1965, adalah pengusaha tingkat

PT Kedawung Subur Glass (BNPT, 1974 no. 103)	35%	Agus Nursalim 65%
---	-----	-------------------

⁴⁷ Lihat *Nusantara*, 11 Desember 1971, dan *Indonesia Raya*, 3 November 1972, untuk rincian tentang pendirian Bogasari.

⁴⁸ *BNPT*, 1970 no. 258.

⁴⁹Tong Djoe, sebelumnya di Palembang dan sekarang di Singapura, adalah rekanan Sutowo pada tahun-tahun awal Sutowo sebagai direktur Permina (salah satu pendahulu Pertamina). Pada akhir 1960-an, Pertamina membeli dan menyewa kapal dari Tong Djoe, sementara galangan kapal Handara di Hong Kong milik Tong Djoe memasok Pertamina dengan kapal barakas dan kapal penyeret. Lihat Howard Dick, "The Indonesian Interisland Shipping Industry" (tesis Ph.D., Australian National University, 1977), bab 6. Sutowo dan Tong Djoe juga berpatungan dalam banyak perusahaan yang meliputi beberapa galangan kapal, sebuah hotel, sebuah perusahaan perjalanan, dan sebuah perusahaan ternak. (Lihat Robison, "Capitalism," h. 319 dan Appendix B.)

regional bukannya nasional, yang banyak dari mereka berasal dari Semarang dan Medan, tempat mereka bekerja-sama dengan Divisi Diponegoro maupun Kostrad.

Satu persoalan penting yang ditimbulkan ialah apakah gerak keluarga-keluarga pejabat-pejabat penting memasuki bisnis itu merupakan awal dari *kelas* penguasa yang terkonsolidasi. Akankah keluarga-keluarga ini tetap memegang kekuasaan ekonomi setelah mereka kehilangan kontrol atas jabatan politik dan, konsekuensinya, kekuasaan untuk mengalokasikan bermacam-macam konsesi? Apakah mereka sedang berada dalam proses transfer basis kekuasaan dari jabatan birokratis ke pemilikan modal? Untuk bagian terbesar, jawabannya adalah tidak. Imperium bisnis mereka, seperti yang diuraikan di atas, masih merupakan jaringan pemilikan saham minoritas dalam perusahaan patungan di mana peranan mereka hanya terbatas dalam bidang politik, dan karena itu tidak bisa dipertahankan setelah hilangnya jabatan. Mereka tidak akan punya nilai bagi partner dalam usaha patungan ketika mereka tidak lagi mampu memobilisasi lisensi-lisensi, kredit, kontrak-kontrak, dan konsesi-konsesi lainnya.

Tetapi ada sejumlah bukti bahwa keluarga-keluarga terkemuka sekarang bisa memobilisasi modal milik pribadi dalam jumlah yang besar. Akhir 1972, lebih dari Rp 250 juta investasi dibuat di bawah skema "pemutihan modal" yang tidak membutuhkan penjelasan mengenai sumber dananya.⁵⁰ Pemutihan modal adalah usaha sungguh-sungguh untuk mengarahkan uang yang diakumulasi secara ilegal ke dalam penanaman modal yang produktif. Sementara banyak dari uang ini mungkin adalah yang dibawa kembali ke Indonesia oleh pengusaha Cina, beralasan untuk berpendapat bahwa ketentuan itu juga digunakan untuk menginvestasikan uang yang berasal dari pemanfaatan jabatan.

Ada beberapa contoh yang terkenal mengenai investasi oleh keluarga-keluarga terkemuka dan klien-klien mereka yang didanai oleh sumber-sumber daya modal pribadi dari pejabat-pejabat terkemuka. Salah satu kasus ialah PT Semen Cirebon milik klien dari keluarga Soeharto, Sukamdani Gitosarjono, yang bisa menuntut dan memperoleh 75 persen saham pribadi dalam investasi sebesar Rp 18.000 juta.⁵¹ Klien Sultan Hamengku Buwono IX, Teuku Daud, juga Ibnu Sutowo dan Jenderal Baramuli dari kelompok Poleko, juga memiliki sepenuhnya sejumlah perusahaan yang penting.⁵² Namun fokus

⁵⁰Lihat artikel, "Kredit PMDN: Antara Koneksi dan Investasi," dikutip di atas, h. 15.

