

HUBUNGAN PENGUASA-PENGUSAHA: DIMENSI POLITIK EKONOMI PENGUSAHA KLIEN DI INDONESIA

Yahya A. Muhaimin

One of the most important issues to emerge since the period of Parliamentary Democracy has been the growth of a substantial number of client businessmen. The growth has been promoted primarily by clientalism, political patronage of the bureaucracy, and also by the dominant role of the state in economic development. Methods employed to overcome the negative impacts of client-businessmen could be to make the bureaucracy clean and effective, and to develop entrepreneurship in the society and political democratization.

Salah satu isu politik ekonomi yang penting dalam melihat fenomena hubungan penguasa-pengusaha di Indonesia adalah munculnya fenomena pengusaha klien (*client-businessmen*), yaitu pengusaha-pengusaha swasta pribumi yang beroperasi di bawah dukungan dan proteksi berbagai jaringan kekuasaan pemerintah. Mereka memiliki patron dalam kelompok kekuasaan politik dan birokrasi dan sangat tergantung pada konsesi dan monopoli yang diberikan pemerintah. Oleh karenanya, pengusaha semacam ini sangat tergantung pada birokrasi. Fenomena ini telah muncul sejak era demokrasi parlementer (1950-1960), periode demokrasi terpimpin (1959-1965) dan masih dijumpai pada era Orde Baru saat ini (Muhaimin, 1990: 265).

Pembicaraan mengenai pengusaha klien ini penting karena tipe pengusaha seperti ini dapat dikatakan "selalu muncul" dalam sejarah politik ekonomi Indonesia

pascakolonial. Selain itu, karena ketergantungan politik yang besar, dan faktor sosio-kultural, pengusaha semacam ini juga agak sulit berkembang menjadi pengusaha mandiri yang memiliki jiwa kewiraswastaan. Padahal, sifat semacam inilah yang —saya yakin— diperlukan demi keberhasilan pembangunan nasional menghadapi berbagai tantangan di masa mendatang.

Secara historis, munculnya pengusaha klien ini sesungguhnya dalam jangka panjang merupakan *unintended consequence* dari kebijakan ekonomi anticolonial pada periode awal kemerdekaan, dan juga kebijakan ekonomi sosialisme ala Indonesia pada masa Demokrasi Terpimpin, serta dari kebijakan industrialisasi pro pertumbuhan pada masa-masa awal Orde Baru. Pada awal kemerdekaan, semangat antikolonial sangat mendominasi orientasi yang nasionalistis dari setiap ke-

bijakan politik-ekonomi. Karena itu, setiap kebijakan ekonomi diarahkan untuk menggantikan perusahaan-perusahaan milik Belanda dengan perusahaan negara (BUMN) atau perusahaan swasta pribumi. Semangat antikolonial tersebut juga dibarengi dengan persepsi yang bertujuan untuk mematahkan dominasi dan monopoli etnis Cina di berbagai sektor.

Struktur ekonomi pascakolonial yang dualistik, dimana sektor moderen sepenuhnya dikuasai oleh orang asing dan kelompok pribumi hanya bergerak di sektor tradisional, diatasi dengan kebijakan ekonomi nasionalistik yang dikenal dengan nama "Program Benteng". Tujuan program ini adalah untuk memberikan kontrol eksklusif kepada golongan importir asli, agar dapat menggantikan dominasi "Sepuluh Besar" Belanda, melalui pemberian lisensi dan konsesi. Namun karena berbagai sebab, tujuan program tersebut tidak tercapai. Bagian terbesar dari subsidi, kredit, konsesi dan dana jatuh ke tangan pengusaha pribumi yang lebih merupakan semacam "makelar"; mereka menjual kembali fasilitas dari pemerintah itu ke tangan pengusaha Cina atau asing. Akhirnya Program Benteng yang antikolonial itu menghasilkan dampak negatif berupa tumbuhnya pengusaha klien.

Menurut Robison (1978), munculnya pengusaha klien tidak dapat dikatakan sebagai akibat samping dari Program Benteng karena sesungguhnya kebijakan ekonomi tersebut sebenarnya tidak memiliki tujuan untuk meningkatkan bisnis pribumi, namun dianggap oleh faksi-faksi politik saat itu hanya sebagai "harta karun kekuasaan".

Seperti yang dikatakan Robison:

"They were not allocated to the asli business community according to to publicly formulated and economic criteria for eligibility, but were distributed to "busi-

ness groupings" on the basis of political association. Consequently, the vast majority of Benteng importers were political clients rather than members of a preexisting asli merchant bourgeoisie."

