

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

5.1. Kesimpulan

Masuknya terigu impor sejak tahun 1998 mengakibatkan perubahan struktur pasar terigu dan harga terigu juga cenderung turun pada masa-masa transisi, karena terjadi persaingan pada pasar yang bersangkutan. Akibatnya pangsa pasar PT Bogasari sebagai monopolis menjadi turun, yaitu dari 80,5 persen pada 1998 menjadi 64,6 persen pada 2001. Sementara itu, PT. Sriboga Raturaya, PT Pangan Mas Inti Persada, dan PT Berdikari tidak mengalami penurunan pangsa pasarnya, yaitu masing-masing 5,7 persen, 5,5 persen dan 9,8 persen dan impor 1,4 persen. Penurunan pangsa pasar Bogasari tersebut menunjukkan, bahwa dengan dibukanya pasar terigu semakin bertambah pelaku usaha yang bergerak pada pasar yang bersangkutan. Melalui persaingan tersebut para kompetitor akan berusaha melakukan efisiensi dan meningkatkan kualitas barangnya. Begitupun dengan produk diferensiasi yang mau tak mau harus dilakukan untuk menonjolkan ciri khas produknya.

Hasil deregulasi ini menunjukkan respon yang positif. Ketika kendali BULOG dihapuskan, pasar mengambil alih tanpa terputusnya pasokan yang berarti ke Indonesia. Produsen-produsen kecil tepung terigu mampu memperoleh pasokan mereka melalui pasar *spot*. Selanjutnya, oleh karena gandum dapat diperoleh dengan mudah di pasar dunia, harga impor menuju ke harga internasional. Pangsa pasar dua produsen dalam negeri terbesar turun hampir dengan 10% dalam waktu satu tahun sesudah deregulasi. Harga gandum tahun 2003 sempat jatuh, sebagian karena harga gandum internasional yang menurun dan sebagian karena persaingan. Namun meningkat kembali di tahun berikutnya.

Bahkan sangat meningkat akhir-akhir ini akibat kenaikan harga pangan secara global, serta pasokan gandum yang tidak teratur.

Namun jika dilihat dari faktor-faktor lain yaitu pangsa pasar dan harga relatif dari tepung terigu sendiri kita dapat menyimpulkan hal yang berbeda. Tingkat persaingan memang berkurang, namun tidak lantas mengakibatkan perubahan struktur pasar karena jika dilihat secara sistematis masuknya terigu impor tidak berdampak terhadap produsen domestik, khususnya para produsen besar. Dari sisi permintaan, permintaan yang selalu meningkat diiringi dengan fleksibilitas produsen domestik dalam memenuhi permintaan tersebut. Produsen domestik sangat responsif terhadap kebutuhan pasar sehingga tidak banyak ceruk pasar yang dapat diambil oleh produk impor. Sementara itu, dari segi penawaran, variabel harga tidak memiliki pengaruh terhadap pangsa pasar produsen domestik.

Dominansi produsen domestik juga merupakan alasan dibalik tidak berpengaruhnya variabel harga terhadap pangsa pasar produsen domestik. Artinya, berapa pun besar perubahan harga, produsen domestik yang lebih dulu memiliki pengaruh yang dominan dan dengan kekuatan pasar yang dimiliki, tidak akan berpengaruh banyak terhadap pangsa pasar mereka. Sementara itu, dari sisi stok modal produsen domestik melakukan tindakan ekspansi untuk mencegah pengambilan pangsa pasar mereka di tahun 1998 (grafik 4.17).

Dari hasil penelitian ini dapat diambil kesimpulan pula bahwa tidak dibutuhkan adanya proteksi di dalam industri ini. Artinya, industri ini sudah bersifat dominan secara natural sehingga penolakan permintaan proteksi seperti bea masuk anti dumping yang diajukan oleh produsen besar sangatlah tepat dilakukan.

