

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Masa transisi demokrasi di Indonesia pada kurun waktu 1999-2008 merupakan momentum yang tepat bagi pemerintah untuk mengevaluasi berbagai kebijakan yang kurang memperhatikan aspirasi masyarakat seperti yang telah terjadi pada masa rezim pemerintahan sebelumnya. Studi ini dilakukan untuk mempelajari tujuan-tujuan negara serta keterlibatan lembaga-lembaga negara dalam mengatur pengusaha dalam bisnis industri tepung terigu pada era reformasi di Indonesia selama kurun waktu 1999-2008.

Dalam rangka terselenggaranya kesempatan berusaha yang sama dan menghapus monopoli atau penguasaan atas produksi dan pemasaran barang/jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha, negara memiliki kewenangan menyusun kebijakan yang diharapkan dapat mengawasi struktur, tingkah laku dan kinerja pelaku usaha. Menurut Viscusi, Vernon dan Harrington, negara melalui pemerintah memiliki kewenangan dalam menetapkan suatu kebijakan melalui perangkat regulasi, karena kunci sumber daya (*the key of resource*) dari pemerintah adalah kekuatannya yang memaksa (*power to coerce*).<sup>1</sup>

Salah satu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah era reformasi dalam rangka mengatur pelaku usaha adalah kebijakan persaingan usaha dengan Undang-Undang No. 5 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai dasar hukumnya. Undang-Undang ini ditujukan untuk melindungi kepentingan pelaku usaha dan konsumen dari kekuatan pelaku usaha dominan. Salah satu kasus yang menunjukkan adanya unsur kekuatan perusahaan dominan dalam industri tepung terigu nasional adalah kekuatan P.T. Indofood Sukses Makmur Divisi Bogasari Flour Mills

---

<sup>1</sup> W. Kip Viscusi, John M. Vernon and Joseph E. Harrington, Jr., *Economic of Regulation And Antitrust*, Second Edition, Cambridge, Massachusetts London, England : The MIT Press, 1995, p. 307.

(disingkat Bogasari Flour Mills), sebagai industri strategis penyedia bahan pangan, yang menguasai bisnis tepung terigu di Indonesia selama lebih dari tiga dasawarsa.

Selanjutnya penelitian ini difokuskan untuk mempelajari kekuatan negara dalam mengatur industri tepung terigu nasional untuk tetap berada dalam koridor dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan beberapa kebijakan pemerintah lainnya, yang ditujukan bagi kepentingan semua pihak, baik pengusaha, pemerintah dan khususnya masyarakat.

Industri tepung terigu di Indonesia merupakan sebuah industri strategis nasional yang dibangun melalui sebuah regulasi yang ketat berdasarkan SK Menteri Perdagangan No. 21 Tahun 1971. Isi Surat Keputusan Menteri Perdagangan yang dikeluarkan pada tanggal 9 Juli 1971 itu menetapkan Bulog sebagai satu-satunya lembaga yang berhak melakukan impor gandum dan tepung terigu, serta mendistribusikannya ke seluruh wilayah Indonesia.

Krisis pangan yang terjadi di Indonesia pada akhir tahun 1960-an memaksa rezim Orde Baru di bawah kendali Soeharto membuat kebijakan ketahanan pangan, diantaranya melalui kegiatan produksi tepung terigu secara mandiri, setelah sebelumnya mengimpor tepung terigu dari Amerika Serikat dan negara-negara Eropa.

Teknis pengadaan dan pendistribusian tepung terigu selama masa Orde Baru, dilakukan melalui penunjukan secara eksklusif Bogasari Flour Mills oleh Badan Urusan Logistik (Bulog) tanpa melalui proses tender. Setelah gandum diproduksi menjadi tepung terigu oleh Bogasari Flour Mills, selanjutnya tepung terigu tersebut dijual kembali kepada Bulog untuk didistribusikan ke seluruh wilayah Indonesia.

Pada era reformasi, dalam rangka mengatur pelaku usaha, khususnya pelaku usaha di bidang industri tepung terigu, pemerintah sebenarnya pemerintah telah memiliki berbagai macam peraturan perundang-undangan yang

akan digunakan sebagai payung hukum dalam mengatur masyarakat. Namun permasalahan yang terjadi dalam tatanan praktis adalah justru terjadi inkonsistensi pemerintah dalam melaksanakan setiap kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Industri tepung terigu di Indonesia merupakan industri yang strategis dalam memberikan kontribusi terhadap pembangunan. Dari sisi kebijakan ketahanan pangan (*food security*), keterbatasan bahan pangan beras dewasa ini dapat digantikan oleh tepung terigu yang memiliki kandungan kalori yang cukup signifikan sebagai bahan pangan pengganti beras. Berdasarkan data dari BPS dan Bulog, angka konversi yang digunakan untuk menghitung ekuivalen kalori tepung terigu terhadap beras adalah 0,97 jauh lebih baik dibandingkan ubi jalar 0,27 dan ubi kayu 0,30. Meskipun masih di bawah jagung yang memiliki kandungan kalori ekuivalen 1,00 sama dengan beras.<sup>2</sup>

Kebijakan pemberian hak produksi tepung terigu secara eksklusif dari Bulog kepada Bogasari Flour Mills dilatarbelakangi oleh kedekatan secara pribadi antara Soeharto dan Lim Sioe Liong yang sudah terjalin sejak lama. Penunjukkan monopoli produksi tepung terigu secara eksklusif kepada Bogasari Flour Mills pada masa Orde Baru lebih didasarkan untuk membina kekuatan pribadi antara Soeharto dan Lim Sioe Liong. Perkenalan Soeharto dengan pengusaha etnik Tionghoa Lim Sioe Liong terjalin sejak tahun 1957, ketika Soeharto menjabat sebagai Komandan Divisi Diponegoro. Selama periode 1957-1974, perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh Lim Sioe Liong berasosiasi dengan Divisi Diponegoro, terlebih ketika perwira militernya menduduki posisi sentral dalam konstelasi kekuasaan di Indonesia.<sup>3</sup>

Apabila melihat arah perekonomian nasional, sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945, perekonomian ditujukan bagi kemakmuran

---

<sup>2</sup> L.A. Mears dan S. Moeliono, "Kebijakan Pangan", dalam Anne Both dan Peter McCawley, *Ekonomi Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 1985, h. 77.

<sup>3</sup> Iswandi, *Bisnis Militer Orde Baru: Keterlibatan ABRI Dalam Bidang Ekonomi dan Pengaruhnya Terhadap Pembentukan Rezim Otoriter*, Bandung: Perkenalan Soeharto dengan Lim Sioe Liong terjalin sejak tahun 1957, ketika Soeharto menjabat sebagai Komandan Divisi Diponegoro. Selama periode 1957-1974, perusahaan-perusahaan berasosiasi dengan Divisi Diponegoro, terlebih ketika perwira militernya menduduki posisi sentral dalam konstelasi kekuasaan di Indonesia.

seluruh masyarakat, bukan bagi kemakmuran individu atau kelompok individu tertentu saja. Artinya sistem perekonomian sebagaimana tercantum dalam UUD 1945, mengandung prinsip keseimbangan, keselarasan serta memberikan kesempatan berusaha yang sama, adil, merata bagi setiap warga negara.<sup>4</sup>

GBHN 1993 mengamanatkan bahwa negara tidak menghendaki terjadinya persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok masyarakat tertentu dalam berbagai bentuk monopoli maupun monopsoni, yang dapat merugikan masyarakat. Menurut GBHN, pemusatan kekuatan ekonomi oleh kelompok masyarakat bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

Demokrasi ekonomi secara tegas menolak segala bentuk konsentrasi kekuatan dan kekuasaan ekonomi. Demokrasi ekonomi menurut Sri Edi Swasono tidak menghendaki konglomerasi kekuasaan dan kekuatan ekonomi. Kekuatan dan kekuasaan ekonomi harus tersebar merata di tangan rakyat secara keseluruhan. Perekonomian rakyatlah yang harus bangun, bukan konglomerat.<sup>5</sup>

Proses industrialisasi di Indonesia selama di bawah pemerintah rezim Orde Baru, tidak memiliki kebijakan dan landasan hukum yang mengikat tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Pada masa Orde Baru, larangan praktek monopoli hanya bagian dari Undang-undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian. Pada masa itu, belum ada aturan yang membatasi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat secara jelas dan komprehensif, baik dari sisi definisi praktek monopoli, persaingan usaha tidak sehat, mekanisme penetapan sanksi maupun lembaga yang khusus menangani perkara praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

---

<sup>4</sup> Lihat Proses Pembahasan Rancangan Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1999, h. 102.

<sup>5</sup> Lihat Sri Edi Swasono dalam *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Ham, Kumpulan Esei Guna Menghormati Prof. Miriam Budiardjo: Akhlak Demokrasi: Politik, Ekonomi dan Bisnis*, Jakarta: P.T. Gramedia Utama, 1994, h. 311.

Pemerintah Orde Baru masih memfokuskan diri untuk melakukan berbagai kebijakan deregulasi dan debirokratisasi yang membuka kemudahan berinvestasi, tetapi belum sampai pada tingkat pengaturan hubungan antar pelaku usaha dalam suatu industri, melalui penetapan undang-undang persaingan usaha.<sup>6</sup>

Menurut Mohtar Mas'ood, hal yang sangat menyolok dalam kehidupan politik Indonesia sebelum era reformasi adalah lembaga eksekutif selalu menempati posisi utama dalam proses kebijaksanaan. Sementara lembaga legislatif tidak memiliki kekuasaan sebesar lembaga eksekutif. Lebih lanjut Mohtar Mas'ood menjelaskan bahwa proses pembuatan kebijaksanaan Pemerintah rezim Orde Baru diwarnai oleh tiga gaya, yaitu gaya pembuatan kebijaksanaan yang teknokratik, politik dan klientelistik.<sup>7</sup>

Mohtar Mas'ood selanjutnya menjelaskan yang dimaksud dengan proses pembuatan kebijaksanaan dengan gaya atau bersifat teknokratik adalah proses pembuatan kebijaksanaan yang dijalankan berlandaskan nilai-nilai teknokratik seperti rasionalitas dan efisiensi. Sementara proses pembuatan kebijaksanaan dengan gaya atau bersifat politik adalah proses pembuatan kebijaksanaan yang dijalankan berdasarkan kepada kepentingan kelembagaan untuk membina kelompok pendukung atau sekutu, atau apabila proses pembuatan kebijaksanaan melibatkan "tawar-menawar" (*bargaining*) diantara beberapa aktor-aktor politik yang saling bersaing. Proses pembuatan kebijaksanaan dengan gaya atau bersifat klientelistik adalah proses pembuatan kebijaksanaan yang ditujukan untuk membina kekuatan pribadi.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Lihat kembali Risalah Resmi yang disampaikan oleh Rambe Kamarul Zaman, Ketua Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1999.

