

#### **BAB IV**

### **KEKUATAN-KEKUATAN POLITIK**

## **DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA**

Masa transisi demokrasi di Indonesia dari rezim otoriter Orde Baru ke rezim demokrasi membawa perubahan yang signifikan dalam mengatur politik, ekonomi dan hukum. Salah satu perubahan yang positif adalah campur tangan negara atau intervensi negara dalam pengelolaan ekonomi khususnya industri dari kebijakan yang prokapitalis menuju kebijakan persaingan yang didasarkan atas asas keadilan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai moral. Untuk mewujudkan harapan terciptanya kondisi persaingan usaha yang sehat, pemerintah dan DPR perlu membuat undang-undang persaingan usaha sebagai pijakan hukum pengelolaan industri di Indonesia.

Apabila melihat pola *patron-klien* interaksi antara negara dan pengusaha pada masa Orde Baru, terlihat jelas bahwa negara selalu menyertai dan mengupayakan segala keinginan kapitalis (pemilik modal) dengan harapan terpenuhinya masing-masing tujuan diantara mereka. Faktor utama yang melatarbelakanginya adalah kekuatan pendanaan negara dalam memfasilitasi modal kapitalis politik, dan strategi pengembangan industri manufaktur Indonesia yang berorientasi ke pasar domestik sebagai bagian dari Program Industri Substitusi Impor (ISI). Keadaan ini mengharuskan negara memproteksi kepentingan-kepentingan kapitalis lokal dari persaingan internasional.

Krisis ekonomi di paruh akhir 1980-an dan pertengahan tahun 1990-an yang ditandai dengan menurunnya nilai ekspor minyak dan gas Indonesia, membuat pemerintah harus merubah pola kebijakan industri manufaktur Indonesia dari sebuah pola industri berorientasi ke dalam, menjadi sebuah industri yang berorientasi untuk bersaing di pasar ekspor/global. Konsekuensi logis yang harus diterima oleh kapitalis politik atas kebijakan pemerintah ini adalah mereka dipaksa untuk mandiri dan menghilangkan ketergantungan dalam penyediaan modal kerja (*working capital*) kepada pemerintah.

Pemerintah Reformasi dan DPR memahami bahwa hanya dengan kompetisi dan penghapusan praktek-praktek monopoli, persaingan usaha yang sehat akan tercipta pada industri manufaktur di Indonesia. Hak-hak eksklusif dalam pengadaan komoditi yang disediakan oleh pemerintah harus segera dihentikan, dan diganti dengan pemberdayaan usaha skala kecil dan menengah (UKM) dalam upaya meningkatkan pendapatan masyarakat.

Aktor-aktor politik di DPR yang menyusun RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat harus yakin dan sadar bahwa undang-undang yang akan disusun oleh mereka itu semata-mata untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang akan memberi keuntungan kepada seluruh masyarakat, khususnya konsumen dan produsen. Disamping itu, implementasi undang-undang persaingan usaha ini akan mendapatkan keuntungan berupa pendapatan pemerintah dari pajak dan bea masuk impor.

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR RI, perumusan Rancangan Undang-Undang Usul (RUU) Inisiatif DPR RI tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, telah ditempuh melalui 4 (empat) tingkat pembicaraan, yaitu: *pertama*, RUU Usul Inisiatif DPR RI tentang Larangan Praktek Monopoli telah disampaikan oleh Pengusul kepada Pimpinan DPR RI, melalui Surat Nomor 01/Legnas/Ekbang/X/1998. *Kedua*, Pemberitahuan mengenai masuknya Usul Inisiatif RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat telah disampaikan kepada para Anggota DPR RI dalam acara Rapat Paripurna DPR RI tanggal 29 September 1998.

*Ketiga*, sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR RI Pasal 134 Ayat (5) dan Ayat (6), penjelasan oleh para Pengusul RUU tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah dilaksanakan dalam Rapat Badan Musyawarah tanggal 1 Oktober 1998, dan dalam Rapat Paripurna tanggal 2 Oktober 1998. *Keempat*, tanggapan fraksi-fraksi atas RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan pengambilan keputusan untuk menjadi RUU Usul Inisiatif DPR RI, telah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 8 Oktober 1998. Setelah itu, pada waktu yang sama, dilanjutkan dengan agenda pengesahan pembentukan Panitia Khusus

atau Pansus RUU Usul Inisiatif DPR RI tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>1</sup>

Menurut Marzuki Achmad juru bicara FKP (Fraksi Karya Pembangunan), pada era reformasi ini, DPR RI telah memulai kembali langkah-langkah strategis untuk menempatkan DPR RI dalam tatanan konstitusi yang secara aktual memenuhi misi konstitusionalnya, melaksanakan hak inisiatif membentuk undang-undang sesuai Pasal 31 Ayat (2) UUD 1945. Kemajuan ini membuktikan bahwa peranan kunci DPR RI dalam arus reformasi yang telah dimulai dalam gejolak perubahan konstruktif yang dimotori oleh mahasiswa, cedekiawan, dan rakyat secara bersama-sama pada bulan Mei 1998.<sup>2</sup>

#### **A. Kekuatan-Kekuatan Politik Dalam Proses RUU Persaingan Usaha**

Penyusunan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sebagai payung hukum kebijakan persaingan usaha di Indonesia, proses pembahasannya melibatkan 3 (tiga) kekuatan politik, yaitu Pemerintah (*administrator*), Anggota Partai Politik (*party politicians*), Kelompok Kepentingan (*interest group*), dan ketiga pihak yang memiliki motivasi yang berbeda-beda ini, berinteraksi dalam menyusun sebuah kebijakan (*policy*). Kekuatan-kekuatan politik yang terlibat dalam pembuatan undang-undang persaingan usaha dikelompokkan dalam 3 (tiga) kekuatan yaitu:

1. Pemerintah (*administrators*), yaitu Menteri Departemen Perindustrian dan Perdagangan.
2. Anggota partai politik (*party politicians*), yang terhimpun dalam Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
3. Kelompok kepentingan (*Interest group*), yaitu Direksi P.T. Indofoosd Sukses Makmur Bogasari Flour Mills.

Kronologis proses penanganan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat diawali oleh Surat Nomor 01/Legnas/Ekbang/IX/1998 tanggal 21 September yang dibuat oleh para

---

<sup>1</sup> Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 1999, h. xi.

<sup>2</sup> *Ibid*, h. 20

Pengusul berjumlah 34 orang Anggota DPR RI dari keempat Fraksi mengenai Usul Inisiatif RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR RI Pasal 134 Ayat (5) dan Ayat (6), Pengusul RUU Usul Inisiatif melakukan penjelasan dalam Rapat Badan Musyawarah (Bamus). Setelah melakukan rapat penjelasan, dilakukan Rapat Tanggapan Fraksi-Fraksi atas Usul Inisiatif RUU, untuk mengambil keputusan menjadi Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR RI.

RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ditanggapi dalam rapat fraksi-fraksi yang ada di DPR RI yaitu FABRI, FKP, FPP dan FPDI, pada tanggal 8 Oktober 1998. Rapat yang dipimpin oleh H. Ismail Hasan Metareum, S.H. ini, membahas dua agenda utama, yaitu Tanggapan Fraksi-Fraksi atas Usul Inisiatif RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan Pengesahan Panitia Khusus RUU tentang Usul Inisiatif Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>3</sup>

Rancangan Undang-Undang ini disusun dalam rangka memayungi kebijakan persaingan usaha di Indonesia, sehingga tercipta sistem bisnis yang adil dan kompetitif. Undang-undang persaingan usaha terasa istimewa, karena undang-undang ini merupakan produk hasil usul inisiatif DPR RI yang pertama kali dalam sejarah perundang-undangan di Indonesia. Selama rezim Orde Baru berkuasa DPR RI selalu mengikuti kehendak kekuatan eksekutif. Dari keempat fraksi yang mengikuti jalannya rapat tanggapan fraksi, yaitu FABRI, FKP, FPP, dan FPDI, seluruhnya menyepakati pembentukan panitia khusus (Pansus) RUU tentang usul inisiatif DPR RI tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Secara sistematis pengaruh kekuatan-kekuatan politik dalam proses pembuatan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terkelompokan dalam 3 (tiga) kekuatan besar yaitu Pansus RUU yang diwakili oleh masing-masing fraksi yang ada di DPR yaitu Fraksi Golkar, Fraksi PPP, Fraksi PDI, dan Fraksi ABRI, Pelaku

---

<sup>3</sup> *Ibid*, h. 3.

usaha yang diwakili oleh Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur Divisi Bogasari, dan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Pola kekuatan-kekuatan politik dalam perumusan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dapat ditunjukkan seperti

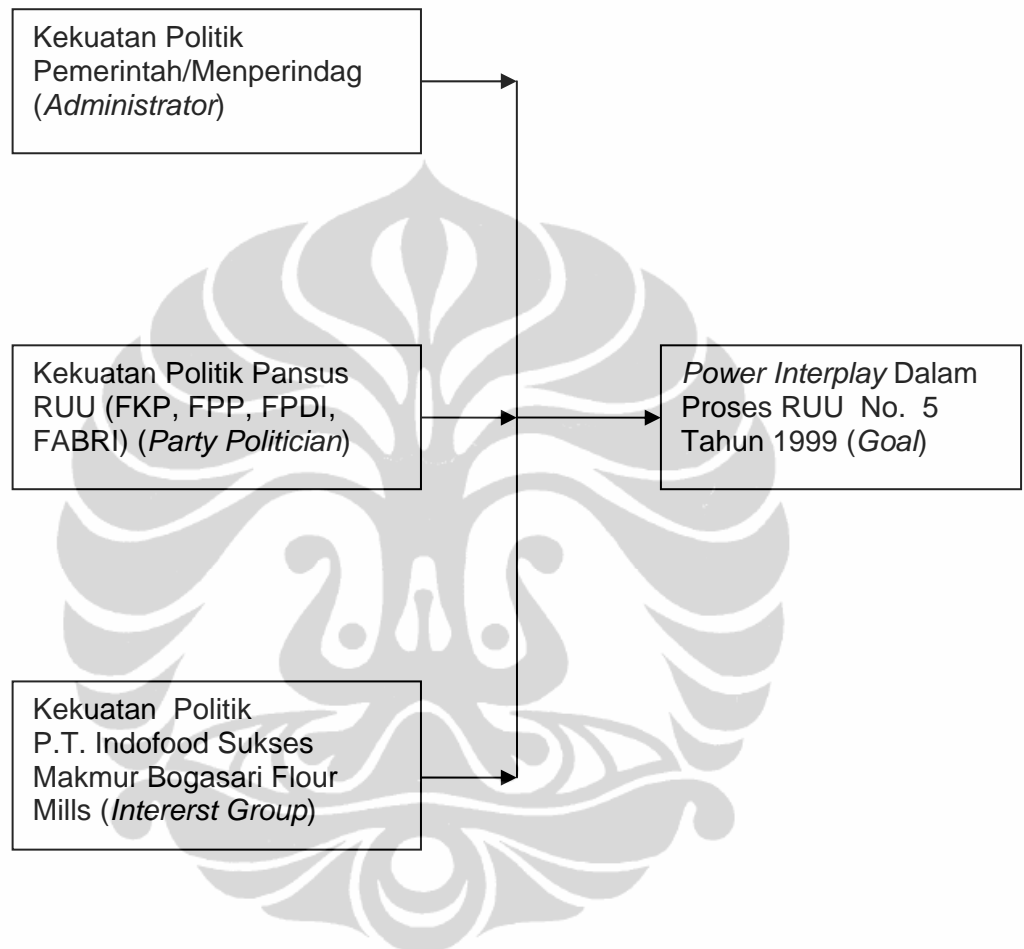
Seluruh kekuatan politik yang terlibat dalam proses pembuatan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yaitu Pemerintah yang diwakili oleh Menperindag Rahardi Ramelan, DPR RI yang diwakili oleh Pansus RUU dan Bogasari Flour Mills, akan membawa masing-masing misi untuk memenuhi kepentingannya.

Undang-Undang No, 5 Tahun 1999 sebagai undang-undang yang pertama kali diproses sebagai hasil usul inisiatif DPR RI diharapkan dapat memberikan kontribusi yang besar bagi keadilan dalam berusaha di Indonesia, yang selama ini hilang akibat kebijakan Orde Baru yang terlalu memihak kepada pengusaha besar. DPR RI sebagai lembaga pembuat undang-undang harus mampu memberikan kontribusi yang besar bagi kemakmuran masyarakat dalam pemenuhan tepung terigu yang murah dan bermutu.

Peran Menperindag Rahardi Ramelan dan pejabat-pejabat di lingkungan Depperindag dalam proses pembuatan undang-undang persaingan usaha ini harus mampu memberikan masukan yang dapat melindungi kepentingan pengusaha kecil dan menengah yang tidak dapat bersaing secara finansial dengan pengusaha besar. Menperindag Rahardi Ramelan sebagai menteri era reformasi yang dipilih Presiden Habibie diharapkan membawa misi yang lebih mendukung persaingan dan menghapus monopoli tepung terigu oleh produsen besar seperti Bogasari Flour Mills.

Posisi pemerintah reformasi dalam tatakelola industri tepung terigu berbeda dengan pemerintah Orde Baru, karena posisi pemerintah reformasi saat ini murni hanya sebagai regulator. Pemerintah reformasi tidak memposisikan diri sebagai operator, sejalan dengan pencabutan Bulog dalam tata niaga tepung terigu nasional sebagaimana tercantum dalam Keppres RI No. 19 Tahun 1998.

**Gambar 4.1.**  
**Pengaruh Kekuatan-Kekuatan Politik Dalam Proses Pembuatan Kebijakan Persaingan Usaha (UU No. 5 Tahun 1999)**



Kekuatan-kekuatan politik dalam proses pembuatan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhimpun dalam 3 (tiga) kelompok besar yaitu (1) Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan Rahardi Ramelan, (2) Anggota Pansus RUU, dan (3) Swasta atau BUMN yang diwakili Bogasari Flour Mills, Masing-masing kekuatan politik mempengaruhi kekuatan politik lainnya dalam rangka mempertahankan eksistensinya. Untuk mempertahankan pendapat dalam memformulasikan sebuah kebijakan, konflik kepentingan (*conflic of interest*) menjadi tidak dapat dihindari.

### **A.1. Kekuatan Politik Pemerintah/Menperindag (*administrator*)**

Kekuatan politik pertama adalah Pemerintah, yang diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag) Rahardi Ramelan beserta jajaran pejabat eselon I Departemen Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia selaku regulator kebijakan persaingan usaha. Sejalan dengan arus reformasi politik dan ekonomi yang begitu kuat, desakan masyarakat untuk menghapus monopoli pada industri yang dianggap dapat bersaing, ditanggapi pemerintah dengan mendukung terhadap usul inisiatif DPR untuk menyusun undang-undang persaingan usaha di Indonesia. Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak terlepas dari dukungan Pemerintah saat itu yang dipimpin oleh BJ Habibie. Wakil pemerintah yang terlibat langsung dalam penyusunan undang-undang persaingan usaha adalah Menteri Perindustrian dan Perdagangan Rahardi Ramelan.

Kebijakan Menperindag Rahardi Ramelan yang anti monopoli dan anti pengusaha Tionghoa terlihat jelas dengan antusiasme Rahardi Ramelan untuk segera menetapkan undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Kebijakan Rahardi Ramelan yang keras menentang konglomerasi merupakan sikap yang wajar, sehubungan posisi pemerintah saat ini hanya terbatas sebagai regulator, tidak sebagai operator. Pascapencabutan monopoli impor gandum oleh Bulog, praktis kekuatan pemerintah hanya pada tatanan instrumen peraturan. Rahardi Ramelan ingin menghambat praktek-praktek monopoli dan konglomerasi yang selama ini banyak dilakukan oleh kapitalis keturunan Tionghoa.

Latar belakang Rahardi Ramelan sebagai akademisi dan salah satu pengurus Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) yang pro UKM, berusaha memanfaatkan kapasitasnya sebagai Menperindag untuk mengembangkan pengusaha-pengusaha pribumi yang dapat bersaing dengan kapitalis keturunan Tionghoa. Sebagai orang yang dekat dengan BJ Habibie, posisi Menperindag Rahardi Ramelan sangat memungkinkan membuat sejumlah kebijakan yang

ditujukan untuk menghambat aktivitas konglomerasi yang dapat menghambat pelaku usaha kecil menengah.

Euforia politik pada masa reformasi merupakan momentum yang terbaik yang dimiliki oleh pemerintah BJ Habibie untuk mendapatkan simpati pengusaha kelas menengah untuk bersama-sama bersaing dengan kapitalis yang sudah lama eksis selama beberapa dekade atas dukungan pemerintah rezim Orde Baru.

Menurut Rahardi Ramelan:

"Pemerintah sekalipun ingin membatasi adanya pemusatan kegiatan produksi, pemasaran, atau ekonomi bagi para pelaku usaha, bukan berarti pemerintah ingin membatasi atau tidak menyetujui dengan para pelaku usaha yang telah berhasil mengembangkan usahanya dengan sukses dan menjadi pelaku usaha yang besar. Pemerintah tidak anti pada pelaku usaha besar, tetapi pelaku usaha besar hendaknya dapat bertindak secara wajar, tidak menghambat para pelaku usaha lain terutama pelaku usaha kecil dengan menggunakan posisinya yang kuat, serta melakukan tindakan-tindakan antipersaingan..."<sup>4</sup>

## **A.2. Kekuatan Politik Pansus RUU Persaingan Usaha (*Party Politicians*)**

Anggota partai politik yang terhimpun dalam Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berusaha untuk membuat sebuah undang-undang sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 33 dan amanat TAP MPR RI No. 16 Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Bogasari Flour Mills sebagai produsen tepung terigu nasional yang menjadi perusahaan dominan juga berusaha mempengaruhi anggota Pansus RUU supaya eksistensinya sebagai perusahaan dominan tetap dilindungi oleh negara dengan alasan bahwa Bogasari Flour Mills merupakan aset bangsa yang memenuhi kepentingan orang banyak dari segi pemenuhan kebutuhan pangan tepung terigu sebagai pengganti beras. Demikian pula dengan kepentingan pemerintah sebagai regulator, berusaha menyusun sebuah kerangka undang-undang persaingan usaha yang dapat memenuhi rasa keadilan bagi semua pihak.

---

<sup>4</sup> Lihat Risalah Resmi acara Sambutan Pemerintah terhadap Pengambilan Keputusan dan Pengesahan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,, pada tanggal 18 Februari 1999, dalam *Proses Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Setjend DPR RI, 1999, h. 1559.



Untuk menentukan keanggotaan Pansus, Badan Musyawarah (Bamus) DPR RI, menetapkan jumlah anggota Pansus sebanyak 65 orang, yang terdiri dari 45 orang anggota tetap dan 20 orang anggota pengganti. Susunan anggota tiap-tiap fraksi terdiri dari:

1. FKP, anggota tetap 27 orang dan anggota pengganti 12 orang.
2. FPP, anggota tetap 9 orang, dan anggota pengganti 4 orang.
3. FPDI, anggota tetap 2 orang dan anggota pengganti 1 orang.
4. FABRI, anggota tetap 7 orang dan anggota pengganti 3 orang.

Daftar Nama-nama Anggota Tetap dan Anggota Pengganti Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu sebagai berikut:

#### I. Fraksi Karya Pembangunan

##### Anggota Tetap:

1. Rambe Kamarul Zaman, M.Sc.
2. Marzuki Achmad, S.H.
3. Drs. Teuku Syahrul
4. Mallatang Alfred Tambunan, S.I.P.
5. Ir. Erie Soekardja
6. Erwin Syahril, S.H.
7. Drs. H. Subki Elyas Harun
8. Drs. H. Sutomo
9. Dr. Abdullah Alatas Fahmi
10. Drs. Dede Suganda Adiwinata
11. Drs. Mohammad Hatta, B.B.A.
12. Hj. Oetari Soewasono, S.H.
13. Bambang Sutrisno Sunardi
14. Ir. Gatot Adjisoetopo
15. Drs. Aminuddin Sanwar
16. Ir. Soeharsojo
17. Rahadi Sayoga, S.H.
18. Ny. Mustokoweni Murdi, S.H.
19. Oediyanto Hadisoedarmo
20. H. Yusuf Talib S.H.

21. Ir. Husni Thamrin
22. Ir. Hardi Utomo, M.S. IAI.
23. Zain Noktah Aslie, S.H.
24. Drs. H. Ibnu Munzir
25. Dr. H. Anwar Hafid, Ph.D., M.Sc.
26. Syamsul Bachri As'ad
27. Herman Mote, S.H.