Selama periode Demokrasi Terpimpin, kebijakan ekonomi terutama diarahkan untuk membangun sosialisme ala Indonesia dengan menghidupkan kembali tradisi perusahaan negara, yang sebagian besar merupakan warisan perusahaan Belanda yang telah dinasionalisasikan sejak tahun 1957. Implementasi dari cita-cita sosialisme ala Indonesia ini ternyata tidak jelas. Akibatnya, ekspansi perusahaan negara tidak diarahkan untuk mencapai tujuan sosialisme, tetapi justru menjadi sumber patronase politik dan ekonomi. Banyak dari perusahaan negara tersebut yang beralih tangan ke aparat birokrasi.

Gejala patronase bisnis muncul dari Istana Presiden dan dari elit politik birokrasi, sehingga munculnya fenomena pengusaha klien tetap tidak dapat dihindarkan. Hanya saja, berbeda dengan era sebelumnya, pengusaha klien dalam era Demokrasi Terpimpin tidak muncul karena dampak negatif kebijakan pemerintah untuk memperkuat pribumi, tetapi sebaliknya muncul sebagai akibat dari upaya pemerintah untuk memperoleh pendapatan dengan jalan memeras sektor swasta (Muhaimin, 1990).

Pada masa Orde Baru, semangat antikolonial tidak lagi menjadi orientasi ideologis, karena tantangan-tantangan internasional dan domestik baru, sebagai akibat dari kegagalan kebijakan ekonomi periode sebelumnya. Namun setidaknya sampai awal tahun 1980, kebijaksanaan ekonomi juga tidak bisa menghindarkan munculnya dampak yang berupa munculnya pengusaha-pengusaha klien. Perkembangan kewira-swastaaan yang tidak cepat waktu itu disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, kekuatan struk-

tural pengusaha Cina pada masa sebelumnya begitu kuat, sehingga ketika UU PMDN 1968 diterapkan maka sebagian besar dimanfaatkan oleh pengusaha Cina. *Kedua*, banyak perusahaan pribumi yang didirikan dengan menggunakan pola Ali-Baba, dimana justru mitra pengusaha Cina yang berperan besar dalam aktivitas bisnis semacam itu.¹

Oleh karena fenomena pengusaha klien tidak dapat dilepaskan dari konfigurasi politik yang melingkupinya, maka sebagian besar pengusaha jenis ini tidak dapat berkembang. Terdapat beberapa alasan mengapa pengusaha klien ini tidak dapat berkembang. *Pertama*, sebagian besar konsesi secara riil telah jatuh ke tangan pengusaha asing atau ke tangan pengusaha Cina. *Kedua*, sebagian besar pengusaha klien lebih suka menjadi makelar konsesi daripada menggunakannya sebagai kapital untuk mengembangkan usaha. *Ketiga*, hubungan antara birokrasi atau penguasa sebagai patron dan para pengusaha pribumi sebagai klien bersifat sangat personal, sehingga pola hubungan ini sangat rentan terhadap perubahan politik. Kebanyakan pengusaha klien asli akan segera bangkrut apabila patron mereka kehilangan kekuasaan. Ini berbeda dengan sebagian pengusaha klien Cina yang memiliki hubungan ekonomis dengan modal internasional yang menyebabkan mereka lebih independen dan dapat mengembangkan diri lebih dinamis walaupun hubungan dengan elit birokrasi terputus (Nono Makarim, Robinson, C. Geertz).

Dalam masa Orde Baru, pengertian pengusaha klien asli dan pengusaha klien

Cina tidak lagi tajam karena gagasan-gagasan lama mengenai konflik kelompok ekonomi —yang *embedded* dengan konflik etnik karena dominasi Cina dalam kegiatan bisnis nasional— dihindarkan. Upaya untuk mengatasi hal ini adalah dengan memperkenalkan konsep “pengusaha nasional”, yang tidak lagi membedakan pengertian etnis. Seperti yang dikatakan Yoon Hwan Shin (1989: 291):

“the ideological efforts to create and maintain a stable capitalist system are succinctly expressed in one concept, “pengusaha nasional” (national entrepreneur) which is replacing previously popular, racial terms to designate businessmen belonging to different social and economic groups. The stress is on imported word “nasional”, which is antithetical to asli or pribumi”.

Meskipun demikian, isu politik mengenai pengusaha klien, terutama dalam konteks konflik kepentingan ekonomi antara pengusaha “mandiri” dengan pengusaha klien yang bekerjasama dengan pengusaha Cina, tetap ada di bawah permukaan (Schwarz, 1994: 98-132). Artinya, fenomena ini harus dicermati dengan baik dalam melihat hubungan antara penguasa dan pengusaha di Indonesia, agar kemungkinan dampak politik ekonomi yang negatif di masa mendatang dapat dihindarkan.

