Available online at **HISTORIA**; Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah
Journal homepage: https://ejournal.upi.edu/index.php/historia

RESEARCH ARTICLE

Relasi Bisnis dan Kekuasaan dalam Industri Tepung Terigu Indonesia: Studi atas Liem Sioe Liong dan Rezim Soeharto (1966–1998)

Gita Margareta Tjim, Linda Sunarti, Anas Anwar Nasirin
Departemen Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia
Correspondence Author: gita.m2205@gmail.com

To cite this article: Tjm, G.M., Sunarti, L.S., & Nasirin, A.A. (2025). Relasi Bisnis dan kekuasaan dalam industri tepung terigu indonesia: studi atas Liem Sioe Liong dan Rezim Soeharto (1966–1998). *HISTORIA: Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah, 8*(2), 235-248. https://doi.org/10.17509/historia.v8i2.83962.

Naskah diterima : 21 Mei 2025, **Naskah direvisi** : 7 September 2025, **Naskah disetujui** : 30 Oktober 2025

Abstract
The New Order regime under President Soeharto (1966–1998) established not only political stability but also a patronage-based economic system linking state power with selected business elites. This article examines the political–economic relationship between Soeharto and Liem Sioe Liong through the development of Indonesia's flour industry, particularly the monopoly held by PT Bogasari Flour Mills. Drawing on historical methods—heuristics, source verification, interpretation, and historiography—within a political economy framework, this study analyzes state policies and business practices that facilitated industrial concentration. Since 1972, the designation of the National Logistics Agency (Bulog) as the sole wheat importer and the granting of exclusive milling and distribution rights to PT Bogasari enabled the consolidation of market control. The findings demonstrate that the relationship between Soeharto and Liem constituted a mutually reinforcing patron–client network, allowing the Salim Group to expand from flour production into processed food industries, including instant noodles and snack foods. By the early 1980s, PT Bogasari controlled approximately 80% of Indonesia's flour market, while the acquisition of PT Prima in 1982 further entrenched ties between business networks and state power. The Asian financial crisis of 1997–1998 disrupted this structure, leading to the collapse of both the New Order regime and the monopoly-based economic system that had sustained the Salim Group's dominance.

Keywords: Bogasari Flour Mills; Liem Sioe Liong; New Order; patronage system; Salim Group; Soeharto.

Abstrak
Rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto (1966–1998) tidak hanya menciptakan stabilitas politik, tetapi juga membentuk sistem ekonomi berbasis patronase yang menghubungkan negara dengan kelompok bisnis tertentu. Pola ini tercermin dalam monopoli industri tepung terigu yang dikendalikan oleh Liem Sioe Liong melalui PT Bogasari Flour Mills. Kedekatan personal antara Liem dan Soeharto sejak masa revolusi kemerdekaan membuka akses terhadap kebijakan negara, termasuk penetapan Badan Urusan Logistik (Bulog) sebagai importir tunggal gandum sejak 1972 dan pemberian hak eksklusif penggilingan serta distribusi tepung terigu kepada PT Bogasari. Penelitian ini menggunakan metode sejarah—heuristik, verifikasi, interpretasi, dan historiografi—dengan pendekatan ekonomi politik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa relasi Soeharto–Liem membentuk jaringan patronase negara–pengusaha yang saling menguntungkan dan mendorong ekspansi Salim Group ke industri pangan olahan, seperti mi instan Indomie dan makanan ringan Chiki. Pada awal 1980-an, PT Bogasari menguasai sekitar 80% pasar tepung terigu nasional. Krisis moneter Asia 1997–1998 menjadi titik balik yang mengguncang struktur tersebut, ditandai dengan runtuhnya rezim Orde Baru dan melemahnya dominasi bisnis Salim Group, sekaligus mengakhiri sistem monopoli ekonomi berbasis patronase.

Kata Kunci: Bogasari Flour Mills; Liem Sioe Liong; Orde Baru; patronase; Salim Group; Soeharto.

PENDAHULUAN



Gambar 1. Soeharto bersama Liem Sioe Liong dan sejumlah tokoh menghadiri peresmian pembangunan pabrik penggilingan gandum PT. Bogasari Flour Mills di Tanjung Priok, Jakarta, pada 19 Mei 1969
Sumber: *PT Bogasari Flour Mills (2021).*

Nama Liem Sioe Liong, atau yang juga dikenal sebagai Sudono Salim, telah lama dikenal sebagai salah satu pengusaha Tionghoa paling sukses di Indonesia pada masa Pemerintahan Orde Baru. Berbagai produk pangan berbahan dasar gandum seperti tepung terigu merek Cakra Kembar, Segitiga Biru, Kunci Biru, dan Lencana Merah, serta mi instan Indomie yang sangat populer di Indonesia, tidak bisa dipisahkan dari sosok Liem. Dominasi bisnisnya melalui Salim Grup membuatnya dijuluki sebagai "Raja Mi" dan "Raja Semen" (Tempo, 19 Februari 1994). Beberapa perusahaan besar di bawah naungan Salim Grup antara lain: PT Bogasari Flour Mills, produsen tepung terigu yang merupakan pabrik penggilingan gandum terbesar di Asia Tenggara; PT Indofood Sukses Makmur, dengan Indomie sebagai salah satu produk andalannya; serta PT Indocement Tunggal Prakarsa. Menurut keterangan Liem pada tahun 1990 kepada jurnalis Tempo, Fikri Jufri, terdapat sekitar 200 perusahaan yang berada di bawah kendali Salim Grup (Tempo, 10 Maret 1990). Dalam penulisan artikel ini kajian akan difokuskan pada kiprah Liem dan PT Bogasari Flour Mills yang menguasai bisnis tepung terigu di Indonesia pada masa Pemerintahan Orde Baru.

Pada tahun 1966, seiring dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret (Supersemar) yang berisi instruksi Presiden Soekarno kepada Letjen Soeharto—yang saat itu menjabat sebagai Panglima Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Pangkopkamtib). Soeharto diberi wewenang untuk menjaga stabilitas keamanan dalam negeri pasca peristiwa G30S/PKI. Instruksi tersebut juga dimaksudkan untuk merespons gelombang demonstrasi mahasiswa yang menyuarakan Tritura atau Tiga Tuntutan Rakyat, yaitu: pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI), perombakan Kabinet Dwikora, dan penurunan harga bahan pangan (Naufal, 2024). Siapa sangka, surat yang semula dimaksudkan sebagai mandat terbatas justru menjadi titik balik dalam sejarah politik Indonesia. Supersemar menjadi pintu masuk bagi Soeharto untuk mengambil alih kekuasaan, yang pada akhirnya menandai berakhirnya era Orde Lama dan lahirnya Pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinannya.

Soeharto, dalam mengawali babak kepemimpinannya, dihadapkan pada situasi ekonomi Indonesia yang memburuk pasca berakhirnya Pemerintahan Orde Lama. Sejak tahun 1965, utang luar negeri Indonesia mencapai 530 juta dolar AS, sementara nilai impor sangat tinggi, yaitu sekitar 560 juta dolar AS. Di sisi lain, pendapatan negara dari ekspor hanya sebesar 450 juta dolar AS, sehingga terjadi ketimpangan serius antara pendapatan dan pengeluaran negara (Hanggoro, 2020). Kondisi keuangan negara pada tahun tersebut juga mengalami defisit parah. Jumlah uang yang beredar di masyarakat mencapai 2.713 miliar rupiah, atau meningkat 4,2 kali lipat dibandingkan tahun 1964, sehingga menyebabkan nilai rupiah merosot tajam dan nyaris tidak bernilai (Pramisti, 2020). Dalam situasi ini, kekurangan pasokan pangan menjadi masalah paling mendesak. Pemerintah berupaya menghentikan impor beras demi menghemat anggaran negara dan mencoba menggantinya dengan program swasembada beras. Namun, upaya ini gagal akibat berbagai kendala, termasuk kemarau panjang dan serangan hama tikus yang merusak lahan pertanian, seperti yang terjadi di wilayah Yogyakarta (Ben, 2016).

Kekurangan pangan yang terjadi di dalam negeri mendorong negara-negara dengan surplus pangan untuk memberikan bantuannya kepada Indonesia. Sejak 1950-an, Australia telah mulai menyalurkan bantuan pangan guna mengatasi kelaparan dan malnutrisi yang melanda Indonesia berupa gandum dan tepung terigu (Eldridge, 1979). Kemudian, pada tahun 1957, Amerika Serikat juga mulai menyalurkan bantuan pangan berupa tepung terigu, gandum, dan bulgur melalui skema *Public Law* 480 (PL 480) (Octaviani, 2024). Namun, bantuan-bantuan tersebut bukanlah tanpa syarat. Arus masuk tepung terigu dan gandum dari Australia dan Amerika Serikat secara bertahap menciptakan ketergantungan, yang pada akhirnya turut memengaruhi perubahan pola konsumsi masyarakat Indonesia—bergeser dari beras sebagai pangan pokok ke tepung terigu sebagai pangan substitusi.