⁵¹Tentang PT Semen Cirebon, *BKPMA*, 5 Januari 1974. Dalam wawancara dengan penulis (12 September 1974), Sukamdani memperlihatkan keengganan untuk memasuki perusahaan patungan sebagai rekanan minoritas karena, menurut pandangannya, hal ini menyebabkan dominannya rekanan asing. Pendapat ini juga dikemukakan dalam sebuah wawancara yang dimuat *Suara Karya*, 22 Juni 1973.

⁵²Imperium Teuku Daud mencakup sejumlah perusahaan besar yang dimiliki kebanyakan oleh orang Aceh. Perusahaannya meliputi PT Cita Engineering, PT Cita Crumb Rubber, Pt Unatra Construction, dan PT Unicorn Property. Karir bisnis Daud awalnya ialah dengan CTC, perusahaan negara yang disponsori PSI. Sekarang kelompok bisnis Daud menjadi komponen integral dari persekutuan bisnis segi-tiga antara Sultan,

dari investasi modal perusahaan yang dimiliki sepenuhnya terutama adalah di bidang real estate. Kecenderungan ini cukup logis. Turun dari jabatan tidak akan mempengaruhi pemilikan kekayaan sebenarnya karena dimilikinya harta itu tidak tergantung pada berlanjutnya kekuatan atas alokasi konsesi, tidak juga melibatkan reinvestasi atau produksi. Keluarga-keluarga bisnis besar telah bergerak ke *property* dan hotel dengan cara yang sama kokohnya dengan, pada skala yang lebih kecil, gerak mereka memasuki pembelian rumah-rumah mewah, rumah-rumah peristirahatan, dan sawah di desa-desa.⁵³ Jadi, sementara keluarga-keluarga itu mungkin hanya punya akses atas keuangan dan kontrol atas konsesi selama menduduki jabatan, dan karena itu hanya menikmati periode yang tidak lama sebagai partner dalam usaha patungan, mereka berusaha membangun basis jangka-panjang kekuasaan untuk mereka sendiri atas pemilikan tanah dan harta. Namun demikian dalam melakukan ini mereka tidak menjadi borjuasi baru tetapi hanya menjadi kelas *rentiers* baru. Mereka tidak menantang dominasi modal asing atau Cina di bidang pertambangan, perdagangan, atau manufaktur, tetapi menjadi golongan yang mendapatkan keuntungan utama dari kesempatan-kesempatan baru untuk melakukan spekulasi kekayaan yang diciptakan oleh perluasan kapitalisme.

Kapitalisme Klien

Bentuk keempat aktivitas bisnis pribumi paling baik digambarkan dengan judul kapitalisme klien. Bentuk usaha ini meliputi individu-individu yang memiliki patron

kelompok Putra, dan kelompok Cita miliknya (Robison, "Capitalism," h. 302-208 dan Appendix B). Inti kelompok Sutowo ialah Bank Pacific, yang sepenuhnya dimiliki oleh keluarga Sutowo (*BNPT*, 1973 no. 90). Meskipun kelompok Poleko juga cenderung bergerak ke usaha patungan, beberapa dari perusahaan utamanya (PT Poleko Trade, PT Sulinda, dan PT Jaung) dimiliki sepenuhnya oleh keluarga Poleko.

⁵³ Kasus-kasus perhotelan dan sektor *property* merupakan contoh jelas mengenai investasi modal milik pribadi pejabat-pejabat dan klien mereka diinvestasikan dalam bisnis. Beberapa contohnya ialah:

Probosutejo	PT Mercu Buana Real Estate
Keluarga Soeharto	PT Rejo Sari Bumi Estate
Sukamdani	Hotel Sahid
Ali Sadikin	PT Pakuan
Widodo Sukarno	PT Mahkota
Ibnu Sutowo	PT Indonesialand
Kelompok Sultan	PT Urecon Utama, PT Sovestco

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa pejabat-pejabat dan keluarga mereka adalah pemilik dari proporsi yang besar rumah mewah Jakarta yang disewakan kepada eksekutif dan pejabat asing. Meskipun saya tiak bisa memperoleh bukti dokumenter, saya diyakinkan oleh sumber yang berwewenang bahwa pejabat-pejabat bergerak ke pemilikan sawah dalam skala yang besar, yang dengan signifikan mengubah struktur kekuatan di desa-desa Indonesia.

dalam kelompok kekuasaan politiko-birokrat tetapi mereka sendiri tidak menduduki kekuasaan atau jabatan. Seperti kapitalis birokrat, kelompok-kelompok bisnis klien sangat mengandalkan konsesi-konsesi dan monopoli-monopoli administratif. Kelompok-kelompok bisnis Cina besar yang bekerja-sama dengan Sutowo, Soeharto, Sultan, Opsus, dan lain-lain adalah contoh klasik dari kapitalisme klien. Tetapi beberapa dari kelompok bisnis klien adalah pribumi.

