



UNIVERSITAS INDONESIA

**STRATEGI *BRAND PROLIFERATION* SEBAGAI BENTUK
PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN DALAM KONTEKS
PERSAINGAN USAHA**

TESIS

**AYU SITORESMI
1006736406**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI PASCA SARJANA
JAKARTA
2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**STRATEGI *BRAND PROLIFERATION* SEBAGAI BENTUK
PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN DALAM KONTEKS
PERSAINGAN USAHA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

**AYU SITORESMI
1006736406**

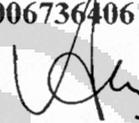
**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI PASCA SARJANA
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI
JAKARTA
2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Ayu Sitoresmi

NPM : 1006736406

Tanda tangan : 

Tanggal : 25 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

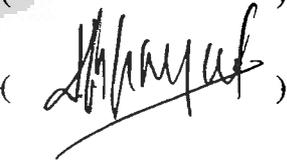
Nama : Ayu Sitoresmi
NPM : 1006736406
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : **STRATEGI BRAND PROLIFERATION
SEBAGAI BENTUK PENYALAHGUNAAN
POSISI DOMINAN DALAM KONTEKS
PERSAINGAN USAHA**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Anna Maria Tri Anggraini, SH., MH ()

Penguji : Kurnia Toha, S.H, LL.M, Ph.D ()

Penguji : Dr. Tri Hayati, S.H, M.H ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 25 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim,

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul : “Strategi *Brand Proliferation* sebagai Bentuk Penyalahgunaan Posisi Dominan” ini. Penyusunan tesis ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister dalam program studi Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

Dalam penyusunan tesis ini, berbagai pihak telah banyak memberikan dorongan, bantuan serta masukan sehingga dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Dr. A.M Tri Anggraini, S.H, M.H, selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak memberikan pengetahuan dan bimbingan dalam menyelesaikan tesis ini.
2. Kurnia Toha, S.H, LL.M, Ph.D dan Dr. Tri Hayati, S.H, M.H selaku dosen penguji yang telah memberikan masukan dan ilmu baru guna menyempurnakan penulisan tesis ini
3. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesiayang telah memberikan ilmu pengetahuan bagi penulis dan Sekretariat Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Univeritas Indonesia yang telah memberikan bantuan dan informasi selama penulis menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia
4. Bapak Taufik Ariyanto selaku narasumber dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Bapak Hartono selaku wakil dari Asosiasi Produsen Tepung Terigu Seluruh Indonesia yang telah banyak memnabtu memberikan data dan informasi guna melengkapi penulisan tesis ini

5. Keluarga Besar Muhadi Cholil, Ayah, Ibu, Kakak dan keponakan tersayang Riva, Anin, & Fani yang memberikan dorongan semangat dan doa selama penulis menyelesaikan pendidikan Pasca Sarjana Ilmu Hukum Univeriyas Indonesia
6. Keluarga Besar Nuhrison M. Nuh, Ayah dan Ibu Mertua, Kakak, Adik dan Alieka yang memberikan doa dan bantuan selama penulis menyelesaikan tesis.
7. Suamiku, Dicky Ade Alfarisi yang selalu mendorong serta memberikan semangat, kesabaran dan pengertian selama penulis menyelesaikan pendidikan Pasca Sarjana Ilmu Hukum Univeriyas Indonesia.
8. Sahabat – sahabat saya yang tidak dapat disebutkan satu per satu, rekan kerja di Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan semua pihak yang membatu terlaksananya tesis ini, terima kasih atas doa dan dukungannya

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih banyak kekurangan, oleh karenanya kritik dan saran sangat penulis harapkan guna menyempurnakan penulisan ini. Akhir kata penulis mengucapkan banyak terima kasih dan semoga tesis ini dapat berguna bagi kita semua.

Jakarta, 25 Juni 2012

Penulis,

Ayu Sitoresmi

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ayu Sitoresmi
NPM : 1006736406
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**STRATEGI *BRAND PROLIFERATION* SEBAGAI BENTUK
PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN DALAM KONTEKS
PERSAINGAN USAHA**

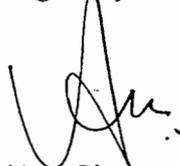
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 25 Juni 2012

Yang menyatakan,



(Ayu Sitoresmi)

ABSTRAK

Nama : Ayu Sitoresmi
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : **Strategi *Brand Proliferation* Sebagai Bentuk Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Konteks Persaingan Usaha**

Merek/ *Brand* merupakan salah satu strategi yang dapat digunakan untuk mempertahankan posisi dominan, salah satunya adalah strategi *Brand Proliferation*, yaitu dengan mengubah strategi pemasaran yang lebih menekankan pada usaha untuk mendapatkan *brand awareness* dari para konsumen. PT Bogasari sebagai salah satu produsen terigu di Indonesia yang sampai saat ini menguasai pangsa pasar tertinggi di sektor tepung terigu, pada saat ini menerapkan *brand proliferation* dalam strategi pemasaran produknya. Dalam strategi *brand proliferation*, Bogasari memproduksi lebih dari satu merek di kelas harga yang sama. Namun, tidak semua strategi *brand proliferation* dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999 seperti pada industri tepung terigu, dimana *brand proliferation* dilakukan PT Bogasari bertujuan untuk segmentasi manfaat dan segmentasi geografis. *Brand proliferation* merupakan salah satu strategi bersaing non harga yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha untuk mengembangkan dan memasarkan produknya. Strategi *Brand Proliferation* dapat dikatakan melanggar hukum persaingan usaha apabila terjadi *excessive profit* dan adanya *entry barrier* yang dilakukan dengan analisa ekonomi.

Kata kunci : persaingan usaha, industri tepung terigu, *brand proliferation*

ABSTRACT

Name : Ayu Sitoresmi
Study Program : Law
Title : **Brand Proliferation Strategy as a Form of Abuse Dominant Position in the Context of Business Competition**

Dominant position in competition law is not prohibited as long as business actors is not abusing the dominant position. From economic perspective, the ability to control the market has a positive impact for consumer related to price. This is because the business actors that dominated the market can delivering cost efficiency or ensuring the supply of raw materials or product, and to achive economic of scale or scope. While the form of abuse of dominant position is created barrier to entry, inhibit development of market or technology and many other competition behavior.

Brand proliferation is a strategy that can be used to maintain a dominant position by restricting the entry of new firms into the market. The brand proliferation changing the marketing strategy to emphasis on the effort to get awareness of consumer, where The most obvious that can be seen by consumer is the brand.

PT Bogasari as one of wheat flour producer in Indonesia, which has the highest market share in wheat flour product implementing brand proliferation as a marketing strategy. PT Bogasari produces more than one brand at the same class of product. Strategy launched many brands in the same class of products called the strategy of brand proliferation. This strategy, by using a brand for many products (brand proliferation) is part of non-price strategy.

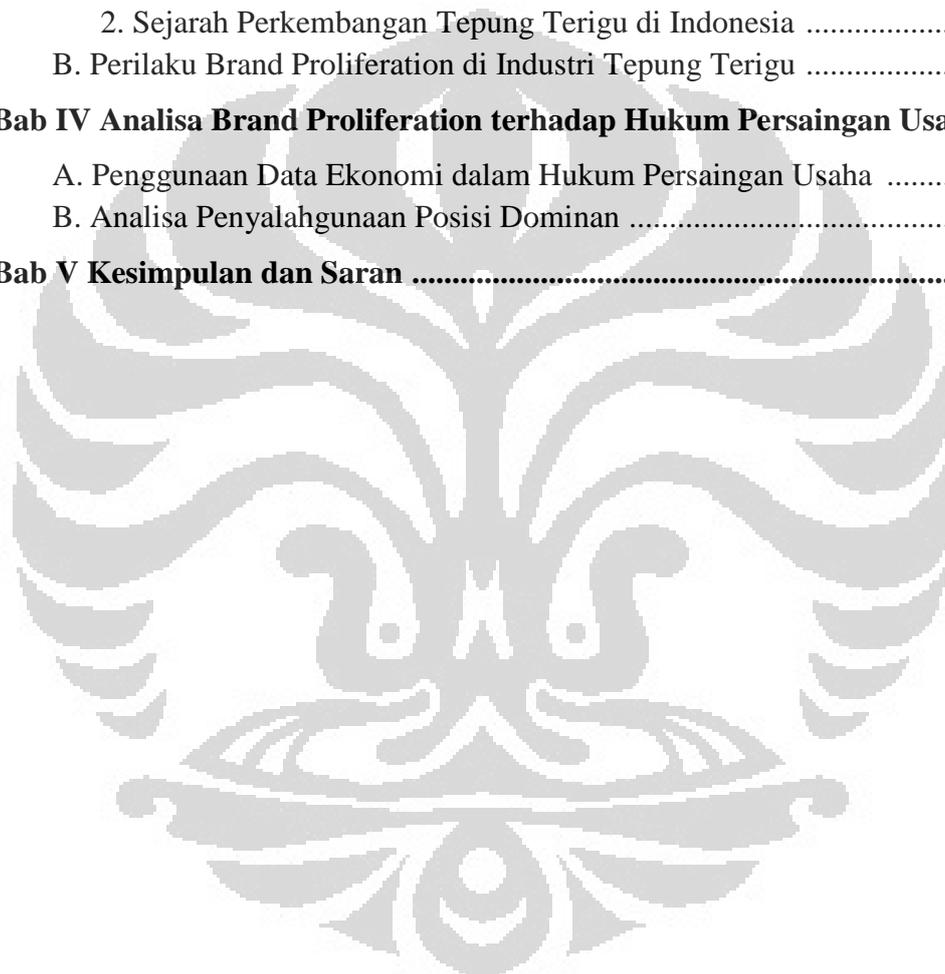
Not all brand proliferation strategy is considered as a form of abuse of dominant position as defined in Article 25 of Law no. 5 of 1999 as in the flour industry, where brand proliferation that used by PT Bogasari aims to benefit consumer from segmentation of the uses if wheat flour by consumer and geographical location. Brand proliferation is one of the non-price competitive strategy that can be done by businesses actors to develop and market its products. Brand Proliferation Strategy can be said to violate the competition law in case of excessive profits and creating the entry barrier to the economic analysis that had been conducted.

Key words: competition, the flour industry, brand proliferation

DAFTAR ISI

Halaman Judul	I
Lembar Orisinalitas	II
Lembar Pengesahan	III
Kata Pengantar	IV
Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah	VI
Abstrak	VII
<i>Abstract</i>	VIII
Daftar Isi	IX
Daftar Tabel	XII
Bab I Pendahuluan	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
E. Metode Penelitian	6
1. Jenis atau Tipe Penelitian	6
2. Spesifikasi Penelitian	8
3. Populasi dan Sampel	8
4. Sumber Data	10
5. Metode Analisis Data	11
F. Kerangka Teori	13
G. Kerangka Konseptual	17
H. Sistematika Laporan Penelitian	18
Bab II Tinjauan Umum Tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan	
A. Definisi Posisi Dominan	20
1. World Bank – OECD	26
2. UNCTAD	27
3. Uni Eropa	28
4. Peru	28
5. Jamaica	29
B. Konsep Penyalahgunaan Posisi Dominan	36
1. Penyalahgunaan Posisi Dominan	36
2. Pembuktian Penyalahgunaan Posisi Dominan	37
a. Definisi Pasar Bersangkutan	38
b. Pembuktian Posisi Dominan	40
c. Pembuktian Penyalahgunaan Posisi Dominan	42

C. Strategi Posisi Dominan	42
1. Limit Pricing	43
2. Predatory Pricing.....	44
3. Price Discrimination	45
4. Strategi Non Harga	46
5. Brand Proliferation sebagai Strategi Non Harga	47
Bab III Brand Proliferation Dalam Industri Tepung Terigu	
A. Industri Tepung Terigu di Indonesia	53
1. Gambaran Umum	53
2. Sejarah Perkembangan Tepung Terigu di Indonesia	57
B. Perilaku Brand Proliferation di Industri Tepung Terigu	68
Bab IV Analisa Brand Proliferation terhadap Hukum Persaingan Usaha	
A. Penggunaan Data Ekonomi dalam Hukum Persaingan Usaha	86
B. Analisa Penyalahgunaan Posisi Dominan	99
Bab V Kesimpulan dan Saran	110



DAFTAR TABEL

1. Tabel 2.1	Penyalahgunaan Posisi Dominan World Bank-OECD & UNCTAD ..	27
2. Tabel 3.1	Kontribusi dan Pertumbuhan Kebutuhan Pokok Masyarakat	54
3. Tabel 3.2	Pemakaian Terigu sebagai Bahan Dasar Produk Akhir	55
4. Tabel 3.3	Perkembangan Harga Tepung Terigu di Indonesia	57
5. Tabel 3.4	Alur Produksi Tepung Terigu Sebelum Liberalisasi	59
6. Tabel 3.5	Perkembangan Industri Terigu Sebelum & Sesudah Liberalisasi	63
7. Tabel 3.6	Perusahaan Baru dalam Industri Tepung Terigu	65
8. Tabel 3.7	Kapasitas Terpasang Perusahaan Tepung Terigu	66
9. Tabel 3.8	Daftar Perusahaan Importir 2009	67
10. Tabel 3.9	Perkembangan Pangsa Pasar Tepung Terigu	68
11. Tabel 3.10	Merek Tepung Terigu Berdasarkan Kualifikasi Kualitas	69
12. Tabel 3.11	Kasifikasi Produk Bogasari	71
13. Tabel 3.12	Volume Penjualan PT Bogasari	72
14. Tabel 3.13	Penggunaan Tepung Terigu Bogasari	73
15. Tabel 3.14	Produk Tepung Terigu Sri Boga	74
16. Tabel 3.15	Klasifikasi Produk Sriboga	75
17. Tabel 3.16	Pemasaran Tepung Terigu Eastern Pearl Flour Mills	77
18. Tabel 3.17	Klasifikasi Produk Eastern Pearl Flour Mills	78
19. Tabel 3. 18	Kasifikasi Produk Pangan Mas	79
20. Tabel 3.19	Perbandingan Harga Gandum dengan Harga Tepung Terigu	81
21. Tabel 3.20	Laba PT Bogasari	82
22. Tabel 4.1	Jenis Tergu yang Digunakan PT UBM	90
23. Tabel 4.2	Pemakaian Terigu Perminggu PT UBM	90
24. Tabel 4.3	Preferensi Tepung Terigu PT Aneka Indo Makmur	91
25. Tabel 4.4	Kelompok Responden	92
26. Tabel 4.5	Tepung Terigu yang Digunakan	92
27. Tabel 4.6	Alasan Penggunaan Tepung Terigu	93
28. Tabel 4.7	Merek Tepung Lain yang Diketahui	94
29. Tabel 4.8	Pergerakan Harga Tepung Terigu	95
30. Tabel 4.9	Kenaikan Harga Menyebabkan Beralih ke Merek Lain	97
31. table 4.10	Tempat Pembelian Tepung Terigu	97
33. Tabel 4.11	Peran Iklan dalam Mengenalkan Tepung Terigu	98
34. Tabel 4.12	Peran Iklan dalam Memilih Tepung Terigu	99
35. Tabel 4.13	Pangsa Pasar Tepung Terigu 2009	102

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya, pelaku usaha menjalankan usahanya dengan tujuan untuk mencari keuntungan dan mempunyai Posisi Dominan dan atau mempunyai kekuatan pasar (*market power*) pada pasar bersangkutan. Penguasaan Posisi Dominan dalam UU Antimonopoli bukanlah sesuatu yang dilarang sepanjang pelaku usaha tersebut tidak menyalahgunakan Posisi Dominannya tersebut.

Dari sudut pandang ekonomi, kemampuan penguasaan pasar memiliki dampak positif bagi konsumen terkait dengan harga. Hal ini disebabkan karena pelaku usaha yang menguasai pasar dapat mewujudkan efisiensi biaya (*cost saving*), atau menjamin pasokan bahan baku atau produk untuk mencapai skala dan cakupan ekonomi (*economies of scale*). Sedangkan bentuk penyalahgunaan posisi dominan adalah menciptakan hambatan persaingan (*competition restraint*), menghambat perkembangan pasar serta teknologi dan berbagai perilaku yang anti persaingan lainnya.

Pengaturan mengenai penyalahgunaan Posisi Dominan ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (LNRI Nomor 33, TLRNI 3817, selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999 yang mendapat pengesahan pada tanggal 5 Maret 1999 dan mulai berlaku setahun setelah diundangkan. Dengan adanya UU Antimonopoli yang dimiliki oleh Indonesia, maka diharapkan pelaku usaha menjalankan usaha sejalan dengan semangat persaingan usaha yang sehat, sehingga memberikan kesempatan kepada pelaku usaha lain untuk berusaha di bidang yang sama dan memberikan banyak pilihan kepada konsumen untuk mendapatkan barang berkualitas dengan harga yang bersaing.

Pengertian mengenai Posisi Dominan tercantum dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa :

“Posisi dominan adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, akses pada pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu”

Posisi Dominan sendiri tidak berarti negatif. Hukum Antimonopoli tidak melarang pencapaian Posisi Dominan karena kepandaian, kegigihan dan kejujuran dalam persaingan.¹ Hukum Antimonopoli di negara manapun tidak menyalahkan pelaku usaha yang mencapai Posisi Dominan karena usaha-usahanya yang tidak melanggar hukum dan karena memang lebih efisien daripada pesaing-pesaing lainnya. Selama tidak melanggar hukum, pelaku usaha tersebut tidak dapat disalahkan.

Penyalahgunaan Posisi Dominan diatur dalam Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan² :

Pasal 25

- (1) Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk :
 - a. menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau
 - b. membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau
 - c. menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.
- (2) Pelaku usaha memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila :
 - a. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau
 - b. dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Menentukan apakah pelaku usaha mempunyai Posisi Dominan bukan hal yang mudah, karena ada beberapa hal yang harus dilakukan. Pertama, harus menentukan

¹Terjemahan dari “*Superior Skill , Foresight and Industry,*” pernyataan Mahkamah Agung AS dalam *United States v. Aluminium Co. (USA)* 148 F. 2d. 416 2nd cir (1945).

² Indonesia, Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Nomor 5 Tahun 1999, LNRI Nomor 33, TLRNI 3817, Pasal 25

terlebih dahulu pasar produk (*product market*) dan pasar geografis (*geographic market*) di mana pelaku usaha tersebut terlibat. Hal ini karena Posisi Dominan bukan merupakan konsep yang berada dalam sesuatu yang abstrak, tetapi selalu berkaitan dengan suatu pasar.³ Setelah itu, diukur berapa pangsa pasarnya. Di samping itu, harus diketahui tingkat kemudahan atau kesukaran pesaing masuk ke pasar yang bersangkutan.⁴

Salah satu strategi yang dapat digunakan untuk mempertahankan posisi dominan dengan membatasi perusahaan baru masuk ke pasar adalah dengan *Brand Proliferation*, yaitu dengan mengubah strategi pemasaran yang lebih menekankan pada usaha untuk mendapatkan *brand awareness* dari para konsumen. Oleh karena itu, perusahaan perlu mendiferensiasikan produknya berbeda dari produk di pasaran. Tidak hanya berguna untuk membedakan produknya dari produk sejenis, diferensiasi juga berguna untuk memperluas kategori produk perusahaan. Perbedaan yang paling nyata yang dapat dilihat konsumen adalah merek/*brand*. Pengenalan produk baru di pasar dapat memperluas kategori produk yang ada di pasar atau mungkin menciptakan suatu pasar baru. Pengenalan produk baru dapat dilihat sebagai cara baru untuk memasuki pasar, dengan mengisi ceruk pasar yang belum terisi. Dengan mengisi ceruk maka perusahaan dapat menambah keuntungannya tanpa membuat persaingan menjadi terlalu ketat. Perusahaan dapat mengenalkan berbagai merek baru dan memenuhi beberapa kategori barang sekaligus hingga tidak ada lagi ceruk yang dapat diisi oleh pesaing baru lainnya.

Terkait dengan perkembangan industri tepung terigu yang saat ini masuk dalam kategori salah satu komoditi yang strategis, mengingat konsumsinya kedua terbesar setelah konsumsi beras menjadi sorotan karena peningkatan penggunaannya. Konsumsi tepung terigu yang terus meningkat setiap tahunnya disebabkan karena telah terjadinya perubahan selera masyarakat terhadap pangan serta semakin

³Jones A dan Sufrin B, *EC Competition Law*, (New York : Oxford University Press, 2004), hal. 266.

⁴Gelhorn E dan Kovacic WE, *Antitrust Law and Economics, in a nut shell*, (St. Paul, Minn : West Publishing Co, 1994), hal. 97.

maraknya jenis pangan olahan yang siap saji dan praktis serta dapat diperoleh dengan mudah.

Perkembangan konsumsi ini tidak terlepas dari perkembangan industri tepung terigu dalam negeri. Secara struktur, industri tepung terigu ini mengalami perubahan yang sangat signifikan, dimana telah terjadi perubahan dari struktur pasar yang sangat terkonsentrasi ke arah pembukaan pasar yang disebabkan karena adanya perubahan kebijakan pemerintah di sektor tepung terigu.

Sebelumnya industri tepung terigu hanya diramaikan oleh empat pelaku usaha utama yaitu PT Bogasari, PT Sriboga Ratu Raya, PT Berdikari dan PT Panganmas. Terhitung mulai tahun 2008, terdapat 16 perusahaan tepung terigu yang baru masuk⁵. Namun dengan kehadiran investor baru tersebut, belum tentu mengubah struktur industri tepung terigu dimana PT Bogasari secara dominan menguasai pasar.

PT Bogasari sebagai salah satu produsen terigu di Indonesia yang sampai saat ini menguasai pangsa pasar tertinggi di sektor tepung terigu, pada saat ini menerapkan *brand proliferation* dalam strategi pemasaran produknya. Dalam strategi *brand proliferation*, Bogasari memproduksi lebih dari satu merek di kelas harga yang sama. Strategi meluncurkan banyak merek dalam kelas produk yang sama disebut strategi *product proliferation*. Strategi ini, juga strategi menggunakan satu merek untuk banyak produk (*brand proliferation*) merupakan bagian dari strategi bersaing bukan harga (*non-price competition strategy*). Schmalensee(1978), dan peneliti lainnya seperti Hay (1976), Eaton dan Lipsey(1979) dan Lane (1980)⁶ mengklasifikasikan keduanya menjadi satu yaitu investasi strategis untuk menghambat pendatang baru (*strategic investment to deter entry*).

Selama hampir tiga dekade, PT Bogasari telah melayani kebutuhan pangan masyarakat Indonesia dengan tiga merek tepung terigunya yang telah dikenal masyarakat luas yaitu Cakra Kembar Emas, Cakra Kembar, Kunci Mas dan Segitiga Biru. Ketiga jenis produk ini digunakan oleh industri mie, roti, biskuit, mulai dari

⁵ Dikutip dari www.kontan.co.id tanggal 25 Maret 2009 dengan judul berita “Persaingan di Bisnis Tepung Terigu Kian Sengit” yang ditulis oleh Nurmayanti.

⁶ Richard Gilbert, Carmen Matutes, Multiproduct Competition, <http://annales.ensae.fr/anciens/n18/vol18-08.pdf>. Page 152

industri yang berskala besar dan kecil serta rumah tangga. Selain itu, PT Bogasari pun mengeluarkan produk khusus kelas menengah bawah yang harganya pun lebih murah dibandingkan tiga produk sebelumnya. Produk tersebut adalah Lencana Merah dan Kastil.

Berdasarkan data terkait pangsa pasar produsen terigu, PT Bogasari sudah memenuhi kriteria menempati Posisi Dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999. Hal lain yang kemudian perlu ditelusuri lebih lanjut adalah apakah strategi *brand proliferation* yang diterapkan oleh PT Bogasari tersebut dapat menghambat pelaku usaha yang akan masuk ke industri terigu atau tidak sehingga dapat dikatakan sebagai Penyalahgunaan Posisi Dominan.

Oleh karena itu berdasarkan fakta-fakta yang terdapat dalam latar belakang, terdapat permasalahan-permasalahan yang ditemukan dalam *strategi brand proliferation* terkait penyalahgunaan posisi dominan. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis akan membahas hal tersebut di atas dengan judul : ” **STRATEGI BRAND PROLIFERATION SEBAGAI BENTUK PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN DALAM KONTEKS PERSAINGAN USAHA**”

B. Rumusan Permasalahan

Permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana strategi *Brand Proliferaion* untuk mencapai Posisi Dominan yang dikategorikan sebagai pelanggaran Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999?
- b. Apakah strategi PT. Bogasari dalam *brand proliferaion* merupakan pelanggaran Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan penelitian ini adalah :

1. Menganalisis strategi *brand proliferaion* unruk mencapai Posisi Dominan yang dikategorikan sebagai pelanggaran Pasal 25 UU No. 5 tahun 1999.

2. Memberikan gambaran dan analisis strategi PT Bogasari dalam *brand proliferation* merupakan pelanggaran Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini dilihat dari dua sisi yaitu sisi akademis dan sisi praktis:

1. Dari sisi akademis

Dari sisi akademis kegunaan penelitian di samping berguna bagi pengembangan ilmu penulis juga dapat bermanfaat bagi peneliti-peneliti yang akan datang. Pentingnya hasil penelitian ini bagi peneliti-peneliti yang akan datang terutama terletak pada sisi ketersediaan data awal, karakteristik termasuk masalah-masalah yang belum mendapatkan analisis yang fokus.

2. Dari sisi praktis

Secara praktis penelitian ini berguna bagi informasi dan sekaligus solusi yang ditawarkan kepada pihak yang berkepentingan. Beberapa hal yang bisa dijadikan solusi dalam penelitian ini adalah menyangkut bagaimana mempertahankan dan mencapai posisi dominan dalam suatu industri yang bukan merupakan penyalahgunaan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999.

E. Metode Penelitian

1. Jenis atau Tipe Penelitian (Tipologi) Umum

Dalam suatu penulisan ilmiah diperlukan metode penelitian yang dimaksudkan agar penelitian dapat memberikan kebenaran. Sebagaimana dinyatakan oleh Soerjono Soekanto bahwa penelitian merupakan suatu sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan.⁷

Penelitian ini menggunakan metode penelitian *yuridis normatif* yaitu penelitian hukum yang mengacu kepada kaidah-kaidah atau norma-norma

⁷ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, cet.3, (Jakarta; Penerbit Universitas Indonesia (UI Press),1986), hal 3.

hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan⁸. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, metode penelitian dikatakan normatif karena khusus untuk meneliti hukum sebagai norma positif *as it is written in the books*⁹. Sedangkan Soerjono Soekanto menyatakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan¹⁰. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup:

1. penelitian terhadap azas-azas hukum;
2. penelitian terhadap sistematik hukum;
3. penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal;
4. perbandingan hukum;
5. sejarah hukum.

Penelitian normatif yang dilakukan dengan melihat asas hukum persaingan yang terdapat dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1999 yaitu berdasarkan demokrasi ekonomi dengan melihat keseimbangan antara pelaku usaha dan kepentingan umum. Pendekatan *juridis* digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan pengaturan mengenai larangan penyalahgunaan posisi dominan dan regulasi di bidang tepung terigu. Sedangkan untuk mendukung penerapan peraturan tersebut dan dampaknya kepada masyarakat, maka dalam penelitian ini digunakan data ekonomi sebagai pendukung dalam melihat penerapan *brand proliferation* dan dampaknya di industri tepung terigu

⁸Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, cet. 11, (Yogyakarta: Liberty, 2001), hal. 29.

⁹Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum. Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya : 70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto* (Jakarta : Elsam, 2002), hal. 146-147.

¹⁰Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 13.

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini, maka hasil penelitian ini nantinya akan bersifat deskriptif analitis yaitu memaparkan, menggambarkan atau mengungkapkan strategi perusahaan yang mempunyai posisi dominan dalam mencapai dan atau mempertahankan posisi dominan yang dalam hal ini dalam industri tepung terigu. Hal tersebut kemudian dibahas atau dianalisis menurut ilmu dan teori-teori atau pendapat peneliti sendiri, dan terakhir menyimpulkannya. Di samping itu, akan memberikan gambaran bentuk brand proliferasi sebagai salah satu strategi dalam posisi dominan yang dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999.

3. Populasi dan Sample

a. Populasi

Populasi adalah seluruh objek atau seluruh gejala atau seluruh unit yang akan diteliti. Oleh karena populasi biasanya sangat besar dan luas, maka kerap kali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu tetapi cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel yang memberikan gambaran tentang objek penelitian secara tepat dan benar. Sample populasi yang akan diambil dalam penelitian ini adalah wilayah DKI Jakarta.

Populasi dalam penelitian ini adalah semua pihak yang terkait strategi *brand proliferasi* dalam industri tepung terigu dan penegakan hukum persaingan usaha khususnya terkait dengan penyalahgunaan posisi dominan. Mengingat banyaknya jumlah populasi dalam penelitian ini maka tidak semua populasi akan diteliti secara keseluruhan.

b. Sample

Dalam penelitian ini, Teknik penarikan sampel yang dipergunakan oleh penulis adalah teknik *purposive non random sampling* maksud digunakan teknik ini agar diperoleh subyek-subyek yang ditunjuk sesuai dengan tujuan penelitian. Metode penarikan sample yang digunakan

dalam penelitian ini metode *random sampling* dengan teknik *purposive sampling* yaitu penarikan sampel secara acak dengan dan dipilih yang sesuai dengan tujuan penelitian ini, yaitu :

- 1) Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dalam hal ini diwakili oleh Kepala Biro Pengkajian untuk mendapatkan informasi mengenai kriteria penilaian penyalahgunaan posisi dominan dan bentuk-bentuk strategi posisi dominan yang dikategorikan sebagai penyalahgunaan.
- 2) Asosiasi di bidang tepung terigu yaitu Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia yang diwakili oleh Pengurus asosiasi untuk mendapatkan data dan informasi mengenai alasan penggunaan strategi *brand proliferation* untuk mencapai dan atau mempertahankan posisi dominan di sektor tepung terigu.
- 3) Konsumen tepung terigu yang kriterianya sudah ditentukan, yaitu industri mikro kecil menengah (UMKM) yang bergerak di bidang pengolahan makanan yang menggunakan bahan dasar tepung terigu. Pemilihan responden ditentukan oleh peneliti karena konsumen di bidang pengolahan dengan bahan dasar terigu adalah pengguna terigu dalam jumlah besar, mengerti mengenai alasan pemilihan terigu dan sensitif terhadap perubahan harga.

c. Lokasi Pengambilan Sample

Pengambilan sample dilakukan di wilayah DKI Jakarta dengan alasan bahwa pelaku usaha yang memiliki posisi dominan di sektor terigu memiliki pabrik terbesar di Jakarta. Selain itu, di wilayah DKI terdapat banyak industri pengolahan dengan bahan dasar tepung terigu sehingga diharapkan dapat dilihat pendapat konsumen terkait *brand awareness* dan penyebaran distribusi tepung terigu.

4. Sumber Data

Sumber data yang dibutuhkan dalam pelaksanaan penelitian ini menggunakan sumber data primer dan data sekunder.

a. Data Primer, berupa data yang didapatkan dari penelitian lapangan.

1) Daftar pertanyaan atau kuisisioner, yaitu daftar pertanyaan yang diajukan kepada konsumen industri pengguna terigu untuk mendapatkan data terkait dengan *brand awareness* dan penyebaran distribusi tepung terigu.