Sejak tahun 1957 hingga 1960-an, impor gandum dari Australia meningkat hingga 20% (Eldridge, 1979). Sementara itu, bantuan pangan dari Amerika Serikat

melalui skema *Public Law 480* (PL 480) tidak semata-mata bertujuan untuk meringankan beban negara-negara yang mengalami kesulitan ekonomi dan kekurangan pangan, tetapi juga disertai dengan motif ekonomi dan politik. Secara ekonomi, PL 480 dimanfaatkan oleh Amerika Serikat untuk menciptakan pasar luar negeri bagi produk pertanian domestiknya yang mengalami surplus melalui skema ekspor. Indonesia sendiri harus membayar bantuan tersebut melalui skema kredit lunak (Inventaris Arsip Menteri Negara Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri Tahun 1967–1973, Jilid 1, 2011). Secara politik, Amerika Serikat memanfaatkan PL 480 sebagai alat untuk memperluas pengaruhnya di negara-negara dunia ketiga, terutama dalam konteks persaingan ideologis pada masa Perang Dingin melawan Uni Soviet (Burns, 1985).

Upaya Pemerintah Orde Baru dalam memulihkan kondisi ekonomi dalam negeri sejak awal pemerintahan dilakukan secara agresif melalui pengesahan berbagai peraturan yang memberikan kewenangan besar kepada Presiden Soeharto. Salah satu contohnya adalah penetapan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, yang meskipun bertujuan untuk menata sistem moneter nasional, juga mengindikasikan penguatan kontrol kebijakan moneter di tangan presiden. Pemerintah juga membuka keran investasi asing secara luas dengan menetapkan sejumlah undang-undang strategis, seperti UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, dan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Nasirin & Sunarti, 2023).

Di balik kebijakan ekonomi tersebut, Soeharto juga memperkuat jaringan kekuasaan melalui hubungan saling menguntungkan dengan kalangan pengusaha Tionghoa (cukong), terutama yang memiliki kedekatan pribadi atau politik. Para pengusaha ini memberikan sokongan dana untuk stabilitas pemerintahan maupun kepentingan pribadi elit penguasa. Sebagai imbalannya, negara melalui aparatus militer sebagai perpanjangan tangan presiden, memberikan perlindungan hukum dan jaminan keberlanjutan bisnis mereka dalam bentuk patronase ekonomi (Prihatin, 2019). Salah satu tokoh kunci dalam jaringan ini adalah Sudwikatmono, sepupu Soeharto, yang terlibat langsung dalam pendirian pabrik tepung terigu terbesar di Asia Tenggara, PT Bogasari Flour Mills. Gagasan pendirian Bogasari dilandasi oleh tingginya kebutuhan tepung terigu nasional, sementara saat itu seluruh kebutuhan tersebut masih bergantung pada impor. Kesempatan ini dimanfaatkan oleh Sudwikatmono bersama sejumlah pengusaha ternama seperti Liem Sioe Liong, Djuhar Sutanto, dan Ibrahim Risyad, yang kemudian secara resmi mendirikan PT Bogasari Flour Mills pada 19 Mei 1969. Sudwikatmono berperan sebagai penghubung langsung kepada Presiden Soeharto dan mengungkapkan bahwa permohonan pendirian pabrik tersebut segera disetujui. Ia menyatakan, "Karena berbagai pertimbangan strategis, permohonan kami langsung direstui oleh Presiden" (Tempo, 4 Februari 1989).

Urgensi penelitian ini didasarkan pada kerangka pemikiran Michel Foucault bahwa negara tidak semata-mata mengatur melalui hukum dan represifitas kekuasaan, melainkan melalui *governmentalit*y, yaitu suatu bentuk pengelolaan hidup yang menyusup hingga ke ranah biologis dan kultural. Melalui biopolitik, penduduk diarahkan bukan hanya lewat kebijakan formal, tetapi juga melalui pembentukan habitus, wacana gizi, dan struktur distribusi pangan yang membentuk cara hidup sehari-hari secara halus namun efektif (Lemke, 2007).

Kerangka pemikiran Michel Foucault dapat dikaitkan dengan peran Soeharto sebagai presiden, khususnya jika dianalisis melalui perspektif politik menurut Merkl (1967). Merkl menyatakan bahwa "Politics, at its best, is a noble quest for a good order and justice," yang berarti bahwa politik dalam bentuk terbaiknya adalah upaya mulia untuk mencapai tatanan sosial yang baik dan berkeadilan. Dalam konteks ini, ketergantungan penduduk Indonesia terhadap beras, khususnya pada dekade 1960-an, apabila tidak disiasati melalui kebijakan substitusi seperti penggunaan tepung terigu, berpotensi mengancam stabilitas nasional. Namun demikian, mengandalkan tepung terigu impor sebagai solusi utama juga bukan pilihan yang ideal, karena hal tersebut dapat menguras cadangan devisa negara. Permasalahan ini semakin kompleks mengingat kondisi ekonomi Indonesia pada dekade 1960-an sedang berada dalam keadaan yang sangat lemah.

Praktik politik dan bisnis yang melibatkan Soeharto dan Liem Sioe Liong, dengan memanfaatkan Bulog sebagai lembaga negara yang diberi kewenangan untuk memonopoli impor gandum sejak tahun 1972, serta PT Bogasari Flour Mills sebagai instrumen swasta yang memperoleh hak istimewa dari pemerintah untuk menguasai bisnis tepung terigu di dalam negeri, dapat dipandang sebagai bentuk politik yang koruptif. Dalam kerangka pemikiran politik Merkl (1967), hal ini sejalan dengan pernyataannya: "Politics at its worst is a selfish grab for power, glory, and riches." Artinya, tindakan yang dilakukan oleh Soeharto dan Liem, melalui pemanfaatan lembaga negara serta privilese korporasi swasta, mencerminkan penyalahgunaan kekuasaan,

kedudukan, dan sumber daya negara demi kepentingan pribadi maupun kelompok elite yang mereka wakili.

Pada tahun 1987, PT Bogasari Flour Mills berhasil menguasai pasar tepung terigu dalam negeri dengan memasok sekitar 85% dari total kebutuhan nasional (Tempo, 12 Mei 1987). Meskipun tepung terigu berfungsi sebagai pangan substitusi setelah beras, dalam praktik konsumsi sehari-hari, bahan pangan ini tidak dapat dipisahkan dari kebutuhan pokok masyarakat Indonesia. Pada periode 1993 hingga 1996, konsumsi tepung terigu mengalami peningkatan yang sangat signifikan, dengan rata-rata pertumbuhan tahunan sebesar 85,3%—terdiri atas 59,0% di wilayah perkotaan dan 106,4% di wilayah pedesaan. Selanjutnya, selama periode 1993, 1996 hingga 1998, olahan tepung terigu yang paling digemari dan menunjukkan lonjakan konsumsi tertinggi adalah makanan ringan anak-anak, dengan rata-rata laju pertumbuhan sebesar 14,6% per tahun. Adapun olahan tepung terigu lain yang banyak dikonsumsi dalam bentuk makanan gorengan meliputi pisang goreng, bakwan, ubi goreng, serta tempe goreng atau tempe mendoan (Hardinsyah & Amalia, 2007).

METODE

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode sejarah yang terdiri dari empat tahapan, yaitu heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi (Lubis, 2015). Pada tahap heuristik, penulis memfokuskan upaya pada pencarian sumber-sumber sejarah primer terkait kebijakan tepung terigu pada masa Pemerintahan Orde Baru (1966–1998). Proses pencarian sumber dilakukan antara lain melalui Trove NLA (*National Library of Australia*), yang merupakan basis data perpustakaan daring milik Pemerintah Australia. Beberapa sumber sejarah primer yang berhasil diperoleh di antaranya adalah artikel berjudul "AWB (T*he Australian Wheat Board*) *Signs Indonesia Wheat Deal*" dari surat kabar Port Lincoln Times tertanggal 9 Maret 1983, serta artikel berjudul "Business & Economics: Indonesia to Take 550,000 Tonnes of Wheat" dari surat kabar The Canberra Times tertanggal 9 Januari 1979. Selain itu, penelusuran sumber juga dilakukan di Perpustakaan Universitas Indonesia (UI) dan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), yang berlangsung sejak Agustus 2024 hingga 27 Februari 2025.

Tahap kritik atau analisis sumber sejarah terdiri dari dua bagian utama, yaitu kritik eksternal dan kritik internal. Kritik eksternal dilakukan untuk menjamin keaslian (otentisitas) suatu sumber sejarah. Langkah-langkah dalam kritik eksternal meliputi: menelusuri asal-usul dan keabsahan suatu dokumen dengan cara menguji keaslian bahan yang digunakan dan kesesuaian dengan konteks zaman; mengidentifikasi apakah dokumen tersebut merupakan naskah asli atau salinan, guna menghindari adanya perubahan isi yang tidak otentik; serta memastikan bahwa isi dokumen benar-benar merupakan tulisan atau pernyataan dari tokoh yang dimaksud, sehingga dapat menghindari kekeliruan berupa pengurangan, pengulangan, atau penambahan isi yang tidak sahih. Sementara itu, kritik internal dilakukan untuk menilai isi sumber secara substansial, meliputi kompetensi sumber atau tokoh dalam memberikan kesaksian serta kejujuran dalam menyampaikan informasi. Penilaian ini didasarkan pada kedekatan waktu dan tempat antara tokoh dengan peristiwa yang dikisahkan (Gottschalk, 1975, hlm. 84–100; Reiner, 1997, hlm. 121; Lubis, 2015, hlm. 24–30).