Namun kapitalis klien pribumi tidak memperoleh kedudukan sosial dan ekonomi yang benar-benar signifikan karena tiga alasan pokok. Pertama, sejumlah sangat besar konsesi yang dikontrol secara politik jatuh ke tangan kelompok-kelompok bisnis Cina dan asing. Terutama di masa Orde Baru, kapitalis birokrat lebih menyukai mengaitkan diri dengan modal Cina dan asing melalui usaha patungan.⁵⁴ Kedua, sebagian besar klien lebih suka menjadi calo kensesi daripada menggunakannya sebagai modal untuk menjadi landasan dari struktur bisnis produktif. Karena sifat tidak stabil kekuasaan di Indonesia, mungkin alamiah bahwa oportuniste dan pencarian laba secara cepat lebih dikehendaki dibandingkan investasi jangka panjang. Ketiga, jatuhnya patron akan menghancurkan klien pribumi karena dalam kasus seperti ini hubungan antara kekuasaan dan bisnis secara esensial pribadi sifatnya. Walaupun hubungan yang mirip ada antara patron-patron politik dengan kelompok-kelompok bisnis asing dan Cina, yang terakhir ini punya sumber modal yang independen dan kontrol yang independen atas jaringan perdagangan dan finansial serta dengan demikian bisa bertahan ketika patronnya jatuh. (Mereka memang dicari oleh pemegang kekuasaan yang baru.)

Kapitalisme klien lahir pertama kali pada awal dasa-warsa 1950-an, ketika partai-partai dan faksi-faksi politik memanfaatkan jabatan dalam kabinet untuk mengalokasikan lisensi, konsesi, dan kredit kepada pengusaha pribumi yang berkawan politik dengan mereka. Saya telah menguraikan sebelumnya bagaimana pengusaha yang mapan seperti Dasaad, Aziz, Tamin meluaskan imperium bisnisnya dengan bantuan

⁵⁴ Persekutuan yang paling penting dari pemimpin-pemimpin politiko-birokrat dengan kelompok-kelompok bisnis Cina ialah:

Pusat Kekuasaan	Kelompok Bisnis Cina
Istana	Kelompok Kencana (Liem Sioe Liong)
Kostrad	Bank Ramayana (Ong Seng Keng)
Cendana Opsus	Pan Group (Mochtar Riady dan Panglaykim) Pakarti Group (Liem Bian Kie dan Liem Bian Koen) Berkat Group (Yap Swie Khie)
Sultan Sutowo	Putera Group (Chandrajaya) Astra Group (William Suryadjaya) Tunas Group (Tong Djoe)
Pemerintah Daerah Jakarta	Pembangunan Jaya (Ir. Ciputra)

Itu hanyalah seleksi dari persekutuan yang paling terkemuka. Banyak dari hubungan seperti ini berlaku sampai tingkat desa. Data yang mendukung begitu luas untuk dikemukakan di sini tetapi bisa dibaca dalam Robison, "Capitalism," *passim*.

akses-akses istimewa pada lisensi impor. Dalam penelitiannya tentang industri kretek, Castles dengan tepat mendeskripsikan bagaimana asosiasi pabrikan yang mapan memperoleh monopoli impor cengkeh melalui pengaruh Masjumi dalam kabinet.⁵⁵ Sama halnya, Gabungan Koperasi Batik Indonesia, mendapatkan monopoli atas impor kain katun di masa Masyumi memerintah.⁵⁶

Tetapi mayoritas besar klien bukanlah pengusaha yang mapan tetapi hanya rekanan politik atau kerabat. Sementara beberapa dari mereka, termasuk Sudarpo, Kusmuljono, Hashim Ning, dan Zainul Abidin, memanfaatkan konsesi yang didapatkan secara politik untuk mendirikan perusahaan bisnis sebenarnya, kebanyakan hanya menjual konsesi mereka kepada kelompok-kelompok bisnis Cina dan asing. Pada esensinya mereka menjadi calo atau tukang suap.

