

**ANALISIS KEBIJAKAN EKSPANSI BUMN FARMASI
INDONESIA DI ERA JOKO WIDODO**



SKRIPSI

*Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada Departemen
Ilmu Hubungan Internasional*

Oleh:

Riswan Bin Syarifuddin

E061191102

**UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

SKRIPSI

ANALISIS KEBIJAKAN EKSPANSI BUMN FARMASI

INDONESIA DI ERA JOKO WIDODO

Disusun dan diajukan oleh :

Riswan Bin Syarifuddin

E061191102

Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada Departemenn
Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Hasanuddin

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

MAKASSAR

2023


HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : ANALISIS KEBIJAKAN EKSPANSI BUMN FARMASI DI ERA JOKO WIDODO
N A M A : RISWAN BIN SYARIFUDDIN
N I M : E061191102
DEPARTEMEN : HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

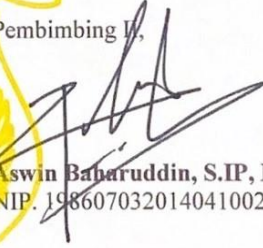
Makassar, 26 September 2023

Mengetahui :

Pembimbing I,



Dr. H. Adi Suryadi B, MA
NIP. 196302171992021001

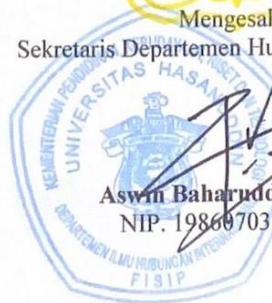
Pembimbing II,


Aswin Baharuddin, S.IP, MA
NIP. 198607032014041002

Mengesahkan :

Sekretaris Departemen Hubungan Internasional,


Aswin Baharuddin, S.IP, MA
NIP. 198607032014041002



HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI

JUDUL : ANALISIS KEBIJAKAN EKSPANSI BUMN FARMASI DI ERA JOKO WIDODO

N A M A : RISWAN BIN SYARIFUDDIN

N I M : E061191102

DEPARTEMEN : HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Telah diterima oleh Tim Evaluasi Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar untuk memenuhi syarat-syarat guna memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional pada hari Rabu, 20 September 2023.

TIM EVALUASI

Ketua : Dr. H. Adi Suryadi B, MA

Sekretaris : Nurjannah Abdullah, S.IP, MA

Anggota : 1. Seniwati, S.Sos, M.Hum, Ph.D

2. Ishaq Rahman, S.IP, M.Si

3. Aswin Baharuddin, S.IP, MA



Handwritten signatures of the evaluation team members, corresponding to the names listed on the left. The signatures are written in black ink on a white background.

HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

NAMA : RISWAN BIN SYARIFUDDIN

NIM : E061191102

PROGRAM STUDI : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

JENJANG : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul :

ANALISIS KEBIJAKAN EKSPANSI BUMN FARMASI DI ERA JOKO WIDODO

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain, penulis bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 12 September 2023

Yang menyatakan

A 1000 Rupiah postage stamp with a signature over it. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'REPUBLIK INDONESIA', '1000', 'METERAI', and 'PENYALURAN'. The serial number '8ED6AAKX638338166' is visible at the bottom. The signature is written in black ink over the stamp.

(RISWAN BIN SYARIFUDDIN)

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT. Dan shalawat kepada Rasulullah SAWW yang telah memberikan limpahan rahmat, berkah, dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Analisis Kebijakan Ekspansi BUMN Farmasi di Era Joko Widodo**” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Selama proses pengerjaan skripsi ini, berbagai hambatan maupun keterbatasan berhasil dilewati penulis. Skripsi ini tidak akan mungkin terwujud tanpa kontribusi berbagai pihak baik bantuan intelektual, dorongan moral, hingga material kepada penulis. Berkaitan dengan hal tersebut, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang mendalam terhadap beberapa pihak yang telah berkontribusi dalam pengerjaan skripsi ini:

1. Kepada kedua orang tua penulis, **Juhara** dan **Syarifuddin**. Orang yang selalu memberikan kepercayaan kepada penulis dalam mengejar cita-cita. Terima kasih banyak mama dan bapa untuk semua doa tulus dan pengorbanan yang dilakukan. Jalanku masih panjang, tapi semoga diriku tetap bisa berbakti kepada kalian. Untuk **Kak Santy** dan **Kak Agus**, terima kasih untuk semua bantuannya selama ini. Dan untuk ponakanku **Aufa, Ayra, dan Adek** yang diperut, terima kasih sudah mewarnai hidup penulis dengan senyum dan gelak tawa kalian. Sehat selalu yaaa.

2. Kepada **pacik Tamir, Alm. macik Daya, Kak Darma, Kak Ros, Kasmah,** dan **Tina**, terima kasih sudah menjadi orang tua dan saudara kedua penulis selama ini. Sehat selalu buat kalian semua.
3. Terima kasih kepada dosen pembimbing, **Pak Adi** dan **Kak Aswin** yang telah membimbing dan memberikan bantuan kepada penulis selama proses penyelesaian skripsi. Senang rasanya bisa berdiskusi dan mendapatkan banyak ilmu dari kalian. Terima kasih juga kepada dosen Departemen HI unhas, **Pak Darwis, Kak Agus, kak Jannah, Ibu Seni, Kak Bama, Ibu Puspa, Kak Atika,** dan **Pak Ishaq** yang telah memberikan banyak ilmu bermakna selama perkuliahan. Tidak lupa terima kasih penulis sampaikan kepada **Kak Rahma, Pak Rido,** dan **Kak Salni** yang banyak membantu penulis menyelesaikan urusan administrasi perkuliahan.
4. Kepada **Kak Dito** – Kakak, teman, *partner* diskusi, dosen, fans dortmund–terima kasih karena selalu mau direpotkan untuk berbagai hal. Senang bisa berkenalan dengan anda. Sukses selalu di mana pun jalur yang ditempuh.
5. Penulis juga ingin menyampaikan terima kasih kepada teman-teman seperjuangan, **Uci** yang hobi baca kata pengantar, **Alip, Icy, Nanda, Mufly, Uta,** dan **Saldi** yang selalu menemani penulis mengerjakan skripsi walaupun tidak dibantu ketik hehe. Semoga skripsinya bisa kelar cepat! Tidak lupa juga kepada **Uga**, terima kasih atas dorongan tipis-tipisnya. Semoga sehat selalu dan sukses menjadi wanita karir atau S2 bisa juga sih.
6. Kepada teman-teman **Tamu Kost, Amam, Putra, Dylan, Ica, Ica Nasrun, Dimas, Fiqri, Indra, Rini, Muti, Saka, Mas Wira, Mita,** dan **Rio**, terima

kasih untuk bantu-bantu dan ketawa-ketawanya. Tetap semangat di manapun kalian dan sampai jumpa lagi dengan versi terbaik kita masing-masing.

7. Terima kasih juga kepada teman-teman **HISTORIA, Odip, Cawang, Pandu, Kezia, Adit, Fira, Hadi, Maya, Nadya, Olaf, Sam, dan Ucing** yang sudah menemani masa-masa perkuliahan. Semoga hal-hal baik selalu terjadi di hidup kalian.
8. Tidak lupa juga penulis juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada **HIMAHI FISIP UNHAS** beserta orang-orang keren di dalamnya yang telah menjadi rumah untuk belajar, bergaul, dan berkembang. Banyak cerita yang terjadi di dalamnya, tapi satu hal yang pasti, HIMAHI tetap menjadi bagian penting dari proses perkembangan penulis selama ini. Semoga HIMAHI tetap berdiri kokoh dan menjadi tempat belajar bagi semua. Kepada **Kak Ryan, Kak Ikрана, Kak Ayix, Kak Rizky, Kak Gun, Kak Ainil, Kak Iun, Kak Ucil, Kak Togar, Kak Sukma, Kak Zulmi, Kak Caca, Kak Asrul, Kak Nita, Kak Ucup, Kak Tyas, Kak Novi, Kak Azhar, Kak Wais, Kak Icha, Kak Adnan, Kak Mina, dan Kak Sule**, terima kasih untuk bantuan dan diskusi-diskusinya selama ini. Terima kasih juga kepada **Mace Khalifah** dan **Kak Muli** yang selalu hangat dan penuh canda tawa.
9. Terima kasih juga untuk adik-adik HIMAHI **Ayi, Yaya, Eca, Aal, Iqbal, Aliyah, Anes, Sabina, Auni, Alifah, Balqis, Alya, Odie, Trio Anarko, Jill, Nuna, Ogi, Balqis, Karin, Warda**, dan beberapa yang penulis tidak

sempat sebutkan. Semoga kalian baik-baik saja di manapun berada. Untuk adik-adik DPO-ku, **Wiwi** bureng dan **Onel** penyiar, terima kasih masih mau sabar ~~berteman~~ dibuli. Sukses selalu adik.

10. Terima kasih juga kepada **Nurul, Indri, kak Fur, Widy, Hasan, Rajab, Via, Dara, Aida, Adel, Wafiq, Ling, Sherli, Iqbal, Qinin**, yang masih menerima penulis meskipun sudah meninggalkan Akademia Makassar. Sampai jumpa kawan.

11. Untuk teman-teman KKN 108 Galung, **Fira** sponsor palekko, **Tifah** hobi PP, **Alika** alarm semua orang, **Fifi** ngelag, **Asti** penguasa segala jenis ikan, **Aqilah** yang duduk GTA, dan tentunya **Bagas** kordesku. Senang bisa berkakaken (baca susah senang) dengan kalian. Apapun yang terjadi jangan hilang yaa.

12. Terima kasih juga kepada **Firman, Adi, Riri, Jeni, Ana, Lastri, Wiwi, Erik, Adi, Rahma, Siska, Wilda, Aldy, Ita, Yuli, Heril, Asril, Kezia, Ayu, Jihan, Ica, Lia**, dan beberapa orang lagi yang tidak dapat penulis sebutkan. Salam hangat untuk kalian semua.

13. Kepada **Chantika Maharani**, terima kasih sudah menjadi *partner* yang selalu dapat dipercaya dalam hal apapun dan menjadi teman berpikir yang menyenangkan selama pengerjaan skripsi ini. Tetap tumbuh dan berkembang can.

Akhir kata, skripsi Analisis Kebijakan Ekspansi BUMN farmasi di Era Joko Widodo telah menjadi salah satu perjalanan intelektual yang membutuhkan dedikasi dalam mengeksplorasi lensa pendekatan Marxisme. Semoga hasil

penelitian ini dapat memberikan pencerahan dan wawasan bagi pembaca, serta menjadi langkah kecil dalam memahami dinamika kebijakan publik yang mendukung kesehatan dan kesejahteraan masyarakat. Masukan yang diberikan oleh berbagai pihak sangat berharga dan selalu penulis nantikan. Pandangan dan saran lebih lanjut dapat disampaikan melalui riswansyarifuddin1990@gmail.com.

Salus Omnium!

Makassar, 12 September 2023

Riswan Bin Syarifuddin

ABSTRAK

Penelitian ini berfokus pada kebijakan ekspansi BUMN farmasi di era pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) dan dampaknya terhadap perekonomian Indonesia. Dengan mengadopsi pendekatan strategis relasional Jessop dan konsep perusahaan negara, penelitian ini berusaha mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan ekspansi BUMN farmasi serta menjelaskan bagaimana kebijakan tersebut berkontribusi terhadap dinamika ekonomi nasional. Hasil penelitian menemukan bahwa kebijakan ekspansi BUMN farmasi dalam era Jokowi dipengaruhi oleh dua faktor utama. Pertama, kondisi internal Indonesia yang telah mengalami peralihan menjadi negara kapitalis dan dominasi kelompok-kelompok kapitalis dalam rezim Jokowi yang memiliki pengaruh penting dalam berbagai aspek institusi negara. Kedua, kondisi sistem ekonomi internasional turut membentuk arah dan prioritas kebijakan ekspansi. Dampak kebijakan ini terlihat dalam beberapa aspek seperti perluasan pasar BUMN farmasi, penguatan sektor farmasi domestik, dan pendapatan BUMN farmasi meningkat. Dengan mengungkap faktor-faktor yang membentuk kebijakan ekspansi dan mengevaluasi dampak ekonominya, penelitian ini memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang bagaimana kebijakan tersebut mengarahkan sektor farmasi dan ekonomi Indonesia secara keseluruhan.

Kata Kunci: Perusahaan Negara, Ekspansi, BUMN Farmasi, Strategi Akumulasi, dan Jokowi

ABSTRACT

This study focuses on the expansion policy of state-owned pharmaceutical enterprises (SOEs) during the administration of Joko Widodo (Jokowi) and its implications for the Indonesian economy. Employing Jessop's relational strategic approach and the concept of state enterprises, this research aims to ascertain the determinants influencing the expansion policies of SOEs within the pharmaceutical sector; elucidating how these policies contribute to the broader dynamics of the national economy. The findings reveal that the expansion policy of pharmaceutical SOEs during the Jokowi era was significantly shaped by two principal factors. Firstly, the domestic landscape of Indonesia, which underwent a transition to a capitalist state and witnessed the ascendancy of capitalist entities within the Jokowi regime, thereby exerting substantial influence across various dimensions of state institutions. Secondly, the contours of the international economic system further steered the trajectory and priorities of the expansion policies. The reverberations of this policy are manifest across multiple dimensions, encompassing the enlargement of the pharmaceutical SOE market, the fortification of the domestic pharmaceutical sector, and the augmentation of revenue streams for the SOEs in question. By unearthing the factors underpinning the evolution of the expansion policy and appraising its economic ramifications, this study fosters a more profound comprehension of the policy's role in steering the pharmaceutical sector and shaping the holistic contours of the Indonesian economy.