Tahap ketiga dalam metode penelitian sejarah adalah tahap interpretasi, yang bertujuan untuk memberikan penafsiran atas data sejarah yang telah dikumpulkan dan dikritisi sebelumnya. Tahap ini terdiri atas dua subproses utama: analisis dan sintesis. Pada tahap analisis, peneliti menguraikan data-data sejarah guna menemukan fakta-fakta yang tersembunyi dalam berbagai sumber tentang suatu peristiwa. Analisis ini bersifat memecah dan menelaah secara mendalam untuk memperoleh pemahaman yang lebih rinci. Sementara itu, tahap sintesis merupakan proses menyatukan kembali fakta-fakta sejarah yang telah dianalisis, untuk membentuk sebuah pemahaman atau kesimpulan yang utuh. Proses interpretasi sejarah ini dapat dilakukan melalui berbagai pendekatan, seperti interpretasi verbal, interpretasi teknis, interpretasi logis, interpretasi psikologis, dan interpretasi faktual, sesuai dengan karakter dan kedalaman data yang diteliti (Garraghan, 1946; Kuntowijoyo, 1995, hlm. 10; Lubis, 2015, hlm. 36–39).

Tahap keempat, metode penelitian sejarah adalah Historiografi (penulisan sejarah). Pada tahap historiografi tahap kemampuan mengarang sejarawan menjadi penentuan kesuksesannya dalam menuliskan kisah sejarah, kemampuan mengarang sejarawan didasarkan pada proses seleksi atas fakta-fakta, untaian fakta-fakta berdasarkan relevansi peristiwa dan kelayakannya. Kemampuan mengarang sejarawan didasarkan pada imajinasi. Tujuan imajinasi adalah kemampuan dalam merangkai fakta-fakta yang dimaksudkan untuk merumuskan suatu hipotesis dan melakukan perbandingan atas peristiwa masa lalu yang pernah ditulis orang lain. Tahap terakhir adalah kronologi, ilmu sejarah adalah ilmu yang detail terhadap unsur waktu, sehingga melalui ketepatan penetapan kronologi akan

memberikan alur peristiwa yang jelas berdasarkan urutan waktu terjadinya setiap peristiwa sejarah (Lubis, 2015, hlm. 55-60).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemerintahan Orde Baru berlangsung selama 32 tahun, sejak tahun 1966 hingga tahun 1998 dengan mengusung corak pemerintahan militer-otoriter (Hati & Ginting, 2022; Nasirin& Abdurakhman, 2024). Langkah Soeharto setelah peristiwa G30S/PKI dan mendapat intruksi dari Persiden Soekarno untuk mengamankan situasi di dalam negeri melalui Supersemar, serangkaian proses yang harus ia tempuh sebagai berikut: Pada 20 Juni hingga 5 Juli 1966 diadakan Sidang Umum IV MPRS di Istora Senayan, Jakarta. Hasil sidang itu diantaranya menyepakati Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum; Ketetapan MPRS Nomor XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukan Wakil Presiden dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden; dan, Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan. Pada 12 Maret 1967 Soeharto menggantikan Soekarno menjadi Presiden setelah pertanggungjawaban Soekarno ditolak MPRS. Pada 27 Maret 1968 Soeharto secara resmi berhasil ditetapkan menjadi presiden berdasarkan Tap MPRS No XLIV/MPRS/1968 (Gonggong dkk, 1993).

Sebelum menjadi seorang taipan, Liem Sioe Liong merupakan imigran asal Tiongkok yang tiba di Jawa pada tahun 1938. Pada awal kedatangannya, Liem menghadapi masa-masa sulit karena situasi politik saat itu sedang diliputi pendudukan militer Jepang. Pemerintah pendudukan Jepang memantau dengan ketat aktivitas perkumpulan dan usaha milik etnis Tionghoa. Meskipun demikian, mereka masih mentoleransi praktik penyelundupan barang-barang tertentu, terutama kebutuhan pokok yang langka. Celah inilah yang dimanfaatkan oleh sejumlah pedagang Hokchia, termasuk Liem, untuk menyelundupkan beras dan obat-obatan yang kemudian dijual kepada pihak Jepang. Setelah proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945, Liem mulai bangkit dari keterpurukan dengan menekuni bisnis penyelundupan kebutuhan pokok bagi para pejuang kemerdekaan. Pada masa inilah hubungan antara Liem dan Soeharto mulai terjalin. Kedekatan mereka sejak masa perjuangan tersebut kemudian menjadi fondasi penting dalam pembentukan struktur ekonomi dan politik pada masa Pemerintahan Orde Baru (Robinson, 1977).

Politik Ekonomi antara Soeharto dan Liem Sioe Liong Di Indonesia

Politik ekonomi antara Soeharto dan Liem dalam kajian ini merujuk pada hubungan antara Soeharto sebagai penguasa dan Liem Sioe Liong sebagai pengusaha. Soeharto mulai berkuasa sejak tahun 1966 hingga 1998, menjadikannya sebagai presiden dengan masa pemerintahan terlama dalam sejarah Indonesia. Kekuasaan Soeharto dalam mempertahankan stabilitas pemerintahannya ditopang oleh tiga pilar utama: kekuatan militer, bantuan asing, dan dukungan dari kelompok taipan. Liem merupakan salah satu taipan yang dikenal memiliki kedekatan istimewa dengan Soeharto. Dalam hubungan tersebut, Liem berperan sebagai cukong—yakni pengusaha Tionghoa yang menyediakan dukungan dana kepada kalangan militer dan elite politik dengan imbalan patronase dan perlindungan negara. Hubungan timbal balik antara penguasa dan para cukong menciptakan sebuah sinergi yang saling menguntungkan: kalangan Tionghoa memahami sumber dan distribusi barang serta memiliki akses modal, sedangkan pihak penguasa dan militer menjamin kelancaran pasokan dan perlindungan usaha (Prihatin, 2019).

Kepekaan Liem terhadap potensi bisnisnya dimulai sejak tahun 1952, saat itu Liem memboyong keluarganya pindah ke Jakarta. Tahun 1952 Jakarta masih merupakan kota yang semrawut, meski demikian menurut James Michener pada tahun 1951 jumlah penduduk Jakarta mencapai 3000.000 jiwa. Jumlah penduduk Jakarta yang besar merupakan potensi yang menguntungkan untuk kemajuan bisnis Liem. Pada masa Pemerintahan Orde Lama peran Liem dalam dunia bisnis belum signifikan karena tidak memiliki akses langsung terhubung dengan penguasa. Keruntuhan Pemerintah Orde Lama dan naiknya Soeharto sebagai Pemimpin Orde Baru bagi Liem merupakan sebuah berkah. Permainan politik dan ekonomi antara Penguasa Orde Baru dengan para pengusaha sangat kentara dan diketahui banyak pihak. Pada masa pemerintahan Orde Baru setiap jendral yang makmur setidak-tidaknya mempunyai satu mitra Pengusaha Tionghoa. Hubungan antara Pengusaha Tionghoa sebagai mitra penguasa, hal ini dilakukan mengingat orang Tionghoa adalah minoritas, sehingga hubungan erat di antara mereka dapat menjamin kelangsungan hidup dan pertumbuhan bisnis (Borsuk, Richard & Ching, 2014).

Berkaca pada sejarah sebelum kemerdekaan Indonesia, pada masa Pemerintahan Hindia Belanda terdapat sosok pengusaha Tionghoa yang piawai, yakni Oei Tiong Ham, yang dijuluki "Si Raja Gula"

dari Semarang. Ia merupakan pendiri Oei Tiong Ham Concern (OTHC), salah satu konglomerasi pertama di Hindia Belanda pada abad ke-19. Perusahaan ini berkembang pesat di bidang industri perkebunan tebu dan pabrik gula, perdagangan, pelayaran, konstruksi, layanan properti, dan perbankan. Kesuksesan bisnis Oei Tiong Ham tidak terlepas dari kemampuannya menjaga hubungan baik dengan pejabat dan perwira tinggi Belanda. Tradisi ini telah dimulai sejak ayahnya, Oei Tjien Sien, mendirikan Pabrik Gula Kian Gwan di Semarang dan menjabat sebagai letnan dalam struktur pemerintahan kolonial. Namun, situasi berbeda terjadi setelah kemerdekaan Indonesia. Keturunan Oei Tiong Ham gagal menjalin relasi strategis serupa dengan para pemimpin Republik Indonesia.