Uraian historis tersebut memperlihatkan bahwa pengusaha klien merupakan fenomena yang terus-menerus ada pada beberapa periode yang berbeda-beda. Secara teoretik, terdapat berbagai perspektif, konsep, pendekatan, dan teori untuk menjelaskan fenomena ini. Artikel ini berusaha melihat berbagai eksplanasi teoretis me-

¹ Dalam rangka PMDN tahun 1980 dari keseluruhan modal Rp 1,4 miliar di sektor swasta, sekitar 26,95 persen dikuasai Cina. Persentase pribumi hanya 11,20 persen sedangkan BUMN sebagian 58,75 persen. Perlu dicatat bahwa angka untuk pribumi belum memperhitungkan adanya perusahaan Ali-Baba. Lihat, Ichitisar Pendaftaran Perusahaan Perdagangan dan Gudang/ruang, (Jakarta: Depdagkop) 9 Oktober 1980.

ngenai kemunculan pengusaha klien tersebut. Di samping itu, secara ringkas juga dilihat bagaimana kebijakan yang *feasible* untuk mengatasi efek negatif dari pengusaha klien pribumi, karena pengusaha ini cukup lemah menghadapi perubahan politik domestik dan perubahan internasional.

Patronase Melalui Birokrasi

Salah satu upaya teoretis untuk menjelaskan munculnya pengusaha klien adalah dengan konsep neopatrimonialisme, suatu konsep yang pertama kali digunakan oleh Max Weber. Dalam model Weber tentang otoritas birokrasi patrimonial, individu-individu dan golongan yang berkuasa mengontrol kekuasaan dan otoritas jabatan untuk kepentingan politik ekonomi mereka. Dalam birokrasi patrimonial ini para pejabat diangkat dan disaring atas dasar kriteria penilaian pribadi dan politik. Jabatan dianggap sebagai sumber kekayaan dan keuntungan pejabat dan mereka ini mengontrol fungsi politik dan administratif karena tidak ada pemisahan yang jelas antara sarana produksi dan sarana administrasi, dan di samping itu setiap tindakan hampir senantiasa diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik (Eisentadt, 1973:5; Crouch, 1979:571-87; Weber, 1965:329-58).

Menurut Weber, dalam jangka pendek sifat birokrasi patrimonial tersebut sesungguhnya tidak merugikan proses pembangunan ekonomi. Para pengusaha dan pemilik modal akan memperoleh ketenangan yang diperlukan dengan cara menempatkan diri di bawah perlindungan patron mereka dalam birokrasi. Proses ini akan menciptakan sumberdaya yang tersedia menjadi bertambah besar bagi patron, yang berarti juga akan memperkuat lagi kedudukan politiknya dan sekaligus memperkuat kemampuannya untuk melindungi

klien. Namun menurut Weber, dalam jangka panjang sifat ini sangat mungkin akan berubah menjadi destruktif, terutama karena adanya konflik antara kepentingan sistem kapitalis industri dengan gaya pemerintahan yang patrimonial. Kebutuhan kapitalisme industri akan adanya kesinambungan, kepercayaan serta *law enforcement* dan obyektifitas tatanan hukum, di samping kebutuhan akan adanya prosedur yang rasional, bertentangan dengan pendekatan personal yang dikembangkan oleh birokrasi patrimonial (Weber, 1968:1095).

Pandangan tentang birokrasi patrimonial ini juga diperkuat oleh suatu konsep kebudayaan politik Indonesia yang berakar pada kebudayaan di beberapa masyarakat. Pola umum dari kebudayaan ini adalah suatu bentuk otoritas yang paternalistik, dalam bentuk hubungan antara bapak dan anak. Ikatan-ikatan kultural semacam ini menjadi landasan pembentukan ikatan politik (Jackson, 1971).

Pengusaha klien bisa muncul dalam berbagai bentuk patronase politik. Pola ini dapat dilihat misalnya dalam penunjukan kontraktor bagi proyek pemerintah, monopoli, konsesi, lisensi, serta perusahaan patungan antara swasta dengan BUMN. Sebagai contoh, kemampuan anggaran pemerintah yang cukup kuat pada tahun 1970-an menghasilkan banyak proyek pemerintah yang dapat dikerjakan oleh pengusaha swasta. Pada saat itu banyak pengusaha nasional yang kemudian mendirikan berbagai perusahaan kontraktor. Perusahaan semacam ini hanya memerlukan sedikit sekali modal dan teknologi, tetapi memerlukan persyaratan yang khas, yaitu dengan pejabat/birokrat yang memiliki kekuasaan untuk memberikan proyek.