<sup>7</sup> Lihat penjelasan Mohtar Mas'ood, Tiga Model Pembuatan Kebijakan di Indonesia, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971* (Jakarta : LP3ES, 1989, h. 265).

<sup>8</sup> *Ibid*, Menurut Mohtar Mas'ood, contoh dari kebijakan yang bersifat teknokratik adalah kebijakan alokasi dana pembangunan melalui program Pembangunan Lima Tahun (PELITA). Sementara contoh dari kebijakan yang bersifat politik adalah kebijakan alokasi dana melalui program Instruksi Presiden (INPRES). Sementara contoh dari kebijakan klientelistik adalah sikap pemerintah Orde Baru yang memperhatikan secara khusus kalangan pengusaha besar yang dianggap sebagai elemen penting dalam mendukung proses pembangunan yang dijalankan pemerintah Orde Baru.

Kelemahan institusionalisasi dalam membangun proses politik yang demokratis, menyebabkan hubungan pribadi menjadi mekanisme utama dalam hubungan sosial, politik, ekonomi serta hubungan manusia lintas aspek kehidupan. Kelemahan institusionalisasi hubungan lintas aspek kehidupan itu antara lain memberi peluang kepada berlangsungnya hubungan kolusi antara penguasa politik dengan pengusaha.

Penyederhanaan (penciutan) sistem pengawasan atas nama sentralisasi kekuasaan, yang terkombinasi secara tidak rasional ttan birokrasi negara, memotivasi hubungan kolusif di antara penguasa politik dan pengusaha untuk berkembang menjadi proses yang berskala besar dan berbobot, sehingga mampu mengancam kehidupan masyarakat-bangsa-negara. Kelemahan institusionalisasi dan kontrol melandasi terjadinya berbagai bentuk krisis di Indonesia dewasa ini, sebagaimana tercermin dalam krisis moneter, krisis persaingan usaha yang sehat, dan krisis kepercayaan politik masyarakat terhadap pemerintah.

Oleh karena itu apabila membahas sejarah perkembangan kapitalisme di Indonesia, khususnya pada saat Orde Baru, kita akan dihadapkan oleh suatu kenyataan tentang rentannya sebuah eksistensi aktivitas konglomerasi kaum kapitalis oleh pengaruh kepentingan kekuatan-kekuatan politik rezim penguasa Orde Baru. Artinya aktivitas konglomerasi yang dilakukan oleh kapitalis lokal, baik kapitalis pribumi maupun kapitalis etnik Tionghoa, sehingga mereka mampu menguasai sumberdaya-sumberdaya ekonomi di Indonesia, disebabkan karena mereka berkolusi dengan birokrasi rezim Orde Baru.

Proses industrialisasi yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia sejak Orde Baru sampai saat ini tidak sepenuhnya merupakan aktivitas murni sebuah perusahaan yang memadukan sumberdaya-sumberdaya ekonomi yang didukung oleh pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen secara ketat.

Sejalan dengan pemikiran Yoshihara Kunio, perkembangan industrialisasi di negara-negara yang menggantungkan hidupnya kepada agen asing dan kekuatan rezim penguasa yang korup seperti halnya Indonesia hanya

akan menghasilkan kapitalisme semu (*ersatz capitalisme*), karena kekuatan utama sebagian besar para kapitalis di Indonesia lebih disebabkan oleh dukungan politik, bukan karena kemampuan *entrepreneurship*.<sup>9</sup>

Menurut Faisal H Basri (2002), anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) periode 2000-2005, banyaknya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam dunia usaha Indonesia yang terjadi selama Orde Baru setidaknya disebabkan oleh lima hal. Pertama, lingkungan ekonomi-politik yang tidak mendukung dan bernuansa pekat dengan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) antara pengusaha dengan Pemerintah, terutama praktek monopoli dalam perburuan rente ekonomi (*economic rent seeking*). Faktor pertama inilah yang menjadi penyebab utama sulitnya menerobos benteng kolusi melalui sistem legal yang ada.<sup>10</sup>

Kedua, meskipun dasar dari aspek legal tersebut telah ada, seperti ditegaskan oleh undang-undang industri tadi, tetapi Pemerintah mempraktekan kebijakan sebaliknya. Kebijakan-kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan Pemerintah banyak mendorong atau bahkan merancang langsung praktek monopoli. Tentu saja semua praktek itu tidak berdiri sendiri, melainkan berhubungan dengan praktek kolusi antara Pemerintah sebagai patron dan segelintir pengusaha pemburu rente sebagai kliennya.<sup>11</sup>

Ketiga, semangat yang sudah formal masuk di dalam undang-undang industri tersebut tidak berjalan karena tidak ada aturan yang lebih detail dan menjelaskan tentang bagaimana larangan praktek monopoli tersebut dilaksanakan. Tidak adanya peraturan Pemerintah dan petunjuk pelaksanaannya

---

<sup>9</sup> Lihat Yoshihara Kunio, *The Rise of Ersatz Capitalisme in South-East Asia*, Singapore: Oxford University Press, 1988.

<sup>10</sup> 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>11</sup> Dari butir kedua pemikiran ekonomi politik Faisal H Basri ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa Pemerintah Orde Baru tidak mampu menjalankan kebijakan dengan konsisten. Implementasi kebijakan menjadi kontraproduktif dengan harapan publik. Pemerintah Orde Baru telah gagal menjalankan pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan prinsip pilihan publik.

telah menyebabkan semangat normatif tidak terinstruksikan dan tidak dapat diimplementasikan.<sup>12</sup>

Keempat, meskipun larangan anti praktek monopoli tersebut telah tercantum di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Industri, tetapi tidak ada badan atau institusi yang berwenang melaksanakannya. Itu berarti bahwa legalitas yang ada tidak bermakna bagi perbaikan sistem untuk membebaskan bisnis dari praktek monopoli. Hal ini disebabkan karena tidak ada yang mampu melakukan eksekusi jika terjadi praktek bisnis tidak sehat yang tidak dikehendaki undang-undang industri tersebut.

Kelima, bisnis dan sistem ekonomi-politik secara keseluruhan banyak dilakukan dengan praktek monopoli, persaingan usaha tidak sehat, sekaligus rente ekonomi. Oleh karena itu, dunia usaha di Indonesia didominasi usaha konglomerasi karena praktek bisnis pada umumnya dilakukan secara tidak jujur.<sup>13</sup>

Masalah hukum persaingan usaha di Indonesia merupakan masalah yang cukup tertinggal di Indonesia apabila dibandingkan dengan negara-negara lain. Sehingga tidak mengherankan apabila masalah keadilan dan pemerataan hasil pembangunan menjadi masalah ekonomi dan politik yang serius di Indonesia. Kesenjangan ekonomi dan dominasi kalangan pengusaha tertentu telah menjadi isu yang banyak dikaji oleh masyarakat.

Pada dekade pertengahan 1990-an, masalah kelembagaan dan hukum persaingan mulai dipersoalkan dan dianggap sebagai kebutuhan mutlak dalam aktivitas usaha atau bisnis di era moderen seperti dewasa ini. Apabila Indonesia hendak memasuki pasar moderen yang terbuka, maka aturan main yang mengatur larangan praktek monopoli dan persaingan usaha yang sehat multak dilembagakan. Keperluan terhadap regulasi yang mengatur hubungan antara negara dan pengusaha semakin mendesak seiring aktivitas perekonomian yang

---

<sup>12</sup> Menurut pandangan Faisal H Basri, dalam *Press Release* KPPU tahun 2001, praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat ini disebabkan tidak ada undang-undang yang khusus mengatur persaingan usaha di Indonesia.

<sup>13</sup> Pokok-pokok permasalahan yang timbul di seputar dunia bisnis di Indonesia menurut pandangan Faisal H Basri dalam *Press Release* KPPU tahun 2001 tersebut akhirnya melahirkan ketidakadilan dalam perekonomian.

semakin cepat untuk menghindari praktek-praktek bisnis yang antipemerataan dan antikeadilan.

Di negara-negara berkembang seperti Indonesia yang kurang demokratis, biasanya sistem politiknya cenderung tertutup dan sangat mempengaruhi terhadap sistem ekonominya. Sistem politik otoriter menyebabkan kebijakan-kebijakan ekonomi yang dibuat oleh pemerintah menjadi kurang memperhatikan kepentingan masyarakat, tetapi lebih mementingkan kepentingan kelompok pelaku usaha tertentu. Relasi politik diaplikasikan ke dalam relasi ekonomi, sehingga sistem ekonomi juga berkembang tidak demokratis. Elit dengan lingkaran kecil yang tertutup berpotensi menguasai sumber-sumber daya yang ada, sehingga memunculkan konsentrasi bisnis pada kalangan terbatas.

Akses terhadap sumberdaya-sumberdaya ekonomi yang potensial di Indonesia pada masa Orde Baru hanya dikuasai oleh kalangan pengusaha tertentu yang jumlahnya sangat terbatas. Perilaku ekonomi yang diturunkan dari perilaku politik seperti ini kemudian bermuara pada sistem penguasaan pasar yang monopolis. Ketiadaan regulasi yang mengatur persaingan usaha yang sehat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi tidak mengandung aspek keadilan dan pemerataan.

Negara-negara yang sedang melaksanakan modernisasi seperti Indonesia yang ditandai oleh aktivitas industrialisasi senantiasa menimbulkan kosekuensi munculnya korupsi dan monopoli pada sektor industri tertentu. Korupsi dan monopoli terjadi karena industrialisasi menciptakan sumber kekayaan dan kekuasaan baru. Korupsi di negara-negara berkembang lainnya biasanya dilakukan secara bersama-sama oleh pemegang kekuasaan politik dan pengusaha, dan dilakukan tidak hanya pada awal-awal industrialisasi, tetapi kolaborasi tersebut tetap dapat dilakukan sampai industrialisasi berakhir.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Lihat, McMullan, "A Theory of Corruption", *The Sociological Review*, July 1961, p. 196. Untuk menjelaskan kerusakan negara akibat korupsi yang terjadi di Indonesia, modus operandinya dilakukan oleh kapitalis politik dengan menyuap para penguasa politik supaya memperoleh sejumlah proyek tertentu. Kekuasaan politik ada kalanya digunakan untuk mengumpulkan kekayaan seperti yang dilakukan oleh pejabat-pejabat rezim Orde Baru, dan adakalanya kekayaan dapat juga digunakan untuk memperoleh kekuasaan politik, seperti yang terjadi pada Pilkada di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota di era reformasi dewasa ini.