Sejak tahun 1924, OTHC dipimpin oleh putranya, Oei Tjong Hauw. Setelah Oei Tjong Hauw wafat pada tahun 1950, kepemimpinan OTHC dilanjutkan oleh Oei Tjong Tjay (putra bungsu Oei Tiong Ham) dan Oei Ing Swie (putra Oei Tjong Hauw). Kurangnya adaptasi terhadap perubahan politik nasional membuat OTHC kehilangan posisi strategisnya. Akibatnya, pada tahun 1964, perusahaan ini dinasionalisasi oleh Pemerintah Indonesia dan aset-asetnya disita berdasarkan vonis Pengadilan Ekonomi Semarang (Suhendra, 6 April 2017).

Corak pemerintahan Orde Baru yang militeristik dan otoriter tidak hanya tampak dalam pengendalian politik, tetapi juga dalam pengelolaan ekonomi nasional. Rezim ini mengandalkan kolaborasi antara kalangan pengusaha dan militer. Sejak peristiwa "Sinterklas Hitam" pada tahun 1957/1958 yang dipicu oleh memanasnya hubungan politik Indonesia-Belanda, kemudian diikuti dengan pengusiran orang-orang Belanda serta penyitaan perusahaan-perusahaan mereka (Kurniawan, 2023). Sejak itu militer mulai terlibat aktif dalam mengelola berbagai sektor ekonomi. Para perwira ditempatkan untuk mengendalikan perusahaan pelayaran, penerbangan, perhotelan, hingga konsesi kayu. Salah satu tokoh sentral dalam fenomena itu adalah Ibnu Sutowo, perwira tinggi militer yang menjabat sebagai Direktur Pertamina. Dalam posisinya, Sutowo kerap menyalahgunakan kekuasaan. Ia pernah memerintahkan pelolosan barang melalui pelabuhan Tanjung Priok untuk membayar suplai militer di Singapura. Pengaruh Sutowo begitu besar hingga banyak jenderal tunduk padanya, dan kekuasaannya nyaris tak tersentuh (Borsuk & Ching, 2014).

Penyalahgunaan kekuasaan oleh militer dalam pengelolaan bisnis mendorong Presiden Soeharto untuk mengambil tindakan tegas pada awal 1970-an, termasuk memecat Ibnu Sutowo dari jabatan Direktur Pertamina. Merosotnya kepercayaan terhadap kapasitas militer dalam urusan bisnis membuat Soeharto mulai mengalihkan dukungan ekonominya kepada para pengusaha Tionghoa, terutama Liem Sioe Liong, guna membiayai berbagai proyek strategis negara. Relasi politik dan bisnis antara Soeharto dan Liem tampak, misalnya, saat Soeharto meminta Liem untuk menjual satu persen saham Indocement kepada koperasi. Namun, Liem memandang bahwa permintaan tersebut tidak sederhana secara nominal. Nilai satu persen saham dari perusahaan yang ditaksir mencapai Rp6 triliun berarti sekitar Rp60 miliar, merupakan jumlah yang besar, apalagi jika dibandingkan dengan nilai saham yang ditawarkan ke publik sebesar Rp600 miliar. Selain Liem, Soeharto juga meminta dukungan dana dari sejumlah pengusaha Tionghoa lain. Ia mengajukan permintaan Rp44,5 miliar kepada William Soeryadjaya, Rp60 miliar kepada Liem, dan sisanya kepada Ciputra serta rekan-rekan bisnis lainnya. Dana sebesar Rp60 miliar dari Liem, misalnya, direncanakan untuk didepositokan ke Bank Negara Indonesia (BNI) atau Bank Rakyat Indonesia (BRI), dengan bunga sekitar 5% yang akan dinikmati oleh para penyandang dana (Tempo, 10 Maret 1990).

Meski menggandeng para pengusaha sipil, Soeharto tetap mengandalkan peran militer untuk menjaga stabilitas dalam negeri melalui pembentukan Staf Pribadi Presiden (Spri). Para anggota Spri memiliki tugas strategis di bidang politik, intelijen, keuangan, dan ekonomi. Beberapa tokoh penting dalam struktur ini antara lain Jenderal Ali Murtopo dan Jenderal Yoga Sugama yang bertanggung jawab dalam bidang informasi intelijen dan nasihat politik. Di bidang keuangan, peran utama diemban oleh Letjen (Purn.) Alamsjah Ratu Prawiranegara, yang memiliki jaringan erat dengan pengusaha Tionghoa maupun investor Jepang yang berminat menanamkan modal di Indonesia. Alamsjah dibantu oleh Jenderal Sudjono Humardani dan Mayjen Suryo Hadiputro—keduanya juga dikenal dekat dengan kalangan bisnis Tionghoa. Para jenderal ini kemudian dijuluki sebagai "Jenderal Finansial" (Prihatin, 2019).

Secara ekonomi, kedekatan Liem Sioe Liong dengan Presiden Soeharto serta patronase para jenderal Orde Baru menjadi modal utama dalam perluasan jaringan bisnisnya. Dukungan politik ini memberinya hak istimewa, perlindungan, dan akses terhadap berbagai sektor strategis. Selain itu, Liem juga mendapat sokongan penting dari jaringan bisnis regional. Salah satu tokoh sentral adalah Chin Sophonpanich, bankir dan taipan asal Thailand, yang tidak hanya memberikan panduan praktis bisnis kepada Liem dan Robert Kuok dari

Malaysia, tetapi juga ikut menanamkan saham di sektor strategis seperti industri tepung terigu (Borsuk & Ching, 2014).

Liem dikenal sebagai sosok pengusaha yang gigih dan berani mengambil risiko di sektor-sektor baru. Keberhasilan dalam menjalankan bisnis tepung terigu melalui PT Bogasari Flour Mills tak lepas dari dukungan modal dan relasi. Robert Kuok, pemilik jaringan hotel Shangri-La, turut menanamkan saham di Bogasari, meskipun dilakukan atas nama orang lain karena ia bukan warga negara Indonesia. Koneksi antara Liem dan Kuok dijembatani oleh Piet Yap, seorang pengusaha kelahiran Sumatera (Borsuk & Ching, 2014). Pada awal 1967, Soeharto bahkan meminta bantuan Liem untuk mengatasi kelangkaan beras, dan Liem pun memanfaatkan jejaring Kuok dalam mengimpor beras ke Indonesia (*East Asia Analytical Unit, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government*, 1995).

Kolaborasi antara Soeharto dan Liem Sioe Liong menunjukkan bagaimana relasi politik dan ekonomi di Indonesia dibentuk melalui intervensi langsung negara dalam kebijakan ekonomi. Praktik semacam ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga umum ditemukan di berbagai negara berkembang lainnya. Di satu sisi, keberadaan kelompok bisnis besar dapat membantu negara membangun kapasitas industri, mengatasi kekurangan tenaga wirausaha, dan mendorong ekspor. Namun, di sisi lain, dominasi mereka juga berisiko menciptakan inefisiensi struktural dalam perekonomian. Hubungan personal antara elite politik dan pengusaha merupakan ciri khas model kapitalisme Indonesia. Dalam konteks ini, Liem sebagai pendiri Salim Group memperoleh keuntungan besar dari kedekatannya dengan Presiden Soeharto (Sato, 1996).

Ketika pemerintah menerapkan strategi industrialisasi substitusi impor (ISI), Grup Salim segera merespons dengan terjun ke sektor-sektor seperti industri pemintalan kapas, tekstil, dan penggilingan tepung. Pada tahap selanjutnya, mereka memperluas usahanya ke industri semen dan baja. Memasuki dekade 1980-an, ketika pemerintah mulai menggeser orientasi ekonomi ke arah ekspor, Salim Group menyesuaikan arah bisnisnya: mengurangi investasi di sektor semen, melikuidasi bisnis baja, dan mengalihkan fokus ke industri manufaktur berorientasi ekspor, seperti sepatu olahraga, mainan, pakaian, dan produk kulit. Mereka juga memperluas usaha ke sektor agrikultur ekspor seperti budidaya babi, udang, ikan, unggas, serta kebun buah, sayuran segar, kelapa sawit, dan tebu. Salim Group tidak hanya berfokus pada produksi bahan baku, tetapi juga membangun rantai nilai terintegrasi dari pemrosesan, distribusi, hingga penjualan produk akhir, baik di dalam negeri maupun di pasar internasional (Mihira & Sato, 1992). Transformasi itu, dimungkinkan berkat hak-hak istimewa dari penguasa Orde Baru, menjadikan Salim Group bukan sekadar konglomerat terbesar di Indonesia, melainkan juga aktor penting dalam jaringan ekonomi Asia.