Pada tahun 1985, menurut ketua HIPMI, sekitar 60 persen dari 5000 anggotanya bergerak di bisnis kontraktor tersebut. Pengusaha-pengusaha kontraktor ini

tersebar di sekitar jaringan birokrat di Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pertahanan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Parpostel, Bulog, Pertamina, Perumtel dan PLN. Menurut studi Kadin, jumlah kontraktor yang terdapat dalam "Daftar Rekanan Mampu" melonjak dari 23.000 pada tahun 1981 menjadi 52.000 pada tahun 1985 (Shin, 1989: 277).

Negara, Pengusaha dan Masyarakat

Munculnya pengusaha klien juga dirangsang oleh teori yang berbicara tentang struktur negara (*state structure*), terutama konsep mengenai negara produksionis. Munculnya pengusaha klien tidak lepas dari penguatan negara, pada masa Orde Baru, yang merupakan konsekuensi dari proses konflik sosial, ekonomi dan politik. Menurut Robison (1985), penguatan negara Orde Baru setidaknya disebabkan oleh tiga faktor.

Pertama, lemahnya kelas-kelas sosial, terutama tidak adanya suatu golongan pengusaha nasional yang relatif kuat. Kelemahan pengusaha nasional ini sudah mulai kelihatan sejak tahun 1930-an, ketika pengusaha-pengusaha pribumi muslim mulai tidak bisa bersaing dengan pengusaha Cina dan pengusaha asing. Hal ini disebabkan karena kekuatan ekonomi tidak lagi terpusat pada kegiatan perdagangan melainkan juga pada kegiatan yang membutuhkan investasi modal. Hal ini berkembang sampai pada masa pascakolonial.

Pada tahun 1950 sampai 1965 dapat dikatakan bahwa negara beroperasi pada suatu kondisi dimana golongan-golongan sosial ekonomi tidak memiliki kekuatan yang diperlukan. Elemen penting dari perkembangan kapitalisme pada saat itu hanya

terletak pada sekelompok kecil elit politik dan pejabat negara yang kemudian berhubungan dengan masalah-masalah ekonomi. Implikasi penting dari lemahnya struktur sosial tersebut adalah ketidakmampuan untuk berinteraksi dengan negara. Tidak ada satu kelompok sosial yang dapat berinteraksi secara dinamis dengan otoritas negara, baik secara instrumental maupun fungsional-struktural. Akibatnya ada semacam ketidak-seimbangan dalam proses interaksi antara negara dengan kelompok-kelompok masyarakat.

Kedua, menguatnya negara juga diakibatkan oleh gagalannya kebijakan industrialisasi substitusi impor. Kebijakan ini sesungguhnya ditujukan untuk menggantikan posisi ekonomi Belanda dan lain-lain agar dapat diisi oleh pengusaha-pengusaha pribumi. Namun kebijakan tersebut pada masa itu tidak berhasil menciptakan pengusaha yang memiliki kemandirian yang relatif dan kuat. Kegagalan industrialisasi substitusi impor disebabkan oleh beberapa alasan, seperti yang telah diuraikan sebelumnya dalam sejarah terbentuknya pengusaha klien pada masa Orde Baru.

Ketiga, gagalannya gerakan-gerakan penguat kelompok sosial tertentu, seperti pedagang, petani, dan buruh. Kegagalan usaha ini terutama disebabkan karena benturan ideologis dan kepentingan yang sangat kompleks dalam masyarakat. Sekali lagi, kondisi seperti ini merupakan faktor yang cukup menentukan mengapa tidak tercipta interaksi yang dinamis antara negara dengan masyarakat.

Oleh karena kelemahan-kelemahan kelompok sosial itu, maka negara berfungsi sebagai investor dan pemberi dana dan sekaligus juga pembuat kebijakan yang penting untuk menciptakan proses akumulasi modal dan memacu perkembangan bisnis swasta. Sumber modal utama negara pada waktu itu berasal dari ekspor minyak

dan bantuan asing. Oleh karena itu negara dapat menyalurkan modal ini melalui bank-bank pemerintah. Pemerintah juga mengambil bagian dalam kehidupan ekonomi melalui pembentukan BUMN. BUMN ini dapat berbentuk perusahaan yang bergerak di bidang perbankan dan keuangan, migas, konstruksi, produksi, dan bahkan juga distribusi. Dalam masa Orde Baru, kekuatan negara ini terlihat sangat menonjol, terutama karena memang negara berfungsi sebagai institusi yang menggerakkan pembangunan, sehingga peran-serta atau intervensi bukan saja perlu tetapi bersifat imperatif agar tujuan industrialisasi berhasil.