Sebelum 1965, kapitalis klien itu ditopang terutama oleh monopoli-monopoli atas lisensi impor, yang digunakan untuk membangun asosiasi-asosiasi keagenan tunggal dengan perusahaan manufaktur asing. Pada akhir 1950-an, misalnya, klien-klien PNI telah mendapatkan saham yang besar dalam usaha paling mewah dari sektor import. Kusmuljono antara lain memegang keagenan Krupp dan De Havilland; Aziz, keagenan International Harvester; dan Dasaad, Fiat Agency. Dari klien-klien PSI, Hashim Ning mendapatkan keagenan Chrysler, sementara Sudarpo memperoleh sejumlah kontrak impor pemerintah.⁵⁷

Di masa Ekonomi Terpimpin gambarannya agak berubah. Jika Dasaad dan Hashim Ning berusaha mempertahankan kaitan dengan pusat-pusat kekuasaan dan bahkan memperluas koleksi monopoli import mereka, banyak bekas kapitalis klien partai merosot dan konsesi mereka ditransfer kepada klien yang baru muncul dari Istana Kepresidenan. Markam dan Aslam sekarang mendominasi perdagangan karet dan produk-produk pertanian lainnya. Panggabean dan Suwarma memperoleh keagenan Volkswagen dan Mercedes. Bram Tambunan mendapatkan posisi dominan dalam impor ban dan mesin tekstil.

Ringkihnya sistem klien jelas diperlihatkan oleh jatuhnya Sukarno dan munculnya pemerintahan militer Jenderal Soeharto. Pusat-pusat patronase lama hancur, dan kekuatan-kekuatan baru bergerak masuk untuk mengontrol berbagai jabatan

⁵⁵Lance Castles, *Religion, Politics and Economic Behavior in Java: The Kudus Cigarette Industry*, Cultural Report Series (New Haven: Yale University, 1967).

⁵⁶Sutter, *Indonesianisasi*, h. 679, 1051.

⁵⁷Banyak klien partai masuk ke bisnis di masa Benteng, termasuk pejabat partai seperti Herling Laoh dan Moh. Tabrani. Tidak hanya lisensi impor dialokasikan secara selektif, dana pemerintah juga digunakan untuk menyokong deposit di bank-bank swasta yang dimiliki oleh tokoh-tokoh terkemuka partai, dan konsesi-konsesi impor disub-kontrakkan kepada klien yang dipilih. Lihat H. Eliseo Rocamora, "Nationalism in Search of an Ideology: The Indonesian Nationalist Party, 1946-1965" (tesis Ph.D., Cornell University), h. 180-182; Sutter, *Indonesianisasi*, h. 1020-1032, 1053-1054.

birokrasi dan dengan demikian mendapatkan kekuasaan untuk mengalokasikan konsesi. Imperium perdagangan Aslam dan Markam digantikan perusahaan dagang yang baru dibentuk oleh militer PT Berdikari.⁵⁸ Organisasi bisnis militer lainnya, INKOPAD, menerima aset-aset sitaan dari Jusuf Muda Dalam dan kelompok PT Fiat Bluntas.⁵⁹ Keagenan Mercedes dipindahkan dari Suwarma kepada PT Berdikari dan, setelah ambruknya kelompok ini, kepada Ibnu Sutowo. Keagenan Volkswagen milik Panggabean, PT Piola, sekarang dipegang oleh kelompok bisnis Kostrad, Yayasan Dharma Putra. Selain kehilangan aset-aset bisnis, sejumlah klien penting masa Ekonomi Terpimpin termasuk Aslam, Markam, Mardanus, dan Bram Tambunan -- seperti halnya patron-patron besar mereka (yang paling terkemuka Jusuf Muda Dalam) -- dipenjara atau tinggal di pengasingan.