Monopoli Tepung Terigu dan Keruntuhan Pemerintah Orde Baru

Sejak 1966 hingga 1990, pendapatan per kapita di Indonesia tumbuh rata-rata sebesar 4,5% per tahun (World Bank, 1992). Pertumbuhan ini mendorong perubahan pola konsumsi masyarakat, termasuk peningkatan konsumsi tepung terigu. Sejak 1971, pemerintah memperkirakan kebutuhan tepung terigu masyarakat Indonesia mencapai 1,3 juta ton per tahun. Pemerintah melihatnya sebagai peluang bisnis yang menguntungkan, yang kemudian melibatkan para pengusaha Tionghoa, orang-orang terdekat Soeharto, dan Soeharto sendiri sebagai penguasa (Kompas, 19 Juni 1971; Octaviani, 2024). Pada akhir 1969 dan awal 1970, potensi bisnis tepung terigu menjadi bahan pembicaraan di antara para taipan seperti Robert Kuok, Liem Sioe Liong, dan Djuhar Susanto. Gagasan ini kemudian dieksekusi oleh "empat serangkai" yang meliputi Liem, Djuhar, Ibrahim Risjad, dan Sudwikatmono—melalui izin dari Presiden Soeharto untuk mendirikan perusahaan penggilingan gandum. Pada Mei 1969, Liem mendaftarkan PT Boga Sari dengan modal awal Rp500 juta. Setelah disetujui, namanya berubah menjadi PT Bogasari Flour Mills. Saham perusahaan dimiliki oleh keluarga dan kolega dekat Liem: Albert Halim (22%), Christine Arifin (12%), Sudwikatmono (4%), dan Ibrahim Risjad (4%) (Borsuk & Ching, 2014).



Gambar 2. Pembangunan pabrik penggilingan gandum PT. Bogasari Flour Mills di Tanjung Priok, Jakarta, pada 19 Mei 1969

Sumber: *PT Bogasari Flour Mills (2021).*

Pada saat itu Indonesia di luar negeri menjadi rebutan sebagai negara pengimpor gandum yang menguntungkan bagi Australia dan Amerika Serikat. Di dalam negeri bisnis tepung terigu telah menjadi ajang monopoli para pengusaha Tionghoa dan orang-orang terdekat penguasa. Propaganda pemerintah bagi penduduk Indonesia untuk meningkatkan konsumsi tepung terigu tersirat pada pidato Soeharto saat pembukaan pabrik tepung terigu PT. Bogasari:

> Pola Konsumsi makanan kita pun sudah mulai beroebah, Jang dahulu makanan pokoknja djagung atau sagu atau bahan jang lain, sekarang beralih kepada nasi. Kalau dahulu roti dan kue-kue dari tepung terigu hanya merupakan makanan "golongan jang berpunja" sadja; sekarang telah menjadi bahan makanan masjarakat jang lebih luas, dan tampaknja djuga lebih "praktis". Lagi pula, bahan makanan dari tepung terigu termasuk bernilai gizi jang tinggi dan menaikkan gizi makanan inipun merupakan sasaran daripada pembangunan (Inventaris Sekretariat Negara: Seri Pidato Presiden Soeharto 1966-1998 Jilid I; Octaviani, 2024).

Pidato Soeharto di atas merupakan seruan untuk mengurangi ketergantungan penduduk terhadap beras dan menjadikan tepung terigu sebagai bagian diversifikasi pangan yang bergizi tinggi dan merupakan tujuan dari pembangunan nasional.

Pada tahun 1971 di Indonesia telah berdiri tiga pabrik tepung terigu. Ketiga pabrik itu meliputi PT. Bogasari Flour Mills yang terdapat di Jakarta dan Surabaya, serta PT. Prima Indonesia di Pelabuhan Makassar, Ujung Pandang. PT. Prima Indonesia kepemilikan sepenuhnya dipegang oleh Singapura (Tempo, 20 Maret 1982). Perlakukan pemerintah terhadap pabrik tepung terigu PT. Bogasari Flour Mills dan PT. Prima Indonesia sangat berbeda. Pada tahun 1982/1983 dua pabrik PT. Bogasari Flour Mills memiliki izin ekspansi dari pemerintah untuk peningkatan kapasitas penyimpanan biji-bijian dan fasilitas penanganan pelabuhan di Jakarta dan Surabaya. Kapasitas pabrik tepung terigu di Jakarta diperluas dari 3.100 ton menjadi 5000 ton per hari, kemudian pabrik tepung terigu di Surabaya mengalami peningkatan kapasitas dari 1.800 ton menjadi 3.300 ton per hari. Sebaliknya, pabrik tepung terigu PT. Prima Indonesia hanya memiliki kapasitas harian sekitar 1.000 ton dan itupun sering mengalami kelebihan kapasitas (Magiera, 1994; Octaviani, 2024).

Kehadiran tepung terigu di Indonesia diantaranya sebagai bahan dasar pembuatan roti, mie instan dan biskuit. Tepung terigu merupakan jenis tepung yang cocok sebagai bahan dasar pembuatan roti karena memiliki kandungan gluten yang tinggi. Menurut Utami (1992) bahwa kandungan gluten dalam tepung terigu mencapai 80% dari total protein tepung terigu. Kehadiran tepung terigu dan gandum di Indonesia pada tahun 1950-an merupakan bantuan pangan dari Australia. Latar belakang Australia memberikan bantuan tepung terigu dan gandum kepada Indonesia karena kondisi kelaparan dan malnutrisi yang dialami oleh penduduk Indonesia khususnya pada tahun 1957. Pada prosesnya bantuan tepung terigu dan gandum yang diberikan oleh Australia membuat penduduk Indonesia ketergantungan. Pada saat itu kehadiran tepung terigu di dalam negeri merupakan impor dari Australia. Sejak bantuan pangan didatangkan dari Australia, tercatat impor tepung terigu dan gandum dari Australia naik hingga 20%. Di Australia sendiri gandum merupakan komoditas hasil pertanian yang melimpah. Pemerintah Indonesia berani mengambil kesempatan itu karena harga gandum lebih murah daripada harga beras (Eldridge, 1979).



Gambar 3. Pembangunan Pembuatan kantong terigu di pabrik kantong terigu milik PT. Bogasari Flour Mills di Citeureup, Jawa Barat tahun 1977

Sumber: PT Bogasari Flour Mills (2021).

Potensi besarnya pasar tepung terigu di dalam negeri mendorong pemerintah melalui Departemen Perdagangan pada tahun 1959 hingga tahun 1972 untuk mengendalikan impor gandum, meski demikian proses pemasaran gandum masih memainkan pihak ketiga (swasta). Perdagangan itu dijalin dengan cara pihak ketiga akan membayar tepung terigu dengan menyediakan deposito di rekening khusus Departemen Keuangan. Setelah tahun 1972 Impor Gandum dikendalikan oleh Bulog (Indonesia Resources and Information Programme (Australia), 1999).

Impor gandum dari Australia ke Indonesia sebagian besar dikendalikan oleh PT Bogasari Flour Mills. Pada Februari 1977, Badan Pemasaran Gandum Australia (Australian Wheat Board/AWB) mengajukan

permintaan kepada Federasi Buruh Australia (*Australian Council of Trade Unions*/ACTU) untuk mencabut boikot terhadap kapal-kapal berbendera Indonesia. Boikot ini diberlakukan sejak 1975 sebagai bentuk protes atas kematian lima wartawan Australia di Timor Timur. Namun dalam praktiknya, pemboikotan tersebut justru merugikan buruh pelabuhan dan petani gandum di Australia, terutama karena besarnya potensi ekspor gandum ke Indonesia. Pada 1976, volume impor gandum dari Australia ke Indonesia mencapai 450 ribu ton. Setahun kemudian, PT Bogasari sudah memiliki kapal khusus untuk mengangkut gandum dari Australia. AWB memperkirakan bahwa pencabutan boikot akan berdampak positif terhadap nilai ekspor. Jika pada 1976 Australia memperoleh keuntungan sekitar 30 juta dolar Australia, maka dengan dibukanya kembali jalur ekspor, nilai tersebut diproyeksikan meningkat menjadi 40 juta dolar Australia (Tempo, 26 Maret).

Keberhasilan Australia dalam memasarkan tepung terigu dan gandum kepada Indonesia yang pada awalnya melalui strategi bantuan pangan. Pada prosesnya langkah-langkah itu diikuti oleh Amerika Serikat. Amerika Serikat untuk menarik minat Indonesia sebagai konsumen tepung terigu dan gandum, terlebih dahulu menawarkan program kemanusian yang dikenal dengan istilah PL 480 (Public Law 480). PL 480 merupakan undang-undang Amerika Serikat yang bertujuan untuk memberikan bantuan pangan dan ekonomi bagi negara-negara berkembang yang sedang mengalami kelaparan dan kesulitan ekonomi. Pada prosesnya PL 480 juga sering dikenal dengan istilah *Food for Peace*. Tujuan Amerika Serikat dibalik memberikan bantuan pangan dan ekonomi juga memiliki tujuan utama yaitu untuk meningkatkan hubungan diplomatik dengan negara-negara penerima. Hubungan diplomatik tersebut perlu dijalin dalam mengatasi persaingan Amerika Serikat dengan Uni soviet. George McGovern selaku direktur program *Food for Peace* mengatakan bahwa: *Food aid was a far better weapon than a bomber* atau bantuan makanan adalah senjata yang jauh lebih baik dari pada pembom. Melalui PL 480 Amerika Serikat dapat memperluas pengaruhnya di negara-negara dunia ketiga (Burns, 1985).