Keywords: *State Owned Enterprises, Expansion, Pharmaceutical SOEs, Accumulation Strategy, and Jokowi*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	ii
ABSTRACT.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I	6
PENDAHULUAN	6
A. Latar Belakang	6
B. Batasan dan Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	15
D. Kerangka Konseptual & Definisi Operasional.....	16
1. Pendekatan Strategis Relasional.....	17
2. Perusahaan Negara	25
E. Metode Penelitian.....	29
1. Jenis Penelitian	29
2. Metode dan Jenis Data	29
3. Teknik Analisis Data	31
BAB II.....	33
TINJAUAN PUSTAKA	33
A. Pendekatan Strategis Relasional	33
B. Perusahaan negara.....	44
C. Penelitian Terdahulu Terkait Negara dan Ekspansi BUMN.....	53
BAB III	64

GAMBARAN UMUM	64
A. Sejarah BUMN Indonesia	64
B. Kebijakan Ekspansi BUMN Farmasi	79
BAB VI	87
ANALISIS KEBIJAKAN EKSPANSI BUMN FARMASI DI ERA JOKOWI	87
A. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Ekspansi BUMN farmasi	88
1. Faktor Domestik	88
2. Faktor Internasional	106
B. Dampak Kebijakan Ekspansi Terhadap Bumn Farmasi.....	115
BAB V.....	121
PENUTUP.....	121
A. Kesimpulan	121
B. Saran.....	122
DAFTAR PUSTAKA	124

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan perusahaan milik negara merupakan satu dari beberapa cara negara menjalankan tugasnya dalam menjamin kebutuhan masyarakat dan mewujudkan pembangunan dibidang ekonomi. Perusahaan-perusahaan ini tentunya berkaitan dengan kebijakan pemerintah untuk menguasai sektor-sektor yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat (Ma'arif, 2010). Di Indonesia, perusahaan negara atau lebih dikenal dengan sebutan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengalami perkembangan awal melalui kebijakan nasionalisasi perusahaan asing oleh pemerintah orde lama yang dituangkan dalam Undang-Undang no. 86 Tahun 1958 (Kementerian BUMN, 2019). Perusahaan-perusahaan ini diberikan tugas untuk mengelolah sektor-sektor tertentu yang berkaitan langsung dengan kehidupan masyarakat.

Secara historis, BUMN mulai mengalami perkembangan pesat di rezim orde baru meskipun krisis keuangan tahun 1998 telah memberikan dinamika tersendiri dalam tata cara pengelolaan BUMN. Hal ini dikarenakan adanya kesepakatan – *structural adjustment program* – antara *International Monetary Fund (IMF)* dan pemerintah Indonesia yang mewajibkan pemerintah untuk melakukan reformasi dan privatisasi BUMN serta mengurangi pembiayaan pemerintah dalam sektor publik (Hidayat, 2019). Kesepakatan ini mendapat berbagai respon dari masyarakat akibat

tata kelola BUMN yang cenderung berorientasi pasar dan maraknya praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme di dalamnya.

Ketika Jokowi menjabat pada tahun 2014, tata kelola BUMN mulai diperiksa kembali. BUMN di rezim Presiden Joko Widodo sering ditekankan sebagai “agen pembangunan” dan digunakan untuk berkontribusi bagi kemajuan bangsa (Kyunghoon, 2018). Hal ini yang kemudian menjadikan BUMN sebagai salah satu roda penggerak dalam upaya pembangunan Indonesia. Kebijakan ini dilandasi oleh adanya keyakinan bahwa BUMN mampu memperbaiki kegagalan pasar dan mendukung pemerintah yang terkendala secara fiskal untuk melakukan proyek pembangunan infrastruktur yang menunjang kehidupan masyarakat. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, pemerintah Indonesia gencar melakukan pembentukan perusahaan induk berbasis sektor atau *holdings* (Judhanto, 2018). BUMN akan didorong untuk memperluas ekspansi pasarnya agar memperoleh keuntungan.

Pembentukan *holdings* BUMN sebenarnya telah diwacanakan sejak tahun 1998 seiring adanya kesepakatan bantuan keuangan dari IMF. Melalui kesepakatan dengan IMF, pemerintah melakukan beberapa perubahan dalam tata kelola BUMN seperti melakukan privatisasi, pembentukan kementerian BUMN, serta pembentukan *holding* BUMN. Namun, pembentukan *holding* belum dapat diimplementasikan secara menyeluruh dikarenakan kebijakan pemerintah di waktu itu banyak

berfokus pada penjualan saham BUMN untuk membayar utang negara (Rakhman, 2017).

Kebijakan ini baru dikembangkan kembali oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Pemerintah melalui paket kebijakan revitalisasi mulai mengelompokkan BUMN menjadi 3 yaitu; 1) BUMN yang tetap berdiri, 2) BUMN yang digabungkan satu sama lain, dan 3) BUMN yang menjadi anak perusahaan (*holdings*) berbasis sektor (Kyunghoon, 2018). Meskipun demikian, orientasi kebijakan di era pemerintahan SBY banyak berfokus pada peningkatan profesionalitas dan perampingan BUMN untuk memperbaiki struktur dan tata kelola BUMN.

Hal ini berbeda dengan corak kebijakan Jokowi yang cenderung berpusat pada perluasan perusahaan karena pemerintah ingin mencari modal yang memungkinkan BUMN untuk melipatgandakan investasi dan pembentukan *holdings* menjadi komponen utama dari strategi kebijakan tersebut (Witular, 2016). Pemerintah dalam hal ini mendorong terjadinya perubahan signifikan di dalam BUMN dengan mengurangi persaingan antara BUMN dan menciptakan sinergi operasional. Melalui strategi ini, BUMN diharapkan memperoleh keuntungan yang lebih tinggi sehingga dapat membiayai ekspansi BUMN. Salah satu cara tersebut adalah dengan mempersiapkan BUMN menjadi ujung tombak perekonomian nasional agar lebih kompetitif dengan daya saing yang tinggi di dalam pasar global.

Hal ini yang kemudian membuat model pengelolaan *holdings* BUMN di era Jokowi lebih seragam dan luas. Pada tahap pertama,

pemerintah melalui kementerian BUMN berfokus pada enam sektor utama yaitu pertambangan, minyak dan gas, perumahan, infrastruktur, perbankan, dan pangan dengan mengangkat enam perusahaan yang sepenuhnya milik negara untuk bertindak sebagai perusahaan induk di sektor tersebut. Kebijakan ini kemudian diperluas di sektor lainnya seperti transportasi laut, manufaktur kapal dan alat berat, asuransi dan farmasi (Aspinall, 2015).

Keterlibatan aktif negara dalam pengelolaan dan ekspansi BUMN semakin terlihat jelas melalui penguatan struktur permodalan hingga penunjukan orang-orang tertentu dari koalisi Jokowi untuk menjalankan BUMN. Bahkan dalam beberapa kasus, Jokowi melakukan pendekatan yang bersifat interventif dalam pengelolaan BUMN (Patunru & Rahardja, 2015). Keterlibatan Jokowi melalui Kementerian BUMN dapat dilihat dari peningkatan jumlah Penyertaan Modal Negara (PMN) yang dimasukkan ke dalam BUMN. Data dari kementerian BUMN menunjukkan terdapat 3 BUMN yang mendapatkan PMN pada tahun 2013-2014 (era SBY) dan menjadi 43 BUMN pada tahun 2015-2016 (Rosana, 2021). Peningkatan PMN kepada berbagai BUMN bertujuan untuk mendukung ekspansi melalui pembentukan *holding* di sektor tertentu.

Dalam beberapa penelitian sebelumnya juga memperlihatkan peranan kebijakan negara dalam ekspansi BUMN secara global. Salah satunya adalah ekspansi oleh PT. Wijaya Karya di kawasan Afrika. Penelitian ini menyoroti peran pemerintahan Jokowi melalui 3 cara yaitu; 1) perencanaan terpusat dari pemerintah untuk menentukan target ekspansi

pasar; 2) pemerintah melakukan berbagai bentuk kerjasama ekonomi untuk mempermudah ekspansi; serta 3) meningkatkan bantuan keuangan (Lubis, 2020). Lebih lanjut, dijelaskan bahwa motivasi dari kebijakan ini bukan hanya untuk mencari laba tetapi juga dilandasi oleh kepentingan politik Jokowi dalam melegitimasi pemerintahannya.

Dalam penelitian lainnya juga memperlihatkan keterlibatan pemerintah dalam ekspansi *holding* BUMN di sektor semen. Keterlibatan langsung dari pemerintah dilakukan dengan mengimplementasikan kebijakan *rightsizing* BUMN. Bachtiar (2019) menjelaskan bahwa kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan sinergitas antar BUMN dan melakukan deregulasi agar mempermudah PT. Semen Indonesia memasuki pasar global. Pemerintah turut memberikan insentif berupa modal kepada PT. Semen Indonesia dalam upaya mengakuisisi perusahaan semen dari Vietnam (*Thang Long Cement Company*). Paket kebijakan ini yang kemudian memperkuat posisi PT. Semen Indonesia sebagai perusahaan semen terbesar di ASEAN.

Di sektor yang berbeda, Silalahi (2016) memaparkan bahwa peluang ekspansi BUMN sektor telekomunikasi dapat dilakukan melalui strategi lisensi yang dikombinasikan dengan aliansi karena dapat memberikan kesempatan peningkatan pendapatan bagi BUMN tersebut. Secara garis besar dapat dilihat bahwa strategi dan kebijakan pemerintah (kementerian BUMN) merupakan bagian dari seperangkat kebijakan untuk mendorong internasionalisasi BUMN. Pemerintah memainkan peranannya

dalam menciptakan iklim positif dalam perekonomian yang mendorong BUMN bertransformasi menjadi perusahaan multinasional.

Ekspansi pasar internasional tidak hanya dilakukan oleh BUMN padat modal, pemerintah turut terlibat dalam mendorong ekspansi pasar oleh BUMN pada karya. Salah satunya adalah BUMN di sektor farmasi (kesehatan). Pada tahun 2020, *holdings* BUMN di sektor farmasi dibentuk dengan adanya penambahan PMN dari pemerintah kepada Bio Farma yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah no. 76 Tahun 2019 dan Surat Keputusan Menteri Keuangan tentang penentuan besaran investasi pemerintah dalam kepemilikan saham PT. Bio Farma (Bio Farma, 2019). Keputusan ini sekaligus menandai pembentukan *holdings* BUMN farmasi (selanjutnya disebut BUMN farmasi) yang terdiri dari PT. Bio Farma (Bio Farma) sebagai induk perusahaan dan PT. Kimia Farma Tbk (Kimia Farma) serta PT. Indofarma Tbk. (Indofarma) sebagai anggota *holdings*.

Pada dasarnya, kebijakan tersebut muncul dari kebijakan pembangunan yang masif di lakukan Jokowi di berbagai sektor termasuk kesehatan. Hal ini seperti yang diarahkan oleh Jokowi melalui undang-undang no. 6 tahun 2016 tentang percepatan pembangunan industri farmasi dan produk kesehatan (Kimia Farma, 2020; Nazmi, 2018). Melalui inpres ini, BUMN diarahkan untuk lebih aktif dalam menjaga ketersediaan produk melalui inovasi bersama (*sinergitas*) antara Bio Farma, Kimia Farma, dan Indofarma dalam menyediakan produk farmasi. Secara spesifik, kebijakan ini bertujuan untuk menutupi ketergantungan impor obat dan alat kesehatan

dengan mendorong investasi pada sektor industri farmasi serta memfasilitasi kerjasama antara sektor industri farmasi dalam negeri dan luar negeri.

Berdasarkan uraian ini, dapat dilihat bahwa BUMN Farmasi di era Jokowi di dorong untuk melakukan penguatan kemandirian industri farmasi dan perluasan pasar secara global. Melalui rencana strategis pemerintah di sektor farmasi, Kementerian BUMN didorong untuk meningkatkan kemampuan BUMN farmasi tersebut dalam mengembangkan *biopharmaceutical*, vaksin, *Active Pharmaceutical Ingredients* (API), fasilitas kesehatan, dan sebagainya (Kementerian BUMN, 2016). Hal ini sejalan dengan peranan dari BUMN farmasi, di mana Bio Farma sebagai induk perusahaan untuk tetap menyediakan produk bioteknologi seperti vaksin, serum, *biosimilar*, dan *stem cell*. Sedangkan anak perusahaannya, Kimia Farma akan berfokus di produksi bahan baku farmasi, obat-obatan, kosmetik dan Indofarma akan menghasilkan produk herbal dan juga alat kesehatan (Kimia Farma, 2020).

Holdings BUMN farmasi (selanjutnya akan disebut BUMN farmasi) tersebut kemudian mulai memperluas rangkaian kerjasama internasionalnya di berbagai negara. Bio Farma misalnya, telah menjadi salah satu produsen vaksin polio terbesar dunia. Bahkan, Bio Farma merupakan satu-satunya BUMN farmasi yang mendapatkan izin produksi vaksin dari *World Health Organization* (WHO) dan memasok produknya di negara-negara kawasan Asia Tenggara, Timur Tengah, dan Afrika (Gultom,

2022). Hal ini tercermin melalui 65% pendapatan perusahaan merupakan hasil dari ekspor produk vaksinnya sementara selebihnya didapatkan melalui pasar dalam negeri (Bio Farma, 2019).