Penggunaan kuisisioner mempunyai dua fungsi utama, yakni untuk mendapatkan deskripsi mengenai suatu gejala (atau beberapa gejala) serta untuk kepentingan pengukuran dari pelbagai variable dari individu maupun kelompok. Dengan memperoleh suatu gambaran melalui kuisisioner, maka peneliti dapat memperoleh pengetahuan yang mendalam mengenai suatu gejala, dapat menjelaskan gejala tersebut dan bahkan mungkin membuat prediksi-prediksi tertentu. Kuisisioner merupakan suatu bentuk instrument data yang sangat fleksibel dan relatif mudah digunakan. Data yang diperoleh lewat kuisisioner adalah data aktual dan keakuratan hasilnya tergantung pada subyek penelitian sebagai responden dan juga pencari data yang bersangkutan.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder berasal dari bahan hukum yang relevan yang meliputi:

1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mencakup ketentuan perundang-undangan termasuk asas hukum, antara lain UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat, Keputusan Presiden No. 45 Tahun 1997 tentang Perubahan Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1995 tentang Badan Urusan Logistik, dan

SK Menpperindag No. 153/MPP/Kep/5/2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu.

- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan lainnya. Selain itu bahan hukum sekunder didapatkan dengan Wawancara. Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan. Wawancara akan dilakukan dengan Kepala Biro Pengkajian Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Pengurus Asosiasi Tepung Terigu Indonesia
- 3) Bahan hukum tertier adalah yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder antara lain *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law* karangan R. Sheyam Khemani dan D.M Shapiro dan *Black's Law Dictionary* oleh Henry Campbell Black.

5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif. Penelitian hukum normatif ini dilakukan terhadap tentang azas-azas hukum dan taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal. Pada penelitian terhadap azas-azas, dilakukan dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan dalam perundang-undangan tertentu¹¹, dalam hal ini kaidah-kaidah tentang penyalahgunaan posisi dominan dalam UU No. 5 Tahun 1999. Pada taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal dilakukan penelitian

¹¹Soerjono Soekanto, *op. cit.* hal. 15.

adalah sejauh manakah hukum positif tertulis yang ada serasi, baik secara vertikal maupun sejajar¹². Hukum Positif dalam tingkat horisontal hal ini adalah undang-undang yang memuat peraturan mengenai merek, salah satunya adalah Undang-undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merek dan hukum positif vertikal adalah seluruh peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang berpengaruh terhadap perkembangan industri terigu, antara lain Keputusan Presiden No. 45 Tahun 1997 tentang Perubahan Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1995 tentang Badan Urusan Logistik, dan SK Menpperindag No. 153/MPP/Kep/5/2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu. Untuk mendukung analisis dari sisi peraturan perundang-undangan, maka diperlukan data ekonomi yang berupa survei terhadap konsumen tepung terigu. Maka dari data survei konsumen yang telah dikumpulkan secara lengkap dan telah di cek keabsahannya dan dinyatakan valid, lalu diproses melalui langkah-langkah yang bersifat umum, yakni :

- a Reduksi data adalah data yang diperoleh di lapangan ditulis/diketik dalam bentuk uraian atau laporan yang terperinci. Laporan tersebut direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.
- b Mengambil kesimpulan dan *verifikasi*, yaitu data yang telah terkumpul telah direduksi, lalu berusaha untuk mencari maknanya, kemudian mencari pola, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul dan kemudian disimpulkan.

Dengan metode analisis data tersebut diharapkan akan terlihat penggambaran mengenai strategi *brand proliferation* untuk mendapatkan dan atau mempertahankan posisi dominan dalam industri terigu dan pengaruhnya terhadap pelaku usaha lain, konsumen dan industri itu sendiri. Analisis diarahkan pada bentuk

¹²*Ibid*, hal. 15-17.

brand proliferation seperti apa yang dikategorikan sebagai penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU No. Tahun 1999.

F. Kerangka Teori

Iklim persaingan yang sehat merupakan *conditio sine qua non* (syarat mutlak) bagi terselenggaranya ekonomi pasar.¹³ Model persaingan telah diakui sebagai alternatif unggul bagi pembangunan ekonomi.¹⁴ Hukum persaingan dalam rangka mendukung sistem ekonomi pasar diciptakan agar persaingan antar pelaku usaha tetap hidup, persaingan antar pelaku usaha dilakukan secara sehat, dan konsumen tidak dieksploitasi oleh pelaku usaha.¹⁵

Iklim persaingan yang sehat merupakan *conditio sine qua non* (syarat mutlak) bagi terselenggaranya ekonomi pasar.¹⁶ Model persaingan telah diakui sebagai alternatif unggul bagi pembangunan ekonomi.¹⁷ Hukum persaingan dalam rangka mendukung sistem ekonomi pasar diciptakan agar persaingan antar pelaku usaha tetap hidup, persaingan antar pelaku usaha dilakukan secara sehat, dan konsumen tidak dieksploitasi oleh pelaku usaha.¹⁸

Analisis ekonomi adalah menentukan pilihan dalam kondisi kelangkaan (*scarcity*).¹⁹ Dalam kelangkaan ekonomi diasumsikan bahwa individu atau masyarakat akan atau harus berusaha untuk memaksimalkan apa yang mereka ingin capai dengan melakukan sesuatu sebaik mungkin dalam keterbatasan sumber.²⁰

¹³Norman S. Pakpahan, Pokok-pokok Pikiran tentang Hukum Persaingan Usaha, (Jakarta: ELIPS, 1994), hal. 2. Lihat pula Abdul Hakim G. Nusantara dan Benny K. Harman, analisis dan Perbandingan Undang-undang Anti Monopoli, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 1999), hal. 2.

¹⁴Luis Tineo dan Maria Coppola Ed., Kebijakan Mengenai Persaingan dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia: Laporan Tentang Masalah-masalah dan Pilihan-pilihan, World Bank, hal. 2.

¹⁵Jurnal Hukum Bisnis, Membudayakan Persaingan Sehat, Editorial dalam Jurnal Hukum Bisnis, Volume 19, Mei – Juni 2002, hal. 4.

¹⁶Pakpahan, Op Cit, hal. 2.

¹⁷Tineo, Loc Cit, hal. 2.

¹⁸Jurnal Hukum Bisnis, Loc Cit, hal. 4.

¹⁹Darminto Harminto, Economic Anlysis of Law atas putusan PKPU Tetap, Cet.1. (Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum, 2009), hal. 17

²⁰ibid

Dalam hubungannya dengan *positive analysis* dari hukum, analis akan bertanya bila kebijaksanaan (hukum) tersebut dilaksanakan, prediksi apa yang dapat kita buta, yang mempunyai akibat ekonomi. Orang akan memberikan reaksi terhadap insentif atau disinsentif dari kebijaksanaan (hukum) tersebut.

Normative analysis yang secara konvensional diartikan sebagai *welfare economics* cenderung akan bertanya apakah kebijaksanaan (hukum) yang diusulkan atas perubahan hukum yang dilakukan akan berpengaruh terhadap cara orang untuk mencapai apa yang diinginkannya?²¹ Dalam hubungan ini dua konsep efisiensi menjadi penting: *Pareto Efficiency* akan bertanya apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut membuat seseorang lebih baik dengan tidak mengakibatkan seseorang lainnya bertambah buruk?²² Sebaliknya *Kaldor Hicks efficiency* akan mengajukan pertanyaan apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut akan menghasilkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan itu, sehingga ia secara hipotesis dapat memberikan kompensasi kepada mereka yang dirugikan akibat kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut. Pendekatan ini disebut *cost-benefit analysis*.²³

Keterkaitan hukum dengan ilmu ekonomi telah lama menjadi perbincangan kaum realisme Amerika, dimana pertimbangan efisiensi ekonomi melatarbelakangi berbagai keputusan hukum dalam *common law system*. Salah satu tokoh yang mengemukakan keterkaitan hukum dengan ilmu ekonomi dalam *economic analysis of law* adalah Richard A. Posner yang menyatakan :²⁴

“it is true that anthropologists, sociologists, psychologists, political scientists and other social scientists beside economists also do positive analysis of the legal system but their work is thus far in sufficiently rich in theoretical and empirical content to afford serious competition to the economists...these fields have

²¹ *ibid*

²² Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*. Fourth edition, (Boston, Toronto, London: Little, Brown and company, 1992), hal. 13

²³ Michael J. Trebilock, “Law and Economics”, the *Dalhousie Law Journal* Vol 16, No. 2 (Fall 1993), hal. 361-363

²⁴ Richard A. Posner, *The Economics Approach to The Law*, 55 *Texas Law Review* 1975, hal. 757 sebagaimana dikutip dari Hilaire Mc Coubrey dan Nigel D White, *Textbook on Jurisprudence*, Second Edition, (London : Blackstone Press Ltd, 1996) sebagaimana dikutip dari Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang : Banyumedia Publishing, 2006).

produced neither systematic, empirical research on legal system, nor plausible, coherent and empirically verifiable”

Secara umum, analisis ekonomi terhadap hukum bekerja dengan menggunakan metode ekonomi sebagai kerangka teoritis guna menganalisis aturan dan hukum yang digunakan dalam masyarakat tertentu.²⁵ Analisis ekonomi terhadap hukum dibangun atas dasar beberapa konsep dalam ilmu ekonomi, antara lain :²⁶

1. pemanfaatan secara maksimal (*utility maximization*);
2. rasional (*rationality*); dan
3. stabilitas pilihan dan biaya peluang (*the stability of preferences and opportunity cost*)

Posner memahami ilmu ekonomi sebagai ilmu pilihan yang dibuat oleh aktor-aktor rasional dan mempunyai kepentingan diri sendiri di dunia dimana sumber daya (*resources*) terbatas.²⁷ Analisis mikro ekonomi modern mendalilkan bahwa aktoraktor rasional akan berusaha memaksimalkan kesejahteraan mereka dari ketersediaan sumber daya yang terbatas. Posner mengasumsikan bahwa orang adalah pemaksimal rasional kepuasan mereka,²⁸ dan berupaya menerapkan asumsi ini dan disiplin ilmu ekonomi yang dibangun atas dasar asumsi tersebut kepada bidang hukum. Apabila rasionalitas tidak dibatasi secara tegas terhadap transaksi pasar, maka konsep-konsep yang dibangun oleh ahli ekonomi untuk menjelaskan *market behavior* dapat digunakan juga untuk menjelaskan *non market behavior*.²⁹

Dasar dari *Economic Analysis of Law* adalah gagasan efisiensi dalam alokasi sumber daya. Posner mendefinisikan efisiensi dengan mengatakan, “...*that allocation of resources in which value is maximated*”.³⁰ Posner berupaya menggunakan teori ekonomi untuk merekonstruksi transaksi pasar dalam situasi dimana pertukaran

²⁵ Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang : Banyumedia Publishing, 2006), hal 58

²⁶ Edmund M.A, Kwaw, *The guide to Legal Analysis, Legal Methodology and Legal Writing*, (Toronto : Emond Montgomery Publication Ltd, 1992), hal 17

²⁷ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law...*, Op. cit. hal. 3-4

²⁸ Richard A. Posner, *The Economics of Justice*, (Cambridge:Harvard University Press, 1981), hal. 1, dalam Riyatno, “Perdagangan Internasional Dan Lingkungan Hidup”, hal. 14-15

²⁹ Ibid, hal 2

³⁰ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law...*, Op. cit. hal. 13

terjadi secara tidak sukarela. Posner menggunakan teori ekonomi dalam hukum dan mengatakan, "*many of the doctrines and institutions of the legal system are best understood and explained as efforts to promote the efficient allocation of resources*" dan kemudian "*the common law is best...explained as a system for maximizing the wealth of society*".³¹

Dengan demikian, Posner telah mengembangkan apa yang disebut efisiensi atau "*wealth maximation theory of justice*".³² *Economic Analysis of Law* mempunyai unsur baik positif maupun normatif. Walaupun Posner menegaskan bahwa karyanya tersebut menekankan analisis positif, unsur normatif juga ada sebagai suatu teori bagaimana hukum seharusnya. Posner menganut *normative directive* bahwa hukum seharusnya mempromosikan efisiensi.

Dalam hukum persaingan, fungsi hukum adalah memberikan suatu landasan berpijak dan aturan main yang sama (*level playing field*) terhadap para pelaku pasar tersebut dan undang-undang antimonopoli adalah contoh refleksi atas kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah untuk menjamin terselenggaranya pasar yang efisien.³³

Terkait dengan strategi *brand proliferation*, diperlukan analisis perilaku penyalahgunaan posisi dominan yang diatur dalam Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999, menggunakan *analysis economic of law*, dimana penilaian *brand proliferation* termasuk penyalahgunaan posisi dominan menggunakan pendekatan ekonomi yaitu dengan prinsip efisiensi yang memberikan kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha lain dan memberikan banyak pilihan dengan harga yang bersaing bagi konsumen.

³¹ Ibid, hal 27

³² Richard A. Posner, *The Economics of Justice...*, Op. Cit. hal. Vii.

³³ Johnny Ibrahim, op.cit, hal 64

G. Kerangka Konseptual

Penelitian ini digunakan beberapa istilah yang berkaitan dengan objek penelitian, guna menghindari penafsiran atas istilah-istilah yang digunakan. Berikut adalah beberapa istilah definisi operasional, yaitu :

1. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.³⁴
2. Posisi dominan adalah keadaan dimana pelaku usah tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar yang bersangkutan dalam kaitan dengan pansa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitannya dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.³⁵
3. Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.³⁶
4. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.³⁷
5. Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atasa barang dan atau jasa

³⁴UU No.5 Tahun 1999, loc.cit, Pasal 1 angka 5

³⁵ Ibid, Pasal 1 angka 4

³⁶ Ibid, Pasal 1 angka 2

³⁷ Ibid, Pasal 1 angka 6

yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.³⁸

6. Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu.³⁹
7. *Brand Proliferation* adalah beberapa merek yang dikeluarkan oleh suatu perusahaan yang bertujuan untuk mengisi seluruh ceruk pasar.⁴⁰

H. Sistematika Laporan Penelitian

Dalam penulisan laporan penelitian ini terbagi dalam bab dan sub bab dengan perincian lengkap seperti yang terdapat dalam daftar isi. Secara ringkas dapat disebutkan sebagai berikut :

Bab Pertama, sebagai pendahuluan menguraikan latar belakang mengenai perlunya melakukan penelitian mengenai strategi untuk mencapai posisi dominan yaitu dengan *brand proliferation*, dimana dikhawatirkan hal ini dapat menjurus pada penyalahgunaan posisi dominan yang telah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999. Dalam bab ini juga diuraikan tentang kerangka teori penulisan, yaitu menggunakan teori *Economic Analysis of Law* yang dikemukakan oleh Richard Posner, sedangkan dalam analisis dampak persaingan digunakan pendekatan *rule of reason*. Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui strategi posisi dominan, salah satunya *brand proliferation* yang dapat berdampak praktek monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat. Penelitian akan dilakukan secara yuridis empiris untuk mendapatkan data dan informasi yang terkait dengan penerapan *brand proliferation* dan dampaknya pada persaingan usaha.

Bab Kedua, akan dijabarkan mengenai strategi *brand proliferation* untuk mencapai posisi dominan dengan memberikan landasan teori yang berkaitan dengan posisi dominan, strategi pelaku usaha untuk mencapai dan/ atau mempertahankan posisi dominan, dan *brand proliferation* sebagai salah satu strategi pelaku usaha yang

³⁸ Ibid, Pasal 1 angka 10

³⁹ UU No, 5 Tahun 1999, Ibid, Pasal 1 angka 13

⁴⁰ Jeffrey Church, op cit, hal 404

memiliki posisi dominan dan bentuk penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999.

Bab Ketiga, akan dibahas mengenai studi kasus *brand proliferation* dalam industri tepung terigu dan perbandingan kasus *brand proliferation* dengan negara lain. Contoh kasus di Indonesia adalah strategi PT Bogasari yang memiliki banyak merek dari level premium sampai dengan level rendah untuk memenuhi kebutuhan konsumen di semua ceruk pasar. Sedangkan perbandingan dengan kasus negara lain adalah kasus sereal Kelloggs yang mempunyai strategi *brand proliferation* dalam pemasaran produknya.

Bab Keempat, akan dibahas mengenai bentuk *brand proliferation* sebagai salah satu upaya penyalahgunaan posisi dominan dengan melakukan analisis terkait dengan *entry barrier* pelaku usaha baru yang akan masuk ke industri. *Entry barrier* ini bisa dikarenakan regulasi pemerintah, namun juga dapat dikarenakan oleh tidak adanya kesempatan pelaku usaha yang baru untuk bersaing karena semua ceruk pasar telah diisi oleh produk dari pelaku usaha yang memiliki posisi dominan. Selain itu akan dilihat pengaruh *brand awareness* konsumen terhadap permintaan (*demand*) suatu produk.

Bab Kelima berisi kesimpulan terkait dengan permasalahan yang dibahas pada bab-bab sebelumnya terkait dengan *brand proliferation* yang diterapkan di industri tepung terigu apakah dikategorikan penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999 atau tidak. Selain itu, dalam lembaran akhir akan dicantumkan lampiran-lampiran lain yang menunjang isi bab-bab sebelumnya

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN

A. DEFINISI POSISI DOMINAN

Konsep mengenai Posisi Dominan merupakan konsep penting dalam penerapan hukum persaingan diberbagai negara. Namun, selama ini tidak ada konsep yang standar dalam teori ekonomi *Industrial Organization* didalam menentukan posisi dominan. Konsep Posisi Dominan dapat didekati dengan konsep *market power* dan struktur pasar. Dalam literatur ekonomi mikro dan organisasi industri, struktur pasar dapat dapat dibedakan kedalam 4 (empat) bentuk pasar, yaitu : i) pasar persaingan sempurna, ii) pasar persaingan monopolistik, iii) pasar oligopoli, dan iv) pasar monopoli (murni). Definisi dan karakteristik masing-masing bentuk pasar dapat dilihat pada buku-buku teks mengenai ekonomi mikro. Pada intinya, perbedaan bentuk pasar tersebut tercermin pada *market power* yang diperoleh masing-masing pasar. Secara umum perusahaan dominan adalah perusahaan yang mempunyai pangsa pasar setidaknya sebesar 40% dan tidak mempunyai pesaing yang signifikan⁴¹. Berdasarkan teori ekonomi, *market power* pada hakekatnya adalah kemampuan suatu perusahaan didalam mempengaruhi harga produk dipasar atau produk yang dijual⁴².

Perusahaan yang mempunyai *market power* mempunyai kemampuan untuk dapat menaikkan harga di atas biaya marjinal. Semakin besar *market power* yang dimiliki oleh suatu perusahaan maka akan semakin besar selisih harga terhadap biaya marginal. Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa *market power* berbanding terbalik dengan efisiensi pasar yang dihasilkan. Semakin tinggi *market power*, maka semakin tidak efisien pasar (dari sudut perekonomian secara keseluruhan), dan sebaliknya. Oleh karena itu, pengukuran *market power* menjadi sangat penting dalam menentukan posisi dominan.

⁴¹ William G Shepherd , *The Economics of Industrial Organization Analysis, Markets, Policies.*(Prentice-Hall International, 1997), Hal 16

⁴² Stephen Martin, *Industrial Economics Economics Analysis and Public Policy.* (Macmillan Publishing Company, 1993), Hal 14

Ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 5 tahun 1999 telah menetapkan parameter yang jelas mengenai pelaku usaha yang bagaimana yang dapat dikatakan memiliki posisi dominan. Parameter tersebut terkait dengan pangsa pasar, kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan dan kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa hanya satu pelaku usaha yang dapat menguasai posisi dominan di pasar bersangkutan.⁴³ Sedangkan dalam ketentuan Pasal 25 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 hanya memberikan penjelasan mengenai besaran *market share* yang harus dimiliki oleh pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha untuk dapat dikatakan memiliki posisi dominan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa UU No. 5 Tahun 1999 tidak menjelaskan apakah syarat yang dipenuhi untuk dapat dikatakan mempunyai posisi dominan secara kumulatif atau tidak. Oleh karena itu, keadaan suatu pasar dapat dipengaruhi oleh pelaku usaha secara mandiri, karena pelaku usaha tersebut mempunyai pangsa pasar yang lebih besar daripada pesaingnya serta mampu menetapkan harga dan mengatur pasokan barang di pasar bersangkutan. Akibat dari penyalahgunaan posisi dominan, maka pasar dapat terdistorsi karena pelaku usaha tersebut secara independen tanpa mempertimbangkan pesaingnya dapat mempengaruhi pasar.⁴⁴

Dalam menentukan definisi posisi dominan, tidak hanya terbatas pada Pasal 1 angka 4 dan Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999 saja, tetapi juga terkait dengan Pasal 19 dan Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999. Secara teoritis, penguasaan pasar oleh sebuah perusahaan atau kelompok perusahaan adalah perilaku monopolisasi, yaitu tindakan atau upaya perusahaan atau kelompok perusahaan untuk mempertahankan atau meningkatkan posisi monopoli atau posisi dominan di suatu pasar bersangkutan. Posisi monopoli atau posisi dominan yang dimiliki perusahaan atau kelompok perusahaan memberikan kekuatan kepada perusahaan untuk mengendalikan atau

⁴³Knud Hansen, Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Katalis Publishing-Media Services, 2002) hal 41

⁴⁴Valentine Korah, *An Introduction Guide to EC Competition Law and Practises*, 7th Ed, (Oxford : Portland Oregon, 2000) hal 81

mengontrol elemen-elemen strategis di pasar bersangkutan. Elemen-elemen strategis di pasar bersangkutan diantaranya adalah harga, jumlah *output*, tingkat pelayanan, kualitas, dan distribusi.⁴⁵ Meskipun terdapat beberapa pendapat bahwa Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang tidak mempunyai posisi dominan, tetapi ketentuan Pasal 19 mempunyai kesamaan dengan Pasal 25 karena yang dimaksud dengan penguasaan pasar di Pasal 19 merupakan suatu proses pelaku usaha untuk menguasai pasar baik dilakukan sendiri maupun bersama-sama dengan pelaku usaha lain. Akibat dari adanya penguasaan pasar, maka akan terjadi praktek monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 19 tersebut. Perilaku yang dilarang dalam Pasal 19 antara lain :

- a. Menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan yang sama pada pasar yang bersangkutan; atau
- b. Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
- c. Membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
- d. Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Melihat ketentuan Pasal 19 tersebut dapat dilihat bahwa ketentuan Pasal 19 huruf a telah diatur dalam Pasal 25 ayat (1) huruf c. Pasal 19 huruf b melarang pelaku usaha menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya tersebut. Ketentuan ini hampir sama diatur dalam Pasal 25 ayat (1) huruf a yang menetapkan pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik langsung maupun tidak langsung untuk menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing dari segi harga maupun kualitas. Terkait dengan pembatasan pasar yang diatur dalam Pasal 19 huruf c, hal yang hampir sama diatur dalam Pasal 25 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominannya untuk

⁴⁵KPPU, Draft Pedoman Pelaksanaan Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999, 2011

membatasi pasar dan pengembangan teknologi.⁴⁶ Sedangkan pada Pasal 17 ayat 2 huruf b mempunyai makna yang sama dengan Pasal 19 huruf a, sehingga secara tidak langsung dapat dikatakan terkait dengan Pasal 25 ayat (1) huruf c.

Keterkaitan Pasal 25 dan Pasal 19 dilihat bahwa ketentuan Pasal 17 sendiri harus diinterpretasikan dengan memperhatikan beberapa batasan, salah satunya adalah formulasi “melakukan penguasaan/menguasai” serta kaitannya dengan ayat (2) menegaskan bahwa ketentuan tersebut hanya tertuju kepada “monopolis”, yang memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4.⁴⁷

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa kegiatan penguasaan pasar yang terdapat dalam Pasal 19 dan praktek monopoli di Pasal 17 sangat erat kaitannya dengan pemilikan posisi dominan dan *market share* yang signifikan yang terdapat dalam ketentuan Pasal 25 ayat (2) di pasar bersangkutan. Penguasaan pasar akan sulit dicapai apabila pelaku usaha, baik secara sendiri atau bersama-sama tidak memiliki posisi *market share* dengan nilai persentase yang tinggi di pasar bersangkutan. Sebagai gambaran, sulit untuk pelaku usaha, baik secara sendiri maupun bersama-sama yang mempunyai pangsa pasar hanya 10% dapat mempengaruhi pembentukan harga, atau produksi atau aspek lainnya di pasar bersangkutan. Namun disisi lain, satu pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar 50% di dalam pasar duapoli (hanya ada dua penjual) juga belum tentu secara individual mampu menguasai pasar bersangkutan. Penguasaan pasar juga akan sulit direalisasikan apabila pelaku usaha, baik secara sendiri atau bersama-sama, tidak memiliki kekuatan penguasaan pasar (*market power*) yang dimiliki oleh pelaku usaha dominan.

Ketika suatu perusahaan atau kelompok perusahaan memiliki posisi monopoli atau posisi dominan, maka perusahaan tersebut dianggap memiliki kekuatan untuk menentukan dan mengendalikan harga di pasar serta membatasi/menghilangkan pesaing nyata (*exclude competitor*). Kekuatan ini disebut sebagai kekuatan monopoli (*monopoly power*). Strategi-strategi perusahaan yang merupakan perwujudan dari

⁴⁶Andi Fami Lubis, et all, Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks & Konteks, (Jakarta : KPPU, 2009) hal 180

⁴⁷Knud Hansen, op cit. hal 227

kekuatan monopoli sebagai upaya untuk mempertahankan dan meningkatkan posisi monopoli disebut sebagai praktek monopoli.⁴⁸ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa praktek monopoli yang diatur dalam Pasal 17 dan penguasaan pasar yang diatur dalam Pasal 19 adalah suatu perilaku yang bermuara pada hal yang sama, yaitu upaya untuk mempertahankan dan meningkatkan posisi monopoli dan atau posisi dominan sehingga dapat dikatakan mempunyai keterkaitan dengan Pasal 25.⁴⁹

Untuk melihat apakah perusahaan memiliki posisi dominan atau tidak di pasar dapat digunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Secara kuantitatif, indikator atau ukuran utama besar atau kecilnya *market power* yang dimiliki perusahaan dapat dilihat dari *market share*. Akan tetapi kondisi tiap industri tidak sama sehingga tidak cocok jika ukuran dominan disamaratakan untuk semua industri. Pengukuran lainnya dapat dilakukan dengan menghitung Lerner indeks⁵⁰. Lerner index merupakan salah satu indeks yang digunakan untuk mengukur derajat kekuatan pasar yang dimiliki oleh perusahaan. Lerner indeks digunakan untuk melihat seberapa besar kemampuan perusahaan menetapkan harga di atas biaya marginal.

Sementara itu, ada juga pendekatan secara kualitatif untuk melihat apakah perusahaan merupakan perusahaan dominan atau bukan. Suatu perusahaan dikatakan memiliki posisi dominan apabila perusahaan-perusahaan tersebut memiliki kemampuan untuk bertindak secara independen terhadap perilaku pelaku usaha pesaingnya, pelanggan, pemasok, dan juga terhadap konsumen akhirnya. Perusahaan dominan yang menguasai *market power* tertentu dapat menetapkan harga barang di atas harga kompetitif atau mengurangi tingkat inovasi di bawah tingkat inovasi pada pasar yang bersaing.

Secara umum, perusahaan dikatakan mempunyai posisi dominan, ketika perusahaan mempunyai kekuatan ekonomi yang dapat digunakan untuk mempertahankan posisinya atau mencegah terjadinya kompetisi yang efektif dengan melakukan tindakan tanpa perlu mengkhawatirkan reaksi dari pesaingnya di pasar

⁴⁸Kekuatan monopoli dan praktek monopoli terkait erat dengan monopoli, yang telah diatur di dalam Pedoman KPPU No 11 tahun 2011 mengenai Pedoman Pasal 17.

⁴⁹KPPU, Op Cit

⁵⁰ Martin, ibid, hal 26

atau konsumennya⁵¹. Dalam menilai apakah perusahaan memiliki posisi dominan, maka perlu mempertimbangkan beberapa faktor antara lain adalah⁵²:

1. Kompetitor yang ada dipasar
2. Kompetitor yang potensial
3. Kekuatan Pembeli

Salah satu referensi mengenai pengertian dan definisi posisi dominan lainnya dapat mengacu pada UNCTAD Model Law edisi terbaru (2007)⁵³. Mengacu pada dokumen tersebut, UNCTAD memformulasikan pengertian posisi dominan adalah sebagai berikut:

“ (i) *Where an enterprise, either by itself or acting together with a few other enterprises, is in a position to control a relevant market for a particular good or service, or groups of goods or services;*
(ii) *Where the acts or behaviour of a dominant enterprise limit access to a relevant market or otherwise unduly restrain competition, having or being likely to have adverse effects on trade or economic development.”*

Mengacu pada bagian lain dari paper UNCTAD Model Law, terdapat penjelasan yang lebih rinci mengenai definisi posisi dominan sebagai berikut:

“*A dominant position of market power refers to the degree of actual or potential control of the market by an enterprise or enterprises acting together, or forming an economic entity, or, in other words, acting independently of other operators in that market. The control can be measured on the basis of market shares, total annual turnover, size of assets, number of employees, etc.; also it should focus on the ability of a firm or firms to raise prices above (or depress prices below) the competitive level for a significant period of time.”*

Dari beberapa pengertian dan definisi posisi dominan tersebut diatas, terdapat persamaan mengenai cara pandang otoritas pengawas persaingan terhadap posisi dominan. Titik temu tersebut adalah independensi pelaku usaha dominan terhadap konsumen, pesaing dan pemasok yang mengakibatkan adanya penyalahgunaan *market power*. Terhadap konsumen, pelaku usaha dominan dapat menyalahgunakan posisi dominannya diantaranya dengan menetapkan *excessive pricing* tanpa takut

⁵¹ OFT. Abuse Of Dominant Position.

http://www.of.gov.uk/shared_of/business_leaflets/ca98_guidelines/oft402.pdf. Hal 15

⁵² OFT. Assessment of Market Power.

http://www.of.gov.uk/shared_of/business_leaflets/ca98_guidelines/oft415.pdf. Hal 11

⁵³ MODEL LAW ON COMPETITION UNCTAD Series on Issues in Competition Law and Policy Substantive Possible Elements for a competition law, commentaries and alternative approaches in existing legislations, (New York and Geneva : UNITED NATIONS, 2007)

mengalami penurunan penjualan yang substansial. Terhadap pesaing, pelaku usaha dominan dapat menerapkan strategi penguasaan bahan baku serta distribusi yang bersifat *exclusionary* (menyingkirkan pesaing) tanpa takut menghadapi reaksi balasan dari pesaingnya. Sementara terhadap pemasok, pelaku usaha dominan dapat menerapkan strategi melalui pemberlakuan *term of trade* serta perjanjian eksklusif tanpa takut pemasok akan beralih ke pesaing dari pelaku usaha dominan.

Konsep dari penyalahgunaan posisi dominan dari kekuatan pasar menunjukkan anti persaingan dimana perusahaan dominan memelihara dan meningkatkan posisi dominan dalam suatu pasar.

1. World Bank-OECD

Penyalahgunaan posisi dominan merupakan tindakan perusahaan yang memiliki dominan termasuk membuat hambatan masuk bagi perusahaan-perusahaan pesaing serta melakukan perluasan pasar dan/ atau mengurangi persaingan perusahaan dalam pasar sehingga menyebabkan keterbatasan persaingan. Namun ada diskusi tentang tipe spesifik dari perilaku yang dihubungkan dengan penyalahgunaan posisi dominan di dalam World Bank dan OECD (1999). WB-OECD memiliki perbedaan yaitu :

- a. Penyalahgunaan bersifat eksploitatif yaitu perusahaan yang mempunyai posisi dominan mengambil keuntungan dari kekuatan pasar dengan cara memberikan harga yang terlalu tinggi kepada konsumen, diskriminasi harga diantara konsumen, dan menekan pemasok dengan cara membayar dengan harga yang rendah kepada pemasok.
- b. Penyalahgunaan bersifat dengan menyingkirkan pesaing potensial dengan mencoba menekan persaingan, contohnya antara lain menolak pesaing, timbulnya biaya-biaya pesaing masuk pasar (*raising rival cost*), dan menetapkan predatori harga yang bersifat predatory.