Indonesia menerima bantuan tepung terigu, gandum dan bulgur dari Amerika Serikat sejak tahun 1956 melalui PL 480 Judul I. Pada PL Judul ini tercatat hanya pada 1957 dan tahun 1966 Indonesia tidak menerima bantuan pangan dari Amerika Serikat. Pada tahun 1957 didasarkan pada kemungkinan terjadinya kelebihan pasokan pangan di dalam negeri akibat pengiriman bantuan pada tahun sebelumnya (Octaviani, 2024). Pada tahun 1965 Amerika tidak mengirimkan bantuannya kepada Indonesia karena kondisi politik di dalam negeri saat itu sedang terjadi percobaan kudeta kepada Soekarno (Aditjondro, 1998). Memasuki tahun 1969 Amerika kembali memberikan bantuan pangan kepada Indonesia melalui PL 480 Judul II yang meliputi tepung terigu sebanyak 65% dan sisanya gandum serta bulgur. Bantuan Amerika Serikat kepada Indonesia pada PL 480 Jilid 1 sekitar US$ 1,6 miliar berupa bantuan lunak, kemudian bantuan pada PL 480 Jilid II sekitar US$200 Juta berupa bantuan proyek. Jika dikalkulasikan bantuan PL 480 dari Amerika Serikat kepada Indonesia bersama jenis bantuan lainnya sekitar US$ 1,8 miliar (McClelland, 1997).

Namun, impor gandum dari Amerika Serikat tidak terlalu diminati oleh perusahaan penggilingan gandum di Indonesia, yaitu PT Bogasari Flour Mills dan PT Prima Indonesia. Salah satu penyebabnya adalah volume impor gandum dari Amerika dan Kanada jauh lebih kecil dibandingkan dari Australia. Selain itu, gandum dari Amerika umumnya merupakan bagian dari program pinjaman lunak PL-480, yang mensyaratkan penggunaan kapal milik negara donor. Bagi PT Bogasari yang telah memiliki armada kapal khusus pengangkut gandum, ketentuan ini justru menimbulkan kerugian tambahan. Jarak pelayaran dari Indonesia ke Amerika yang jauh lebih panjang dibandingkan ke Australia juga berimplikasi pada peningkatan biaya logistik dan hilangnya potensi keuntungan. Sebagai ilustrasi, pada tahun 1976, nilai impor gandum oleh PT Bogasari dan PT Prima Indonesia tercatat sebesar A$12,8 juta, yang terdiri atas A$11,1 juta dari Amerika Serikat dan A$1,7 juta dari Kanada. Angka tersebut jauh lebih kecil dibandingkan total impor dari Australia yang pada tahun 1975/1976 mencapai A$34 juta dan meningkat menjadi A$31,4 juta pada tahun 1976/1977 (Tempo, 26 Maret 1977).

PL 480 meski dikatakan sebagai bantuan bahkan dikenal dengan istilah *Food for Peace* yang ditujukan bagi negara-negara dunia ketiga tidak serta merta gratis. Motif Amerika secara ekonomi melalui PL 480 adalah untuk menciptakan pasar luar negeri bagi produk pertaniannya yang mengalami surplus melalui ekspor. Indonesia sendiri harus membayar PL 480 melalui kredit lunak (Inventaris Arsip Menteri Negara Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri Tahun 1967-1973 Jilid 1, 2011). Tujuan dari PL 480 untuk menarik negara-negara penerima sebagai konsumen dengan menggunakan mata uang lokal, hal itu akan menghemat cadangan devisa dan mengurangi surplus biji-bijian Amerika serikat. Melalui PL 480 komoditas pertanian Amerika Serikat senilai hampir US$ 35 miliar sejak tahun

1955 hingga tahun 1987. Setengahnya dari komoditas pertanian itu adalah tepung terigu. Selama akhir 1950-an hingga awal 1960-an nilai PL 480 telah mencapai sepertiga dari total ekspor pertanian Amerika Serikat (Middle East Report, 1987).

Penelitian yang dilakukan oleh Yasmine (2015) tentang motif Amerika Serikat memberikan bantuan pangan PL 480 kepada negara-negara dunia ketiga, salah satunya yaitu Bangladesh yang saat itu sama halnya dengan Indonesia merupakan negara sedang berkembang. Amerika Serikat telah menjadi penyumbang bantuan pangan terbesar bagi Bangladesh sejak kemerdekaannya pada 26 Maret 1971. Motif Amerika Serikat memberikan bantuan pangan kepada Bangladesh: Pertama, program bantuan ini memberikan keuntungan signifikan bagi perekonomian domestik Amerika Serikat, khususnya melalui kredit lunak sebagaimana yang diberlakukan sebelumnya kepada Indonesia; Kedua, bagi Bangladesh bantuan tersebut merupakan instrumen untuk mengatasi kemiskinan dan krisis yang terus berlanjut. Krisis itu rentan mengancam keamanan di Banglades itu sendiri hingga Kawasan Asia Selatan. Bantuan PL 480 disamping memberikan keuntungan terhadap ekonomi domestik Amerika Serikat dan Keamanan nasional di Bangladesh serta Kawasan Asia Selatan. Pada pelaksanaannya terdapat pihak ketiga yang menjadi pihak utama yang diuntungkan. Pihak ketiga itu dalam dimensi ekonomi meliputi perusahaan agribisnis, perusahaan perkapalan, dan organisasi non-pemerintah yang bertugas mendistribusikan tepung terigu dan gandum di negara penerima (Yasmine, 2015).

Strategi bisnis Amerika Serikat melalui PL 480 terhadap negara-negara dunia ketiga semakin jelas setelah tahun 1972, jika pada tahun-tahun sebelumnya komoditas pangan yang dipasok dibawah program PL 480 dibayar dalam mata uang lokal, namun setelahnya peraturan dalam PL 480 diubah dengan menetapkan perjanjian penjualan kredit jangka panjang yang dibayarkan dalam dolar atau dalam mata uang lokal, namun atas pilihan Pemerintah Amerika Serikat (Middle East Report, 1987). Hal itu sangat menarik karena perubahan strategi bisnis setelah tahun 1972 juga dilakukan Amerika Serikat dalam memasarkan gandum dan tepung terigu bagi negara-negara penerima. Saat itu Amerika Serikat memulai ekspor gandum dengan menetapkan perjanjian penjualan kredit jangka panjang yang dibayarkan dalam dolar atau dalam mata uang lokal, namun atas pilihan Pemerintah Amerika Serikat (Middle East Report, 1987).

Impor gandum di Indonesia juga memainkan peran pihak ketiga sebagaimana yang terjadi di Bangladesh. Gandum yang diimpor melalui konsesi atau hibah, seperti program PL 480, melibatkan berbagai pihak ketiga, khususnya perusahaan agribisnis dan perusahaan perkapalan. Pihak-pihak ketiga tersebut memperoleh keuntungan dari biaya transportasi serta harga eceran tepung terigu yang bergerak bebas sesuai dengan kondisi pasar lokal (Timmer, 1971). Jika ditelusuri lebih jauh, pihak ketiga itu memiliki keterkaitan dengan Liem, pendiri PT Bogasari Flour Mills. Liem menguasai berbagai bisnis lain yang masih berhubungan dengan tepung terigu maupun produk olahannya. Sejak tahun 1977, PT Bogasari Flour Mills telah mengoperasikan kapal pengangkut gandum yang dikelola oleh Divisi Maritim (Bogasari Group, 2021). Pelibatan keluarga Soeharto, seperti Sudwikatmono, menunjukkan adanya jaringan hubungan patronase yang kuat. Sudwikatmono merupakan direktur sekaligus pemegang saham di PT Bogasari Flour Mills. Selain itu, ia juga memegang jabatan penting di berbagai perusahaan lain, seperti Supermarket Golden Truly dan PT Hanurata—perusahaan yang didirikan oleh Liem dan bergerak di bidang perdagangan komoditas seperti kopi, lada, karet, kopra, gula, hingga beras (Tempo, 4 Februari 1989).



Gambar 4. Kapal pengangkut gandum milik PT. Bogasari Flour Mills tahun 1977

Sumber: PT Bogasari Flour Mills (2021).

Bisnis yang dikembangkan oleh Salim Group tidak hanya berhenti pada penggilingan gandum menjadi tepung terigu, tetapi juga merambah pada produk olahan berbahan dasar tepung terigu. Melalui Indofood, jaringan bisnis tersebut berkembang pesat dengan menghasilkan berbagai produk sukses, seperti mi instan bermerek Indomie dan makanan ringan bermerek Chiki (Sulistyadi & Wiyana, 1999). Pada tahun 1990, Tempo (10 Maret 1990) juga memberitakan bahwa PT Gelael dan Ayam Goreng Kentucky merupakan bagian dari bisnis yang digeluti oleh Salim Group. Diversifikasi bisnis yang dilakukan, mulai dari penggilingan gandum hingga

produksi makanan olahan berbahan dasar tepung terigu, berdampak pada peningkatan pola konsumsi tepung terigu masyarakat Indonesia. Seiring meningkatnya produksi tepung terigu yang dihasilkan oleh PT Bogasari Flour Mills, konsumsi tepung terigu penduduk Indonesia juga mengalami kenaikan yang signifikan. Dalam kurun waktu enam tahun, dari 1993 hingga 1996, terjadi peningkatan konsumsi dengan laju pertumbuhan rata-rata sebesar 85,3% per tahun, yaitu 59,0% di wilayah perkotaan dan 106,4% di wilayah pedesaan. Peningkatan konsumsi pada awal periode tersebut dipengaruhi oleh kebijakan subsidi dan kemudahan akses produksi tepung terigu yang diberikan oleh pemerintah (Hardinsyah & Amalia, 2007).