Anggota Pengganti

1. Ny. AS. Lubis Erwiena Nasution
2. Ir. Arifin Yoesoef
3. Dra. Nieke Iswardani Kuryana
4. Prof. Ir H. Djuanda S.
5. Ir. Ny. Arijanti Sigit Prakoeswo
6. H. Bambang W. Soeprapto
7. Yanto, S.H.
8. Ir. Budi Hariyanto
9. T. Arsen Rickson, S.H.
10. Salvador J.X. Soares, S.H.
11. Dr. Laode Kamaluddin, M.Sc. M.Eng.
12. Ir. Sunarjo.

II. Fraksi Persatuan Pembangunan

Anggota Tetap:

1. Bachtiar Chamsyah, S.E.
2. H. Masrur Javas
3. H. Muhsin Bafadal, S.H.
4. KH. Munzir Tamam, M.A.
5. KH. Endang Zainal Abidin
6. H. Mufrodi Muhsin
7. HA. Aslam Asyhari
8. H. Muhadi
9. Drs. H. Saiful Masjkur

Anggota Pengganti:

1. Drs. Muzzani Noor
2. H.A. Walid, S.H.
3. HM. Anshary Sjams
4. H. Yusuf Rizal Tjokroaminoto

### III. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia

Anggota Tetap:

1. Drs. Markus Wauran
2. Drs. Anthonius Rahail

Anggota Pengganti:

1. Drs. Sebastian Massardy Kaphat

### IV. Fraksi ABRI

Anggota Tetap :

1. Samsuedin
2. Suharna Ruchiat
3. Maxandi DS, S.E.
4. Drs. Taufiequrahman Ruki, S.H.
5. Achmadi, S.E., S.I.P.
6. Uddy Rusdilie, S.H.
7. A.P. Siregar

Anggota Pengganti:

1. Gandhy Natasupadma, S.E.
2. Drs. Daud Yamani, M.Si.
3. Sedaryanto

Pimpinan Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat terdiri dari seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua, dengan komposisi sebagai berikut:

1. Rambe Kamarul Zaman, M.Sc. : Ketua (FKP)
2. Marzuki Ahmad, S.H. : Wakil Ketua (FKP)
3. Samsuedin : Wakil Ketua (FABRI)

4. Muhsin Bafadal, S.H. : Wakil Ketua (FPP)
5. Drs. Antonius Rahail : Wakil Ketua (FPDI)

Anggota Pansus RUU dalam melaksanakan tugas-tugas pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat, melakukan kegiatan-kegiatan rapat, khususnya Rapat Kerja Pansus dengan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Untuk mendapatkan masukan dari kalangan swasta nasional, BUMN, serta masyarakat, Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengadakan acara Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan pimpinan Kadin, Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia, pakar hukum Prof. Dr. Mardjono Reksodiputro, S.H., Ikatan Ahli Hukum Indonesia (IAHI), P.T. Semen Gresik, P.T. Pupuk Sriwijaya, P.T. Indofood Sukses Mamur/Bogasari Flour Mills, P.T. Jamsostek, INKUD, dan LSM.

### **A.3. Kekuatan Politik Bogasari Flour Mills (*interest group*)**

Kekuatan politik yang terakhir adalah kelompok kepentingan (*interest group*). Kekuatan *interest group* dalam penyusunan kebijakan persaingan usaha berasal dari kelompok swasta dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Salah satu perusahaan swasta yang aktif dan terlibat langsung dalam Rapat Dengar Pendapat Umum RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah P.T. Indofood Sukses Makmur, sebagai induk dari produsen tepung terigu terbesar nasional Bogasari Flour Mills. Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengundang Bogasari Flour Mills karena perusahaan ini merupakan produsen dominan dalam industri tepung terigu nasional, yang menguasai pangsa pasar tepung terigu nasional dari sejak era Orde Baru hingga sekarang.

Kekuatan politik Bogasari Flour Mills terletak pada kemampuan menghasilkan tepung terigu dalam jumlah yang besar yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumen dalam negeri. Komoditas tepung terigu bukan hanya sebagai komoditas pengganti beras sebagai bahan pangan saja, tetapi merupakan komoditas yang menjadi sumber pendapatan bagi pengusaha sektor informal yang berjumlah lebih dari dua puluh lima ribu orang. Kekuatan Bogasari

Flour Mills dihadapan pemerintah adalah kemampuannya dalam memberikan kontribusi pajak yang cukup besar. Kemampuan pangsa pasar tepung terigu yang demikian besar yaitu rata-rata 75% per tahun, sulit digantikan posisinya oleh produsen dalam negeri yang lain. Kemampuan ekonomi inilah yang menyebabkan Bogasari Flour Mills menjadi perusahaan yang layak mendapatkan perlindungan dari pemerintah.

P.T. Indofood Sukses Makmur merupakan perusahaan yang bergerak dalam usaha pangan, yang menguasai industri hulu dan hilir pangan sejak tahun 1972 hingga saat ini. Komposisi kepemilikan saham P.T. Indofood yang membawahi Bogasari Flour Mills mayoritas dikuasai oleh kelompok Salim Group. Kekuatan Bogasari Flour Mills terletak pada modal usaha yang sangat besar dan adopsi teknologi produksi, dan didukung oleh Sumberdaya Manusia yang profesional. Pesaing-pesaing Bogasari Flour Mills dalam bisnis tepung terigu saat ini diantaranya adalah P.T. Panganmas Inti Persada, P.T. Sriboga Raturaya, P.T. Eastern Pearl Flour Mills, P.T. Asia Raya, P.T. Purnomo Sejati, P.T. Fugui Flour and Grain, dan P.T. Kwala Intan.

Kekuatan Bogasari Flour Mills lainnya adalah kekuatan sistem jaringan pemasaran (*marketing network system*) yang dilakukan Bogasari Flour Mills untuk membina industri pengguna tepung terigu produk Bogasari Flour Mills di seluruh wilayah Indonesia, terutama kepada Industri Kecil Menengah (IKM), seperti pedagang mie bakso, pedagang martabak, pedagang kue basah, dan pedagang roti dan sebagainya. Pihak Bogasari berprinsip bahwa IKM merupakan jaringan bisnis yang membuat Bogasari Flour Mills besar. Mitra bisnis Bogasari ini sangat mempengaruhi perjalanan bisnis Bogasari Flour Mills.

Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan yang menguasai pangsa pasar industri tepung terigu nasional, mendirikan Kelompok Wacana Mitra, sebuah lembaga yang khusus didirikan untuk mendukung program *Corporate Social Responsibility (CSR)* atau tanggungjawab sosial perusahaan terhadap masyarakat. Program CSR yang dilakukan oleh Bogasari Flour Mills diantaranya pembinaan terhadap puluhan ribu orang pengusaha kecil yang terhimpun dalam naungannya, berupa bantuan dana usaha, penyuluhan, latihan dan konsultasi

untuk memperkuat bisnis pengusaha kecil dan menengah. Saat ini, Bogasari Flour Mills menerbitkan buletin Wacana Mitra untuk memberikan edukasi, dorongan dan semangat kepada pengusaha kecil melalui artikel-artikel.

Materi-materi pokok dalam RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat antara lain:

### **1. Larangan Praktek Usaha Tidak Sehat.**

Dalam RUU ini diatur mengenai larangan praktek usaha yang monopolistik dan persaingan usaha tidak sehat. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perubahan perilaku usaha yang mempengaruhi struktur pasar ke arah yang lebih terbuka, demokratis tanpa ada berbagai hambatan di pasar. Untuk membuka persaingan usaha yang sehat maka RUU ini diatur mengenai bentuk perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan penggunaan posisi dominan yang dilarang.

### **2. Perubahan Struktur Pasar**

Sebagaimana telah diuraikan di atas, perubahan perilaku diharapkan dapat berjalan seiring dengan terjadinya perubahan struktur pasar. Perubahan struktur pasar sangat diperlukan antara lain terhadap penguasaan pangsa pasar atas satu jenis barang atau jasa tertentu. Dalam undang-undang ini pelaku usaha yang patut diduga dan dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran satu jenis barang atau jasa tertentu apabila:

- Satu pelaku usaha atau jasa kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (limapuluh persen) pangsa pasar yang bersangkutan
- Dua atau tiga pelaku usaha secara bersama-sama menguasai lebih dari 75 (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar yang bersangkutan.

### **3. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

KPPU merupakan suatu lembaga atau institusi independen yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha agar tidak menjalankan praktek monopoli atau

persaingan usaha tidak sehat. Di dalam menjalankan tugasnya, KPPU diberi wewenang untuk melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

#### **4. Sanksi Pidana**

Dalam RUU ini telah ditetapkan adanya Pidana Pokok dan Pidana Tambahan yang merupakan wewenang dari Pengadilan Negeri. Namun demikian diharapkan agar sebagian besar perkara dapat diselesaikan di tingkat KPPU. Dalam RUU ini, keputusan KPPU mempunyai kekuatan hukum tetap, namaun dalam upaya memberikan perlindungan hukum yang sama bagi setiap pelaku usaha, maka keberatan terhadap keputusan KPPU dapat diajukan kepada Pengadilan Negeri, dan pelaku usaha yang berkeberatan terhadap keputusan Pengadilan Negeri, dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Dan selambat-lambatnya dalam tempo 30 (tigapuluh hari) Mahkamah Agung sudah memutuskan kasasi tersebut.

#### **5. Monopoli Oleh BUMN**

Merupakan suatu pengecualian dalam RUU ini adalah monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN dan/atau ditunjuk oleh pemerintah.<sup>5</sup>

Dalam acara tanggapan fraksi-fraksi atas RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Uddy Rusdilie juru bicara Fraksi ABRI (FABRI), mengungkapkan bahwa laju pertumbuhan ekonomi pada beberapa tahun lalu sempat mencapai angka rata-rata sekitar 7%, telah memberikan harapan kemakmuran yang terus meningkat bagi bangsa Indonesia. Namun menurutnya ternyata pembangunan ekonomi yang selama ini dibanggakan telah membawa bangsa Indonesia ke arah pertumbuhan ekonomi yang semu, karena tidak berhasil mewujudkan pembangunan fundamental

---

<sup>5</sup> Lihat *Materi-Materi Penting dari Pembahasan RUU, dalam Proses Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Setjend DPR RI , 1999, h. xvi-xviii.

ekonomi yang kuat, bahkan sebaliknya telah menyubur-tumbuhkan segelintir perusahaan konglomerasi yang menguasai sektor-sektor usaha tertentu.<sup>6</sup>

Uddy Rusdilie menilai bahwa pemerintah selama ini telah melakukan berbagai kebijakan melalui deregulasi dan debirokratisasi, namun untuk mendorong persaingan usaha yang sehat, tidak sekedar dikembangkan melalui kebijakan deregulasi dan debirokratisasi saja. FABRI menyambut baik dan mendukung pemerintah dan DPR era reformasi untuk segera menyusun dan menetapkan undang-undang persaingan usaha di Indonesia.<sup>7</sup>

Menurut Marzuki Achmad juru bicara FKP, peran Pemerintah Orde Baru yang mengedepankan kemajuan-kemajuan ekonomi yang mengejar angka pertumbuhan, telah melahirkan kondisi ekonomi dimana penguasaan aset nasional dikuasai oleh sekelompok kecil masyarakat. Mereka melakukan konglomerasi yang hanya menyisakan sebagian kecil aset bagi kelangsungan hidup orang banyak.

Tumbuhnya penguasaan ekonomi, konglomerat yang didukung oleh kebijakan dan praktek KKN, tidak memberikan kesempatan tumbuhnya persaingan yang sehat dan mengembangkan kondisi monopolistik di bidang ekonomi. melebihi batas kewajaran sebagai regulator. Banyak intervensi pemerintah yang dilakukan justru dilakukan untuk mendukung kepentingan segelintir pengusaha tertentu.

Menurut Marzuki Achmad sebagian intervensi pemerintah dalam perekonomian Indonesia jauh lebih besar dari sekedar pemberian fasilitas. Intervensi pemerintah dapat diterima apabila memberikan manfaat bagi masyarakat. Seperti pemberian monopoli beras kepada Bulog, yang bertujuan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, h. 17. Menurut Uddy Rusdilie, segelintir perusahaan konglomerasi tersebut akhirnya menumbuhkan kegiatan usaha yang bersifat monopoli. Seperti monopoli pada impor bahan-bahan pangan yang mengkerdilkan pembangunan pertanian yang berdampak pada melambungnya harga beras, jagung, kedelai, tepung terigu dan bahan pangan lainnya. Sambutan positif FABRI ini selain berkaitan dengan mendesaknya kebutuhan akan undang-undang yang mengatur persaingan usaha, juga dengan adanya usul inisiatif dari para anggota DPR yang mewakili unsur-unsur keempat fraksi, telah menunjukkan tekad untuk meningkatkan citra DPR yang selama ini dianggap lemah.

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 18.



untuk menstabilkan harga beras sebagai makanan pokok masyarakat Indonesia. Tetapi intervensi pemerintah untuk mendukung kartel (membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang dimaksudkan untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi atau pemasaran barang dan jasa) pada industri-industri yang seharusnya kompetitif seperti pada industri plywood, cengkeh, termasuk tepung terigu sulit dibenarkan. Kondisi monopolistik dapat juga dimungkinkan timbul akibat penemuan teknologi yang belum tersaingi oleh pesaing.<sup>8</sup>

## **B. Konflik Kepentingan Antara Pansus RUU Dengan Direksi P.T. ISM Bogasari Flour Mills**

Konflik adalah sebuah gejala sosial yang selalu ada dalam setiap masyarakat pada setiap kurun waktu. Konflik merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan masyarakat, karena konflik merupakan salah satu produk dari hubungan sosial (*social relation*). Seperti yang dikemukakan Maswadi Rauf, konflik adalah pertentangan atau perbedaan pendapat antara paling tidak dua orang atau kelompok. Konflik seperti ini dinamakan konflik lisan atau konflik non-fisik. Apabila konflik tersebut tidak dapat diselesaikan, maka dapat meningkat menjadi konflik fisik, yakni dilibatkannya benda-benda fisik dalam perbedaan pendapat.<sup>9</sup>

Konflik kepentingan antarkelompok menjadi bagian yang tidak terhindarkan dalam proses pembuatan undang-undang persaingan usaha yang terjadi antara Anggota Panitia Khusus (Pansus) RUU Usul Inisiatif DPR RI tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Direksi Bogasari Flour Mills yang terlibat dalam perumusan undang-undang persaingan usaha. Hal ini disebabkan anggota-anggota kelompok baik dari anggota Pansus DPR RI maupun Direksi Bogasari Flour Mills masing-masing

---

<sup>8</sup> *Ibid*, h. 23. Menurut Marzuki Achmad, intervensi pemerintah dalam beberapa kasus mungkin rasionalitas ekonominya ada, tetapi biaya yang dikeluarkan pemerintah ketika melakukan intervensi tidak sebanding dengan manfaat yang diterima oleh masyarakat. Kasus-kasus monopolistik yang terjadi diantaranya disebabkan oleh: (1). Kebijakan perlindungan yang berlebihan. (2). Pemerintah menerapkan kebijakan hambatan masuk (*entry barrier*) dengan mempersulit atau menolak ijin baru dari perusahaan yang memproduksi barang-barang sejenis. (3). Pemerintah kurang perhatian terhadap pengembangan sektor ekonomi menengah dan kecil.

<sup>9</sup> Maswadi Rauf, *Konsesus Politik: Sebuah Penjajagan Teoritis*, Jakarta: Direktorat Pendidikan Tinggi Depdiknas, 2000, h. 119.

kelompok tersebut mempunyai kepentingan dan solidaritas yang tinggi sehingga masing-masing anggota kelompok tersebut memiliki kecenderungan untuk membantu seorang anggota yang terlibat konflik.

Dalam proses pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu dalam acara Rapat Dengar Pendapat Umum antara Pansus DPR RI dengan Direksi Bogasari Flour Mills, tanggal 23 Nopember 1998, Pansus DPR RI dihadiri oleh 46 dari 65 Anggota Pansus, diantaranya Rambe Kamarul Zaman, Marzuki Ahmad, Samsuedin, H. Muhsin Bafadal dan Antonius Rahail, sedangkan dari pihak Bogasari Flour Mills diwakili oleh Direktur Utama Bogasari Fransiscus Welirang, beserta Staf Bagian Hukum dan *Human Resources* Thomas Belang dan dua orang staf direksi yang khusus merupakan tim yang membawakan pokok-pokok pikiran mengenai RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu Philips Purnama dan Yustianto.

Franciscus Welirang dalam sambutannya menyatakan bahwa sesungguhnya kehadiran mereka dalam acara Rapat Dengar Pendapat Umum ini adalah sebagai Dewan Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur (P.T. ISM) yang bertanggungjawab khusus terhadap Divisi Bogasari Flour Mills yang memproduksi tepung terigu, karena sebagai badan usaha, P.T. Bogasari Flour Mills sudah tidak aktif lagi. Selanjutnya Welirang menyatakan, setelah membaca dan mempelajari TAP MPR RI Nomor 10 Tahun 1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Menyelamatkan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara,<sup>10</sup> atau TAP MPR RI Nomor 16 Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi,<sup>11</sup> dan

---

<sup>10</sup> Dalam Bab II tentang Kondisi Umum butir a, ekonomi dinyatakan sebagai berikut: "... hal ini disebabkan oleh karena penyelenggaraan perekonomian nasional kurang mengacu kepada amanat Pasal 33 UUD 1945 dan cenderung menunjukkan corak yang sangat monopistik. Para pengusaha yang dekat dengan kekuasaan mendapatkan prioritas khusus yang berdampak timbulnya kesenjangan sosial"

<sup>11</sup> dalam Pasal 3 berbunyi: Dalam pelaksanaan demokrasi ekonomi tidak boleh dan harus ditiadakan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuasaan ekonomi pada seorang, sekelompok atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan. Sedangkan pasal 5 berbunyi: Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi sebagai pilar ekonomi nasional harus memperoleh kesempatan utama dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keberpihakan yang tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat tanpa mengabaikan peran usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara".

draft RUU tentang Larangan Praktek Monopoli sebenarnya Bogasari Flour Mills tidak bermaksud untuk membela diri atas posisi dominan mereka dalam industri tepung terigu nasional. Apalagi setelah adanya deregulasi perdagangan bebas tepung terigu dan Bulog tidak mengontrol tepung terigu.

Menurut Franciscus Welirang, dengan merujuk kepada UUD 1945 Pasal 33 Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, dan cabang-cabang produksi yang penting dikuasai oleh negara, serta bumi, air dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Menurut Welirang pasal 33 menyiratkan bahwa monopoli oleh negara diperbolehkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu terdapat saran-saran yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

1. Diperlukan RUU lain Dalam Satu Paket.
2. Pengaturan Persaingan Usaha.
3. Berlingkup Internasional.

Menurut Franciscus Welirang:

“Pengaturan monopoli saja belum menjamin munculnya praktek perdagangan yang sehat dan juga kepentingan konsumen secara umum. Monopoli hanya merupakan suatu bagian kecil dari praktek perdagangan. Inti dari monopoli bukanlah penguasaan pasar secara dominant semata. Tetapi lebih terletak pada perilaku usaha dalam cara dan mekanisme yang digunakan untuk penguasaan pasar itu”.<sup>12</sup>

Dalam hal praktek penguasaan pasar, hal itu tidak hanya dapat diperoleh melalui monopoli, tetapi berbagai cara seperti *price fixing*, *collusive tendereing*, *recycle price maintenance*, *full line forcing*, Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur/Bogasari Flour Mills keberatan dengan tuduhan bahwa Bogasari Flour Mills melakukan praktek monopoli dalam industri tepung terigu, apabila hanya

---

<sup>12</sup> Franciscus Welirang, Direktur P.T. Indofood Sukses Makmur yang membawahi Divisi Bogasari Flour Mills, menekankan yang penting untuk diperhatikan adalah cara untuk memperoleh posisi dominan, apakah secara tidak fair atau karena alamiah, dan tidak ada penyalahgunaan posisi dominan untuk melakukan praktek monopoli. Untuk lebih jelas, lihat Rapat Dengar Pendapat Umum, dalam Proses Pembahasan RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, h. 400.

dilihat dari nilai pangsa pasar pasar. Bogasari Flour Mills lebih melihat cara-cara yang diperoleh setiap perusahaan dominan dalam merebut pangsa pasar.