Selain karena lemahnya golongan sosial-ekonomi dalam masyarakat, peranan negara dalam proses pembangunan ekonomi juga didukung oleh adanya pandangan yang menganggap bahwa pembangunan ekonomi hanya efektif bila dijalankan oleh negara yang stabil, kuat dan *sentralistis-otoritatif*. Alasan pertama terletak pada adanya kapasitas suatu negara atau pemerintahan dalam menjalankan kebijakan pembangunan secara efektif. Menurut pandangan ini, kekuasaan negara dan pemerintahan yang terpusat dalam

sistem yang efektif akan memberikan kapasitas politik yang sangat besar untuk mengimplementasikan perencanaan pembangunan dan sekaligus dapat terhindar dari tuntutan pluralistik. Dengan iklim politik yang demikian, maka negara akan dapat memusatkan diri pada promosi investasi.

Menurut pemikiran ini, jika kelompok masyarakat terlalu kuat secara tidak seimbang, maka pembangunan akan sangat rentan terhadap tuntutan konsumsi jangka pendek akibat kebebasan dan pluralitas politik. Tuntutan dan kepentingan ekonomi politik jangka pendek dari berbagai kelompok akan menyebabkan kebijakan ekonomi nasional berubah menjadi *distributive political game* yang akan merugikan tujuan-tujuan jangka panjang pembangunan ekonomi. Akibatnya, terjadi distribusi pendapatan nasional yang tidak merata, peningkatan konsumsi, penurunan investasi, serta pembengkakan anggaran negara yang bermuara pada krisis politik dan ekonomi nasional.

Selain itu, kuatnya negara juga didukung oleh asumsi bahwa institusi negara memiliki hak istimewa dalam menciptakan apa yang sering disebut sebagai "rente

KUTIPAN SALAH SATU PASAL No. 30/1980

(Pasal 3 (1) huruf o, p, q)

- o. Setiap pegawai negeri sipil (PNS) dilarang memiliki saham/modal dalam perusahaan yang kegiatan usahanya berada dalam lingkup kekuasaannya
- P. PNS dilarang memiliki saham suatu perusahaan yang kegiatannya tidak berada dalam ruang lingkup kekuasaannya yang jumlahnya dan sifat kepemilikan itu sedemikian rupa sehingga melalui kepemilikan saham tersebut

dapat langsung atau tidak langsung menentukan penyelenggaraan atau jalannya perusahaan.

- q. Setiap PNS dilarang melakukan kegiatan usaha dagang baik secara resmi maupun sampingan menjadi direksi, pemimpin atau komisaris perusahaan swasta, baik yang berpangkat pembina golongan ruang IV/a ke atas atau yang memegang jabatan eselon I ■

ekonomi" (*state-created rents*), baik dalam bentuk subsidi, insentif maupun proteksi. Negara perlu menciptakan rente ekonomi secara fungsional yang merupakan *entrepreneurial profit* sebagai imbalan atas berbagai kesulitan yang dialami oleh pihak swasta dalam menerapkan inovasi teknologi atau menjalankan mekanisme organisasi ekonomi yang baru. Oleh karena keuntungan kompetitif pada tahap awal hanya dapat diraih dengan cara mengimpor teknologi dan kemudian mengembangkannya sesuai dengan kondisi domestik, maka setiap proses industrialisasi yang berproses lambat (*late industrialization*) memerlukan kegiatan bisnis yang berisiko tinggi.

Dalam hal ini, mekanisme pasar biasanya tidak mampu memberikan jaminan risiko yang optimal, sehingga diperlukan perlindungan negara yang memadai agar dunia usaha tetap dapat menjalankan kegiatan produktif yang sejalan dengan kepentingan-kepentingan industrialisasi yang kompetitif. Pada masa sebelum dijalankannya kebijakan orientasi ekspor, kebanyakan perusahaan swasta merupakan perusahaan yang kecil serta *risk-adverse*. Ketika strategi orientasi ekspor dijalankan, konsekuensinya akan memerlukan lebih banyak modal dan teknologi dan sekaligus berhadapan dengan ketidakpastian *returns on investment*. Perusahaan swasta tidak akan mengambil risiko tersebut tanpa adanya insentif kebijakan yang memadai dari negara. Dalam kondisi ini, intervensi negara ditujukan untuk melengkapi atau mengubah insentif pasar dalam rangka mencapai tujuan industrialisasi.