Untuk melihat tingkat persaingan dari suatu industri dibutuhkan pemahaman khusus mengenai pangsa pasar dan juga strategi di dalam industri. Penelitian ini mengambil sudut pandang dari strategi yang diterapkan oleh produsen untuk melihat

indikasi adanya persaingan. Keunggulan dari penelitian ini adalah penelitian ini mampu menggambarkan tingkat persaingan di dalam industri beserta variabel-variabel yang mempengaruhinya. Implikasi dari penelitian ini adalah nantinya model yang digunakan di dalam penelitian ini dapat digunakan untuk mengestimasi tingkat persaingan di dalam suatu industri yang memiliki karakteristik yang sama. Namun, penelitian ini juga memiliki kelemahan yaitu kurangnya koefisien determinasi pada model yang digunakan, yaitu hanya sebesar 60.23%. Kemudian data yang dimiliki masih kurang sehingga penelitian ini hanya didasarkan pada rentang waktu antara tahun 1990-2005. Dalam penelitian lebih lanjut, dapat didasarkan pada data dengan rentang waktu yang lebih lama dan penambahan variabel-variabel lain sebagai determinasi dari persaingan agar didapat hasil yang lebih eksplanatif.

5.2. Rekomendasi Kebijakan

Kebijakan penghapusan lisensi impor yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan persaingan di dalam industri dan sedikit demi sedikit menghapuskan kekuatan monopoli yang dimiliki oleh produsen besar. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar konsumen memiliki lebih banyak pilihan terhadap produk terigu dan juga agar supaya produsen kecil mendapatkan pasokan yang lebih banyak.

Namun ternyata kebijakan ini belum mampu meningkatkan persaingan dan belum menunjukkan efek positif terhadap produsen kecil. Penyebabnya adalah dominasi produsen domestik. Selain itu, dampak liberalisasi masih tetap diimbangi oleh praktek-praktek anti persaingan yang tetap melanda industri. Misalnya, pasar untuk tepung terigu impor dibatasi untuk industri pengolahan pangan besar dan pasar untuk industri kecil dan rumah tangga rumah tangga masih tetap dikendalikan oleh produsen-produsen dalam negeri. Kesulitan utama bagi tepung impor untuk menantang produsen-produsen dalam negeri ialah jaringan

distribusi. Jaringan distribusi tepung terigu di masa lalu dikendalikan oleh BULOG melalui perizinan, akan tetapi, sekarang ketika monopoli BULOG telah dihapus sebagian besar penyalur harus mengandalkan produsen tepung terigu yang dominan. Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa terjadi hambatan vertikal, seperti perjanjian tertutup yang dikenakan oleh para produsen atas para distributor. Para distributor independen tidak berani mempertaruhkan hubungan mereka dengan pelaku usaha yang dominan karena kelangsungan pasokan impor ternyata dapat bermasalah. Oleh karena itu, produk impor tidak mampu bersaing secara efektif dengan produsen dalam negeri kecuali mereka berinvestasi dalam pembangunan jaringan distribusi independen. Perilaku anti-persaingan seperti hambatan vertikal yang dikenakan oleh produsen tepung terigu dominan hanya dapat dicegah oleh undang-undang persaingan. Sedangkan undang-undang persaingan yang dimiliki saat ini belum memadai untuk dapat menciptakan iklim persaingan.

Dari segi dominasi produsen domestik, industri ini memang tidak seharusnya diproteksi, baik dalam bentuk bea masuk anti dumping, maupun pembatasan kuota impor. Proteksi yang dilakukan terhadap industri ini hanya akan menambah profit margin yang dimiliki oleh produsen domestik, terutama produsen-produsen besar. Oleh karena itu, permintaan akan proteksi yang selalu diajukan oleh produsen domestik sebaiknya ditanggapi dengan bijak oleh pemerintah dengan memperhatikan aspek-aspek yang telah dibahas sebelumnya.