Monopoli bisnis tepung terigu di dalam negeri melalui PT Bogasari Flour Mills menunjukkan bahwa jalinan transaksi bisnis antara Liem Sioe Liong dan Soeharto tidak dilakukan secara langsung. Berdasarkan anggaran dasar tahun 1970, sebanyak 26% keuntungan PT Bogasari Flour Mills dialokasikan kepada Yayasan Harapan Kita dan Yayasan Dharma Putra. Dalam perkembangannya, Yayasan Harapan Kita merupakan lembaga yang dipimpin oleh Siti Hartinah Soeharto dan memiliki hubungan erat dengan proyek Taman Mini Indonesia Indah. Sementara itu, Yayasan Dharma Putra pernah dipimpin oleh Soeharto dan berafiliasi dengan Kostrad (Indonesia Resources and Information Programme, 1986). Sejak tahun 1972, Badan Urusan Logistik (Bulog) berperan sebagai importir dan penjual tunggal gandum, yang kerap dipandang sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam membentuk jaringan bisnis bersama PT Bogasari Flour Mills. Pada masa itu, Bogasari memperoleh hak istimewa untuk menggiling gandum guna memenuhi kebutuhan tepung terigu bagi sekitar 80% penduduk Indonesia di Pulau Jawa dan Sumatera (Manguno & Witcher, 1981)

Demi menjaga Bogasari dari citra buruk terkait jaringan bisnis didalamnya antara para cukong dan penguasa Indonesia, propaganda-propaganda yang mengangkat kehadiran Bogasari bagai kesejahteraan penduduk Indonesia selalu dikedepankan. Sudwikatmono yang merupakan keponakan Soeharto dan juga petinggi di Bogasari, pada tahun 1997 dalam pernyataannya mengungkapkan: bahwa dengan hadirnya Pabrik Terigu Bogasari akan menghemat devisa negara sekitar US$ 3,3 Juta per tahun, dan dari ekspor produk sampingannya akan mendatangkan devisa negara sebesar US$ 2 Juta per tahun (Kompas, 30 November 1971; Octaviani, 2024).

Bulog sejak pendiriannya pada 11 Mei 1967 dicurigai memiliki peran yang sama dengan Yayasan Dharma Putra. Peran mereka yaitu ada kaitannya dalam menjamin keberlangsungan industrialisasi Orde Baru dalam jaringan bisnis antara penguasa, militer dan para cukong. Bulog sejak awal pendirian bertujuan untuk menyediakan kebutuhan pokok bagi pegawai negeri dan militer, demikian erat hubungannya dengan Yayasan Dharma Putra yang merupakan milik Komando Cadangan Strategis Angkatan Darat (Kostrad) dan pernah dipimpin oleh Soeharto (Inside Indonesia, 1 April 1999). Pada tahun 1982 saham pabrik tepung terigu PT Prima Indonesia seharga US$ 31, 5 juta berpindah kepemilikan ke Pabrik Tepung Terigu PT Berdikari (Tempo, 20 Maret 1982). PT Berdikari sama halnya dengan Bogasari memiliki hubungan jaringan bisnis tepung terigu yang erat dengan Bulog. Saat itu Kepala Bulog dijabat oleh Bustanil Arifin, melalui kekuasaannya Bustanul menarik lisensi PT. Prima untuk penjualan tepung terigu di wilayah Kalimantan. Selanjutnya Bustanul menyarankan kepada pemilik PT Prima di Singapura agar sahamnya menjadi milik Bogasari sebanyak 45%, milik perusahaan perdagangan negara PT. Berdikari yang dikendalikan oleh Bulog sebesar 30%, untuk putra Soeharto yaitu Sigit Harjojudanto sebesar 20%, dan untuk Bustanul Arifin sejumlah 5% (Fahmid, 2004; Octaviani, 2024).

Ketidakberdayaan PT. Prima dengan menjual 100% sahamnya kepada PT Berdikari dengan harga US$ 31, 5 Juta menjadi bukti bisnis tepung terigu dan gandum di Indonesia dikuasai oleh politik-militer dan para cukong yang dekat dengan penguasa sejak dari proses impor, hingga distribusi. Kejayaan bisnis Liem terkait tepung terigu yang bukan hanya PT. Bogasari juga meliputi Industri mie instan melalui merek Indomie. Mie instan itu menggunakan bahan dasar tepung terigu dari PT. Bogasari, menggunakan minyak milik Salim Group, dipasarkan di supermarket milik Salim Group, hingga diiklankan di saluran televisi yang juga masih milik Salim Group (Samphantharak, 2019). Gelimang kekayaan yang didapatkan oleh Liem, Soeharto dan orang-orang terdekatnya mencipta kecemburuan sosial bagi penduduk Indonesia. Praktik bisnis yang dijalankan penguasa, militer dan para cukong telah meningkatkan ekslusivitas dan monopoli derivatif. Monopoli derivatif dalam hal ini yaitu melalui Bulog sebagai lembaga yang dikendalikan oleh pemerintah melalui politik impor gandumnya, sedangkan PT. Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan yang dikendalikan swasta dan memiliki hak istimewa menggiling gandum dan menguasai pemasaran tepung terigu di dalam negeri. Senyatanya meski pada aktor yang bermain di Bulog maupun PT. Bogasari Flour Mills dikendalikan oleh orang-orang yang memiliki jaringan yang sama.

Pada Juli tahun 1997 terjadi krisis moneter di Thailand yang dampaknya menjalar ke Wilayah Asia Tenggara termasuk Indonesia. Kondisi itu bisa menjalar ke Indonesia karena mata uang rupiah dikaitkan dengan dolar Amerika Serikat dan utang swasta umumnya berjangka pendek. Pada saat itu terjadi krisis kepercayaan terhadap bank BCA yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh Salim Group dan anak-anak Soeharto. Soeharto berusaha mengatasi krisis moneter dengan menandatangani kesepakatan pemberian utang baru dari I*nternational Monetary Fund* (IMF). Pada tanggal 13-14 Mei 1998 terjadi kerusuhan di Jakarta yang menewaskan sekitar 1000 orang. Tanggal 20 Mei 1998 gedung Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berhasil dikuasai oleh mahasiswa, saat itu 14 Menteri menyatakan tidak bersedia duduk dalam kabinet baru yang akan dibentuk Soeharto. Tanggal 21 Mei Soeharto menyatakan berhenti sebagai presiden, dan pada waktu yang sama BJ Habibie dilantik sebagai Presiden di istana negara (Adam, 2004).

Runtuhnya kekuasaan Soeharto sebagai penguasa Orde Baru menjadi pukulan berat bagi Liem dan jaringan bisnisnya di Indonesia. Pada kerusuhan 13-14 Mei 1998 Liem dan beberapa keluarganya sedang berada di Amerika Serikat untuk menjalani operasi mata, kecuali Anthony Salim yang berada di Wisma Indocement, Jl. Sudirman, Jakarta. Perusahaan milik para cukong dan keluarga Soeharto saat itu menjadi sasaran pembakaran dan penjarahan oleh massa. Rumah Liem di kawasan Roxy dijarah dan menjadi sasaran pembakaran oleh massa, Anthony yang saat itu berada di Jakarta langsung bergegas ke Bandara Halim menuju Singapura menggunakan pesawat jet pribadi. Akibat kerusuhan itu 122 cabang bank BCA rusak, 17 kantor terbakar habis, 26 cabang diruksak dan dijarah, 150 ATM diruksak dan diambil tunainya sekitar Rp 3 miliar, dan 75 cabang rusak tetapi tidak dijarah. Pabrik Indofood di Solo dibakar dan dijarah hingga menelan kerugian Rp 42 miliar. Pada 21 Mei 1998, BCA diambil alih oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang menjadikannya Bank *Taken Over* (Borsuk & Ching, 2014).

Kerusuhan Mei 1998 yang melumpuhkan beberapa perusahaan jaringan bisnis milik Liem, pada kenyataannya kejayaan dan kekayaan Liem masih tetap bisa dipertahankan khususnya melalui keuntungan dari jaringan bisnis di luar negeri. Sejak tahun 1988, perusahaan milik Salim Group yaitu First Pacific Holdings dan First Pacific International melakukan merger dan membentuk First Pacific Company dan Backdoor Listing ke perusahaan Shanghai Land milik keluarga Kadoorie. Perusahaan ini melakukan investasi di sektor telekomunikasi dan memiliki 50% saham di Pacific Link dan kemudian disusul dengan akuisisi Dragon Seed Department Store yang keduanya terdapat di Hongkong (York Lo, 29 Maret 2021). Pada tahun 1997-1997 meski saat itu krisis ekonomi dan perbankan melanda Asia dan beberapa perusahaan milik Liem di Indonesia menjadi sasaran amukan massa, sebaliknya Liem mampu mengakuisisi Philippine Long Distance Telephone Company (PLDT) di Filipina (Rappler.com 2012).