Di lain sisi, dalam laporan tahunan Kimia Farma (2019) turut dipaparkan bahwa obat-obatan yang dihasilkan Kimia Farma telah memasuki pasar negara di Eropa, Asia Tenggara, dan bahkan produk kosmetiknya telah menembus pasar Yaman, Korea Selatan, Uni Emirat Arab, Oman, Bahrain dan lain-lain. Sama halnya dengan Indofarma yang juga gencar membuka pasar internasional khususnya negara-negara Asia dan Afrika.

Fenomena tersebut memperlihatkan upaya yang dilakukan oleh BUMN terkait dalam mencari pasar baru melalui berbagai kerjasama internasional yang dilakukan. Hal ini difasilitasi oleh rezim Jokowi dengan memperbesar keterlibatan BUMN dalam memperkuat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan pembangunan infrastruktur nasional. Secara garis besar, pembahasan mengenai kebijakan ekspansi BUMN farmasi telah diteliti oleh beberapa akademisi dengan metode kualitatif.

Sebagian literatur yang berkaitan dengan *holdings* BUMN farmasi menyoroiti kebijakan *corporate action* (pembentukan *holding* BUMN) oleh pemerintah yang berdampak langsung pada harga saham BUMN farmasi (Rachman, 2022). Dalam penelitian kuantitatif lainnya, dipaparkan bahwa Bio Farma melakukan ekspansi pasar dengan memperbaiki kualitas vaksin dan kapasitas produksi agar mampu memenuhi

kebutuhan ekspor. Hal ini dilakukan melalui serangkaian strategi kerjasama dengan berbagai pihak (Widyana & Hasanah, 2019).

Berangkat dari pemaparan tersebut, penulis mengangkat judul penelitian ini dengan tujuan untuk mengisi kekurangan penelitian sebelumnya terutama pada kajian aspek-aspek yang memengaruhi kebijakan ekspansi BUMN farmasi di era Jokowi. Selain itu, dalam pandangan penulis meskipun terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang telah memberikan pemahaman terkait kiprah negara dalam pengelolaan BUMN, namun belum ada penelitian yang dilakukan secara spesifik terhadap BUMN farmasi dengan menggunakan kerangka teori ekonomi politik internasional. Sehingga hal ini perlu untuk diteliti agar mampu memberikan sebuah perspektif yang berbeda dari penelitian sebelumnya.

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Beranjak dari pemaparan latar belakang di sub-bab sebelumnya, maka penulis secara spesifik akan membahas tentang *holding* BUMN farmasi yang terdiri dari Bio Farma, Kimia Farma, dan Indofarma. Pembahasan ketiga BUMN ini dilakukan karena era pemerintahan Jokowi, ditandai dengan adanya kebijakan pembentukan *holdings* BUMN (salah satunya sektor farmasi) dan ekspansi pasar untuk mendorong pencarian laba melalui sinergitas antara BUMN. Sehingga pembahasan mengenai ekspansi BUMN farmasi tidak dapat dipisahkan terutama di era Jokowi karena adanya sinergitas dan keterlibatan dari pemerintah maupun induk *holding* yaitu Bio Farma.

Selain itu, penulis akan membatasi penelitian pada ekspansi yang dilakukan di kawasan Afrika sejak tahun 2019-2022. Alasan peneliti memilih rentan waktu tersebut dikarenakan rentan waktu ini menandakan implementasi kebijakan ekspansi BUMN di kawasan Afrika. Agar mempermudah, berikut merupakan rumusan masalah yang telah dirumuskan peneliti.

1. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kebijakan ekspansi BUMN farmasi di era Jokowi?
2. Bagaimana dampak kebijakan ekspansi terhadap BUMN farmasi?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang diajukan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk:

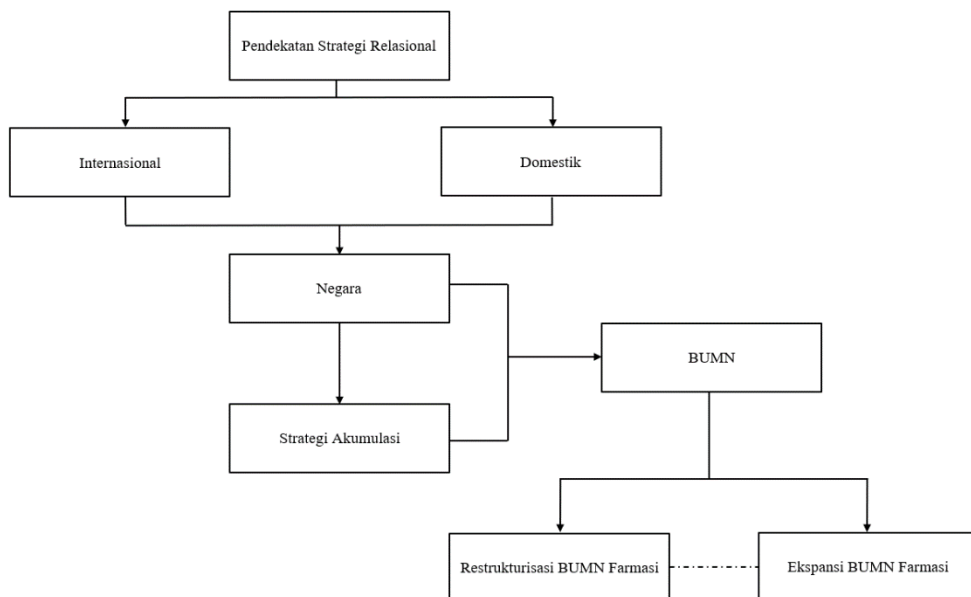
1. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan ekspansi BUMN farmasi.
2. Mengidentifikasi dampak dari kebijakan ekspansi terhadap BUMN farmasi.

Adapun secara spesifik, manfaat dari penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Dapat digunakan oleh pembaca khususnya mahasiswa/i studi hubungan internasional untuk memahami kajian aktor non-negara HI dalam hal ini perusahaan negara;

2. Menambah khazanah ilmu pengetahuan dan penelitian khususnya kajian ekonomi politik internasional dalam studi ilmu hubungan internasional;
3. Dapat dijadikan sebagai salah satu referensi bagi pemangku kepentingan baik dari pemerintah maupun instansi yang bergerak di sektor kesehatan dalam merancang kebijakan.

D. Kerangka Konseptual & Definisi Operasional



*Bagan 1 Kerangka Konseptual
sumber: penulis*

Berdasarkan bagan kerangka konsep penelitian di atas, maka dalam penelitian ini, penulis akan memanfaatkan pendekatan strategis-relasional dari Bob Jessop untuk memberikan sebuah analisis spesifik untuk memahami peranan negara dalam kebijakan ekonomi internasional terutama dalam kebijakan ekspansi ekonomi. Pendekatan tersebut memberikan gambaran terhadap kompleksitas dan perubahan negara

dengan melihat bagaimana negara dan seluruh elemen di dalamnya berinteraksi. Pemahaman negara secara konseptual diperlukan untuk mendapatkan gambaran lebih spesifik terhadap kebijakan negara dalam mengelola perusahaan (BUMN) dan perekonomiannya. Hal ini dikarenakan segala bentuk kebijakan yang dilaksanakan perusahaan negara tidak terlepas dari tindakan (perilaku) negara sebagai pemilik sebagian/keseluruhan saham perusahaan.

Penulis juga akan menggunakan konsep perusahaan negara untuk menjelaskan perilaku dan bentuk-bentuk BUMN – dalam hal ini BUMN farmasi – yang pada dasarnya bagian dari pemerintah Indonesia. Dalam artian, segala kebijakan maupun keputusan yang dilakukan pemerintah tidak terlepas dari aktor di dalamnya dan kebijakan tersebut dapat memengaruhi berbagai elemen lainnya (salah satunya BUMN). Adapun pemaparan spesifik dari kerangka konseptual penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Strategis Relasional

Bob Jessop (1983) dalam bukunya yang berjudul *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place* mengemukakan pendekatan strategi relasional yang menekankan pada interaksi antara struktur kekuasaan dan strategi yang ditempuh dalam membentuk hasil sosial dan politik. Secara historis, pendekatan ini dikembangkan dari teori negara Poulantzas (1978) yang menjelaskan bahwa negara merupakan hasil dari gabungan kekuatan antara fraksi sehingga menjadikan salah satu fungsi utamanya adalah untuk

menjaga kesatuan formasi sosial yang terbagi ke dalam kelas-kelas. Pendekatan ini memberikan beberapa fitur (alat analisis) seperti teori negara, strategi akumulasi, dan proyek hegemoni untuk menganalisis relasi sosial yang terjadi dalam negara (Jessop, 1983).

Dalam kaitannya dengan analisis kebijakan ekspansi BUMN farmasi, maka penulis akan menggunakan fitur-fitur ini untuk memberikan gambaran terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan kebijakan. Dalam pendekatan ini, Jessop (2013) menjelaskan bahwa negara merupakan entitas kompleks dan dinamis yang dibentuk oleh/dan membentuk hubungan sosial. Negara tidak dilihat sebagai entitas monolitik tetapi sebagai arena perjuangan dan negosiasi kepentingan di antara berbagai kekuatan kelompok sosial. Sehingga, setiap negara memiliki aspek perkembangan dan pembangunan yang berbeda-beda.

Penjelasan dari Jessop memberikan gambaran bahwa suatu negara tidak dapat dikategorikan sebagai negara kapitalis secara gamblang. Setiap negara memiliki karakteristik masing-masing yang melalui proses kompleks dari perkembangan historis dan transformasi sosial (2014). Dalam menganalisis perkembangan tersebut, maka perlu untuk melihat seberapa besar keterlibatan negara dalam menciptakan, memelihara atau mengembalikan kondisi yang diperlukan dalam proses akumulasi kapital di situasi tertentu (Jessop, 2002; Jessop, 1983). Ketika relasi kapital menjadi dominan dalam masyarakat, fungsi dan kebijakan negara menjadi semakin

berorientasi pada memfasilitasi dan mereproduksi akumulasi kapital¹. Adapun dalam prosesnya, perkembangan kapitalisme di setiap negara dipengaruhi oleh faktor internasional maupun domestik masing-masing negara.

Meskipun Jessop tidak memberikan klasifikasi kelas sosial secara spesifik, namun analisisnya konsisten dengan kerangka pemikiran Marxis yang mengidentifikasi borjuasi (kelas kapitalis) dan proletariat (kelas pekerja) sebagai kelas-kelas sosial utama dalam masyarakat kapitalis (Schwarz, 1989). Penting untuk dicatat bahwa klasifikasi kelas sosial dapat bervariasi tergantung pada kerangka teori dan konteksnya, dan analisis Jessop lebih berfokus pada hubungan antara negara dan kelas sosial daripada memberikan klasifikasi yang spesifik. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan dan tindakan negara dapat mencerminkan dan memperkuat hirarki sosial yang ada. Dalam konteks ini, negara dan seluruh institusi yang ada di dalamnya akan selalu memberikan keistimewaan struktural terhadap identitas, strategi, aktor, ruang atau waktu, maupun tindakan tertentu (Jessop, 2002).

Meskipun demikian, negara tetap memiliki otonomi dan bentuk kelembagaannya sendiri untuk menjalankan kekuasaan melalui berbagai mekanisme (Jessop, 2001). Negara tidak bersifat netral tetapi dipengaruhi

¹ Akumulasi kapital mengacu pada proses di mana kekayaan dan sumber daya dikumpulkan dan diinvestasikan untuk menciptakan profit dan memperluas aktivitas ekonomi. Ini melibatkan reinvestasi berkelanjutan dari keuntungan ke dalam aset produktif seperti pabrik, mesin, dan teknologi, dengan tujuan meningkatkan produksi dan menghasilkan lebih banyak kekayaan. Karl Marx menekankan bahwa akumulasi kapital adalah fitur pokok dalam ekonomi kapitalis.

oleh kelas dominan atau kekuatan sosial dan berfungsi untuk mereproduksi kepentingan kelompok tersebut. negara adalah arena strategi dimana sistemnya yang terstruktur akan lebih terbuka terhadap beberapa jenis strategi politik daripada yang lain.

Dengan demikian negara beserta segala institusinya akan lebih mudah diakses oleh kekuatan tertentu dibandingkan yang lainnya. Segala kekuasaannya diaktifkan melalui agen kekuatan politik tertentu dalam konjungtur tertentu (Jessop, 2013). Dalam konteks kebijakan ekspansi BUMN farmasi, negara memainkan peran penting dalam ekspansi BUMN dengan menetapkan kerangka kerja kelembagaan, memberikan dukungan dan sumber daya, serta mempengaruhi arah dan cakupan ekspansi. Kebijakan, peraturan, dan intervensi negara membentuk kondisi untuk ekspansi BUMN dan menentukan sejauh mana keterlibatan negara dalam perekonomian. Secara spesifik yang bertindak adalah politisi dan aparatur negara yang terletak di bagian dan tingkat tertentu dari sistem negara.