Pada era reformasi, dalam upaya menjamin keberlangsungan persaingan usaha yang kondusif, negara memerlukan sebuah lembaga khusus, yang bertugas mengawasi jalannya persaingan usaha. Lembaga negara yang berkompeten dalam mengawasi persaingan usaha di Indonesia adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU merupakan sebuah lembaga independen yang bertugas mengawasi jalannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Saat ini, secara khusus KPPU masih terus mengawasi perilaku Bogasari Flour Mills, karena Bogasari Flour Mills merupakan perusahaan yang memiliki pangsa pasar di atas 50%, yang dikhawatirkan melakukan penyalahgunaan posisi dominan untuk melakukan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

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%. Posisi dominan yang dilakukan oleh Bogasari Flour Mills ini dikhawatirkan akan menurunkan daya beli konsumen dan menutup kesempatan berusaha bagi produsen yang ingin masuk ke industri tepung terigu nasional. Berdasarkan informasi dari Ensiklopedi Tokoh Indonesia per tanggal 24 Agustus 2006, pangsa pasar Bogasari Flour Mills rata-rata per tahun sebesar 70 %. Sementara total omset yang dimiliki Bogasari Flour Mills pada tahun 2006 sebesar Rp 4,5 triliun, dengan total aset perusahaan sebesar Rp 3,2 triliun.

Lembaga-lembaga negara yang ikut terlibat dalam bisnis tepung terigu di Indonesia pada era reformasi sudah semakin berkembang. Salah satunya adalah Komite Anti Dumping Indonesia (KADI). Sebelum terjadi pemisahan antara Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan, KADI adalah sebuah lembaga pemerintah di bawah Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag). Secara politik, KADI banyak membela kepentingan produsen domestik, termasuk kepentingan Bogasari Flour Mills. Saat ini KADI merupakan lembaga Komisi Anti Dumping yang berada di bawah Departemen Perdagangan.

Sebagai lembaga yang berusaha melindungi kepentingan produsen dalam negeri, terkadang KADI melakukan tindakan-tindakan yang cenderung

berseberangan dengan semangat persaingan usaha dengan memberikan berbagai rekomendasi hambatan masuk (*barriers to entry*) melalui pengenaan tarif bea masuk terhadap produk-produk impor.

Salah satu rekomendasi KADI kepada Menteri Keuangan Boediono yang menyulut konflik antara Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Depperindag adalah rekomendasi penetapan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) tepung terigu impor dari Australia, Uni Eropa dan Uni Emirat Arab yang terjadi pada periode 2000-2001. Menurut pandangan Bappenas, keputusan Menteri Keuangan yang dibuat berdasarkan rekomendasi KADI tersebut hanya akan menguntungkan Bogasari Flour Mills sebagai produsen besar tepung terigu di Indonesia. Pada tanggal 23 Oktober 2001 Menperindag Rini Soewandi mengirim surat kepada Menkeu Boediono untuk menunda pemberlakuan BMAD tersebut.<sup>15</sup>

Perbedaan pandangan antara Bappenas dan Depperindag menyangkut BMAD pada dasarnya dilatarbelakangi oleh perbedaan motivasi antara Bappenas dan Depperindag. Bappenas lebih menitikberatkan kepentingan ketersediaan pasokan tepung terigu bagi masyarakat. Sehingga apabila tepung terigu impor dikenakan BMAD dalam prosentase yang sangat tinggi, maka dikhawatirkan akan mengganggu ketersediaan tepung di pasar domestik yang sangat dibutuhkan masyarakat, terutama pada hari-hari besar keagamaan seperti bulan Ramadhan dan Idul Fitri.

Sedangkan Depperindag lebih lebih mempertimbangan aspek perlindungan terhadap produsen lokal yang hanya memiliki pangsa pasar kecil. Depperindag beralasan, apabila BMAD tidak dikenakan, maka industri tepung terigu skala kecil akan merugi, karena tidak dapat bersaing dengan tepung terigu impor.

Pada tahun 2008, konflik-konflik kepentingan politik dan ekonomi dalam lingkungan internal industri tepung terigu di Indonesia semakin terbuka. Hal ini

---

<sup>15</sup> Lihat reaksi Bappenas atas rekomendasi KADI terhadap Menteri Keuangan Boediono tentang pemberlakuan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) dalam <http://www.kompas.com>, Selasa, 30 April 2002, p.1-2.

dipicu oleh kebijakan Departemen Perindustrian di bawah kendali Fahmi Idris yang menetapkan Peraturan Menteri Perindustrian No. 2 Tahun 2008 tentang Pencabutan Penerapan SNI Secara Wajib Tepung Terigu. Isi Peraturan Menteri Perindustrian tentang pencabutan SNI Wajib Tepung Terigu tersebut pada prinsipnya dimaksudkan untuk mengurangi beban masyarakat akibat kenaikan harga gandum dan tepung terigu di pasar internasional.

Kebijakan Menteri Perindustrian yang mencabut SNI Wajib Tepung Terigu diharapkan akan mengurangi beban biaya produksi industri tepung terigu lokal, sehingga harga jual yang ditetapkan produsen lebih murah. Dengan harga jual tepung terigu yang lebih rendah, diharapkan dapat meringankan beban masyarakat maupun pengusaha kecil dan menengah (UKM).

Sedangkan Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO) menyesalkan kebijakan Menteri Perindustrian tentang pencabutan SNI Wajib Tepung Terigu ini, karena kebijakan pencabutan SNI dianggap mengorbankan program nasional guna peningkatan gizi bangsa dan dianggap tidak efektif untuk menurunkan harga di tingkat konsumen.<sup>16</sup>

Menurut Ratna Sari Loppies, Direktur Eksekutif Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO), dari sisi kesempatan berusaha, era reformasi menciptakan industri tepung terigu nasional menjadi lebih kompetitif dan terbuka, status perusahaan-perusahaan penggilingan gandum berubah menjadi sebuah industri yang terintegrasi dengan perusahaan-perusahaan pengguna tepung terigu, setelah Bulog tidak menangani tata niaga tepung terigu di Indonesia. Maka, pengadaan dan pendistribusian tepung terigu di Indonesia pascaderegulasi pangan sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar.<sup>17</sup>

Selanjutnya Ratna Sari Loppies menyatakan bahwa perubahan struktur pasar industri tepung terigu di Indonesia dari struktur pasar monopoli ke persaingan mengharuskan produsen tepung terigu nasional mengelola

---

<sup>16</sup> Lihat Press Release Sikap APTINDO Atas SK Menteri Perindustrian RI No. 2 Tahun 2008 tentang Pencabutan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu, Jakarta, 1 Februari 2008, h. 1.

<sup>17</sup> Lihat Laporan Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO) tahun 2005, Aptindo, Jakarta.

pengadaan bahan baku gandum sendiri, tanpa bantuan dari pemerintah. Selain itu, produsen tepung terigu nasional harus bersaing dengan tepung terigu impor yang harganya relatif lebih murah dibandingkan tepung terigu lokal. Perubahan sistem bisnis tepung terigu secara cepat pascaderegulasi pangan ini menurut Ratna Sari Loppies merupakan konsekuensi yang harus dihadapi oleh produsen tepung terigu nasional.<sup>18</sup>

Setidak-tidaknya terdapat 3 (tiga) permasalahan yang sedang dihadapi oleh industri tepung terigu nasional liberalisasi pangan; *pertama*, permasalahan pasar dalam negeri berupa praktek perdagangan yang tidak sehat seperti *dumping*, praktek *under invoicing*, dan impor fiktif.<sup>19</sup> Saat ini Indonesia merupakan negara importir ketiga terbesar di dunia setelah Yaman dan Libya.

Aktivitas impor tepung terigu yang terlalu besar berdampak negatif terhadap utilisasi produsen tepung terigu nasional yang semakin rendah yaitu 58%. Selain itu, kegiatan impor yang terlalu besar, rawan tidak terpenuhinya peraturan *labelling*, sertifikasi halal, dan Standar Nasional Indonesia (SNI) bagi tepung terigu yang masuk ke pasar Indonesia sesuai dengan Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu sebagai bahan makanan.

Kegiatan impor tepung terigu secara ilegal, rawan melanggar Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Fortifikasi Tepung Terigu. Fortifikasi tepung terigu adalah penambahan zat nutrisi berupa zat besi (Fe), seng (Zn), Vitamin B1 dan B2, dan asam folat. pada tepung terigu yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas gizi pangan masyarakat Indonesia. Namun demikian, kedua Peraturan

---

<sup>18</sup> Dalam wawancara dengan Direktur Eksekutif Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO), tanggal 11 September 2007, disebutkan bahwa deregulasi pangan di satu sisi memberikan iklim persaingan yang lebih sehat, tetapi di sisi lain berdampak negatif terhadap perusahaan tepung terigu baru yang memiliki pangsa pasar kecil seperti Sriboga Raturaya, Panganmas Inti Persada, karena harus menanggung beban biaya yang begitu besar akibat krisis moneter.

<sup>19</sup> *dumping* adalah tindakan menurunkan harga suatu produk sampai pada tingkat harga tertentu yang dilakukan oleh suatu perusahaan dalam upaya menjatuhkan pesaing. *Under invoicing* adalah tindakan menurunkan nilai transaksi jual beli suatu barang dari nilai yang sesungguhnya, sebagai upaya untuk menghindari pajak. *Under invoicing* merupakan tindakan kejahatan dalam ekonomi, karena negara dirugikan dengan kehilangan pendapatan pajak. Sedangkan impor fiktif adalah kegiatan pemalsuan dokumen impor yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Menteri tadi, mendapatkan kritik dari KPPU karena dinilai sebagai upaya hambatan masuk (*barriers to entry*) sehingga berpotensi terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam industri tepung terigu nasional.

*Kedua*, Masalah pasar ekspor, dimana saat ini masih banyak negara-negara di kawasan Asia yang melakukan hambatan masuk (*barrier to entry*) bagi produk tepung terigu Indonesia. *Ketiga*, masalah internal persaingan usaha sesama produsen tepung terigu nasional akibat dominasi Bogasari Flour Mills, terutama dugaan aktivitas integrasi vertikalnya.

Pengaturan pemerintah dalam tatakelola industri tepung terigu selalu memunculkan pro dan kontra. Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang penerapan SNI Wajib Tepung Terigu dan Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Fortifikasi Tepung Terigu dari sisi jaminan keamanan dan pemenuhan gizi tepung terigu patut diberikan apresiasi positif oleh masyarakat dan produsen tepung terigu nasional. Tetapi apabila dilihat dari kaca mata pesaing, kebijakan Menkes dan Menperindag ini dapat diartikan sebagai bentuk perlindungan pemerintah produsen lokal dari persaingan global.