Menurut Welirang, dalam hal pengaturan persaingan usaha, pihak Bogasari Flour Mills memandang ruang lingkup RUU ini terlalu sempit, karena hanya mengatur persaingan usaha yang berakibat monopoli saja, padahal cukup banyak perilaku produsen pada suatu industri yang melakukan persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian dikhawatirkan pelaku usaha yang melakukan praktek bisnis secara curang, dapat bebas dari pengaturan RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Fransiscus Welirang juga mengkritik substansi RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dianggap hanya mencakup lingkup domestik saja. Padahal melalui undang-undang No. 7 Tahun 1994 tentang Ratifikasi Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (*Argeement Establishing the World Trade Organization*), Indonesia telah meratifikasi hasil *Final act Uruguay Round*. Akibat hukum eksternal, negara yang bersangkutan telah menerima segala kewajiban yang dibebankan oleh persetujuan yang dimaksud, sedangkan akibat hukum internal adalah kewajiban negara yang bersangkutan untuk mengubah hukum nasionalnya agar sesuai dengan persetujuan internasional

Konflik semakin meruncing ketika pihak Bogasari Flour Mills menolak substansi pasal-pasal dari RUU ini yang melarang posisi dominan, tanpa ada penjelasan lebih lanjut. Pihak Bogasari Flour Mills memandang penjelasan dari Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terlalu menyudutkan posisi Bogasari Flour Mills sebagai produsen terbesar dalam bisnis tepung terigu di Indonesia. Pihak Bogasari Flour Mills menduga, apabila undang-undang ini disahkan oleh DPR RI dan Pemerintah, maka Bogasari Flour Mills akan menjadi salah satu perusahaan yang pertama terkena jerat undang-undang persaingan usaha.

Hal-hal yang ditentang keras oleh Franciscus Welirang dalam Rapat Dengar Pendapat Umum bersama Pansus DPR RI tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini adalah:

*Pertama*, dalam hal posisi dominan. Definisi posisi dominan dalam RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah keadaan dimana pelaku usaha menguasai dan mengendalikan pasar barang dan jasa atau kelompok dan jasa tertentu dalam lingkup suatu wilayah RI atau sebagian wilayah RI. Franciscus Welirang mengusulkan untuk meninjau kembali ketentuan-ketentuan mengenai larangan posisi dominan dalam RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini yang dikhawatirkan justeru dapat menimbulkan kondisi kontraproduktif. Menurut Welirang, yang penting untuk diperhatikan adalah agar perilaku posisi dominan itulah yang diatur dan tidak disalahgunakan.<sup>13</sup>

Franciscus Welirang menyatakan:

“Hendaknya pemerintah melihat persaingan usaha bukan sebagai ancaman, tetapi justeru sebagai peluang. Persaingan yang sehat pasti akan mewujudkan keadilan bukan hanya bagi pelaku usaha tetapi bagi konsumen produk yang dihasilkan. Bogasari Flour Mills merujuk kepada Undang-Undang Persaingan Uni Eropa, pasal 86 yang tidak melarang posisi dominan selama tidak menyalahgunakan posisi dominan mereka. Sehingga Indonesia perlu mengacu kepada undang-undang internasional, agar tidak menghambat masuknya modal asing yang yang kita butuhkan.”<sup>14</sup>

Franciscus Welirang menambahkan:

---

<sup>13</sup> *Ibid*, h. 402. Menurut Franciscus Welirang adanya pembatasan penguasaan pasar sampai prosentase tertentu (misalkan 30% dalam RUU ini) mengandung beberapa kelemahan dan menghambat pelaku usaha untuk mencapai target optimum saat bersaing di pasar internasional. Adakalanya suatu produk dapat menguasai pasar sampai 100%, karena produk itu benar-benar baru di pasaran atau produk yang berteknologi tinggi, tentu saja ini bukan kesalahan pelaku usaha, dengan catatan tidak ada pembatasan atau hambatan untuk masuknya pelaku usaha lain. Pola pendekatan struktur pasar yang tercermin dari pembatasan pangsa pasar dalam prosentase tertentu ini mendorong pemerintah untuk campur tangan mengatur kompetisi pangan. Sementara Bogasari Flour Mills sebagai *top leader* dalam industri tepung terigu nasional dan dunia menolak campur tangan pemerintah dalam pembatasan kompetisi pangan dan ingin menjalankan bisnis sesuai dengan prinsip-prinsip mekanisme pasar.. Alasan mereka pembatasan pada prosentase tertentu misalkan 30% tidak *attractive* bagi investor yang dibutuhkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

<sup>14</sup> *Ibid*, h. 403.

“Pembatasan prosentase yang kecil, misalnya 30%, pada dasarnya rujukan angka seperti ini disamping membuat investor tidak tertarik untuk berbisnis, juga tidak semudah itu mengukur tingkat prosentase pangsa pasar dari waktu ke waktu mengingat pasar sangat fluktuatif. Apalagi Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia. Apakah akan didirikan biro khusus yang mengolah semua omzet penjualan dari demikian banyaknya produk. Selain itu selaras dengan fluktuatifnya kondisi pasar, berapa lama penetapan pangsa pasar suatu produk berlaku. Dikhawatirkan ketentuan ini tidak dapat berlaku efektif dan sekedar macan kertas”.<sup>15</sup>

Pembatasan pangsa pasar menurut Franciscus Welirang dapat menyebabkan dikorbankannya pelaku usaha yang profesional dan dimanjakannya pelaku usaha yang tidak professional. Akibatnya adalah dirugikannya konsumen dan perekonomian Indonesia, karena itu pihak Bogasari Flour Mills lebih cenderung untuk mengusulkan agar penyusunan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini menggunakan pola pendekatan perilaku, karena yang menghambat terwujudnya demokratisasi ekonomi yang utama bukanlah masalah struktur pasar, tetapi lebih disebabkan perilaku anti-persaingan.

*Kedua* perihal sanksi. Pihak P.T. ISM yang secara khusus mengelola Divisi Bogasari Flour Mills menolak keberadaan sanksi hukum pidana selain denda kepada pelaku usaha sebagaimana tercantum dalam pasal 48 RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Menurut Franciscus Welirang, undang-undang persaingan usaha yang ada di Uni Eropa tidak menerapkan sanksi pidana kepada pelaku usaha yang melakukan praktek bisnis yang curang. Oleh karena itu Direksi P.T. ISM menghendaki peninjauan kembali mengenai ketentuan sanksi pidana, karena apabila diterapkan dalam implementasi undang-undang persaingan usaha oleh KPPU, dikhawatirkan akan

---

<sup>15</sup> Welirang menduga apabila RUU ini menetapkan pembatasan pangsa pasar dalam jumlah yang kecil (misalkan 30%), konsumen juga berpotensi dapat dirugikan, karena tidak ada peluang bagi produsen excellent untuk menghasilkan produksi yang bermutu tinggi akibat pembatasan pangsa pasar yang kecil tadi. Sebaliknya justru memberi peluang kepada pelaku usaha yang tidak professional dengan produk yang kurang bermutu dapat menguasai pasar. Dalam kesempatan berdiskusi antara penulis dan Welirang di Pabrik Bogasari Flour Mills, pada tanggal 18 April 2008, Welirang tetap berpendirian Bogasari Flour Mills sudah terbentuk besar dari awal karena perusahaan ini, tidak hanya ingin memperoleh laba yang besar, tetapi ingin membantu pengusaha-pengusaha kecil yang berjumlah lebih kurang 29.000 orang.

mempengaruhi minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.<sup>16</sup>

*Ketiga*, masa transisi. Menurut Franciscus Welirang, mengingat pemberlakuan undang-undang persaingan usaha ini bertujuan untuk mengembangkan perekonomian nasional, maka pihak Bogasari Flour Mills mengusulkan perlu memberikan pertimbangan masa transisi penyesuaian. Berdasarkan Pasal 50 ayat (2), waktu penyesuaian yang diberikan kepada pelaku usaha untuk menyesuaikan segala perjanjian dan usaha adalah 6 (enam) bulan. Tenggat waktu selama 6 (enam) bulan tersebut menurut Welirang terlalu sempit. Pihak Bogasari Flour Mills mengusulkan waktu penyesuaian atau masa transisi yang diberikan kepada pelaku usaha idealnya 1 (satu) tahun agar semua perubahan dapat berjalan baik dan tidak menimbulkan dampak-dampak negatif baik dari sisi internal maupun eksternal.

*Keempat*, perlakuan yang sama dan adil. Franciscus Welirang sebagai wakil dari Bogasari Flour Mills mengkhawatirkan konsistensi pemerintah dalam implementasi undang-undang persaingan usaha. Menurutnya, supaya demokratisasi ekonomi dan mekanisme pasar yang dianut oleh pemerintah Indonesia selaras dengan perkembangan global, peraturan perundang-undangan ini harus diterapkan untuk semua pelaku usaha di tanah air dengan perlakuan yang sama dan adil, jangan sampai tindakan khusus mengakibatkan mekanisme pasar dan ekonomi Indonesia terdistorsi.

Segala masukan dan keberatan-keberatan yang dikemukakan oleh Direksi P.T. ISM Bogasari Flour Mills tadi mendapatkan reaksi dari anggota Pansus RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dari FABRI Gandhi Natasupadma. Menurut Gandhi Natasupadma, menyangkut pembatasan pangsa pasar (misalkan 30%), harus disadari bahwa semua warga

---

<sup>16</sup> *Ibid*, h. 404. Selain sanksi pidana, RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini juga mengenakan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Sanksi administrative sebagaimana dalam Pasal 47 ayat (2) b, adalah perintah penurunan atau pengurangan volume kegiatan usaha. Menurut Welirang hal ini akan menyebabkan terganggunya persaingan usaha dan akan menimbulkan praktek monopoli.

negara harus sama dihadapan undang-undang, tetapi di sisi lain masyarakat Indonesia belum sampai kepada tingkat keamanan.

Dengan pembatasan pangsa pasar dalam jumlah tertentu memang seolah-olah terdapat diskriminasi, tetapi sebenarnya yang ingin dicapai adalah pemberdayaan pelaku usaha lain yang kurang memiliki kekuatan.

Gandhy Natasupadma, selanjutnya menyatakan:

“Bogasari Flour Mills sepertinya terkesan untuk tetap mempertahankan monopoli dengan segala bentuk saran dan keberatan-keberatan atas ketentuan RUU yang tengah dirumuskan ini. Kita ingin memberdayakan pelaku usaha dan ingin memberikan kesadaran kepada pengusaha kuat/besar, kepada orang-orang yang pandai untuk mengasihani yang lemah, apakah ada jalan tengah, katakanlah dari 30% itu tidak terlalu jauh tapi selebihnya diekspor. Sehingga dengan demikian pada suatu saat pengusaha lemah dapat juga berkompetisi”.<sup>17</sup>

Konflik semakin tampak terlihat ketika anggota Pansus RUU dari FABRI ini berbeda pendapat mengenai masa transisi selama enam bulan dikritik oleh pihak Bogasari Flour Mills dianggap sebagai masa transisi yang terlalu pendek. Menurut Gandhy Natasupadma, masa penyesuaian undang-undang persaingan usaha ini tidak terlalu prinsip, apakah masa transisi itu enam bulan atau lebih.

Bahkan undang-undang persaingan yang ada di Jerman, masa transisinya dapat mencapai lima tahun, tetapi yang paling penting adalah tingkat kepatuhan pelaku usaha dominan terhadap undang-undang yang telah ditetapkan oleh negara, terutama untuk tidak memanfaatkan posisi dominan mereka untuk melakukan berbagai jenis praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

---

<sup>17</sup> Lihat *Risalah Rapat Proses Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usha Tidak Sehat*, h. 405. Reaksi cukup keras yang disampaikan anggota Pansus RUU Gandhy Natasupadma dalam acara Rapat Dengar Pendapat Umum tersebut, karena dipicu oleh sikap Direktur P.T. Indofood Sukses Mamkmur sebagai pihak yang membawahi Bogasari Flour Mills terkesan ingin terus mempertahankan monopoli. Padahal RUU yang sedang disusun ini adalah berkenaan tentang larangan praktek monopoli, sehingga menjadi kontraproduktif dengan tujuan perumusan undang-undang.



Sementara anggota Pansus dari FKP Arijanti Sigit Prakoeswo, berpendapat bahwa perusahaan dominan yang memiliki pangsa pasar di atas ketentuan yang berlaku pengawasannya diserahkan kepada Komisi Pengawas Persingan Usaha (KPPU). Bahwa undang-undang persaingan usaha ini akan mengizinkan atau menugaskan kepada KPPU sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Arijanti Sigit Prakoeswo memberi penekanan bahwa meskipun KPPU diberikan kewenangan untuk mengawasi pelaku usaha dominan atau yang menguasai pasar, tetapi anggota KPPU harus profesional dan terdiri dari para ahli. Arijanti Sigit Prakoeswo, seperti halnya anggota Pansus dari FABRI menganalisis bahwa ada sikap ingin mempertahankan monopoli pada industri tepung terigu yang dilakukan oleh P.T. ISM Divisi Bogasari Flour Mills. Arijanti Sigit Prakoeswo selanjutnya menyatakan:

“... kami pernah hidup di daerah dan kami bergerak di Koperasi Ibu-ibu, begitu Indofood bangun, usaha ibu-ibu mengenai bakmie itu hancur lebur. Ini merupakan contoh kecil, meskipun produksi Indofood sangat memuaskan bagi masyarakat, tetapi bagaimana supaya bidang usaha yang sedang dijalani Indofood, juga dapat diusahakan oleh rakyat, mengingat sebelum kehadiran Indofood, banyak pengusaha-pengusaha kecil yang terlibat dalam usaha makanan yang berbasis tepung terigu”.<sup>18</sup>

Menurut Arijanti Sigit Prakoeswo, DPR sangat memeperhatikan perkembangan di masyarakat, termasuk gejala-gejala monopoli oleh kelompok usaha tertentu. DPR senantiasa mendengar d keluhan-keluhan masyarakat. Karena seandainya DPR tidak mendengar keluhan-keluhan masyarakat yang tidak menyukai monopoli, maka DPR dikatakan “tuli”.

Hal ini menurutnya merupakan keadaan yang telah dialami oleh masyarakat Indonesia selama rezim Orde Baru dan tidak boleh terjadi pada perdagangan yang sehat di era reformasi.

---

<sup>18</sup> Lihat tanggapan Anggota Pansus RUU dari FKP Arijanti Sigit Prakoeswo, dalam *Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, h. 408.

Mengenai masalah sanksi pidana, Arijanti Sigit Prakoeswo menolak untuk membandingkan keadaan di Eropa dengan di Indonesia. Menurutnya, sekarang pun ada sanksi-sanksi pidana yang masih banyak dilanggar. Seperti yang diusulkan oleh Kadin, sebaiknya diberikan *punishment* yang lebih mengena yaitu penghentian produksi atau pencabutan izin usaha, selain sanksi-sanksi administratif untuk memberikan *shock therapy*.

Anggota Pansus RUU persaingan usaha dari FKP lainnya yaitu Yusuf Talib memiliki pandangan lain mengenai undang-undang persaingan usaha, yaitu bahwa Indonesia sebetulnya berada dalam posisi yang dilematis, yaitu di satu sisi karena pengalaman 32 tahun selama rezim Orde Baru memunculkan semangat penyehatan produksi dan sasaran domestik, dan napas nasionalismenya begitu kuat, dan ini pasti napasnya adalah napas politik.

Yusuf Talib tidak sependapat dengan pernyataan Franciscus Welirang yang seolah-olah monopoli atau dominasi pelaku usaha pada sektor tertentu merupakan hal yang diperbolehkan karena dianggap memenuhi kepentingan masyarakat dan merupakan aset negara. Menurut Yusuf Talib, meskipun dalam UUD 1945 Pasal 33 negara dibolehkan memonopoli terhadap cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, tetapi sampai saat ini pemerintah belum mempunyai undang-undang yang menegaskan jenis-jenis cabang produksi yang dimaksud menguasai hajat hidup orang banyak.

Masalah ancaman pidana yang tidak dikehendaki oleh Direksi P.T. ISM mendapat tanggapan yang berbeda dari Yusuf Talib. Menurutnya di beberapa negara Eropa justru hal-hal yang berkaitan dengan ekonomi diklasifikasikan sebagai tindak pidana kejahatan. Selanjutnya Yusuf Talib menyatakan:

“Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak dapat melepaskan diri dari semangat politik yang cukup berkembang dan DPR RI merupakan lembaga politik. Jadi pelaku usaha harus memahami bahwa RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini yang sedang dibahas ini sebagai sebuah keputusan politik. Dengan tidak mengorbankan prinsip-prinsip

ekonomi, tuntutan dan kebutuhan politik juga harus mewarnai dalam satu konteks sebuah undang-undang”<sup>19</sup>

Namun di tengah konflik antara Pansus RUU dengan Direksi P.T. ISM /Bogasari Flour Mills, mereka memiliki pandangan yang sama mengenai keharusan untuk menjunjung tinggi hukum Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat itu oleh segenap pelaku usaha dan pemerintah sebagai regulator. Pelaku usaha harus taat asas atau konsisten di dalam setiap pengertian terminologi ekonomi. Jangan sampai produk undang-undang bidang ekonomi dan lainnya tidak konsisten dan menimbulkan permasalahan-permasalahan di lapangan. Konsistensi ini dapat dijalankan dengan mengambil semangat dan amanat dari TAP MPR Nomor 16 Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi yang memang diperintahkan untuk betul-betul disusun, diatur di dalam berbagai undang-undang.

Yusuf Talib mengkritisi kekhawatiran Direksi P.T. ISM yang membawahi Bogasari Flour Mills, bahwa pemerintah seolah-olah tidak akan serius menjalankan komitmen politik terhadap implementasi undang-undang persaingan usaha di Indonesia. DPR RI sebagai lembaga pembuat undang-undang di Indonesia adalah lembaga politik yang dituntut mengontrol jalannya undang-undang persaingan usaha yang disepakati oleh pemerintah.

Selain itu implementasi undang-undang persaingan usaha di Indonesia diawasi oleh sebuah lembaga independen KPPU. Yusuf Talib menambahkan Indonesia sudah mempunyai Undang-Undang tentang Pengusaha Kecil, Undang-Undang tentang Perindustrian, sehingga apabila Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak memiliki dampak positif secara internal maupun eksternal, maka konsekuensinya produk-

---

<sup>19</sup> Lihat tanggapan Anggota Pansus RUU dari FKP Yusuf Talib, dalam *Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, h. 412. Menurut Yusuf Talib, sanksi yang ditetapkan dalam undang-undang ini jangan sampai menjadi momok bagi investor asing, justeru kesempatan mereka untuk masuk dibuka sedemikian rupa sehingga menanamkan modalnya sampai 100% dalam beberapa bidang usaha. Tetapi dari segi lain jangan sampai mematikan usaha di dalam negeri yang sekarang dalam kondisi terpuruk

produk hukum yang ada, mungkin harus menyesuaikan diri dengan undang-undang ini.

Dari beberapa pendapat yang dikemukakan oleh anggota Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, konflik muncul akibat tarik menarik kepentingan dan perbedaan falsafah menyangkut pembatasan pangsa pasar yang tertera dalam perumusan RUU tersebut. Menurut Anggota Pansus RUU, DPR RI sebagai lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat, berkewajiban menyusun sebuah undang-undang yang dapat melindungi kepentingan masyarakat dari kesewenang-wenangan perusahaan dominan. Sebaliknya Bogasari Flour Mills sebagai sebuah perusahaan, dituntut untuk menjadi sebuah perusahaan yang efisien dan besar sehingga memperoleh keuntungan yang maksimum melalui penguasaan pasar. Meskipun argumentasi penguasaan pasar menurut Bogasari Flour Mills tidak berarti selalu merugikan masyarakat.

Franciscus Welirang menolak pernyataan-pernyataan para anggota Pansus RUU yang seolah-olah menyudutkan pihak P.T. ISM karena dianggap posisi Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan monopolistik.

Franciscus Welirang secara tegas menyatakan:

“...perbedaan pandangan yang Kami bawakan dengan anggota Pansus RUU tentang penguasaan pasar disebabkan dasar falsafah yang berbeda dalam memandang perusahaan dominan. Karena Kami membawakan dari sudut perilaku, sedangkan undang-undang membawakan dari sudut struktural, maka menurut Kami itu dua hal *approach* yang berbeda. Dan di sini Kami coba membawakan pemikiran bahwa perilaku perusahaan lebih berperan dibandingkan struktural dalam konteks implementasi, karena di masa lampau perilaku ini belum ada undang-undangnya”.<sup>20</sup>

Selanjutnya Franciscus menyatakan Bogasari selama 27 tahun hanyalah perusahaan penggiling yang mendapatkan order dari Bulog sebagai lembaga yang memonopoli gandum. Sehingga selama sekian tahun itu, pemerintahlah

---

<sup>20</sup> Lihat Franciscus Welirang, *Op Cit.* h. 424 dan h. 426. Menurut Franciscus Welirang, materi-materi pembahasan undang-undang yang membatasi pangsa pasar 30%,40% atau 60%, tapi kenyataan yang dihadapi oleh negara-negara yang memberikan batasan tersebut justeru tidak *implementable*, karena itu harus kembali kepada perilaku bukan struktural. Saat ini secara internasional lebih mengacu kepada perilaku, sedangkan Indonesia masih mengacu kepada struktural.

yang sebetulnya mengontrol industri tepung terigu bukan Bogasari Flour Mills. Disamping itu menyangkut keberadaan Indofood dalam industri mie instan dianggap sebagai perusahaan yang mematikan pengusaha kecil di daerah disanggah oleh Direktur P.T. Indofood Sukses Makmur ini. Menurut Franciscus Welirang, masalah matinya industri mie instan di daerah, disebabkan oleh Peraturan Pemerintah yang tidak memberikan kesempatan kepada pengusaha kecil. Pemerintah tidak memberikan arahan kepada pengusaha-pengusaha kecil di daerah untuk tertib administrasi.<sup>21</sup>

### **C. Konflik Kepentingan Antara Pansus RUU Dengan Menperindag**

Rancangan Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini merupakan hak inisiatif DPR, oleh karena itu Daftar Isian Masalah (DIM) untuk membahas RUU Usul Inisiatif DPR tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat disiapkan oleh pemerintah dan merupakan tanggapan pasal demi pasal terhadap RUU tersebut. Dalam pembahasan RUU ini, untuk mencapai adanya kesatuan pendapat antara fraksi-fraksi, maka sebelum diadakan pembahasan dengan pemerintah, fraksi-fraksi terlebih dahulu mengadakan pembahasan secara internal terhadap DIM yang diajukan pemerintah.

