

BAB I

PENDAHULUAN

A. Dasar Pemikiran

Sejak awal kemerdekaan Indonesia menghadapi tantangan berat dalam mewujudkan kedaulatan ekonomi. Meskipun pengakuan kedaulatan melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) tahun 1949 menegaskan posisi Indonesia sebagai negara berdaulat di tingkat internasional, secara ekonomi struktur kolonial masih sangat mengakar. Salah satu hasil penting dari Konferensi Meja Bundar adalah diakuinya hak kepemilikan perusahaan-perusahaan Belanda yang telah beroperasi di Indonesia sejak masa kolonial. Ketentuan ini menyebabkan pemerintah Indonesia tidak memiliki kewenangan untuk secara langsung mengambil alih aset-aset ekonomi asing karena setiap tindakan harus ditempuh melalui mekanisme hukum dan perundingan diplomatik yang tidak sederhana. Akibatnya, meskipun Indonesia telah memperoleh kedaulatan politik, sebagian besar sektor ekonomi strategis masih tetap dikuasai oleh perusahaan-perusahaan asing, terutama milik Belanda. Di sisi lain, pelaku ekonomi nasional pada masa itu belum memiliki kapasitas modal, pengalaman, maupun jaringan usaha yang cukup kuat untuk menggantikan posisi dominan perusahaan-perusahaan tersebut (Kahin, 1995).

Pemerintah menyadari bahwa keberlanjutan warisan tersebut menghambat penciptaan kelas pengusaha nasional. Di saat yang sama Indonesia juga menghadapi masalah ekonomi yang sangat serius. Perang kemerdekaan mengakibatkan kerusakan infrastruktur, terganggunya transportasi, serta merosotnya produktivitas sektor pertanian dan industri. Kondisi ekonomi yang kacau ditandai inflasi tinggi, kelangkaan barang, dan lemahnya kontrol negara menciptakan situasi yang semakin sulit (Ricklefs, 2010). Dalam keadaan seperti ini pemerintah membutuhkan langkah cepat untuk memulihkan ekonomi nasional namun keterbatasan fiskal dan kapasitas administratif menjadi kendala besar.

Struktur ekonomi awal 1950-an tetap dipengaruhi oleh pola dualistik yang diwariskan kolonialisme. Sistem ini menempatkan pengusaha pribumi dalam

posisi terpinggirkan karena minim akses terhadap modal, pendidikan bisnis, dan jaringan perdagangan internasional. Sebaliknya, perusahaan asing dan kelompok non-pribumi terutama pedagang Tionghoa yang telah lama terlibat dalam jaringan perdagangan memiliki keunggulan modal dan pengalaman (Feith, 2007).

Ketiadaan kelas pengusaha nasional yang kuat memperburuk keadaan. Selama ratusan tahun kebijakan kolonial membatasi pribumi di sektor ekonomi subsisten. Akibatnya, pada awal tahun 1950 hampir tidak ada pengusaha pribumi yang mampu mengelola usaha skala menengah atau besar (Ricklefs, 2010). Ketika Indonesia merdeka negara tidak memiliki aktor ekonomi domestik yang siap menggantikan dominasi perusahaan asing. Hal inilah yang melahirkan kebutuhan mendesak akan kebijakan proteksi untuk memperkuat pengusaha nasional sekaligus mengurangi ketergantungan pada modal asing.

Sebagai respons, pemerintah meluncurkan Program Benteng pada awal tahun 1950. Dprakarsai oleh Menteri Perdagangan dan Perindustrian Sumitro Djojohadikusumo di bawah Kabinet Natsir. Program ini menjadi salah satu kebijakan ekonomi nasional pertama yang secara eksplisit bertujuan untuk membangun kelas pengusaha pribumi sebagai bentuk proteksi dari dominasi perusahaan dan pengusaha asing. Proteksi dijalankan melalui pemberian lisensi impor, fasilitas kredit, serta perlindungan regulatif, pemerintah berusaha menciptakan ruang agar pengusaha nasional mampu berkompetisi dengan perusahaan asing yang selama puluhan tahun mendominasi pasar. Secara ideologis, Program Benteng menandai upaya negara untuk membangun “ekonomi nasional” yang bersandar pada kekuatan produksi bangsa sendiri.