Kebijakan penerapan SNI Wajib Tepung Terigu dapat menghambat pelaku usaha di luar produsen lokal lainnya untuk dapat bersaing. Untuk memperoleh sertifikasi SNI Wajib Tepung Terigu dari pemerintah diperlukan biaya yang harus dikeluarkan oleh produsen. Seandainya kebijakan sertifikasi SNI dilakukan untuk menghambat masuk produsen baru, maka negara secara tidak langsung telah memberikan hak monopoli secara legal (*legal monopoly*).<sup>20</sup>

Merujuk kepada Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasal 17, Ayat 2 tentang

---

<sup>20</sup> Lihat, Risalah proses pembuatan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasal 51, h. 1594. Negara atau pemerintah dapat memberikan hak monopoli kepada BUMN-BUMN yang menyediakan barang-barang atau jasa publik yang dibutuhkan oleh masyarakat, seperti pemberian hak monopoli penyediaan energi listrik kepada PLN, air minum kepada PDAM, jaringan telepon untuk rumah tangga kepada TELKOM, dan beberapa BUMN lainnya. Monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi atau pemasaran barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur oleh undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Kegiatan yang Dilarang, pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan monopoli apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa. Artinya penguasaan pangsa pasar Bogasari Flour mills yang rata-rata sebesar 70 % rentan terhadap penyalahgunaan posisi dominan.

Menurut APTINDO, pangsa pasar industri tepung terigu di Indonesia pada tahun 2007 dikuasai oleh Bogasari Flour Mills sebesar 65,11% atau ekuivalen dengan 2.549.820 Mton, Berdikari Sari Utama sebesar 13,25% atau ekuivalen dengan 519.035 Mton, Sriboga Raturaya sebesar 4,48% atau ekuivalen dengan 175.253 Mton dan Panganmas sebesar 2,57% atau ekuivalen dengan 100.803 Mton, tepung terigu impor sebesar 14,58% atau ekuivalen dengan 571.119 Mton.

**Tabel 1.1. Pangsa Pasar Industri Tepung Terigu di Indonesia 2007**

No.	Nama Perusahaan	Jumlah Penjualan (Mton)	Pangsa Pasar (%)
1	Bogasari Flour Mills	2.549.820	65,11
2	Berdikari Sari Utama	519.035	13,25
3	Sriboga Raturaya	175.253	4,48
4	Panganmas Inti Persada	100.803	2,57
5	Tepung Terigu Impor	571.119	14,58
	TOTAL	3.916.030	100

Sumber : APTINDO, 2008.

Di tengah dugaan praktek monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan dalam bisnis tepung terigu di Indonesia oleh Bogasari Flour Mills, pihak produsen tepung terigu terbesar di dunia ini memberikan sanggahan. Franciscus Welirang, Vice Presiden Director P.T. Indofood Sukses Makmur sebagai *holding company* divisi usaha Bogasari Flour Mills, menolak anggapan sebagian masyarakat bahwa Bogasari Flour Mills telah melakukan praktek monopoli dalam industri tepung terigu di Indonesia.

Welirang memberikan dua alasan. *Pertama*, bahwa industri tepung terigu harus memiliki kekuatan. *Kedua*, Bogasari Flour Mills bukan satu-satunya perusahaan yang memproduksi tepung terigu di Indonesia. Menurutnya,

disamping Bogasari Flour Mills, setidaknya terdapat tiga perusahaan lainnya yang sama-sama mendapatkan izin produksi dari pemerintah, yaitu P.T. Berdikari Sari Utama (sekarang P.T. Eastern Pearl Flour Mills), P.T. Sriboga Raturaya, P.T. Panganmas Inti Persada, dan. Keunggulan pangsa pasar Bogasari Flour Mills lebih didasari oleh strategi penjualan dan kualitas produksi, sehingga pasar menentukan siapa yang terbaik.<sup>21</sup>

Campur tangan negara dalam industri tepung terigu di Indonesia didasarkan atas beberapa pertimbangan diantaranya adalah: *pertama*, industri tepung terigu nasional adalah industri strategis penyediaan komoditi pangan pokok kedua setelah beras. Saat ini total konsumsi tepung terigu di Indonesia rata-rata 3,3 juta ton, dan diperkirakan akan terjadi peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun seiring perubahan pola konsumsi pangan masyarakat Indonesia.

*Kedua*, investasi 4 (empat) produsen tepung terigu nasional mencapai Rp 6,8 triliun dan menyerap lebih kurang 4.000 tenaga kerja. *Ketiga*, industri tepung terigu nasional memberikan kontribusi terhadap negara yang cukup besar melalui PPN (Pajak Pertambahan Nilai) rata-rata Rp 550 miliar per tahun. *Keempat*, industri tepung terigu nasional unggul dalam skala ekonomi (*economic of scale*) dan teknologi mutakhir sehingga menjadi industri yang efisien, dan berpotensi menurunkan tingkat biaya produksi rata-rata setiap tahun.

Industri tepung terigu nasional perlu mendapatkan perhatian yang terintegrasi dari pemerintah mulai dari industri hulu sampai dengan industri hilir, tanpa mengenyampingkan unsur-unsur persaingan usaha yang sehat. Permasalahan dunia usaha di Indonesia juga disebabkan oleh peran birokrasi yang gagal menjalankan fungsi pelayanan yang transparan.

Ketika suatu aturan ditetapkan, birokrat yang seharusnya mengawasi jalannya aturan, justru bersikap kontraproduktif, terlibat kolusi dengan kalangan pengusaha. Hal ini disebabkan birokrat di Indonesia tidak mengetahui akan

---

<sup>21</sup> Franciscus Wilerang dalam  
<http://www.sinarharapan.co.id/ceo/2002/071/ceo1.html.p.2of3>

pentingnya pasar, rasionalitas ekonomi dan deregulasi untuk perbaikan kegagalan pasar itu sendiri, tetapi terbiasa dengan budaya dilayani dan kompromi dengan pihak-pihak tertentu untuk memperoleh keuntungan pribadi masing-masing.<sup>22</sup>

Semangat untuk membangun sistem usaha di Indonesia yang mampu memberikan rasa keadilan kepada setiap pelaku usaha muncul setelah berakhirnya kekuasaan rezim Orde Baru. Lembaga legislatif pada era reformasi mulai aktif mengusulkan regulasi atau undang-undang yang mampu memberikan perlindungan kepada pengusaha kecil dan menengah. Pada tahun 1998, dalam Sidang Istimewa MPR telah disahkan TAP MPR No.16/1998 tentang upaya untuk mewujudkan aturan antipraktek monopoli. Hal ini membuktikan bahwa pada masa reformasi, negara mulai memperhatikan aspek-aspek keadilan dalam dunia usaha di Indonesia.

Setidak-tidaknya terdapat 3 (tiga) alasan mengapa studi hubungan negara dan pengusaha industri tepung terigu nasional menarik untuk diteliti lebih lanjut. *Pertama*, pembangunan industri tepung terigu nasional dilandasi hubungan *patron-klien* antara Soeharto sebagai penguasa rezim Orde Baru dengan Soedono Salim sebagai pemilik Bogasari Flour Mills yang sudah terjalin erat secara pribadi sejak lama, sehingga sulit bagi negara untuk menghapus dominasi Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu nasional.<sup>23</sup>

*Kedua*, desakan masyarakat dan keberanian inisiatif DPR RI pascareformasi untuk segera menyusun undang-undang persaingan usaha

---

<sup>22</sup> *Ibid*, h. 111, menurut Didik sejauh ini masih banyak terlihat proses birokrasi yang berbelit-belit, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pada masa otonomi daerah, desentralisasi sesungguhnya merupakan reformasi pemerintahan, tetapi di Indonesia proses perubahan sikap mental birokrasi masih berjalan lambat.

<sup>23</sup> Industri tepung terigu dibangun di bawah regulasi yang ketat melalui SK Menteri Perdagangan N0.21/KP/VII/1971, tanggal 9 Juli 1971. Dalam SK Menteri Perdagangan tersebut menetapkan Bulog sebagai satu-satunya distributor dan importer gandum dan terigu. Lihat kembali penjelasan Mohtar Mas'ood, dari tulisannya yang berjudul tiga model pembuatan kebijaksanaan di Indonesia, dalam *Indonesian Economy and Political Structure during the early New Order, 1966-1971* (Ann Arbor, Michigan : University Microfilms International, 1983), yang diterjemahkan dalam buku *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971* (Jakarta : LP3ES, 1989, h. 184-185), dijelaskan bahwa salah satu gaya pembuatan kebijaksanaan selama Orde Baru adalah gaya pembuatan kebijaksanaan klientelistik, yaitu penetapan kebijaksanaan yang ditujukan untuk membina kekuatan pribadi antara penguasa dan pengusaha.

merupakan perubahan politik baru dalam sejarah penyusunan undang-undang di Indonesia. Selain itu, pada era reformasi ini DPR sebagai lembaga legislasi di Indonesia sudah memiliki keberanian untuk mengontrol lembaga eksekutif.

*Ketiga*, kebijakan ketahanan pangan (*food security*) pemerintah berupa program diversifikasi pangan dari komoditi beras ke komoditi tepung terigu, menuntut konsistensi dari pemerintah, mengingat komoditi pangan tidak hanya berfungsi sebagai kebutuhan pokok hidup manusia, tetapi juga berfungsi sebagai komoditas politik (*political goods*), dimana harga dan ketersediannya mampu mempertahankan sekaligus meruntuhkan legitimasi pemerintah di mata masyarakat.

## **B. Pokok Permasalahan**

Pokok permasalahan dalam politik pengelolaan industri tepung terigu nasional pada era reformasi adalah munculnya konflik antarlembaga dan pelemahan posisi tawar-menawar (*bargaining position*) pemerintah dihadapan Bogasari Flour Mills sebagai produsen dominan dalam pengelolaan penyediaan tepung terigu bagi masyarakat Indonesia. Menguatnya posisi tawar-mawar Bogasari Flour Mills dalam penyediaan komoditas tepung terigu, disebabkan oleh pelepasan tanggungjawab pemerintah (Bulog) dalam penyediaan tepung terigu kepada swasta berdasarkan Keppres No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan.

Dalam Keppres No. 19 Tahun 1998 tersebut, Bulog melepas tanggungjawab pengelolaan tepung terigu dan beberapa komoditas pangan lainnya seperti gula pasir, kacang kedelai, dan minyak goreng kepada mekanisme pasar atau kepada pihak swasta. Komoditas pangan yang sampai tahun 2008 ini penyediaannya masih menjadi tanggungjawab Bulog hanya beras. Dengan demikian sejak tahun 1998, komoditas pangan tepung terigu, gula pasir, kacang kedelai dan minyak goreng, penyediannya diserahkan kepada mekanisme pasar.