Salah satu acara Rapat Kerja Pansus dengan pemerintah yang diwakili Menteri Perindustrian dan Perdagangan Rahardi Ramelan, yang berlangsung tanggal 23 Nopember 1998, konflik tidak setajam seperti yang terjadi dalam acara Rapat Dengar Pendapat Umum antara Pansus RUU dan Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur yang membawahi Divisi Bogasari Flour Mills. Sebab-sebab tidak adanya konflik yang tajam dalam setiap rapat Pansus dan pemerintah disebabkan anggota Pansus RUU secara umum memiliki kesamaan visi dan misi dengan pemerintah. Perbedaan-perbedaan pandangan yang terjadi

---

<sup>21</sup> *Ibid*, h. 425. Menurut Franciscus Welirang, kalau melihat penggunaan tepung terigu pada mie, penggunaan tepung terigu untuk memproduksi mie instan itu hanya 17% dari total nasional, sementara mie kering dan mie basah merupakan industri yang paling banyak menggunakan tepung terigu. Total penggunaan tepung terigu untuk memproduksi mie basah sebanyak 32% dari tepung terigu nasional yang banyak dilakukan oleh pengusaha-pengusaha kecil dan menengah. Dan untuk membuktikan komitmen Bogasari Flour Mills terhadap pengusaha kecil dan menengah tersebut, Bogasari Flour Mills mendidik sampai 12-14 ribu pengusaha kecil dan menengah tanpa bayaran apapun juga.

antara pemerintah dan anggota Pansus RUU tidak bersifat substansial tetapi lebih kepada hal-hal yang bersifat teknis.

Menurut Rahardi Ramelan, Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI, keberadaan undang-undang persaingan usaha telah lama didambakan oleh semua kalangan masyarakat, khususnya bagi para pelaku usaha di Indonesia, karena undang-undang persaingan usaha merupakan salah satu pelengkap perangkat hukum ekonomi yang bertujuan antara lain untuk memberikan jaminan kepastian hukum serta jaminan usaha bagi setiap orang.

Disamping itu menurut Ramelan, dengan berlakunya Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini, maka penegakkan hukum dan pemberian perlindungan dapat diberlakukan sama bagi pelaku usaha. Undang-undang ini dimaksudkan untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat, sehingga dapat mewujudkan kegiatan usaha yang lebih kompetitif bagi setiap pelaku usaha dalam memproduksi dan memasarkan barang dan jasa. Selain itu, konsumen atau masyarakat akan memperoleh dan menikmati barang dan jasa yang berkualitas tinggi dengan harga yang terjangkau dan rasional.

Untuk dapat mewujudkan kondisi kehidupan usaha yang bersaing secara sehat diperlukan peningkatan efisiensi dan produktivitas nasional, menciptakan peluang usaha yang terbuka bagi semua orang secara adil, melarang kegiatan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat. Selain itu kehidupan usaha yang sehat nantinya mampu melindungi kepentingan konsumen sehingga konsumen memperoleh harga yang rasional serta memperoleh kebebasan memilih barang dan jasa yang mereka kehendaki tanpa ada unsur keterpaksaan.

Konflik yang terjadi antara pemerintah dan anggota Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat lebih ditujukan kepada hal teknis yang tercantum dalam DIM yang disampaikan pihak pemerintah kepada Pansus RUU ini. Perbedaan-perbedaan pendapat itu dapat diringkas dalam 3 (tiga) hal yaitu:

1. Perdebatan judul Rancangan Undang-Undang.
2. Terminologi monopoli alamiah.
3. Legitimasi KPPU

### C. 1. Perdebatan Judul RUU

Kritikan lainnya dari anggota Pansus RUU ini terhadap DIM tentang judul yang diusulkan pemerintah yaitu persaingan usaha. Menurutnya judul persaingan usaha kurang terarah, tidak menggigit dan mengambang apabila dikaitkan dengan keadaan riil struktur pasar dan perilaku usaha yang saat ini telah terkontaminasi dengan KKN dan telah terstruktur selama puluhan tahun bahkan ratusan tahun. Menurut Dede Suganda Adiwinata, judul larangan praktek monopoli secara politis lebih diterima dalam masyarakat, dan secara objektif mempunyai nilai yang lebih tinggi, daripada judul persaingan usaha yang tidak ada kata monopoli.<sup>22</sup>

Kritikan mengenai kekaburan judul yang dibuat oleh pemerintah disampaikan pula oleh anggota Pansus dari FPP H.A. Walid. Menurutnya judul persaingan usaha yang disampaikan oleh pemerintah seolah-olah sebagai upaya pengkaburan dari undang-undang yang akan diterbitkan oleh DPR RI. Padahal kata monopoli sudah jelas dan dapat dimengerti oleh masyarakat. Karena terminologi kata monopoli mempunyai pengertian yang luas, tidak hanya struktur pasar, tetapi juga sekaligus perilaku usaha. Secara tegas H.A. Walid mengatakan:

“... saat ini adalah era transparansi. Transparansi itu yang kita gunakan sekarang. Judul persaingan usaha itu seolah-olah sebagai pengkaburan undang-undang yang akan diterbitkan DPR RI bersama pemerintah. Mengapa kita memakai kata-kata lain dan berputar-putar dalam penentuan judul undang-undang ini...”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Lihat Rapat Kerja Pansus ke-2, , Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), tanggal 23 November 1998, dalam *Proses Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Setjend DPR RI, 1999, h. 475. Menurut Dede Suganda Adiwinata, meskipun judul persaingan usaha yang disampaikan pemerintah cukup moderat dan netral, namun dapat memberikan makna dan interpretasi lain, terkesan tidak ada larangan untuk menguasai pangsa pasar suatu jenis produk

<sup>23</sup> *Ibid*, Lihat pernyataan H.A. Walid h. 481.

## C. 2. Terminologi Monopoli Alamiah

Pandangan pemerintah yang menyebutkan bahwa monopoli yang bersifat alami diperbolehkan karena tidak mengganggu persaingan. Menurut Dede Suganda Adiwinata monopoli alamiah dapat diterima kehadirannya sepanjang mempunyai arti dan makna yang sama dengan Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, perlu ada kesamaan persepsi terhadap apa yang dimaksud dengan monopoli yang bersifat alami.

Menurut H.A. Walid, tidak semua perusahaan monopoli alamiah otomatis diperbolehkan hadir, tetapi harus dilihat dulu realitanya. Kehadiran perusahaan monopoli alamiah dapat ditolelir apabila perusahaan tersebut sesuai dengan apa yang dikehendaki rakyat. Apabila kehadiran perusahaan monopoli alamiah tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka tetap akan dilarang eksistensinya. Menurut anggota Pansus dari FPP ini, meskipun pemerintah mengatakan bahwa monopoli alamiah itu dapat diterima kehadirannya, karena dianggap tidak mengganggu persaingan usaha, tetap harus dilihat seberapa manfaatnya untuk kepentingan rakyat.<sup>24</sup>

H.A. Walid menambahkan meskipun pemerintah membolehkan keberadaan perusahaan monopoli alamiah, tetapi sebelumnya perlu disamakan terlebih dahulu mengenai pengertian monopoli alamiah itu sendiri. Oleh karena itu menurut H.A. Walid redaksi judul RUU harus mengacu kepada kata-kata yang sudah populer di masyarakat. Kata monopoli, lebih populer dibandingkan persaingan usaha yang dapat menimbulkan pertanyaan masyarakat.

Anggota Pansus dari FKP Dede Suganda Adiwinata, secara khusus menyatakan bahwa sesuai dengan TAP MPR RI Nomor 10 Tahun 1998 hal yang penting untuk diperhatikan pemerintah adalah:

"... meningkatkan keterbukaan pemerintah dalam pengelolaan usaha untuk menghapus korupsi, kolusi dan nepotisme serta praktek ekonomi lainnya yang merugikan negara dan rakyat. Kelemahan rezim pemerintahan sebelumnya adalah penyelenggaraan perekonomian nasional yang dikontrol oleh pemerintah kurang mengacu kepada amanat

---

<sup>24</sup> *Ibid*, h. 483..



UUD 1945 Pasal 33 dan pemerintah lebih memprioritaskan kepada pengusaha yang dekat dengan kekuasaan.<sup>25</sup>

### C. 3. Legitimasi KPPU

Perbedaan pendapat antara Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan pemerintah yang diwakili oleh Menperindag ini pertama menyangkut pemberian nama institusi yang berwenang mengawasi persaingan usaha di Indonesia. Pansus RUU menawarkan nama Komisi Pengawas Usaha, sedangkan Menperindag menawarkan nama Komisi Persaingan Usaha.

Menurut Menperindag Rahardi Ramelan, karena pada dasarnya pemerintah ingin menciptakan suatu perekonomian yang efisien, maka pemerintah berusaha mengembangkan persaingan usaha yang sehat. Oleh karena itu komisi ini bukan bertugas mengawasi, tetapi menciptakan satu mekanisme dimana efisiensi pasar dan ekonomi dapat tercapai. Oleh karena itu namanya menjadi Komisi Persaingan Usaha. Selain itu menurut Rahardi Ramelan, apabila melihat batang tubuh dari Undang-Undang ini, Komisi tidak hanya bertugas mengawasi, tetapi juga mengadakan berbagai jenis upaya-upaya yang akan tertuang dalam ruang lingkup Komisi itu sendiri. Anggota Komisi ini juga bertindak sebagai penyidik.<sup>26</sup>

Anggota Pansus RUU dari FKP Erwin Syahril berbeda pendapat dengan Menperindag. Menurutnya komisi ini adalah sebuah lembaga yang bertugas mengawasi pelaku usaha yang berada dalam sebuah arena. Komisi ini tidak bertugas memberikan bentuk hukuman, tetapi bentuk-bentuk pengawasan, oleh karena itu komisi tidak ditugaskan sebagai penyidik.

---

<sup>25</sup> Lihat kembali Pernyataan Dede Suganda Adiwinata, dalam Rapat Kerja Pansus ke-2, Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah, tanggal 23 November 1998, *Risalah Rapat Proses Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Setjend DPR RI, 1999, h. 474.

<sup>26</sup> Lihat pernyataan Menperindag Rahardi Ramelan, Rapat Kerja Pansus ke-5 tentang Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah, tanggal 30 November 1998, dalam *Risalah Rapat Proses Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Setjend DPR RI, 1999 h. 638.

Menurut Erwin Syahril, Komisi ini tidak tepat sebagai penyidik, tetapi lebih tepat sebagai pemberi rekomendasi, karena profesi penyidik itu sudah ditentukan oleh undang-undang. Sementara anggota Pansus RUU dari FKP lainnya Syamsul Bachri As'ad menengahi perbedaan pendapat kedua belah pihak dan mengusulkan nama Komisi ini merupakan gabungan dari kedua pendapat Menperindag dan anggota Pansus RUU yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Menurut Syamsul Bachri As'ad, yang diawasi adalah bentuk dan mekanisme pengawasan terhadap persaingan itu sendiri.<sup>27</sup>

Hal yang menarik terjadi dalam pembahasan tentang independensi KPPU. Tidak ada konflik atau perbedaan pendapat antara anggota Pansus RUU dengan pemerintah dalam hal status dan independensi anggota KPPU. Menurut Menperindag, KPPU nantinya merupakan komisi yang independen dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Keanggotaan KPPU diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan DPR RI.<sup>28</sup> Hanya saja anggota Pansus RUU sepakat bahwa status atau kedudukan KPPU adalah independen, artinya KPPU adalah sebuah lembaga yang lepas dari intervensi eksekutif. Anggota KPPU dengan posisinya yang independen tidak dapat dipengaruhi oleh pemerintah, dalam hal ini oleh presiden.

Permasalahan independensi lembaga KPPU menjadi sorotan anggota Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, karena salah satu kelemahan lembaga-lembaga negara di Indonesia adalah rawan terlibat kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh karena itu, anggota KPPU harus betul-betul menjalankan amanah dalam melindungi jalannya mekanisme pasar dari kejahatan praktek-praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat seperti pemberlakuan hambatan masuk (*barrier to entry*), persekongkolan tender, dan kartel, yang saat ini sering terjadi dilakukan oleh perusahaan besar dalam rangka mempertahankan posisi dominan mereka.

#### **D. Konflik Antara APTINDO dan Departemen Perindustrian**

---

<sup>27</sup> *Ibid*, h. 639.

<sup>28</sup> *Ibid*, h. 646, Menperindag Rahardi Ramelan menambahkan, bahwa anggota KPPU ini bukan hanya diangkat oleh presiden atas persetujuan DPR, tetapi justru dipilih oleh DPR untuk diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Pada bulan Januari 2008, Departemen perindustrian menerbitkan Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 02 Tahun 2009 tentang Pencabutan Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu. Dasar pertimbangan Menteri Perindustrian Fahmi Idris mencabut kebijakan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu yaitu dalam upaya menurunkan harga di tingkat konsumen.<sup>29</sup>

Departemen Perindustrian berasumsi, apabila pemerintah mencabut penerapan SNI wajib tepung terigu, maka biaya produksi produsen akan turun, dan pada akhirnya akan menurunkan harga jual tepung terigu, sehingga konsumen tepung terigu dari kalangan Industri Kecil dan Menengah (IKM) maupun dari kalangan konsumen rumah tangga dapat membeli tepung terigu dengan harga yang relatif lebih murah.

Pencabutan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu, ditenggarai oleh kenaikan harga gandum di pasar internasional sebesar 150% sejak awal tahun 2007, sehingga mengakibatkan kenaikan harga tepung terigu di dalam negeri sebesar 65% pada kurun waktu yang sama. Namun kebijakan Pencabutan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu tersebut ditentang oleh Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO), dengan alasan akan mengurangi kandungan nutrisi yang terkandung dalam tepung terigu sebagai bahan pangan.

Konflik antara APTINDO dan Departemen Perindustrian, tercermin dari sikap APTINDO yang menolak SK Menteri Perindustrian No 02 Tahun 2008 tersebut, dengan alasan penataan ulang SNI Wajib Tepung Terigu cukup dilakukan melalui revisi saja, tanpa harus mencabut kebijakan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu.

Direktur APTINDO Ratna Sari Loppies secara tegas menyatakan:

” APTINDO menyesalkan terbitnya Peraturan Menteri Perindustrian No. 02 Tahun 2008 ini. Kebijakan pencabutan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu dapat mengorbankan program nasional peningkatan gizi bangsa,

---

<sup>29</sup> Lihat Press Release Direktur Eksekutif APTINDO Ratna Sari Loppies, *Sikap APTINDO Atas SK Menteri Perindustrian No. 02 Tahun 2008 tentang Pencabutan Penerapan SNI Tepung Terigu*, 1 Februari 2008, h. 1.

dan kebijakan ini tidak efektif untuk menurunkan harga di tingkat konsumen, karena biaya fortifikasi (*cost of fortification*) penerapan SNI Wajib Tepung Terigu sangat murah, yaitu Rp 15/Kg.<sup>30</sup>

Ratna Sari Loppies menilai kebijakan Pencabutan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu berpotensi mengorbankan reputasi produsen tepung terigu nasional di mata internasional, yang telah diakui oleh Unicef sebagai pionir program fortifikasi bagi masyarakat. Menurut Ratna Sari Loppies, Peraturan Menteri Perindustrian tersebut disebabkan oleh adanya masukan yang salah dari pihak tertentu terhadap pemerintah dalam hal ini informasi yang salah kepada Presiden, dan menteri-menterinya.

Menurut Direktur Eksekutif APTINDO, Kebijakan Pencabutan Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu yang ditandatangani oleh Menteri Perindustrian Fahmi Idris ini, hanya menguntungkan kepentingan importir saja, sementara kepentingan industri tepung terigu dalam negeri sangat dirugikan apabila di lihat dari sisi iklim investasi.

Sampai dengan saat ini, sikap pemerintah masih tetap mengacu kepada Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 02 Tahun 2008, yang mencabut Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu. Departemen Perindustrian lebih memfokuskan kepada sisi jumlah pasokan (*supply*) tepung terigu, yang dapat dijangkau oleh masyarakat, baik yang dipasok oleh produsen industri tepung terigu nasional, maupun pasokan tepung terigu yang berasal dari impor. Konsekuensi yang harus diteima oleh pemerintah dan masyarakat Indonesia atas kebijakan pencabutan Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu adalah tidak adanya jaminan standar kandungan nutrisi tepung terigu yang berasal dari produk tepung terigu impor.

Sikap resmi APTINDO terhadap kebijakan pencabutan Penerapan Wajib SNI Tepung Terigu adalah:

1. Industri tepung terigu nasional/APTINDO tetap akan mempertahankan SNI dan fortifikasi sebagai bagian dari tanggungjawab sosial pada rakyat

---

<sup>30</sup> *Ibid*, h. 1.

Indonesia, dan sebagai penunjang program keamanan pangan (*food security*).

2. APTINDO menduga adanya masukan yang salah terhadap pemerintah dalam hal ini kepada Presiden dan Menteri-Menterinya tentang kebijakan yang harus dilakukan dalam mengantisipasi kenaikan harga gandum di pasar internasional.
3. Kebijakan Pencabutan SNI Wajib Tepung Terigu hanya menguntungkan kepentingan importir yang sepenuhnya sudah mempunyai SPPT SNI, dan mengorbankan kepentingan industri tepung terigu dalam negeri apabila dilihat dari sisi iklim investasi.
4. Deregulasi atas prosedur control atas SNI Wajib Tepung Terigu terhadap tepung terigu impor sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah.

Industri tepung terigu nasional menyampaikan permohonan maaf atas tingginya harga tepung terigu. Hal ini disebabkan oleh kenaikan harga gandum sebesar 150% di pasar internasional sejak awal tahun 2007. APTINDO menaikkan harga tepung terigu dalam negeri sebesar 65%, dan dilakukan secara bertahap selama tahun 2007 s/d 2008. Keadaan ini terpaksa dilakukan oleh produsen, karena biaya gandum dalam industri tepung terigu nasional mencapai 85%.<sup>31</sup>

**Tabel 4.1. Beberapa Peraturan dalam Pengelolaan Industri Tepung Terigu**

No.	Nama Peraturan	Tahun
1.	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	1999
2.	Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1995 Tentang Badan Urusan Logistik Sebagaimana Telah Diubah Dengan Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1997	1998
3.	Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2000 Tentang Standar Nasional Indonesia (SNI)	2000

---

<sup>31</sup> *Ibid*, h. 1.

4.	Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 153/MPP/Kep/5/2001 Tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu Sebagai Bahan Makanan (SNI 01.3751-2000/Rev. 1995 dan Revisinya)	2001
5.	Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 323/MPP/Kep/11.2001 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 153/MPP/Kep/5/2001 Tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu Sebagai Bahan Makanan (SNI 01.3751-2000/Rev. 1995 dan Revisinya)	2001
6.	Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor: 02/M-IND/PER/2008 Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 153/MPP/Kep/5/2001 Tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu Sebagai Bahan Makanan (SNI 01.3751-2000/Rev. 1995 dan Revisinya) Serta Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 323/MPP/Kep/11.2001 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 153/MPP/Kep/5/2001 Tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu Sebagai Bahan Makanan (SNI 01.3751-2000/Rev. 1995 dan Revisinya)	2008
7.	Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 10/PMK.011/2008 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Impor Dan/Atau Penyerahan Gandum dan Tepung Gandum/Terigu	2008
8.	Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 25/PMK/.011/2008 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Impor Dan/Atau Penyerahan Dalam Negeri Gandum Pos Tarif 1001.90.19.00	2008

Sumber: KPPU, Bulog, Depperin, Depdag, dan Depkeu (dari berbagai tahun).