Sampai 1965, hubungan antara patron dengan klien pribumi secara tipikal adalah hubungan di mana lisensi dan konsesi dialokasikan oleh patron-patron dengan imbalan uang untuk menopang kekuasaan partai dan faksi. Ini sangat jelas dari bukti yang terungkap di pengadilan Iskaq Tjokroadisurjo akhir dasa-warsa 1950-an dan Jusuf Muda Dalam di tahun 1966 dan 1967.⁶⁰ Setelah 1965, munculnya usaha patungan, yang memberikan kesempatan kepada pemegang kekuasaan untuk menggabungkan diri secara langsung dengan bisnis Cina dan asing, sangat mengacaukan calo pribumi. Sebagian besar dari kapitalis klien pribumi yang mapan, khususnya mereka yang berasal dari kelompok-kelompok wiraswasta Muslin Sumatra, hancur atau macet. Kelompok Dasaad adalah contoh yang paling spektakuler dari perubahan ini. Meskipun Aziz masih memperluas operasinya, ia kehilangan keagenan besar International Harvester. Beberapa pengusaha lainnya yang mengoperasikan perusahaan industri yang dimiliki sepenuhnya sampai 1965, yang paling terkenal Rahman Tamin, didesak untuk mencari partner asing supaya bisa bertahan hidup. Hampir semua kapitalis klien yang bisa bertahan hidup, termasuk Harlan Becti, Machdi, Zainul Abidin, dan Widodo Sukarno, sekarang berfungsi terutama sebagai kolektor saham minoritas dalam usaha patungan.⁶¹

⁵⁸Lihat rincian-rincian mengenai PT Berdikari dan PT Bank Dharma Ekonomi (*BNPT*, 1966 no. 145 dan 1967 no. 174).

⁵⁹Lihat artikel "Bintang-Bintang Dalam Gelanggang Ekonomi," *Tempo*, 3 Februari 1973; dan Harold Crouch, "The Indonesian Army in Politics" (tesis Ph.D., Monash University, 1975), h. 639-640.

⁶⁰Hubungan antara Jusuf Muda Dalam, Sukarno, dan tokoh-tokoh penting lain Demokrasi Terpimpin dengan klien-klien bisnisnya diungkapkan secara rinci dalam pers Jakarta tahun 1966 dan 1967. Lihat khususnya *Warta Berita*, 7 Januari 1967; *Kompas*, 6 Februari 1967; *Sinar Harapan*, 16 Februari 1967; lihat pula *Far Eastern Economic Review*, 7 April 1966.

⁶¹Komponen paling penting imperium Dasaad yang bertahan ialah saham 20% dalam perusahaan patungan (PT B.G. Dasaad Joint Venture). Keluarga Tamin didesak untuk mencari rekan patungan agar bisa berkompetisi dengan masuknya secara

Walaupun para jenderal Orde Baru secara khas lebih menyukai klien Cina daripada pribumi dan memimpin naiknya klien-klien Cina yang penting seperti Liem Sioe Liong (Kencana), William Suryajaya (Astra), dan Panglaykim (Pan group), sejumlah kelompok klien pribumi yang baru telah muncul. Klien Cendana, Sukamdani telah memperoleh akses atas kredit dan finansial pada skala yang mengangkatnya dari pengusaha kecil menjadi pemimpin dari satu imperium yang memiliki hotel bernilai Rp 6.400 juta dan 75% saham di perusahaan semen berharga Rp 18.000 juta.⁶² Bekas perwira-perwira PRRI/Permesta, dipimpin oleh Nicolas Sumual, telah membangun kelompok bisnis yang besar, PT Konsultasi Pembangunan, di sekitar akses istimewa pada konsesi hutan dan kontrak-kontrak konstruksi.⁶³ Klien-klien yang punya patron penting juga banyak dicari oleh penanam modal asing sebagai partner dalam usaha patungan di berbagai jenis perusahaan, terutama di bidang kontraktoring dan property.⁶⁴

Salah satu contoh yang menarik dari kapitalisme klien pribumi ialah kontraktor-kontraktor Pertamina. Mereka termasuk Siswono Judo Husodo, Fahmi Idris, Suryadharma Tahir, Ponco Sutowo, dan anak-anak pejabat-pejabat penting lainnya.⁶⁵ Bisnis mereka didasarkan pada akses atas kontrak-kontrak konstruksi Pertamina yang dimenangkan tanpa tender. Suatu pemahaman tentang operasi mereka diberikan oleh negosiasi ulang kontrak-kontrak setelah jatuhnya Sutowo pada 1975/1976. Banyak dari kontraktor itu sebenarnya adalah penyalur kontrak, yang men-subkontrakkan kepada perusahaan-perusahaan Cina yang melaksanakan pekerjaan sesungguhnya dan menyediakan modal. Juga jelas bahwa sebagian besar dari laba mereka berasal dari pemberian kontrak secara teroganisasi oleh pejabat-pejabat Pertamina.⁶⁶ Keadaan seperti