Faktor-faktor yang menjadi sumber kekuatan politik Bogasari Flour Mills dan beberapa produsen tepung terigu lainnya dalam mendukung program

diversifikasi pangan yang dicanangkan pemerintah adalah kekuatan sumberdaya-sumberdaya ekonomi yang dimiliki Bogasari Flour Mills. Sumberdaya-sumberdaya yang paling utama dimiliki oleh Bogasari Flour Mills adalah kekuatan sumberdaya modal berupa finansial yang sangat besar. Sehingga Bogasari Flour Mills mampu membangun pabrik dan infrastruktur yang sangat besar dan lengkap. Kemampuan sumber modal yang sangat besar itulah yang membuat perusahaan ini mampu mempertahankan penguasaan pangsa pasar tepung terigu di Indonesia selama tiga puluh tahun lebih.

Kekuatan pangsa pasar (*market share*) Bogasari Flour Mills bersama produsen dalam negeri lainnya yaitu Panganmas, Sriboga dan Berdikari (Eastern Pearl Flour Mills) dalam penyediaan tepung terigu per tahun rata-rata 85%. Sementara pangsa pasar impor per tahun rata-rata hanya 15%. Artinya keberhasilan program ketahanan pangan (*food security*) yang berupa penyediaan tepung terigu bagi masyarakat sangat bergantung kepada kesiapan produsen tepung terigu dalam negeri, khususnya kesiapan Bogasari Flour Mills. Seandainya pemerintah mengalihkan seluruh kebutuhan tepung terigu nasional kepada produk impor, maka setiap tahun pemerintah harus mengeluarkan devisa kurang lebih Rp 12 triliun.

Kekuatan sumberdaya modal dan kemampuan penyediaan tepung terigu yang sangat besar merupakan kekuatan politik Bogasari dalam industri tepung terigu nasional. Selain itu, program diversifikasi pangan yang dicanangkan pemerintah, yang menghimbau masyarakat supaya mengkonsumsi produk olahan tepung terigu sebagai konsumsi alternatif beras, secara tidak langsung kebijakan diversifikasi pangan ini akan memperkuat posisi tawar-menawar (*bargaining position*) Bogasari Flour Mills di hadapan pemerintah. Hal ini disebabkan karena kemampuan penyediaan tepung terigu nasional hampir 70% merupakan hasil produksi Bogasari Flour Mills.

Agenda reformasi pangan yang ditetapkan pemerintah melalui Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan, yang mencabut hak monopoli Bulog dalam penyediaan berbagai komoditi pangan non beras, secara politik mempengaruhi hubungan negara dan pengusaha dalam bisnis tepung

terigu di Indonesia. Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tersebut mengandung makna terjadi pengalihan tanggungjawab negara dalam pengadaan tepung terigu kepada pihak swasta dengan mekanisme pasar sebagai sistem atau acuan pola pengadaan tepung terigu di Indonesia.

Peran negara dalam menciptakan persaingan usaha yang sehat pada era reformasi dilakukan melalui penetapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang yang memayungi perjalanan bisnis di Indonesia ini merupakan produk undang-undang yang pertama kali dihasilkan berdasarkan usul inisiatif murni DPR yang selama ini selalu di bawah kendali lembaga eksekutif.

Peran DPR bersama pemerintah dalam menetapkan undang-undang persaingan usaha merupakan bentuk perlindungan negara terhadap setiap pengusaha yang berbisnis di Indonesia. Peran negara dalam menetapkan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 diharapkan berdampak positif terhadap pemerataan pendapatan dan kesempatan berusaha yang sama kepada seluruh masyarakat seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945, bahwa kesejahteraan merupakan hak seluruh masyarakat Indonesia, bukan hak segelintir kelompok pengusaha.

Industri tepung terigu di Indonesia identik dengan monopoli Bogasari Flour Mills yang selalu mendapat perlakuan istimewa dari pemerintah Orde Baru. Stigma negatif ini terus terbawa sampai saat ini, akibat terlalu lamanya rezim Orde Baru memberikan kemudahan terhadap Bogasari Flour Mills. Kalangan internal Bogasari pun mengakui bahwa perusahaan yang dikelolanya merupakan perusahaan stigmatik yang sulit dilepaskan dari pengaruh rezim Orde Baru, meskipun pada era reformasi ini, pengaturan industri tepung terigu nasional sudah berubah seiring deregulasi pemerintah dari monopoli Bulog ke mekanisme pasar.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Dalam wawancara dengan Roland Taunay, *Public Relation Manager* P.T. Indofood Sukses Makmur, Tbk., Divisi Bogasari Flour Mills, Juni 2007, Taunay mengakui sulit bagi Bogasari Flour Mills untuk dapat keluar dari stigma negatif masyarakat sebagai perusahaan yang mendapat perlakuan istimewa pemerintah Orde Baru. Padahal menurut Taunay Keppres RI No. 19 Tahun 1998 yang mengatur pencabutan monopoli Bulog dalam impor gandum di akhir kekuasaan rezim

Pada tahun 1999, Pemerintah RI di bawah kepemimpinan B.J. Habibie bersama DPR RI menetapkan Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang ini merupakan landasan hukum dalam mengatur hubungan antara negara dan pengusaha di Indonesia. Undang-undang ini memiliki kekuatan hukum yang tetap dan strategis bagi perbaikan kondisi persaingan usaha di Indonesia yang penuh dengan distorsi berupa praktek monopoli dan praktek-praktek persaingan usaha yang tidak sehat seperti persekongkolan tender dan lain-lain.

Panitia Khusus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (disingkat RUU Persaingan Usaha) diketuai oleh Rambe Kamarul Zaman dari Fraksi Karya Pembangunan (FKP), dengan wakil ketua Marzuki Achmad dari FKP, Samsuedin dari Fraksi ABRI (FABRI), Muhsin Bafadal dari Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP), dan Anthonius Rahail dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI).

Dalam setiap menyusun RUU Persaingan Usaha, anggota Pansus RUU mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan rapat-rapat lainnya dengan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia beserta pejabat di jajaran Depperindag, kalangan swasta yaitu Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur, dan kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Pada dasarnya undang-undang kebijakan persaingan usaha di Indonesia ini ditujukan untuk mengatur warga negaranya yang terlibat dalam interaksi perekonomian agar tetap dalam koridor yang telah ditetapkan demi kesejahteraan rakyat.

Undang-undang persaingan usaha sebagai payung hukum utama kebijakan persaingan usaha di Indonesia memiliki 2 (dua) pokok pertimbangan penting. *Pertama*, sesuai amanat UUD 1945, sistem perekonomian nasional menganut prinsip keseimbangan, keselarasan, dan memberi kesempatan

---

Orde Baru tersebut, justeru membuat industri tepung terigu nasional termasuk Bogasari Flour Mills harus menanggung resiko biaya produksi yang jauh lebih besar karena produsen dalam negeri harus bertanggung jawab terhadap pengadaan impor gandum, pengolahan gandum menjadi tepung terigu, sekaligus pemasarannya di tengah depresiasi nilai tukar rupiah yang menurun tajam dan kondisi perkonomanian yang tidak menentu pascareformasi.

berusaha yang sama, adil dan merata bagi setiap warga negara. Prinsip kesamaan merupakan hak dasar bagi setiap warga, selain itu negara juga memiliki kewajiban untuk melindungi golongan ekonomi lemah agar mampu bersaing secara wajar dengan golongan ekonomi kuat. *Kedua*, adanya praktek-praktek monopoli yang sudah terjadi selama ini ternyata telah merusak sistem perekonomian, dan telah menimbulkan struktur pasar yang tidak sehat dan perilaku usaha yang anti persaingan, sehingga merugikan pengusaha kecil/lemah serta rakyat/konsumen pada umumnya.<sup>25</sup>

Sikap inkonsistensi kebijakan pengelolaan industri tepung terigu nasional terletak pada ketidaksiharasan antarlandasan hukum kebijakan yang mengatur pelaku usaha di Indonesia. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha sebagai payung hukum utama dalam pengaturan bisnis di Indonesia, seharusnya menjadi rujukan kebijakan-kebijakan yang mengatur persaingan usaha di semua sektor bisnis.

Salah satu contoh ketidaksiharasan kebijakan pengelolaan bisnis tepung terigu adalah ketetapan Surat Keputusan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Standar Nasional Indonesia (SNI) Wajib Tepung Terigu yang cenderung menguntungkan produsen dominan dalam negeri. Apabila pemberlakuan SNI Wajib Tepung Terigu dilakukan secara tidak transparan, maka kebijakan ini dapat menjadi hambatan masuk (*barrier to entry*) terhadap tepung terigu yang dihasilkan produsen lain yang belum memiliki sertifikasi SNI. Diperlukan sosialisasi dan transparansi dalam pemberlakuan SNI tepung terigu di Indonesia.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha yang merupakan landasan hukum utama dalam mengatur persaingan usaha di Indonesia, seharusnya dijadikan landasan hukum oleh kebijakan-kebijakan lainnya, termasuk Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang SNI

---

<sup>25</sup> Lihat kembali Risalah-Risalah Resmi yang tertuang dalam *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta : Setjend DPR RI, 1999.

Wajib Tepung Terigu dalam mengatur produsen tepung terigu di Indonesia untuk bersaing secara sehat.

Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 justru cenderung kontraproduktif dengan semangat undang-undang persaingan usaha, karena Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tersebut apabila ditetapkan secara tidak transparan, maka akan menghambat jalannya persaingan usaha yang sehat. Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 mengharuskan seluruh produsen tepung terigu di Indonesia memenuhi SNI dalam tempo waktu yang relatif singkat.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menafsirkan bahwa kebijakan SNI Wajib Tepung Terigu ini sebagai salah satu bentuk hambatan masuk (*barrier to entry*). Karena tepung terigu impor atau perusahaan baru yang tidak sesuai dengan ketentuan SNI Wajib Tepung Terigu yang ditetapkan Depperindag tidak diperbolehkan masuk ke pasar Indonesia. Padahal tepung terigu impor yang masuk ke Indonesia mungkin telah memenuhi standar pemenuhan nutrisi yang sama dengan tepung terigu yang dihasilkan oleh produsen lokal. Kebijakan SNI Wajib Tepung Terigu apabila dilakukan secara tidak transparan dapat menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam industri tepung terigu di Indonesia.<sup>26</sup>

Konflik-konflik kepentingan yang terjadi dalam setiap proses pembuatan kebijakan, pada prinsipnya merupakan hal yang wajar dalam proses demokrasi. Keberanian untuk menyampaikan pendapat di hadapan umum pada era reformasi ini telah menjadi alat para elit politik dan pengusaha untuk mencapai tujuannya masing-masing.