Di dalam Tabel dibawah ini terdapat penyalahgunaan posisi dominan di dalam UNCTAD (2003), World Bank dan OECD (1999). Sedangkan ada beberapa persamaan dalam UNCTAD (2003), World Bank dan OECD (1999) yaitu

perilaku yang tidak anti persaingan. Dalam hal ini, WB-OECD meniadakan tindakan dengan tingkat efisiensi perusahaan serta keuntungan.

Tabel 2.1

Penyalahgunaan Posisi Dominan menurut World Bank-OECD dan UNCTAD

Contoh perilaku posisi dominan	World Bank-OECD (1999)	UNCTAD (2003)
Diskriminasi Harga	X	X
Bundling	X	X
Menolak bertransaksi (<i>refusal to deal</i>)	X	X
Harga Predatory (<i>predatory price</i>)	X	X
Penambahan biaya pesaing (<i>raising rival's costs</i>)	X	
Hambatan Vertikal (<i>vertical restraint</i>)	X	X
Penetapan Harga (<i>Price Fixing</i>)		X

Berdasarkan Tabel 2.1 dapat dilihat bahwa diskriminasi harga, *bundling*, *refusal to deal* (menolak untuk bertransaksi), *predatory pricing*, dan hambatan vertikal merupakan termasuk contoh penyalahgunaan posisi dominan menurut WB-OECD (1999) dan UNCTAD (2003). Sedangkan penambahan biaya pesaing termasuk contoh penyalahgunaan posisi dominan menurut WB-OECD (1999) tetapi bukan termasuk dalam contoh penyalahgunaan posisi dominan menurut UNCTAD (2003). *Price fixing* merupakan salah satu contoh penyalahgunaan posisi dominan menurut UNCTAD (2003) tetapi tidak termasuk dalam contoh penyalahgunaan posisi dominan menurut WB-OECD (1999).

2. MODEL LAW ON COMPETITION, UNCTAD Series on Issues in Competition

Law and Policy (United Nation, Geneva 2000). Perilaku penyalahgunaan posisi dominan dalam kekuatan pasar antara lain mengenai larangan Perilaku penyalahgunaan posisi dominan :

- a. Ketika suatu perusahaan atau beberapa perusahaan menguasai pasar bersangkutan baik barang dan jasa.

- b. Ketika perusahaan dominan membatasi pasar yang bersangkutan atau dapat merugikan perdagangan dan perkembangan ekonomi.

Dalam konsep ini ada dua elemen posisi dominan dan kemampuan mempengaruhi kekuatan pasar :

- a. Suatu perusahaan memiliki posisi dominan ketika menguasai pangsa pasar sekitar 40 persen atau lebih. Perusahaan dominan biasanya dapat menetapkan harga dan menyalahgunakan kekuatan pasar. Itu merupakan salah satu yang harus diperhatikan dimana posisi dominan tidak sepenuhnya anti persaingan.
- b. Kekuatan Pasar merupakan kemampuan perusahaan untuk meningkatkan keuntungan dan menetapkan harga yang berlaku dibawah persaingan untuk periode waktu tertentu. Ini bisa menyebabkan monopoli. Penyalahgunaan posisi dominan dan kekuatan pasar dapat mengurangi output dan kesejahteraan ekonomi.

3. Uni Eropa

Menurut Komisi Uni Eropa dan Pengadilannya, membangun konsep posisi dominan sejak ditetapkannya putusan terhadap United Brands yaitu ⁵⁴

"ECJ has defined a dominant position as a position of economic strength enjoyed by an undertaking which enable it to prevent effective competition being maintained on the relevant market by giving it power to behave to an appreciable extent independently of its competitors, customers and ultimately of consumers"

4. Peru

Di negara Peru, walaupun undang-undang mempertimbangkan diskriminasi harga sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan, namun pemberian diskon dan bonus diperbolehkan karena adanya kondisi istimewa seperti pembayaran yang sesuai, kuantitas, volume dan lain-lain, sehingga hal ini dapat dikatakan bukan merupakan kasus penyalahgunaan posisi dominan.⁵⁵

⁵⁴Valentine Korah, Op Cit. Hal 81

⁵⁵ United Nations, 2000 Model Law On Competition, UNCTAD Series on Issues In Competition Law and Policy, New York and Geneva.

5. Jamaica

Sedangkan di negara Jamaica, suatu perusahaan menyalahgunakan posisi dominan jika menghalangi perkembangan persaingan yang efektif dalam suatu pasar. Perusahaan dominan dapat menyalahgunakan posisi dominannya jika :

- a. Menghalangi perusahaan untuk masuk ke dalam pasar.
- b. Mencegah atau menghalangi siapapun untuk terlibat dalam tindakan persaingan di suatu pasar.
- c. Menghapuskan atau memberhentikan siapapun dalam suatu pasar.
- d. Harga pembelian dan penjualan yang tidak adil secara langsung atau anti persaingan.
- e. Membatasi produksi barang atau jasa kepada konsumen.
- f. Membuat kesimpulan persetujuan untuk menerima peraturan pelengkap atau menurut penggunaan komersial., tidak ada hubungannya dengan subjek persetujuan.⁵⁶

Dalam teori ekonomi, terdapat keterkaitan antara market power, posisi dominan dan struktur pasar. Kekuatan pasar (*market power*) adalah kemampuan suatu perusahaan untuk mempengaruhi tingkat harga suatu barang. Semakin tinggi kekuatan pasar (*market power*) suatu perusahaan, maka kemampuan perusahaan tersebut untuk menetapkan tingkat harga di atas biaya marjinal-nya (*marginal cost*) akan semakin tinggi pula dan begitu juga sebaliknya. Semakin ketat persaingan di suatu pasar maka seharusnya semakin rendah kekuatan pasar (*market power*) yang dimiliki oleh suatu perusahaan dan begitu juga sebaliknya. Adanya *Market power* pada suatu pasar dapat dilihat melalui adanya beberapa perusahaan yang didominasi oleh beberapa perusahaan dan adanya permintaan yang inelastic pada suatu produk yang tidak terdifferensiasi⁵⁷.

Indikator yang sering digunakan untuk mengukur kekuatan pasar (*market power*) adalah indeks Lerner. Dimana indikator ini, dikenalkan oleh Abba Lerner pada tahun

⁵⁶ The Fair Competition Act, 9th March 1993, Jamaica.

⁵⁷ Thomas E. Sullivan. Understanding antitrust and its economic Implication. (New York : Matthew Bender & company: 1994) hal 81

1934 dan dikenal dengan nama “*Lerner Index of the Degree of Market Power*”⁵⁸. Menurutnya perusahaan monopoli akan memilih tingkat output ketika biaya marjinal sama dengan pendapatan marjinal :

$$MR = MC \quad (1)$$

sedangkan diketahui bahwa :

$$MR = P \left(1 - \frac{1}{\eta} \right) \quad (2)$$

Persamaan di atas mengandung unsur kepekaan permintaan terhadap harga. Dengan menggunakan persamaan (1), perusahaan monopoli akan memaksimalkan profitnya dengan menetapkan output pada kondisi biaya marjinal sama dengan pendapatan marjinal:

$$MC = P \left(1 - \frac{1}{\eta} \right) \quad (3)$$

Hal yang harus dipertimbangkan adalah bahwa kerugian yang diderita masyarakat adalah karena monopolis membatasi output, dimana harga dinaikkan melebihi biaya marjinal. Karena itu pengukuran tingkat kekuatan pasar melihat pada batas mana perusahaan dapat menahan harga di atas biaya marjinal. Persamaan di atas dapat diatur kembali menjadi :

$$\frac{P - MC}{P} = \frac{1}{\eta} \quad (4)$$

yang menunjukkan indeks Lerner.

Indeks Lerner menunjukkan perbedaan antara tingkat harga dan biaya marjinal (*marginal cost*) lalu dibagi dengan tingkat harga. Indeks Lerner digunakan untuk mengukur kekuatan pasar (*market power*) suatu perusahaan. Dimana, nilai dari indeks Lerner selalu terletak antara 0 dan 1. Sehingga semakin besar indeks Lerner, maka semakin besar pula kekuatan pasar (*market power*) suatu perusahaan.

Terdapat hubungan negatif antara *market power* dengan elastisitas permintaan perusahaan. Elastisitas permintaan mengukur persentase perubahan permintaan terhadap barang akibat adanya kenaikan 1 % pada tingkat harga. Ketika elastisitas

⁵⁸Martin, Op Cit, hal 26

permintaan lebih besar dari 1, maka dikatakan elastisitas permintaannya bersifat elastis. Semakin tinggi elastisitas permintaan barang suatu perusahaan (semakin elastis), maka kekuatan pasar (*market power*) suatu perusahaan akan semakin kecil sehingga tingkat harga akan mendekati biaya marjinalnya (*marginal cost*). Di sisi lain, semakin rendah elastisitas permintaan barang suatu perusahaan (semakin inelastis), maka kekuatan pasar (*market power*) suatu perusahaan akan semakin besar sehingga tingkat harga akan semakin menjauhi biaya marjinalnya (*marginal cost*).

Untuk mengukur indeks Lerner secara tepat diperlukan informasi mengenai biaya marjinal, yang sayangnya tidak dapat diperoleh oleh para ekonom. Untuk mengatasi hal tersebut, ekonom mengasumsikan biaya marjinal sama dengan biaya variabel rata-rata, sehingga indeks Lerner berubah menjadi $(P-AVC)/P$, yang kemudian dikenal sebagai *price-cost margin* atau **PCM**. Penggunaan PCM sebagai variabel kinerja pertama kali digunakan oleh Collins dan Preston (1968,1969)⁵⁹. Selain PCM, pengukuran kinerja industri dapat juga dilakukan dengan metode yang lain. Pada umumnya, pengukuran kinerja atau keuntungan di dalam studi empirik terbagi menjadi empat macam. Selain PCM, ukuran lain adalah rasio dari keuntungan kotor (*gross profit*) terhadap penjualan. Penelitian yang menggunakan ukuran ini diantaranya adalah Lean⁶⁰ (1982). Ukuran yang ketiga adalah tingkat pengembalian dari aset atau modal (*accounting rates of return on assets or equity*). Bain⁶¹ (1956) menggunakan tingkat pengembalian dari modal setelah pajak (*after-tax rate of return on equity*), dan beberapa ekonom lain menggunakan tingkat pengembalian sebelum pajak.

Pengukuran keuntungan yang terakhir adalah nilai pasar dari surat-surat berharga perusahaan (karena keterbatasan data, umumnya hanya mengukur nilai saham). Studi yang menggunakan metode pengukuran ini diantaranya adalah Stigler (1963), yang menggunakan rasio dari nilai pasar modal perusahaan terhadap nilai buku yang telah disesuaikan dengan inflasi, sedangkan Salinger (1984) menggunakan ukuran yang disebut dengan Tobin's *q*, yaitu rasio nilai pasar perusahaan terhadap biaya

⁵⁹ Martin, Op Cit, hal 203-209

⁶⁰ Martin, Op Cit, Hal 222

⁶¹ Martin, ibid, Hal 198

pengembalian aset nyata. Studi yang lain mencoba mengukur rasio nilai lebih (*excess value ratio* / EVR) yang didefinisikan sebagai $(\text{nilai pasar} - \text{nilai buku}) / (\text{pendapatan})$, yang diperkenalkan oleh Thomadakis (1977).

Sebagai perusahaan yang memiliki posisi dominan di pasar, maka perusahaan tersebut berperilaku sebagai penentu harga (*price setter*), dan perusahaan lain cenderung akan mengikuti harga yang telah ditentukan oleh perusahaan yang memiliki posisi dominan tersebut. Sebagai penentu harga, maka perusahaan dominan akan berusaha menaikkan harga jauh diatas biaya marjinalnya untuk mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan dominan akan memberdayakan (*exercising*) *market power* yang dimiliki. Dengan demikian, kajian mengenai perusahaan yang memiliki posisi dominan pada dasarnya adalah kajian untuk mendapatkan informasi mengenai besarnya *market power* yang dimiliki oleh perusahaan tersebut.

Besar kecilnya *market power* yang diberdayakan oleh perusahaan dominan menunjukkan independensi perilaku perusahaan dominan relatif terhadap perilaku perusahaan pesaingnya. Semakin besar *market power* perusahaan dominan, maka semakin independen strategi yang dapat dilakukan perusahaan tersebut terhadap strategi perusahaan pesaing. Dengan kata lain, *market power* merefleksikan dominansi yang dimiliki oleh sebuah perusahaan di pasar.

Selain elastisitas permintaan barang perusahaan, ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi kekuatan pasar (*market power*) suatu perusahaan, yaitu jumlah perusahaan di suatu pasar dan interaksi antar perusahaan di suatu pasar. Semakin banyak jumlah suatu perusahaan di suatu pasar, maka akan semakin kecil kekuatan pasar (*market power*) yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan di dalam pasar tersebut. Jika di suatu pasar terdapat banyak perusahaan tetapi terdapat satu atau dua perusahaan yang menguasai sebagian besar pangsa pasar, maka perusahaan yang memiliki sebagian besar pangsa pasar tersebut akan memiliki kekuatan pasar (*market power*) yang lebih besar dibandingkan perusahaan-perusahaan lainnya.

Interaksi antar perusahaan-perusahaan yang ada di dalam pasar juga bisa mempengaruhi kekuatan pasar (*market power*) suatu perusahaan. Jika perusahaan-

perusahaan yang ada di dalam pasar memilih untuk bersaing dan berkompetisi secara sehat, maka mereka akan bertindak secara agresif dengan cara menurunkan tingkat harga dan mendorong terjadinya perang harga untuk memperbesar pangsa pasar. Sehingga perusahaan tidak akan berani menaikkan harga karena mereka akan kehilangan pangsa pasar. Kondisi ini menyebabkan kekuatan pasar (*market power*) yang dimiliki masing-masing perusahaan menjadi kecil. Berdasarkan batasan penguasaan pasar pelaku usaha yang memiliki posisi dominan yang ada dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, struktur pasar yang mendekati pengertian tersebut adalah monopoli dan oligopoli. Dalam pasar yang kompetitif, masing-masing perusahaan tidak bisa mempengaruhi pasar dan *output* yang dihasilkan kecil sehingga nantinya mereka tidak bisa mempengaruhi harga. Sedangkan dalam pasar yang terdapat perusahaan dominan, hanya ada satu perusahaan di dalam industri yang mampu mempengaruhi harga sehingga bersifat *price maker*.

Dari konsep mengenai posisi dominan tersebut, kata kunci yang patut untuk diperhatikan adalah kemampuan pelaku usaha untuk melakukan penguasaan atau “*control*” terhadap pasar bersangkutan (*relevant market*). Bentuk penguasaan tersebut akan mengarah kepada peningkatan *market power* yang antara lain ditandai dengan posisi pelaku usaha dominan yang relatif independent terhadap pesaing, konsumen ataupun pemasoknya. Menurut UNCTAD terdapat beberapa indikator yang dapat dijadikan proxy terhadap ada atau tidaknya penguasaan *relevant market* atau *market power* yaitu:

1. “*the basis of market shares*”
2. “*total annual turnover*”
3. “*size of assets*”
4. “*number of employees*”
5. “*the ability of a firm or firms to raise prices above (or depress prices below) the competitive level for a significant period of time*”

Dari sisi konsep posisi dominan, proxy tersebut sangat terkait dengan pendekatan struktur pasar dalam pendekatan *structure conduct performance*. Dalam hal ini, rasio

pangsa pasar (relevan) dapat diukur dengan nilai dan atau volume penjualan, turnover (omzet), *asset* dan berbagai parameter lain.

Struktur pasar merupakan atribut-atribut dari pasar yang mempengaruhi proses persaingan di pasar tersebut. Yang termasuk elemen dari struktur pasar antara lain jumlah dan ukuran distribusi pembeli dan penjual, kondisi *barriers*, diferensiasi produk, dan struktur biaya di pasar tersebut⁶². Berdasarkan definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa struktur pasar merupakan karakteristik dari pasar tersebut. Dengan pendekatan SCP, struktur pasar merupakan komponen pasar yang sangat mempengaruhi kinerja dari pasar tersebut. Dengan adanya perbedaan antara struktur di satu industri dengan industri lain, maka kinerja dari satu industri akan berbeda dengan kinerja di industri lain.

Secara umum pendekatan yang biasa digunakan untuk mengukur struktur pasar adalah dengan melihat konsentrasi pasar. Konsentrasi pasar ini menunjukkan bagaimana distribusi *market share* dalam suatu industri. Dengan mengetahui besaran dari konsentrasi pasar, maka dapat diketahui bagaimana sebenarnya bentuk dari struktur industri tersebut, apakah berbentuk pasar persaingan sempurna, oligopoli atau monopoli.

Rasio konsentrasi merupakan elemen dari struktur pasar yang paling sering dipakai dan banyak dibicarakan dalam banyak studi-studi SCP. Biasanya titik awal penelitian mengenai ekonomi industri adalah deskripsi mengenai struktur pasar, dan rasio konsentrasi yang merupakan proksi pengukuran yang paling sering dipakai dalam menganalisis struktur dari suatu pasar atau industri. Konsentrasi pasar merupakan gabungan dari pangsa pasar beberapa perusahaan terbesar (*leading firms*) didalam suatu industri. Biasanya konsentrasi ini diukur minimal pada 2 perusahaan, dan paling banyak 8 perusahaan terbesar, namun dalam banyak penelitian data yang paling sering dipakai adalah data dari rasio konsentrasi 4 perusahaan terbesar/CR4.

Semakin tinggi tingkat konsentrasi di dalam suatu pasar, semakin besar pula kemungkinan adanya kekuatan pasar di dalam industri tersebut. Hal ini dapat terjadi karena pada industri dengan tingkat konsentrasi yang tinggi biasanya akan terdapat

⁶² Martin, Ibid, hal 3-5, 235

satu perusahaan besar di dalam pasar yang dapat berperan sebagai *price leader*. Dan dalam pasar yang terkonsentrasi, semua perusahaan-perusahaan besar lainnya akan mengikuti semua 'tanda-tanda' yang diberikan oleh *leading firm* tersebut, sehingga akan terbentuk adanya suatu *tacit collusion*. Dengan adanya *tacit collusion* tersebut maka perusahaan-perusahaan oligopolis akan memperoleh tingkat keuntungan di atas *normal profit*.

Dasar pengukuran konsentrasi sangat bervariasi seperti proxy yang telah dijelaskan sebelumnya. variabel-variabel yang biasa dipakai sebagai pengukuran dari konsentrasi pasar adalah variabel yang dapat menggambarkan *firm size*. Sejauh ini variabel rasio konsentrasi paling sering digunakan. Karakteristik dari variabel ini adalah bahwa informasi yang digunakan dalam penghitungan variabel tersebut adalah informasi yang hanya berdasarkan pada data-data beberapa perusahaan terbesar yang ada di dalam industri/pasar saja. Rasio konsentrasi berdasarkan 4 perusahaan terbesar (CR4) merupakan ukuran yang paling sering digunakan oleh para peneliti. Hal ini disebabkan data-data mengenai CR4 sangat mudah diperoleh, namun informasi yang dihasilkannya cukup baik dalam menggambarkan struktur dari suatu pasar. Dalam penghitungannya, variabel CR4 ini dirumuskan sebagai penjumlahan dari pangsa pasar (*market share*) 4 perusahaan terbesar yang ada di dalam suatu industri. Atau CR4 dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$CR4 = \sum_{i=1}^4 s_i \quad \dots (9)$$

dimana: CR4 = rasio konsentrasi 4 perusahaan

s_i = persentase pangsa pasar perusahaan ke-*i*

Salah satu pengukuran struktur pasar lainnya yang biasa digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan index Herfindhal – Hirschman. Berbeda dengan pengukuran rasio konsentrasi, pengukuran HHI sudah mencakup informasi mengenai jumlah seluruh perusahaan yang ada di dalam suatu industri dan perbedaan *market share* dari seluruh perusahaan yang ada di dalam industri tersebut. Sehingga apabila dibandingkan dengan rasio konsentrasi maka variabel HHI ini memberikan informasi yang lebih baik mengenai ukuran distribusi dari keseluruhan industri tersebut. Dalam

perhitungannya HHI dinyatakan sebagai jumlah kuadrat dari pangsa pasar semua perusahaan yang ada dalam suatu industri, atau HHI dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2 \quad \dots (10)$$

dimana: S_i = persentase pangsa pasar perusahaan ke- i

Nilai dari HHI ini akan mendekati 0 kalau terdapat banyak perusahaan dengan ukuran yang sama dan bernilai 1 kalau hanya terdapat satu perusahaan (monopoli).

Untuk melihat ada atau tidaknya perusahaan yang dominan didalam pasar, maka perlu dilakukan pengukuran pangsa pasar. Pangsa pasar merupakan indikator yang dapat digunakan untuk melihat perbandingan antara keseluruhan penjualan suatu perusahaan relatif terhadap total penjualan dari industri. Pangsa pasar menggambarkan struktur pasar yang relatif lebih baik dibandingkan dengan hanya melihat jumlah perusahaan yang bersaing di dalam industri yang bersangkutan. Hanya dengan melihat jumlah perusahaan saja akan membawa kita pada penilaian yang keliru mengenai struktur industri. Elemen ini merupakan indikator dalam menentukan tingkat kekuatan pasar (*market power*) suatu perusahaan. Semakin tinggi pangsa pasarnya, semakin tinggi pula kekuatan pasar yang dimiliki. Berdasarkan undang-undang persaingan di Indonesia, suatu perusahaan mempunyai posisi dominan apabila memiliki pangsa pasar sebesar 50 % atau dua atau tiga perusahaan menguasai pangsa pasar sebesar 75 %.

B. KONSEP PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN

1. Penyalahgunaan Posisi Dominan (*abuse of dominant position*)

Penyalahgunaan posisi dominan muncul ketika pelaku usaha memiliki kekuatan secara ekonomi yang memungkinkan ia untuk beroperasi di pasar tanpa terpengaruh oleh persaingan dan melakukan tindakan yang dapat mengurangi persaingan (*lessen competition*). Perilaku yang termasuk sebagai penyalahgunaan posisi dominan secara umum dapat dibedakan menjadi dua kategori :

a. Perilaku yang merugikan konsumen atau pemasok

Perilaku yang termasuk kategori ini adalah yang langsung berdampak negatif terhadap pihak yang melakukan transaksi perdagangan dengan pelaku usaha dominan yaitu konsumen atau pemasok. Perilaku yang termasuk dalam kategori ini diantaranya yaitu:

- 1) Praktek diskriminasi harga (strategi penetapan harga yang berbeda untuk barang/jasa yang sama kepada konsumen/pelanggan yang berbeda pada waktu yang hampir bersamaan)
- 2) Penetapan harga yang sangat tinggi (*excessive price*)
- 3) Penetapan persyaratan atau kondisi tertentu yang merugikan konsumen atau pemasok.

b. Perilaku yang bersifat *exclusionary*

Perilaku yang dapat digolongkan sebagai perilaku *exclusionary* adalah perilaku yang bersifat anti persaingan karena membatasi atau menghilangkan persaingan dari pelaku usaha pesaing yang sudah ada (*existing competitor*) ataupun yang akan masuk ke pasar (*potential competitor*). Perilaku yang termasuk dalam kategori ini dapat dibedakan menjadi dua yaitu

1) Perilaku harga diantaranya yaitu:

- a) *Predatory Price*
- b) Diskon dan rabat selektif

2) Perilaku non harga diantaranya yaitu:

- a) *Refusal to deal*
- b) Hambatan vertical (*vertical restrains*)
- c) Menciptakan hambatan masuk

2. Pembuktian Penyalahgunaan Posisi Dominan

Untuk menentukan ada tidaknya penyalahgunaan posisi dominan, diperlukan proses pembuktian tiga-tahap, yaitu: Pendefinisian pasar bersangkutan; Pembuktian adanya posisi dominan di pasar bersangkutan; Pembuktian apakah pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut telah melakukan penyalahgunaan posisi dominan.

a. Definisi Pasar Bersangkutan

Untuk menentukan ada tidaknya posisi dominan maka pasar bersangkutan harus ditentukan terlebih dahulu. Penentuan pasar bersangkutan yang tepat diperlukan untuk mengukur struktur pasar dan batasan dari perilaku anti kompetisi yang dilakukan. Dengan mengetahui pasar bersangkutan maka dapat diidentifikasi pesaing nyata dari pelaku usaha dominan. Pasar bersangkutan terdiri dari dua dimensi, dimensi produk (*set of products*) dan dimensi wilayah (*relevant geographic market*). Untuk menentukan produk apa atau wilayah mana yang termasuk ke dalam pasar bersangkutan, dapat digunakan dua cara, yaitu pengukuran langsung dan pengukuran tidak langsung. Pengukuran langsung menggunakan prinsip pengujian monopoli hipotetis yang pada dasarnya adalah mengukur seberapa besar elastisitas permintaan yang dimiliki oleh suatu perusahaan. Pengukuran tidak langsung dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain: korelasi harga, dan evaluasi kualitatif (termasuk di dalamnya kuesioner ke pelanggan).

1) Pasar Menurut Produk

Batasan dari sebuah pasar dapat dilihat dari dua sisi, yaitu substitusi permintaan dari sisi konsumen (*demand-side substitution*) dan substitusi penawaran dari sisi produsen (*supply-side substitution*). Substitusi dari sisi konsumen melihat batasan dari sebuah pasar dengan menginvestigasi sebuah produk/jasa dan melihat substitusi terdekatnya (*close substitute*). Barang yang termasuk substitusi terdekatnya tersebut akan dimasukkan ke batasan sebuah pasar bersangkutan jika substitusi yang dilakukan oleh konsumen akan mencegah naiknya harga produk relevan (yang diinvestigasi) di atas harga persaingan (*competitive level*).

a) Substitusi dari sisi permintaan (*demand-side substitution*)

Analisis ini terfokus terhadap substitusi yang ada untuk pembeli dan apakah terdapat pelanggan yang akan berpindah pada saat terjadi

peningkatan harga, tanpa menimbulkan biaya yang membatasi perilaku pemasok produk yang bersangkutan.⁶³

b) Substitusi dari sisi penawaran (supply-side Substitution)

Substitusi dari sisi produsen juga mempengaruhi ruang lingkup pasar bersangkutan, yaitu ketika pelaku usaha sebuah produk tertentu mengalihkan fasilitas produksinya untuk memproduksi barang substitusi jika harga barang tersebut naik cukup signifikan di atas harga tingkat persaingan.

Dalam ketiadaan substitusi permintaan, kekuatan pasar mungkin masih dapat dibatasi dengan substitusi penawaran. Substitusi semacam ini muncul ketika pemasok barang mampu beraksi dengan cepat terhadap perubahan kecil yang permanen pada harga relatif dengan merubah produksi ke produk yang relevan tanpa menimbulkan biaya atau resiko tambahan.⁶⁴

2) Pasar Menurut Geografis

Metode yang sama dapat diaplikasikan untuk menentukan cakupan geografis dari sebuah pasar bersangkutan. Jika harga barang yang diinvestigasi naik signifikan di atas harga tingkat persaingan, apakah konsumen dengan mudah dapat mengalihkan pembelian produk yang sama (atau mirip) dari produsen di daerah lain. Jika ya, maka daerah lain tersebut merupakan bagian dari pasar bersangkutan secara geografis.⁶⁵

Pasar geografis yang relevan merupakan wilayah dimana substitusi permintaan dan penawaran berada. Oleh kepentingan tertentu dalam mendefinisikan pasar geografis merupakan suatu tingkatan dimana rantai substitusi berada di pasar dan bagaimana peran yang dimainkan impor dalam mempengaruhi kemampuan pemasok lokal untuk menaikkan harga. Tipe bukti yang dapat digunakan untuk menentukan cakupan pasar geografis termasuk survei konsumen dan perilaku pesaing, estimasi

⁶³ Fahmi, Op Cit, hal 52

⁶⁴ Fahmi, Ibid, hal 53

⁶⁵ Ibid, hal 54

elastisitas harga di berbagai tempat yang berbeda, dan analisis perubahan harga lintas wilayah yang berpengaruh. Bukti yang terakhir dapat memberikan pembuktian yang beralasan untuk menentukan bahwa dua wilayah merupakan pasar yang sama jika harga dari suatu produk yang dipermasalahkan bergerak bersama di kedua wilayah tersebut dan pergerakannya tidak disebabkan oleh perubahan pada biaya produksi.

b. Pembuktian Posisi Dominan

Sebuah perusahaan atau pelaku usaha disebut sebagai dominan jika perusahaan tersebut memiliki *market power* yang cukup signifikan. *Market power* adalah kemampuan perusahaan untuk menaikkan harga di atas tingkat persaingan namun masih menguntungkan bagi perusahaan tersebut. Perilaku pelaku usaha dominan bersifat independen dari tekanan persaingan. Dengan kemampuan tersebut, maka perusahaan dapat melakukan tindakan yang bersifat anti-persaingan dan dapat mencegah/mengusir pesaing dari pasar.

Dalam menentukan posisi dominan perlu dipertimbangkan beberapa batasan-batasan (atau hambatan) yang dimiliki oleh pelaku usaha yang diduga memiliki posisi dominan sehingga tidak terpengaruh oleh tekanan persaingan. Batasan/hambatan tersebut dapat dibedakan atas 3 (tiga) jenis, yaitu i) hambatan dari pesaing yang ada saat ini, ii) hambatan yang berasal dari pesaing potensial, dan iii) hambatan lain misal dari konsumen, ataupun distributor. Pada prinsipnya, apabila hambatan-hambatan tersebut relatif tidak signifikan, maka posisi dominan yang dimiliki perusahaan akan semakin meningkat.

1) Hambatan dari Pesaing yang Ada Saat Ini

Persaingan dengan pelaku usaha pesaing yang ada saat ini mengacu pada pelaku usaha lain yang berada di pasar bersangkutan yang sama dengan pelaku usaha dominan. Untuk mengukur batasan dari pesaing yang sudah ada di pasar dapat dilakukan dengan melihat pangsa pasar perusahaan dominan dan pesaingnya. Penggunaan ukuran pangsa pasar didasarkan atas asumsi adanya korelasi positif antara penguasaan pasar

dengan market power. Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah memberikan batasan pangsa pasar pelaku usaha dominan yaitu sebesar 50% atau lebih untuk satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha dan 75% atau lebih untuk dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha.

2) Hambatan dari Pesaing Potensial

Batasan atau hambatan yang berasal dari pesaing potensial menunjukkan seberapa besar tingkat hambatan masuk ke dalam pasar (*entry barrier*). Sebuah perusahaan di pasar dapat terlindungi dari pesaing potensial jika terdapat tingkat hambatan masuk yang cukup tinggi. Hambatan masuk ini muncul ketika pelaku usaha dominan yang telah ada di pasar memiliki keuntungan-keuntungan (*advantage*) dibanding *entrant*.

3) Hambatan Lain

Jika kekuatan yang dimiliki oleh konsumen (*buyer power*) cukup kuat relatif terhadap perusahaan yang diduga memiliki posisi dominan maka kondisi tersebut dapat mencegah perilaku penyalahgunaan posisi dominan meskipun perusahaan tersebut memiliki pangsa pasar yang cukup besar.