Oleh karena itu, industrialisasi sangat memerlukan intervensi negara ke dalam ekonomi nasional. Akibatnya, otoritas negara yang kuat harus juga bisa diterjemahkan ke dalam kebijakan pemerintah. Dengan kata lain, untuk mencapai posisi negara yang kuat, maka pemerintah juga

harus kuat, terkoordinasikan secara relatif baik dan bisa melepaskan diri dari tuntutan-tuntutan masyarakat yang tidak perlu. Pemerintah harus mengambil peranan "*dirigen*" yaitu sebagai "komandan" ekonomi agar proses industrialisasi berjalan sesuai dengan target secara maksimal sebagaimana direncanakan. Pilihan untuk menciptakan pemerintah semacam ini, tentu saja tidak akan diarahkan kepada bentuk demokrasi baru yang relatif kurang stabil.

Munculnya pengusaha klien sebenarnya juga dapat ditelusuri dari proses peran-serta negara yang seringkali berisiko melahirkan distorsi. Walaupun secara teoretis rente ekonomi dianggap dapat melakukan koreksi terhadap kelemahan mekanisme pasar, tetapi perlu dicatat juga bahwa kemampuan koreksi negara tersebut tidak jarang justru menimbulkan dampak negatif berupa distorsi pasar. Munculnya distorsi ini disebabkan oleh beberapa kemungkinan. *Pertama*, dalam menentukan siapa yang berhak mendapatkan rente ekonomi, negara bisa saja melakukan kesalahan kebijakan karena tidak selalu bisa memperoleh informasi yang cukup dan akurat. Panjangnya rantai birokrasi dan kemungkinan masuknya kepentingan internal birokrasi menyebabkan proses untuk memperoleh rente ekonomi tidak kompetitif. Kelompok bisnis yang memiliki jaringan dekat dengan kekuasaan selalu dimungkinkan akan memperoleh rente terbanyak.

Kedua, rente ekonomi justru memberikan peluang terciptanya kondisi yang disebut sebagai *social waste*, yaitu perubahan orientasi aktivitas usaha dari sektor yang secara sosial produktif menuju sektor yang tidak produktif, karena kemudahan memperoleh keuntungan akibat proteksi. Selain itu, disorientasi semacam ini dapat terjadi karena keuntungan dari sektor non-produktif tersebut digunakan untuk menu-

tup besarnya "biaya transaksi" guna memperoleh rente ekonomi. Dalam konteks ini, masyarakat konsumen nasional merupakan pihak yang pertama-tama tidak diuntungkan.

Ketiga, terdapat diktum bahwa sekali rente ekonomi diberikan oleh negara kepada suatu kelompok, maka tidak dapat dengan mudah dicabut begitu saja. Adanya tarik-menarik kepentingan politik antara

30 Perusahaan Keluarga Pejabat

No.	Pemilik	Kelompok Usaha	Jumlah Perusahaan	Total Aset
1.	Adi Putera Tahir	Pelindo	4	-
2.	Adiguna Sutowo	Nugra Santana	36	Rp1,15 triliun
3.	Ais Anantama Said	ASR Production	-	-
4.	Amri Hassan	Hotel Singken Bali	-	-
5.	Eddy Alamsyah R.	Perwira Panangan Ratu	14	Rp110 miliar
6.	Amie Arifin & Keluarga	Arifin	34	Rp161 miliar
7.	Bambang Atmanto Wiyogo	Kuningan Persada	11	-
8.	Bambang Riyadi Soegomo	Kresna Duta	29	Rp360 miliar
9.	Bambang Trihatmojo	Bimantara	26	Rp1,23 triliun
10.	Chris Kanter	Unggul Cipta Trans	-	Rp100 miliar
11.	Endang Utari Mokodompit	Aditarina	11	Rp106 miliar
12.	Erlangga Hartarto	Gamala	10	-
13.	Gunadharna Hartarto	-	2	-
14.	Hashim Djojohadikusumo	Era Persada	14	Rp313 miliar
	Hashim Djojohadikusumo	Tirtamas Majutama	9	Rp484 miliar
	Hashim D & Siti Hediati	Aditya	15	Rp410 miliar
15.	Haryogi Maulani	Balisani	14	Rp112 miliar
16.	Hutomo Mandala Putra	Humpuss	57	Rp1,1 triliun
17.	Irvan Gading	Gading Mandala Utama	15	Rp525 miliar
18.	Isfan Fadjar Satrio	IFS	-	-
19.	Lucky Ali Moerfigin	Radio Female	1	-
20.	Mas Isman (Alm.)	Kosgoro	-	-
21.	M. Tachrif Sapi'e	Bimantara	26	Rp1,23 triliun
22.	Mustain Sadzali	Medco	15	Rp95 miliar
23.	Ponco Sutowo	Nugra Santana	36	Rp1,15 triliun
24.	Ria Prawiro	Kariza	-	-
25.	Rafiq Radinal	Artyasa	6	-
26.	Sigit Harjojudanto	Arseto	12	Rp96 miliar
27.	Siti Hediati H Prabowo	Datam	35	Rp225 miliar
28.	Siti Hardiyanti Rukmana	Citra Lamtorogung	63	Rp400 miliar
29.	Tantyo AP Sudharmono	Manggala	51	Rp75 miliar
30.	Al Witono dan MS Hidayat	Puteraco	14	Rp500 miliar