Konflik kepentingan tercermin pada perbedaan pendapat antara anggota Pansus RUU persaingan usaha dengan Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur

---

<sup>26</sup> Menurut pejabat Direktorat Monitoring Pelaku Usaha KPPU, salah satu strategi hambatan masuk (*barrier to entry*) terhadap tepung terigu impor, adalah penerapan SNI secara wajib pada tepung terigu. Secara politik kebijakan ini dapat menjadi kebijakan yang efektif untuk menghambat arus masuk tepung terigu impor. Menurut Pejabat Monitoring Pelaku Usaha KPPU, penerapan SNI wajib mungkin saja direkomendasikan oleh produsen tepung terigu tertentu atau asosiasi produsen tepung terigu untuk disampaikan kepada lembaga otoritas pengatur SNI.

Bogasari Flour Mills (Bogasari Flour Mills) dalam acara RDPU dalam pembahasan RUU tentang Persaingan Usaha. Perdebatan tersebut terjadi pada saat membahas pembatasan pangsa pasar setiap produsen dalam industri tepung terigu yang memproduksi di Indonesia.

Perdebatan terjadi antara Gandhy Natasupadma, anggota Pansus RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dari Fraksi ABRI dengan Franciscus Welirang Wakil Presiden Direktur P.T. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills dalam acara RDPU ke-3 tanggal 23 Nopemebr 1998, yang dipicu oleh penolakan Franciscus Welirang terhadap pembatasan pangsa pasar sebesar 50%.<sup>27</sup> Gandhy Natasupadma menilai penolakan pembatasan pangsa pasar oleh Franciscus Welirang tersebut adalah bukti nyata adanya keinginan dari Bogasari Flour Mills untuk tetap mempertahankan monopoli atau posisi dominan dalam industri tepung terigu di Indonesia.<sup>28</sup>

Alasan seluruh anggota Pansus RUU tentang Persaingan Usaha perihal pelarangan dominasi pangsa pasar tersebut, adalah kekhawatiran anggota Pansus terhadap penyalahgunaan posisi dominan, sehingga perusahaan-perusahaan besar (*dominant firms*) seperti Bogasari Flour Mills rentan melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills yang diwakili oleh Franciscus Welirang menolak argumentasi Pansus RUU persaingan usaha tersebut, dengan alasan bahwa penguasaan pangsa pasar di atas 50% tidak berarti melakukan praktek monopoli, sepanjang produk impor dengan harga kompetitif bebas masuk ke wilayah negara yang bersangkutan. Welirang

---

<sup>27</sup> Lihat Risalah Proses Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dalam RDPU ke-3 tanggal 23 Nopember 1998, h. 402-407. Pernyataan Gandhy Natasupadma dibantah dengan keras oleh Franciscus Welirang yang tetap mempertahankan argumentasinya bahwa pembatasan prosentase pangsa pasar yang kecil, misalnya 30% tidak *attractive* bagi investor asing untuk menanamkan modalnya di dalam negeri yang saat ini membutuhkan pertumbuhan ekonomi dan menghadapi pasar bebas dunia (globalisasi). Menurut Welirang, mengkerdilkan pangsa pasar yang dicapai dengan prestasi usaha sendiri, tentu bukan solusi yang tepat dalam mengatur pengusaha. Kekhawatiran Gandhy Natasupadma terhadap posisi dominan Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu nasional, menurut Welirang harus lebih ditekankan kepada bukti ada tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan Bogasari Flour Mills. Selama Bogasari Flour Mills tidak melakukan penyalahgunaan posisi dominan seperti membuat berbagai hambatan masuk (*barriers to entry*) kepada pelaku usaha lain, maka negara tidak perlu khawatir terhadap Bogasari Flour Mills.

<sup>28</sup> *Ibid*, h. 402-407.

mengkritik RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha ini terlalu sempit, karena hanya mengatur persaingan usaha yang berakibat monopoli saja, padahal cukup banyak perilaku usaha di bidang industri tertentu yang bersifat negatif meskipun tidak menimbulkan monopoli.<sup>29</sup>

Perbedaan pendapat antara anggota Pansus RUU persaingan usaha dengan Direksi Bogasari Flour Mills tersebut pada dasarnya diakibatkan oleh motivasi atau kepentingan politik yang berbeda di antara kedua belah pihak. Anggota Pansus RUU memiliki motivasi pemerataan atau keadilan, sedangkan Direksi Bogasari Flour Mills motivasinya adalah efisiensi produksi. Perdebatan yang terjadi dalam RDPU ke-3 ini dapat dihindari apabila masing-masing pihak yaitu anggota Pansus RUU persaingan usaha dan Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur Divisi Bogasari Flour Mills memiliki persepsi yang sama.<sup>30</sup>

Konflik kepentingan menjadi bagian yang tidak terhindarkan dalam proses pembuatan undang-undang persaingan usaha yang terjadi antara Pansus RUU Persaingan Usaha dengan Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills (Bogasari Flour Mills). Hal ini disebabkan anggota-anggota Pansus DPR RI maupun Direksi Bogasari Flour Mills mempunyai kepentingan, sehingga masing-masing anggota kelompok tersebut memiliki kecenderungan untuk membantu anggota yang terlibat konflik.

RDPU ke-3 antara Pansus RUU Persaingan Usaha dengan Direksi Bogasari Flour Mills, yang berlangsung pada tanggal 23 Nopember 1998, dihadiri oleh 46 dari 65 orang anggota Pansus RUU Persaingan Usaha, diantaranya Ketua Pansus Rambe Kamarul Zaman, Marzuki Ahmad, Samsedin, H. Muhsin Bafadal dan Anthonius Rahail. Sedangkan pihak Bogasari Flour Mills diwakili oleh Fransiscus Welirang, didampingi Staf Bagian Hukum dan *Human Resources* yaitu Thomas Belang dan dua orang staf direksi yang merupakan tim

---

<sup>29</sup> *Ibid*, h. 401. Dalam RDPU ke-3 tersebut Welirang berkeberatan pembatasan pangsa pasar dalam jumlah tertentu, karena monopoli pada bidang tertentu mungkin tidak menimbulkan dampak negatif dan tidak merugikan konsumen.

<sup>30</sup> Lihat Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Proses Pembahasan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pada tanggal 23 Nopember 1998, antara Pansus RUU dengan Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills, h. 387-401.

yang akan menyampaikan pokok-pokok pikiran direksi Bogasari Flour Mills mengenai RUU Persaingan Usaha, yaitu Philips Pynama dan Yustianto.

Konflik semakin meruncing ketika pihak Bogasari Flour Mills menolak substansi pasal-pasal dari RUU ini yang melarang posisi dominan, tanpa ada penjelasan yang dapat diterima oleh para anggota Pansus. 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.

Disamping adanya perbedaan pendapat 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.

Kebijakan persaingan usaha ini dapat dijalankan dengan mengambil semangat dari TAP MPR Nomor 16 Tahun 1998 tentang politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi, yang melarang pemusatan ekonomi pada sekelompok orang atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan. Dede Suganda Adewinata, anggota Pansus RUU tentang Persaingan Usaha dari FKP meminta kesungguhan pemerintah untuk memperhatikan pengusaha kecil, sehingga tercipta demokrasi ekonomi di Indonesia <sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Dalam Rapat Kerja Pansus ke-2, yang dihadiri Menperindag Rahardi Ramelan, tanggal 23 Nopember 1998, Dede Suganda Adewinata meminta kesungguhan pemerintah untuk mendukung dan konsisten melaksanakan amanat TAP MPR Nomor 16 Tahun 1998 tentang politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi. Menurut Dede Suganda Adewinata pemerintah harus memberikan perhatian kepada usaha kecil, menengah dan koperasi sebagai pilar ekonomi rakyat dengan memberikan kesempatan usaha fasilitas kemudahan yang sama seperti kepada industri besar.

Perbedaan pendapat yang terjadi antara Menteri Perindustrian dan Perdagangan dengan anggota Pansus RUU Persaingan Usaha lebih ditujukan kepada hal teknis yang tercantum dalam Daftar Isian Masalah (DIM) yang disampaikan pemerintah kepada Pansus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Perbedaan-perbedaan pendapat antara Pansus RUU dengan Menperindag menyangkut judul Rancangan Undang-Undang, terminologi monopoli alamiah dan legitimasi KPPU. Tetapi dari sisi motivasi, Menperindag dan Pansus RUU Persaingan Usaha mempunyai visi yang sama yaitu menginginkan terciptanya persaingan usaha yang sehat dalam dunia bisnis di Indonesia demi kesejahteraan masyarakat.

Apabila melihat dari sisi keamanan pangan, kebijakan pencabutan SNI wajib pada tepung terigu dapat menimbulkan kekhawatiran terhadap jaminan keamanan dan mutu produk tepung terigu yang dikonsumsi oleh masyarakat. Tetapi apabila melihat kondisi masyarakat, khususnya industri kecil menengah yang kesulitan memperoleh tepung terigu akibat kenaikan harga tepung terigu, maka kebijakan pencabutan SNI Wajib Tepung Terigu tersebut, untuk sementara waktu dapat ditolelir, sebagai upaya untuk meredam gejolak kenaikan harga dan menjamin ketersediaan tepung terigu di pasar domestik.

Sikap APTINDO terhadap kebijakan pemerintah tentang pencabutan SNI wajib tepung terigu tersebut yaitu bahwa produsen tepung terigu nasional/APTINDO tetap akan mempertahankan SNI dan fortifikasi tepung terigu sebagai bagian dari tanggungjawab sosial pada rakyat Indonesia, dan dalam rangka menunjang program ketahanan pangan nasional. APTINDO berpendapat bahwa kebijakan pemerintah melalui pencabutan SNI wajib tepung terigu tersebut, disebabkan karena adanya masukan yang keliru terhadap Presiden dan Menteri-Menterinya.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid*, h.1. Dalam Press Release Sikap APTINDO atas SK Menteri Perindustrian RI No. 2 Tahun 2008 tersebut, Ratna Sari Loppies Direktur Eksekutif APTINDO menambahkan bahwa kebijakan pencabutan penerapan SNI wajib pada tepung terigu tersebut karena adanya saran dan masukan yang keliru kepada Presiden, dan kebijakan pemerintah ini hanya menguntungkan kepentingan importir tepung terigu.