besar-besaran investasi padat modal dalam industri tekstil. PT Daralon milik mereka adalah sebuah usaha patungan, dan mereka mencari rekanan untuk PT Ratatex, yang di masa Ekonomi Terpimpin adalah perusahaan raksasa nasional. Sebagian besar informasi ini berasal dari wawancara yang luas dengan pengusaha pribumi termasuk Eddy Dasaadm Darwis, dan Sofjan Tamin, Ali Nooruluddin (Aziz), Harlan Bekti, Kusmuljono, dan lain-lain pada tahun 1974.

⁶²Perusahaan-perusahaan itu ialah PT Sahid Hotel dan PT Semen Cirebon.

⁶³Perusahaan-perusahaan itu ialah PT Taliabu Logging (*BNPT*, 1970 no. 26), PT Tartidmas Logging (*BKPMA*, 26 Oktober 1971), PT Taliabu Luna Logging (*BNPT*, 1974 no. 28), dan PT Cahaya Samudra Bulk Log Carrying (*BKPMA*, 21 Mei 1971).

⁶⁴Data mengenai kelompok-kelompok klien ini begitu luas untuk ditulis di sini. Lihat rincian tentang kelompok-kelompok Widodo Sukarno, Sucipto Amidharmo, Tony Suleiman, Teuku Daud, dan Sukamdani Gitosarjono dalam Robison, "Capitalism," Appendix B.

⁶⁵Siswono adalah anak Suwondo, bekas wakil walikota Jakarta. Ponco Sutowo adalah anak Ibnu Sutowo. Suryadharma Tahir anak Jenderal Tahir.

⁶⁶Lihat artikel "Suara Kontraktor," *Tempo*, 22 November 1975.

itu mengingatkan pengalaman program Benteng kecuali dalam hal bahwa kontrak menggantikan lisensi-lisensi impor sebagai komoditi untuk percaloan.

Ketika bisnis di Indonesia semakin terstruktur sekitar persekutuan antara pemimpin-pemimpin politiko-birokrat pribumi dengan modal Cina dan asing, peranan pengusaha klien pribumi adalah berusaha memperoleh celah-celah yang aman, walaupun marjinal. Menyadari dirinya tergantung dan tidak penting, dan bahwa ia tidak bisa mempertahankan hidupnya hanya dengan akomodasi ulang terus-menerus dengan modal Cina dan asing, ia cenderung mencari perolehan spekulatif laba besar dalam jangka pendek ketika keberuntungan politik mereka berakhir.

Kesimpulan

Analisis sebelumnya telah memperlihatkan bahwa konfigurasi-konfigurasi kekuasaan di antara kelompok-kelompok penguasa di Indonesia berkaitan dengan tipe kapitalisme yang berkembang di negeri ini. Jenderal-jenderal harus dipahami sebagai komponen integral dari kapitalisme yang didominasi asing. Mereka tidak hanya terikat dengan kelompok-kelompok bisnis Cina dan asing dalam perusahaan-perusahaan patungan dan jenis-jenis aransemen yang kurang formal, tetapi mereka memimpin kebijakan yang menjamin kepentingan partner korporasi mereka. Hubungan itu adalah hubungan yang, di satu pihak, menghasilkan uang untuk kelangsungan hidup politik birokrasi militer dan, di lain pihak, memberi pengusaha Cina dan asing akses kepada pasar yang mewah dan sumber-sumber bahan mentah yang murah.

Kapitalisme birokratik tidak menghasilkan borjuasi pribumi yang independen tetapi hanya merupakan sarana untuk menopang negara birokratik militer dan memberi pemegang kekuasaan negara itu patronase untuk mereka sendiri, keluarga mereka, dan faksi-faksi politik dari mana mereka memperoleh kekuasaan. Karena itu konflik antar jenderal tidak mengenai pribadi-pribadi dan kebijakan-kebijakan, tetap lebih merupakan pertarungan untuk mengontrol apanase mewah seperti Pertamina, Bulog, dan Perhutani (kehutanan), serta departemen-departemen pemerintahan yang strategis seperti departemen perdagangan, dinas bea dan cukai, serta Badan Koordinasi Penanaman Modal Asing.