Walaupun Program Benteng sejak awal dirancang sebagai kebijakan proteksi untuk melahirkan, memperkuat, serta melindungi kelas pengusaha pribumi namun pelaksanaannya justru menunjukkan keterbatasan serius dalam mencapai sasaran struktural yang diharapkan. Kegagalan ini terutama bersumber dari ketidakseimbangan antara rancangan kebijakan negara dan kondisi sosial-ekonomi kelompok pengusaha pribumi yang menjadi target program. Banyak penerima fasilitas baik berupa lisensi impor maupun akses kredit belum memiliki fondasi usaha yang memadai termasuk permodalan yang kuat, kemampuan

manajerial yang cukup, serta jaringan distribusi yang berfungsi efektif. Dalam kondisi inilah kebijakan proteksi tidak berkembang menjadi proses penguatan kapasitas usaha secara berkelanjutan. Sebaliknya, Program Benteng lebih sering menciptakan ruang ekonomi semu yang membuat pengusaha pribumi bergantung pada aktor ekonomi yang telah mapan, khususnya pengusaha non-pribumi, sehingga tujuan alih kemampuan dan kemandirian ekonomi tidak tercapai sebagaimana direncanakan (Ricklefs, 2010 & Lindblad, 2002). Akibatnya, peluang ekonomi sering berujung pada praktik perantara (ali-baba), ketergantungan pada importir asing, hingga penyalahgunaan fasilitas impor. Birokrasi juga tidak sepenuhnya bebas dari kepentingan politik sehingga kebijakan yang semula ditujukan untuk memperkuat ekonomi nasional justru berubah menjadi arena distribusi keuntungan ekonomi dan politik (Feith, 2007). Kegagalan ini memunculkan evaluasi serius terhadap arah kebijakan negara.

Di luar keterbatasan kapasitas manajerial dan permodalan pengusaha pribumi, kegagalan Program Benteng juga dipicu oleh lemahnya sistem pengawasan serta kuatnya intervensi politik dalam pelaksanaannya. Distribusi lisensi impor kerap tidak berlandaskan pertimbangan ekonomi yang objektif dan rasional melainkan dipengaruhi oleh relasi patronase antara elite politik dan birokrasi. Kondisi ini semakin memburuk menjelang Pemilihan Umum 1955 ketika Program Benteng diduga digunakan sebagai sarana untuk menggalang dukungan politik sehingga orientasi kebijakannya bergeser dari tujuan pemberdayaan ekonomi nasional menuju kepentingan politik jangka pendek. Distorsi ini menyebabkan efektivitas Program Benteng sebagai instrumen pembangunan ekonomi menjadi semakin melemah (Mahardika & Ramadhan, 2021).

Kegagalan Program Benteng bukan sekadar masalah teknis-administratif, melainkan menunjukkan ketidakmampuan kebijakan proteksi bertahap untuk menggeser fondasi ekonomi kolonial. Ketidakefektifan tersebut membuka jalan bagi lahirnya kebijakan yang lebih drastis: nasionalisasi perusahaan asing. Transisi ini bukan langkah tiba-tiba melainkan hasil dari akumulasi masalah yang

menunjukkan bahwa proteksi saja tidak cukup untuk menciptakan perubahan struktural.

Situasi politik nasional juga memperumit keadaan. Ketegangan antara Indonesia dan Belanda terkait Irian Barat memicu sentimen anti-Belanda yang berkembang luas di masyarakat dan di kalangan elite. Muncul anggapan bahwa tidak mungkin membangun kedaulatan politik apabila sumber-sumber kekayaan nasional masih dikuasai oleh perusahaan asing (Leifer, 1983). Momentum politik pada akhir 1950-an mempercepat proses nasionalisasi. Gelombang aksi massa anti-Belanda, kebuntuan diplomasi, serta konsolidasi kekuasaan dalam kerangka Demokrasi Terpimpin mendorong pemerintah mengambil langkah lebih tegas. Perubahan radikal dalam kebijakan ekonomi negara mulai terlihat pada masa Kabinet Juanda (1957–1959) dan semakin dipertegas oleh kepemimpinan Presiden Soekarno ketika Demokrasi Terpimpin mulai dibangun.

Nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda pada 1957–1958 muncul sebagai pilihan politik sekaligus ekonomi yang digunakan pemerintah Indonesia untuk menegaskan kembali kedaulatan negara. Kebijakan ini ditegaskan melalui berbagai langkah administratif dan hukum, salah satunya melalui Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1958 yang secara resmi mengatur proses nasionalisasi tersebut. Dalam dinamika politik saat itu Soekarno tampil sebagai figur kunci yang mendorong dan mengesahkan nasionalisasi melalui pidato-pidatonya termasuk pidato “Tahun Vivere Pericoloso” dengan dukungan kuat dari kabinet dan militer yang telah menguasai banyak objek perusahaan Belanda (Adams, 2007). Lahirnya kebijakan nasionalisasi tidak dapat dipahami hanya sebagai keputusan ekonomi semata tetapi sebagai respons multidimensional terhadap situasi politik dan sosial yang berkembang. Nasionalisasi menjadi instrumen politik dalam konteks memuncaknya konflik Irian Barat sekaligus memenuhi tekanan publik yang semakin keras menuntut diakhirinya dominasi ekonomi Belanda. Pada saat yang sama pemerintah melihat nasionalisasi sebagai langkah ekonomi strategis untuk mengurangi ketergantungan pada perusahaan asing setelah upaya proteksionis seperti Program Benteng terbukti gagal menciptakan perubahan struktural yang signifikan dalam perekonomian nasional (Mas, 2020).

Melalui kebijakan ini pemerintah berupaya memutus kesinambungan struktur ekonomi kolonial, memperkuat posisi tawar Indonesia di tingkat internasional, dan memenuhi tuntutan ideologis mengenai dekolonisasi menyeluruh.

Berdasarkan uraian sebelumnya, peneliti melihat bahwa revolusi Program Benteng menuju kebijakan nasionalisasi perusahaan asing merupakan topik yang layak dikaji karena menampilkan perubahan penting dalam orientasi ekonomi negara. Peralihan dari kebijakan proteksi berbasis lisensi dan pola pembinaan terhadap pengusaha pribumi menuju tindakan yang jauh lebih tegas berupa pengambilalihan perusahaan asing menunjukkan bagaimana negara sedang mencari bentuk dan arah ekonomi nasionalnya. Transformasi ini bukan sekadar persoalan ekonomi, tetapi ikut dipengaruhi oleh dinamika politik internasional, terutama diplomasi terkait sengketa Irian Barat, serta menguatnya sentimen anti-kolonial pada masa itu.

Kajian yang berhubungan dengan penelitian ini antara lain dilakukan oleh Fikri, A., & Hasudungan, A.N (2021) yang meneliti Nasionalisasi-Investasi Perusahaan Asing, Mafia Berkeley dan Berakhirnya Rezim Presiden Soekarno, Mahardika, M. D. G., & Ramadhan, F. N (2021) kemudian meneliti Dugaan penyelewengan program ekonomi benteng untuk kepentingan pemilihan umum 1955. Wijayanti (2019) juga meneliti Kebijakan Pemerintah Indonesia Masa Orde Lama Dibidang Ekonomi Terhadap Bisnis Orang Cina yang menyoroti sistem benteng yg melahirkan Konspirasi Ali-Baba. Darini & Miftahudin (2018) mengkaji Nasionalisasi Perusahaan Asing di Jawa Timur 1950-1966. dan Mas (2020) meneliti tentang Nasionalisasi Perusahaan Penanaman Modal Asing di Indonesia. Wasino (2016) menyoroti pergeseran kebijakan ekonomi Indonesia menuju ekonomi berdikari. Oleh karna itu, Penelitian ini unsur kebaruan dalam mengungkap hubungan kausal langsung antara Program Benteng dan Kebijakan Nasionalisasi bukan sebagai dua kebijakan yang berdiri sendiri tetapi sebagai sebuah proses transisional yang berkesinambungan dalam upaya negara membangun kedaulatan ekonomi. Penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan kajian sejarah perekonomian yang berfokus pada upaya nasionalisasi dan memberikan pemahaman baru mengenai bagaimana negara Indonesia pada

masa awal kemerdekaan membentuk arah kebijakan ekonominya melalui serangkaian langkah yang saling berkaitan.