Dalam menjelaskan keterlibatan negara dalam akumulasi kapital, Bob Jessop menawarkan konsep strategi akumulasi dan proyek hegemoni sebagai konsep penting untuk menganalisis perkembangan kapitalisme di setiap negara. Konsep strategi akumulasi mengacu pada model dan pendekatan pertumbuhan ekonomi tertentu yang digunakan oleh negara untuk mempromosikan dan menjaga akumulasi kapital (Jessop, 1983). Konsep ini menguraikan kerangka kerja umum dan kebijakan yang

diperlukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan akumulasi modal.

Konsep strategi akumulasi mendefinisikan model pertumbuhan ekonomi tertentu beserta aspek-aspek di luar lingkup ekonomi yang beragam (prasyarat ekstra ekonomi) dan menguraikan strategi umum yang sesuai untuk mewujudkan model pertumbuhan tersebut. Keberhasilan pengimplementasian model pertumbuhan ekonomi tertentu terletak pada kemampuan untuk menyatukan berbagai momen dalam sirkuit kapital, seperti perbankan, industri, dan modal komersial di bawah hegemoni satu fraksi (Jessop, 1983). Dalam konteks ekspansi BUMN ke luar negeri, strategi akumulasi memainkan peran penting dalam menentukan langkah-langkah yang diambil oleh BUMN untuk memperluas kehadirannya di pasar internasional. Strategi akumulasi BUMN dalam ekspansi ke luar negeri melibatkan aspek-aspek seperti diversifikasi pasar, akses ke sumber daya, peningkatan daya saing, dan dukungan terhadap kebijakan pemerintah (Jessop, 1983).

Meskipun pada dasarnya tidak ada pola akumulasi yang universal untuk diadopsi negara karena negara dapat mengadopsi strategi yang berbeda berdasarkan kondisi historis, sosial, dan ekonomi tertentu. Namun, penerapan strategi akumulasi tertentu dalam negara selalu diartikan sebagai representasi dari kemenangan kepentingan dari suatu fraksi dominan dalam masyarakat. Kehadiran negara sangat penting dalam relasi kapital maupun berbagai relasi sosial dan politik lainnya.

Sebagian besar relasi ini terkait dengan produksi dan reproduksi modal yang dibentuk melalui koalisi antara kekuatan sosial dan politik yang berbeda, yang melibatkan fraksi yang berbeda dari kelas kapitalis dan aparatur negara (Al-Fadhat, 2019). Dalam ekspansi BUMN, pemerintah berperan dalam menentukan strategi akumulasi tertentu dengan melibatkan BUMN untuk mengalokasikan sumber daya, investasi, hingga upaya diversifikasi. BUMN dalam hal ini dapat mengadopsi strategi seperti integrasi vertikal, ekspansi horizontal, internasionalisasi, atau diversifikasi ke sektor-sektor baru. Selain itu, negara dapat memfasilitasi internasionalisasi akumulasi kapital melalui berbagai strategi seperti perluasan infrastruktur publik, penggunaan kredit negara untuk investasi ke negara luar, hingga mempromosikan integrasi dan perluasan sirkuit kapital² dalam skala internasional (Jessop & Overbeek, 2019).

Keterlibatan negara dalam akumulasi internasional tidak terlepas dari relasi kelompok kapitalis yang bervariasi. Keterlibatan kelompok ini dalam kebijakan negara dapat bervariasi tergantung pada konfigurasi kekuatan sosial yang ada (Jessop & Overbeek, 2019). Fraksi kapitalis ini, baik yang terorganisir maupun yang tidak terorganisir, dapat mempengaruhi pembentukan dan implementasi kebijakan negara melalui berbagai cara. Salah satunya melalui dukungan kepada partai politik atau pemerintah yang mewakili kepentingannya. Dukungan ini dapat berupa suara, finansial, atau

² Sirkuit kapital mengacu pada aliran modal yang berkelanjutan dalam ekonomi kapitalis. Secara spesifik, hal ini melibatkan pergerakan modal yang terdiri dari empat momen yang saling terkait: produksi, realisasi, distribusi, dan konsumsi.

dukungan dalam bentuk aksi kolektif seperti demonstrasi atau mogok kerja. Selain itu, kelompok ini juga dapat mempengaruhi kebijakan negara melalui akses mereka terhadap sumber daya ekonomi dan politik. kelompok yang memiliki akses yang lebih besar terhadap sumber daya ini cenderung memiliki pengaruh yang lebih besar dalam menentukan kebijakan negara (Putra, 2015).

Namun, Jessop melalui konsep proyek hegemoni yang dikembangkannya menjelaskan bahwa meskipun akumulasi kapital menjadi fokus utama ketika suatu negara mengembangkan ekonominya berdasarkan faktor struktural atau strategi politik, kelas dominan dalam negara tetap harus memperhatikan dinamika kepentingan kelompok lain. Hal tersebut bertujuan untuk menjaga agar lembaga-lembaga negara tetap terhubung dan masyarakatnya tetap bersatu dalam batas negara sekaligus mengurangi ancaman dari luar.

Proyek hegemonik merujuk pada strategi-strategi politik, ekonomi, maupun ideologi yang dilakukan oleh kelas dominan/hegemonik untuk membangun dan mempertahankan hegemoninya dalam masyarakat (Jessop, 1983). Proyek-proyek hegemonik memainkan peran penting dalam menjaga kesatuan substantif dalam negara. Secara garis besar, proyek hegemonik memberikan sebuah justifikasi terhadap penerapan strategi akumulasi kapital melalui gagasan kepentingan nasional — nasional populer (Jessop, 1983). Keberhasilan proyek hegemonik tergantung pada

kemampuannya untuk mengamankan konsesi material untuk menundukkan kekuatan sosial dan mempertahankan produktivitas ekonomi.

Proyek-proyek hegemonik, yang melibatkan mobilisasi dukungan di balik program aksi yang populer secara nasional, juga dapat mempengaruhi ekspansi BUMN. Proyek-proyek ini dapat memprioritaskan pembangunan ekonomi, kesejahteraan sosial, atau tujuan keamanan nasional. Proyek-proyek hegemonik membentuk arah dan prioritas negara secara keseluruhan dan mempengaruhi strategi ekspansi yang dikejar oleh BUMN.

Pemaparan mengenai pendekatan strategi relasional beserta beberapa konsep di dalamnya memberikan beberapa kesimpulan penting seperti, 1) negara merupakan arena perebutan kekuasaan antara berbagai kelompok kepentingan, 2) setiap negara memiliki karakteristik tersendiri dalam pelaksanaan strategi akumulasi, 3) kebijakan negara merefleksikan kemenangan kelompok sosial tertentu. Berdasarkan kesimpulan tersebut, analisis terhadap kebijakan ekspansi BUMN farmasi akan dilakukan dengan melihat secara historis restrukturisasi ekonomi-politik yang terjadi di tingkat domestik dan peranan yang dimainkan oleh berbagai kekuatan sosial dalam memengaruhi proses pembentukan Indonesia sebagai negara kapitalis. Untuk mendukung penjelasan ini, maka penulis akan menggunakan konsep perusahaan negara agar dapat memberikan gambaran spesifik mengenai relasi antara negara dan perusahaan negara dalam mode produksi.

2. Perusahaan Negara

Dalam perspektif klasik, perusahaan negara (BUMN) sering diartikan sebagai perusahaan yang dibentuk oleh pemerintah untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi atas nama pemerintah. Hal ini berakar dari pandangan bahwa bentuk-bentuk perusahaan ini hanya diciptakan oleh modal negara, dikelola oleh individu yang ditunjuk secara politik, dan disewa untuk melayani kebaikan kolektif negara pada umumnya — domestik (Kenton, 2020). Namun, dalam kondisi perekonomian kontemporer, perusahaan negara telah mengalami perubahan besar yang sebagian besar didorong oleh reformasi pasar yang melanda kawasan Eropa, Amerika Latin, dan Asia (Cuervo-Cazurra, Inkpen, Musacchio, & Ramaswamy, 2014). Kondisi ini telah menciptakan bentuk baru dari perusahaan negara yang lebih berorientasi pada pasar internasional.

Dalam perkembangannya, perubahan aspek kepemilikan dari negara ke swasta (privatisasi) menghasilkan pengurangan jumlah perusahaan negara (Cuervo-Cazurra, Inkpen, Musacchio, & Ramaswamy, 2014). Dalam beberapa kasus, negara melakukan privatisasi terhadap saham mayoritas dan mempertahankan saham minoritas yang disebut "saham emas" untuk tetap memberikan yang memberi negara "hak veto" terhadap keputusan penting dalam perusahaan seperti *merger*, akuisisi, maupun ekspansi (Musacchio & Lazzarini, 2014). Selain itu, negara juga menyimpan sebagian saham kepemilikannya di perusahaan yang diprivatisasi berbagi kepemilikan bersama para investor dan individu

melalui usaha patungan (*joint venture*) atau melalui penjualan saham secara parsial. Di beberapa negara, kepemilikan negara dilakukan dengan membentuk perusahaan induk, dana pensiun milik negara, bank pembangunan, atau dana kekayaan negara (Musacchio & Lazzarini, 2014). Perlu digarisbawahi bahwa perusahaan negara yang diprivatisasi sebagian atau secara keseluruhan tidak memutuskan keterlibatan negara dalam pengelolaan perusahaan. Perusahaan negara masih tetap memiliki relasi yang kompleks antara negara dan pasar.

Garner (2008) mendefinisikan perusahaan negara sebagai entitas otonom secara hukum yang dimiliki oleh negara dan beroperasi secara komersial. Lebih lanjut, Garner menjelaskan bahwa perusahaan negara dapat dikelompokkan berdasarkan tiga kriteria yaitu, 1) berdasarkan status hukum perusahaan, 2) cara kepemilikan negara dilaksanakan, 3) tingkat kepemilikan negara di perusahaan. Pengelompokan ini memberikan sebuah gambaran penting terhadap berbagai metode yang dapat diadopsi negara dalam perusahaan termasuk strategi internasionalisasi perusahaan.

Dalam hal ini, Garner (2008) menjelaskan bahwa perusahaan yang paling mungkin untuk terinternasionalisasi secara efektif adalah perusahaan yang dimiliki sepenuhnya negara. Hal ini dikarenakan perusahaan penuh milik negara memiliki dukungan modal dan strategi diplomasi dari negara untuk mempermudah proses pengembangan pasar di luar. Sejalan dengan perkembangan tersebut, negara tidak hanya berperan sebagai pemilik perusahaan tetapi juga sebagai pembuat regulasi.

Pemahaman terhadap aspek kepemilikan dan potensi internasionalisasi perusahaan ini yang kemudian akan digunakan dalam penelitian sebagai definisi operasional dalam melihat BUMN farmasi.

Secara garis besar, Marie Andersson (2010) menjelaskan bahwa terdapat kepentingan ekonomi dan kepentingan ideologi yang mendorong keberadaan sebuah perusahaan negara. Dalam praktiknya, sebagian besar negara menggabungkan kedua kepentingan tersebut untuk menjalankan perusahaan. Dorongan ekonomi maupun ideologi tersebut tidak terlepas dari esensi utama perusahaan negara sebagai entitas yang dimiliki publik (warga negara).

Namun dalam praktiknya, aparaturnegara yang diberikan tugas untuk bertindak sebagai aktor untuk mencapai tujuan sosial dan ekonomi perusahaan. Hal ini dikarenakan warga negara tidak memiliki mekanisme kontraktual seperti sistem insentif atau legalitas undang-undang yang memungkinkan mereka untuk menyelaraskan tujuan perusahaan dengan dengan kepentingan publik. Meskipun dalam beberapa kasus, kepentingan para aparaturnegara (negara) tidak sejalan dengan kepentingan publik walaupun dipilih melalui sistem demokrasi elektoral (Vasta, 2010). Hal ini mengakibatkan adanya kegagalan dalam mencapai tujuan ideal perusahaan.

Sebagian besar perusahaan negara saat ini memiliki kesamaan tujuan pembentukan yaitu kebutuhan menjaga kestabilan pasar, investasi kesejahteraan sosial, hingga kebutuhan akan lapangan kerja di negara asal. Tujuan-tujuan ini telah menghasilkan proses transformasi signifikan

perusahaan negara untuk menjadi perusahaan multinasional dengan melakukan ekspansi pasar melalui ekspor bahan baku atau produk energi untuk memberikan devisa kepada pemerintah dalam negeri (Almamari, 2014).

Dalam perkembangannya, perusahaan negara telah terlibat dalam ekspansi internasional melalui berbagai strategi pasar yang berbeda. Tujuan perusahaan negara tidak hanya ekonomi, tetapi juga mencakup aspek sosial dan politik. Terdapat dorongan ekonomi dan ideologi yang mendorong keberadaan perusahaan negara, dengan pemikiran bahwa negara dapat memainkan peran ganda sebagai pemilik dan regulator pasar. Selain itu, perusahaan ini telah dipandang sebagai alat bagi negara untuk melaksanakan kebijakan luar negeri dan tujuan akumulasi kapital serta tetap mewujudkan kepentingan sosial dan ekonomi masyarakat.

Secara garis besar, perusahaan negara sering diciptakan dengan tujuan untuk mendominasi pasar domestik sehingga pengalaman internasionalisasi yang terbatas. Oleh karena itu, perusahaan negara yang memiliki pengalaman internasional akan menyesuaikan dan bahkan cenderung menerapkan strategi domestiknya di pasar internasional. Dalam hal ini, Forsgren (2007) menjelaskan bahwa ketika keputusan internasionalisasi telah dibuat, perusahaan akan merumuskan kerangka strategi untuk melakukan ekspansi internasional dengan mempertimbangkan kondisi geografis dan kondisi perekonomian

internasional (penjelasan lebih spesifik akan dilakukan pada bab selanjutnya).