Sumber: *Warta Ekonomi No. 09 TH. VII/24 Juli 1995*

swasta dengan negara dalam bentuk "kolusi" atau favoritisme politik merupakan beberapa kendala yang menghambat efektifitas implementasi proteksi sebagai sarana menuju produktivitas yang kompetitif.

Keempat, proses pemberian rente ekonomi sebenarnya didasarkan asumsi bahwa negara harus memiliki kemandirian relatif terhadap berbagai tuntutan kepentingan dari kelompok-kelompok bisnis. Struktur negara harus menunjukkan tingkat otonomi relatif yang cukup tinggi, sehingga negara tetap bisa menjalankan kebijakan-kebijakan yang berjangka panjang dan tidak tergodanya oleh tekanan-tekanan kepentingan jangka pendek yang pada akhirnya justru mengorbankan kepentingan jangka panjang. Namun dalam beberapa hal, biasanya cukup sulit untuk memisahkan secara tegas antara kepentingan negara dengan kepentingan "aparatus negara", sehingga kepentingan semacam inilah yang akan menghasilkan pengusaha klien. Dengan kata lain, apabila terjadi distorsi ekonomi, maka negara "dirigenisme" akan cenderung menghasilkan pengusaha klien yang kebanyakan merupakan pencari rente.

Simpulan

Uraian di atas memperlihatkan bukti bahwa munculnya pengusaha klien sebenarnya merupakan "efek sampingan" yang dapat merugikan. Masalahnya, bagaimana kebijakan yang dapat membatasi kemungkinan lahirnya pengusaha klien yang "statis" dan sekaligus memberikan peluang menciptakan pengusaha yang dinamis, mandiri dan memiliki jiwa kewiraswastaan.

Pertama, menciptakan suatu birokrasi yang bersih dan berfungsinya hukum yang rasional (seperti yang dimodelkan oleh Weber). Sebuah penelitian Minxin Pei (1994) yang membandingkan negara

"macam Asia" (Korsel, Taiwan, Hongkong dan Singapura) dengan "calon" negara industri baru tahap berikutnya (Thailand, Cina, Vietnam dan untuk sebagian juga Laos dan Myanmar), membuktikan bahwa tingkat keberhasilan kebijakan industrialisasi ditentukan oleh kualitas pemerintah dan birokrasi dalam menjalankan kebijakannya. Singapura, Taiwan dan Korsel berhasil mengembangkan birokrasi yang bersih dan efektif. Oleh karenanya, birokrasi merupakan instrumen pembangunan yang sangat ampuh untuk menjalankan kebijakan secara terpadu. Sebaliknya di Vietnam dan Cina, misalnya, birokrasi justru menjadi beban politik ekonomi yang menyebabkan terjadinya ekonomi biaya tinggi.

Kedua, mengembangkan kelompok bisnis yang disebut sebagai "masyarakat wiraswasta" (*entrepreneurial society*). Mereka adalah aktor ekonomi swasta yang mengontrol sejumlah besar modal, menguasai informasi dan keahlian bisnis, serta kemudian juga berusaha mengkoordinasikan kegiatan mereka melalui aliansi formal dan informal, baik di antara mereka sendiri maupun dengan pemerintah. Kelompok ini bisa mengembangkan *civic market competence*, yaitu kemampuan untuk menanggapi perubahan pasar internasional, memiliki keahlian dalam memproses informasi ekonomi, serta memobilisasikan sumberdaya ekonomi.