Perilaku penyalahgunaan posisi dominan dapat dilakukan oleh pelaku usaha dominan tunggal (*single dominance*) maupun beberapa pelaku usaha dominan secara kolektif (*collective dominance*). Dalam Pasal 25 ayat (2) UU No.5/1999, pelaku usaha dikatakan dominan tunggal jika satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 50% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Sementara pelaku usaha disebut dominan secara kolektif jika dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Posisi dominan yang dimiliki oleh dua atau lebih pelaku usaha yang independen terjadi ketika di antara pelaku usaha tersebut terdapat kesamaan penerapan strategi dan kebijakan di pasar. Kesamaan itu dapat terjadi karena ada hubungan struktural maupun hanya

karena mengadopsi kebijakan yang sama. Misalkan para pelaku usaha memberlakukan kebijakan harga yang sama di pasar meskipun tidak memiliki kesepakatan mengenai harga, maka para pelaku usaha tersebut dikatakan memiliki posisi dominan kolektif.

c. Pembuktian Penyalahgunaan Posisi Dominan

Perilaku pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tidak dapat dikatakan sebagai bentuk penyalahgunaan jika perilaku tersebut terkait dengan peningkatan efisiensi, seperti inovasi, skala ekonomis (*economies of scale*), dan cakupan ekonomis (*economies of scope*). Secara konseptual, perilaku yang termasuk sebagai penyalahgunaan posisi dominan secara umum dapat dibedakan menjadi 2 kategori, yaitu⁶⁶ :

- 1) Perilaku yang merugikan konsumen atau pemasok. Perilaku yang merugikan konsumen antara lain berupa penetapan harga yang sangat tinggi (*excessive high price*)
- 2) Perilaku yang bersifat eksklusif. Perilaku yang dapat digolongkan sebagai perilaku eksklusif adalah perilaku yang bersifat antipersaingan karena membatasi atau menghilangkan persaingan dari pelaku usaha pesaing yang sudah ada (*existing competitor*) ataupun pelaku usaha yang akan masuk ke pasar (*potential competitor*).

C. STRATEGI POSISI DOMINAN

Posisi Dominan tidak selalu diperoleh dari praktek-praktek yang melanggar hukum. Setidaknya ada beberapa cara agar suatu perusahaan dapat mendapatkan posisi dominannya⁶⁷, yaitu; pertama karena *internal growth* atau posisi dominan yang diperoleh dengan melakukan inovasi, investasi, dan advertising sehingga meningkatkan posisi dominan terhadap rivalnya. Kedua karena adanya *legal barrier to entry* (regulasi pemerintah) misalnya *monopoli berdasarkan peraturan*. Ketiga, yang harus menjadi perhatian, posisi dominan yang diperoleh dengan sengaja

⁶⁶Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 7 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan

⁶⁷Shepherd, Op Cit, hal 205-206

melakukan tindakan untuk mencegah masuknya perusahaan baru atau mendorong keluarnya kompetitor (*exclusionary behaviours*)

Perusahaan yang terdapat di dalam pasar dapat melakukan berbagai macam strategi atau kebijakan bisnis untuk mengurangi dan mencegah perusahaan-perusahaan lain untuk masuk ke dalam pasar, membatasi adanya kompetisi di dalam pasar, atau strategi-strategi lain yang tujuan akhirnya adalah meningkatkan keuntungan perusahaan tersebut. Strategi-strategi perusahaan tersebut dapat berupa kebijakan harga (*pricing policy*) maupun kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan biaya dan lain sebagainya. Namun, strategi-strategi ini dapat menguntungkan dan dapat juga merugikan secara sosial. Dibawah ini merupakan beberapa strategi yang biasa yang dapat dilakukan oleh perusahaan untuk mempertahankan atau mendapatkan posisi dominan. Strategi tersebut yaitu:

1. Limit Pricing⁶⁸

Perusahaan dapat melakukan dua alternatif kebijakan harga, yaitu kebijakan harga yang memaksimalkan profit jangka pendek atau *limit pricing*. *Limit pricing*⁶⁹ adalah suatu strategi penetapan harga yang sangat rendah sehingga tidak menguntungkan bagi perusahaan baru untuk masuk ke dalam pasar atau perusahaan yang sudah ada dipasar untuk meningkatkan produksinya. Perusahaan akan tertarik untuk masuk kedalam pasar ketika terdapat keuntungan ekonomis yang lebih tinggi dari tingkat pengembalian normal. Jika ia menerapkan kebijakan harga yang memaksimalkan profit jangka pendek, maka akan mengundang perusahaan baru untuk masuk ke dalam pasar sehingga berkurangnya pangsa pasar perusahaan tersebut. Perusahaan dihadapkan dengan pilihan mendapatkan keuntungan yang tinggi pada jangka pendek dengan kehilangan sebagian pangsa pasarnya, atau mendapatkan profit yang lebih rendah dengan mempertahankan pangsa pasarnya.

⁶⁸Martin, Op Cit, Hal 70 -73

⁶⁹ Martin, ibid, Hal 70

2. Predatory pricing

Menurut Ordover dan Willig (1991)⁷⁰ *Predatory pricing* adalah “a response to a rival that sacrifices part of the profit that could be earned under competitive circumstances, were the rival remain viable, in order to include exit and gain consequent additional monopoly profit”. Sedangkan menurut Richard A. Posner definisi dari *predatory pricing* adalah *pricing at a level calculated to exclude from the market an equally or more efficient competitor*⁷¹. *Predatory pricing* merupakan strategi harga yang agresif yang dilakukan oleh perusahaan dominan dengan tujuan untuk membuat perusahaan pesaing keluar dari pasar. Terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi *predatory pricing*, pertama melalui tujuan dari strategi tersebut dan kedua melalui biaya. Philip Areeda dan Donald Turner⁷², mengajukan standar penilaian dari *predatory pricing*. Hanya harga penjualan yang dibawah biaya marginal jangka pendek yang dinyatakan sebagai harga predatory, tetapi tingkat harga yang berada diatas biaya variable rata rata akan dinyatakan sebagai bagian dari kompetisi normal.

Dalam prakteknya sangat sulit untuk membedakan apakah harga rendah yang ditetapkan perusahaan disebabkan karena perilaku predator atau memang karena efisiensi produksi yang dilakukannya. Oleh karena itu perlu berhati-hati dalam menganalisis perusahaan yang berhasil menetapkan harga rendah. Jika tidak maka hasilnya bisa kontra produktif terhadap tujuan kebijakan anti monopoli, yaitu hilangnya kompetisi yang intensif yang menurunkan harga (dengan demikian hilangnya surplus konsumen). Sebagai ilustrasi, perusahaan dominan akan enggan menetapkan harga rendah untuk menghindari terindikasi melakukan predatory strategies. Di sisi lain harga yang lebih tinggi akan mendorong pemain baru yang tidak efisien untuk masuk ke pasar.

Untuk mengidentifikasi apakah perusahaan menggunakan market power dengan praktek predatory pricing atau tidak, ada dua faktor yang harus

⁷⁰ Jeffrey Church, Op Cit, , hal 648

⁷¹Richard A. Posner. Antitrust Law, an economic Perspective. (Chicago : The University Chicago Press, 1976) Hal 188

⁷² Ibid, hal 191

diperhatikan yaitu 1) Adanya kerugian jangka pendek (mengorbankan keuntungan jangka pendek dengan menetapkan harga di bawah optimal), dan (2) Adanya usaha menggunakan market power yang dimilikinya dengan menaikkan harga setelah pesaing keluar pasar. (3) dan adanya tujuan untuk menyingkirkan pesaing dari dalam pasar.

3. Price discrimination⁷³

Price discrimination adalah strategi yang dilakukan suatu perusahaan dengan menetapkan tingkat harga yang berbeda-beda untuk barang yang sama dimana perbedaan harga tersebut bukan disebabkan oleh perbedaan biaya. *Price discrimination* merupakan strategi untuk mengambil surplus konsumen. Terdapat tiga kondisi yang dibutuhkan agar perusahaan dapat melakukan *price discrimination*. Pertama perusahaan harus mempunyai kekuatan di pasar (*monopoli power*). Kedua perusahaan bisa mengontrol penjualan produknya, sehingga seseorang yang membeli pada harga yang lebih rendah tidak dapat menjual kembali kepada kelompok harga yang lebih tinggi. Dan terakhir, konsumen mempunyai elastisitas harga yang berbeda untuk suatu produk atau service. *Price discrimination* terbagi menjadi tiga yaitu *first*, *second*, dan *third degree price discrimination*, dimana masing-masing *price discrimination* tersebut mempunyai karakteristik dan implikasi yang berbeda-beda.

a. *First degree price discrimination*

First degree price discrimination dilakukan dengan mengenakan harga yang berbeda-beda untuk setiap unit yang dijual. Penjual memiliki kemampuan untuk mengenakan tingkat harga tertinggi yang ingin dibayar oleh pembeli untuk tiap unit output. Dengan mengenakan tingkat harga maksimum, perusahaan mampu mengambil seluruh konsumer surplus di pasar. Dengan *price discrimination* ini, perusahaan mampu mendapatkan keuntungan yang lebih besar dibandingkan bila ia menetapkan harga monopoli. *First degree price discrimination* menghilangkan deadweight loss yang terjadi pada harga monopoli.

⁷³ Robert S. Pyndyck, Daniel L. Rubinfeld. Microeconomics 5th Edition. (New Jersey : Prentice Hall, 2001), Hal 371-376

b. Second degree price discrimination.

Second degree price discrimination dilakukan dengan membagi output menjadi beberapa kelompok produk dan menjual tiap kelompok produk tersebut pada tingkat harga tertinggi yang ingin dibayar oleh pembeli untuk kelompok produk tersebut. Pada *price discrimination* ini, perusahaan tidak mengetahui informasi yang memungkinkan mereka menetapkan harga tertinggi seperti pada *first degree price discrimination*. Sebagai contoh, perusahaan mengetahui bahwa terdapat dua kelompok pembeli untuk produknya. Kelompok pertama akan membeli produk dalam jumlah dalam jumlah besar bila harga produk rendah, kelompok kedua akan membeli dalam jumlah kecil berapapun harganya. Karena ia tidak mempunyai informasi tentang keinginan membayar tiap-tiap konsumen, maka ia tidak tahu termasuk kelompok mana konsumen tersebut.

Salah satu bentuk dari *second degree price discrimination* adalah memberikan potongan harga untuk kuantitas tertentu, dimana harga perunit turun setelah membeli dalam jumlah tertentu. Bentuk lainnya adalah *two part tariff* (membagi tarif menjadi dua), dalam bentuk ini perusahaan mengenakan biaya tetap dan biaya perunit.

c. Third degree price discrimination

Third degree price discrimination berdasarkan dari karakteristik konsumen. perusahaan mengetahui bahwa seseorang lebih sensitif terhadap harga bila dibandingkan dengan yang lainnya. Perusahaan bisa membagi konsumen dengan mudah dengan biaya identifikasi yang rendah. Sebagai contoh, pada permintaan film. Seseorang yang tidak sensitif terhadap harga akan menonton pada saat pertama film tersebut keluar, seseorang yang sensitive akan harga akan menunggu sampai film diputar pada bioskop yang lebih murah atau video.

4. Strategi Non harga

Jika pada awal kemunculan kebijakan persaingan usaha strategi harga merupakan strategi yang paling banyak ditemukan, maka belakangan ini strategi non harga merupakan strategi yang paling banyak ditemui. Strategi non harga ini tidak semuanya berdampak negatif bagi persaingan usaha. Strategi non-harga menjadi

menarik untuk dibahas dalam konteks Undang-Undang persaingan usaha ketika strategi tersebut dilakukan untuk mengurangi persaingan di pasar. Dalam beberapa literatur dikenal istilah *non-price predatory*, yakni strategi non harga yang diambil untuk meningkatkan ongkos produksi pesaingnya. Strategi *predatory* non harga ini dapat dikatakan lebih menarik dibandingkan dengan strategi harga dengan beberapa alasan: Strategi non harga lebih aman. Strategi harga tidak beresiko dan membutuhkan biaya yang lebih besar.

Dalam strategi *price predatory* perusahaan mengorbankan keuntungan dengan menurunkan harga agar pesaingnya meninggalkan pasar dan berharap mendapatkan keuntungan monopoli setelah pesaing pergi. Akan tetapi tidak ada jaminan bahwa ketika ia menaikkan harga ia akan menjadi satu-satunya perusahaan di pasar. Pesaing potensial yang tertarik dengan harga tinggi di pasar akan ikut masuk ke pasar dan ikut membanjiri pasar dengan produknya. Selain itu juga dikatakan bahwa lembaga persaingan usaha kerap kali sulit mendeteksi apakah strategi non harga yang mereka lakukan merugikan persaingan usaha atau tidak. Sama seperti strategi harga, tidak semua strategi non harga akan merugikan persaingan usaha. Beberapa strategi yang umumnya dipakai pelaku usaha antara lain adalah merger dan akuisisi, *brand proliferation*, dll.

5. *Brand Proliferation sebagai Strategi Non Harga*

Merek merupakan salah satu komponen utama dalam suatu *product strategy*. Suatu merek yang sudah dikenal bisa menyebabkan harga menjadi tinggi. Namun dalam rangka menciptakan suatu produk atau jasa yang bermerek memerlukan proses dan investasi jangka panjang terutama dalam hal iklan (*advertising*), promosi (*promotion*), dan pengemasan (*packaging*).

Menurut UU Merek No.15 tahun 2001 pasal 1 ayat 1,

” merek adalah tanda berupa gambar, nama, kata, huruf - huruf, angka - angka, susunan warna, atau kombinasi dari unsur-unsur tersebut yang memiliki daya pembeda dan digunakan dalam kegiatan perdagangan barang atau jasa.”

Menurut Kottler dan Armstrong, “Merek (brand) adalah sebuah nama, istilah, tanda, lambang, desain, atau kombinasi semua ini, untuk menunjukkan identitas pembuat atau penjual produk atau jasa.”⁷⁴

Menurut David Aaker mendefinisikan *Brand Equity is a set of assets (and liabilities) linked to a brand' name and symbol that adds to (or subtract from) the value provided by a product or service to a firm and/or that firm's customers*. Jadi ekuitas merek adalah seperangkat asset dan kewajiban (liabilities) merek yang terkait dengan suatu merek, nama, symbol, yang mampu menambah atau mengurangi nilai yang diberikan oleh sebuah produk atau jasa baik itu pada perusahaan maupun pada pelanggan tersebut menurut Aaker, ekuitas merek dapat dikelompokkan ke dalam 5 elemen :⁷⁵

- a) Kesadaran merek (*Brand Awareness*)
yaitu kemampuan konsumen untuk mengenali suatu merek sebagai bagian dari kategori produk tertentu.
- b) Asosiasi-asosiasi merek (*Brand Association*)
adalah kesan, persepsi, sikap dan citra terhadap suatu merek yang dimiliki oleh konsumen. Persepsi, kesan dan citra dapat berkaitan dengan karakteristik produk tersebut, produk pesaing dan diri konsumen
- c) Persepsi Kualitas (*Perceived Quality*)
Mencerminkan persepsi pelanggan terhadap keseluruhan kualitas/keunggulan suatu produk atau jasa layanan dengan maksud yang diharapkan.
- d) Loyalitas Merek (*Brand Loyalty*)
Mencerminkan tingkat ketergantungan konsumen dengan suatu merek yang dikonsumsi atau dibelinya. Konsumen yang loyal terhadap suatu merek adalah konsumen selalu mengkonsumsi merek tersebut, berusaha mendapatkan merek tersebut, dan mereka sulit mengganti merek yang biasa dikonsumsi
- e) Aset-Aset Merek Lainnya (*Other Proprietary Brand Assets*)

⁷⁴ Philip Kotler & Gary Armstrong, Prinsip-prinsip Pemasaran, Jilid 1, (Jakarta: Erlangga, 2008) hal 275

⁷⁵ David Aaker. “Measuring Brand Equity Across Product and Market”, California Management Review, Vol. 38 No. 3, (1996), hal 7

yaitu nilai-nilai lainnya yang dimiliki suatu merek, seperti hak paten, rahasia teknologi, rahasia bisnis, akses khusus terhadap pemasok ataupun pasar, dan lain-lain.

Diantara keempat kategori dari brand equity diatas *brand perceived quality* (persepsi kualitas merek) merupakan salah satu bentuk *brand equity* yang penting, karena mengingat pentingnya penciptaan persepsi dalam benak konsumen bahwa suatu merek produk maupun jasa bukan hanya sekedar nama, simbol tetapi merek produk dan jasa tersebut memiliki kualitas unggul. Persepsi konsumen terhadap kualitas adalah penilaian konsumen secara menyeluruh terhadap kinerja produk atau jasa. Persepsi konsumen terhadap kualitas tidak saja penting dalam tahap pemrosesan informasi namun juga berperan pada paska konsumsi produk yaitu ketika konsumen melakukan evaluasi atas keputusan pembeliannya.

Dalam usaha untuk mengembangkan merek, perusahaan memiliki empat pilihan alternatif, yaitu :⁷⁶

a. *Line Extension* / Perluasan Lini Produk

Strategi pengembangan merek ini menggunakan nama merek yang sudah dikenal oleh konsumen untuk memperkenalkan tambahan variasi seperti rasa baru, warna, ukuran kemasan, dsb pada suatu kategori produk dengan menggunakan nama merek yang sama.

Contoh:

Merek laptop Fujitsu meluncurkan koleksi Lifebook Series terbaru dengan varian lini produk antara lain S2110, C1320, dan P1510

b. *Brand Extension* / Perluasan Merek

Strategi pengembangan merek ini menggunakan nama merek yang sudah dikenal oleh konsumen untuk meluncurkan produk baru atau produk modifikasi pada kategori produk yang baru.

Contoh:

Merek sabun mandi Lifebouy yang memperluas mereknya pada kategori produk shampo

⁷⁶ Philip Kotler. Loc Cit. hal 289-290

c. *Multibrand* / Banyak Merek

Strategi pengembangan merek ini meluncurkan banyak merek pada satu macam kategori produk yang sama.

Contoh:

PT Unilever Indonesia Tbk memiliki tiga macam merek untuk kategori produk sabun mandi yaitu Lux, Lifebouy, dan Dove.

d. *New Brand* / Merek Baru

Strategi pengembangan merek ini menggunakan merek yang benar – benar baru untuk peluncuran produk baru perusahaan.

Contoh:

PT Coca – Cola Indonesia Tbk meluncurkan merek Freshtea untuk produk baru minuman produk perusahaan yaitu teh dalam kemasan botol dengan aroma bunga melati.

Brand ploriferation dikategorikan sebagai strategi *non-price* yang sering diambil oleh pelaku usaha atau dapat dikatakan sebagai bentuk strategi multi merek. Dalam pasar yang diisi oleh berberapa pelaku usaha, masing-masing pelaku usaha akan menghadapi persaingan dengan pesaingnya. Tidak hanya itu, ancaman pesaing potensial atau pemain baru juga harus diperhitungkan. Jika produknya memiliki konsumen yang loyal, maka tidaklah sulit bagi perusahaan untuk mencegah konsumennya berpindah ke pemasok lainnya. Akan tetapi pada produknya yang cenderung homogen, maka ancaman pesaing baru perlu turut diperhitungkan. Apalagi jika produknya tersebut memiliki produk substitusi yang dekat.

Brand prolifiration mulai marak pada tahun 1990an. Strategi ini mengubah strategi marketing yang lebih menekankan pada usaha untuk mendapatkan *brand awareness* dari para konsumen melalui pengulangan pesan marketing berulang-ulang. Media yang dipakai untuk menyebarkan pesan tersebut adalah melalui iklan. Perusahaan berusaha untuk memasukkan merek dalam ingatan konsumen dan calon konsumennya. Akan tetapi, strategi ini tidaklah cukup karena semua perusahaan juga melakukan iklan. Padahal iklan merupakan strategi yang banyak mengeluarkan biaya

sehingga perusahaan mencari strategi lain yang lebih mampu meningkatkan profitnya.

Untuk menanamkan *brand awareness* dari para konsumennya, maka iklan harus dibuat semenarik mungkin dan menspesifikasi produk sedemikian rupa sehingga konsumen dapat mengerti perbedaan produknya dengan produk sejenis yang ada di pasaran. Perusahaan harus membuat suatu strategi yang dapat meyakinkan konsumen bahwa produknya yang paling tepat serta sesuai dengan kebutuhan dan keinginan konsumen tersebut. Untuk itulah kemudian perusahaan perlu mendiferensiasikan produknya berbeda dari produk di pasaran. Tidak hanya berguna untuk membedakan produknya dari produk sejenis, diferensiasi juga berguna untuk memperluas kategori produk perusahaan. Perbedaan yang paling nyata yang dapat dilihat konsumen adalah merek/brand.

Percy dan Rostter (1992) menjelaskan efektivitas iklan dengan *brand awareness* (pengetahuan akan merek) dan brand attitude (sikap terhadap merek). Sikap terhadap merek ini berkaitan dengan ekpektasi dan nilai merek (*brand value*).⁷⁷ Lebih lanjut Till & Baack (2005) yang mengatakan bahwa sebuah iklan yang efektif harus meningkatkan *brand awareness* dan mengaitkan bagian bagian dalam iklan dengan merek yang sedang diiklankan. Iklan tersebut dikatakan efektif bila iklan tersebut berhasil menarik perhatian pemirsa atau pembacanya kepada merek. Hal ini sejalan dengan pendapat.⁷⁸

Pengenalan produk baru di pasar dapat memperluas kategori produk yang ada di pasar atau mungkin menciptakan suatu pasar baru. Pengenalan produk baru dapat dilihat sebagai cara baru untuk memasuki pasar, dengan mengisi ceruk pasar yang belum terisi. Dengan mengisi ceruk maka perusahaan dapat menambah keuntungannya tanpa membuat persaingan menjadi terlalu ketat. Perusahaan dapat

⁷⁷ Percy, Larry, John R Rositter, 1992, "A Model of Brand Awareness and Brand Attitude Advertising Strategies", *Psychology & Marketing*, Vol. 9 (4), July- August

⁷⁸ Till, D Brian, Daniel.W Baack, 2005, "Recall and Persuasion, Does Creative Advertising Matter ?" *Journal of Advertising*, Vol.34 No.3. Fall 2005

mengenalkan berbagai merek baru dan memenuhi beberapa kategori barang sekaligus hingga tidak ada lagi ceruk yang dapat diisi oleh pesaing baru lainnya.

Product proliferation dapat terjadi pada produk yang telah ada di pasaran dengan cara memperkenalkan produk baru. Misalnya saja sebagai contoh adalah minuman. Sebuah perusahaan minuman kaleng dapat memperkenalkan merek premium dari produk terdahulunya. *Product differentiation* dapat dilakukan dengan melakukan perbedaan pada beberapa dimensi produk antara lain membedakan karakteristik minuman yang diproduksi berdasarkan kadar gula, kadar alkohol bagi minuman beralkohol, dan lain-lain.

Dalam mengidentifikasi perusahaan yang merupakan pesaing di dalam pasar, maka riset konsumen sangat diperlukan untuk melihat cakupan produk yang terdiferensiasi dan sejauhmana diferensiasi tersebut dapat menjadi *barrier to entry*. *Barrier to entry* dapat terjadi jika loyalitas merek menyebabkan produk baru sulit bersaing mendapatkan konsumen tanpa melakukan pengeluaran yang besar untuk kegiatan promosi dan iklan. *Barrier to entry* semacam ini sudah mendapat perhatian di beberapa kasus antitrust, tapi yang paling terkenal adalah kasus cereal yang dihadasi oleh US FTC.

Berdasarkan wawancara dengan kepala Biro Pengkajian KPPU, perdebatan pro dan kontra terhadap apakah *brand proliferation* yang dilakukan bersifat anti persaingan dapat dilihat dari hal berikut :

a. Argumen untuk anti persaingan:

- Terdapat *tacit collusion* untuk menghindari persaingan harga
- *Brand proliferation* dilakukan sebagai *strategic entry deterrence* untuk menghalangi persaingan

b. Argumen untuk tidak anti persaingan:

- *Product/Brand proliferation* dalam rangka *economic of scale and scope*
- Tingginya PCM adalah karena keberhasilan diferensiasi produk dan bukan *collusive pricing*.

BAB III
Brand Proliferasi dalam Industri Tepung Terigu
dan *Best Practise* di Negara Lain

A. Industri Tepung Terigu di Indonesia

1. Gambaran Umum

Industri tepung terigu merupakan industri yang strategis karena memiliki "*backward and forward linkage*" yang kuat dengan kegiatan ekonomi lain dan juga melibatkan konsumen di hampir semua lapisan masyarakat baik untuk konsumsi rumah tangga maupun industri lain yang menggunakan terigu sebagai bahan dasar. Konsumsi tepung terigu menempati posisi kedua terbesar setelah konsumsi beras. Peningkatan konsumsi tepung terigu disebabkan karena telah terjadinya perubahan selera masyarakat terhadap pangan serta semakin banyaknya jenis pangan olahan yang siap saji dan praktis dengan bahan dasar terigu.

Konsumsi terigu nasional pada 2011 naik 10,5% menjadi 4,75 juta ton dibandingkan tahun lalu. Pada 2010, konsumsi tepung terigu domestik mencapai sekitar 4,39 juta ton, sedangkan kemampuan produksi nasional sebesar 3,62 juta ton, sisanya 762.515 ton berasal dari impor. Sebagai gambaran, konsumsi terigu nasional hingga kuartal I 2011 lalu sudah mencapai 1,14 juta ton dimana 953.886 ton berasal dari pasokan industri domestik sedangkan 187.115 berasal dari pasokan terigu impor⁷⁹.

Komoditi tepung terigu semakin berperan penting dalam kehidupan masyarakat karena pertumbuhannya menunjukkan trend yang terus meningkat setiap tahunnya. Sedangkan beras yang sekarang merupakan kebutuhan utama makanan masyarakat menunjukkan pertumbuhan yang negatif setiap tahunnya walaupun jumlah konsumsi dan kontribusinya masih jauh diatas tepung terigu. Perkembangan konsumsi ini tidak terlepas dari perkembangan industri tepung terigu dalam negeri yang menunjang industri makanan olahan dari tepung terigu. Sebagaimana diketahui, tepung terigu merupakan bahan utama dalam pembuatan

⁷⁹Harian analisis, Produksi Terigu RI Siap Tembus 10 Juta Ton Tahun Depan, 11 Juli 2011

roti yang dihasilkan dari pengolahan biji gandum, selain itu masih banyak jenis makanan lain yang dihasilkan seperti kue, biskuit, mie, pasta

Tabel 3.1

Kontribusi dan Pertumbuhan Kebutuhan Pokok Masyarakat

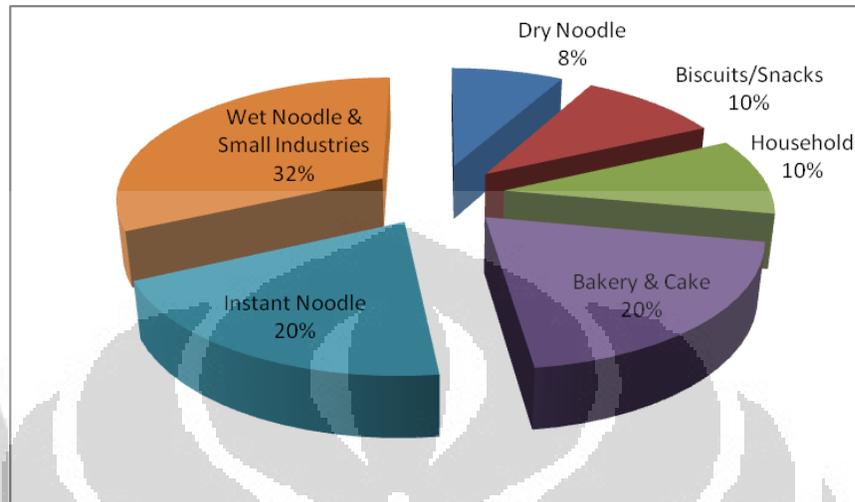
Tahun	Beras		Tepung Terigu		Ubi Kayu	
	Kontribusi	Growth	Kontribusi	Growth	Kontribusi	Growth
2003	81		12.2		3.6	
2004	79.7	-1.6	12.7	4.1	3.8	5.6
2005	78.9	-1	13.8	8.7	3.8	0
2006	79.8	1.1	13.7	-0.7	3.3	-13.2
2007	78.7	-1.4	18.9	38	3.3	0
Rata-Rata	79.62	-0.73	14.26	12.5	3.56	-1.9

Sumber : Aptindo

Berdasarkan data yang dimiliki oleh KPPU, tahun 2010/2011, konsumsi tepung terigu rata-rata di Indonesia adalah sebesar 18 kg perkapita. Kondisi ekonomi yang cukup stabil menyebabkan adanya perubahan gaya hidup kelas menengah atas, dimana produk olahan tepung terigu mie dijadikan makanan pengganti dari nasi atau beras. Industri roti memberikan kontribusi 20% dari konsumsi terigu sedangkan biskuit rumah tangga dan komersial memberikan kontribusi sebesar 10% dari konsumsi terigu, sehingga konsumsi total tepung terigu tahun 2010/2011 mengalami kenaikan menjadi 5.8 juta Metric Ton, melebihi tahun sebelumnya sejumlah 5.25 juta Metric Ton. Kenaikan harga dari bahan makanan di pasar internasional memberikan dampak terhadap perusahaan makanan. Harga terigu yang murah pada pasar internasional seperti Turki, menciptakan insentif bagi industri makanan pengguna tepung terigu menjadi 135,000 Metric Ton pada tahun 2010/11.

Grafik 3.2

Pemakaian Terigu sebagai Bahan Dasar Produk Akhir



Sumber : Aptindo

Perkembangan konsumsi ini tidak terlepas dari perkembangan industri tepung terigu dalam negeri. Secara struktur, industri tepung terigu ini mengalami perubahan yang sangat signifikan, dimana telah terjadi perubahan dari struktur pasar yang sangat terkonsentrasi kearah pembukaan pasar terkait dengan kebijakan pemerintah.

Pada awalnya, industri tepung terigu sempat dimonopoli secara penuh oleh BULOG. Namun kemudian tantangan globalisasi sejak tahun 1998, pemerintah melakukan deregulasi industri ini yang dampak nyatanya adalah masuknya impor tepung terigu serta perusahaan-perusahaan baru dalam industri tepung terigu yang sebelumnya hanya terdapat empat pelaku usaha utama yaitu Bogasari, Sriboga Ratu Raya, Berdikari dan Panganmas. Terhitung mulai tahun 2008, terdapat 16 perusahaan tepung terigu yang baru masuk⁸⁰. Namun dengan kehadiran investor baru tersebut, belum tentu merubah struktur industri tepung terigu dimana PT Bogasari secara dominan menguasai pasar.

⁸⁰Dikutip dari www.kontan.co.id tanggal 25 Maret 2009 dengan judul berita “Persaingan di Bisnis Tepung Terigu Kian Sengit” yang ditulis oleh Nurmayanti, diunduh tanggal 31 Mei 2012

Dalam perkembangannya, pemerintah tetap melakukan intervensi terhadap perkembangan industri ini. Hal ini terbukti dengan masih dilakukannya campur tangan pemerintah melalui kebijakan-kebijakannya. Salah satu kebijakan pemerintah terkait dengan industri tepung terigu adalah diterbitkannya SK Menpperindag No. 153/MPP/Kep/5/2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu. Dalam kebijakan tersebut tepung terigu yang dihasilkan oleh perusahaan dalam negeri maupun luar negeri (melalui impor tepung terigu) wajib menyertakan zat fortifikasi didalamnya.

Kebijakan ini tidak didukung sepenuhnya karena di satu sisi dukungan terhadap kebijakan ini merefleksikan maksud dari pemerintah untuk meningkatkan gizi masyarakat secara efektif yaitu melalui media *carrier* tepung terigu, namun sebagian yang skeptis terhadap kebijakan tersebut menduga adanya maksud-maksud dari pihak-pihak tertentu khususnya para produsen tepung terigu dalam negeri yang memanfaatkan kekuasaan guna menghambat laju produk tepung terigu impor yang berkecenderungan meningkat sejak dibukanya keran impor melalui deregulasi pemerintah di sektor industri tepung terigu pada tahun 1999.