Mengamati ketegangan di kalangan elit Indonesia dalam hal hubungannya dengan kapitalisme membantu menjelaskan lebih banyak konflik politik yang telah terjadi sejak Orde Baru berkuasa, termasuk demonstrasi-demonstrasi dan penahanan-penahanan tahun 1870, 1974, dan 1978. Yang menonjola di kalangan kelompok-kelompok yang kecewa ialah borjuasi Muslim tradisional, yakni pedagang luar Jawa dan produsen tekstil, batik, dan kretek di pulau Jawa. Melalui asosiasi-asosiasi perdagangan dan juru bicara mereka memprotes kebijakan ekonomi pemerintah yang gagal memberi perlindungan dan subsidi yang cukup untuk mencegah penyerbuan besar-besaran oleh pengusaha manufaktur Cina dan asing ke dalam sektor produksi tradisional mereka.⁶⁷ Melalui koran-koran seperti

⁶⁷Karena asosiasi bisnis nasional, KADIN sekarang didominasi oleh para jenderal dan bertindak terutama sebagai instrumen pemerintah (seperti halnya pendahulunya di masa Demokrasi Terpimpin, Bamunas), asosiasi-asosiasi yang paling aktif adalah di tingkat regional atau terbatas pada sektor-sektor ekonomi tertentu. Beberapa dari yang paling

Nusantara dan *Abadi*, yang keduanya diberangus pada Januari 1974, dua kelompok kekuasaan menjadi sasaran khusus kritik: para perencana ekonomi BAPPENAS yang menolak melindungi dan memberikan subsidi serta mendorong investasi modal asing besar-besaran, dan para jenderal yang menggunakan kekuasaan negara, demi kepentingan pribadi dan politik, untuk kepentingan bisnis Cina dan asing. Yang istimewa penting ialah luasnya dan tingginya kebencian terhadap cukong.⁶⁸ Serangan-serangan ke arah cukong sering diungkapkan secara eksplisit dan rinci serta mencerminkan antagonisme yang berlangsung terus antara borjuasi Muslim dengan borjuasi Cina yang bermula di masa Sarekat Islam dekade-dekade permulaan abad ini. Banyak dari kekuatan politik yang diperoleh sektor oposisi ini, seperti biasanya, datang dari kenyataan bahwa borjuasi pedagang pribumi erat berkait dengan oposisi Islam modernis terhadap negara birokratik militer yang dikuasai oleh orang Jawa *abangan*.

Arus oposisi besar lain terhadap negara birokratik militer berasal dari intelektual dan mahasiswa. Perhatian utama mereka ialah kebijakan pemerintah yang menghasilkan dominasi ekonomi asing dan ketimpangan sosial yang semakin parah.⁶⁹ Oposisi terhadap kapitalisme birokratik, secara umum diekspresikan melalui oposisi terhadap korupsi, didasarkan tidak hanya pada kejjikan moral tetapi pada keyakinan bahwa banyak dari sumber-daya yang terbatas yang tersedia untuk investasi produktif di Indonesia justru disedot oleh para jenderal untuk kepentingan pribadi dan politik.⁷⁰ Oposan

fokal ialah Perteksi (Perhimpunan Tekstil Indoneisa), Kopteksi (Koperasi Tekstil Indonesia), Ginsi (Gabungan Importir Nasional Indonesia), dan KADIN daerah. Beberapa dari orang-orang terkenal yang berbicara untuk kepentingan wiraswastawan pribumi ialah Rachmat Mulyomiseno, Omar Tusin, Sutomo, dan J.C. Tambunan, semuanya adalah pemimpin asosiasi-asosiasi bisnis pribumi yang sedang merosot. Hancurnya bisnis pribumi telah banyak dibahas di pers Jakarta selama sepuluh tahun dan pandangan-pandangan orang-orang ini telah banyak diketahui. Lihat Robison, "Capitalism," bab 9.

⁶⁸*Nusantara*, milik pengusaha Aceh Teuku Hafas, sangat ngotot dan eksplisit dalam mengungkapkan hubungan antara jenderal dengan cukong. Lihat khususnya terbitan 24 September 1970, 8 September 1971, 13 November 1972, 10 Februari 1973, 30 Januari 1974, dan 31 Januari 1974. Persoalan ini juga dibahas dalam artikel "Bintang-Bintang Dalam Gelanggang Ekonomi," *Tempo*, 3 Februari 1973; "Korupsi: Terasa Ada Terkatakan Tidak," *Ekspres*, 27 Juni 1970; dan "Kaum Militer dalam Business," *Ekspres*, 3 Oktober 1970.