Pada tanggal 4 Februari 2008, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati menetapkan Peraturan Menteri Keuangan No. 10 Tahun 2008 tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Impor dan/atau Penyerahan Gandum dan Tepung Gandum/Terigu. Kebijakan Menteri Keuangan ini dilakukan dalam rangka mengurangi beban ekonomi masyarakat. Untuk melaksanakan kebijakan menstabilkan harga pangan, termasuk tepung terigu tersebut, pemerintah menganggarkan subsidi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Perubahannya (APBN-P) Tahun Anggaran 2008.<sup>33</sup>

Kebijakan penanggungan PPN atas impor gandum dan tepung terigu oleh pemerintah ini, merupakan bagian dari kebijakan stabilisasi harga pangan terhadap 4 (empat) komoditas pangan yang dicanangkan oleh Presiden SBY, yaitu beras, tepung terigu, minyak goreng dan kacang kedelai yang diatur dalam sebuah Peraturan Presiden di awal tahun 2008. Kebijakan stabilisasi pangan dilakukan disamping mengurangi beban ekonomi masyarakat secara umum, juga dalam upaya mengurangi beban ekonomi Industri Kecil Menengah (IKM), atau Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM).

Selama kurun waktu 1999-2008 terdapat beberapa kebijakan atau peraturan lintas lembaga negara yang relevan mengatur konsep liberalisasi pangan pada era reformasi ini. Namun kebijakan-kebijakan itu terkesan mendua dan kurang sejalan dengan undang-undang persaingan usaha di Indonesia. Permasalahan semakin melebar karena peraturan-peraturan baru tersebut ditetapkan cenderung mendukung kepentingan kelompok usaha tertentu yang bertujuan menghambat arus masuk (*barrier to entry*) tepung terigu impor, seperti Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu sebagai bahan pangan, dan Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Fortifikasi Tepung Terigu.

Meskipun Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tersebut ditetapkan mengacu kepada program pemerintah untuk menanggulangi kekurangan zat gizi mikro dengan penambahan mikronutrien berupa zat besi (Fe), seng (Zn), asam

---

<sup>33</sup> Lihat lampiran Salinan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.011/2008.

folat, namun menurut KPPU penerapan kewajiban SNI tepung terigu dirasakan terlalu terburu-buru, karena penerapan SNI tidak diatur dengan perangkat regulasi dan kesiapan infrastruktur yang lengkap.

Fokus penelitian ini ditujukan untuk mempelajari sejauhmana kekuatan negara dalam mengatur pengusaha, dalam konteks penetapan kebijakan persaingan usaha pada industri tepung terigu di Indonesia pascaliberalisasi pangan tepung terigu periode 1999 sampai dengan 2008.

Pertanyaan penelitian ini adalah :

1. Kebijakan-kebijakan apa yang ditetapkan pemerintah dalam mengatur persaingan usaha sektor industri tepung terigu di Indonesia ?
2. Konflik-konflik kepentingan apa yang terjadi selama proses penyusunan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak sehat antara Pansus RUU , Menperindag dan Bogasari Flour Mills ?
3. Bagaimana upaya KPPU dan lembaga-lembaga negara lainnya dalam mengawasi persaingan usaha yang sehat dalam industri tepung terigu pada era reformasi di Indonesia ?
4. Bagaimana reaksi Bogasari Flour Mills selaku perusahaan dominan dan produsen tepung terigu nasional lainnya terhadap kebijakan persaingan usaha yang ditetapkan Pemerintah ?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian :

1. Menjelaskan berbagai kebijakan yang ditetapkan pemerintah dalam rangka mendukung undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
2. Menjelaskan konflik-konflik kepentingan yang terjadi antara DPR, Pemerintah, dan Bogasari Flour Mills selama proses penyusunan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

3. Menjelaskan upaya KPPU dan lembaga-lembaga negara dalam mengawasi persaingan usaha yang sehat dalam industri tepung terigu nasional pascaliberalisasi pangan bebas tepung terigu di Indonesia.
4. Menjelaskan reaksi Bogasari Flour Mills khususnya dan produsen tepung terigu lainnya atas kebijakan persaingan usaha yang ditetapkan Pemerintah pada era reformasi.

Manfaat Penelitian ini adalah :

Penelitian ini diharapkan dapat memperoleh informasi yang berguna bagi peneliti mengenai kekuatan negara dalam mengendalikan kekuatan masyarakat khususnya kalangan pengusaha. Dalam hal ini untuk memperoleh informasi tentang kekuatan KPPU dalam mengendalikan dominasi Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu di Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan saran pemikiran yang positif terhadap KPPU, APTINDO, P.T. Indofood Sukses Makmur Divisi Bogasari Flour Mills dan Departemen terkait yaitu, Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan Departemen Keuangan, dan Departemen Kesehatan dalam mengatur kebijakan persaingan usaha di Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi mahasiswa maupun masyarakat yang tertarik untuk mengkaji bidang ilmu politik yang berhubungan dengan kebijakan persaingan usaha di Indonesia.

## **D. Kerangka Teori**

### **1. Pengertian Konsep Negara**

Menurut Roger H. Soltau, ilmu politik merupakan ilmu yang mempelajari negara, tujuan-tujuan negara dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu; hubungan antar negara dengan warga negaranya serta dengan negara-negara lain.<sup>34</sup> . Begitu banyak definisi mengenai negara, yang tidak terlepas dari substansi menyangkut kewenangan yang bersifat memaksa melalui perangkat peraturan yang ditetapkan.

Menurut Soltau :

*The State is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and on the name of the community.*

---

<sup>34</sup> Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics*, London : Longmans, 1961, h. 4.

Negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.<sup>35</sup>

Sementara menurut Harold J. Laski :

*The State is society which is integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of society....*

Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih kuat daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu....<sup>36</sup>

Sedangkan konsep negara menurut Ralph Miliban:

Negara merupakan institusi yang memiliki kemandiriannya sendiri, dimana di dalamnya terdapat pejabat-pejabat negara yang memiliki pertimbangan-pertimbangan sendiri dalam menentukan kebijakannya, dan bukan sekedar didikte oleh kelas yang dominan.<sup>37</sup>

Selain itu, teori negara menurut Miliband juga melihat peran besar dan kesanggupan kelas sosial yang berkuasa untuk meyakinkan para pejabat tinggi negara, bahwa kepentingannya sama dengan kepentingan seluruh masyarakat.

Konsep negara menurut Miliban ini, artinya menuntut peran negara untuk membuat kebijakan yang mampu memenuhi kepentingan semua kelas yang ada di masyarakat, khususnya kemampuan negara dalam melindungi masyarakat kelas menengah ke bawah. Dalam konteks pengelolaan industri tepung terigu di Indonesia pada era reformasi, pemerintah, yaitu Menteri Perindustrian, Menteri Perdagangan dan anggota KPPU dan pejabat-pejabat pemerintah lainnya, harus mampu mengendalikan perilaku monopoli perusahaan dominan Bogasari Flour Mills, sehingga tercipta kondisi persaingan usaha yang sehat antarsesama pengusaha tepung terigu. Selain itu Menteri-menteri atau pejabat-pejabat pemerintah terkait lainnya, harus mampu memenuhi permintaan tepung terigu bagi seluruh lapisan masyarakat dengan harga yang murah dan kualitas produk tepung terigu yang baik.

---

<sup>35</sup> *Ibid*, h.1.

<sup>36</sup> Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice*, New York, Viking Press, 1947, p. 8-9

<sup>37</sup> Ralph Miliban, *The State in Capitalist Society*, New York: Basic Books Inc., 1969.

KPPU sebagai institusi yang memiliki tugas yang khusus yaitu mengawasi implementasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, harus mampu bertindak tegas mencegah segala bentuk praktek-praktek monopoli atau penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan oleh Bogasari Flour Mills. Karena besar kecilnya tingkat kepercayaan masyarakat pengusaha dan masyarakat pengguna tepung terigu terhadap pengawasan persaingan usaha dalam industri tepung terigu, sangat tergantung kepada kinerja KPPU. Salah satu indikator kinerja pengawasan yang baik dari KPPU adalah sikap tegas dan konsistensi anggota dan pejabat KPPU dalam melakukan pengawasan terhadap perusahaan yang terbukti melanggar UU No. 5 Tahun 1999.

Miriam Budiardjo dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Ilmu Politik menyatakan bahwa negara mempunyai sifat-sifat khusus yang merupakan manifestasi dan kedaulatan yang dimilikinya dan hanya terdapat pada negara tidak terdapat pada asosiasi atau organisasi lainnya. Selanjutnya menurut Miriam Budiardjo, pada umumnya negara memiliki sifat-sifat sebagai berikut:

*Pertama*, Sifat memaksa. Untuk mencapai ketertiban dan ketaatan atas penetapan peraturan perundang-undangan, maka negara memiliki sifat memaksa melalui kekerasan legal melalui sarana polisi, tentara dan sebagainya. Di dalam masyarakat yang bersifat homogen dan ada konsensus nasional yang kuat mengenai tujuan-tujuan bersama, biasanya sifat paksaan ini tidak begitu menonjol. Demikian halnya di negara demokratis, sifat pemaksaan dari negara sangat minimal dan lebih kepada pendekatan persuasif. Tetapi di negara-negara baru merdeka, dimana struktur masyarakatnya belum homogen dan konsensus nasional kurang kuat, seringkali sifat pemaksaan ini akan lebih tampak.

*Kedua*, Sifat Monopoli. Dalam hal ini negara mempunyai sifat monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. Dalam hal ini negara dapat saja menyatakan bahwa suatu aliran politik tertentu dilarang disebarluaskan, karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat. Ketiga, Mencakup Semua. (*all-encompassing, all-embracing*). Bahwa semua peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan berlaku untuk semua

orang tanpa kecuali. Sehingga tidak ada pilihan bagi seseorang yang berada dalam lingkup aktivitas negara untuk mengelak dari aturan yang telah ditetapkan negara.<sup>38</sup>

Dalam membahas hubungan antara negara dengan program industrialisasi, khususnya hubungan antara negara dan pengusaha, konsep Guillermo O'Donnell tentang apa yang disebutnya sebagai Negara "Birokratik Otoriter" dapat menjadi rujukan teori pembahasan disertasi ini. Konsep ini menjelaskan hubungan antara kekuasaan negara dan taraf pembangunan ekonomi, khususnya industrialisasi yang terjadi di negara-negara berkembang termasuk Indonesia.