Tahun 1998 menandai masuknya era pemerintahan reformasi yang ditandai oleh runtuhnya kekuasaan politik Soeharto dan menurunnya dominasi bisnis Grup Salim. Pada era reformasi itu ikut menggeser peran Bulog ke arah orientasi yang lebih nasionalistik untuk membina kapitalis non-Cina. Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri yang juga mengepalai Bappenas yang dijabat oleh Ginanjar Kartasasmita lebih mengarahkan Bulog untuk mengalihkan dukungan dari Grup Salim yang dipimpin oleh Liem Sioe Liong menuju Grup Bakrie yang dikonstruksi oleh Aburizal Bakrie. Dalam rangka merajut kembali jaringan patronase juga melibatkan Rahadi Ramelan sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan, serta Adi Sasono sebagai Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah untuk mendukung pertumbuhan dan perluasan Grup Bakrie, mencerminkan kenaikan komersil Grup Salim di masa lalu (Inside Indonesia, 1 April 1999).

KESIMPULAN

Hubungan antara Liem Sioe Liong dan Soeharto menunjukkan bagaimana kekuasaan politik Orde Baru berkelindan erat dengan kepentingan ekonomi. Melalui jaringan bisnis yang berakar pada hubungan patronase, rezim Soeharto membentuk sistem ekonomi yang terpusat pada loyalitas politik dan kedekatan personal, bukan pada prinsip persaingan bebas. Pemberian hak monopoli kepada PT Bogasari Flour Mills dalam penggilingan dan distribusi tepung terigu sejak awal 1970-an mencerminkan strategi rezim dalam mengintegrasikan kepentingan ekonomi dengan kontrol politik.

Keterlibatan lembaga negara seperti Bulog, serta yayasan-yayasan yang dipimpin keluarga Soeharto, seperti Yayasan Harapan Kita dan Yayasan Dharma Putra, menunjukkan bahwa bisnis tepung terigu bukan sekadar aktivitas ekonomi, melainkan bagian dari mekanisme pembiayaan kekuasaan. Pola tersebut menciptakan ketergantungan struktural antara pengusaha dan penguasa yang memperkuat stabilitas politik Orde Baru sekaligus memperdalam ketimpangan ekonomi.

Krisis moneter Asia 1997–1998 menjadi titik balik yang mengguncang tatanan ekonomi-politik patronase ini. Ketika legitimasi politik Soeharto runtuh, struktur ekonomi yang dibangun atas dasar kedekatan kekuasaan pun ikut goyah. Sejumlah perusahaan milik Liem Sioe Liong dan jaringan bisnis Salim Group mengalami keruntuhan akibat kehilangan perlindungan politik yang selama ini menopang keberlangsungan mereka. Namun demikian, sebagian jaringan bisnis Liem berhasil bertahan dan beradaptasi di tingkat global, menandakan kemampuan kapital untuk bergerak lintas batas ketika dukungan politik domestik melemah.

Dengan demikian, studi mengenai monopoli tepung terigu pada masa Orde Baru memperlihatkan bahwa kekuasaan ekonomi di Indonesia selama tiga dekade tidak dapat dipisahkan dari struktur politik yang menopangnya. Sistem patronase antara Soeharto dan Liem Sioe Liong mencerminkan wajah kapitalisme Orde Baru: terpusat, eksklusif, dan sarat kepentingan kekuasaan. Runtuhnya Soeharto bukan hanya menandai berakhirnya rezim politik, tetapi juga keruntuhan satu model hubungan negara dan bisnis yang telah mendominasi ekonomi Indonesia sejak 1966.

REFERENSI

Adam, A. W. (2004). *Soeharto: Sisi gelap sejarah Indonesia.* Penerbit Ombak.

Aditjondro, G. J. (1998). *Soeharto Inc*. The Sydney Morning Herald.

Arsip Nasional Republik Indonesia. (2011). *Inventaris arsip Menteri Negara Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri tahun 1967–1973 Jilid I (Nomor 1–3660)* (No. Inventaris 2074). ANRI.

Arsip Nasional Republik Indonesia. (2011). *Inventaris arsip Menteri Negara Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri tahun 1967–1973 Jilid I (Nomor 1–3660)* (No. Inventaris 2885). ANRI.

Bogasari Group. (2021). *About Bogasari.* PT Indofood Sukses Makmur Tbk. https://www.bogasari.com/about

Borsuk, R., & Ching, N. (2014). *Liem Sioe Liong's Salim Group: The business pillar of Suharto's Indonesia.* Institute of Southeast Asian Studies.

Burns, W. J. (1985). *Economic aid and American policy toward Egypt, 1955–1981.* State University of New York Press.

East Asia Analytical Unit, Department of Foreign Affairs and Trade. (1995). *Indonesia: Facing the challenge.* Australian Government Publishing Service.

Eldridge, P. J. (1979). *Indonesia and Australia: The politics of aid and development since 1966*. Australian National University Press.

Gonggong, A., dkk. (1993). *Sejarah nasional Indonesia Jilid VII: Lahir dan berkembangnya Orde Baru.* Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Hanggoro, H. T. (2020). *Krisis ekonomi masa Soekarno. Historia.* https://historia.id/ekonomi/article/krisis-ekonomi-masa-sukarno-vYe18

Indonesia Resources and Information Programme. (1986, May 1). *Suharto family wealth.* Inside Indonesia, (7), 4.

Indonesia Resources and Information Programme. (1999, April 1). Society and economy: The price of rice—Bulog had to feed Indonesia, pacify farmers, and support Suharto's industrialisation policy. *Inside Indonesia*, (58), 29.

Jenkins, D. (1986, April 10). T*he quiet, bald moneymaker of Jakarta's elite.* The Sydney Morning Herald.

Lubis, N. H. (2015). *Metode sejarah*. Yayasan Masyarakat Sejarawan Indonesia (YMSI) Cabang Jawa Barat.

Manguno, J., & Witcher, S. K. (1981, November 23). *Soeharto relatives, officials gain control of Indonesia flour trade.* Asian Wall Street Journal.

McClelland, D. G. (1997). *Food aid in Indonesia: Grain helped catalyze broad-based development (No. 4).* United States Agency for International Development.

Mihira, N., & Sato, Y. (1992). *Industrialization in Indonesia: The full-set industrialization strategy (IDE Research Report No. 15).* Institute of Developing Economies.

Nasirin, A. A., & Abdurakhman. (2024). Telusur aktivitas Lekra masa Demokrasi Terpimpin tahun 1959–1965. *Historia: Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah,* 7(1), 27–38. https://doi.org/10.17509/historia.v7i1.67593

Octaviani, D. (2024). *Sejarah ekonomi gandum di Indonesia, 1950-an–1980-an* (Skripsi sarjana). Universitas Gadjah Mada.

Pramisti, N. Q. (2020). *Ekonomi 1960-an: Hiperinflasi dan stagnasi di tengah gejolak politik.* Tirto.id. https://tirto.id/ekonomi-1960-an-hiperinflasi-stagnasi-di-tengah-gejolak-akpolitik-f5ip

Prihatin, R. B. (2019). Liem Sioe Liong dan Salim Group: Pilar bisnis Soeharto. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial, 7*(2), 209–214. https://doi.org/10.46807/aspirasi.v7i2.1290

Rappler. (2012, June 21). *MVP, First Pacific officials mourn death of Salim patriarch.* https://www.rappler.com

Robison, R. (1977). Capitalism and the bureaucratic state in Indonesia, 1965–1975. Southeast Asia Publications. https://doi.org/10.2307/3351179

Sato, Y. (1996). The Astra Group: A pioneer of management modernization in Indonesia. *The Developing Economies, 34*(3), 247–280.

Sulistyadi, H., & Wiyana, D. (1999, February 15). *Merek Indomie dijual Rp 10 ribu.* Tempo, 19/27, 39.

Tempo. (1982, March 20). *Pindahnya Prima ke Berdikari.* https://www.tempo.coTempo. (1989, February 4). Bermula dari tepung terigu. https://www.tempo.co

Tempo. (1990, March 10). *Liem bicara lagi*. https://www.tempo.co

Timmer, P. (1971). Wheat flour consumption. *Bulletin of Indonesian Economic Studies, 7*(1), 78–95.

Trove, National Library of Australia. (1968). *Personalities – Prime Minister John Gorton with Indonesian President Suharto.* https://recordsearch.naa.gov.au

Trove, National Library of Australia. (1973). I*ndonesia – General Ali Murtopo, personal assistant to President Suharto.* https://recordsearch.naa.gov.au

Utami, I. S. (1992). *Pengolahan roti. PAU Pangan dan Gizi*, Universitas Gadjah Mada.

World Bank. (1992). *World development report*. Oxford University Press.

Yasmine, S. E. (2015). *Alasan Amerika Serikat atas pemberian bantuan PL 480 Food for Peace di Bangladesh* (Skripsi sarjana). Universitas Airlangga.

York, L. (2021, March 29). *The industrial history of Hong Kong Group*. https://industrialhistoryhk.org/dragon-seed