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian serta kerangka konseptual yang telah dijabarkan sebelumnya, maka penelitian ini akan menggunakan metode penelitian analisis-kualitatif. Metode tersebut dilakukan agar dapat mempermudah analisis keterkaitan dan pengaruh antara variabel penelitian. Penelitian kualitatif memandang berbagai masalah sebagai suatu kesatuan yang tidak terpisahkan dari kondisi lainnya yang bersatu dalam sebuah konteks. Dalam hal ini, variabel penelitian tidak dapat dipahami tanpa melihat posisi keterkaitannya dalam satu konteks secara keseluruhan (Farida Nugrahani, 2014). Adapun variabel dalam penelitian ini adalah “pemerintahan Joko Widodo (Jokowi)” sebagai variabel independen yang mempengaruhi “Kebijakan Ekspansi BUMN Farmasi” sebagai variabel dependen.

2. Metode dan Jenis Data

Pada dasarnya, data-data penelitian terdiri dari seluruh bentuk informasi yang harus ditelusuri, dikumpul dan dipilah oleh peneliti. Secara garis besar, data tersebut terdapat di segala sesuatu yang menjadi bidang dan target dari penelitian (Subroto, 1992). Berdasarkan hal ini, maka data yang akan digunakan pada penelitian ini bersumber dari data sekunder. Lebih spesifik, penulis akan menggunakan metode studi

kepustakaan dalam upaya mengumpulkan data yang berkaitan dengan topik dan variabel penelitian. Adapun sumber data dapat berupa buku, jurnal, artikel berita, maupun artikel di situs-situs resmi lainnya. Sumber data tersebut diperoleh melalui perpustakaan maupun lembaga-lembaga terkait seperti:

a. Perpustakaan Universitas Hasanuddin

Penulis melakukan penelusuran referensi baik *e-journal* dan *e-book* di Perpustakaan Universitas Hasanuddin yang memiliki relevansi terhadap topik penelitian seperti “kebijakan luar negeri Indonesia”, “BUMN farmasi”, dan beberapa penelitian-penelitian terdahulu untuk dijadikan sebagai referensi. Hal ini juga dilakukan untuk mempermudah penulis melakukan komparasi penelitian.

b. Perpustakaan Departemen HI Universitas Hasanuddin

Penulis mengumpulkan beberapa buku teori HI dan skripsi sebagai referensi kerangka konseptual. Penulis turut menelaah beberapa *e-journal* (WANUA) untuk memperdalam kajian mengenai kebijakan luar negeri Indonesia.

c. Perpustakaan HIMAHI FISIP UNHAS

Penulis juga melakukan pengumpulan referensi yang berkaitan langsung dengan “pendekatan strategi relasional” serta beberapa tulisan artikel yang membahas mengenai “kebijakan ekspansi ekonomi” dalam studi Hubungan Internasional yang terdapat di bank data keilmuan HIMAHI. Selain itu, terdapat beberapa buku yang merujuk pada

pemikiran Bob Jessop, Nicos Poulantzas, Henk Overbeek, Antonio Gramsci, dan lain-lain yang dapat digunakan untuk menyelesaikan penelitian.

d. Internet

Selain mengumpulkan referensi melalui buku dan jurnal, penulis turut mengakses beberapa data dengan mengakses situs resmi seperti Kementerian Keuangan, Kementerian BUMN, Bio Farma, Kimia Farma, dan beberapa situs lainnya. Penulis turut melakukan pencarian data melalui situs berita yang terpercaya untuk membantu dalam menjelaskan fenomena yang terjadi.

3. Teknik Analisis Data

Miles & Huberman (1984) menjelaskan bahwa dalam menganalisis data diperlukan 3 unsur utama yaitu, 1) reduksi dan seleksi data, 2) pemaparan data, dan 3) pembuatan kesimpulan data. Ketiga unsur tersebut harus dilakukan ketika membuat analisis data kualitatif dikarenakan relasi dan keterkaitan antara ketiganya akan menentukan pengambilan kesimpulan sebagai hasil akhir penelitian.

Berdasarkan hal tersebut, penulis akan melakukan analisis terhadap data kualitatif dan melakukan penarikan kesimpulan berdasarkan hubungan dan pola yang terdapat pada data. Secara spesifik, penulis terlebih dahulu akan mengumpulkan data-data terkait industri farmasi di Indonesia beserta kebijakan ekspansi BUMN farmasi. Kemudian penulis akan menelusuri dengan menggunakan

pendekatan strategi relasional untuk menarik kesimpulan sekaligus menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini, akan dilakukan pemaparan dengan berfokus pada 2 pembahasan. Pertama, penulis akan memaparkan secara spesifik tentang pendekatan strategis relasional yang akan mencakup penjelasan definisi konseptual dan operasional negara beserta kaitannya dengan proses akumulasi kapital. Selain itu, penulis juga akan memaparkan dengan lebih spesifik mengenai konsep perusahaan negara untuk memberikan gambaran keterlibatan negara di dalamnya. Fokus kedua, akan dilakukan dengan memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai kebijakan pemerintah Indonesia dan BUMN untuk memperjelas aspek kebaruan dari penelitian yang dilakukan. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

A. Pendekatan Strategis Relasional

Secara historis, terdapat berbagai perdebatan dalam mendefinisikan negara dari berbagai pemikir maupun paradigma. Secara spesifik, kajian marxisme (terutama marxisme dalam HI) juga terjadi perdebatan tentang negara yang berangkat dari berbagai perbedaan bentuk pendekatan. Beberapa pemikir mencoba untuk mengartikan negara melalui manifesto komunis, beberapa menjadikan das kapital sebagai titik mula, dan beberapa menjadikan beberapa karya awal dari Karl Marx sebagai patokan (Sangaji, 2011).

Salah satu teori yang berkembang dan diadopsi secara meluas dalam kajian marxisme adalah teori negara yang menggunakan pendekatan institusional. Namun, beberapa pemikir menilai teorisasi ini telah mereduksi karakter kelas negara menjadi pertanyaan sosiologis tentang afiliasi kelas elit politik dan/atau pertanyaan politis tentang kepentingan ekonomi tertentu yang segera diajukan oleh keputusan pemerintah dan 'non-keputusan' (Schwarz, 1989). Hal ini dikarenakan negara diartikan dalam definisi institusional sempit yang mirip dengan ilmu sosial dan politik ortodoks.

Pendekatan semacam itu memiliki kesulitan teoritis yang jelas bagi materialisme historis karena cenderung memperlakukan negara sebagai "alat" yang terpisah dari institusi lain dan/atau sebagai entitas terpisah yang terlibat dalam hubungan eksternal dengan struktur lain. Hal ini mengindikasikan bahwa otonomi relatif negara menjadi total dan hubungan internal yang kompleks antara berbagai tingkat formasi sosial yang didominasi oleh mode produksi yang ditentukan diabaikan (Schwarz, 1989). Secara singkat, catatan ortodoks tentang hubungan antara basis ekonomi dan struktur politik atau bahkan catatan lebih lanjut tentang hubungan antara berbagai struktur dalam masyarakat, menunjukkan bahwa sebagian besar analisis Marxis akan menghindari pendekatan institusional langsung. Meskipun demikian, banyak penelitian mengadopsi definisi institusional dalam kaitannya dengan pendekatan instrumentalis dengan keyakinan yang salah bahwa hal ini cukup untuk menetapkan sifat kelas kekuasaan negara (Jessop, 1982). Hal ini terlihat dalam beberapa karya

terutama dari Ralph Miliband yang berjudul *The State in Capitalist Society* (Sangaji, 2011).

Dalam hal ini, Bob Jessop mengajukan teorisasi negara dengan mengembangkan gagasan dari Poulantzas untuk mengkritik penafsiran negara sebagai sebuah alat. Pendekatan ini hadir sebagai tanggapan terhadap keterbatasan beberapa pendekatan tradisional dari berbagai tradisi pemikiran seperti marxisme, teori kritis, dan post-strukturalisme dalam mengembangkan pemahaman mengenai hubungan sosial dalam negara. Melalui pendekatan strategis relasional (*strategic-relational approach*), Jessop memberikan sebuah kerangka konseptual mengenai negara dan menjelaskan bahwa pada dasarnya negara adalah hubungan sosial (Jessop, 2009). Lebih lanjut, kekuasaan negara merupakan kondensasi yang dimediasi secara institusional dari perubahan keseimbangan kekuatan politik. Melalui penjelasan ini, Jessop memberikan beberapa fitur penting dari pendekatan strategis relasional terhadap negara dan kekuasaan negara. Pendekatan ini mengakui bahwa pola kondensasi yang berbeda dapat terjadi sesuai dengan dominasi prinsip-prinsip masyarakat yang berbeda.

Penjelasan tersebut menandakan bahwa negara tidak berdiri sendiri tetapi merupakan hasil dari relasi kompleks antara berbagai elemen baik individu, kelompok, dan lembaga di dalamnya (Jessop, 1982). Dalam pandangan Jessop, klaim ini dapat diartikan ulang dengan mengemukakan proposisi bahwa kekuasaan negara, yang tercermin melalui tindakan intervensi negara, sebenarnya merupakan hasil dari upaya mengimbangi

kekuatan politik yang saling berinteraksi. Sebagaimana yang diutarakan Poulantzas (1978) bahwa negara merupakan hasil dari gabungan kekuatan antara fraksi sehingga menjadikan salah satu fungsi utamanya adalah untuk menjaga kesatuan formasi sosial yang terbagi ke dalam kelas-kelas.

Dalam artian bahwa tindakan intervensi negara yang berhasil atau efektif memperlihatkan kekuatan politik yang berbeda-beda baik dari dalam maupun luar yang saling berinteraksi dan berbaur dalam suatu pola yang menghasilkan dampak nyata. Negara tidak bersifat netral tetapi berfungsi sebagai titik keseimbangan. Posisi di mana berbagai kepentingan dan kekuatan politik berinteraksi, bersaing, maupun berkolaborasi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (Jessop, 1982). Negara merupakan arena di mana dinamika keseimbangan kekuasaan dan relasi sosial kompleks terjadi dan membentuk hasil-hasil konkret dalam kebijakan dan tindakan intervensi negara. Perlu digarisbawahi bahwa meskipun negara merupakan arena perebutan berbagai kepentingan di dalamnya namun negara memiliki peran dalam memilih dan mengarahkan tindakan dan dukungan yang akan diberikan kepada berbagai kepentingan dan kekuatan sosial-politik.

Hal ini dijelaskan Jessop (1983) melalui konsep seleksi strategis yang menjelaskan bahwa negara adalah tempat strategi dimana sistemnya yang terstruktur akan lebih terbuka terhadap beberapa jenis strategi politik daripada yang lain. Dengan demikian negara beserta segala institusinya akan lebih mudah diakses oleh kekuatan tertentu dibandingkan yang lainnya. Singkatnya, negara tidak menjalankan apa-apa karena segala

kekuasaannya diaktifkan melalui agen kekuatan politik tertentu dalam konjungtur³ tertentu. Secara spesifik yang bertindak adalah politisi dan aparatur negara yang terletak di bagian dan tingkat tertentu dari sistem negara.

Hal ini mencerminkan realitas bahwa negara selalu terlibat dalam dinamika politik yang lebih besar dan keputusan-keputusan yang diambil akan memiliki dampak yang beragam tergantung pada konteks politik dan kepentingan yang ada. Dalam konteks ini, negara dan seluruh institusi yang ada di dalamnya akan selalu memberikan keistimewaan struktural terhadap identitas, strategi, aktor, ruang atau waktu, maupun tindakan tertentu (Jessop, 2002). Meskipun terdapat "selektivitas struktural" namun hal ini tidak mengindikasikan bahwa dampaknya akan selalu menguntungkan satu kelas atau kelompok kepentingan tertentu (Jessop, 2013). Dengan kata lain, interaksi di dalam sistem negara tidak selalu terjadi dalam arah yang sama atau menguntungkan pihak tertentu, karena ada banyak unsur yang mempengaruhi dinamika sistem negara termasuk konflik internal dan perjuangan politik.

Beranjak dari penjelasan tersebut, Jessop menjelaskan bahwa negara tidak dapat dikategorikan sebagai negara kapitalis secara gamblang. Hal ini dikarenakan setiap negara memiliki karakteristik masing-masing yang melalui proses kompleks dari perkembangan historis dan transformasi

³ Dalam perekonomian makro, hal ini merujuk pada realitas yang terjadi dalam aktivitas perekonomian yang tidak selalu berkembang secara teratur dari satu periode ke periode lainnya tetapi mengalami kenaikan atau kemunduran yang selalu fluktuatif.

sosial (Jessop, 2002). Hal ini senada dengan Poulantzas (1978) yang menjelaskan bahwa transformasi negara menjadi negara kapitalis bukan melalui proses linier atau terjadi tanpa alasan spesifik tetapi perubahan ini dalam pandangannya merupakan suatu proses yang melibatkan serangkaian perjuangan dan transformasi yang terjadi dalam konteks perjuangan kelas dan perubahan keseimbangan kekuasaan antara kekuatan sosial yang berbeda. Ketika relasi kapital menjadi dominan dalam masyarakat, fungsi dan kebijakan negara menjadi semakin berorientasi pada memfasilitasi dan mereproduksi akumulasi kapital. Jika berkaca pada prosesnya, perkembangan kapitalisme suatu negara sangat dipengaruhi oleh dinamika sistem internasional dan faktor domestik negara.