## **BAB V**

### **EFEKTIVITAS DAN DAMPAK KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA DALAM MENGATUR INDUSTRI TEPUNG TERIGU NASIONAL**

#### **A. Efektivitas Kebijakan Negara Dalam Mengatur Industri Tepung Terigu**

Hubungan antara negara dan pengusaha-pengusaha besar pada masa transisi demokrasi mengalami perubahan yang signifikan. Demikian pula yang terjadi pada hubungan negara dengan pengusaha industri tepung terigu yang

selam ini dimonopli oleh Bulog beralih kepada semakin besarnya partisipasi pengusaha lokal non Bogasari Flour Mills untuk berbisnis tepung terigu, menyediakan kebutuhan tepung terigu sebagai bahan pangan masyarakat Indonesia. Di satu pihak, melemahnya kemampuan negara dan koalisi birokrat yang dominan untuk mendukung sistem monopoli dan ketidakpastian proteksi yang telah mendorong pertumbuhan kelompok perusahaan besar ini. Pada masa inilah waktu yang tepat bagi negara untuk mencabut beberapa fasilitas kapitalis politik demi memperbaiki kondisi ketidakpastian anggaran.

#### **A.1. Melemahnya Kekuatan Pemerintah di Hadapan Bogasari Flour Mills**

Ditetapkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di satu sisi telah merubah pola hubungan kapitalis politik Bogasari Flour Mills dengan Pemerintah pada era reformasi ini. Perubahan hubungan antara Pemerintah dan Bogasari Flour Mills, *pertama* disebabkan oleh perubahan struktur pasar dalam penyediaan gandum dan tepung terigu dari monopoli Bulog kepada mekanisme pasar.

*Kedua*, perubahan hubungan antara negara dan pengusaha ini terjadi justeru disebabkan oleh sikap inkonsisten pemerintah dalam mengatur swasta, seperti pencabutan Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu oleh Menteri Perindustrian sesuai dengan Peraturan Menteri Perindustrian No. 02 Tahun 2008, yang pada akhirnya memunculkan perlawanan dari APTINDO untuk tidak mau mengikuti pencabutan penerapan secara wajib SNI tepung terigu sebagai bahan makanan. Dengan kata lain penolakan kebijakan negara yang dibuat oleh Departemen Perindustrian mengindikasikan pelemahan posisi pemerintah di mata produsen tepung terigu nasional.

Sementara di sisi lain, Bogasari Flour Mills dan perusahaan-perusahaan lain terus melakukan perbaikan internal untuk lebih profesional dan mandiri tanpa menggantungkan pada pemerintah. Bahkan sebaliknya, terdapat kecenderungan pemerintah menggantungkan pemenuhan tepung terigu sebagai bahan pangan kepada industri tepung terigu dalam negeri, khususnya kepada Bogasri Flour Mills.

Sinyal pengalihan monopoli pengadaan tepung terigu dari negara kepada swasta tercermin kepada pengambilalihan tanggungjawab Bogasari Flour Mills dalam menyediakan kebutuhan tepung terigu nasional yang sebelumnya dikendalikan oleh Bulog. Pengalihan kekuasaan produksi dan distribusi tepung terigu tercantum dalam Keppres tahun No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan yang memangkas fungsi Bulog yang terbatas pada pengaturan penyediaan dan harga beras.

Merosotnya peran negara dalam pengadaan modal investasi pascaliberalisasi pangan membawa konsekuensi kepada penguatan posisi Bogasari Flour Mills. Negara tetap menempatkan Bogasari Flour Mills untuk berpartisipasi dalam pengadaan tepung terigu dalam negeri, karena posisi P.T. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills merupakan produsen tepung terigu yang mampu memenuhi kebutuhan konsumsi pangan dalam negeri selain beras. Tepung terigu saat ini tidak hanya sebagai komoditas pangan bagi sebagian masyarakat Indonesia, tetapi lebih dari itu tepung terigu telah menjadi komoditas politik (*political goods*), sehubungan dengan banyaknya masyarakat yang menggunakan produk turunan tepung terigu sebagai lahan untuk mencari penghasilan.

#### **A.2. Inkonsistensi Departemen Perindustrian Dalam Mengatur Industri Tepung Terigu Nasional**

Kebijakan Departemen Perindustrian dalam mengatur industri tepung terigu dalam hal penerapan SNI berlangsung tidak konsisten. Sikap inkonsistensi Departemen Perindustrian ini terlihat dalam penetapan kebijakan tentang penerapan secara wajib SNI pada tepung terigu sebagai bahan makanan.

Perubahan penerapan SNI dari wajib menjadi tidak wajib berlangsung hanya dalam hitungan hari, pada akhirnya memperlemah posisi Departemen Perindustrian di hadapan industri tepung terigu nasional khususnya di hadapan Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan dominan. Kelemahan sikap Departemen yang tidak tegas tersebut disikapi dengan sikap penolakan Bogasari Flour Mills dan APTINDO untuk tetap menerapkan secara wajib SNI pada tepung terigu sebagai bahan makanan.



Kronologis pencabutan penerapan secara wajib SNI pada tepung terigu diawali oleh rapat Koordinasi Stabilisasi Pangan Pokok pada tanggal 14 Januari 2008, yang pada intinya akan mengevaluasi penerapan secara wajib SNI dan pengawasan tepung terigu. Isi rapat Koordinasi Pangan Pokok yang dihadiri oleh Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra), Menteri Kesehatan, Menteri Perdagangan, Sekjen Depperin, Dirjen IKM, Kepala Badan Litbang Industri, Dirjen IAK tersebut menghasilkan kesepakatan sebagai berikut:

1. Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu diperlukan dalam rangka mendukung program perbaikan gizi masyarakat yang dicanangkan oleh Departemen Kesehatan yang diberlakukan baik terhadap produk tepung terigu dalam negeri maupun impor (*equal treatment*).
2. Untuk menekan harga jual tepung terigu, ketentuan mengenai pengawasan peredaran tepung terigu dengan mencantumkan Nomor Registrasi Produk (NRP) dan Surat Pendaftaran Barang (SPB) perlu ditinjau kembali.<sup>32</sup>

Tetapi pada tanggal 24 Januari 2008, Menteri Perindustrian Fahmi Idris menetapkan kebijakan yang bertolak belakang dengan kesimpulan poin (1) hasil rapat Koordinasi Stabilisasi Pangan Pokok tentang perlunya penerapan SNI pada tepung terigu. Menperin Fahmi Idris mengeluarkan Peraturan Menteri Perindustrian No. 02 Tahun 2008 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 153 Tahun 2001 tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu.<sup>33</sup>

Keputusan Menteri Perindustrian (Menperin) Fahmi Idris ini memunculkan reaksi keras dari APTINDO dan Bogasari Flour Mills, karena mereka menganggap kebijakan Menperin ini tidak konsisten dan dapat menyebabkan penurunan gizi masyarakat. Selain itu, APTINDO berpendapat kebijakan

---

<sup>32</sup> Lihat lampiran mengenai surat Menteri Perindustrian Fahmi Idris kepada Menko Bidang Perekonomian Boediono dan Menteri Pertanian Anton Apriantono perihal SNI Wajib Tepung Terigu, tanggal 21 Januari 2008, h.2.

<sup>33</sup> Lihat lampiran peraturan menteri Perindustrian Republik Indonesia No. 02/M-IND/PER/1/2008 tentang Pencabutan Keputusan Menperindag No. 153/MPP/Kep/5/200 tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu Sebagai bahan makanan (SNI 01.3751-2000/Rev.1995) dan Revisinya, h.1.

pencabutan SNI tepung terigu hanya akan menguntungkan importir tepung terigu, dan berpotensi mengurangi nilai penjualan industri tepung terigu nasional.

Sebagai wujud protes terhadap kebijakan pencabutan penerapan SNI pada tepung terigu sebagai bahan makanan, dan tanggungjawab sosial kepada masyarakat pengguna tepung terigu, seluruh produsen tepung nasional yang terhimpun dalam APTINDO tetap melakukan fortifikasi sejumlah zat nutrisi sebagaimana pemberlakuan SNI pada tepung terigu. APTINDO berpandangan biaya yang dikeluarkan untuk melakukan fortifikasi masih cukup murah dan tidak signifikan dijadikan alasan untuk menekan harga tepung terigu.

### **A.3. Efektivitas KPPU Dalam Mengendalikan Dominasi Bogasari Flour Mills**

KPPU sebagai institusi yang paling bertanggungjawab dalam mengawasi perilaku produsen dominan termasuk Bogasari Flour Mills, untuk mengetahui ada tidaknya indikasi pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka kegiatan investigasi merupakan aktivitas yang mutlak dilakukan.

Teknis investigasi yang dilakukan oleh KPPU berawal dari adanya temuan penguasaan pangsa pasar (*market share*) Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu nasional yang selalu berada di atas ambang toleransi 50%, sebagaimana tercantum dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 25 ayat (2).<sup>34</sup> Selama ini rata-rata pangsa pasar Bogasari Flour Mills rata-rata berkisar 70% per tahun.

Tata cara penanganan perkara atau investigasi dilakukan sesuai dengan prosedur yang tercantum dalam UU No. 5 tahun 1999, pasal 39 ayat (4) yaitu mendengarkan keterangan saksi. Menurut Franciscus Welirang, *Vice President Director* P.T. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills, dalam masa tugas KPPU periode 2000-2005, investigator KPPU pernah melakukan pemeriksaan

---

<sup>34</sup> Dalam UU No. 5 Tahun 1999, Bab V tentang Posisi Dominan, pada pasal 25 ayat (2) secara tegas disebutkan pelaku usaha memiliki posisi dominan apabila satu pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha menguasai 50% (limapuluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Dengan demikian, kekuatan pangsa pasar Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu yang setiap tahunnya rata-rata sebesar 70% dapat diinvestigasi seandainya menggunakan posisi dominan untuk menghambat pelaku usaha lain.

awal kepada Bogasari Flour Mills berkaitan dengan isu penguasaan pangsa pasar yang dominan yang diakhawatirkan akan mengendalikan pasar tepung terigu nasional.<sup>35</sup>

Hasil investigasi KPPU kepada Bogasari Flour Mills apabila mengacu kepada pernyataan Welirang menunjukkan bahwa Bogasari Flour Mills tidak sepenuhnya terbukti melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, karena meskipun Bogasari Flour Mills merupakan perusahaan dominan yang memiliki pangsa pasar lebih dari ambang toleransi 50% yaitu rata-rata 70% per tahun, tetapi Bogasari Flour Mills tidak membatasi pasar dan pengembangan teknologi.

Tetapi dalam hal lain, terdapat indikasi Bogasari Flour Mills yang didukung oleh produsen tepung terigu yang masuk dalam keanggotaan APTINDO untuk menghambat produsen baru tepung terigu untuk masuk ke pasar domestik, diantaranya dengan dilayangkannya surat keberatan Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan tepung terigu dominan kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) atas pencabutan Daftar Negatif Investasi (DNI) industri tepung terigu.

Surat keberatan yang dilayangkan Franciscus Welirang yang mewakili Bogasari Flour Mills kepada Kepala BKPM, disebabkan oleh sikap BKPM yang telah mencabut Daftar Negatif Investasi (DNI) industri tepung terigu dengan memberikan izin pembukaan pabrik baru bagi P.T. Asia Raya, berlokasi di Sidoarjo dengan kapasitas produksi terpasang sebesar 72.000 ton/tahun, P.T. Purnomo Sejati, berlokasi di Sidoarjo dengan kapasitas produksi terpasang sebesar 120.000 ton/tahun, P.T. Fugui Flour and Grain (Wings Group), berlokasi di Gresik dengan kapasitas produksi terpasang sebesar 27.000 ton/tahun, dan

---

<sup>35</sup> Dalam wawancara dengan Wakil Presiden Direktur Indofood Sukses Makmur April 2008, Welirang menjelaskan bahwa asumsi yang dikenakan oleh KPPU untuk menekan Bogasari Flour Mills tidak kuat, karena dominasi Bogasari Flour Mills tidak ditujukan untuk membatasi perusahaan lain untuk masuk ke pasar tepung terigu nasional. Sependapat dengan Welirang, Ratna Sari Loppies, Direktur Eksekutif APTINDO yang juga salah satu pengurus produsen tepung terigu nasional P.T. Siboga Raturaya, menjelaskan bahwa di lapangan, keempat produsen tepung terigu yang ada saling bersaing secara bebas memasarkan produk tepung terigu kepada masyarakat tanpa membagi-bagi jatah wilayah pemasaran.

kepada P.T. Kwala Intan, berlokasi di Asahan dengan kapasitas produksi terpasang sebesar 90.000 ton/tahun.

Negara melalui KPPU dapat menganalisis efektivitas pengenaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 kepada Bogasari Flour Mills sesuai dengan temuan KPPU di lapangan. KPPU dapat menyelidiki secara mendalam mengenai ada tidaknya dugaan hambatan masuk yang mungkin dilakukan Bogasari Flour Mills melalui penerapan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD)

BMAD yang direkomendasikan oleh Komite Anti Dumping Indonesia (KADI) kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan, dapat dijadikan sebagai alasan yang kuat bagi KPPU untuk mengingatkan Bogasari Flour Mills untuk tidak melakukan hambatan masuk bagi tepung terigu impor. Efektivitas KPPU dalam mengawasi industri tepung terigu yang didominasi Bogasari Flour Mills sangat tergantung dari kemampuan KPPU dalam memahami tindakan-tindakan yang dilakukan Bogasari Sebagai perusahaan dominan.

Kebijakan persaingan usaha menjadi alat politik yang sangat kuat bagi KPPU untuk menegakan hukum persaingan usaha bagi Bogasari Flour Mills dan produsen tepung terigu lainnya, apabila terbukti melanggar pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Permasalahan yang harus diantisipasi adalah kelemahan atau ketidaktegasan dari aparat KPPU apabila membiarkan aktivitas-aktivitas Bogasari Flour Mills yang mengarah kepada praktek-praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

KPPU sebagai perwakilan negara yang bertugas mengawasi persaingan usaha harus bersikap tegas dan tidak terpancing dalam konflik yang terlalu besar dengan lembaga lain seperti potensi konflik KPPU dengan Departemen Perindustrian dalam hal penerapan secara wajib SNI pada tepung terigu sebagai bahan makanan. Penerapan secara wajib SNI pada tepung terigu sebagai bahan makanan diduga akan menguntungkan perusahaan Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan dominan, karena akan menghambat masuk tepung terigu impor sebagai pesaing Bogasari Flour Mills.

Konflik lain yang mungkin terjadi antara KPPU dengan KADI berkenaan dengan desakan APTINDO dan Bogasari Flour Mills dalam pengenaan BMAD juga harus difahami secara bijaksana. KPPU harus bersikap tegas dan memposisikan dengan kuat sebagai lembaga negara yang ditugaskan untuk mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Masing-masing lembaga negara mempunyai tujuan yang sama yaitu kekuatan atau legitimasi yang diberikan negara ditujukan untuk membela kepentingan masyarakat. Oleh karena itu benturan-benturan kepentingan yang terjadi antar lembaga negara dalam mengatur industri tepung terigu nasional harus dilakukan dalam persepsi yang sama, yaitu dalam upaya mendahulukan kepentingan publik.

## **B. Reformasi Politik Dan Pemecahan Krisis Kelembagaan Era Reformasi**

Kelemahan institusionalisasi dan kontrol pemerintah kepada swasta, pada akhirnya mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan negara dalam mengendalikan pengusaha tepung terigu nasional. Salah satu unsur yang penting dimiliki oleh pemerintah dalam mengelola negara adalah kemampuan pemerintah dalam mengendalikan penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh masyarakat, termasuk swasta, dengan cara menegakkan keadilan berdasarkan kekuatan hukum yang bersifat memaksa. Untuk memperbaiki dan membangun pemerintah yang adil dan berwibawa, maka:

*Pertama*, tatakelola pemerintah yang baik (*good corporate governance*) dapat tercapai apabila dilakukan reformasi dalam lembaga kepresidenan berikut anggota kabinetnya, dengan cara memilih presiden yang memiliki integritas moral yang baik, dengan parameter presiden dan anggota kabinetnya terbebas dari kasus-kasus korupsi, kolusi, nepotisme. Presiden dan anggota kabinet yang akan dipilih juga harus tanggap dan profesional dalam mengatasi problem-problem ekonomi, politik, sosial dan keamanan bangsa.

Inkonsistensi kebijakan yang dilakukan Menteri Perindustrian dalam soal penerapan SNI pada tepung terigu sebagai bahan pangan akan memperlemah kewibawaan pemerintah, karena alasan pemerintah mencabut penerapan SNI sangat lemah dan tidak seimbang dengan dampak negatif yang akan diterima

oleh masyarakat berupa resiko kekurangan gizi yang sedang diperjuangkan oleh pemerintah sendiri.

*Kedua*, melakukan perubahan sistem pengawasan terhadap pejabat pemerintah di berbagai level birokrasi, baik pusat maupun daerah, melalui kontrol ketat dari elemen masyarakat seperti Mahasiswa, Ormas, LSM, termasuk insan pers dengan dukungan pemenuhan fungsi lembaga DPR RI sebagai pengawas utama eksekutif.

*Ketiga*, melakukan netralisasi birokrasi sipil dan militer terhadap partai politik, sehingga birokrasi sipil dan militer dapat menjalankan fungsi-fungsinya sebagai pelayan publik (*public servant*) dengan penuh tanggungjawab. Salah satu contohnya adalah jaminan netralisasi atau independensi anggota KPPU dari pengaruh pemerintah dan swasta dalam melaksanakan tugas-tugas pengawasan undang-undang persaingan usaha, sehingga terhindar jeratan KKN yang mungkin saja dilakukan oleh pengusaha dominan.

Keberhasilan Korea Selatan dan Thailand untuk keluar dari krisis ekonomi dan politik, perlu ditiru oleh pemerintah Indonesia. Pemerintah kedua negara itu melakukan berbagai tindakan dalam upaya memulihkan kepercayaan politik rakyatnya melalui pergantian kepala negara atau kepala pemerintah. Inisiatif rakyat Korea Selatan dan Thailand menyumbangkan emas dan dollar Amerika Serikat kepada pemerintahnya, merupakan bukti kepercayaan politik rakyat mereka terhadap negara pemimpin mereka.

Pemulihan kepercayaan pasar dan publik melalui kabinet, ditentukan oleh rekrutmen menteri yang profesional di bidangnya masing-masing, yang dipercaya mampu bekerja secara optimal, dan mampu bekerjasama dengan para menteri yang lain. Dengan demikian, keahlian, visi yang luas, misi yang rasional, dan kepercayaan publik menjadi prasyarat utama dan merekrut calon anggota kabinet.

Fungsi kontrol DPR terhadap penguasa melalui pengawasan kepada pemerintah, birokrasi sipil dan militer, memerlukan penegakan dan pemenuhan hak-hak DPR, mulai dari hak bertanya dan inisiatif, sampai kepada hak

menyarankan dan melakukan angket. Inisiatif fraksi-fraksi yang ada DPR RI pascajatuhnya rezim Orde Baru untuk menyusun RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, merupakan salah satu peristiwa bersejarah dalam penyusunan undang-undang di Indonesia. UU No. 5 Tahun tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diharapkan dapat melindungi masyarakat dari tekanan kapitalisme politik. Yang tidak profesional dan efisien.

Untuk mendukung efektivitas kontrol DPR dengan menggunakan hak-haknya tersebut diperlukan pengimbangan keberpihakan anggota DPR kepada rakyat dan pemerintah. Anggota DPR harus sadar bahwa keberadaan mereka di lembaga legislatif karena mereka dipilih oleh rakyat, oleh karena itu mereka harus berpihak kepada rakyat sekaligus mampu memperjuangkan aspirasi rakyat. Bersamaan dengan itu, tata tertib di DPR perlu disesuaikan untuk menjamin pemenuhan hak-hak rakyat.

Peningkatan efektivitas kontrol lembaga DPR terhadap pemerintah dan birokrasi, ditujukan supaya pemerintah dapat melangkah dengan benar, sesuai dengan kehendak rakyat, di samping ditujukan untuk meminimalisir kesalahan dalam mengambil kebijakan publik. Oleh karena itu setiap rencana kebijakan pemerintah, seperti Keputusan Presiden (Keppres) dan Keputusan Menteri (Kepmen), memerlukan persetujuan atau pertimbangan DPR.

Pengembangan institusi termasuk di dalamnya *enforcement mechanism* harus menjadi agenda utama dalam proses rekonstruksi ekonomi Indonesia guna mempertahankan pertumbuhan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Tetapi dalam pelaksanaan reformasi ekonomi pelbagai masalah muncul terutama berkaitan dengan masalah *time inconsistency* yang selalu menghasilkan kelompok yang dimenangkan dan dikalahkan (*winners and losers*), dimana tidak setiap segmen dari masyarakat mempunyai kemampuan yang sama untuk mengatasi masalah dalam masa transisi. Oleh karena itu masalah *sequencing*, *timing* dan mekanisme kompensasi menjadi elemen penting dalam reformasi institusi.