Keempat, perlu dijalankan kebijakan demokratisasi politik yang lebih luas seiring dengan pembangunan ekonomi. Secara hipotesis, demokratisasi politik merupakan strategi yang ampuh untuk menjamin keberhasilan pembangunan ekonomi, karena pluralisme politik dapat menciptakan informasi ekonomi secara lebih baik. Institusi demokrasi juga akan dapat mereduksi "biaya transaksi" akibat

pemberian rente ekonomi dan sekaligus bisa mencegah pemborosan sumberdaya masyarakat. Suatu pemerintahan yang demokratis akan selalu berupaya mempertanggungjawabkan kebijakan ekonomi bagi masyarakat banyak, oleh karena itu harus sedapat mungkin menghindarkan diri dari kerugian politik akibat adanya kesalahan kebijakan.

Studi empirik terhadap 82 negara antara tahun 1980 sampai 1987 juga memperlihatkan bahwa demokrasi menyumbang efek positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Sedangkan studi serupa setelah tahun 1987 memperlihatkan bahwa pemerintahan demokratis memiliki kinerja ekonomi yang lebih baik daripada rejim otoritatif. Bahkan, dalam menghadapi resesi ekonomi pada tahun 1980-an, pemerintahan yang demokratis memiliki ketahanan ekonomi yang lebih baik daripada pemerintahan non-demokratis (Maravall, 1994). Hal ini disebabkan karena kemunduran ekonomi selama periode resesi tidak menimbulkan gejolak politik, karena kepercayaan masyarakat yang kuat terhadap kebijakan pemerintah. Kondisi sebaliknya terjadi di Brasil, Argentina, Peru, Haiti, Filipina (selama pemerintahan Marcos), Uganda, Zambia yang merupakan beberapa negara sentralisme otoritatif yang menderita kemunduran ekonomi sangat

tajam selama masa resesi. Gejolak politik selalu menyertai perubahan dalam masa resesi ekonomi. Demikian juga dengan krisis di beberapa negara Eropa Timur menjelang kejatuhan komunisme merupakan ilustrasi betapa rentannya rejim sentralisme otoritatif terhadap kemungkinan frustrasi politik.

Secara ringkas dapat disimpulkan dalam tulisan ini bahwa penciptaan birokrasi yang bersih dan efektif, iklim kebijakan yang mampu menumbuhkan masyarakat wiraswasta, serta demokratisasi politik merupakan kebijakan yang penting guna menghindarkan dampak negatif adanya pengusaha klien. Dengan serangkaian kebijakan tersebut, maka pembangunan ekonomi akan menghasilkan kekuatan bisnis yang efisien dan tahan banting menghadapi kompetisi internasional yang semakin ketat. Untuk itu maka hubungan antara penguasa dan pengusaha perlu mendapat perhatian secara khusus seperti halnya deregulasi sektor moneter dan riil yang telah dijalankan. Tujuannya ialah untuk "mengembalikan dan memperkuat" fungsi regulatif pemerintah melalui *law enforcement*, seperti UU Anti Monopoli, UU Persaingan Sehat dan sebagainya. Dengan demikian, kemitraan antara pengusaha dan penguasa akan semakin memperkuat komitmen menuju cita-cita pembangunan nasional.

Referensi

- Crouch, Harold (1979), "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia", *World Politics*, Vol. XXXI, No.4.
- Eisenstadt, S.N. (1973), *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-Patrimonialism*, Beverly Hills, California: Sage Publication, Inc.
- Jackson, Karl (1971), *Traditional Authority and National Integration: The Dar'ul Islam Rebellion in West Java*, MIT, Disertasi Ph.D.
- Maravall, Jose Maria (1994), "The Myth of Authoritarian Advantage", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 4.

Muhalmin, Yahya (1990), *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta: LP3ES.

Pei, Minxin (1994), "The Puzzle of East Asian Exceptionalism", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 4.

Robison, Richard (1978), "Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State", *Indonesia*, no. 25.

Robison, Richard (1985), "Class, Capital and the State in New Order Indonesia", dalam Higgot, Richard dan R. Robison, *Southeast Asia: Essay in the Political Economy of Structural Change*, London: Routledge & Kegan Paul, Ltd.

Schwarz, Adam (1994), *A Nation in Waiting: Indonesia in 1990's*, Sydney: Allen and Unwin Pty Ltd.

Shin, Yoon Hwan (1989), *Demystifying of the Capitalist State: Political Patronage, Bureaucratic Interest and Capitalist-in-Formation in Suharto's Indonesia*, Yale University, Disertasi Ph.D.

Weber, Max (1968), *Economy and Society: an Outline of Interpretive Sociology*, New York: Bedmisnter Press.