Analisis Jessop mengacu pada teori Marx, yang memandang kapitalisme sebagai mode produksi spesifik yang ditandai dengan adanya kepemilikan pribadi terhadap alat produksi dan eksploitasi tenaga kerja (Alvian, 2016). Negara menjadi kapitalis ketika secara struktural terintegrasi ke dalam mode produksi kapitalis dan melayani kepentingan kelompok kapitalis yang dominan. Hal ini ditandai dengan perannya dalam memfasilitasi dan mengatur akumulasi kapital, penegakan hak kepemilikan privat, dan menyediakan infrastruktur dan kebijakan yang dibutuhkan untuk menopang keberlangsungan mode produksi (Jessop, 2002). Negara kapitalis dilihat sebagai sebuah entitas yang terdiri dari beragam kelompok sosial yang berinteraksi dan beroperasi dalam konteks politik dan ekonomi tertentu. Institusi tersebut mencakup lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif

dan berbagai badan pengatur dan birokrasi lainnya. Dalam kerangka ini, negara kapitalis dibentuk berdasarkan kepentingan kelompok dominan dan hubungan kekuasaan dalam masyarakat.

Kelas kapitalis dapat terdiri dari berbagai fraksi yang berbeda dengan kepentingan tersendiri. Fraksi-fraksi ini dapat mencakup kapitalis industri, yang memiliki dan mengendalikan fasilitas manufaktur dan produksi, kapitalis keuangan, yang mengendalikan dan mengambil untung dari sektor keuangan, dan kapitalis komersial, yang terlibat dalam perdagangan dan distribusi (Jessop, 2013). Kelompok ini memiliki dan mengendalikan alat-alat produksi sehingga dapat memberikan pengaruh atas negara melalui berbagai metode seperti lobi, pembiayaan kampanye, keterlibatan dalam pemerintahan, dan sebagainya. Pengaruh ini memungkinkan kelompok dominan untuk membentuk kebijakan dan peraturan negara dengan cara yang menguntungkan kepentingan ekonominya.

Namun, sebagaimana yang dijelaskan Poulantzas bahwa negara bukan sekadar alat atau gudang kekuasaan yang dipegang oleh kelas dominan yang terletak di luarnya. Hal tersebut berarti bahwa negara bukan hanya arena bagi kelas dominan untuk menjalankan kekuasaannya atas orang lain. Sebaliknya, Poulantzas menyarankan bahwa negara adalah wadah organisasi strategis untuk kelas dominan dalam hubungannya dengan kelas yang didominasi (Jessop, 2014). Beranjak dari sini, negara kapitalis dipahami sebagai institusi yang tetap memiliki otonomi namun tindakannya

dapat dipengaruhi oleh kekuatan sosial dan dinamika politik lainnya. Dalam struktur kapitalisme modern, negara difungsikan untuk melindungi sistem akumulasi kapital dan bukan sepenuhnya memihak kepada kelas kapitalis.

Bob Jessop berusaha menjelaskan keterlibatan negara dalam akumulasi kapital melalui konsep strategi akumulasi dan proyek hegemoni. Konsep strategi akumulasi mengacu pada model dan pendekatan pertumbuhan ekonomi tertentu yang digunakan oleh negara untuk mempromosikan dan menjaga akumulasi kapital (Jessop, 1983). Konsep ini menguraikan kerangka kerja umum dan kebijakan yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan akumulasi modal.

Konsep strategi akumulasi mendefinisikan model pertumbuhan ekonomi tertentu beserta aspek-aspek di luar lingkup ekonomi yang beragam (prasyarat ekstra ekonomi) dan menguraikan strategi umum yang sesuai untuk mewujudkan model pertumbuhan tersebut. Keberhasilan pengimplementasian model pertumbuhan ekonomi tertentu terletak pada kemampuan untuk menyatukan berbagai momen dalam sirkuit kapital, seperti perbankan, industri, dan modal komersial di bawah hegemoni satu fraksi (Jessop, 1983).

Meskipun pada dasarnya tidak ada pola akumulasi yang universal untuk diadopsi negara karena negara dapat mengadopsi strategi yang berbeda berdasarkan kondisi historis, sosial, dan ekonomi tertentu. Namun, strategi akumulasi tertentu yang di implementasikan oleh suatu negara selalu diartikan sebagai sebuah refleksi dari kemenangan kepentingan suatu

fraksi dominan dalam masyarakat. Dalam artian, ketika negara mengambil suatu kebijakan tertentu maka hal tersebut merefleksikan kepentingan kelompok yang berkuasa.

Dalam prosesnya, strategi akumulasi dapat dikembangkan dan membentuk penerapan strategi akumulasi di tingkat domestik maupun secara internasional (Bryan, Harvie, Rafferty, & Tinel, 2020). Glassman (1999) dalam *State power beyond the territorial trap: the internationalization of the state* menjelaskan fenomena tersebut sebagai internasionalisasi negara. Secara sederhana, hal ini diartikan sebagai kondisi ketika aparatur negara (pemerintah) memiliki kecenderungan untuk memfasilitasi internasionalisasi akumulasi kapital melalui berbagai metode dan kebijakan. Aktivitas ini melibatkan berbagai fraksi kapital dan elit politik dalam pemerintahan yang memainkan peran penting dalam memfasilitasi ekspansi kapital melalui proyek kerjasama ekonomi internasional (Al-Fadhat, 2019).

Internasionalisasi pasar tidak hanya diartikan sebagai peningkatan arus modal melintasi batas-batas negara. Dalam pandangan Palloix (1977) internasionalisasi merupakan sebuah relasi sosial yang diekspresikan melalui tiga arus sirkuit kapital yang saling terkait yaitu, 1) sirkuit produktif atau produksi komoditas, 2) sirkuit komoditas atau penjualan komoditas, dan 3) sirkuit uang atau akumulasi modal. Ketiga arus sirkuit kapital ini telah dapat menjelaskan ekspansi modal yang dilakukan negara dalam skala luas. Pertama, internasionalisasi sirkuit komoditas

dilakukan melalui perluasan perdagangan dunia. Kedua, internasionalisasi akumulasi modal dalam bentuk investasi portofolio usaha di luar negeri. Ketiga, internasionalisasi sirkuit produktif berkembang melalui meningkatnya hubungan antara kapitalis dalam jaringan produksi yang terletak di luar negara asalnya (Al-Fadhat, 2019; Al-Fadhat, 2023). Ketiga hal ini memperbesar pengaruh ekonomi negara secara global.

Dalam proses internasionalisasi akumulasi kapital, fraksi kapital internasional— kelompok kapitalis yang mendukung internasionalisasi pasar — menjadi aktor penting dalam perekonomian internasional kontemporer melalui restrukturisasi aliansi sosial dan politik negara (Al-Fadhat, 2023). Dengan demikian, berbagai perubahan dalam kebijakan-kebijakan strategis negara yang mendorong ekspansi internasional dari berbagai sektor bisnis dibentuk melalui aliansi sosial dan politik yang kompleks yang dihasilkan dari meningkatnya orientasi internasional dari kelas kapitalis atau kelompok bisnis. Strategi akumulasi yang berhasil tidak hanya memajukan kepentingan langsung dari fraksi kapitalis yang berbeda tetapi juga mengamankan kepentingan jangka panjang dari fraksi hegemonik.

fraksi-fraksi kapitalis ini memiliki keterkaitan erat dengan negara melalui berbagai bentuk. Fraksi kapitalis dapat membangun hubungan langsung dengan elit politik melalui saluran politik maupun asosiasi bisnis. Secara spesifik, negara diisi oleh banyak kapitalis dan kuat terlibat dalam politik. Sebagai hasilnya, fraksi kapitalis berhasil memiliki kontrol langsung

atas partai-partai politik dan badan-badan pemerintah strategis (Khamdan, 2022). Perlu juga dicatat bahwa badan dan lembaga negara bukanlah entitas yang homogen. Sebagian besar lembaga birokrasi memiliki hubungan dengan kekuatan sosial dan kepentingan modal yang berbeda. Namun, bagian-bagian tertentu dalam aparaturnya secara kuat mewakili kepentingan sebagian besar fraksi modal internasional (Cox, 1987). Konseptualisasi ini merujuk pada lembaga-lembaga seperti kementerian keuangan, kementerian perdagangan dan industri, presiden atau perdana menteri, yang merupakan aktor penting dalam penyesuaian kebijakan ekonomi domestik ke tahap internasional.

Namun, hal ini tidak merefleksikan dari adanya kondisi penerimaan utuh dari kelas lainnya. Meskipun terdapat kekuatan fraksi hegemonik, aspek penerimaan terhadap penerapan suatu kebijakan diperlukan untuk menghindari konflik kelas (Hoare & Smith, 1999). Dalam hal ini, Jessop menggunakan konsep proyek hegemoni dalam menjelaskan aspek penerimaan strategi akumulasi tertentu dalam negara. Proyek hegemonik merujuk pada strategi politik, ekonomi, maupun ideologi yang dilakukan oleh kelas dominan/hegemonik untuk membangun dan mempertahankan hegemoninya dalam masyarakat (Jessop, 1983). Proyek-proyek hegemonik memainkan peran penting dalam menjaga kesatuan substantif dalam negara. Secara garis besar, proyek hegemonik memberikan sebuah justifikasi terhadap penerapan strategi akumulasi kapital melalui gagasan kepentingan nasional—nasional populer (Jessop,

1983). Keberhasilan proyek hegemonik tergantung pada kemampuannya untuk mengamankan konsesi material untuk menundukkan kekuatan sosial dan mempertahankan produktivitas ekonomi.

Hal ini senada dengan penjelasan Antonio Gramsci bahwa negara merupakan seluruh aktivitas praktis dan teoritis kompleks yang digunakan oleh kelas penguasa untuk menjustifikasi dan mempertahankan dominasinya melalui caranya membuat kelas-kelas lain melakukan penerimaan/persetujuan terhadap dominasinya (Saull, 2017). Perjuangan untuk membangun akumulasi sebagai prinsip hegemonik biasanya melampaui perjuangan kelas, bahkan dipahami secara luas. Secara spesifik gramsci menjadikan nilai-nilai, norma, visi, wacana, bentuk linguistik, dan sebagainya sebagai elemen utama dalam mengatur kekuatan produktif tertentu dan hubungan produksi. Dalam hal ini, blok historis dibentuk secara historis dan direproduksi secara sosial antara basis ekonomi dan suprastruktur politik-ideologis dari formasi sosial.

B. Perusahaan negara

Perusahaan negara atau BUMN secara tradisional sangat dilindungi oleh negara untuk mencegah terjadinya persaingan. Hal ini menimbulkan perdebatan tentang kiprah negara sebagai pemilik perusahaan dalam beberapa kajian keilmuan dengan mengevaluasi kinerja perusahaan negara. Meskipun hasil dan efektifitasnya berbeda-beda, namun para pemikir mengakui bahwa kepemilikan negara melibatkan relasi yang kompleks dan dinamis antara negara, perusahaan, dan pasar (Duanmu,

2014). Dalam hal ini, Garner (2008) mendefinisikan perusahaan negara sebagai entitas otonom secara hukum yang dimiliki oleh negara dan beroperasi secara komersial.

Benang merah dari sejarah perkembangan perusahaan negara dapat ditelusuri setidaknya sejak tahun 1970-an. Pada periode ini, monopoli negara dalam sektor tertentu melalui BUMN mulai dideregulasi dan aset milik negara didivestasi melalui privatisasi. Kebijakan ini secara garis besar menghasilkan perluasan peran sektor swasta di berbagai sektor dan pengurangan keterlibatan negara (Som, 2022). Selain itu, gelombang privatisasi telah menjadikan sebagian besar BUMN terinternasionalisasi dan menjadi aktor ekonomi penting bersama perusahaan multinasional (MNC) di dunia. Dalam sebuah tulisan yang berjudul *Governments as owners: globalizing state-owned enterprises*, menekankan bahwa internasionalisasi perusahaan negara dan berbagai kebijakan yang dibuat negara telah menjadi fenomena penting dalam bisnis internasional (Cuervo-Cazurra, Inkpen, Musacchio, & Ramaswamy, 2014). Hal ini dikarenakan, dalam beberapa dekade terakhir, terjadi peningkatan ekspansi pasar internasional yang dilakukan oleh BUMN dari berbagai negara untuk mengejar proses pertumbuhan ekonomi.

Dalam beberapa kasus, negara melakukan privatisasi terhadap saham mayoritas dan mempertahankan saham minoritas yang disebut "saham emas" untuk tetap memberikan yang memberi negara "hak veto" terhadap keputusan penting dalam perusahaan seperti penggabungan,

akuisisi, maupun ekspansi (Tarigan, 2016). Selain itu, negara juga menyimpan sebagian saham kepemilikannya di perusahaan yang diprivatisasi berbagi kepemilikan bersama para investor dan individu melalui usaha patungan (*usaha patungan*) atau melalui penjualan saham secara parsial. Di beberapa negara, kepemilikan negara dilakukan dengan membentuk perusahaan induk, dana pensiun milik negara, bank pembangunan, atau dana kekayaan negara . (Musacchio & Lazzarini, 2014).