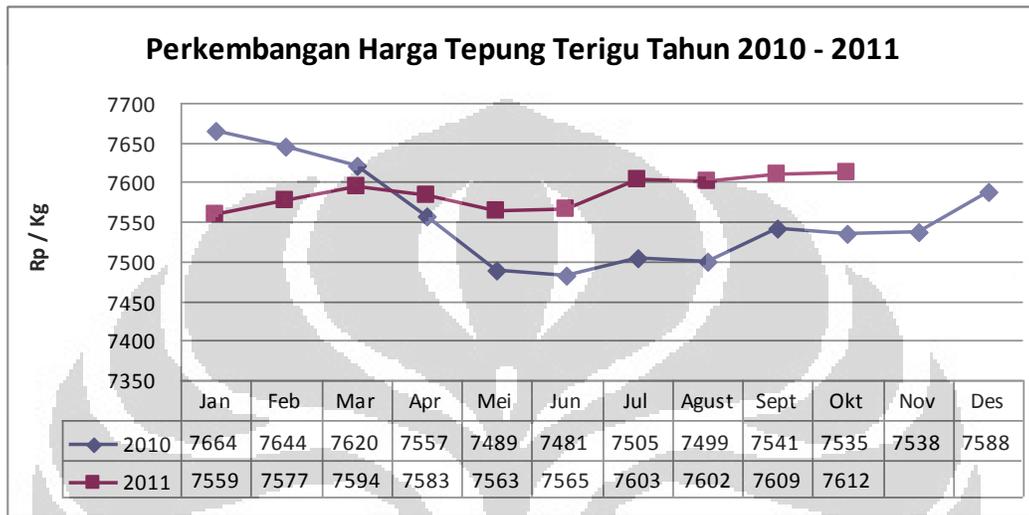
Setiap tahunnya harga tepung terigu mengalami tren yang terus meningkat⁸¹, walaupun tidak terjadi lonjakan yang terlalu besar disaat harga gandum internasional melonjak. Fluktuasi harga tepung terigu paling dirasakan oleh konsumen/pengguna tepung terigu yang sekitar 90% merupakan industri makanan dan minuman.⁸² Namun di dalam negeri sendiri permasalahan harga tepung terigu tidak hanya disebabkan oleh faktor harga bahan baku yang meningkat, namun permasalahan juga muncul akibat masuknya tepung terigu impor dengan harga yang sangat murah. Di satu sisi, pengguna menjadi memiliki alternatif tepung terigu lain dengan harga yang murah. Namun di sisi lain, industri tepung terigu dalam negeri menjadi terancam keberadaannya karena isu dumping impor tepung

⁸¹ Sumber : Data Aptindo tahun 2009 dan Visdatin tahun 2003.

⁸² Sumber : www.bogasariflour.com, diakses pada tanggal 25 Mei 2012

terigu tersebut. Dari sinilah kemudian muncul isu Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) yang diperjuangkan oleh industri tepung terigu dalam negeri.

Tabel 3.3
Perkembangan harga tepung terigu di Indonesia



Sumber: Data KPPU

2. Sejarah Perkembangan Industri Tepung Terigu di Indonesia

a. Sebelum Liberalisasi

Industri tepung terigu merupakan industri strategis dan mengalami proteksi oleh pemerintah sejak tahun 1979. Pada pemerintahan orde baru, tata niaga dan industri tepung terigu, baik yang menyangkut pengadaan, alokasi maupun distribusinya berada dalam penguasaan negara dalam rangka menjaga agar konsumen tidak dirugikan serta dalam rangka mengawasi perusahaan yang mengelola dan menjaga tingkat persaingan di antara mereka agar terjadi stabilitas dalam pengadaan dan distribusinya. Tujuan akhirnya dari adanya pengatuan ini adalah agar ketersediaannya pasokan tepung terigu dapat terjamin dan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat.

Pemerintah memberikan proteksi kepada industri ini dalam bentuk monopoli importir, subsidi dan Daftar Negatif Investasi (DNI). Badan Urusan Logistik (BULOG) sebagai Badan Usaha Milik Negara yang bertugas menjaga ketersediaan pasokan diberi hak monopoli untuk mengelola

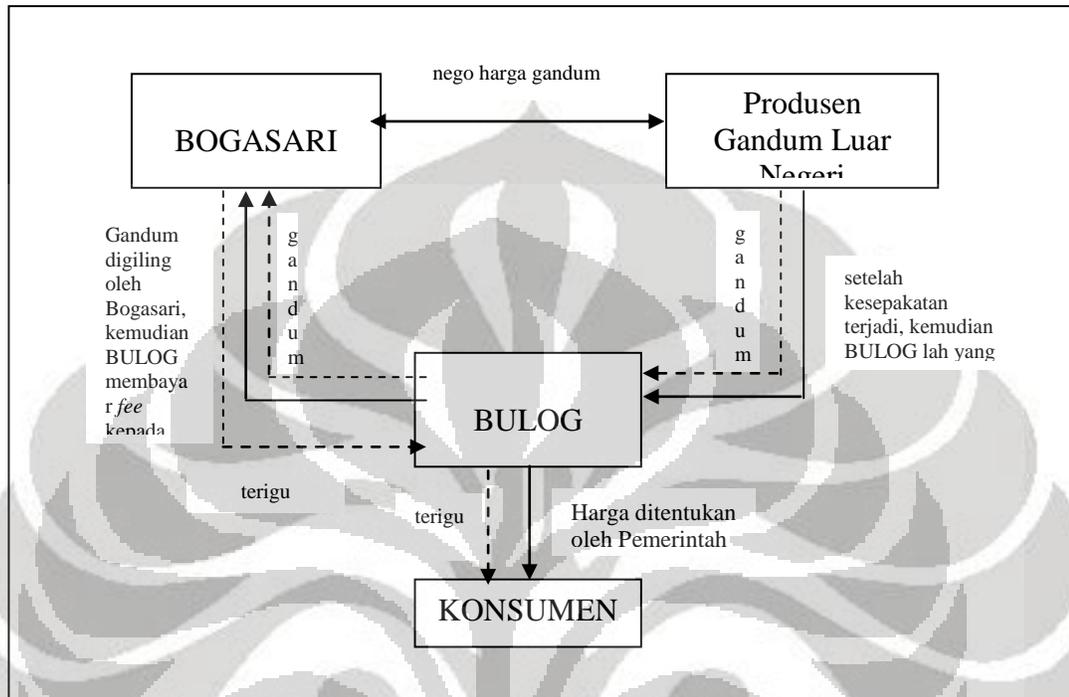
pengadaan dan distribusi tepung terigu. BULOG juga merupakan satu-satunya distributor dan importir gandum untuk kemudian diserahkan kepada pelaku usaha untuk melakukan penggilingan yang kemudian dikembalikan ke BULOG untuk didistribusikan. Berdasarkan data KPPU, Ine S. Ruky⁸³ pernah melakukan penelitian yang menyebutkan bahwa proteksi industri tepung terigu yang selama hampir dua puluh tujuh tahun membentuk organisasi industri tepung terigu seperti berikut ini.

- 1) Menciptakan *entry barrier* bagi pelaku industri sampai ke tingkat distributor, melalui penunjukan langsung
- 2) Menentukan besarnya kapasitas pabrik, tingkat produksi dan volume penjualan
- 3) Menentukan harga mulai dari harga penyerahan gandum kepada perusahaan penggilingan gandum sampai dengan harga tepung terigu di tingkat konsumen
- 4) Menjaga stabilitas harga dan pasokan melalui operasi pasar langsung
- 5) Mengatur distribusi dan pemasaran melalui pembagian wilayah pemasaran dan penentuan alokasi tepung terigu di tingkat penyalur.

⁸³ Penelitian dilakukan oleh Ine S. Ruky selaku Dosen Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik FE UI dan selaku peneliti senior LPEM-FE UI. Penelitian tersebut berjudul “Deregulasi dan Dampaknya terhadap Persaingan : Kasus Industri Kecil dan Menengah Berbasis Tepung Terigu”.

Gambar 3.4

Alur Produksi Tepung Terigu Sebelum Liberalisasi



Sumber : KPPU

Berdasarkan alur produksi diatas dapat dilihat bahwa Pertama, PT Bogasari sebagai pelaku usaha melakukan negosiasi dengan pihak penjual gandum di luar negeri. Setelah terjadi kesepakatan harga gandum diantara kedua belah pihak, kemudian BULOG masuk untuk mengurus perjanjian jual beli/ kontrak antara kedua belah pihak. Gandum kemudian dikirim oleh penjual di luar negeri tersebut dan diterima oleh BULOG. BULOG sebagai perantara tentu tidak memiliki kemampuan untuk mengolah gandum tersebut menjadi tepung terigu. Oleh karena itu kemudian gandum tersebut dilimpahkan ke PT Bogasari sebagai satu-satunya pelaku usaha pengolah gandum saat itu. Gandum kemudian diolah oleh PT Bogasari dan BULOG memberikan *fee* kepada PT Bogasari sebagai upah giling. Gandum yang telah diolah menjadi tepung terigu kemudian diberikan ke BULOG untuk kemudian

dipasarkan ke masyarakat. Harga tepung terigu yang dijual BULOG kepada masyarakat merupakan harga yang telah ditentukan oleh Pemerintah.

Dengan adanya monopoli impor gandum oleh BULOG dan monopoli pengolahan gandum oleh PT Bogasari, membuat tingkat konsentrasi tepung terigu di Indonesia saat itu sangat tinggi. Pada tahun 1990, tingkat konsentrasi industri tepung terigu mencapai 100%, yang artinya hanya ada satu perusahaan saja dalam industri ini⁸⁴. Sampai dengan tahun 1997, konsentrasi pasar di industri ini relatif tidak berubah.

Mulai tahun 1993 masuk pelaku usaha baru selain PT Bogasari yaitu PT Berdikari Sari Utama Flour Mills. Bisa dilihat masuknya pelaku usaha tersebut merubah tingkat konsentrasi dalam industri tepung terigu walaupun perubahan tersebut bisa dikatakan tidak signifikan. Hal ini disebabkan skala penjualan dari PT Berdikari masih sangat jauh dari PT Bogasari. Berbeda dengan industri mie maupun roti dan kue yang merupakan industri hilir dari tepung terigu. Industri roti dan kue sangat berkembang dan memiliki tingkat konsentrasi yang rendah dengan kecenderungannya yang menurun, sementara industri mie memiliki tingkat konsentrasi yang terus meningkat seiring dengan dengan tumbuhnya industri mie instant.

Monopoli dalam industri tepung terigu (monopoli impor gandum dan distribusi tepung terigu oleh BULOG dan monopoli pengolahan gandum oleh Bogasari) yang dilakukan selama hampir dua puluh tujuh tahun mengakibatkan industri tersebut sangat terkonsentrasi. Walaupun pada tahun 1993⁸⁵ telah dilakukan deregulasi terbatas mengenai *barrier to entry*, namun dalam implementasinya hanya ada tiga perusahaan baru yang masuk dengan skala yang jauh lebih kecil sehingga *incumbent* tetap dominan di pasar. Kemudian karena penentuan harga pengadaan dan distribusi gandum serta

⁸⁴Penelitian dilakukan oleh Ine S. Ruky selaku Dosen Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik FE UI dan selaku peneliti senior LPEM-FE UI. Penelitian tersebut berjudul “Deregulasi dan Dampaknya terhadap Persaingan : Kasus Industri Kecil dan Menengah Berbasis Tepung Terigu”.

⁸⁵ Dikutip dari penelitian Ine S. Ruky yang berjudul “Deregulasi dan Dampaknya terhadap Persaingan : Kasus Industri Kecil dan Menengah Berbasis Tepung Terigu”.

terigu masih diatur oleh pemerintah, maka kondisi industri tepung terigu ini masih lebih bersifat monopoli oleh negara.

b. Sesudah Liberalisasi

Melalui Keputusan Presiden No. 45 Tahun 1997 tentang Badan Urusan Logistik, pemerintah menetapkan bahwa BULOG hanya mengelola beras dan gula melalui pengendalian harga. Berdasarkan regulasi tersebut, ditetapkan BULOG tidak lagi memonopoli pengadaan dan distribusi tepung terigu. Namun demikian, melalui SK No. 21/MPP/Kep/1998 yang dikeluarkan pada tanggal 21 Januari 1998 sepertinya pemerintah ingin kembali mengontrol secara ketat pengadaan dan distribusi tepung terigu seperti sebelum dideregulasi. Tetapi keputusan tersebut ditolak oleh IMF dan akhirnya SK tersebut dicabut. Dampaknya kemudian adalah industri tepung terigu berubah menjadi industri yang bebas hambatan sama sekali.

Terdapat beberapa perubahan penting pasca liberalisasi tahun 1998 tersebut. Dalam hal kebebasan dalam pembelian gandum dan penjualan terigu, sebelum adanya deregulasi, pembelian gandum dan penjualan tepung terigu dilakukan oleh Pemerintah melalui BULOG, sedangkan pabrik tepung terigu hanya menggiling gandum yang disediakan oleh BULOG dengan menerima upang penggilingan. Pada saat sesudah adanya deregulasi, pembelian gandum dan penjualan tepung terigu bebas dilakukan langsung oleh pabrik atau perusahaan tepung terigu

Setelah adanya deregulasi, kesempatan tepung terigu impor untuk masuk dan bersaing dengan tepung terigu nasional semakin besar. Hal ini sangat berbeda dengan keadaan sebelum adanya deregulasi, dimana hanya ada dua buah pabrik tepung terigu yang disertai tugas oleh Pemerintah untuk menggiling gandum yang dibeli BULOG, yaitu PT ISM Bogasari Flour Mills untuk wilayah Indonesia bagian Barat dan PT Berdikari Sari Utama Flour Mills untuk wilayah Indonesia bagian Timur, sedangkan impor tepung terigu sama sekali tidak dimungkinkan oleh Pemerintah. Sesudah deregulasi, pabrik tepung terigu bertambah dua buah, yaitu PT Sriboga Raturaya Flour Mills dan

PT Panganmas Inti Persada, di samping impor tepung terigu pun bebas dilakukan oleh siapa saja.

Deregulasi juga membawa perubahan bagi pelaku usaha dalam hal inovasi dalam pengembangan produk, merek dan promosi yang dapat menjadi strategi bagi pelaku usaha tersebut untuk dapat bersaing. Sebelum deregulasi, semua produk dan merek ditentukan oleh BULOG, sedangkan promosi tidak diperlukan karena penjualan dilakukan oleh BULOG. Saat itu hanya ada 3 jenis terigu, masing-masing dengan satu merek untuk tepung terigu protein tinggi, sedang dan rendah. Sesudah terjadinya deregulasi, masing-masing pabrik tepung terigu harus bersaing dalam pengembangan produk, merek dan promosi. Industri pengguna juga memerlukan tepung terigu yang khusus diperuntukkan untuk masing-masing produk berbasis tepung terigu. Promosi pun memegang peranan penting dalam pemasaran dan penjualan tepung terigu di era pasca deregulasi. Saat ini kurang lebih terdapat 30 merek tepung terigu hasil produksi pabrik tepung terigu nasional, sementara merek-merek tepung terigu impor mencapai lebih dari 100 merek. Perkembangan industri tepung terigu nasional juga menunjukkan peningkatan dimana industri tepung terigu nasional juga mulai mengekspor produk tepung terigunya ke manca negara.⁸⁶

Terkait dengan kontribusi tanggung jawab sosial dari industri tepung terigu, setelah adanya deregulasi, peran pelaku usaha di industri tepung terigu dalam peningkatan dalam kontribusi tanggung jawab sosial. Hal ini dapat dilihat dari sekitar 70% dari pengguna tepung terigu adalah Usaha Kecil dan Mengengah makanan (ada sekitar 30.000 Km) yang memerlukan penyuluhan, pendidikan, bantuan finansial, promosi dan riset serta pengembangan produk.⁸⁷

Untuk lebih jelasnya perubahan tersebut maka dibawah ini digambarkan lebih singkat mengenai perkembangan industri tepung terigu sebelum dan sesudah liberalisasi atau deregulasi.

⁸⁶Wawancara Kepala Biro Pengkajian, KPPU, tanggal 20 April 2012

⁸⁷ibid

Tabel 3.5**Perkembangan Industri Tepung Terigu Sebelum dan Sesudah Liberalisasi**

Uraian	Sebelum Liberalisasi	Sesudah Liberalisasi
Impor gandum dan penjualan tepung terigu	Hanya oleh BULOG	Bebas dilakukan oleh pelaku usaha
Struktur Industri	Hanya ada dua pelaku usaha yaitu Bogasari dan Berdikari	Ada empat pelaku usaha yaitu Bogasari, Berdikari, Sriboga dan Panganmas
Impor Tepung Terigu	Tidak diperbolehkan	Bebas dilakukan
Inovasi Produk, Merek dan Promosi	Produk dan Merek ditentukan BULOG, sedangkan Promosi tidak diperlukan	Ditentukan masing-masing oleh pelaku usahanya. Tiap Merek memiliki ciri khas.
Jumlah Merek Tepung Terigu	Satu	± 30 Merek tepung terigu lokal dan ± 100 Merek tepung terigu impor

Sumber : Aptindo, diolah

Perubahan struktur industri tepung terigu secara signifikan terjadi setelah BULOG tidak berperan dalam industri tersebut. Kemudian industri ini menjadi bebas hambatan (tidak ada entry barrier) dalam artian siapapun bebas melakukan impor gandum serta memasarkan produk tepung terigunya sendiri maupun tepung terigu impor. Sejak deregulasi industri tepung terigu pada tahun 1998, impor tepung terigu mulai masuk dan jumlahnya tidak sedikit sehingga peranannya cukup berpengaruh di pasar.

Kondisi saat ini, terdapat 15 perusahaan tepung terigu dengan total kapasitas sebesar 7,7 juta metric ton per tahun. Akan tetapi, secara umum, masing-masing perusahaan tersebut hanya menggunakan 60 persen dari total kapasitas terpasang.

Berdasarkan data Global Trade Atlas pada tahun 2009 - 2010, Indonesia mengimpor tepung terigu, dengan porsi impor terbesar dari Turkey sebesar 57%, diikuti Sri Lanka (20%) dan Belgia (10%). Di tahun 2009 - 2010, Indonesia

mengimpor terigu sebesar 714,000 MT, atau sama dengan 976,000 MT gandum. Berdasarkan data market share, terigu Turki mengalami kenaikan menjadi 62% dari total terigu impor dibandingkan tahun sebelumnya yang berkisar 59% dari total impor terigu. Perkembangan regulasi terbaru, berdasarkan aturan Surat Menteri Keuangan No. 13/PMK.011/2011 tanggal 24 Januari 2011, diatur mengenai pengurangan pajak gandum menjadi 0%, dimana aturan ini berlaku efektif sejak 31 Desember 2011.

Berdasarkan data Aptindo, Bogasari masih menguasai pangsa pasar terbesar sebesar 57% (2009) dan terus menurun hingga tahun 2011 yang disebabkan karena dibukanya keran impor dan adanya isu terkait dengan dumping terigu asal Turki. Total penjualan terbesar terigu adalah pada 30.000 UKM yang menyerap 68% konsumsi domestik, sedangkan 32% lainnya dikonsumsi oleh industri besar.

Perusahaan tepung terigu semakin berkembang dengan masuknya pelaku usaha baru sebagai berikut :



Tabel 3.6
Perusahaan Baru Dalam Industri Tepung Terigu

No	Nama Perusahaan	Lokasi	Status	Kapasitas Produksi (MT/thn)	Jenis Produksi
1	PT Cerestar Flour Mills	Banten	Asing	123,240	Tepung terigu, Tepung udang dan Pakan ternak
2	PT Pundi Kencana / PT Federal Flour Mills	Banten	Asing	600,000	Tepung terigu
3	PT Bungasari Flour Mills	Banten	Asing	180,000	Tepung terigu
4	PT Berkat Indah Gemilang	Banten	Domestik	43,000	Tepung terigu
5	PT Daya Agung Manunggal	Banten	Domestik	600,000	Tepung terigu
6	PT Prima Anugrah Mulya	Banten	Domestik	270,000	Tepung terigu & Pollard
7	PT Fugui Flur & Grain	Jawa Timur	Asing	270,000	Tepung terigu, Pollard & Pellet
8	PT Pakindo Jaya Perkasa	Jawa Timur	Domestik	-	Tepung terigu
9	PT Purnomosidi Sejati	Jawa Timur	Domestik	120,000	Tepung terigu
10	PT Asia Raya	Jawa Timur	Domestik	72,000	Tepung terigu
11	PT Jakaranatama	Sumatera Utara	Domestik	-	Tepung terigu
12	PT Kwala Intan New Grain	Sumatera Utara	Asing	210,000	Tepung beras, tepung terigu, pakan ternak
13	PT Halim Sakti	Sumatera Utara	Domestik	-	Tepung terigu
14	PT Tri Pilar Pangan Utama	Sumatera Utara	Domestik	252,000	Tepung terigu

Sumber : Aptindo

Jika dilihat dari segi kapasitas terpasang, maka dapat dijabarkan sebagaimana berikut :

Tabel 3.7
Kapastitas Terpasang Perusahaan Tepung Terigu

No	Perusahaan	Lokasi	Kapasitas (MT/thn)
1	PT.Indofood Sukses Makmur, Bogasari FM	Jakarta dan Surabaya	4905000
2	PT.Eastern Pearl Flour Mills	Makassar	750000
3	PT.Sriboga Ratu Raya	Semarang	450000
4	PT.Fugui Flour&Grain Indonesia	Gresik	324000
5	PT.Pangan Mas Inti Persada	Cilacap	300000
6	PT.Purnomo Sejati	Sidoarjo	120000
7	PT.Asia Raya	Sidoarjo	72000
8	PT.Berkat Indah Gemilang	Tangerang	43000
9	PT.Jakaranatama	Medan	43000
10	PT.Pakindo Jaya Perkasa	Sidoarjo	43000
11	PT.Pundi Kencana	Cilegon	324000
12	PT.Lumbang Nasional	Cibitung	300000
13	PT.Cerestrar Flour Mills	Cilegon	150000
14	PT.Halim Sejahtera	Medan	70000
TOTAL			7894000

Sumber : Aptindo, Maret 2010

Selama sejarah perkembangan industri ini sejak tahun 1980an hingga sekarang, Bogasari masih menempati posisi teratas dengan *market share*-nya yang selalu melebihi 50%. Hal ini disebabkan karena Bogasari yang memang pada kenyataannya sangat efisien dibandingkan yang lainnya dan produk Bogasari telah dikenal oleh masyarakat terlebih dulu (menciptakan *brand image* dan *loyalty brand* dari konsumen terhadap Bogasari). Wilayah pemasaran yang mencakup seluruh

wilayah di Indonesia juga membuat pemain lainnya merasa kesulitan untuk masuk ke pasar untuk memperkenalkan produk mereka.

Masuknya 14 pelaku usaha baru belum tentu merubah tatanan dalam industri tepung terigu nasional. Pasalnya, banyak dari pelaku-pelaku tersebut yang hingga pertengahan tahun 2009 ini masih dalam tahap pembangunan pabrik. Yang menjadi pesaing utama dari keempat produsen besar bogasari adalah tepung terigu impor yang mempunyai keunggulan yaitu harga yang lebih terjangkau. Di sisi lain, pangsa tepung terigu impor patut diperhitungkan di pasar tepung terigu nasional karena *share*-nya yang terus meningkat setiap tahunnya. Selain itu, beberapa perilaku dari impor ini juga menunjukkan gejala yang kurang baik seperti banyaknya penyelundupan serta praktek *dumping* yang dilakukan negara lain. Belum lagi preferensi dari pengguna tepung terigu yang elastis terhadap harga. Harga tepung terigu impor ini memang sangat bersaing dengan *brand* lokal khususnya Bogasari. Sehingga memang pada akhirnya perhatian sangat tertuju pada keberadaan tepung terigu impor ini.

Beberapa negara asal tepung terigu ini memang banyak sekali seperti Australia, Srilangka, Turki, Belgia, China, Jepang, dan negara-negara lainnya. Dari beberapa negara tersebut tim memperoleh data mengenai importir dari tepung terigu tersebut yang berasal dari negara Turki dan Srilangka. Berikut data tersebut.

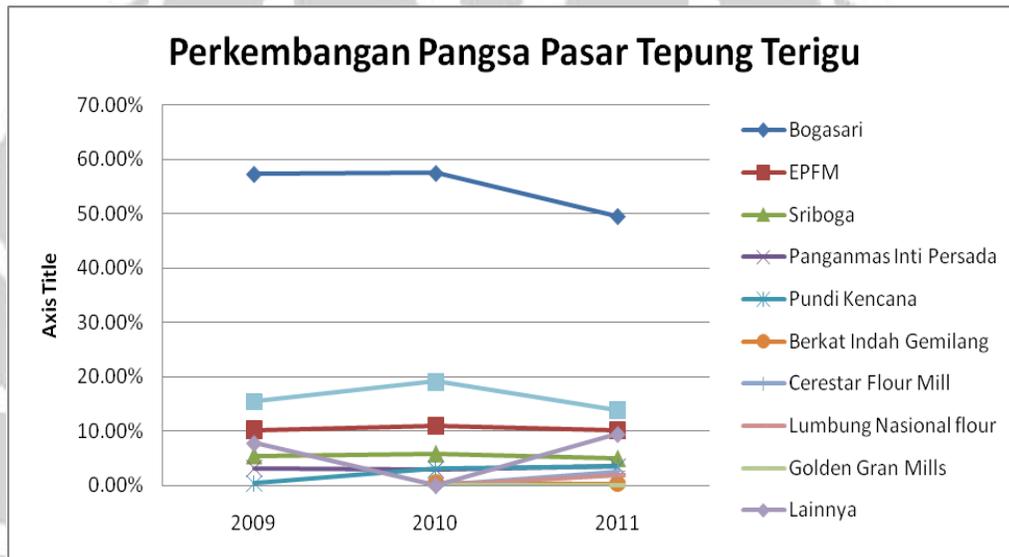
Tabel 3.8

Daftar Importir Tepung Terigu per 2009

No	Nama Importir	Asal Negara	Domisili Importir
1	Kabulinco Jaya	Belgia, Australia,	Jakarta dan Surabaya
2	Manunggal Jaya Perkasa	China, Belgia, Turki, Saudi	*
3	Hitado	Turki	Medan
4	Prakarsa Alam Segar	Srilangka	Bekasi
5	Exindokarsa	Turki	Jakarta Timur
6	Jaklin Komoditindo	Turki	Jakarta
7	Interindo Kharisma	Srilangka	Jakarta
8	Karunia Alam Segar	Srilangka	Surabaya
9	Sari Gandum	Turki dan Australia	Surabaya
10	Global Agri Sejahtera	Turki	Medan
11	Sriwijaya Alam Segar	Srilangka	Palembang

Dengan adanya perubahan regulasi di sektor tepung terigu terutama terkait kebijakan impor, maka hal ini menyebabkan adanya perubahan struktur pasar di industri ini. Dengan makin banyaknya pelaku usaha yang masuk dan persaingan harga tepung terigu impor menyebabkan *market share* PT Bogasari sebagai pelaku usaha dominan semakin menurun. Hal ini dapat dilihat dari data yang diberikan oleh Aptindo yaitu :

Tabel 3.9



B. Perilaku Penerapan Brand Proliferation oleh Pelaku Usaha di Industri Tepung Terigu

Pada saat ini pelaku usaha di industri tepung terigu terdiri dari 4 pelaku usaha besar yang tersebar di Jakarta, Surabaya, Makassar, dan Semarang. Meskipun pelaku usaha yang masuk ke industri terigu tergolong banyak, namun belum dapat mengalahkan pelaku usaha besar tersebut. Dominasi PT. Bogasari yang terus menurun terjadi setelah dibukanya impor tepung terigu dimana harga yang ditawarkan jauh lebih murah dari harga pasaran yang ada di Indonesia. Beberapa pelaku usaha besar di Industri tepung terigu menerepakn strategi *Brand Proliferation* dalam pengembangan dan pemasaran produknya.

Dari segi kualifikasi produk, tepung terigu terbagi atas 3 macam produk, yaitu low protein, medium protein dan high protein. Perbedaan dari ketiga macam produk

tersebut berpengaruh pada produk akhirnya, dimana untuk jenis makanan tertentu membutuhkan jenis protein dari tepungterigu yang berbeda. Berikut penggolongan jenis kualifikasi tepung terigu berdasarkan merk dan pabrikannya :

Tabel 3.10

Merek Tepung Terigu Berdasarkan Klasifikasi Kualitas

Wheat Flour Quality	Brand and Producer
Low Protein	Kunci Biru/Roda Biru, Lencana Merah/Semar, Koki, Payung dan Bima (Bogasari), gembok , Gatotkaca (EP), Pita Merah, Naga Merah (Sriboga), Raflesia (Panganmas), Australia Map, Policeman, Kancil, Kambing, XYP, Eastcoast (impor)
Medium	Segituga Biru, Gunung Bromo, Segituga Merah, Kastil, Angsa Kembar, Piramida/ Kendi (Bogasari), Kompas (EP), Beruang Biru, Naga Biru (Sriboga), Melati, Soka (Panganmas), Dolphin, 3 lumba-lumba, Panda, Little House, Sun Brand, Kookabura (Impor)
High Protein	Cakra Kembar, Kereta Kencana Mas (Bogasari), Gunung (EP), Talimas (Sriboga), Kantil (Panganmas), Kapal, Layar, Olagafood, Kuala Merah, Strongman, Blue Diamond (Impor)

Sumber : IRSA, Market Competition in Indonesia Wheat Flour Industri

Dari produk terigu diatas, beberapa pelaku usaha dalam industri terigu menghasilkan lebih dari 1 merek terigu untuk kualifikasi yang sama. Strategi pelaku usaha inilah yang disebut sebagai *brand proliferaion*. Strategi *product proliferaion* (SPP) atau yang ditafsirkan sama dengan strategi *brand proliferaion* (SBP) merupakan strategi bersaing yang dianggap wajar dalam strategi korporasi dan strategi perusahaan. Perusahaan harus menjaga kelangsungan usaha melalui penguasaan pangsa pasar yang cukup melalui porto folio produk yang memadai. Hal ini juga perlu dilakukan mengingat adanya daur hidup produk (*product life cycle*) yang mengharuskan perusahaan merevitalisasi produk-produknya.

Ditinjau dari sisi persaingan usaha, *brand proliferation* berpotensi menjadi *entry barriers* sebagaimana telah dijelaskan di atas. Namun demikian hingga saat ini perdebatan tentang hal ini masih berlangsung dan argumentasi yang dibangun untuk mendukung pendapat bahwa *brand proliferation* bersifat anti persaingan masih belum cukup kuat. *Brand proliferation* bisa dianggap pro persaingan karena kemungkinan untuk bisa meningkatkan *consumer surplus* melalui variasi produk untuk konsumen dan dapat menurunkan harga.

Potensi *brand proliferation* menjadi suatu praktek monopoli yang dilarang akan semakin kuat jika disertai perilaku pelaku usaha pemegang posisi dominan sebagai berikut:

1. *Predatory pricing*: hal ini jika merek atau produk tertentu yang merupakan salah satu bagian dari lini produk dalam *brand proliferation* ditujukan untuk mematikan pesaing melalui harga jual yang ditetapkan di bawah biaya variabel rata-rata (AVC).
2. *Tying/Bundling*: akan terjadi jika pelaku usaha dominan memaksa para pelanggan untuk membeli merek/produk lain dalam lini produk perusahaan pada saat pelanggan membeli merek/produk yang memang sudah memiliki posisi pasar dominan sehingga sangat dibutuhkan pelanggannya.

Kedua praktek monopoli yang di banyak Negara telah dilarang ini sangat dimungkinkan dilakukan oleh perusahaan dengan posisi dominan yang menerapkan *brand proliferation*. Untuk itu komisi anti monopoli selayaknya memberikan perhatian lebih kepada pelaku usaha dominan yang menjalankan strategi *brand proliferation* ini.