B. Pembatasan dan Perumusan Masalah

1. Pembatasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada telaah mengenai perubahan arah kebijakan ekonomi Indonesia antara awal 1950 hingga 1959. Fokus utama diarahkan pada hubungan kausal antara Program Benteng sebagai instrumen proteksi yang dirancang untuk membina kelas pengusaha pribumi dengan lahirnya kebijakan nasionalisasi perusahaan asing khususnya perusahaan-perusahaan Belanda. Ruang lingkup penelitian tidak mencakup keseluruhan kebijakan ekonomi pada masa Orde Lama melainkan hanya aspek-aspek yang memiliki keterkaitan langsung dengan upaya negara mengurangi ketergantungan pada modal asing pasca Konferensi Meja Bundar (KMB) dan membentuk basis pengusaha nasional.

Penelitian ini juga tidak menelaah seluruh dinamika ekonomi-politik Indonesia secara umum tetapi hanya membahas konteks politik yang memiliki pengaruh langsung terhadap perubahan kebijakan tersebut seperti ketegangan diplomatik Indonesia-Belanda terkait Irian Barat dan menguatnya sentimen anti-kolonial di ruang publik. Analisis diarahkan pada bagaimana faktor-faktor politik tersebut bertemu dengan kegagalan struktural Program Benteng sehingga mendorong negara mengambil langkah lebih radikal berupa nasionalisasi.

2. Perumusan Masalah

Dari hasil pembatasan yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya, maka rumusan masalah dari judul penelitian “Dari Proteksi ke Nasionalisasi: Revolusi Program Benteng Menuju Kebijakan Nasionalisasi Perusahaan Asing (1950-1959)” adalah sebagai berikut:

a. Bagaimana dinamika ekonomi-politik pasca KMB yang mendorong lahirnya program benteng?

b. Bagaimana proses pergeseran kebijakan ekonomi Indonesia dari program benteng sebagai bentuk proteksi terhadap perusahaan nasional menuju ke kebijakan nasionalisasi perusahaan asing?

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan secara historis bagaimana revolusi kebijakan ekonomi Indonesia pada periode 1950–1959 beralih dari proteksi melalui Program Benteng menuju tindakan nasionalisasi perusahaan asing. Secara khusus, penelitian ini berupaya mengungkap dinamika ekonomi-politik pasca KMB yang mendorong lahirnya Program Benteng termasuk bagaimana kebijakan ini dirancang untuk menciptakan kelas pengusaha pribumi dan membatasi dominasi modal asing yang masih mengakar, serta menelaah proses pergeseran kebijakan ekonomi Indonesia dari program benteng sebagai bentuk proteksi terhadap perusahaan nasional menuju ke kebijakan nasionalisasi perusahaan asing.

2. Kegunaan

Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pada kajian sejarah ekonomi Indonesia khususnya mengenai perubahan struktural ekonomi pada masa awal kemerdekaan. Analisis mengenai transisi dari Program Benteng ke nasionalisasi perusahaan asing dapat memperkaya pemahaman akademik tentang bagaimana negara berkembang merumuskan strategi pembangunan ekonomi dalam situasi pascakolonial, serta dapat menambah literatur mengenai hubungan antara kebijakan ekonomi, politik internasional, dan ideologi nasionalisme pada era Demokrasi Liberal hingga awal Demokrasi Terpimpin.

b. Kegunaan Praktis

Penelitian ini dapat menjadi bahan pembelajaran bagi pembuat kebijakan untuk memahami tantangan pembentukan kelas pengusaha nasional serta implikasi historis dari intervensi negara dalam perekonomian. Selain itu, hasil penelitian ini dapat membantu memperkaya materi ajar sejarah Indonesia modern khususnya topik ekonomi-politik masa Orde Lama.