⁶⁹Lihat Soedjatmoko, "International Relations in a New Era—Japan and the Economic Development of Asia" (makalah diberikan pada Sophia University, Tokyo, 29 Oktober 1973; dan Sarbini, "Address to Japan-Indonesia Seminar on National Building," 26 Maret 1973, dikutip dalam *Business News*, 28 Maret 1973.

⁷⁰Bahan-bahan mengenai korupsi dan reaksi terhadap korupsi di koran Jakarta begitu banyak. Lihat Robison, "Capitalism," h. 354-370.

mahasiswa dan intelektual harus juga dipahami dari segi tempat sosial dan politik mereka dalam struktur-struktur kapitalis di Indonesia. Sebelum 1959, dan bahkan sampai 1965, intelektual sangat terintegrasi dalam struktur kekuasaan melalui perantara partai-partai massa. Setelah 1965, ketika kekuasaan diambil-alih oleh militer, intelektual tidak lagi memainkan peranan sebagai politisi dan hanya diberi peranan sebagai teknokrat dan penasehat, yakni agen-agen bawahan persekutuan politiko-ekonomi antara militer dengan kepentingan-kepentingan asing dan Cina. Peranan seperti itu dalam negara kapitalis neo-birokratik patrimonial hanya memberikan sedikit kepada orang-orang yang sangat bangga akan keahlian teknologi, administratif, dan manajerial itu. Hanya transformasi negara ini menjadi negara kapitalis birokratik yang reguler berdasar aturan yang akan membuka prospek bagi otoritas politik dan administratif.

Tantangan serius terhadap persekutuan penguasa sekarang ini akan timbul jika borjuasi pribumi nasional yang kuat telah muncul, yang mampu mendesak kebijakan perlindungan dan subsidi serta menghantam sistem cukong. Tetapi jelas bahwa borjuasi pedagang pribumi tradisional hanya punya otot politik yang lemah dan basis kekuasaan ekonomi yang terus merosot. Pemerintah telah menghindar memenuhi tuntutan mereka dengan cara yang sesungguhnya. Seperti telah diuraikan di atas, tidak ada bukti bahwa kapitalis birokrat sedang secara signifikan mentransformasi landasan kekuasaannya dari jabatan birokrasi ke pemilikan modal produktif. Kapitalisme klien telah terbukti begitu mudah pecah dan tergantung untuk menghasilkan borjuasi pribumi yang besar dan stabil. Meskipun ada indikasi bahwa unsur-unsur dalam borjuasi Cina sedang mencari komitmen negara pada perekonomian nasional, posisi sosial dan politik mereka yang genting berarti bahwa mereka tidak mungkin melakukan perubahan yang signifikan.⁷¹

Perkembangan kapitalisme telah menghasilkan kepentingan yang bersaing di kalangan kelompok-kelompok yang berusaha memapankan diri sebagai kelas penguasa baru Indonesia. Mengamati konflik-konflik di kalangan elit dalam pengertian ini memberikan satu perspektif yang sangat diabaikan dalam analisis politik tentang Indonesia. Perspektif ini memungkinkan kita melihat negara birokratik militer di dalam kerangka perekonomian perifer sebagai sintesis logis dari budaya politik pra-kapitalis dengan perkembangan kapitalis di Indonesia, tidak semata-mata sebagai penyimpangan atau halangan sementara terhadap arah perkembangan normal kapitalisme klasik.

⁷¹ Pandangan yang diajukan oleh Center for Strategic and International Studies mewakili pendapat seksi yang kuat dari golongan bisnis Cina: bahwa kehidupan mereka paling baik dijamin oleh akomodasi dengan kelompok-kelompok bisnis pribumi di bawah payung perlindungan negara terhadap perusahaan-perusahaan multinasional. Lihat J. Panglaykim, "Struktur Domestik Dalam Interdependensi Ekonomi Dunia," *Analisa Masalah-Masalah Internasional*, Vol. 2, No. 12 (Desember 1973); dan Kwik Kian Gie, "Foreign Capital and Economic Domination," *Indonesian Quarterly*, No. 3 (April 1975), h. 39-72.