1. PT Bogasari Flour Mills

Industri tepung terigu di Indonesia dimulai dari pendirian perusahaan penggilingan gandum pertama yaitu PT Bogasari Flour Mills pada tahun 1971. PT Bogasari adalah produsen tepung terigu di Indonesia dengan kapasitas produksi sebesar 3,6 juta ton per tahun, terbesar di dunia dalam satu lokasi. Pabrik PT Bogasari terdapat di Jakarta yang dibuka pada tanggal 29 November 1971 dan pada tanggal 10 Juli 1972, pabrik yang kedua di Tanjung Perak

Surabaya dioperasikan. Selama hampir tiga dekade, PT Bogasari telah melayani kebutuhan pangan masyarakat Indonesia dengan tiga merek tepung terigunya yang sudah dikenal luas yaitu Cakra Kembar, Kunci Biru dan Segitiga Biru. Ketiga jenis produk ini digunakan oleh industri mie, roti, biskuit, baik yang berskala besar dan kecil serta rumah tangga. Di samping itu, PT Bogasari juga menghasilkan produk sampingan (*by product*) berupa *bran*, *pollard* untuk koperasi dan industri makanan ternak, dan tepung industri untuk industri kayu lapis.

Produk Bogasari pun bermacam-macam jenisnya. Produk ini terbagi dalam kelompok *High-Medium-Low Protein*, dimana kandungan masing-masing kelompok adalah berbeda-beda berikut juga peruntukannya yang juga berbeda-beda. Berikut rincian produk-produk Bogasari tersebut.

Tabel 3.11
Klasifikasi Produk Bogasari

Produsen	High Protein (Min. 13%)	Medium Protein (Min. 11%)	Low Protein (Max. 11%)
Bogasari	Cakra Kembar Emas, Cakra Kembar, Kereta Kencana Emas	Segitiga Biru, Segitiga Merah, Kastil	Lencana Merah, Payung, Bima, Semar, Kunci Biru
Pemakaian	Mie Instan, Roti	Mie Basah, Kue, Biskuit dan Pastry	Mie Kering, biskuit, kue kering dan Gorengan

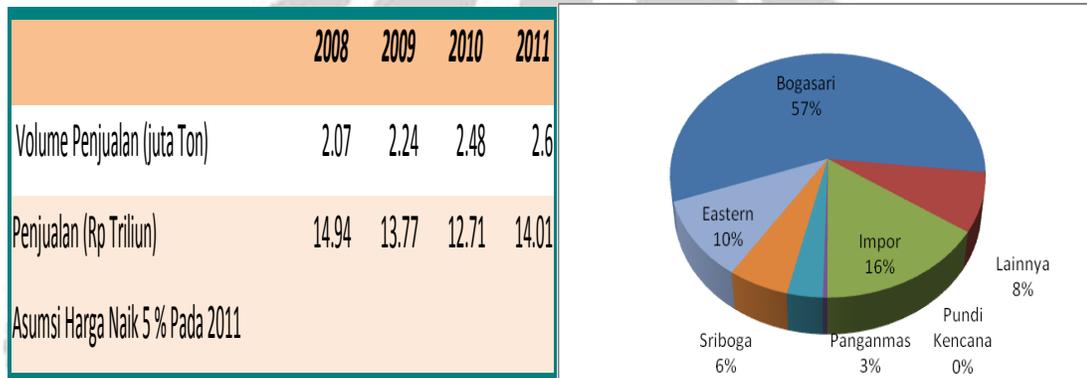
Sumber : Indonesian Commercial Newsletter July, 2007

Tepung Terigu Indofood juga di ekspor ke berbagai negara seperti Singapura, Brunei, Malaysia, Thailand, dan Timor Leste dengan brand Segi Tiga (Triangle) dan Taj Mahal. Divisi Tepung Terigu memberikan kontribusi ke grup Indofood , dari tahun 2006 sebesar 33% , 34% tahun 2007 dan 30,1 % tahun 2008 serta 28,3% tahun 2009. Dari sisi penjualan, di tahun 2009 sebesar 2,24 juta ton, naik dari penjualan tahun 2008 yang sebesar 2,07 juta ton serta 2,57 juta ton tahun 2007. Di tahun 2010, Bogasari memberikan

kontribusi sebesar 25,7% terhadap penjualan bersih konsolidasi , turun dari 28,6% di tahun sebelumnya

Dari sisi pangsa pasar 2010 dan volume penjualan Bogasari tahun 2010 dapat terlihat sebagai berikut :

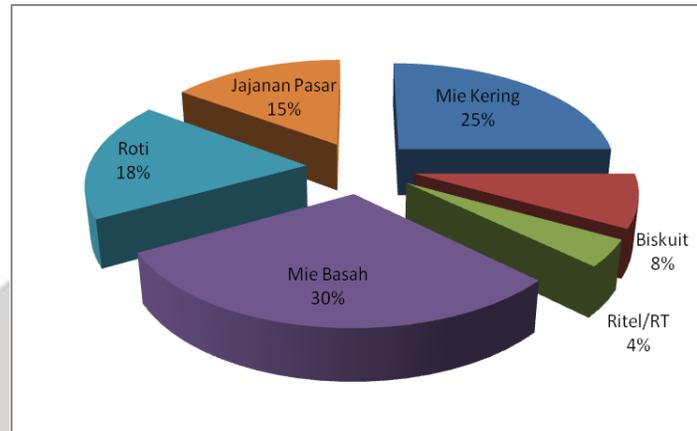
Tabel 3. 12
Volume Penjualan PT Bogasari



Di tahun 2010, PT Bogasari meraih pertumbuhan volume penjualan. Total volume penjualan tepung terigu meningkat 2,1% dari 2,24 juta ton di tahun 2009 menjadi 2,48 juta ton di tahun 2010. Total nilai penjualan Bogasari turun 8,9% menjadi Rp12,71 triliun di tahun 2010 dari Rp13,96 triliun di tahun 2009 karena harga rata-rata tepung terigu mengalami penurunan seiring dengan turunnya harga gandum sepanjang tahun 2010. Industri tepung terigu terus menghadapi berbagai tantangan karena harga gandum yang ber gejolak di sepanjang tahun 2010.

Berdasarkan sisi pengguna, dapat diklasifikasikan pengguna tepung terigu Bogasari adalah sebagai berikut :

Tabel 3.13
Penggunaan Tepung Terigu Bogasari



Sumber : Bogasari Flour Mills, 2010

Penggunaan terbesar dari tepung terigu PT Bogasari adalah untuk mie basah dan mie kering. Sementara untuk produk-produk lainnya seperti roti, jajanan pasar dan biskuit hanya sekitar 8-18% saja. Terlebih lagi tepung terigu untuk rumah tangga hanya 4% saja, karena memang pengguna utama dari tepung terigu adalah industri bukan rumah tangga.

2. PT. Sriboga Raturaya

PT Sriboga Raturaya beroperasi di tahun 1995 serta berlokasi di Semarang dekat dengan Pelabuhan Tanjung Emas. Tepung terigu yang dihasilkan bermerek Tali Emas, Beruang Biru, dan Pita Merah. Pada tahun 1998 Sriboga mulai memproduksi dengan kapasitas produksi sebesar 1500 ton gandum perhari untuk dijadikan tepung terigu dengan mutu tinggi. Setelah beroperasi dengan stabil dan lancar, kemudian peresmian pabrik tepung terigu Sriboga dilakukan pada tanggal 19 Juli 1999.

Tabel 3.14
Produk Tepung Terigu Sriboga

No	Merek	Keterangan
1	Naga Hijau	Tepung terigu ekonomis dan serbaguna dibuat dari gandum pilihan. Untuk menghasilkan aneka kue, bolu, mie ayam dan mie kering. Kandungan Protein 8% - 8.5%
2	Tali Emas Spesial	Tepung Terigu Special Roti. Istimewa untuk menghasilkan roti-roti berkualitas tinggi, seperti : Roti Tawar, Roti Kasino (Sandwich), Raisin Bread (Roti Kismis), Bluder dan semua jenis roti yang memerlukan pengembangan maksimal dengan tekstur empuk, lembut dan pori-pori seragam. Kandungan Protein Min 13 %
3	Naga Merah	Tepung terigu untuk aneka mie dengan harga ekonomis. Untuk pembuatan mie basah, mie kering, mie ayam serta menghasilkan warna mie kuning cerah dengan harga ekonomis, pastikan menggunakan tepung terigu Naga Merah. Kandungan proteinnya 8,50 - 9,0%
4	Pita Merah	Tepung terigu untuk cookies dan biscuits. Untuk menghasilkan biskuit dan cookies yang renyah gunakan saja tepung terigu Pita Merah. Tepung terigu ini juga sangat cocok untuk membuat wafer serta sponge cake. Kandungan protein 8,5 - 9,0%
5	Naga Biru	Tepung terigu serbaguna yang dapat digunakan untuk segala macam mie terutama sangat cocok untuk mie basah dan mie ayam. Menghasilkan mie ayam dan mie basah yang kenyal dengan warna kuning cerah. Kandungan proteinnya 9,0 - 10,0%
6	Beruang Biru	Tepung terigu serba guna, Tepung terigu Beruang Biru dapat digunakan untuk aneka jenis makanan yang memakai ragi atau tanpa ragi. Juga baik untuk semua jenis cake dan cookies. Beruang Biru mempunyai kandungan protein 10,0 - 10,5%
7	Naga Emas	Pembuatan mie instant yang berkualitas tinggi memerlukan tepung terigu dengan protein tinggi. Naga Emas merupakan tepung terigu protein tinggi yang dapat menghasilkan mie instant dengan tingkat elastisitas dan ekstensibilitas yang tinggi, serta menghasilkan warna mie yang kuning keemasan. Kandungan protein 11,0 - 12,0%
8	Tali Emas	Tepung terigu untuk roti, seperti roti tawar, roti kasino (sandwich), roti manis dan segala jenis roti yang membutuhkan pengembangan, dan keempukan sempurna dan pori-pori seragam dapat dibuat dengan menggunakan tepung terigu Tali Emas. Kandungan protein 11,0 - 12,0%

Sumber : www.sriboga-flourmills.com

Dari sekian jenis produk tersebut, PT Sriboga membagi produk-produk tersebut ke dalam klasifikasi yang terdiri dari *high-medium-low grade*, sama seperti produsen tepung terigu lainnya. Berikut rincian klasifikasi tersebut.

Tabel 3.15
Klasifikasi Produk Sriboga

Produsen	High Protein (Min. 13%)	Medium Protein (Min. 11%)	Low Protein (Max. 11%)
Sriboga	Tali Emas, Tali Emas Spesial, Naga Emas, O-O, Hime	Beruang Biru dan Beruang Merah	Naga Merah, Naga Biru, Naga Hijau, Pita Merah, Ninja
Pemakaian	Mie Instan, Roti	Mie Basah, Kue, Biskuit dan Pastry	Mie Kering, biskuit, kue kering dan Gorengan

Sumber : Indonesian Commercial Newsletter July 2007

Sama seperti PT Eastern Pearl, PT Sriboga pun memusatkan produksi tepung terigunya di jenis *low grade*. Sriboga setiap tahunnya melakukan produksi tepung terigu dengan jenis *low grade* sebesar 60%⁸⁸ dari total produksinya. Sementara sisanya untuk produksi jenis *high* dan *medium grade*. Dari segi jumlah produksi, Sriboga mengalami peningkatan produksi dari tahun 2008 – 2009, sebagai berikut :

Daerah pemasaran utama PT Sriboga yaitu Jawa Tengah yang meliputi daerah Pantura, Solo, Jogja, Purwokerto, Pekalongan dan Pantai Utara Timur. Sriboga juga terus memperluas daerah pemasaran hingga ke Jawa Barat dan Jawa Timur, karena banyak UMKM binaan PT Sriboga yang berada di perbatasan Jawa Tengah dengan Jawa Timur dan Jawa Tengah dengan Jawa Barat. PT Sriboga pun melakukan pemasaran ke wilayah Jabodetabek karena memang disana industri-industri berada. Selain itu, PT Sriboga pun melakukan pemasaran ke luar pulau Jawa yang terdiri dari Sumatera Utara dan Sulawesi

⁸⁸ Hasil diskusi KPPU dengan Sriboga pada pertemuan di KPPU tanggal 5 Mei 2010.

3. Estern Pearl Flour Mills

Berdikari didirikan pada bulan Maret 1982 dengan nama PT Berdikari Sari Utama Flour Mills (BSUFM) di Makassar, Sulawesi Selatan. Perusahaan ini bergerak dalam industri pengolahan gandum menjadi tepung terigu. Kapasitas penggilingan gandum di pabrik Berdikari kini mencapai 2800 M ton per hari yang menghasilkan terigu berkualitas dan produk sampingan, seperti tepung industri yang digunakan untuk *lem plywood* dan produk *pellet* yang sebagian besar diekspor ke negara-negara tetangga seperti Vietnam dan Korea. Seiring dengan strategi perkembangan bisnis perusahaan, pada tahun 2005 Berdikari mengubah nama menjadi PT Eastern Pearl Flour Mills.

PT EPFM memulai usahanya di Makassar dan mampu menguasai pasar tepung terigu khususnya di wilayah Indonesia Bagian Timur hingga sekarang. Pengguna terigu terbesar adalah di Jawa, sehingga kemudian PT EPFM pun melakukan penetrasi pasar ke Jawa. Namun begitu, PT EPFM mengaku kesulitan untuk memasuki pasar tepung terigu di pulau Jawa baik itu bagian timur (yang dikuasai oleh PT Bogasari Surabaya) ataupun bagian barat (yang dikuasai oleh PT Bogasari Jakarta), serta bagian tengah yang telah ada Sriboga dan Panganmas Inti Persada.

Pangsa pasar di Jawa sangatlah besar (hampir 60%), sedangkan untuk Indonesia bagian timur hanya sekitar 16%⁸⁹. Kesulitan untuk memasuki pasar tepung terigu di Jawa disebabkan karena mahalnya biaya transportasi serta telah adanya *incumbent* di daerah tersebut. Sementara sebaliknya, pemain-pemain dari Jawa tersebut dapat dengan mudah masuk ke wilayah PT EPFM, seperti Bogasari dan Sriboga. Hal ini disebabkan biaya transportasi yang lebih murah untuk memasarkan produk di wilayah tersebut. Walaupun sulit, PT EPFM tetap melakukan pemasarannya di Jawa karena memang disana adalah pasar tepung terigu terbesar.

Produksi tepung terigu PT EPFM sejak tahun 2007 terus menurun. Penurunan drastis terjadi di tahun 2008. Hal ini disebabkan karena di tahun

⁸⁹ Hasil diskusi KPPU dengan PT EPFM di Kantor KPPU tanggal 30 Juni 2009.

2008 terjadi kenaikan harga gandum dunia yang begitu drastis. Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa PT EPFM juga melakukan penjualan untuk industri-industri yang berada di Jakarta dan Surabaya, karena disana lah konsumen tepung terigu berada. Berikut porsi penjualan tepung terigu PT EPFM di wilayah Indonesia.

Tabel 3.16
Pemasaran Tepung Terigu Eastern Pearl Flour Mills

Wilayah Pemasaran	2004	2005	2006	2007	2008
Luar Sulawesi (termasuk Jawa)	80.31%	65.52%	61.06%	67.10%	68.07%
Wilayah Sulawesi	19.69%	34.48%	38.94%	32.90%	31.93%

Sumber : Eastern Pearl Flour Mills, 2009

Awalnya di tahun 2004 porsi tepung terigu untuk wilayah luar Sulawesi cukup besar, namun kemudian mengalami penurunan drastis di tahun 2005 yang menjadi hanya sekitar 65.52%. Mulai tahun 2006 penjualan tepung terigu PT EPFM untuk luar Sulawesi kembali meningkat menjadi 68.07% di tahun 2008. Kenaikan penjualan tepung terigu sejak tahun 2006 tidak secepat penurunannya di tahun 2005. Hal ini kemungkinan disebabkan karena membanjirnya tepung terigu impor murah khususnya dari Turki mulai tahun 2007. Tepung terigu impor tersebut terutama memasuki pelabuhan-pelabuhan di Jawa dan Medan, untuk menjangkau pengguna tepung terigu utama di daerah tersebut. Mahalnya biaya transportasi untuk melakukan penjualan di Jawa juga membuat pemasaran PT EPFM sedikit tersendat.

Seperti produsen tepung terigu lainnya, PT EPFM juga memiliki klasifikasi produk tepung terigunya seperti yang digambarkan berikut :

Tabel 3.17**Klasifikasi Produk Eastern Pearl Flour Mills**

Produsen	High Protein (Min. 13%)	Medium Protein (Min. 11%)	Low Protein (Max. 11%)
Eastern Pearl	K2, Gerbang, Gunung, Pirana, Kawan Baru	Serdadu Merah dan Kompas	Teko Mas, Dua Pedang, Gatotkaca
Pemakaian	Mie Instan, Roti	Mie Basah, Kue, Biskuit dan Pastry	Mie Kering, biskuit, kue kering dan Gorengan

Sumber : Indonesian Commercial Newsletter July 2007

Pasar tepung terigu *low protein* merupakan pasar tepung terigu terbesar di Indonesia. Ini juga berkaitan dengan permintaan konsumen (yaitu industri dan UMKM) yang banyak menggunakan tepung terigu jenis ini. Walaupun pada prakteknya hampir tidak ada industri yang hanya menggunakan satu merek tepung terigu saja, namun memang pasar tepung terigu *low protein* inilah yang paling menarik. Lebih dari 50% tepung terigu yang diproduksi produsen lokal adalah untuk memasok UKM, yang rata-rata penggunaan tepung terigunya adalah untuk membuat mie kering, biskuit, kue-kue kering dan gorengan. Untuk kebutuhan itulah tepung terigu yang cocok untuk digunakan adalah tepung terigu jenis *low protein*. PT EPFM sendiri memproduksi sekitar 70%⁹⁰ tepung terigu dengan jenis *low protein* dan sisanya untuk tepung terigu jenis *high-medium protein*.

4. PT Panganmas Inti Persada

PT Panganmas didirikan pada tahun 1994 kemudian mulai memproduksi di tahun 1997. Panganmas merupakan perusahaan pengolahan gandum yang berlokasi di Cilacap, Jawa Barat. Beberapa produk dari Panganmas yaitu Anyelir, Bakung, Raflesia, Dahlia, Melati, Soka, Kantil, dan Catelia. Daerah pemasaran Panganmas terutama di daerah Jawa bagian selatan. Di daerah

⁹⁰ Hasil diskusi KPPU dengan PT Eastern Pearl Flour Mills di KPPU pada tanggal 12 Mei 2010.

Jabodetabek pun dilakukan pemasaran karena di daerah tersebut banyak terdapat industri. Beberapa industri yang menjadi pelanggan Panganmas diantaranya industri mie instant, biskuit dan snack, roti, kue dan makanan kering lainnya.

Seperti produsen lainnya, Panganmas pun melakukan klasifikasi produk tepung terigu mereka ke dalam beberapa jenis yaitu *low-medium-high grade*. Berikut rinciannya.

Tabel 3.18
Klasifikasi Produk Panganmas

Produsen	High Protein (Min. 13%)	Medium Protein (Min. 11%)	Low Protein (Max. 11%)
Panganmas	Kantil	Melati dan Aster	Rafflesia, Soka dan Dahlia
Pemakaian	Mie Instan, Roti	Mie Basah, Kue, Biskuit dan Pastry	Mie Kering, biskuit, kue kering dan Gorengan

Sumber : Indonesian Commercial Newsletter July 2007

Jika dilihat dari tabel diatas, merek-merek untuk produk *low grade* lebih bervariasi ketimbang jenis lainnya. Produksi tepung terigu *low grade* yang dihasilkan Panganmas adalah sekitar 80-85% dari total produksinya per tahun⁹¹. Sementara itu, tepung terigu merek Rafflesia merupakan tepung terigu peruntukan khusus dengan kandungan khusus pula. Dari sisi jumlah produksi PT Panganmas, dapat terlihat sebagaimana berikut :

Jumlah produksi tepung terigu yang dihasilkan PT Panganmas memiliki kecenderungan yang terus menurun setiap tahunnya. Selain memang daerah pemasarannya yang sempit, PT Panganmas juga mengalami kehilangan pelanggan sebesar 10% yaitu khususnya untuk industri besar, karena masuknya tepung terigu Turki.

Diantara pelaku-pelaku lainnya, Panganmas merupakan pelaku yang paling kecil skala usahanya, dimana kapasitas produksinya per tahun yaitu 220,000

⁹¹ Hasil pertemuan KPPU dengan PT Panganmas Intipersada tanggal 6 Juli 2010 di KPPU.

MT, hanya seperenam belas dari kapasitas produksi Bogasari. Dari total kapasitas produksi tersebut, kapasitas terpakai yang telah digunakan adalah sekitar 33– 60%.

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa pelaku usaha di industri tepung terigu yang mempunyai modal yang cukup kuat cenderung menggunakan strategi pengembangan merek dengan strategi *brand proliferation*. Dalam menentukan jenis produk dan lokasi pemasarannya, pelaku usaha melihat dari segi segmentasi pasar. Segmentasi pasar dalam industri tepung terigu dilakukan dengan 2 cara yaitu berdasarkan manfaat dan berdasarkan geografis. Dalam hal pengelompokan tepung terigu berdasarkan kandungan protein, segmentasi dari segi manfaat dilakukan oleh pelaku usaha sehingga konsumen tepung terigu tergantung pada produk makanan apa yang dihasilkan. Menurut Kottler dan Armstrong, pemilihan jenis terigu berdasarkan segmentasi manfaat merupakan salah satu segmentasi perilaku. Segmentasi manfaat (*benefit segmentasi*) memerlukan pencarian manfaat utama yang dicari orang dalam kelas produk, jenis orang yang mencari manfaat masing-masing kelas produk dan merek utama yang menghantarkan masing-masing manfaat.⁹² Sedangkan strategi *brand proliferation* yang dilakukan oleh pelaku usaha, menurut wawancara dengan Bapak Hartono dari Asosiasi Tepung Terigu Indonesia menyatakan bahwa strategi multi merek ini dilakukan berdasarkan daerah, artinya pelaku usaha memasarkan produk yang berbeda berdasarkan wilayah pemasarannya. Segmentasi Geografis (*geographic Segmentation*) membutuhkan pembagian pasar menjadi unit geografis yang berbeda seperti negara, wilayah, negara bagian, daerah kota atau bahkan lingkungan sekitar.⁹³ Contohnya pemasaran produk PT Bogasari di wilayah barat, dipasarkan tepung terigu merek Segitiga Biru untuk tepung terigu kandungan protein sedang, sedangkan di wilayah Jawaq Timur PT Bogasari memasarkan merek Gunung Bromo untuk kandungan protein sedang.

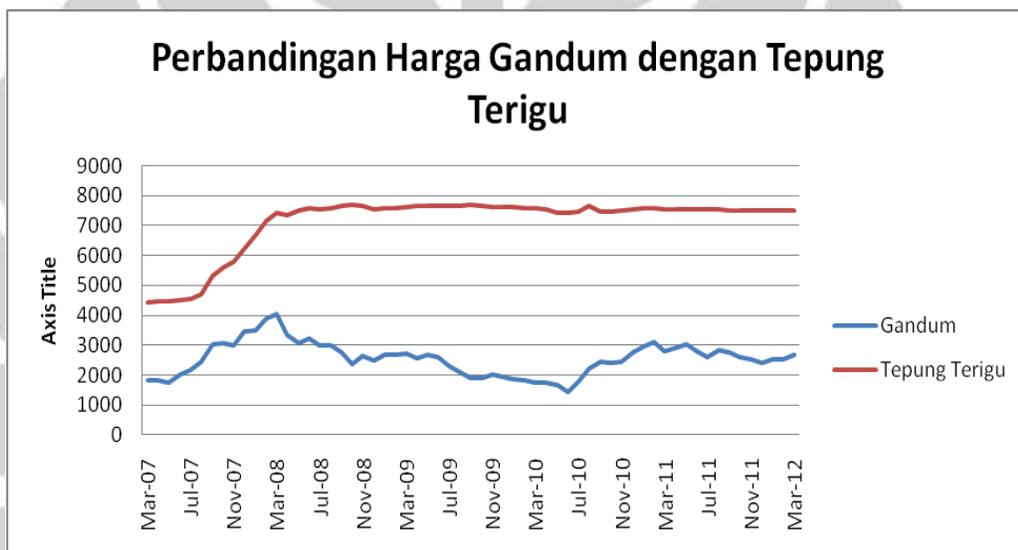
Dalam penilaian strategi *Brand Proliferation* yang diperbolehkan dan dilarang sebagaimana disebutkan dalam Bab II, terkait juga dengan perkembangan harga

⁹² Kottler. Op. Cit. Hal 231

⁹³Ibid, hal 226

terigu dan tingkat keuntungan yang didapatkan oleh pelaku usaha dominan, yang dalam hal ini dikuasai oleh PT Bogasari. Perkembangan harga tepung terigu dipengaruhi oleh pergerakan harga gandum dunia yang merupakan bahan utama didalam pembuatan tepung terigu. Perkembangan harga tepung terigu di Indonesia relative stabil. Hal ini terlihat pada gambar 3. 19 dibawah dimana sejak tahun 2008 sampai dengan tahun 2012 harga tepung terigu di Indonesia cenderung tidak mengalami perubahan harga.

Tabel 3.19



Gambar diatas juga menunjukkan, bahwa harga tepung terigu di Indonesia tidak mengikuti pergerakan harga gandum dunia. Pergerakan harga yang sama hanya terjadi pada saat harga gandum dunia mengalami kenaikan yang signifikan. Untuk mempertahankan tingkat keuntungan kenaikan harga gandum diikuti oleh perusahaan tepung terigu dengan menaikkan harga tepung terigu. Namun pada saat terjadi penurunan harga perusahaan tepung terigu tidak menurunkan harga jualnya. hal ini menunjukkan bahwa harga tepung terigu tidfak fleksibel terhadap penyesuaian faktor-faktor produksi sehingga harga jual mengalami kekakuan harga atau tegar (*price rigidity*)

Menurut Adelman, para produsen dalam pasar terus memelihara dan mempertahankan harga jual output mereka di pasaran untuk tetap tegar, walaupun

masyarakat menghendaki terjadinya perubahan itu. Sedangkan menurut Stigler, kekuatan-kekuatan yang membuat harga-harga menjadi tegar peluangnya lebih kuat terjadi pada industri monopoli daripada industri oligopoli.⁹⁴

Tabel 3.20
Laba PT Bogasari

Tahun	2007	2008	2009	2010	2011
Margin Laba	11.50%	8.30%	9.90%	14.10%	6.60%
Price Cost Margin	7.23%		10.71%		

Perubahan biaya produksi dan kenaikan harga jual tepung terigu serta semakin banyaknya jumlah pesaing mempengaruhi kinerja dari PT Bogasari. Tabel diatas memperlihatkan perkembangan margin laba dan price cost margin industri tepung terigu di Indonesia. Peningkatan *price cost margin* industri tepung terigu menunjukkan semakin besarnya kemampuan perusahaan tepung terigu menaikkan harga diatas harga pasar persaingan sempurna. Kenaikan PCM pada tahun 2009 tersebut kemungkinan disebabkan semakin besarnya selisih antara harga gandum dengan harga tepung terigu. Hal yang sama terlihat pada margin laba PT Bogasari yang mengalami peningkatan margin laba pada saat harga gandum mengalami penurunan.

Sebagai ilustrasi, kasus *Brand Proliferasi* juga pernah terjadi di Amerika Serikat yaitu pada industri sereal. Pada industri sereal di Amerika Serikat terdapat lebih dari 50 merek sereal yang dipasarkan yang sebagian besar dikuasai oleh 3 perusahaan. Industri ini dimulai pada tahun 1890 oleh George Kellogg yang mengeluarkan sereal garing untuk menggantikan bubur panas, sejak itu, berbagai jenis cereal seperti corn flakes dan lain sebagainya mulai masuk kedalam pasar. Persaingan di industri ini cenderung tidak mengalami perubahan dimana Kellogg merupakan perusahaan pemimpin pasar yang diikuti oleh *general mills* dan *general foods* sehingga tercipta pasar oligopoli yang ketat, stabil dan memiliki keuntungan yang tinggi. industri cereal memiliki ciri diantaranya iklan yang intensif, skala ekonomi yang kecil, *brand proliferasi*, dan tingkat keuntungan yang tinggi.

⁹⁴Muhammad Teguh, Ekonomi Industri, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010) hal 81-82

penyelidikan kasus ini dihentikan pada tahun 1981 akibat adanya tekanan politik dan sejak itu harga sereal terus mengalami peningkatan.

Relevant market dari kasus ini adalah *ready to eat breakfast cereals* yang dipasarkan di Amerika Serikat. Hal ini dikarenakan terdapat perbedaan yang cukup besar dengan jenis lain seperti cereal yang perlu dimasak, *pop-tarts*, *diet bars*, *pancakes* dan lain sebagainya. Walaupun terdapat banyak jenis cereal, produk yang terlaris cenderung tidak berubah sejak tahun 1950 atau bahkan sejak tahun 1910.

Terkait dengan struktur industri, perusahaan ini pada awalnya memproduksi *quaker oats*, *post* (kemudian diakuisisi oleh *general foods*) dan *kellogg*. Kemudian *general mills* masuk ke dalam pasar dengan mengakuisisi *wheaties* pada tahun 1928. Setiap perusahaan melakukan spesialisasi pada produk cereal awal dan kemudian menambahkan jenis cereal lainnya. Selama periode tahun 1950 sampai dengan 1980, *kellogg* mempunyai pangsa pasar sebesar 45%, *general mills* sebesar 20% dan *general foods* sebesar 15%.

Konsentrasi rasio tiga perusahaan terbesar dalam kisaran 80% sampai 90%. Tingkat hambatan masuk di dalam industri secara umum tinggi dikarenakan adanya merek dan iklan yang intensif. Adanya perusahaan baru atau usaha yang dilakukan oleh perusahaan dengan pangsa pasar kecil untuk meningkatkan pangsa pasar akan dihadapi dengan melakukan iklan yang intensif dan potongan harga secara selektif. Selain itu perusahaan incumbent telah mengisi seluruh celah produk.

Skala ekonomi di dalam industri sereal kecil dengan skala ekonomi sebesar 5% dari pangsa pasar. Skala produksi ini untuk memproduksi beberapa jenis sereal dan jalur kemasan yang memungkinkan fleksibilitas di dalam produksi. Iklan yang intensif menyebabkan bertahannya struktur oligopoli yang ketat. Hal ini bisa dilihat dengan besarnya biaya untuk iklan yang sebesar lebih dari 15% dari total pendapatan.

Struktur juga disebabkan jalur distribusi akibat terbatasnya tempat memajang produk pada *took retail*. Perusahaan besar mempertahankan sistem distribusi yang intensif, sehingga memberikan mereka pengaruh langsung di dalam menggunakan rak/tempat memajang pada *took retail*. Adanya staf distribusi khusus yang dimiliki perusahaan besar menyebabkan mereka mempunyai kemampuan untuk mendapatkan

lokasi penempatan produk yang terbaik pada toko retail, sehingga perusahaan kecil mendapatkan tempat yang terkucil.

Perilaku utama didalam industri sereal adalah dengan memenuhi celah produk/pasar melalui *brand proliferation*; yang terlihat secara implisit seperti kolusi. Pada tahun 1973, 6 perusahaan terbesar memiliki 80 merek cereal dan jumlah itu terus bertambah. Mereka mengisi seleuruh ceruk pasar sehingga hanya tersedia produk spesifik untuk perusahaan yang mau masuk ke pasar. Dikarenakan perusahaan baru akan terpaksa untuk mengeluarkan biaya iklan tambahan untuk masuk ke dalam pasar atau menaikkan pangsa pasar, sehingga menyebabkan kompetisi dari pesaing baru bisa dicegah dengan memenuhi seluruh ceruk pasar. Tindakan ini dilakukan dengan argumen mereka melakukan inovasi dan responsif terhadap permintaan konsumen. Tindakan *brand proliferation* sangat kuat didalam mengeluarkan pesaing dari pasar dan ini diketahui oleh perusahaan sereal yang besar.

Tingkat keuntungan 3 perusahaan terbesar tinggi dan cenderung tidak mengalami perubahan dengan tingkat pengembalian investasi sebesar 20% setiap tahunnya. Pada saat FTC menghentikan penyelidikan pada industri sereal, harga sereal meningkat dengan cepat dengan perkiraan kenaikan harga sebesar 20%.