### **C. Dampak Kebijakan Persaingan Usaha Terhadap Industri Tepung Terigu**

Berdasarkan hasil penelitian ini, kebijakan liberalisasi pangan yang diatur dalam Keppres RI No. 19 Tahun 1998 dan kebijakan persaingan usaha pada yang ditetapkan pemerintah melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berdampak pada dua hal yaitu:

*Pertama*, dari sisi ekonomi. Implementasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan dampak positif terhadap perilaku produsen tepung terigu nasional, khususnya Bogasari Flour Mills ke arah industri yang lebih mandiri, setelah selama tiga dasawarsa mendapat proteksi dari pemerintah. Meskipun Bogasari Flour Mills dan APTINDO melakukan reaksi terhadap pemberian izin baru pabrik tepung terigu yang dilakukan pemerintah, melalui pencabutan Daftar Negatif Investasi (DNI) oleh BKPM.

*Kedua*, dari sisi politik kebijakan persaingan usaha menimbulkan konflik baru diantara sesama lembaga-lembaga negara. Diantaranya tercermin dari munculnya perbedaan pandangan antara KPPU dengan Departemen Perindustrian dan Perdagangan tentang kewajiban SNI dan Fortifikasi tepung terigu.

KPPU sebagai institusi pengawas persaingan usaha menduga bahwa munculnya Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu dan Peraturan No. 962 Tahun 2003 tentang kewajiban untuk mendaftarkan produk tepung terigu dengan kemasan kurang dari 500 kg dan atau 500 liter adalah bentuk hambatan masuk (*barriers to entry*) bagi tepung terigu impor dan produsen tepung terigu baru di Indonesia. Kebijakan hambatan masuk bagi pesaing dalam bisnis tepung terigu seperti ini, dalam kondisi tertentu dapat mengganggu implementasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Konflik atau perbedaan pandangan lainnya terjadi antara Komite Anti Dumping Indonesia (KADI), sebuah lembaga di bawah Depperindag, dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menyangkut usulan



pemberlakukan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD). Menurut Bappenas, pengenaan BMAD sebagai bentuk hambatan masuk pada akhirnya akan memperkuat posisi dominan perusahaan Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu nasional, sehingga kondisi persaingan usaha yang sehat dalam industri tepung terigu nasional tidak semakin jauh dari harapan.

Berdasarkan hasil penelitian disertasi ini, setidaknya-tidaknya terdapat 3 (tiga) dampak ekonomi yang signifikan pascaliberalisasi pada industri tepung terigu di Indonesia, yaitu perubahan status industri tepung terigu nasional, perubahan struktur pasar industri tepung terigu nasional seiring dicabutnya Daftar Negatif Investasi (DNI) industri tepung terigu oleh BKPM, dan perubahan *trend* penjualan tepung terigu nasional akibat masuknya tepung terigu impor dalam jumlah besar.

Pascaliberalisasi pangan, pemerintah melakukan pembenahan terhadap status industri tepung terigu nasional. Amanat Keppres RI No. 19 Tahun 1998 yang menghapus tata niaga Bulog dalam pengadaan tepung terigu mengharuskan seluruh produsen tepung terigu nasional yaitu P.T. ISM Bogasari Flour Mills, P.T. Berdikari Sari Utama (P.T. Eastern Pearl Flour Mills), P.T. Panganmas Inti Persada, dan P.T. Sriboga Raturaya mencari bahan baku sendiri, melakukan proses produksi, memasarkan dan mendistribusikan produknya secara mandiri (*fully self management*)

Selama tata niaga, Bulog ditunjuk sebagai importir tunggal pengadaan gandum dan tepung terigu. Sedangkan Bogasari Flour Mills dan Berdikari sebagai produsen penggiling. Setelah gandum diolah menjadi tepung terigu, Bulog kembali mendistribusikan tepung terigu ke seluruh wilayah Indonesia. Sehingga pola pengadaan dan pendistribusian tepung terigu selama tata niaga sepenuhnya dikendalikan oleh Bulog (*controlled by Bulog*), sementara produsen tepung terigu hanya berperan sebagai penerima jasa giling saja.

Dampak lain dari liberalisasi pada industri tepung terigu nasional adalah perubahan pada jenis output produksinya. Dimana seluruh produsen tepung terigu di Indonesia saat ini tidak hanya memproduksi tepung terigu saja, tetapi

mulai memproduksi produk turunan tepung terigu (industri pangan berbasis produk pertanian dan jasa terkait). Saat ini Bogasari Flour Mills memiliki kapasitas produksi terpasang sebesar 3,6 juta ton dengan estimasi pangsa pasar rata-rata 70% per tahun. Disusul oleh Berdikari Sari Utama yang memiliki kapasitas terpasang sebesar 0,64 juta ton dengan estimasi pangsa pasar 10% per tahun. Sriboga Raturaya 0,333 juta ton diperkirakan memiliki pangsa pasar 5% per tahun dan terakhir panganmas memiliki kapasitas terpasang sebesar 0,22 juta ton dengan kekuatan pangsa pasar 5% per tahun.

Untuk lebih memperkuat pangsa pasar di setiap daerah, Bogasari Flour Mills juga melakukan kerjasama dengan pihak swasta setempat untuk menjalin kerjasama dengan menjadi distributor (*Joint Operation Depot / JOD*). Saat ini tercatat terdapat 34 JOD yang tersebar di seluruh pelosok tanah air, mulai dari pulau Sumatera, Jawa, Bali, Lombok dan Kalimantan.

Pascaderegulasi pangan, dampak yang sangat kentara dari liberalisasi pangan adalah pembukaan izin baru dari BKPM berupa penambahan produsen baru diluar Panganmas dan Sriboga yang sudah lebih dulu beroperasi pada tahun 1997 dan 1998. BKPM selaku institusi yang berwenang mengeluarkan izin investasi bagi swasta yang ingin berbisnis di Indonesia.

Pada tahun 2005, BKPM memberikan izin usaha baru kepada pihak swasta yang akan meramaikan industri tepung terigu di Indonesia. Izin pabrik baru tepung terigu tersebut diberikan kepada :

1. PT. Asia Raya, berlokasi di Sidoarjo dengan kapasitas produksi terpasang sebesar 72.000 ton/tahun.
2. PT. Purnomo Sejati, berlokasi di Sidoarjo dengan kapasitas produksi terpasang sebesar 120.000 ton/tahun.
3. PT. Fugui Flour and Grain (Wings Group), berlokasi di Gresik dengan kapasitas produksi terpasang sebesar 27.000 ton/tahun.
4. PT. Kwala Intan, berlokasi di Asahan dengan kapasitas produksi terpasang sebesar 90.000 ton/tahun.

Total investasi yang dikeluarkan untuk membangun pabrik tepungterigu oleh P.T. Asia Raya, adalah Rp 10 miliar. P.T. Purnomo Sejati Rp 24 miliar. P.T.

Fugui Flour&Grain Indonesia US\$ 37,5 juta. P.T. Kwala Intan New Grain US\$ 13,8 juta.

Kebijakan BKPM tersebut mendapatkan reaksi keras dari Direktur Eksekutif APTINDO, Ratna Sari Loppies dengan alasan-alasan sebagai berikut: *Pertama*, kapasitas terpasang seluruh pabrik tepung terigu yang sudah ada masih mencukupi, sehingga apabila izin baru diberikan dikhawatirkan akan *over supply* dan berpotensi menurunkan harga.

Menurut catatan APTINDO dari empat produsen tepung terigu yang sudah ada yakni Bogasari Flour Mills, Eastern Pearl Flour Mills, Panganmas Inti Persada, dan Sriboga Raturaya, kapasitas produksi gilingnya yang terpakai rata-rata baru mencapai 67% atau sekitar 4,3 juta ton, dengan total investasi Rp 7 triliun.

*Kedua*, Ratna Sari Loppies mewakili PT. Sriboga Raturaya dan produsen tepung terigu yang memiliki Volume produksi kecil lainnya yakni PT. Berdikari Sari Utama dan PT. Panganmas Inti Persada mempertanyakan, sikap BKPM yang masih mengeluarkan izin baru pendirian pabrik tepung terigu di tengah persaingan usaha yang tidak sehat di dalam negeri dengan masuknya tepung terigu secara *dumping* yang belum selesai penangannya.

*Ketiga*, produsen baru diperkirakan akan mendapatkan kesulitan akibat tingginya harga bahan baku gandum yang selama ini di impor dari Australia melalui *Australian Wheat Board (AWB)* . Sementara harga terigu impor lebih murah dibandingkan harga jual gandum, karena mereka dapat memperoleh gandum langsung dari petani, sementara importir harus memperolehnya melalui AWB.

Di sisi lain, di dalam negeri konsumen menikmati harga beli yang rendah akibat rendahnya harga tepung terigu impor. Berdasarkan data BPS, volume penjualan tepung terigu impor mengalami peningkatan penjualan dari tahun ke tahun. Sebagai contoh penjualan tepung terigu pada kuartal I tahun 2004 mencapai 74.779 ton menjadi 139.298 ton pada periode yang sama pada tahun

2005. Artinya peningkatan penjualan tepung terigu impor ini juga memperbesar pangsa pasar tepung terigu impor dari 9,09% per kuartal 2004 menjadi 15,74% per periode yang sama di tahun 2005.

Trend utilisasi pabrik tepung terigu nasional secara keseluruhan rata-rata 67% per tahun, artinya dari kapasitas produksi terpasang dari keempat produsen yang sudah ada tersisa 33% yang belum terpakai. Atau dari kapasitas terpasang 6,45juta ton, yang terpakai hanya 4,3 juta ton, masih terdapat kapasitas giling gandum menjadi tepung terigu yang menganggur di dalam negeri sekitar 2,15 juta ton per tahun. Berdasarkan data yang dihimpun dari APTINDO, utilisasi pabrik tepung terigu nasional tahun 1999 sebesar 49%, tahun 2000 sebesar 57%, tahun 2001 sebesar 60%, tahun 2002 sebesar 79%, tahun 2003 sebesar 55%, tahun 2004 sebesar 79% dan tahun 2005 naik menjadi 95%.

Perubahan pangsa pasar tepung terigu nasional pascaderegulasi lebih disebabkan oleh masuknya tepung terigu impor yang signifikan dimanfaatkan oleh importer. Selama kurun waktu tujuh tahun berjalan sejak liberalisasi pangan tepung terigu ditetapkan dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2005, trend pangsa pasar tepung terigu impor masuk ke Indonesia dibandingkan tepung terigu lokal cenderung fluktuatif dari tahun ke tahun.

Tahun 1999 perbandingan pangsa pasar tepung terigu nasional dan impor adalah 86%:14%, tahun 2000 perbandingannya sebesar 85%:15%, tahun 2001 perbandingannya 91,5%:8,5%, tahun 2002 perbandingannya sebesar 90,1%:9,9%, tahun 2003 perbandingannya sebesar 89,5%:10,5%, tahun 2004 perbandingannya sebesar 90,7%:9,3% dan tahun 2005 perbandingannya sebesar 86%:14%. Perincian pangsa pasar industri tepung terigu nasional tahun 2005 adalah Bogasari 65,3%, Berdikari 12,4%, Sriboga 4,4%, Panganmas 3,9% dan Impor 14,1%.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) jumlah impor tepung terigu Indonesia dari tahun ke tahun cukup tinggi, yaitu rata – rata 323 ribu Mton per tahun. Dan saat ini Indonesia merupakan Negara ketiga terbesar pengimpor tepung terigu dunia di bawah Yaman dan Libya.

## **D. Konflik-Konflik Antarlembaga Negara Pascakebijakan Persaingan Usaha**

Kebijakan persaingan usaha yang ditetapkan pemerintah pada tahun 1999 dalam implementasinya pada kenyataannya menimbulkan banyak reaksi dari lembaga-lembaga negara yang turut berkepentingan di dalamnya. Dari penelitian ini, terdapat dua konflik yang terjadi antar lembaga negara pertama, konflik antara KPPU dengan Depperindag dan Depkes menyangkut Standarisasi Nasional Indonesia (SNI) dan Fortifikasi Tepung Terigu. Kedua, konflik antara Komite Anti Dumping Indonesia (KADI) sebuah lembaga di bawah Departemen Perdagangan dengan Bappenas tentang usulan pemberlakuan Bea Masuk Anti Dumping yang menurut Bappenas sebagai bentuk keberpihakan KADI terhadap posisi Bogasari Flour mills.

### **D.1. Konflik Antara KPPU Dengan Depperindag**

Permasalahan utama konflik antara KPPU dan Depperindag adalah menyangkut isu persaingan usaha. KPPU sebagai institusi pengawas persaingan usaha menilai bahwa Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu sebagai bentuk hambatan masuk bagi tepung terigu pesaing Bogasari Flour Mills. Menurut KPPU, Peraturan Menperindag No. 153 ini dinilai sebagai bentuk hambatan masuk (*barriers to entry*) bagi tepung terigu impor atau produsen tepung terigu baru di luar produsen yang sudah ada sebelumnya. Alasan KPPU mengenai keberatannya terhadap Peraturan Menperindag No. 153 tersebut karena kewajiban pemberlakuan SNI Wajib Tepung Terigu membutuhkan investasi yang besar dalam hal teknologi yang harus ditanggung oleh perusahaan baru dan importir. Disamping itu SNI Tepung Terigu membutuhkan tambahan biaya produksi yang cukup besar, terutama bagi produsen kecil nasional di luar Bogasari Flour Mills dan tepung terigu impor.

Keberatan KPPU terhadap Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 adalah efektifitas fortifikasi tepung terigu dengan kewajiban menambahkan beberapa zat nutrisi yang tidak dapat dibuktikan secara valid. Menurut KPPU kebijakan SNI Wajib Tepung Terigu tidak memiliki batasan waktu yang jelas, sehingga pembatasan kebijakan pemberlakuan SNI yang mengangkat isu

fortifikasi hanya akan menguntungkan perusahaan dominan dalam hal ini Bogasari Flour Mills.<sup>36</sup>

Sementara itu Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO) mendesak Depperindag untuk tetap memberlakukan SNI Wajib Tepung Terigu dengan alasan demi keselamatan dan keamanan produk tepung terigu yang beredar di Indonesia baik yang berasal dari dalam negeri atau impor. APTINDO membuktikan bahwa selama tahun 2003 produsen tepung terigu Australia (Manildra) dan importirnya telah mendatangkan tepung terigu yang tidak memenuhi standar SNI. Kepala Bidang Akreditasi Pusat Standarisasi dan Akreditasi Depperindag menyatakan Depperindag telah menarik 4 (empat) tepung terigu impor karena berdasarkan uji laboratorium tidak memenuhi standar SNI.<sup>37</sup>

## **D.2. Konflik Kepentingan Antara Bappenas Dengan Depperindag**

Pihak Bappenas yang diwakili oleh Deputi Bidang Produksi, Perdagangan, dan Prasarana Bambang Bintoro Soedjito, mempertanyakan hasil penelitian Depperindag melalui Komite Anti Dumping Indonesia (KADI) mengenai Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) komoditas tepung terigu dari Australia, Uni Eropa, dan Uni Emirat Arab. Pertimbangan pengenaan BMAD oleh KADI menurut Bambang Bintoro Soedjito dinilai sangat lemah dan terkesan hanya menguntungkan atau mempertimbangan kepentingan P.T. Infood Sukses Makmur/Bogasari Flour mills demikian isi surat resmi Bappenas kepada Departemen Perindustrian dan Perdagangan pada tanggal 5 Desember 20021. Menurut Bappenas, kelemahan analisis KADI adalah pada perhitungan kerugian (*injury*) pada produsen nasional.

---

<sup>36</sup> Dalam SK Menperindag No. 153 Tahun 2001 Pasal 6, waktu persiapan SNI Wajib Tepung Terigu adalah 6 bulan. Menurut KPPU program SNI Wajib Tepung Terigu dengan fortifikasi ini tidak mempunyai batas waktu yang jelas. Bahwa tidak adanya pembatasan waktu yang jelas dalam penerapan SNI tepung terigu ini akan menyulitkan pengukuran kinerja dan efektifitas program SNI itu sendiri. Dan program SNI ini diduga dilakukan atas dasar argumentasi empiris yang lemah dan atau belum tersosialisasi dengan baik.

<sup>37</sup> Berdasarkan pengamatan Depperindag, produk impor yang memenuhi persyaratan SNI itu adalah tepung terigu produsen Manildra (Australia) dengan merek Kookabura, dan merek lainnya adalah Kuda, Lengfeng wheat Flour, dan AFM Wheat Flour.

Bappenas mencontohkan salah satu kelemahan analisa KADI adalah pangsa pasar (*market share*). Dalam penelitian KADI, disebutkan bahwa pangsa pasar produsen dalam negeri menurun akibat masuknya produk impor. Padahal, kesimpulan itu hanya berlaku untuk Bogasari Flour Mills, karena untuk tiga produsen lainnya justru terjadi kenaikan pangsa pasarnya pada tahun 2000, yaitu dari sembilan persen menjadi 18 persen.<sup>38</sup>

Ketua KADI Diah Maulida, yang juga Kepala badan Pengembangan Ekspor Nasional (BPEN), menepis tuduhan yang dilontarkan oleh Bappenas. Menurut Diah Maulida, KADI membuat kajian itu tidak ditujukan untuk membela kepentingan Bogasari Flour Mills. Proses investigasi yang dilakukan oleh KADI dengan cermat dan teliti, karena jika tidak hal itu berisiko digugat oleh WTO dan oleh negara yang dirugikan. Diah justru menilai pihak Bappenas memiliki persepsi berbeda dalam melihat dan membuat perhitungan mengenai kerugian (*injury*) yang diderita produsen nasional.

Menurut KADI, jika pengenaan BMAD untuk ketiga negara eksportir tepung terigu itu diberlakukan, hal itu jelas tidak akan membuat lahirnya monopoli oleh Bogasari Flour Mills. Menurut KADI, yang dikenakan BMAD hanya beberapa negara. Sementara pengeksportir tepung terigu yang masuk ke Indonesia itu banyak, yakni 30 negara. Realitanya, suplai tepung terigu di dalam negeri tetap banyak, sehingga kegiatan produksi bagi industri yang menggunakan bahan baku tepung terigu sampai saat ini tidak terganggu. Seandainya asumsi Bappenas itu benar, bahwa KADI hanya menguntungkan salah satu produsen besar di dalam negeri, maka teorinya pasokan terigu di pasar lokal akan berkurang.

Selanjutnya Diah Maulida menyatakan:

“Mengapa penilaian Bappenas atas hasil kajian KADI itu disampaikan setelah KADI mengeluarkan putusan final? Seharusnya penilaian Bappenas itu disampaikan pada saat KADI melakukan proses investigasi Karena apabila sudah menjadi keputusan final, KADI pun tidak dapat mengubah keputusan pengenaan BMAD tersebut.”<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Lihat [www.kompas.com](http://www.kompas.com) tentang Konflik Antara Bappenas dan KADI, h. 1

<sup>39</sup> *Ibid*, h. 2.

Akan tetapi Menperindag Rini Suwandi, mengirim surat kepada Menteri Keuangan Boediono untuk menunda pemberlakuan BMAD dengan alasan ketersediaan stok tepung terigu perlu dijamin, karena mendekati hari besar nasional seperti Idul Fitri, natal dan tahun baru.

#### **E. Antisipasi Pemerintah Terhadap Kenaikan Harga Tepung Terigu**

Pada era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono, tanggal 1 Februari 2008, Menteri Koordinator Perekonomian Boediono mengumumkan Paket Kebijakan Pangan. Kebijakan pangan tersebut dilakukan pemerintah dalam rangka menstabilkan gejolak harga sembako ke tingkat wajar. Kebijakan pangan tersebut dilakukan untuk menstabilkan harga beras, tepung terigu, minyak goreng, dan kacang kedelai. Menurut Menko Perekonomian Boediono, paket kebijakan pangan ini selain untuk menstabilkan harga beras, tepung terigu, minyak goreng, dan kacang kedelai, Presiden Susilo Bambang Yudoyono juga memerintahkan BUMN untuk turut serta meredam gejolak harga pangan.<sup>40</sup>

Menko Perekonomian Boediono menambahkan, pada masa transisi ke tingkat wajar, kelompok masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah dapat memperoleh keringanan melalui beberapa cara yang dilakukan pemerintah melalui paket kebijakan pangan. Paket kebijakan pangan menyangkut tepung terigu adalah:

1. Menghapus bea masuk impor tepung terigu.
2. Melanjutkan kebijakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) tepung terigu dan gandum yang ditanggung pemerintah.
3. Menunda sementara pemberlakuan SNI bagi tepung terigu sambil terus melakukan penyempurnaan.
4. Memfasilitasi UKM yang berbahan baku tepung terigu dalam konversi minyak tanah ke elpiji.
5. Mendorong diversifikasi pangan, terutama tepung berbahan baku umbi-umbian lokal.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Lihat Republika, 2 Februari 2008, dalam rubrik *Ekonomi Bisnis Investasi & Syariah*, h. 24.