D. Metode dan Bahan Sumber

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode sejarah atau historis yang ingin mengamati Revolusi Program Benteng Menuju Kebijakan Nasionalisasi Perusahaan Asing tahun 1950-1959. metode penelitian sejarah umumnya dibedakan menjadi dua pendekatan deskriptif naratif dan deskriptif analitis. Dalam penelitian ini penulis memilih deskriptif naratif. Pendekatan metode penelitian deskriptif naratif adalah salah satu metode penelitian yang digunakan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan fenomena atau peristiwa secara rinci dan terperinci. Metode ini bertujuan untuk memahami karakteristik, perilaku, atau hubungan antara variabel dalam suatu fenomena atau peristiwa. Pendekatan deskriptif naratif dalam penelitian ini memungkinkan kita untuk memahami hubungan kausal antara kegagalan program benteng dari berbagai faktor yang berevolusi menjadi suatu kebijakan nasionalisasi perusahaan asing yang menentukan arah ekonomi Indonesia. Metode penelitian sejarah/historis yang terdiri atas 5 tahap yaitu pemilihan topik, pengumpulan sumber-sumber/heuristik, verifikasi sumber, interpretasi, dan historiografi (Kuntowijoyo, 2018).

Tahap awal dilakukan dengan pemilihan topik. Pemilihan topik mengenai evolusi program benteng menuju nasionalisasi perusahaan asing didasarkan pada pentingnya menyoroti peralihan penting dalam kebijakan ekonomi Indonesia pasca-kemerdekaan, dari upaya proteksi pengusaha pribumi melalui Program Benteng menuju nasionalisasi perusahaan asing. Perubahan ini tidak hanya bersifat ekonomi, tetapi juga terkait dengan dinamika politik domestik dan internasional, termasuk sengketa Irian Barat dan pengaruh sentimen anti-Belanda di tingkat nasional.

Selanjutnya tahap mengumpulkan sumber/heuristik. Untuk sumber primer peneliti mengumpulkan dan mencari sumber-sumber yang relevan dengan objek penelitian. Peneliti menggunakan arsip dokumen pemerintah seperti Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 1958 mengenai Keputusan Pemerintah mengenai Pengambilalihan Perusahaan Belanda. Sedangkan untuk sumber sekunder menggunakan buku-buku sejarah ekonomi modern seperti Sejarah ekonomi modern indonesia: berbagai tantangan baru karya Linblad, artikel jurnal sejarah ekonomi seperti Kebijakan Pemerintah Indonesia Masa Orde Lama Dibidang Ekonomi Terhadap Bisnis Orang Cina karya Wijayanti.

Tahap ketiga adalah verifikasi data penelitian. Sumber-sumber yang sudah dikumpulkan akan diverifikasi secara internal maupun eksternal dengan tujuan memastikan keaslian serta keakuratan sumber-sumber penelitian. Kritik sumber primer dilakukan dengan melihat kredibilitas maupun latar belakang sumber. Kemudian, kritik sumber terhadap sumber sekunder dilakukan dengan membandingkan satu buku sumber dengan buku sumber lainnya. Seperti membandingkan pembahasan *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* yang ditulis Herberth Feith yang dibandingkan dengan pembahasan *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia: Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik* yang ditulis Kahin. Hal ini dilakukan untuk menemukan kesamaan dalam sumber serta mencari perbedaan antara sumber sekunder yang ada.

Sumber-sumber sudah diverifikasi kemudian masuk ke tahap keempat, yaitu interpretasi. Interpretasi data dilakukan untuk menafsirkan berbagai sumber yang telah diverifikasi keakuratannya dan disatukan dalam suatu tulisan. Interpretasi dilakukan dalam bentuk analitis. Contohnya kesimpulan dari buku *Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia* karya Bondan Kanumayoso dengan *Indonesianisasi: A Historical Survey of the Role of Politics in the Institutions of a Changing Economy from the Second World War to Eve of the General Election, 1940-1955* karya John Sutter. Kemudian, tulisan yang sudah berbentuk deskriptif dijadikan isi pembahasan penelitian yang selanjutnya masuk ke dalam tahap terakhir, yaitu Penyusunan Penulisan/Historiografi.

Dalam tahap terakhir, sumber-sumber yang sudah melewati beberapa tahapan sebelumnya akan ditulis secara ilmiah yang akan menjadi sebuah karya tulis ilmiah yang membahas Revolusi Program Benteng menuju Kebijakan Nasionalisasi Perusahaan Asing 1950-1959 yang dapat dipertanggung jawabkan dan diuji. Penulisan yang dilakukan peneliti menggunakan pendekatan deskriptif naratif, yaitu penulisan berisi penjelasan secara analisis berdasarkan sumber-sumber yang dianalisis menggunakan metode historis.