Inovasi terus dilakukan dengan cara menciptakan kombinasi biji-bijian dan gula didalam berbagai bentuk dengan merek dan gambar kemasan yang berbeda. Hal ini dilakukan dikarenakan adanya perubahan permintaan konsumen.

Berdasarkan penjabaran diatas, kasus ini dapat terjadi disebabkan beberapa hal:

- Kasus ini diinisiasi kondisi pasar RTE Cereal yang oligopoli dengan rasio konsentrasi empat perusahaan teratas CR4 84% dan price cost margin (PCM) yang relatif tinggi.
- Namun *new entry* hampir tidak ada selama 20 tahun terakhir sebelum kasus dimulai.
- Dicurigai ada *entry barriers* dari: *brand / product proliferation*, *intensive advertising* dan *capital intensive industri*.

Kasus Kellogg's ini akhirnya dihentikan dengan alasan tidak adanya perilaku koordinasi diantara pelaku usaha oligopoli dalam industri sereal dan tidak adanya *excessive profit* yang diambil oleh Kelloggs



BAB IV

ANALISIS *BRAND PROLIFERATION*

A. PENGGUNAAN DATA EKONOMI DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA

Pada prinsipnya, hukum persaingan usaha mengatur dan membatasi perilaku perusahaan sehingga diharapkan terjadinya persaingan yang sehat antara para pelaku usaha. Motif yang melandasi perilaku pelaku usaha adalah motif ekonomi sehingga peran utama data dan analisis ekonomi dalam penegakan hukum persaingan usaha diperlukan. Manfaat data dan analisis ekonomi dalam penegakan hukum persaingan adalah menentukan dan/ atau memprediksi dampak dari suatu perilaku (*behaviour*) dari perusahaan tersebut dalam bersaing dengan perusahaan lain.

Strategic behavior adalah suatu konsep bahwa sebuah perusahaan dapat mengurangi tingkat persaingan, yang berasal dari pesaing yang sudah ada maupun pesaing potensial yang akan masuk ke dalam pasar bersangkutan, yang bertujuan untuk meningkatkan keuntungan perusahaan. Syarat utama untuk dapat memberlakukan perilaku strategis adalah ketika perusahaan memiliki kekuatan untuk mempengaruhi harga keseimbangan atau disebut sebagai *market power*.⁹⁵ Untuk memperoleh *market power*/ kekuatan pasar, maka pelaku usaha yang kuat melakukan tindakan dengan menciptakan hambatan dalam perdagangan, menaikkan harga dan membatasi produk barang/jasa guna mendorong terjadi inefisiensi. Oleh karena itu, KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha membutuhkan teori ekonomi untuk menentukan apakah sebuah perusahaan mempunyai *market power* yang signifikan untuk melakukan *strategic behaviour* yang akan berpengaruh pada persaingan dengan perusahaan lain pada pasar yang bersangkutan.

Selain itu, analisis ekonomi diperlukan dalam hukum persaingan usaha dalam rangka membuktikan dampak dari perilaku tersebut, baik dilihat dari sisi pesaing, konsumen maupun dalam industri itu sendiri. Ilmu ekonomi dapat berperan unuk

⁹⁵ Definisi operasional dari *Market Power* seperti yang dinyatakan dalam teori Organisasi Industri adalah kemampuan perusahaan untuk dapat menaikkan harga diatas biaya marjinal secara menguntungkan.

membahas mengenai insentif dan perilaku strategis, dimana dari waktu ke waktu insentif dan perilaku terus berkembang. Oleh karena itu, analisis ekonomi dapat dijadikan sebagai upaya penting (*soft evidence*) dan bukan sebagai bukti utama (*hard evidence*) dalam pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha. Dengan adanya bukti analisis ekonomi dalam kasus persaingan usaha, maka masih diperlukan alat bukti lain sebagai pembuktian terhadap pelanggaran terhadap UU No. 5 tahun 1999.

Penerapan kepastian hukum dalam *economic analysis of law* sebagaimana dikemukakan oleh Richard Posner, yaitu dengan penerapan prinsip – prinsip ekonomi sebagai pilihan rasional untuk menganalisis hukum. Demikian halnya pada hukum persaingan, dimana dalam menentukan apakah pelaku usaha melakukan pelanggaran terhadap UU No. 5 tahun 1999, diperlukan analisis lebih lanjut melalui *cost-benefit ratio*. *Cost-benefit ratio* ini tidak hanya bertujuan untuk efisiensi, tetapi harus tetap memperhatikan unsur keadilan. Berdasarkan pendekatan ini, timbul pertanyaan apakah perubahan hukum tersebut akan menimbulkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan dapat diberikan kompensasi akibat adanya perubahan hukum tersebut. Terkait dengan strategi *brand proliferation*, *cost benefit ratio* ini perlu diperhatikan dari sisi kemampuan, untung rugi dan insentif perusahaan tersebut melakukan strategi ini dan bagaimana potensinya terhadap persaingan usaha dan konsumen.⁹⁶

Dari sisi kemampuan, strategi pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan dalam industri tepung terigu, PT Bogasari sebagai pelaku usaha yang telah ada lebih dahulu sejak sebelum adanya liberalisasi industri tepung terigu mempunyai pangsa pasar yang dapat dikategorikan sebagai posisi dominan berdasarkan Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999. Pangsa pasar yang dimiliki PT Bogasari terus merosot dari tahun ke tahun karena masuknya pelaku usaha baru yang siap bersaing di industri tepung terigu. Meskipun banyak pelaku usaha yang masuk ke industri tepung terigu, namun tidak ada yang dapat mengalahkan dominasi dari PT Bogasari karena keunggulan PT Bogasari sebagai pelaku usaha yang pertama ada di industri tepung

⁹⁶Andi Fahmi Lubis, Analisis Ekonomi dalam Hukum Persaingan Usaha, Law Review IX No. 3, Maret 2010

terigu sebelum adanya liberalisasi. Pangsa pasar PT. Bogasari sampai dengan tahun 2009 masih mencapai lebih dari 50%. UU ini tidak melarang pelaku usaha untuk menjadi besar, yang dilarang adalah penyalahgunaan terhadap posisi dominan yang dimiliki dengan melakukan strategi yang dapat merugikan pelaku usaha lain. Berdasarkan hal tersebut, dengan kepemilikan pangsa pasar lebih dari 50% oleh PT Bogasari, tidak serta merta membuat PT Bogasari dapat dihukum sepanjang PT Bogasari tidak melakukan penyalahgunaan posisi dominannya. Dengan kekuatan market share dan market power yang dimiliki oleh PT Bogasari, maka dapat dilihat bahwa PT Bogasari mempunyai kemampuan dari segi finansial maupun kapasitas produksi untuk dapat melakukan strategi *brand proliferation*, dimana strategi ini dapat berpotensi menjadi penyalahgunaan apabila ada entry barrier dan excessive profit sehingga dapat merugikan konsumen.

Analisis dari sisi untung rugi, suatu perusahaan yang melakukan strategi *brand proliferation* oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan berpotensi terjadinya *price discrimination* yang pada akhirnya akan meningkatkan keuntungan pelaku usaha dominan tersebut. Hal ini dapat dilihat dari adanya produk Segitiga Biru kemasan ekonomis. Dilihat dari sisi konsumen, adanya strategi brand proliferasi yang dilakukan oleh pelaku usaha dominan dapat dikatakan bahwa konsumen masih mempunyai banyak pilihan dengan harga yang kompetitif sepanjang strategi *brand proliferation* ini tidak menimbulkan *entry barrier* bagi pesaing potensial yang akan masuk ke pasar ataupun keluarnya pelaku usaha pesaing dari pasar karena adanya strategi *Brand Proliferasi* ini. Terkait dengan industri terigu, *brand awareness* sangat berpengaruh pada keputusan pembelian oleh konsumen. Hal ini dikarenakan preferensi dan kepercayaan konsumen terhadap produk PT Bogasari yang sudah ada sebelum adanya deregulasi di industri terigu. Sedangkan dari sisi pesaing, strategi brand proliferasi dapat berpotensi sebagai *entry barrier* karena semua ceruk pasar telah diisi oleh produk dari pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan. Namun, apabila ada perlindungan dalam bentuk regulasi dan jaminan hukum untuk dapat bersaing secara sehat yang diberikan oleh Pemerintah maka hal strategi *brand*

proliferasi ini dapat menjadi sarana bagi para pelaku usaha untuk meningkatkan efisiensi sehingga menghasilkan produk yang berkualitas dan harga yang kompetitif.

Analisis selanjutnya adalah terkait dengan insentif dimana hal ini menjadi penting dalam melakukan analisis hukum persaingan usaha karena dapat digunakan untuk menilai tujuan perusahaan yang memiliki posisi dominan melakukan strategi *brand proliferation*. Dalam industri terigu, berdasarkan wawancara dengan Bapak Hartono dari Aptindo diketahui bahwa tujuan dilakukannya *brand proliferation* adalah untuk membedakan wilayah pemasaran dan tidak bertujuan untuk melakukan *entry barrier* maupun mengeluarkan pesaing dari pasar sehingga hal ini dapat dikatakan tidak melanggar hukum persaingan usaha sepanjang tidak menimbulkan kerugian konsumen dan pesaing potensial yang ada pada pasar bersangkutan. Sedangkan pembedaan merek berdasarkan kandungan protein ditujukan untuk memudahkan konsumen untuk memilih jenis tepung terigu yang tepat untuk industri pengolahan makanan.

Persaingan yang terjadi di industri tepung terigu lebih ketat terjadi di industri besar karena pelaku usaha besar mempunyai kecenderungan untuk tidak mengandalkan sumber bahan baku dari satu sumber saja. Selain itu, pelaku usaha besar juga mencari sumber pasokan dengan harga yang lebih murah untuk menekan biaya produksi. Hal ini dapat dilihat dari hasil penelitian di KPPU dimana PT United Biscuit Manufactory dan PT Aneka Indo Makmur yang mengandalkan banyak sumber bahan baku dan mudah untuk mengganti dari merek yang satu ke merek yang lain dengan mudah.

Dilihat dari data, sebagian besar pengguna tepung terigu sebagai produk akhir adalah industri makanan dengan skala besar dan UKM. Ketergantungan industri tersebut terhadap tepung terigu tergantung pada skala usaha dan jenis usaha yang dimiliki. Pada usaha skala besar, akan lebih mudah untuk mendapatkan pasokan terigu dari produsen terigu lain apabila salah satu produsen tidak memasok kepada industri skala besar tersebut. Sedangkan untuk UKM, pilihan terigu tergantung pada pasokan terigu yang ada di pasar.

Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Kepala Biro Pengkajian KPPU yang dalam penelitian yang dilakukan KPPU, pelaku usaha menengah dan besar untuk bahan baku produksinya tidak tergantung pada satu produsen terigu. Seperti pada PT United Biscuit Manufactory Surabaya dan PT Aneka Indo Makmur.

Tabel 4.1

Jenis Terigu yang digunakan PT UBM

No	Bogasari	Pakindo	Belgia
1	BRGH Merah	Unique	Ubeni
2	Cakra	PJP Hitam	
3	Payung	Berlian Merah	

Jumlah pemakaian tepung terigu dengan komposisi pembelian perminggu oleh perusahaan sebagai berikut:

Tabel 4.2

Pemakaian Terigu Perminggu PT UBM

N0	Keterangan	Jumlah
1	BRGH Merah	350
2	Cakra	35
3	Payung	Mensubsitisi PJP Hitam
4	Unique	350
5	PJP Hitam	200
6	Berlian Merah	160
7	Ubeni	Mensubsitisi berlian Merah

Sedangkan PT Aneka Indo Makmur yang bergerak di bidang pembuatan biskuit, wafer dan *crackers*. PT. Aneka Indo Makmur mulai dibangun pada tahun 1995 dan mulai berproduksi tahun 1996. Kontribusi tepung terigu terhadap biaya produksi adalah sebesar 70%. Pembelian tepung terigu dilakukan dengan cara kontrak dengan perusahaan yang dilakukan untuk jangka waktu 3 bulan-an. Preferensi

penggunaan tepung terigu oleh perusahaan adalah berdasarkan pertimbangan kualitas dan harga. Berikut adalah penggunaan tepung terigu oleh PT Aneka Indo Makmur :

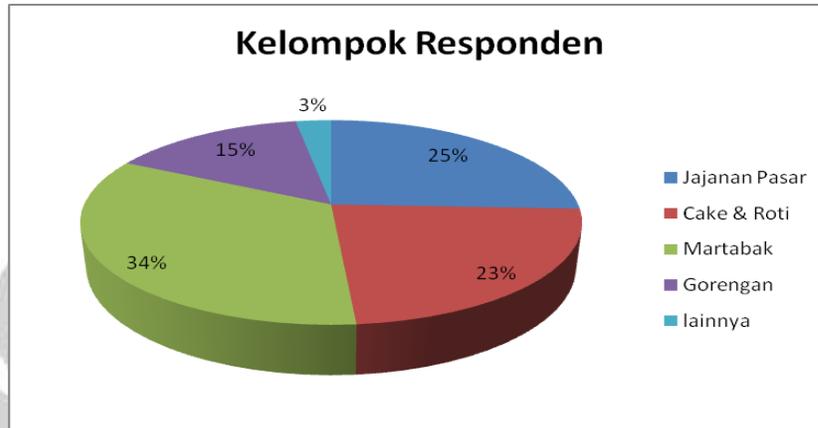
Tabel 4.3
Preferensi Tepung Terigu PT Aneka Indo Makmur

No	Nama Produsen	Jenis Tepung	Persentase penggunaan	Jumlah penggunaan
1	Sari Boga	Soka	70%	32 Ton/Hari
2	Pangan Mas	Naga merah		
3	PT Cabulindo	Ubemi	30%	

Sebaliknya pada industri UMKM, banyak ditemukan hambatan masuk yang dihadapi perusahaan terigu untuk bersaing di sektor ritel terigu. Sebagai pesaing, perusahaan baru tersebut harus mendirikan jaringan distribusi yang luas untuk dapat bersaing dengan PT. Bogasari. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa pada konsumen di tingkat ritel lebih sulit untuk dapat berpindah dari satu merek ke merek yang lain karena biaya berpindah (*switching cost*) yang cukup signifikan terhadap biaya produksi mereka, dimana mereka harus mencoba produk tepung terigu terlebih dahulu untuk mengetahui kualitasnya. Data penggunaan tepung terigu oleh UMKM diambil melalui survei kepada pengguna tepung terigu. Untuk membatasi responden maka diambil sampel dengan berdasarkan wilayah geografis di daerah DKI Jakarta. Responden dalam penelitian ini adalah pengguna tepung terigu sebagai bahan baku produksi dari kalangan UMKM karena berdasarkan data yang diperoleh dari Aptindo, penggunaan tepung terigu terbesar oleh UMKM dengan jumlah konsumsi 68% dari total konsumsi tepung terigu nasional. Pemilihan UMKM sebagai responden didasarkan pada jumlah penggunaan tepung terigu yang relatif besar dan pengetahuan mereka terhadap merek yang beredar dipasar. Selain itu, bagi UMKM harga merupakan hal yang sensitif yang dapat mempengaruhi preferensi penggunaan terhadap merek tepung terigu, sehingga UMKM berusaha mencari merek yang sesuai dengan kualitas yang digunakan dengan harga yang murah. Dari 74 responden

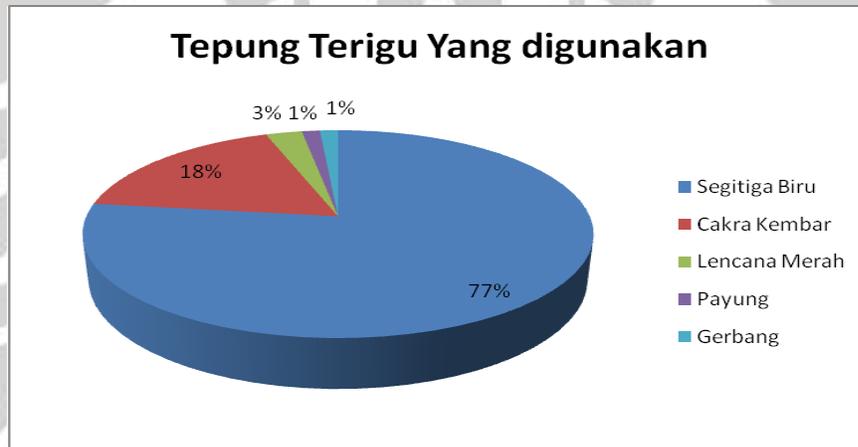
UMKM yang merupakan konsumen pengguna tepung terigu sebagai bahan dasar dikelompokkan menjadi beberapa kelompok pengguna seperti pada tabel berikut :

Tabel 4.4



Dari gambar diatas, terlihat bahwa sebagian responden merupakan UMKM yang mengasihkan Martabak dengan proporsi sebesar 34% dari total reponden. Kelompok lainnya yaitu Jajanan Pasar (25%), Cake dan roti (23%) dan gorengan (15%).

Tabel 4.5



Berdasarkan hasil penelitian, sebagian besar konsumen menggunakan tepung terigu yang merupakan produk dari PT Bogasari. Dari 74 responden yang disurvei, sebanyak 98% pengguna terigu memilih terigu dari PT Bogasari. Sebagian besar responden menggunakan tepung terigu Segitiga Biru yaitu 77% dari total responden. Segitiga biru merupakan merek terigu PT Bogasari yang paling banyak digunakan oleh

konsumen. Hal ini karena tepung terigu Segitiga Biru cocok digunakan untuk membuat semua jenis masakan. Merek tepung terigu PT Bogasari lainnya yang banyak digunakan adalah merek Cakra Kembar. Cakra Kembar merupakan tepung terigu protein tinggi yang bagus digunakan untuk membuat makanan yang membutuhkan tekstur khusus.

Tabel 4.6



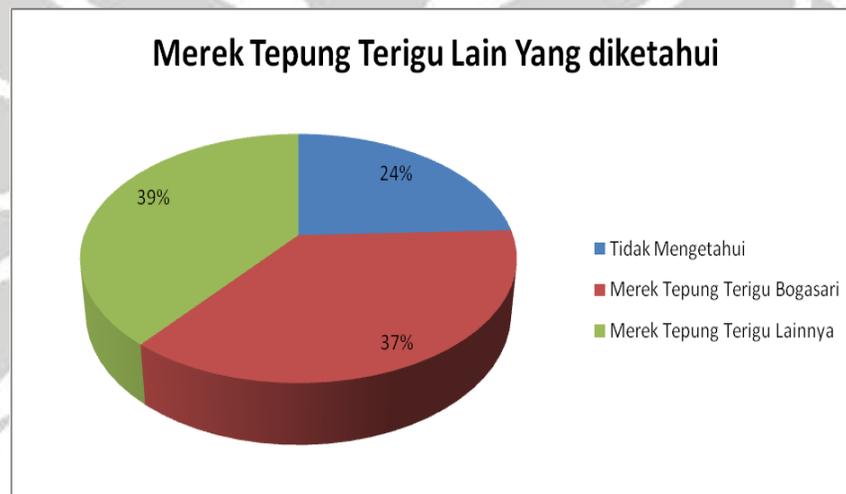
Alasan utama responden memilih adalah kualitas dari tepung terigu tersebut. Hal ini dinyatakan oleh 81% responden. Alasan lainnya yang cukup besar adalah kegunaan dari tepung terigu tersebut yaitu sebesar 11%, dimana terdapat beberapa jenis makanan yang membutuhkan tepung terigu jenis tertentu. Selain itu terdapat 8% responden memilih tepung terigu yang digunakan berdasarkan harga jual dari tepung terigu. Dari hasil penelitian juga diketahui meskipun PT Bogasari mempunyai banyak merek yang dipasarkan, namun konsumen mengenali produk tepung terigu tersebut berdasarkan kegunaan dan kandungan proteinnya.

Penelitian tersebut juga dapat dilihat keterkaitan antara jenis usaha yang memakai bahan dasar terigu dengan kualitas terigu yang digunakannya. Pengguna tepung terigu yang memilih terigu untuk mengolah makanan dengan tekstur khusus yang membutuhkan kandungan protein tertentu yang dapat membuat produk makanannya tersebut mengembang, kenyal atau lembut seperti roti, kue, mie dan martabak, memilih terigu berdasarkan kegunaan dan mengutamakan kualitas. Sedangkan pemakai terigu untuk mengolah makanan yang tidak memerlukan tekstur khusus

seperti penjual makanan gorengan mengutamakan pemilihan terigu dari jenis harganya dan mudah berpindah ke merek lain dengan harga yang lebih murah.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa sebesar 37% responden hanya mengetahui merek tepung terigu yang merupakan produk dari PT Bogasari, 39% responden mengetahui merek lain yang ada dipasaran selain produk dari PT Bogasari dan ada di pasaran dengan kualitas yang sama dengan produk terigu dari PT Bogasari, dan hanya 24% konsumen yang tidak mengetahui produk terigu selain yang dipakai.

Tabel 4.7



Selain produk tepung terigu dari PT. Bogasari, di pasaran juga beredar tepung terigu merek lain yang dapat menjadi pengganti tepung terigu produk PT. Bogasari karena adanya kesamaan kandungan protein. Beberapa merek tepung terigu yang ada di pasaran antara lain Beruang, Benang Biru, Kompas, Marina, Sungai, Gerbang, Semar, Payung, Kencana, Lencana, Naga Hijau, Sagu Aren, Harpa Mas, Gunung Kembar, Cap Padi, Lentera, Mawar, Kencana Merak, Lentera dan tepung terigu impor yang berasal dari Turki. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa hanya 39% responden mengetahui merek tepung terigu selain produk PT Bogasari. Bahkan terdapat 24% responden yang hanya mengetahui merek tepung terigu yang mereka gunakan. Hal ini mungkin dikarenakan masih sedikitnya pedagang yang menjual merek tepung selain merek PT Bogasari akibat sedikitnya konsumen yang menggunakan merek tersebut.

Seperti yang disebutkan diatas, bahwa harga merupakan pengguna terigu dari UMKM merupakan konsumen yang sensitive terhadap harga. Berdasarkan penelitian terkait harga terigu yang merupakan produk PT Bogasari, sebanyak 23% responden menyatakan harga terigu yang dipakai yang merupakan produk PT Bogasari terus mengalami kenaikan, sebanyak 61% responden menyatakan harganya stabil dan 16% responden menyatakan bahwa harga terigu kadang naik kadang turun.

Tabel 4.8



Berdasarkan data yang diperoleh dari World Bank, Kementerian Perdagangan dan Badan Pusat Statistik, pergerakan harga tepung terigu di Indonesia tidak mengikuti pergerakan harga gandum dunia sebagai bahan baku utama pembuatan tepung terigu. Hal ini dapat dilihat dari grafik 3.19 diatas.

Berdasarkan tabel 3.19 tersebut dapat dilihat bahwa meskipun harga bahan dasar terigu mengalami fluktuasi, namun harga terigu di tingkat eceran masih terus stabil. Pergerakan yang sama hanya pada saat terjadi kenaikan harga gandum dunia, sedangkan pada saat terjadi penurunan harga gandum harga tepung terigu tidak mengalami penurunan harga. Hal ini menunjukkan bahwa PT Bogasari mempunyai *market power* yang kuat dalam menentukan harga terigu. Meskipun harga tepung terigu Bogasari stabil dan tidak pernah mengalami penurunan, namun tidak mudah untuk mengubah pilihan terigu oleh konsumen. Terlebih lagi dengan sistem pemasaran yang agresif dari PT Bogasari, yaitu dengan mendirikan distributor di

seluruh wilayah Indonesia dan agen tersebut melakukan pengiriman kepada konsumen secara langsung yang menggunakan terigu dalam jumlah besar.

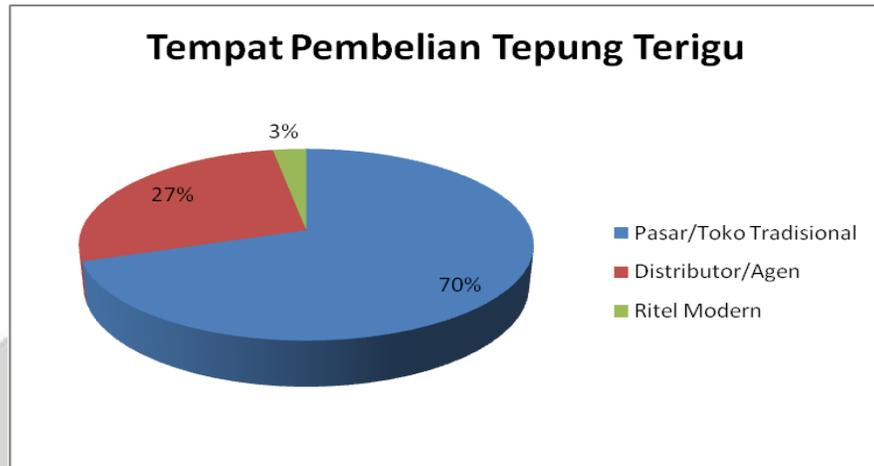
Kenaikan harga produk PT Bogasari tidak serta merta menyebabkan konsumen berpindah ke tepung terigu lain. Alasan yang dikemukakan responden adalah bahwa kepercayaan atas kualitas produk PT Bogasari dan sudah terbiasa menggunakan tepung terigu merek PT Bogasari. Beberapa responden yang berubah menggunakan terigu lain ketika terdapat kenaikan 10% dari harga sebelumnya adalah produsen makanan yang dalam pengolahannya tidak memerlukan tekstur khusus.

Tabel 4.9



Bogasari dan pesaingnya yang ingin merebut pasar dengan cara memasarkan langsung produknya ke pengguna terigu yang memakai terigu dalam jumlah besar sehingga pengguna tidak perlu meluangkan waktu untuk membeli terigu di pasar, distributor maupun hypermarket karena sudah ada pengiriman secara rutin untuk menjamin ketersediaan pasokan. Dari beberapa responden didapat informasi bahwa pesaing PT Bogasari juga menerapkan pemasaran dengan “jemput bola” dengan mendatangi pengguna secara langsung, namun karena kepercayaan masyarakat terhadap merek dan produk PT Bogasari dan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mencari merek lain menyebabkan pesaing seringkali kalah bersaing PT Bogasari.

Tabel 4.10



Meskipun persaingan di industri terigu di tingkat ritel tidak terlalu ketat, namun tekanan dari pesaing masih ada. Hal ini terlihat dari strategi PT Bogasari mengeluarkan produk Segitiga Biru kemasan ekonomis dengan harga yang lebih murah kurang lebih Rp. 300 – Rp. 400 per kilogram. Strategi ini kemungkinan dilakukan untuk mencegah konsumen yang sensitive terhadap harga, beralih menggunakan merek lain yang lebih murah.

Pengenalan responden terhadap merek dapat dikatakan cukup baik karena para responden mengetahui merek-merek tepung terigu yang ada di pasaran yang dapat digunakan sebagai pengganti tepung terigu yang mereka gunakan. Namun, kembali lagi pada kepercayaan masyarakat terhadap merek dan kualitas produk PT Bogasari menyebabkan pemakai terigu enggan untuk berpindah merek meskipun dengan kualitas yang sama dan harga yang lebih murah daripada produk PT Bogasari.

Tabel 4.11

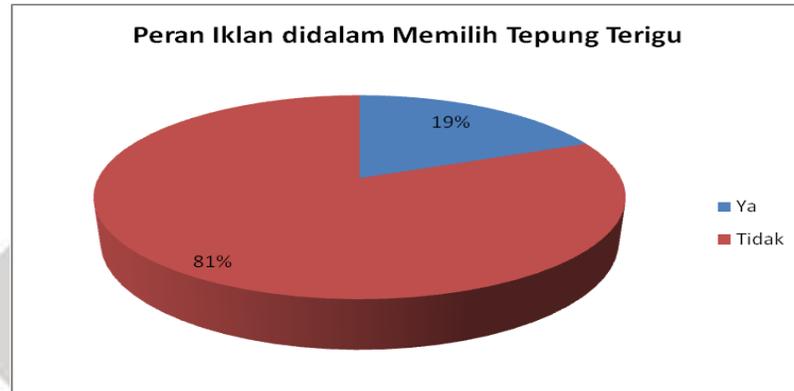


Iklan merupakan salah satu strategi pemasaran terutama untuk produk baru yang akan bersaing dalam suatu industri. Iklan berperan untuk mengenalkan suatu produk kepada konsumen. Iklan juga berperan untuk menarik konsumen untuk mengkonsumsi produk melalui pengenalan merek secara terus menerus dengan mengasosiasikan merek tersebut mempunyai kualitas tertentu pada benak konsumen. Berdasarkan penelitian, sebesar 63% responden menyatakan bahwa iklan tepung terigu mempunyai peranan yang penting bagi pengguna terigu untuk memberikan informasi mengenai produk terigu yang ada di pasaran.

Pada industri tepung terigu, iklan tidak memiliki peran yang signifikan untuk menarik konsumen didalam mencoba atau memilih tepung terigu yang akan digunakan, dimana sebesar 81% responden menyatakan bahwa meskipun iklan mempunyai peranan dalam mengetahui sebuah produk terigu, tetapi iklan tidak mempunyai peranan pada saat memilih tepung terigu. Hal ini karena tepung terigu merupakan *experience goods* dimana konsumen harus mencoba terlebih dahulu untuk dapat mengetahui kualitas dari produk tersebut. Sehingga konsumen masih merasa enggan untuk berpindah ke tepung terigu merek lain dengan adanya jaminan kualitas yang didapat dari produk PT Bogasari. Hal ini disebabkan biaya untuk berpindah ke merek lain (*Switching Cost*) cukup signifikan, selain itu dibutuhkan waktu untuk mengetahui jenis dan kualitas dari merek baru tersebut. Tidak diketahuinya kualitas

tepung terigu lain menyebabkan konsumen enggan mencoba tepung terigu selain merek PT.Bogasari.

Tabel 4.12



B. Analisis Penyalahgunaan Posisi Dominan

Dalam melakukan analisis penyalahgunaan posisi dominan, KPPU harus melalui beberapa tahap yang merupakan penerapan dari teori ekonomi yang terkait dengan posisi dominan dengan tidak melepaskan ketentuan yang terkait dengan Pasal 25, yaitu Pasal 19 dan Pasal 17 ayat (2) huruf b.

1. Penentuan relevant market

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1999, definisi dari pasar bersangkutan (*relevant market*) yaitu :*“Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut”*

Berdasarkan definisi tersebut, maka terdapat dua batasan mengenai pasar bersangkutan, yaitu dimensi produk (*set of products*) atau barang dan/ atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/ atau jasa tersebut, dan dimensi wilayah (*relevant geographic market*)

a. Pasar bersangkutan menurut produk

Sebagaimana disebutkan dalam bab II, batasan dari sebuah pasar dapat dilihat dari dua sisi yaitu substitusi permintaan dari sisi konsumen (*demand-*

side substitution) dan substitusi penawaran dari sisi produsen (*supply-side substitution*). Substitusi dari sisi konsumen dilakukan dengan melihat batasan dari sebuah pasar dengan melakukan penelitian apakah suatu produk barang dan/ atau jasa dengan melihat substitusi terdekatnya. Penelitian yang dilakukan ditujukan untuk melihat apakah konsumen akan berpindah pada produk lain yang bisa menjadi substitusi apabila terjadi kenaikan harga.

Berdasarkan hasil penelitian empiris yang dijabarkan diatas, maka pasar bersangkutan menurut produk dalam penelitian ini adalah tepung terigu karena 100% konsumen yang disurvei menyatakan bahwa tepung terigu tidak dapat digantikan oleh produk tepung lain seperti tepung beras, tepung sagu, tepung maizena maupun bentuk tepung lainnya. Hal ini karena tepung terigu memiliki kandungan protein yang berbeda mempunyai kegunaan yang berbeda dengan jenis tepung lainnya.