Privatisasi membawa serta keharusan untuk mendirikan lembaga pengatur independen dalam hal ini negara berfungsi sebagai *regulatory state*. Secara sederhana, monopoli milik negara akan diganti dengan monopoli swasta dan negara mengambil peran “disipliner” untuk menjaga kestabilan dan persaingan pasar melalui regulasi perpajakan, ketenagakerjaan, kepemilikan, dan sebagainya (Andersson, 2010). Oleh karena itu, fungsi pengaturan negara adalah membuat aturan-aturan yang mengatur distribusi kapital dan produk serta penyelesaian permasalahan dalam pasar.

Namun, gelombang privatisasi (neoliberalisme) tidak menghilangkan esensi dari kepemilikan negara di perusahaan. Hal dikarenakan krisis ekonomi di tahun 1997 maupun 2008 telah menunjukkan bahwa intervensi negara dalam pasar tetap perlu dilakukan untuk menjaga keberlangsungan akumulasi kapital (Som, 2022). Pengalaman negara dari kebijakan privatisasi sangat beragam, di beberapa negara yang mengganti monopoli negara dengan monopoli swasta menghadapi keterpurukan

ekonomi. Sedangkan di beberapa negara seperti Singapura, India, dan Arab Saudi, berhasil melakukan sinergitas antara negara, perusahaan negara, dan swasta. Beranjak dari sini, pandangan yang berkembang di era kontemporer tentang perusahaan negara telah menggarisbawahi kerjasama erat antara sektor swasta dan negara untuk mengejar perkembangan ekonomi secara maksimal.

Namun, pada dasarnya perusahaan negara tidak hanya diatur demi tujuan ekonomi tetapi juga tujuan sosial politik. Marie Andersson (2010) menjelaskan bahwa terdapat kepentingan ekonomi dan kepentingan ideologi yang mendorong keberadaan sebuah perusahaan negara. Dalam praktiknya, sebagian besar negara menggabungkan kedua kepentingan tersebut untuk menjalankan perusahaan. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

1. Dorongan ekonomi

Kepemilikan negara dalam perusahaan cenderung dibenarkan sebagai salah satu solusi untuk mencegah kegagalan pasar. Ketika pasar tidak dapat mengalokasikan produk atau sumber daya secara efisien untuk penggunaan yang paling meningkatkan kesejahteraan, maka negara (aparatur pemerintah) diharuskan untuk melakukan intervensi demi mengatasi inefisiensi dan menggunakan berbagai metode seperti pajak, deregulasi, maupun kepemilikan langsung, dalam hal ini penciptaan perusahaan negara (Andersson, 2010). Lebih lanjut, pemilihan untuk membentuk perusahaan negara turut tergantung pada kompleksitas yang

terjadi dalam proses akumulasi kapital serta kemampuan aparatur negara untuk memantau dan menerapkan mekanisme kebijakan ekonomi.

2. Dorongan ideologi (politik)

Alternatif untuk penjelasan kegagalan pasar mengambil sudut pandang politik dan menjelaskan keberadaan perusahaan sebagai akibat dari ideologi dan strategi politik aparatur pemerintah mengenai kepemilikan pribadi atas aset produktif tertentu. Terdapat 4 jenis ideologi ekonomi atau strategi politik yang membentuk perusahaan negara yaitu, komunisme, nasionalisme, sosial, dan strategis. Pertama, komunisme di mana seluruh kepemilikan dianggap milik bersama dan negara memiliki kontrol penuh atas perusahaan untuk kepentingan bersama. Kedua, nasionalisme yang mendorong negara untuk memiliki perusahaan-perusahaan strategis guna menjaga kedaulatan dan keuntungan ekonomi dalam negeri. Ketiga, ideologi sosial yang menekankan distribusi kekayaan yang lebih merata melalui perusahaan negara, menciptakan keseimbangan sosial. Terakhir, pendekatan strategis di mana perusahaan negara memiliki peran kunci dalam ekonomi dan keamanan nasional, memungkinkan negara untuk mempertahankan kontrol dalam kebijakan yang berhubungan dengan aspek strategis (Andersson, 2010). Meskipun memiliki aliran pemikiran yang berbeda, namun dorongan-dorongan ideologis ini memberikan sebuah pandangan bahwa negara memegang kendali terhadap tindakan yang dibuat oleh perusahaan.

Sebagian besar perusahaan negara saat ini memiliki kesamaan tujuan pembentukan yaitu kebutuhan menjaga kestabilan pasar, investasi kesejahteraan sosial, hingga kebutuhan akan lapangan kerja di negara asal. Tujuan-tujuan ini telah menghasilkan proses transformasi signifikan perusahaan negara untuk menjadi perusahaan multinasional dengan melakukan ekspansi pasar melalui ekspor bahan baku atau produk energi untuk memberikan devisa kepada pemerintah dalam negeri (Almamari, 2014). Oleh karena itu, ketika memiliki perusahaan, negara diwajibkan untuk memainkan peran ganda sebagai regulator pasar dan pemegang saham. Peran-peran ini terkadang menghasilkan konflik antara tugas publiknya dan kepentingan ekonomi.

Beranjak dari sini, perusahaan negara dapat dikelompokkan berdasarkan tiga kriteria yaitu, 1) berdasarkan status hukum perusahaan, 2) cara kepemilikan negara dilaksanakan, 3) tingkat kepemilikan negara di perusahaan (Garner, 2008). Pengelompokan ini memberikan sebuah gambaran penting terhadap berbagai metode yang dapat diadopsi negara dalam perusahaan termasuk strategi internasionalisasi perusahaan. Dalam hal ini, perusahaan yang paling mungkin untuk terinternasionalisasi secara efektif adalah perusahaan yang dimiliki sepenuhnya negara. Hal ini dikarenakan perusahaan penuh milik negara memiliki dukungan modal dan strategi diplomasi dari negara untuk mempermudah proses pengembangan pasar di luar (Garner, 2008). Sejalan dengan perkembangan tersebut, negara

tidak hanya berperan sebagai pemilik perusahaan tetapi juga sebagai pembuat regulasi.

Dalam konteks ekspansi perusahaan negara, internasionalisasi dapat digambarkan sebagai proses di mana perusahaan mendapatkan kekuatan pasar baru dengan memanfaatkan peluang. Secara lebih luas, internasionalisasi merupakan proses dimana industri perusahaan domestik berkembang dari pasar domestik ke pasar internasional (Porter, 2001). Klasifikasi lain mendefinisikan internasionalisasi sebagai perpindahan produk maupun perusahaan dari satu negara ke negara lain (Zhengwei, 2013).

Secara garis besar, perusahaan negara sering diciptakan dengan tujuan untuk mendominasi pasar domestik sehingga pengalaman internasionalisasi yang terbatas. Oleh karena itu, perusahaan negara yang memiliki pengalaman internasional akan menyesuaikan dan bahkan cenderung menerapkan strategi domestiknya di pasar internasional. Dalam hal ini, Forsgren (2007) menjelaskan bahwa ketika keputusan internasionalisasi telah dibuat, perusahaan akan merumuskan kerangka strategi untuk melakukan ekspansi internasional dengan mempertimbangkan faktor geografis dan ekonomi internasional. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

1. Kondisi geografis

Ketika sebuah perusahaan memutuskan untuk mencari peluang ekspansi di luar negeri, salah satu keputusan strategis yang dibuat

perusahaan adalah memutuskan wilayah yang akan dituju. Dalam hal ini, konsep *uppsala stage model* menjelaskan bahwa perusahaan negara akan melakukan ekspansi ke negara yang tidak hanya memiliki kedekatan lokasi (geografis) tetapi turut melihat pada kedekatan psikis. Jarak psikis merujuk pada kedekatan secara politik, kultur dan institusi. Hal ini memberikan gambaran terhadap nilai-nilai sosial, norma dan preferensi kebutuhan dari negara yang menjadi target ekspansi. perusahaan negara akan menunjukkan kecenderungan untuk memasuki pasar-pasar di mana jarak psikis kecil agar ekspansi dapat dilakukan dengan lebih mudah (Forsgren, 2007).

2. Kondisi perekonomian internasional

Pada awal pembentukannya, perusahaan negara cenderung berpusat di pasar domestik dan memonopoli sektor tertentu melalui kebijakan-kebijakan negara. Namun, kondisi tersebut mengalami perubahan seiring terjadinya dinamika pada pasar internasional terutama setelah tiga dekade reorientasi ekonomi yang berusaha disesuaikan dengan *washington concensus*. Ideologi atau sistem ekonomi yang berkembang pasca krisis ekonomi 2008 mendorong kemunculan *state capitalism* dalam tata kelola ekonomi maupun perusahaan negara (Som, 2022).

Dalam situasi seperti ini, negara memiliki tugas untuk ikut serta dalam masalah keuangan, seperti menyelamatkan industri perbankan atau industri otomotif. Tujuannya adalah mencegah krisis ekonomi global yang parah dan menghidupkan kembali pertumbuhan ekonomi. Pada beberapa kasus, negara bahkan harus langsung memiliki perusahaan-perusahaan

keuangan dalam keadaan darurat yang sangat mendesak. Hal ini dapat mengakibatkan negara memiliki kepemilikan yang sangat kuat atas perusahaan-perusahaan tersebut, bahkan dapat menjadi sangat ekstrem. Dalam konteks ini, negara tidak hanya mengatur dengan membuat aturan, tetapi juga secara aktif terlibat dalam mengelola dan memiliki sebagian besar bisnis atau industri.

Berdasarkan pemaparan tersebut, perusahaan negara telah mengalami perubahan signifikan dalam peran dan fungsinya seiring berjalannya waktu. Perusahaan negara yang awalnya sangat dilindungi oleh negara untuk menghindari persaingan berubah seiring dengan perkembangan yang terjadi secara domestik maupun internasional. Perlu digarisbawahi bahwa perusahaan negara yang diprivatisasi sebagian atau secara keseluruhan tidak memutuskan keterlibatan negara dalam pengelolaan perusahaan. Perusahaan negara masih tetap memiliki relasi yang kompleks antara negara, dan pasar.

Dalam perkembangannya, perusahaan negara telah terlibat dalam ekspansi internasional melalui berbagai strategi pasar yang berbeda. Tujuan perusahaan negara tidak hanya ekonomi, tetapi juga mencakup aspek sosial dan politik. Terdapat dorongan ekonomi dan ideologi yang mendorong keberadaan perusahaan negara, dengan pemikiran bahwa negara dapat memainkan peran ganda sebagai pemilik dan regulator pasar. Selain itu, perusahaan ini telah dipandang sebagai alat bagi negara untuk

melaksanakan kebijakan luar negeri dan tujuan akumulasi kapital serta tetap mewujudkan kepentingan sosial dan ekonomi masyarakat.

C. Penelitian Terdahulu Terkait Negara dan Ekspansi BUMN

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis akan memaparkan hasil peninjauan terhadap beberapa penelitian kualitatif sebelumnya yang berkaitan dengan topik kebijakan ekspansi BUMN. Hal ini dilakukan agar penulis memperoleh referensi yang lebih dalam sekaligus memperjelas aspek pembeda dari penelitian yang dilakukan. Secara spesifik, pemaparan berikut akan berfokus pada hasil temuan yang menggambarkan bagaimana negara memainkan peran dalam pelaksanaan kebijakan ekspansi BUMN baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun penelitian tersebut sebagai berikut:

Penelitian pertama berjudul *Matchmaking: Establishment of state-owned holding companies in Indonesia* yang ditulis oleh Kim Kyunghoon (2018). Dalam penelitian ini, Kim memberikan analisis komprehensif terhadap dinamika dalam kebijakan rezim Jokowi untuk mendirikan *State Owned Holding Companies* (SOHC) atau perusahaan induk berbasis sektor yang dimiliki negara. Pembentukan SHOC merupakan salah satu kebijakan prioritas dari rezim Jokowi untuk mendorong efisiensi dan kemandirian BUMN (Kyunghoon, 2018).

Secara garis besar, kehadiran BUMN di Indonesia telah melalui berbagai proses transformasi di setiap masa pemerintahan presiden. Dalam beberapa sektor, BUMN menikmati kekuasaan yang hampir monopolistik,

dan beberapa lainnya di sektor yang lebih liberal telah mempertahankan posisi dominan (Kyunghoon, 2018). Namun, krisis ekonomi 1997 membentuk 2 warna kebijakan kepemilikan BUMN yaitu, privatisasi dan pendirian perusahaan induk milik negara (SOHC).

Pada tahun 2014, Jokowi mengeluarkan sebuah rencana strategis pembangunan yang digerakkan oleh BUMN untuk merangsang kemajuan nasional. Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa kebijakan tersebut dilatarbelakangi oleh adanya keinginan dari pemerintah untuk menjadikan BUMN sebagai salah satu agen dalam mendorong pembangunan infrastruktur baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini berdampak pada dihentikannya kebijakan privatisasi yang telah dilaksanakan di periode-periode sebelumnya. Lebih lanjut, di era pemerintahan Jokowi, urgensi pembentukan SOHC telah bergeser dari peningkatan profesionalitas dan perampingan (era SBY) menjadi ekspansi perusahaan.

Namun, Kim dalam penelitian ini menguraikan bahwa kebijakan ini mendapat berbagai penolakan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terutama dari lawan politiknya mengingat isu BUMN merupakan hal yang cukup sensitif secara sosial maupun politik. Beberapa politisi yang mendukung nasionalisme ekonomi menentang kebijakan yang dinilai melemahkan kontrol langsung pemerintah terhadap BUMN. Hal ini menghasilkan penolakan proposal PMN dari pemerintah sekaligus menghambat kebijakan pembangunan yang masif diwacanakan Jokowi.