<sup>41</sup> *Ibid*, h. 24.



Paket kebijakan pangan untuk beras adalah:

1. Penambahan jatah beras bersubsidi dari 10 kg menjadi 15 kg per bulan dengan harga Rp 1.650 per kg setiap keluarga.
2. Penurunan bea masuk beras dari Rp 550 menjadi 450 per kg.
3. Peningkatan produksi beras dengan percepatan benih bermutu.

Paket kebijakan pangan untuk minyak goreng adalah:

1. Melanjutkan kebijakan ekspor progresif sawit dan turunannya.
2. Pajak ekspor *Crude Palm Oil* (CPO) naik menjadi 15% pada harga di atas US\$ 1.200 per ton.
3. Melanjutkan kebijakan PPN yang ditanggung pemerintah untuk produksi dan penjualan minyak goreng dalam negeri.
4. Operasi pasar minyak goreng dengan harga Rp 2.500 per liter.

Paket kebijakan pangan untuk kacang kedelai adalah:

1. Membebaskan bea masuk kacang kedelai
2. Menurunkan PPh impor dari 2,5 % menjadi 0,5 %.
3. Peningkatan produksi kacang kedelai dalam negeri tahun 2008.

Sedangkan paket kebijakan pangan untuk BUMN diantaranya adalah:

1. Mengikutseratakan BUMN dalam bentuk bazar murah bersubsidi selama empat bulan.
2. Memberikan pinjaman lunak dan subsidi sebesar Rp 2 juta per pedagang tahu, tempe, martabak dan lain-lain.

Untuk memperlancar paket kebijakan pangan tersebut, pemerintah juga akan memperluas distribusi beras untuk rakyat miskin (raskin), mempercepat konversi minyak tanah ke elpiji, dan akan melakukan intensifikasi penanggulangan penyalahgunaan minyak tanah.

Dalam rangka menenangkan masyarakat dan pelaku pasar, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bersama Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu,

Dirut Bulog Mustafa Abubakar dan Menteri Pertanian Anton Apriyantono, pada tanggal 1 Februari 2008, melakukan inspeksi mendadak ke beberapa pasar dan pabrik tahu dan tempe di Karawang, Jawa Barat. Kunjungan itu dilakukan sebelum Presiden menggelar sidang kabinet paripurna di Istana Negara. Bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah Peraturan Presiden (Perpres) Stabilisasi Harga Pangan.

Menurut Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, paket kebijakan pangan harus tepat, artinya paket kebijakan pangan harus adil, baik bagi konsumen juga bagi produsen. Harga jual produk pangan yang diproduksi petani harus mendapatkan keuntungan yang layak bagi petani sendiri, tetapi di satu sisi masyarakat sebagai konsumen juga dapat menjangkau harga jual yang ditawarkan petani.<sup>42</sup>

#### **F. Pengaruh Kekuatan Politik APTINDO Terhadap Penanggung PPN Gandum Oleh Pemerintah**

Sepanjang tahun 2007, harga gandum di pasar internasional terus meningkat akibat ketidakseimbangan antara jumlah permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*) gandum. Kenaikan harga gandum di tingkat internasional ini disebabkan oleh jumlah permintaan yang terus meningkat terutama oleh beberapa negara importir seperti Yaman, Libya, Hongkong dan Indonesia, sementara jumlah produksi di beberapa negara produsen gandum seperti Eropa Barat, Australia, Amerika Serikat, China, Canada dan India mengalami penurunan, yang disebabkan oleh faktor perubahan musim yang mengganggu produksi gandum. Ancaman krisis pangan dunia akhir-akhir ini diantaranya dipicu oleh penurunan produksi gandum di Australia dari rata-rata 20 juta ton per tahun turun secara ekstrim rata-rata menjadi 10 juta ton per tahun.

Gejala-gejala krisis pangan dunia sudah dikomunikasikan sejak tahun 2006 oleh lembaga FAO (*Food and Agriculture Organization*) bersama negara-

---

<sup>42</sup> Dalam kesempatan temu wicara dengan warga dan kelompok petani komoditi pangan di Kabupaten Majalengka dan Karawang, Provinsi Jawa Barat, pada tanggal 1 Februari 2008, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mendengarkan berbagai masalah yang dihadapi oleh petani dan pengusaha kecil setempat, terkait dengan kenaikan harga bahan makanan pokok di pasar domestik.

negara yang menjadi produsen pangan beras, gandum, dan jagung seperti Australia, Thailand, China, Vietnam, India, dan Indonesia. Indikator terjadinya krisis pangan diantaranya dipicu oleh beberapa faktor seperti berikut ini:

1. Dalam 6 (enam) tahun terakhir ini, berturut-turut sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2007, konsumsi pangan dunia seperti beras, gandum dan jagung lebih besar daripada produksi biji-bijian pangan dunia, sehingga ketidakseimbangan antara tingkat konsumsi dan produksi memicu kenaikan harga pangan di pasar internasional.
2. Stok pangan dunia pada tahun 1999 sebesar 116 hari. Tetapi Pada tahun 2008 diperkirakan stok pangan dunia menjadi hanya 57 hari.
3. Kebijakan Pemerintah Amerika Serikat untuk merangsang produksi biofuel sebagai alternatif minyak dan gas berdampak pada pengalihan lahan-lahan produksi pangan khususnya jagung menjadi area produksi biofuel. Industri biofuel sudah berdiri di sekitar ladang-ladang jagung seperti di Iowa. Akibatnya ekspor jagung dari Amerika Serikat diperkirakan turun secara signifikan yang akan berdampak buruk terhadap negara-negara miskin yang menjadi konsumen pangan jagung.

Contoh konkrit ketidakseimbangan antara tingkat permintaan dan penawaran komoditas pangan gandum terlihat pada tahun pada periode 2005/2006 berikut ini, total penawaran berupa stok awal dan produksi berjumlah 772 juta ton, sedangkan total permintaan 624 juta ton, sehingga stok akhir tahun 2005/2006 berjumlah 148 juta ton. Tetapi pada periode 2006/2007, terjadi penurunan tingkat penawaran menjadi 741 juta ton sementara tingkat permintaan menunjukkan gejala penurunan yang relatif rendah.

Keadaan ini mengakibatkan stok akhir periode 2006/2007 berkurang menjadi 125 juta ton. Kondisi persediaan gandum tahun periode 2007/2008 menunjukkan tingkat statistik yang semakin menurun, dimana tingkat penawarannya sebesar 729 juta ton, sedangkan tingkat permintaan sebesar 619 juta ton, sehingga stok akhir periode 2007-2008 diperkirakan hanya 110 juta ton.

Produsen tepung terigu dalam negeri yang terhimpun dalam APTINDO harus menanggung beban produksi yang sangat berat sehubungan dengan

kenaikan harga gandum di pasar internasional sebesar 150%. Beban biaya semakin besar, apabila produsen tepung terigu nasional harus membayar bea impor sebesar 5% dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) 10% atas impor gandum.

Konsekuensi atas kenaikan harga gandum yang tinggi di pasar internasional, dan kewajiban untuk membayar bea impor dan PPN gandum adalah kenaikan harga jual tepung terigu di tingkat konsumen. Supaya tidak mengalami kerugian, jalan yang paling sederhana yang akan dilakukan produsen adalah hanya menaikkan harga jual tepung terigu di tingkat konsumen, baik konsumen industri maupun rumah tangga.

Apabila harga tepung terigu di tingkat konsumen naik, maka legitimasi pemerintah akan memburuk di mata publik, sehubungan dengan janji pemerintah yang telah menetapkan kebijakan stabilitas harga pangan, termasuk stabilitas harga tepung terigu di tingkat konsumen. Hal inilah yang menjadi posisi tawar-menawar (*bargaining position*) produsen tepung terigu dalam negeri menjadi kuat di hadapan pemerintah.

Menurut Franciscus Welirang, Ketua Umum APTINDO, kenaikan harga gandum di tingkat internasional, secara langsung berakibat pada kenaikan ongkos produksi industri tepung terigu nasional. APTINDO sebagai wadah asosiasi produsen tepung terigu nasional mendesak pemerintah, dalam hal ini Menteri Keuangan untuk mempertimbangkan penanggungungan beban PPN 10% atas impor gandum oleh pemerintah, sehingga produsen tepung terigu dalam negeri terhindar dari pembayaran PPN atas impor gandum, dan kebijakan ini dapat mengurangi beban biaya produksi IKM.

Menurut Welirang, pajak yang diperoleh negara dari PPN impor gandum 10% tersebut mencapai Rp 1,2 triliun per tahun, dengan total impor gandum 4,5 juta ton. Dasar pertimbangan APTINDO atas penanggungungan beban PPN impor gandum ditujukan untuk menjamin ketersediaan pasokan tepung terigu yang sedang dibutuhkan oleh masyarakat saat ini.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Lihat Media Indonesia, tanggal 11 Januari 2008. Menurut Franciscus Welirang, Ketua Umum APTINDO, instrumen fiskal tersebut diberikan sebagai upaya mengurangi beban biaya

Desakan APTINDO kepada pemerintah akhirnya membuahkan hasil. Pada tanggal 4 Februari 2008, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 10 Tahun 2008 tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Impor dan/atau Penyerahan Gandum dan Tepung Gandum/Terigu. Kebijakan ini dipertimbangkan dalam rangka menstabilkan harga pangan pokok berupa gandum dan tepung gandum/terigu yang bertujuan untuk meringankan beban masyarakat.

Permohonan untuk mendapatkan PPN ditanggung Pemerintah atas impor gandum dan tepung gandum/terigu sebagaimana Pasal 3 Ayat 1, produsen tepung terigu dalam negeri harus mengajukan kepada Direktur Jenderal Bea dan Cukai. Kebijakan Menteri Keuangan ini mulai berlaku setelah 3 (tiga) hari sejak tanggal ditetapkan.<sup>44</sup> Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Impor dan/atau Penyerahan Gandum dan Tepung Gandum/Terigu ini, pemerintah menganggarkan subsidi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 dan Perubahannya (APBN-P 2008).

Penanggungan PPN atas impor gandum oleh pemerintah merupakan bukti kekuatan politik Bogasari Flour Mills dalam mempengaruhi pemerintah. Kekuatan Bogasari Flour Mills sebagai produsen dominan dalam industri tepung terigu di Indonesia semakin kuat, karena kemampuan Bogasari Flour Mills sebagai produsen dominan mampu mempengaruhi naik-turunnya ketersediaan tepung terigu di pasar domestik. Komitmen Presiden Susilo Bambang Yudoyono untuk menstabilkan harga tepung terigu sebagai komoditas yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia dewasa ini, semakin memperkuat posisi tawar (*bargaining position*) Bogasari Flour Mills di hadapan pemerintah.

---

produksi Industri Kecil dan Menengah (IKM) berbasis tepung terigu sebagai akibat lonjakan harga gandum dunia. Teknis pelaksanaan kebijakan penanggungan PPN impor gandum sebesar 10% oleh pemerintah ini melibatkan tiga departemen, yaitu Departemen Keuangan, Departemen Perdagangan, dan Departemen Perindustrian.

<sup>44</sup> Lihat Berita Negara, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.011/2008, tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Impor dan/atau Penyerahan Gandum dan Tepung Gandum/Terigu.

Kekuatan politik Bogasari Flour Mills dalam mempengaruhi pemerintah supaya menanggung PPN impor gandum, pada dasarnya ditujukan dalam upaya mengurangi beban konsumen tepung terigu terutama industri UKM yang dipicu oleh kenaikan harga gandum di pasar internasional sepanjang tahun 2007. Meskipun alasan yang utama adalah karena kekuatan finansial yang dimiliki oleh P.T. Indofood Sukses Makmur dalam pembelian gandum yang akan dikonsumsi oleh masyarakat. Seandainya Bogasari Flour Mills menarik diri dari pengadaan tepung terigu nasional, maka pemerintah harus menyediakan dana yang cukup besar untuk membeli gandum atau tepung terigu bagi pemenuhan permintaan dalam negeri.

Kemampuan finansial pemerintah yang terbatas inilah yang menjadi hambatan utama bagi pemerintah dalam pengadaan tepung terigu nasional. Kebijakan pengalihan pengadaan tepung terigu nasional dari Bulog kepada swasta pascaderegulasi pangan, sebagaimana tertuang dalam Keppres RI No. 19 Tahun 1998 membawa dampak politik yang sangat besar. Dominasi Bogasari Flour Mills dalam pengadaan tepung terigu ini, seolah-olah telah terjadi pengalihan kekuatan bisnis tepung terigu dari negara kepada swasta.

Menurut Franciscus Welirang, *Vice President Director* P.T. Indofood Sukses Makmur yang juga koordinator Divisi Bogasari Flour Mills, seandainya industri tepung terigu nasional terus ditekan oleh kalangan eksekutif dan legislatif dengan kebijakan-kebijakan yang merugikan produsen tepung terigu nasional, maka P.T. Indofood Sukses Makmur bisa menjual saham mayoritasnya kepada pihak asing, sehingga Bogasari Flour Mills akan terlepas dari tanggungjawab penyediaan tepung terigu nasional.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Dalam kesempatan berdiskusi dengan penulis, tanggal 18 April 2008 di kantor P.T. Indofood Sukses Makmur, Franciscus Welirang sebagai pimpinan dari produsen yang bertanggungjawab dalam pengadaan tepung terigu nasional merasakan adanya tekanan dari beberapa pihak atas sikap mereka yang menuduh bahwa penanggung PPN impor gandum oleh pemerintah hanya menguntungkan Bogasari Flour Mills. Selain itu tekanan datang dari Asosiasi Pengusaha Gula dan Terigu Indonesia (APEGTI) yang menyetujui penghapusan Standar Nasional Indonesia (SNI) tepung terigu dan menolak Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) tepung terigu impor. Padahal menurut Welirang, penanggung PPN impor gandum oleh pemerintah murni dilakukan sebagai instrumen fiskal yang ditujukan untuk mengurangi beban konsumen atas kenaikan harga gandum di pasar internasional yang berkisar 150% Sementara BMAD dilakukan dalam rangka melindungi produsen dalam negeri dari persaingan usaha yang tidak sehat yang hanya menguntungkan pihak impotir tepung terigu.

## G. Reaksi Bogasari Flour Mills Atas Tuduhan Praktek Monopoli

Salah satu Permasalahan yang disoroti masyarakat, pascareformasi atau kebijakan persaingan usaha diantaranya tertuju kepada dominasi produksi tepung terigu oleh Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu nasional, yang hingga kini menjadi salah satu perusahaan yang masih dalam pengawasan KPPU. Menurut KPPU, pangsa pasar tepung terigu yang dikuasai Bogasari Flour Mills tahun 1998 sebesar 80,5%, tahun 1999 sebesar 65%, dan tahun 2000 sebesar 67,9%.<sup>46</sup>

Posisi dominan yang dilakukan oleh Bogasari Flour Mills ini berpotensi menguasai pasar tepung terigu nasional, dan dikhawatirkan berdampak negatif kepada masyarakat berupa penurunan daya beli konsumen dan mematikan usaha produsen sejenis yang memiliki pangsa pasar yang sangat kecil. Definisi pangsa pasar menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu.<sup>47</sup>

Menurut Franciscus Welirang *Vice President Director* P.T. Indofood Sukses Makmur, Tbk, Bogasari Flour Mills tidak melakukan praktek monopoli dalam industri tepung terigu nasional. Ada tiga alasan penolakan Welirang, *Pertama*, Bogasari Flour Mills menjadi besar karena mengedepankan strategi penjualan dan kualitas produksi yang unggul dibandingkan produsen lain.

*Kedua*, industri tepung terigu nasional pada prinsipnya harus memiliki kekuatan. *Ketiga*, Bogasari Flour Mills saat ini bukanlah satu-satunya produsen tepung terigu di Indonesia. Saat ini menurut Welirang ada tiga perusahaan nasional yang sama-sama bersaing menawarkan tepung terigu di Indonesia

---

<sup>46</sup> Lihat kembali Tulisan Faisal H Basri dalam *Press Release* Renungan awal Tahun Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Menelaah Persaingan Usaha Indonesia 2001: Merajut Benang Kusut Antara Moral, Perilaku dan Carut-Marutnya Kebijakan*, Jakarta, 2001.

<sup>47</sup> Apabila merujuk kepada Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasal 17, Ayat 2 tentang Kegiatan yang Dilarang, pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (limapuluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa.

yaitu, P.T. Berdikari Sari Utama (P.T. Eastern Pearl Flour Mills), P.T. Sriboga Raturaya dan P.T. Panganmas Inti Persada.

Sementara itu menurut Roland Taunay, *Public Relation Manager* P.T. ISM Bogasari Flour Mills, meskipun *market share* Bogasari Flour Mills rata-rata per tahun di atas 50% (di atas ambang toleransi), batasan angka ini hanya merupakan awal prosedur bagi KPPU untuk memulai investigasi. Sepanjang tidak melakukan hambatan masuk (*barrier to entry*) bagi produk impor dan produsen baru, Bogasari Flour Mills menolak dianggap melakukan praktek monopoli.

Berdasarkan data yang diperoleh peneliti dari APTINDO dan Bogasari Flour Mills, total aset industri tepung terigu di Indonesia sebesar Rp 11,9 triliun, dengan jumlah pekerja sektor formal 4.287 orang dan 700.000 orang yang mengusahakan produk-produk olahan berbasis tepung terigu. Sementara kapasitas produksi tepung terigu yang dihasilkan oleh industri di Indonesia 4,7 juta metrik ton. Sedangkan total penjualan per tahun rata-rata Rp 10 triliun. Bogasari Flour Mills dan ketiga perusahaan lain (Sriboga Raturaya, Panganmas Intipersada dan Eastern Pearl Flour Mills) yang tergabung dalam APTINDO merasa keberatan dengan kebijakan pemerintah yang memberi izin usaha terhadap produsen baru, dengan alasan sebagai berikut:

1. Seluruh industri tepung terigu saat ini masih *over capacity* dan memproduksi hanya 67% dari kapasitas terpasang nasional.
2. Pemberian izin terhadap tiga produsen baru yang berlokasi sama yaitu di Jawa Timur dianggap Bogasari Flour Mills sebagai kekurangpekaan BKPM terhadap pentingnya pemerataan investasi di daerah-daerah
3. Terdapat dua industri tepung terigu baru yaitu P.T. Asia raya dan P.T. Purnomo Sejati yang dibangun di Sidoarjo Jawa Timur, dimiliki oleh pemegang saham yang sama. Investasi kedua perusahaan tadi Rp 132.000 per metrik ton, artinya terlalu murah sehingga mengindikasikan perusahaan *repacking*, bukan industri manufaktur yang mengolah gandum menjadi tepung terigu.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Menurut Franciscus Welirang, BKPM seharusnya bersikap teliti dan berhati-hati dalam memberikan izin usaha pabrik tepung terigu baru. Berhubung terdapat pengusaha yang tidak jujur



Berdasarkan hasil penyelidikan Komite Anti Dumping Indonesia (KADI) Departemen Perdagangan RI, yang dilakukan selama dua tahun, KADI menyimpulkan terdapat praktek dumping dalam impor tepung terigu di Indonesia pascaliberalisasi perdagangan. Menurut hasil investigasi yang dilakukan oleh KADI, pada semester 1 dan 2 tahun 1999 terjadi kenaikan konsumsi domestik sebesar 21%, dimana volume impor dumping meningkat 162%, pangsa pasar impor dumping naik 8,9%. Tetapi di sisi lain pangsa pasar industri nasional turun sebesar 8,3% sehingga merugikan produsen nasional.

Masuknya volume impor dumping berpengaruh terhadap penurunan profit industri tepung terigu nasional sebesar 7% dan penurunan terhadap produktivitas industri tepung terigu nasional sebesar 6,73%. Disamping itu, masuknya volume impor dumping membuat ROI (*Return of Investment*) industri tepung terigu nasional turun dari 1,5% menjadi 1,4%, dan *net cash* dari aktivitas operasional industri nasional turun sebesar Rp 81,93 miliar.<sup>49</sup>

Berdasarkan pertimbangan keberlangsungan industri tepung terigu nasional di kemudian hari, P.T. ISM Bogasari Flour Mills secara resmi mewakili industri tepung terigu nasional mengajukan keberatan kepada pemerintah, dan merekomendasikan supaya Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) menetapkan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) secara signifikan.

Menurut laporan tahunan APTINDO, penerapan sanksi BMAD sesuai dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, PP No. 34 Tahun 1996 tentang BMAD dan Bea Masuk Imbalan, dan sesuai dengan Article VI GATT Tahun 1994. Untuk memperkuat keberatan produsen nasional terhadap masuknya impor dumping tersebut, KADI telah mengirim kuisisioner kepada 33 produsen, eksportir, importir dan semua pihak terkait.