Berdasarkan kegunaan, tepung terigu sendiri mempunyai produk yang terdiferensiasi yaitu terigu dengan protein tinggi, sedang dan rendah, dimana diantara ketiganya tidak dapat saling menggantikan karena fungsi dan kegunaan yang berbeda. Berdasarkan penelitian, kegunaan dari terigu tersebut juga berbeda berdasarkan kandungan proteinnya. Namun, konsumen pengguna tepung terigu produk PT Bogasari hanya 18% konsumen bersedia menggunakan tepung terigu merek lain yang lebih murah dengan tetap memperhatikan kandungan protein dalam tepung terigu substitusi.

b. Pasar bersangkutan menurut wilayah geografis

Dalam menentukan pasar bersangkutan menurut wilayah geografis, dari sisi konsumen harus dilihat apakah konsumen dengan mudah dapat mendapatkan produk yang sama dari produsen di daerah lain. Jika benar, maka daerah lain tersebut merupakan bagian dari pasar bersangkutan secara geografis.

Berdasarkan penelitian empiris di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pasar bersangkutan menurut wilayah geografis adalah DKI Jakarta karena 92% responden menyatakan tidak akan mencari produk yang sejenis di

wilayah lain. Hal ini dikarenakan konsumen tidak pernah mengalami kekurangan stok terigu di wilayahnya dan harga terigu di wilayah lain di sekitar DKI Jakarta tidak ada perbedaan dengan harga yang ada di DKI Jakarta.

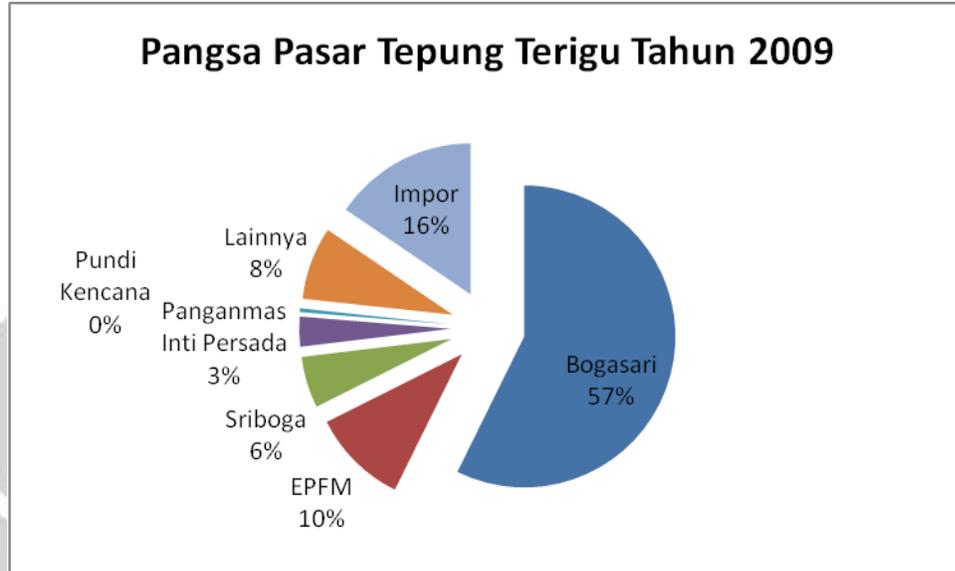
2. Pembuktian adanya posisi dominan di pasar bersangkutan

Pembuktian adanya posisi dominan dapat dilihat dengan adanya *market share* dan beberapa kriteria antara lain kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan dan penjualan dan kemampuan untuk menyesuaikan pasokan. *Market share* saja tidak cukup untuk mengidentifikasi posisi dominan karena bisa saja pelaku usaha tidak memenuhi pangsa pasar 50% atau 75% untuk kelompok pelaku usaha, tetapi mempunyai *market power* yang dapat digunakan untuk strategi anti persaingan. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 19, dimana di pasal ini tidak disebutkan kriteria terkait *market share*, tetapi untuk dapat menguasai pasar diperlukan adanya *market power* yang dimiliki oleh pelaku usaha.

Sesuai ketentuan Pasal 1 angka 4, posisi dominan adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan dan penjualan serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Dalam kondisi pelaku usaha mempunyai posisi dominan, maka dapat diasumsikan bahwa pelaku usaha yang bersangkutan memiliki *market power* yang signifikan. Pengertian dari *market power* sendiri adalah kemampuan pelaku usaha untuk menaikkan harga di atas tingkat persaingan namun masih menguntungkan pelaku usaha tersebut. Kemampuan menaikkan harga tersebut menunjukkan bahwa perilaku pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan dilakukan secara independen dan bebas dari tekan persaingan yang dilakukan oleh pesaingnya. Kemampuan menaikkan harga juga akan meningkatkan keuntungan pelaku usaha

yang memiliki posisi dominan dan melakukan tindakan antipersaingan dengan menciptakan hambatan masuk pasar atau mengeluarkan pesaing dari pasar.

Tabel 4.13



Berdasarkan data yang diperoleh di Aptindo, sampai dengan tahun 2009 pangsa pasar PT Bogasari adalah 57% yang diikuti oleh Eastern sebesar 10,3%, Sriboga 5,5% dan Panganmas 3,2%. Kemudian pada tabel 3.9, dapat dilihat bahwa dari tahun ke tahun pangsa pasar PT Bogasari mengalami penurunan meskipun tetap diatas 50%. Dilihat dari komposisi pangsa pasar diatas, dapat dilihat bahwa PT Bogasari memiliki pangsa pasar yang tertinggi diantara pelaku usaha lainnya di industri tepung terigu. Dilihat dari kemampuan menyesuaikan pasokan, dari data pada tabel 3.8 dapat dilihat bahwa kapasitas produksi PT. Bogasari sampai tahun 2010 hampir 5 jutaMT/ pertahun dibandingkan pelaku usaha yang berada di bawah PT Bogasari, yaitu PT Eastern Pearl Flour Mills yang kapasitasnya 750.000MT/tahun. Berdasarkan data tersebut, apabila ada peningkatan permintaan pasokan, maka PT Bogasari dengan kapasitas produksi yang besar dapat memenuhi permintaan pasar dibandingkan pelaku usaha lainnya. Sedangkan dari segi wilayah pemasaran, tidak dapat dipungkiri bahwa wilayah pemasaran PT Bogasari mencakup seluruh Indonesia sebagai akibat tertutupnya industri tepung terigu hingga tahun 1998. Dilihat dari segi kemampuan finansial, berdasarkan

data dapat dilihat bahwa nilai asset yang dimiliki oleh PT Bogasari adalah sebesar Rp. 9500 M, dimana nilai asset ini jauh dari asset yang dimiliki oleh pesaingnya yaitu PT Eastern sebesar Rp. 1500 Miliar. Sebagai perusahaan yang lebih dahulu ada, maka PT Bogasari dapat dikatakan menjadi posisi dominan diantara pelaku usaha di industri terigu lainnya termasuk terigu impor dengan melihat dari nilai asset, kapasitas produksi dan penyesuaian terhadap pasokan serta cakupan wilayah pemasaran.

Berdasarkan data yang diperoleh, meskipun sampai saat ini ada lebih dari 16 produsen tepung terigu dan masih ada produsen yang dalam tahap persiapan produksi, namun tidak ada yang dapat mengalahkan dominasi PT Bogasari termasuk tepung terigu impor yang mempunyai harga jauh lebih murah. Hal ini dikarenakan PT Bogasari sudah memulai usahanya sejak tahun 1971 dan kualitas dari terigu sudah dipercaya oleh konsumen. Selain itu dengan system pemasaran yang luas membuat konsumen lebih mudah mendapatkan produk terigu dari PT. Bogasari di pasaran.

Dilihat dari sisi konsumen, 82% konsumen menyatakan bahwa meskipun di pasaran terdapat banyak merek dari produsen tepung terigu lain dengan harga yang lebih murah, namun konsumen masih tetap milih produk PT. Bogasari untuk bahan dasar pengolahan produknya. Alasan konsumen untuk tetap memilih produk PT Bogasari adalah karena kepercayaan konsumen terhadap produk bogasari yang lebih dulu ada di pasar.

Pada Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999, penentuan pasal 25 mengacu pada batasan pangsa pasar pelaku usaha yang dominan yaitu sebesar 50% untuk satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha dan 75% atau lebih untuk dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha. Berdasarkan ketentuan pada Pasal 1 angka 5 dan Pasal 25 ayat (2) maka PT Bogasari dapat dikatakan sebagai pelaku usaha dengan posisi dominan dengan tidak hanya melihat pangsa pasar, tetapi juga kemampuan perusahaan tersebut untuk dapat mengungguli pesaingnya baik dari sisi keuangan, akses pada pasokan dan penjualan serta kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan konsumen.

3. Penilaian penyalahgunaan posisi dominan

Pengaturan posisi dominan terdapat dalam Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999, yang menyatakan

- “(1) Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk:
- a. menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas
 - b. membatasi pasar dan pengembangan teknologi
 - c. menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.
- (2) Pelaku usaha memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila
- a. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau
 - b. dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”

Berdasarkan unsur pasal tersebut maka untuk menentukan apakah perusahaan tersebut melakukan penyalahgunaan posisi dominan atau tidak, harus memenuhi kriteria perilaku yang terdapat dalam Pasal 25 ayat (1) dan persyaratan *market share* yang dapat dikategorikan sebagai posisi dominan.

- a. Menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas

Berdasarkan ketentuan ini, perilaku penyalahgunaan posisi dominan yang terkait dengan penetapan syarat-syarat perdagangan (*trading terms*) terjadi dalam hubungan ke level hulu-hilir atau terjadi dalam transaksi perdagangan antara pembeli dan pemasok. Penggunaan syarat-syarat perdagangan sebagai sarana untuk mencegah dan/ atau menghalangi konsumen untuk memperoleh barang dan atau/ jasa yang bersaing, dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang bertindak sebagai pembeli (*dominant buyer*) atau oleh pelaku usaha yang berperan sebagai

penjual.⁹⁷ Ketentuan tersebut terkait dengan Pasal 19 huruf b, dimana dengan adanya penetapan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing dari segi harga dan kualitas dapat dikatakan sebagai menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaing untuk tidak melakukan hubungan dengan pelaku usaha pesaingnya tersebut. Ketentuan dalam Pasal 25 ayat (1) a ini tidak terkait dengan *brand proliferation* sehingga tidak dianalisis lebih lanjut.

b. Membatasi pasar dan pengembangan teknologi

Berdasarkan Perkom No. 7 tahun 2010, kegiatan menghambat tersebut dapat berupa pembatasan produksi perusahaan dominan maupun pembatasan produk pesaing secara tidak langsung. Kegiatan membatasi pasar pada butir ini ditekankan pada perilaku yang mengurangi persaingan dengan pesaing nyata yang sudah ada di pasar (*existing competitor*). Ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 19 huruf b yang mempunyai makna yang sama yang pada dasarnya mengatur mengenai pembatasan pasar dan teknologi dengan melakukan pembatasan peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa di pasar yang bersangkutan.

Pada industri tepung terigu, PT Bogasari sebagai pelaku usaha yang memiliki posisi dominan mempunyai kemampuan untuk melakukan *brand proliferation* dengan mengeluarkan merek lain yang mempunyai kandungan dan komposisi yang sama dengan merek sebelumnya tetapi dijual dengan harga yang lebih murah atau dijual ke wilayah yang berbeda. Dalam bab sebelumnya dapat dilihat bahwa untuk masing-masing kandungan protein terigu, PT Bogasari mempunyai beberapa merek yang berbeda. Bahkan ada juga tepung terigu dengan merek yang sama namun dengan kemasan yang berbeda yang dijual dengan selisih harga kurang lebih Rp. 400,- dengan sebutan kemasan ekonomis. Dengan strategi *brand proliferation* yang digunakan PT Bogasari tidak mengurangi pelaku usaha yang sudah ada di masa setelah adanya liberalisasi industri terigu pada tahun 1998.

⁹⁷ Perkom No. 7 Tahun 2010

Salah satu bentuk *brand proliferation* yang dapat membatasi pasar misalnya pada kasus mie instan. PT Indofood Sukses Makmur, Tbk adalah produsen mie instant terbesar di Indonesia dengan variasi produk dan merek, antara lain Indomie, Supermie dan Sarimi. Pada tahun 1990an, PT Unilever mengeluarkan merek mie instant Mie & Me dengan rasa yang berbeda dengan varian rasa yang dimiliki oleh PT Indofood. Untuk menandingi Mie & Me, maka PT Indofood mengeluarkan produk Chatz Mie dengan varian rasa yang mirip dengan produk Mie & Me. Merek Mie&Me mempunyai target pasar yang sama yaitu untuk remaja. Produk Chatz Mie termasuk ke dalam produk gagal dikarenakan target pasar Chatz Mie tidak mencapai yang diinginkan, dibuatnya produk ini untuk bersaing dengan produk Mie&Me yang diproduksi terlebih dahulu dari PT Unilever dan ciri produk tersebut mirip sekali dengan produk Chatz Mie terutama pilihan rasa yang diberikan seperti BBQ, Pizza, dan lainnya dan tujuannya yaitu Chatz Mie ingin bersaing dengan produk Mie&Me dan ternyata persaingan yang dilakukan Chatz Mie terhadap Mie&Me berhasil, dikarenakan Mie&Me tidak mampu bersaing dengan Chatz Mie dari PT Indofood. Target pasar tidak mencapai dikarenakan konsumen merasa bahwa produk tersebut hampir mirip dengan Mie&Me dengan cita rasa yang sama dan kurang diminati konsumen, sehingga minat untuk mengkonsumsinya pun tidak mengalami peningkatan yang kemudian gagal. Setelah Mie&Me mulai redup dan tidak memproduksi lagi, Chatz Mie pun ikut menghentikan produksinya dan mengeluarkan produk lain dari Indofood yang tidak serupa lagi dengan produk Mie&Me dari Unilever, contohnya seperti Indomie.

Brand proliferation yang dilakukan PT Indofood Sukses Makmur, Tbk dalam industri mie instan tersebut menunjukkan bahwa pelaku usaha yang dominan yang sudah terlebih dahulu masuk ke pasar, dapat menyalahgunakan posisi dominannya yang mengakibatkan pesaingnya keluar dari pasar. Hal ini dapat dilihat bahwa PT Indofood menciptakan produk tandingan untuk dapat bersaing dengan Mie&me untuk target pasar remaja. Setelah matinya Mie&me, tidak alasan bagi PT Indofood untuk tetap memproduksi Chatz Mie karena

pesaing potensial sudah keluar dari pasar, disamping peminat mie instan dengan rasa baru ini tidak banyak sehingga penjualan tidak mencapai target. Keunggulan yang dimiliki oleh PT Indofood tidak hanya dari segi efisiensi yang didapat dari *economic of scale* dan *economic of scope* sehingga menciptakan strategi bersaing dengan melalui *brand proliferation* dan iklan, tetapi juga luasan sebaran distribusi dan kepercayaan masyarakat kepada produk PT Indofood sehingga lebih mudah untuk bersaing dan mengalahkan pesaing yang ada di pasar. Dengan kedua strategi yang dilakukan PT Indofood Sukses Makmur tersebut, maka strategi iklan yang dijalankan oleh PT Unilever bisa dikatakan tidak efektif untuk mengalahkan produk Chatz Mie yang diproduksi oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan. Setelah matinya Mie&me dan PT Indofood tidak memproduksi kembali Chatz Mie, PT Indofood tidak lantas menaikkan harga jual mie instan yang menjadi produknya sehingga kerugian terhadap konsumen juga tidak ada setelah matinya pesaing PT Indofood.

- c. Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan

Pelaku usaha dengan posisi dominan memiliki kemampuan untuk membangun hambatan masuk pasar (*entry barrier*) yang tidak sesuai dengan prinsip persaingan usaha yang tidak sehat. Definisi hambatan masuk menurut Bain adalah merupakan keuntungan bagi suatu perusahaan yang ada lebih dulu untuk mengendalikan harga, sehingga perusahaan baru akan kesulitan dalam tahap – tahap awal masuk ke industri tersebut. Menurut teori ekonomi, parameter yang digunakan untuk mengukur hambatan masuk pasar adalah skala ekonomis (*Scale of economics*) dan cakupan ekonomis (*scope of economics*). *Economics of scale* merupakan suatu kondisi dimana suatu perusahaan menghasilkan jumlah output yang banyak dengan biaya yang lebih murah. Pelaku usaha yang memanfaatkan secara optimal keunggulan kedua parameter tersebut tidak dapat dikatakan sebagai penyalahgunaan. Indikasi adanya penyalahgunaan dilihat dari terbatasnya inovasi dan produk barang/ jasa yang beredar di masyarakat serta tingkat harga yang harus dibayar oleh konsumen.

Ketentuan Pasal 25 ayat (1) huruf c terkait dengan ketentuan Pasal 19 huruf a dan Pasal 17 ayat (2) huruf b, dimana pelaku usaha dilarang untuk menolak, menghalangi atau menghambat pelaku usaha pesaing yang potensial untuk masuk ke pasar yang bersangkutan sehingga pelaku usaha pesaing potensial tersebut tidak dapat masuk ke dalam pasar bersangkutan yang sama. Tujuan adanya ketentuan ini adalah agar pelaku usaha yang sudah ada di pasar bersangkutan yang sama harus terus berinovasi dan efisien untuk dapat bersaing dengan pelaku usaha yang akan masuk sehingga pada akhirnya konsumen akan mempunyai beragam pilihan barang dan atau jasa dengan harga yang bersaing.

Industri tepung terigu merupakan industri yang dikuasi oleh para pemain lama yang sampai saat ini masih memiliki keunggulan biaya secara absolut karena untuk masuk ke dalam industri terigu dibutuhkan modal yang besar. Namun, pangsa pasar yang masih sangat besar untuk diperebutkan, maka tidak sedikit perusahaan yang masuk ke dalam industri terigu ini. Hal ini dapat dilihat bahwa setelah adanya deregulasi yang berimbas pada liberalisasi di industri tepung terigu, terdapat kurang lebih dari 14 perusahaan baru yang masuk ke dalam industri tepung terigu ini. Terkait dengan *economies of scale*, efisiensi perusahaan yang lebih besar atau yang lebih dahulu ada mempunyai tingkat efisiensi yang besar yang dapat menjadi hambatan bagi perusahaan yang akan masuk ke industri tersebut. Hal ini dapat dilihat bahwa 4 perusahaan besar di industri gandum memiliki pelabuhan khusus untuk bongkar muat terigu, silo, dengan lini produksi skala besar. Hal ini dapat dilihat dari dermaga atau Terminal Bongkar Muat yang dimiliki oleh PT Bogasari sendiri adalah salah satu fasilitas yang telah memberikan nilai tambah yang besar. PT Bogasari Jakarta mengoperasikan dua buah dermaga yang panjangnya masing-masing 185 m dan 200 m dengan kedalaman masing-masing 9 m dan 14 m, serta total kapasitas alat pneumatis sebesar 3,800 mt/jam. Salah satu dari dermaga ini relatif masih baru yang dibangun pada tahun 1996, mampu menangani kapal ukuran Panamax. Sedangkan Surabaya mengoperasikan 1 unit dermaga dengan panjangnya 187 m, kedalaman 9 m, dilengkapi alat pneumatis 1,800 mt per jam.

Salah satu bentuk penyalahgunaan posisi dominan dengan menciptakan hambatan masuk pasar adalah dengan perilaku yang bersifat *raising rival cost*, dimana pelaku usaha potensial yang akan masuk ke pasar akan mempunyai disinsentif untuk masuk ke pasar bersangkutan sehingga pada akhirnya jumlah pelaku usaha di pasar tersebut menjadi terbatas dan mengurangi persaingan.

Strategi *brand proliferation* yang merupakan salah satu bentuk dari diferensiasi produk bisa menjadi salah satu hambatan masuk karena dengan banyaknya merek dan produk yang sejenis yang dihasilkan oleh pelaku usaha dominan yaitu PT Bogasari. Di sisi lain, konsumen juga akan memilih untuk membeli produk dari PT Bogasari karena konsumen akan lebih memilih produk yang mereka kenal terlebih dahulu. Hal ini menciptakan hambatan masuk pasar bagi perusahaan terigu yang akan bersaing. Selain itu, keyakinan atas kualitas produk lama serta ketersediaan pasokan juga dapat menjadi hambatan masuk pasar yang dapat dilihat dari data yang diperoleh dalam survei konsumen pengguna terigu yang menyatakan bahwa meskipun banyak produk lain, namun konsumen akan tetap memilih produk PT Bogasari.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Tidak semua strategi *brand proliferation* dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999. *Brand proliferation* merupakan salah satu strategi bersaing non harga yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha untuk mengembangkan dan memasarkan produknya. Strategi *Brand Proliferasi* dapat dikatakan melanggar hukum persaingan usaha apabila terjadi *excessive profit* yang dilakukan oleh pelaku usaha dominan tersebut, adanya *entry barrier* dan *raising rival cost* terhadap pesaing potensialnya. Strategi Brand Proliferasi ini tidak terlepas dari perilaku monopoli sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 dan Penguasaan Pasar yang diatur dalam Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999.
2. Strategi *brand proliferation* yang dilakukan PT Bogasari di industri tepung terigu dapat dikatakan tidak melanggar Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999. Berdasarkan penelitian pada industri tepung terigu, dapat dilihat bahwa tidak semua *brand proliferation* dianggap merugikan. Dari sisi konsumen, *brand awareness* konsumen mempengaruhi konsumen untuk memutuskan dalam melakukan pembelian produk barang atau jasa, sehingga meskipun banyak pilihan merek konsumen tidak mudah berpindah dari satu produk ke produk yang lain. Sedangkan dari sisi produsen, pada industri terigu, hampir semua pelaku usaha yang mempunyai modal yang besar melakukan strategi *brand proliferation*, namun hal ini tidak membuat pelaku usaha pesaing keluar dari pasar bersangkutan ataupun menghalangi pelaku usaha pesaing potensial untuk masuk ke pasar bersangkutan. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya investasi yang masuk ke industri tepung terigu setelah adanya liberalisasi di industri ini. Selain itu, dari sisi PT Bogasari membuktikan

bahwa strategi ini tidak efektif untuk mempertahankan atau meningkatkan pangsa pasar di industri tepung terigu karena dari tahun ke tahun pangsa pasar PT Bogasari terus menurun akibat masuknya tepung terigu impor ke Indonesia yang disinyalir terdapat praktek dumping.

B. Saran

1. Perlu adanya perlindungan terhadap pelaku usaha dalam negeri terhadap masuknya tepung terigu impor dengan harga dibawah harga produksi atau dapat dikatakan sebagai praktik dumping karena pada akhirnya akan mematikan pelaku usaha yang baru masuk ke industri tepung terigu dan konsumen menjadi mempunyai ketergantungan terhadap tepung terigu impor. Meskipun demikian, perlindungan terhadap pelaku usaha nasional sendiri tetap harus sesuai dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dengan mengedepankan prinsip efisiensi dalam proses produksinya sehingga produk nasional dapat bersaing tidak hanya di dalam negeri tetapi juga di luar negeri.
2. KKPU sebagai otoritas pengawas persaingan usaha harus lebih mencermati strategi-strategi pelaku usaha yang berpotensi menghambat persaingan terutama di sektor yang strategis dan berhubungan dengan kepentingan hajat hidup orang banyak, dengan tetap mempertimbangkan bahwa mempunyai posisi dominan bukanlah suatu pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999, namun penyalahgunaan posisi dominanlah yang menghambat persaingan dan melanggar UU No. 5 Tahun 1999.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Gelhorn E dan Kovacic WE, *Antitrust Law and Economics, in a nut shell*, St. Paul, Minn : West Publishing Co, 1994

Hansen, Knud, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis Publishing-Media Services, 2002

Harminto, Darminto, *Economic Anlysis of Law atas putusan PKPU Tetap, Cet.1*, Jakarta:Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum, 2009

Ibrahim, Johnny, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang : Banyumedia Publishing, 2006

Jones A dan Sufrin B, *EC Competition Law*, (New York: Oxford University Press, 2004), hal. 266.

Korah, Valentine, *An Introduction Guide to EC Competition Law and Practises*, 7th Ed, Oxford : Portland Oregon, 2000

Kottler, Philip & Armstrong, Gary, *Prinsip-prinsip Pemasaran, Jilid 1*, Jakarta:Erlangga, 2008

Kwaw, Edmund M.A., *The Guide to Legal Analysis, Legal Methodology and Legal Writing*, Toronto : Emond Montgomery Publication Ltd, 1992

Lubis, Andi Fami, et all, *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks & Konteks*, Jakarta : KPPU, 2009

Martin, Stephen, *Industrial Economics Economics Analysis and Public Policy*. Macmillan Publishing Company, 1993

Mc Coubrey, Hilaire dan White, Nigel D, *Textbook on Jurisprudence, Second Edition*, London : Blackstone Press ltd, 1996

Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, cet. 11, Yogyakarta: Liberty, 2001

- Muhammad, Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004
- Nusantara, Abdul Hakim G. dan Harman, Benny K., *Analisa dan Perbandingan Undang-undang Anti Monopoli*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 1999
- Pakpahan. Norman S., *Pokok-pokok Pikiran tentang Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: ELIPS, 1994
- Posner, Richard A., *Economic Analysis of Law. Fourth edition*, Boston, Toronto, London: Little, Brown and company, 1992
- Posner, Richard A, *Antitrust Law, an economic Perspective*, Chicago : The University Chicago Press, 1976
- Pyndyck, Robert S.& Rubinfeld , Daniel L, *Microeconomics 5Th Edition*, New Jersey : Prentice Hall, 2001
- Shepherd, William G, *The Economics of Industrial Organization Analysis, Markets, Policies*. Prentice-Hall International, 1997
- Soekanto, Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006
- , Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.3, Jakarta; Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 1986
- Sullivan, Thomas E, *Understanding antitrust and its economic Implication*, New York : Matthew Bender & company: 1994
- Teguh, Muhammad, *Ekonomi Industri*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum. Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya : 70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto*, Jakarta : Elsam, 2002

B. JURNAL

- Aaker, David, *Measuring Brand Equity Across Product and Market*, California Management Review, Vol. 38 No. 3, 1996
- Jurnal Hukum Bisnis, *Membudayakan Persaingan Sehat*, Editorial dalam Jurnal Hukum Bisnis, Volume 19, Mei – Juni 2002

MODEL LAW ON COMPETITION UNCTAD Series on Issues in Competition Law and Policy Substantive Possible Elements for a competition law, commentaries and alternative approaches in existing legislations, New York and Geneva : UNITED NATIONS, 2007

Posner, Richard A., *The Economics Approach to The Law*, 55 Texas Law Review 1975,

Ruky, Ine S.. *Deregulasi dan Dampaknya terhadap Persaingan : Kasus Industri Kecil dan Menengah Berbasis Tepung Terigu*

Tineo, Luis dan Coppola Ed, Maria, *Kebijakan Mengenai Persaingan dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia: Laporan Tentang Masalah-masalah dan Pilihan-pilihan*, World Bank

Trebilock, Michael J., *Law and Economics*, the Dalhousie Law Journal Vol 16, No. 2 (Fall 1993),

United Nations, *2000 Model Law On Competition, UNCTAD Series on Issues In Competition Law and Policy*, New York and Geneva.

Gilbert, Richard and Carmen Matutes. Multiproduct Competition. <http://annales.ensae.fr/anciens/n18/vol18-08.pdf>.

C. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat*. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. LN Tahun 1999, Nomor 33 TLN Nomor 3817.

KPPU, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 7 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan

- .Peraturan KPPU Nomor 03 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Pasar Bersangkutan

- .Peraturan KPPU Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Praktek Monopoli

- .Draft Pedoman Pelaksanaan Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999, 2011

Keputusan Presiden No. 45 Tahun 1998 tentang Perubahan Keputusan Presiden RI

No. 50 Tahun 1995 tentang Badan Urusan Logistik

SK Menpperindag No. 153/MPP/Kep/5/2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu

D. Website

http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/ca98_guidelines/oft402.pdf

http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/ca98_guidelines/oft415.pdf.

The Fair Competition Act, 9th March 1993, Jamaica

Kuisisioner Survey Pasar Tepung Terigu

Apakah bapak/ibu mengetahui merek terigu apa yang bapak/ibu gunakan? **(jika ya, lanjutkan, jika tidak batalkan)**

Bagian I. Data Responden

1. Nama Usaha : _____
2. Pemilik/ Pimpinan : _____
3. Alamat : _____
4. No Telpon : _____
5. Bidang Usaha : _____
6. Lama Usaha : _____ tahun _____ bulan

Bagian II. Merek I

1. Merek Tepung Terigu yang paling banyak digunakan : _____
2. Selain merek tepung terigu No. 1 diatas, adakah merek lain yang biasa digunakan?
 - a. ya.
 - b. tidak **(tidak usah menanyakan bagian III)**
3. Alasan menggunakan merek no. 1 tersebut :
 - a. Kualitas
 - b. Harga
 - c. Layanan
 - d. Ketersediaan pasokan
 - e. Kegunaan
 - f. Lainnya : _____
4. Berapa banyak penggunaan tepung terigu no. 1 diatas per bulan : _____ kg
5. Tempat biasa membeli Tepung Terigu :
 - a. Pasar/ toko
 - b. Distributor/Agen yang mengantar
 - c. Supermarket/ Hypermarket/ Toko Gudang Rabat

- d. Lainnya : _____
6. Merek Tepung Terigu lain yang diketahui, sebutkan :

7. Pada saat ini Bogasari memproduksi berbagai macam merek, menurut bapak/ibu ada perbedaan diantara merek tersebut? Jelaskan

8. bagaimana kecenderungan harga produk tersebut setahun terakhir?
- Relatif stabil
 - Cenderung terus naik tidak pernah turun
 - Tidak tentu, sering naik tapi kadang juga turun

Bagian III. Merek II

1. Merek Tepung Terigu yang paling banyak digunakan : _____
2. Selain merek tepung terigu No. 2 diatas, adakah merek lain yang biasa digunakan?

3. Alasan menggunakan merek no. 2 tersebut :
- Kualitas
 - Harga
 - Layanan
 - Ketersediaan pasokan
 - Kegunaan
 - Lainnya : _____
4. Berapa banyak penggunaan tepung terigu no. 2 diatas per bulan :
_____kg
5. Tempat biasa membeli Tepung Terigu :
- Pasar/ toko
 - Distributor/Agen yang mengantar
 - Supermarket/ Hypermarket/ Toko Gudang Rabat
 - Lainnya : _____

6. bagaimana kecenderungan harga produk tersebut setahun terakhir?
 - a. Relatif stabil
 - b. Cenderung terus naik tidak pernah turun
 - c. Tidak tentu, sering naik tapi kadang juga turun

Definisi Pasar

1. Apabila harga tepung terigu yang bapak/ibu gunakan mengalami kenaikan sebesar Rp. 1000 Per Kg, apakah anda akan beralih menggunakan tepung lain seperti tepung beras, sagu dan lain-lain?
 - a. ya
 - b. tidakalasan _____
2. apabila harga tepung terigu bogasari (cakra kembar, segitiga biru, dll) mengalami kenaikan sebesar Rp. 1000 per Kg , apakah anda akan beralih menggunakan tepung terigu lain?
 - a. ya
 - b. tidakAlasan _____
3. Apabila tepung terigu yang anda butuhkan tidak tersedia di wilayah anda, apakah anda bersedia untuk membeli dari wilayah lain (diluar DKI Jakarta)?
 - a. Ya
 - b. TidakWilayah : _____
4. Apakah iklan tepung terigu mempunyai peran yang penting untuk mengetahui tepung terigu yang beredar dipasar?
 - a. Ya
 - b. tidak
5. Apakah iklan tepung terigu baik melalui TV media masa, billboard mempengaruhi keputusan bapak atau ibu untuk memilih tepung terigu yang akan digunakan?
 - a. Ya
 - b. Tidak