Untuk mengatasi hambatan ini, Jokowi membentuk aturan baru tentang PMN dalam BUMN. Peraturan Pemerintah no. 72 tahun 2016 kemudian memungkinkan pemerintahan Jokowi untuk memasukan dana negara kepada BUMN tanpa perlu terikat dengan peraturan-peraturan Anggaran Pengeluaran Belanja Negara (APBN). Dalam hal ini, pemindahan modal tidak lagi memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Terlepas dari dinamika politik yang terjadi, pemerintah telah berhasil membentuk perusahaan induk di sektor pertambangan. Prioritas *holding* pertambangan dalam pandangan Kim dilandaskan pada keinginan pemerintah untuk mendorong perusahaan induk pertambangan terlibat dalam pembelian saham PT. Freeport Indonesia ketika perjanjian divestasi antara pemerintah Indonesia Freeport-McMoRan selesai (Kyunghoon, 2018). Selain itu, perusahaan induk minyak dan gas turut berhasil dibentuk setelah pemerintah menyetujui pengalihan kepemilikannya di Perusahaan Gas Negara ke Pertamina melalui peningkatan Penyertaan Modal Negara (PMN). Meskipun demikian, Artikel ini menyarankan bahwa reformasi lebih lanjut diperlukan untuk memastikan penghambat kinerja BUMN yang meliputi rasionalisasi kepemilikan negara yang buruk, mandat yang berbeda dan bertentangan, insentif yang tidak sejalan, seleksi manajemen yang dipolitisasi, dan kurangnya otonomi dapat diperbaiki agar tujuan dan cita-cita SOHC dapat berjalan maksimal.

Kim Kyunghoon mengembangkan penelitian sebelumnya ke dalam *Key Features of Indonesia's State Capitalism Under Jokowi*. Secara spesifik, penelitian ini menyoroti elemen-elemen penting kapitalisme negara ala Jokowi dengan keterlibatan aktif pemerintah dalam membentuk lanskap ekonomi negara. Penulis menjelaskan bahwa pemerintah telah menggunakan BUMN secara strategis demi mendorong pertumbuhan ekonomi dan mempromosikan pembangunan di sektor-sektor utama seperti infrastruktur, energi, dan pertambangan. Selain itu, pemerintah turut memiliki relasi dan keterkaitan yang erat dengan berbagai kepentingan para pengusaha dalam model kapitalisme negara ini.

Rezim Jokowi menggunakan BUMN dalam meningkatkan intensitas investasi dan modal dalam kebijakan pembangunannya. Salah satu langkah awalnya adalah dengan peningkatan Penyertaan Modal Negara. Kim memaparkan bahwa suntikan modal ke BUMN telah mengalami peningkatan signifikan sejak Jokowi berkuasa. Lebih lanjut, pemerintah juga mendorong bank-bank negara dan pemodal khusus milik negara untuk mendanai perusahaan negara. Strategi lain yang dilakukan adalah dengan memberikan insentif pajak untuk revaluasi aset dan penurunan rasio dividen serta menjadikan BUMN sebagai pengelola proyek-proyek strategis.

Kapitalisme negara di era Jokowi turut dilaksanakan dengan menempatkan individu-individu dengan latar belakang bisnis yang kuat untuk memimpin Kementerian BUMN. Sebagai contoh, Rini Soemarno,

telah berkecimpung di sektor bisnis selama lebih dari dua dekade sedangkan Erick Thohir yang menjadi menteri BUMN pada periode kedua merupakan pengusaha terkenal yang memiliki perusahaan media Mahaka Media (Kyunghoon, 2022). Dalam pandangan penulis, hal ini yang mengindikasikan bentuk kapitalisme negara di era Jokowi sebagai sesuatu yang terpusat dengan menggunakan entitas milik negara untuk mencapai tujuan pemerintah. Argumentasi ini tidak terlepas dari fakta bahwa banyak posisi komisaris telah diberikan kepada pendukung presiden. di saat yang bersamaan, kementerian BUMN terus menerima "rekomendasi nama" untuk posisi tinggi perusahaan negara dari berbagai anggota parlemen dan birokrat.

Penelitian selanjutnya berjudul *Global Expansion of Emerging Market Multinational Corporations: International Political Economy Perspective Case Study: PT Semen Indonesia* oleh Farahdiba Rahma Bachtiar. Penelitian ini membahas mengenai internasionalisasi PT Semen Indonesia atau yang penulis sebut sebagai *Emerging Market Multinational Corporations* (EMMNCs) di pasar Asia Tenggara. Lebih lanjut, penulis memberikan kontribusi terhadap kajian EMMNCs pemahaman tentang ekonomi politik Indonesia pasca krisis ekonomi 1997. Melalui *Neo-Developmental State Model* (DSM), penulis menjelaskan bahwa terdapat beberapa faktor yang menopang kemampuan PT. Semen Indonesia melakukan ekspansi bisnis, baik kondisi dalam negeri maupun di luar negeri (Asia Tenggara) (Bachtiar, 2019).

Penulis menjelaskan bahwa penyesuaian yang dilakukan perusahaan terhadap dinamika struktur ekonomi di tingkat domestik dan internasional menjadi faktor utama dari kemampuan perusahaan melakukan ekspansi. Melalui analisis yang dilakukan penulis, dapat ditemukan bahwa era SBY dan Jokowi menjadikan agenda pembangunan infrastruktur prioritas nasional. Kepentingan yang sama antara PT. Semen Indonesia dan pemerintah menunjukkan peran kunci yang dimainkan BUMN dalam pembangunan Indonesia.

Kebijakan reformasi di tingkat perusahaan dan kementerian BUMN turut mengubah tata kelola PT. Semen Indonesia dari birokrasi tumpang tindih menjadi birokrasi yang 'efektif'. Selain itu, penunjukan pemimpin seperti Dahlan Iskan dan Dwi Sucipto oleh pemerintah telah memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan PT Semen Indonesia. Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas BUMN ini telah mendorong perubahan status perusahaan menjadi perusahaan terbuka dan *holding* BUMN semen. Implikasi dari kebijakan tersebut kemudian tercermin pada kapasitas produksi dan pangsa pasar yang mengalami peningkatan signifikan setiap tahun.

Selain itu, ekspansi pasar internasional oleh PT. Semen Indonesia juga dimotivasi oleh upaya pencarian pasar dan biaya produksi yang lebih rendah. Pasar Asia Tenggara yang terus berkembang terutama dengan adanya kebijakan Masyarakat Ekonomi ASEAN memberikan ruang ekspansi bagi perusahaan tersebut untuk bergerak maju dari perusahaan

domestik menjadi perusahaan global. Penulis menjelaskan bahwa kiprahnya di tingkat regional (ASEAN) dapat dilihat melalui kemampuan perusahaan mengakuisisi perusahaan semen dari Vietnam (*Thang Long Cement Company*) bahkan mampu mendirikan Semen Indonesia International Trading Pte Ltd (SIIT) di Singapura sebagai anak perusahaannya. Secara keseluruhan, hal ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa internasionalisasi PT Semen Indonesia sebagai perusahaan multinasional (MNC) pertama di Indonesia didorong oleh pragmatisme komersial untuk mencapai target pemerintah di bidang infrastruktur dan pertumbuhan ekonomi yang pesat dan serta menjadi aktor dominan dalam pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN.

Penelitian selanjutnya berjudul *Strategi Ekspansi Internasional Badan Usaha Milik Negara Sektor Telekomunikasi* tulisan dari Sahat Aditua Fandhitya Silalahi. Penelitian ini menggunakan konsep ekspansi pasar internasional, manajemen strategis, dan perusahaan multinasional untuk menguraikan langkah-langkah strategis dari PT. Telekomunikasi Indonesia Persero Tbk. (Telkom Indonesia) dalam upayanya untuk melakukan ekspansi di pasar internasional. Secara spesifik, penulis menjelaskan potensi dan pilihan strategis BUMN tersebut dalam ekspansinya ke pasar internasional.

Penulis menjelaskan bahwa sebagai sebuah perusahaan, Telkom Indonesia turut tidak terlepas dari berbagai persaingan yang semakin ketat terutama di industri komunikasi. Industri ini pada dasarnya memiliki potensi

untuk berkembang lebih lanjut melalui bisnis teknologi komunikasi baik melalui pembuatan produk maupun pengembangan produk yang telah ada. Beranjak dari pemaparan tersebut, maka tidak mengherankan ketika jumlah perusahaan yang masuk ke dalam industri telekomunikasi semakin bertambah dan meningkatkan intensitas persaingan.

Sebagai bentuk respon, maka strategi ekspansi bisnis di pasar internasional menjadi suatu keharusan. Dalam hal ini, pertumbuhan pasar dalam negeri tentu tidak sebesar pertumbuhan pasar internasional sehingga akan cukup sulit bagi BUMN tersebut mempertahankan pasarnya dengan hanya berfokus di dalam negeri. Selain itu, kebijakan ekspansi yang dibuat juga dilakukan dengan mengikuti tren perkembangan industri telekomunikasi internasional yang semakin berkembang pesat.

Dalam pemaparan yang dibuat oleh penulis, dijelaskan bahwa ekspansi bisnis menjadi pilihan yang sangat strategis dari pemerintah dan Telkom Indonesia. Berdasarkan potensinya, penulis menguraikan bahwa BUMN tersebut memiliki keunggulan signifikan dengan tingginya estimasi nilai aset serta laba bersih yang menunjukkan kinerja positif selama periode tahun 2011-2015 (Silalahi, 2016). Kekuatan aset yang dimiliki mengindikasikan kekuatan modal dan kemampuan dalam menjalankan berbagai bentuk investasi jangka panjang. Sedangkan laba bersih dari perusahaan memperlihatkan kinerja positif perusahaan sekaligus memberikan sebuah jaminan kepada para pemilik saham dan investor.

Secara garis besar, potensi tersebut dikembangkan oleh pemerintah dengan mengimplementasikan kebijakan ekspansi internasional perusahaan. Adapun kebijakan ini dilaksanakan melalui beberapa langkah strategis seperti pemberian lisensi, *joint venture*, dan aliansi. Penulis menerangkan bahwa pemberian lisensi dan pembentukan aliansi perusahaan antara Telkom Indonesia bersama perusahaan telekomunikasi negara tujuan merupakan pilihan kebijakan yang terbaik. Hal ini dikarenakan tingkat resikonya rendah namun memberikan kesempatan peningkatan pendapatan bagi Telkom Indonesia.

Adapun ekspansi yang dilakukan menyangkut 5 negara yaitu, Malaysia, Singapura, Timor Leste, Australia, dan Hong Kong. Adapun bentuk ekspansi tersebut masih bersifat kerjasama jaringan melalui penyedia akses telekomunikasi di negara tujuan. Dalam artian, ekspansi masih berada di tahap pemasokan produk dan belum sampai ke tahap korporasi strategis.

Penelitian selanjutnya berjudul ***Strategi PT. Bio Farma Indonesia Sebagai Center of Excellence Dibidang Vaksin Dan Bioteknologi Dalam Organisasi Kerjasama Islam (OKI)*** oleh Elina Zannun Seda. Penelitian ini menggunakan pendekatan neoliberalisme untuk menjelaskan strategi Bio Farma menjadi perusahaan berstatus *center of excellence* dalam keterlibatannya di Organisasi Kerjasama Islam (OKI). Pada dasarnya *center of excellence* merupakan kebijakan negara-negara

anggota OKI untuk mendorong peningkatan kemandirian produksi vaksin dan produk farmasi lainnya.

Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa keterlibatan Bio Farma merupakan hasil dari kebijakan pemerintah Indonesia yang menginginkan Bio Farma aktif berperan dalam pengembangan produksi vaksin di pasar global. Berakar dari hal ini, PT. Bio Farma meningkatkan intensitas riset, inovasi, dan kerjasama di tingkat lokal dan internasional dalam upaya pengembangan produk baru agar dapat terus memenuhi kebutuhan vaksin (Seda, 2021).

Penulis menjelaskan bahwa penunjukan Bio Farma sebagai CoE berangkat dari beberapa permasalahan yang dihadapi negara-negara islam seperti 1) dinamika keamanan kesehatan secara global telah menimbulkan kekhawatiran di berbagai negara, 2) negara-negara OKI masih terkendala teknologi dan adanya ketergantungan yang tinggi pada produsen vaksin dari negara maju, dan 3) Bio Farma memenuhi syarat produsen vaksin karena telah memiliki status *WHO Pre-Qualification* (WHO-PQ) sehingga dapat memasok kebutuhan vaksin di negara-negara islam dengan sertifikat halal.

Penulis turut menjelaskan bahwa keterlibatan Bio Farma didukung oleh Pemerintah Indonesia melalui “*marketing diplomacy*” yang dilakukan kementerian Luar Negeri Indonesia. Selain itu, instrumen-instrumen pemerintah seperti kementerian BUMN, kementerian Perdagangan, BPOM telah memperkuat posisi Bio Farma dalam ekspansi pasar baru yang dilakukan. Hal ini sekaligus mengoptimalkan kerjasama

Bio Farma dengan OKI yang dilaksanakan melalui pemasaran vaksin, obat, dan alat kesehatan, penempatan tenaga kesehatan, serta kerja sama *South-South* dibidang kesehatan.