---

yang melakukan impor gandum yang tidak memenuhi SNI tepung terigu yang ditetapkan oleh pemerintah. Kenakalan lain yang sering dilakukan oleh pengusaha yang tidak bertanggungjawab adalah melakukan impor gandum atau tepung terigu fiktif yang dilakukan bersama-sama oknum petugas kepabeanan.

<sup>49</sup> Lihat kembali laporan tahunan APTINDO tahun 2006, dalam sub bab Bukti Adanya Injury Sesuai *Final Determination* KADI tahun 2001, h.27.

Berdasarkan sumber dari UNCTAD&Trade Sources, tarif impor tepung terigu yang dikenakan Pemerintah Indonesia paling rendah dibandingkan negara-negara lain di kawasan Asia yaitu hanya sebesar 5%. Sementara negara-negara lain seperti China menetapkan tarif impor tepung terigu sebesar 91%, Thailand 40%, Jepang premix 18,8% dan Filipina sebesar 7%.

Menurut hasil investigasi yang dilakukan oleh KADI selama periode Januari-Agustus 2001, harga CIF tepung terigu impor sebagian besar di bawah harga normal tepung terigu produksi industri tepung terigu nasional seharga US\$ 230/Mton. Dimana harga gandum C&F Indonesia rata-rata US\$ 155/Mton. Konversi gandum menjadi tepung terigu 74% (1,35 kali). Sehingga harga wajar tepung terigu minimal US\$ 230/Mton. ( $US\$ 155 \times 1,35 + \text{biaya produksi } US\$ 20$ ).

Tepung terigu impor masuk ke Indonesia melalui pelabuhan-pelabuhan besar seperti Pelabuhan Tanjung Priok I dan II Jakarta, Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, dan Pelabuhan Belawan Medan. Negara-negara eksportir tepung terigu seperti Uni Emirat Arab mengekspor tepung terigu ke Indonesia melalui Pelabuhan Tanjung Priok I maksimum dengan harga US\$ 201. Australia mengekspor tepung terigu ke Indonesia melalui Pelabuhan Tanjung Priok maksimum US\$ 220. Bahkan China mengekspor tepung terigu ke Indonesia maksimum hanya US\$ 185.

Harga tepung terigu impor yang rendah, di satu sisi menguntungkan konsumen dalam negeri seperti industri pengolahan makanan moderen yang jumlahnya cukup banyak. Tetapi tanpa pengenaan BMAD yang signifikan oleh Departemen Keuangan, berpotensi menurunkan pangsa pasar industri tepung terigu nasional. Setidak-tidaknya akan menurunkan legitimasi pemerintah di mata produsen lokal. Sementara apabila perang harga terhadap tepung terigu dumping tetap dilakukan, maka berpotensi mematikan industri tepung terigu nasional yang masih baru dengan pangsa pasar yang masih kecil.

Dampak lain apabila pemerintah tidak mengenakan BMAD diantaranya adalah:

1. Importir pedagang akan memperoleh keuntungan besar karena rendahnya tepung terigu dumping.
2. Tambahan investasi dan kesempatan kerja pada sektor industri tepung terigu nasional diperkirakan akan menurun.
3. Pangsa pasar tepung terigu dumping akan naik sedangkan pangsa pasar industri tepung terigu lokal akan turun.
4. Pemborosan devisa untuk impor tepung terigu dibandingkan dengan impor gandum. Karena impor tepung terigu memerlukan tambahan devisa 30%.
5. Utilisasi industri tepung terigu nasional diperkirakan akan turun di bawah 50%.

Berdasarkan sumber yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik tahun 2002, diperoleh data bahwa jumlah negara eksportir tepung terigu ke Indonesia berjumlah 41 Negara diantaranya adalah Australia, Uni Emirat Arab, Jerman, Belgia, Prancis dan Belanda. Hampir seluruh negara eksportir rata-rata tidak mencantumkan secara lengkap tentang label dan pangan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No.7 Tahun 1996 pasal 30 ayat 1 tentang Pangan. Dimana negara-negara pengeksportir tepung terigu rata-rata hanya mencantumkan nama produsen pada kemasan. Tetapi tidak mencantumkan kode ML, alamat jelas, tulisan/logo halal, dan komposisi bahan yang terkandung dalam tepung terigu.

Bagi produsen lokal seperti Bogasari, Berdikari, Sriboga dan Panganmas, pelanggaran label tepung terigu dapat merugikan usaha mereka, karena pelanggaran label berdampak pada persaingan usaha tidak sehat. Sesuai dengan Peraturan Menperindag No.153 Tahun 2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu sebagai bahan pangan, produk tepung terigu impor, wajib mencantumkan label SNI. Disamping itu, produsen tepung terigu impor tanpa label biasanya merupakan tepung terigu impor dumping, sehingga dapat menjatuhkan harga tepung terigu lokal.

Sesuai dengan Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Fortifikasi Tepung Terigu, pelanggaran label tepung terigu impor, tentu dapat merugikan konsumen dan produsen tepung terigu dalam negeri. Tepung terigu impor yang

tidak mencantumkan label secara lengkap dapat merugikan kesehatan dan keselamatan konsumen. Seperti yang tercantum dalam ketentuan fortifikasi tepung terigu, bahwa tepung terigu sebagai bahan makanan wajib mengandung zat besi, seng, vitamin B1, Vitamin B2 dan asam Folat.

Pelanggaran label tepung terigu impor dapat menurunkan legitimasi pemerintah di mata produsen nasional. Apabila pelanggaran label tepung terigu impor terus dibiarkan maka akan berdampak negatif terhadap kesuksesan implementasi kebijakan wajib SNI dan fortifikasi tepung terigu. Disamping itu produsen tepung terigu nasional merasa dirugikan karena harus mengeluarkan biaya tambahan dalam pelabelan tepung terigu.

Sebagai contoh, tepung terigu merek Manildra yang berasal dari Australia, hanya mencantumkan negara asal, tulisan dan logo halal, dan nama perusahaan. Tetapi tepung terigu impor tersebut, tidak mencantumkan kode ML, alamat jelas perusahaan, keterangan importir, dan komposisi bahan.

Sebagai bentuk perhatian pemerintah dalam rangka mengurangi beban Industri Kecil Menengah (IKM), tim lintas departemen yang terdiri dari Departemen Keuangan, Departemen Perindustrian, dan Departemen Perdagangan tengah mematangkan kebijakan fiskal menyangkut komoditas Gandum. Pemerintah berencana menanggung Pajak Pertambahan Nilai (PPN) impor gandum sebesar 10% tahun ini. Franciscus Welirang dalam kapasitasnya sebagai Ketua Umum Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia menyatakan instrumen fiskal tersebut diberikan guna mengurangi beban Industri Kecil Menengah (IKM) berbasis tepung terigu dalam menghadapi gejolak kenaikan harga gandum dunia.

Menurut Welirang, pajak yang diperoleh negara dari PPN impor gandum 10% tersebut mencapai Rp 1,2 triliun per tahun dengan total impor mencapai 4,5 juta ton. Langkah pemerintah itu menurut Welirang sangat positif dalam membantu produsen tepung terigu nasional, khususnya IKM berbasis tepung

terigu agar mendapatkan harga tepung terigu yang kompetitif.<sup>50</sup> Kenaikan harga gandum di pasar internasional sebenarnya tidak hanya berdampak negatif terhadap IKM saja, tetapi juga berdampak negatif terhadap konsumen rumah tangga yang saat ini banyak menggunakan bahan baku tepung terigu sebagai bahan pembuat masakan.

Kenaikan harga gandum dunia dapat disebabkan oleh menurunnya produksi gandum yang dihasilkan oleh beberapa produsen besar gandum dunia seperti Amerika Serikat, Kanada, China, India, dan Uni Eropa. Sementara di sisi lain jumlah permintaan gandum oleh negara-negara importir seperti Indonesia tetap tinggi. Berdasarkan data tahun 2003, total produksi gandum dunia adalah 566,5 juta MT. Dari jumlah tersebut, 60% dihasilkan oleh China, India, Amerika Serikat, Uni Eropa dan Australia. Sedangkan sisanya merupakan hasil produksi negara-negara lain yang terbilang kecil jumlah produksinya.

Reaksi Bogasari Flour Mills yang dituduh melakukan praktek monopoli sebaiknya perlu dicermati dengan bijaksana. Perusahaan tepung terigu sebesar Bogasari Flour Mills memang merupakan perusahaan yang tumbuh dan besar karena warisan kebijakan klientelistik rezim Orde Baru. Tetapi apabila pascaliberalisasi pangan, Bogasari Flour Mills menjalankan kegiatan produksinya secara efisien dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, tanpa melakukan tindakan *barriers to entry*, maka Bogasari Flour Mills tidak layak dicurigai melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

#### **H. Kebijakan Persaingan Usaha Sebagai Alat Politik Menuju Negara Kuat**

Meskipun telah banyak kemajuan dalam pengelolaan perekonomian, pada faktanya selama lebih dari tiga dasawarsa, persoalan bangsa Indonesia dalam memanfaatkan peluang-peluang usaha tidak pernah mencapai harapan yang diinginkan. Kesalahan tatakelola industri tepung terigu pada masa Orde

---

<sup>50</sup> Media Indonesia, 11 Januari 2008. Di beberapa wilayah kota besar di Indonesia, pada awal tahun 2008 harga tepung terigu naik rata-rata 40% dari Rp 4000/kg menjadi Rp 7000/kg.

Baru banyak dimanfaatkan oleh elit birokrasi yang bertujuan sekedar memanfaatkan keuntungan individu atau kelompok tertentu.

Keadaan tatakelola yang dilakukan negara seperti itu identik dengan peran negara yang tidak memiliki kendali. Negara yang hanya mementingkan segelintir kelompok pengusaha, sulit mendapat kepercayaan publik. UUD 1945 Pasal 33 telah mengamanatkan supaya negara menciptakan tatakelola sumberdaya dengan penuh keadilan dan dilaksanakan dengan azas kekeluargaan. Artinya negara memberikan peluang yang sama kepada seluruh lapisan masyarakat untuk mengolah sumberdaya alam yang ada di Indonesia untuk kemakmuran seluruh masyarakat dan bangsa Indonesia.

Koreksi negara untuk kembali kepada amanat UUD 1945 Pasal 33 terefleksikan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang ini dapat menjadi alat politik yang tepat untuk mengendalikan peran swasta dengan cara yang halus. Karena undang-undang ini disusun dengan semangat dan jiwa UUD 1945. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dirancang untuk memberikan jaminan kepastian hukum untuk mendorong percepatan pembangunan industri dan menempatkan posisi negara sebagai regulator yang kuat.

Peluang untuk memposisikan kembali pemerintah reformasi sebagai negara yang kuat (*strong state*), dalam kerangka hubungan negara dan pengusaha dapat tercapai seandainya lembaga-lembaga penyelenggara negara seperti KPPU, Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan menjalankan fungsinya dengan benar. Yaitu menciptakan kelembagaan yang menjadi landasan dan tumpuan setiap individu dalam masyarakat yang otonom, bebas, sejahtera dan tertib.<sup>51</sup> Termasuk di dalamnya memberikan rasa percaya bahwa negara mampu melindungi masyarakat secara adil.

Dalam pandangan Fukuyama, negara harus dilihat dalam dua dimensi yang berbeda, yaitu kekuatannya (*strength*) dan cakupan (*scope*) peranannya.

---

<sup>51</sup> Lihat tulisan Francis Fukuyama yang berjudul *State Building-Governance and World Order in Twenty Century* dalam Rizal Mallarangeng "Mendobrak Sentralisme Ekonomi: Indonesia 1986-1992, Cetakan Kedua, Jakarta: Freedom Institute (Center For Democracy, Nationalisme, and Market Economy Studies)-KPG, 2004, h. xii.

Suatu negara yang kuat akan mampu melahirkan kebijakan dan aturan-aturan yang ditaati oleh masyarakat, tanpa menebarkan rasa ketakutan kecemasan dan paksaan yang berlebihan. Ciri negara seperti ini dapat dilakukan dengan intervensi yang minimal dalam mengatur tatakelola industri, dan sebaliknya dapat juga bersifat ekspansif dengan dukungan kelembagaan yang mengakar dan bekerja efektif.

Kekuatan KPPU sebagai lembaga otonom yang terbebas dari pengaruh lembaga eksekutif berpotensi dapat memberikan rasa ketentraman bagi setiap pelaku usaha yang ada di Indonesia, tanpa ada rasa kekhawatiran akan ditekan oleh pelaku usaha yang lebih besar atau dominan. Dengan berpatokan kepada amanat UU No. 5 Tahun 1999 dengan segala sanksi yang menaunginya, maka niscaya peluang praktek-praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sangat minimal terjadi dalam dunia industri di Indonesia.

Kekuatan yang dimiliki oleh KPPU terletak pada dua hal. *Pertama*, kekuasaannya yang bersifat otonom yang tidak dapat dipengaruhi oleh pihak eksekutif, termasuk oleh presiden sekalipun. Otoritas yang demikian besar sudah selayaknya dapat dimanfaatkan oleh KPPU untuk mengawasi dan mengambil tindakan yang tegas terhadap perusahaan swasta yang melanggar UU No. 5 Tahun 1999.

*Kedua*, sumberdaya manusia (SDM) yang kompeten. Dari sepuluh anggota KPPU periode 2000-2005, lima orang diantaranya bergelar doktor dan sisanya lima orang bergelar master dan sarjana yang telah berpengalaman dan kompeten di bidang penegakkan hukum ekonomi. Demikian pula dengan komposisi keanggotaan KPPU periode 2006-2011, dari tigabelas orang anggota KPPU, enam orang bergelar doktor dan sisanya tujuh orang bergelar master dan sarjana dari bidang yang kompeten dalam menangani permasalahan hukum ekonomi.

Namun demikian, institusi penyelenggara negara yang bertanggungjawab dalam mengelola persaingan industri tepung terigu seperti KPPU, Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan dapat menjadi lemah (*weak state*). Keadaan ini terjadi apabila KPPU, Departemen Perindustrian dan Departemen

Perdagangan tidak mampu mengatur otorisasi lembaganya dan mengabaikan aturan-aturan hukum yang dibuatnya sendiri. Pelemahan posisi negara terjadi apabila Hukum atau peraturan yang dibuat oleh lembaga negara hanya dijadikan sebagai permainan demi mementingkan beberapa kelompok kepentingan yang terlibat dalam pengelolaan industri tepung terigu nasional.

Gejala yang berpotensi melemahkan posisi negara dihadapan pengusaha tepung terigu nasional diantaranya adalah korupsi dan kolusi. Penyuapan tidak boleh terjadi pada kepada pengambil keputusan yang ada di KPPU, Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan. Karena integritas penyelenggara negara yang ada di ketiga lembaga negara tersebut diasumsikan sebagai birokrat-birokrat terpilih yang dipercaya oleh masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan pengusaha dan masyarakat pengguna tepung terigu. Kasus inkonsistensi pencabutan penerapan secara wajib SNI pada tepung terigu nasional oleh Menteri Perindustrian yang berujung pada penolakan seluruh produsen tepung terigu menjadi cerminan bahwa kekuatan negara masih lemah.

Kasus ketidakpatuhan produsen tepung terigu nasional kepada Peraturan Menteri Perindustrian No. 02 Tahun 2008 tentang Pencabutan Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu Sebagai Bahan Makan tersebut disebabkan oleh kekeliruan dalam pengamambilan keputusan. Produsen tepung terigu meyakini bahwa dampak biaya sosial (*social cost*) dari pencabutan penerapan secara wajib SNI pada tepung terigu sebagai bahan pangan jauh lebih besar, dibandingkan dengan biaya fortifikasi tepung terigu yang biaya murah. Biaya sosial yang dianggap mahal apabila produsen mengikuti peraturan penvabutan SNI adalah penurunan kandungan gizi pada tepung terigu sebagai bahan pangan.

Proses transisi demokrasi yang memangkas cakupan (*scope*) negara dalam bidang industri tepung terigu merupakan pilihan yang telah diambil oleh pemerintah sesuai dengan Keppres No. 19 Tahun 1998. Konsekuensi kebijakan tersebut adalah liberalisasi pangan yang menghapus monopoli Bulog dalam pengelolaan tepung terigu kepada mekanisme pasar. Tetapi kebijakan penghapusan monopoli tidak harus didefinisikan sebagai pengalihan kekuatan



negara kepada swasta yaitu pengalihan monopoli tepung terigu dari Bulog kepada Bogasari Flour Mills secara mutlak.

Hal yang harus diperhatikan pascapenghapusan monopoli Bulog kepada swasta adalah lembaga-lembaga negara yang terlibat dalam pengelolaan industri tepung terigu nasional adalah, seluruh pelaku usaha harus mematuhi aturan dan perundang-undangan yang berlaku. Artinya negara harus tetap mengontrol pelaku usaha dominan, supaya tidak melakukan praktek-praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, atau menggunakan posisi dominan untuk kepentingan usaha mereka sendiri, dengan mengabaikan kepentingan konsumen tepung terigu.

Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan dominan harus tetap mematuhi undang-undang persaingan usaha yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, dan beberapa peraturan pemerintah lainnya seperti Menteri Perindustrian dan Peraturan Menteri Perdagangan, dan KPPU sebagai komisi yang mengawasi jalannya undang-undang persaingan usaha di Indonesia. Karena kepatuhan produsen tepung terigu nasional terhadap undang-undang dan peraturan pemerintah yang ada, merupakan salah satu prasyarat mutlak untuk menciptakan ketertiban dalam pengelolaan industri tepung terigu nasional.

Oleh karena itu, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan salah satu upaya pemerintah untuk membentuk kembali negara yang kuat, negara yang aturan-aturannya dipatuhi oleh masyarakat untuk mencapai kemakmuran masyarakat. Untuk membentuk negara yang kuat dalam bingkai liberalisasi, memang negara tidak harus sebagai operator, tetapi cukup memosisikan negara sebagai regulator yang mengontrol perilaku masyarakatnya.

Era reformasi telah merubah pola sikap masyarakat Indonesia, dari sebuah masyarakat yang lemah (*weak society*) menjadi masyarakat kritis dan kuat (*strong society*). Hal itu terrefleksikan dalam pergerakan mahasiswa bersama masyarakat yang mendesak pemerintah dan DPR RI untuk menyusun

sebuah undang-undang dan peraturan menteri yang lebih adil dan transparan dalam dalam rangka melindungi kepentingan masyarakat.

Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pada dasarnya merupakan bentuk koreksi negara untuk menata kembali menjadi negara yang lebih tertib berwibawa, dan kuat di hadapan pengusaha kapitalis Indonesia. Namun demikian, pada saat yang bersamaan pascajatuhnya rezim Orde Baru tahun 1998, Indonesia mengalami perubahan pada masyarakatnya, dari masyarakat yang lemah menuju masyarakat yang kritis dan kuat (*strong society*). Pascareformasi, secara perlahan-lahan mahasiswa dan elemen masyarakat berusaha untuk mengkritisi dan mengontrol kinerja pemerintah yang sebelum reformasi lebih memihak pengusaha kapitalis.

Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, juga disebabkan oleh perubahan sikap masyarakat yang lebih kritis dan menuntut keadilan di hadapan hukum.

Praktek-praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang terbongkar dan dilaporkan oleh masyarakat kepada KPPU pada akhir-akhir ini, mencerminkan adanya perubahan kekuatan politik masyarakat Indonesia yang lebih kritis dan menjadi kekuatan kontrol sosial bagi negara. Suatu sikap masyarakat yang tidak pernah terjadi pada masa rezim otoriter Orde Baru berkuasa.

Pasca reformasi penguatan peran swasta dalam perekonomian sebenarnya tidak hanya terbatas pada satu sisi saja. Faktanya lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dengan KPPU sebagai representasi kekuatan negara menunjukkan adanya keseimbangan peran negara terhadap penguatan posisi swasta. Peran KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan usaha menjadi bukti bahwa penguasaan pasar tepung terigu oleh Bogasari Flour Mills bukan tanpa ada kontrol dari pemerintah.

Berkenaan dengan kasus penguasaan pangsa pasar industri tepung terigu di Indonesia oleh Bogasari Flour Mills, negara dalam hal ini KPPU, perlu terus melakukan investigasi dan pengawasan terhadap Bogasari Flour Mills. Seandainya fakta menunjukkan dominasi Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu nasional murni karena efisiensi perusahaan tersebut dan tidak ada unsur penyalahgunaan posisi dominannya maka KPPU tidak perlu melakukan tindakan hukum terhadap Bogasari Flour Mills.

Masyarakat pada saat ini, jauh lebih kritis dibandingkan dengan pada masa Orde Baru. Temuan-temuan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagian besar merupakan hasil temuan masyarakat yang dilaporkan kepada KPPU. Hal ini menunjukkan fungsi pengawasan sosial (*social control*) masyarakat terhadap swasta yang berindikasi melawan hukum persaingan usaha telah berjalan dengan baik. Fenomena ini menunjukkan terjadinya penguatan fungsi kontrol masyarakat (*strong society*).