Menurut O'Donnell rezim Birokratik Otoriter memiliki sifat-sifat sebagai berikut :

*Pertama*, pemerintah dipegang oleh militer, tidak sebagai diktator pribadi, melainkan sebagai lembaga, berkolaborasi dengan "teknokrat" sipil. *Kedua*, rezim Birokratik Otoriter didukung oleh *entrepreneur* oligopolistik, yang bersama negara berkolaborasi dengan masyarakat bisnis internasional. *Ketiga*, pengambilan keputusan dalam rezim Birokratik Otoriter bersifat birokratik-teknokratik, sebagai lawan pendekatan politik dalam pembuatan kebijaksanaan yang memerlukan suatu proses *bargaining* yang lama di antara berbagai kelompok kepentingan. *Keempat*, masa dimobilisasi. *Kelima*, untuk mengendalikan oposisi, pemerintah melakukan tindakan-tindakan represif.<sup>39</sup>

Negara Birokratik Otoriter muncul akibat terjadinya krisis ekonomi. Pada masa melakukan Industrialisasi Substitusi Impor (ISI), negara bekerja sama dengan pengusaha-pengusaha dalam negeri dan berusaha meningkatkan daya beli masyarakat dengan melaksanakan kebijakan pemerataan pendapatan. Masyarakat yang ada di lapisan bawah, khususnya kaum buruh dan golongan petani miskin, mendapatkan penghasilan yang cukup besar, supaya mereka bisa membeli barang-barang yang dihasilkan industri nasional.

Menurut Guillermo A O'Donnell, seandainya pengumpulan modal yang dilakukan oleh bank atau perusahaan-perusahaan negara ini tidak mencukupi,

---

<sup>38</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Penerbit P.T. Gramedia Pustaka Utama, 2000, h. 40-41.

<sup>39</sup> O'Donnell dalam Mohtar Mas'oeed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971*, Jakarta : LP3ES, 1989, h. 10.

maka modal asing dan modal multinasional akan dilibatkan. Tetapi, masuknya modal luar negeri biasanya disertai dengan syarat-syarat. Salah satu syarat yang terpenting adalah negara yang bersangkutan harus kuat sehingga dapat mengendalikan gejolak politik yang timbul. Apabila negara tidak kuat mengendalikan gejolak politik yang timbul, modal luar negeri cenderung menghindar.<sup>40</sup>

Dalam kasus proses industrialisasi di Indonesia, konsep Negara Birokratik Otoriter dapat dilihat pada pola kebijakan pemerintah Orde Baru di bawah Soeharto yang dekat dengan kalangan pengusaha, khususnya kalangan pengusaha nonpribumi selama lebih dari tiga puluh tahun. Pada kasus pembangunan industri tepung terigu, negara melalui Bulog bekerja sama dengan pengusaha Soedono Salim atau yang lebih dikenal dengan Liem Sioe Liong.

Bentuk kerja sama tersebut dilakukan dimana Bulog sebagai pemegang hak impor gandum memberikan hak eksklusif kepada perusahaan milik Liem Sioe Liong untuk memproses gandum impor menjadi tepung terigu yang nantinya dijual untuk memenuhi pasar domestik. Kebijakan diversifikasi pangan ini pada awalnya dilakukan dalam rangka mencoba menjadikan tepung terigu sebagai substitusi beras, sebagai bagian program ketahanan pangan (*food security*) nasional pemerintah rezim Orde Baru.

Menurut Yahya Muhaimin:

Pemerintah rezim Orde Baru, seperti pemerintah-pemerintah di negara-negara berkembang lainnya, menganut teori pertumbuhan yang menekankan pembentukan modal yang harus melebihi pertumbuhan penduduk untuk mengatasi suatu "lingkaran setan keterbelakangan" dan "tekanan pertumbuhan penduduk" seperti yang dikemukakan dalam teori Malthus.<sup>41</sup> Hanya dengan melancarkan tindakan frontal dengan pembentukan modal secara besar-besaran itulah akan dapat dicapai suatu terobosan sosial ekonomi yang akan menciptakan suatu

---

<sup>40</sup> Lihat Guillermo A O'Donnell , "Reflection on the pattern of Change in the Bureaucratic Authoritarian State", Latin American Reserach Review, Winter, 1978 : 13. dalam Arief Budiman *Negara dan Pembangunan : Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Jakarta : Penerbit Yayasan Padi dan Kapas, 1991, h. 5.

<sup>41</sup> Paul N. Rosenstein-Rodan, "Problem of Industrialization of eastern and Southeastern Europe:", dalam A.N Agarwala dan S.P. Sigh, eds. *The economics of underdevelopment* (New York: Oxford University Press, 1963), h. 245-55; dalam Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik : Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta : LP3ES, 1990, h. 19.

momentum untuk memulai tahap tinggal landas (*take off*) menuju tahap "pertumbuhan terus-menerus dengan kekuatan sendiri" (*self-sustained growth*).<sup>42</sup>

Upaya pada skala itulah memungkinkan suatu strategi interseksional yang luas untuk memberikan dorongan kuat bagi pertumbuhan dari dalam. Implikasinya adalah konsep "*trickle-down effect*", yang menyatakan bahwa pertumbuhan yang dipercepat akan mempunyai aspek pembangunan dan masyarakat secara keseluruhan akan memperoleh manfaat dari pertumbuhan yang cepat tersebut.<sup>43</sup>

Mengenai hubungan antara negara dengan industrialisasi, Arief Budiman menyatakan bahwa terdapat hubungan yang erat antara keduanya, sesuai dengan tingkat perkembangan industrialisasi di negara yang bersangkutan. Semakin terlambat sebuah negara melakukan industrialisasi, semakin dibutuhkan adanya negara yang kuat. Dan sebaliknya, semakin maju sebuah negara melakukan industrialisasi, semakin tidak dibutuhkan adanya negara yang kuat.<sup>44</sup>

Hipotesis Arief Budiman tentang intervensi negara dalam pengelolaan dan pengembangan industri tepung terigu dapat dibuktikan secara empirik. Intervensi negara (Bulog) dalam pengelolaan industri tepung terigu pada masa awal Orde Baru sangat dominan. Bulog tidak hanya memiliki hak monopoli dalam pengadaan impor gandum sebagai bahan baku utama tepung terigu, tetapi Bulog memiliki pengaruh yang luar biasa dalam hal pola produksi dan distribusi tepung terigu ke seluruh wilayah Indonesia.

---

<sup>42</sup> W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, London: Cambridge University Press, 1971, cetakan ke-2).

<sup>43</sup> Lihat kembali disertasi Yahya Muhaimin yang berjudul *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta : LP3ES, 1990, h. 19, disebutkan bahwa konsep *trickle-down effect* tersebut dikembangkan oleh ahli-ahli ekonomi pembangunan seperti Warren F. Ilichman dan Ravindra C Bhargava, "Balance thought and Economic Growth", *Economic Development and Cultural Change*, Vol, 14, No. 4, Juli 1966, h. 385-99; Paul Streeten, *The Frontiers of Development Studies* (New York: John Wiley, 1972).

<sup>44</sup> Menurut Arief Budiman, dalam *Negara dan Pembangunan : Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Jakarta : Penerbit Yayasan Padi dan Kapas, 1991, h. 3, negara yang kuat dimaksudkan sebagai negara yang punya kekuatan untuk memaksakan kehendaknya kepada masyarakat. Meskipun negara seperti ini biasanya otoriter, dia dapat juga demokratis. Yakni bila seorang pemimpin atau sebuah partai politik mendapat dukungan suara mayoritas yang besar.

Era reformasi telah membawa iklim persaingan yang semakin besar, sehingga pemerintah di tidak melakukan intervensi berlebihan terhadap industri tepung terigu nasional. Kebijakan pengelolaan industri tepung terigu di Indonesia pada era reformasi sepenuhnya diserahkan kepada prinsip mekanisme pasar, sehingga peran swasta nasional dalam pengelolaan industri tepung terigu semakin besar.

Gerschenkron (1962) menunjukkan bahwa jalan yang ditempuh oleh negara-negara pertama yang melakukan industrialisasi berbeda dengan negara-negara yang menyusul kemudian. Salah satu perbedaannya adalah peran negara yang semakin besar pada negara-negara yang "terlambat" melakukan proses industrialisasi ini.

Kemudian Hirschman menunjukkan bahwa negara-negara yang lebih terlambat lagi seperti negara-negara di Amerika Latin menempuh cara lain dengan memberikan peran yang besar kepada perusahaan-perusahaan raksasa multinasional. Menurut Kurth terdapat tiga sumber kewiraswastaan dan modal, yaitu perusahaan swasta domestik, perusahaan negara dan perusahaan multinasional. Bagi negara-negara yang baru melakukan program industrialisasi, sumber modal yang digunakan lebih banyak berasal dari perusahaan negara dan perusahaan multinasional.<sup>45</sup>

Sementara menurut Gunnarson, perbedaan yang lain adalah jumlah modal yang harus dikumpulkan untuk melakukan industrialisasi. Negara industri generasi pertama seperti Inggris dan beberapa Eropa Barat, hanya membutuhkan modal yang relatif kecil. Yang dibangun hanya pabrik-pabrik tekstil dengan teknologi yang sederhana. Oleh karena itu, modal usaha dapat disediakan secara pribadi oleh petani kaya. Campur tangan negara kurang dibutuhkan dalam proses industrialisasi ini.

Untuk negara industri generasi kedua, modal yang diperlukan bertambah besar. Teknologi yang dipakai sudah lebih canggih. Industrialisasi tidak hanya terbatas pada pabrik barang konsumsi, tetapi juga pada pabrik-pabrik yang

---

<sup>45</sup> *Op.cit.* h. 4. Lihat James R Kurth, *Industrial Change and Political Change: An European Perspective in David Collier, ed., The New Authoritarianism in Latin America*, p.326-326.

menghasilkan barang-barang setengah jadi dan barang-barang modal berupa mesin-mesin industri. Oleh karena itu, bagi negara-negara generasi kedua, modal yang dibutuhkan jauh lebih besar. Sementara itu, pada negara industri generasi pertama, industrialisasi dapat dijalankan swasta, hampir tanpa ada campur tangan negara. Negara hanya berperan untuk menciptakan lingkungan yang memadai supaya pembangunan kapitalistis berkembang.<sup>46</sup>

Pada negara industri generasi kedua, keterlibatan negara menjadi lebih banyak. Negara menghimpun modal, baik melalui bank maupun melalui perusahaan-perusahaan negara, untuk membangun industrinya. Pengusaha-pengusaha swasta diberi kesempatan untuk membangun industri melalui pinjaman dari bank. Secara pribadi pengusaha-pengusaha ini sulit untuk membiayai sendiri pembangunan industrinya, karena modal yang dibutuhkan cukup besar.<sup>47</sup>

Menurut Yahya Muhaimin, peran negara dalam menumbuhkan borjuasi pribumi di Indonesia mulai dari zaman Demokrasi Parlementer sampai dengan Orde Baru hanya berkembang sampai ke suatu titik dimana ia telah melahirkan hubungan-hubungan patron-klien antara para penguasa politik dalam birokrasi dengan kelompok-kelompok usaha tertentu. Di sini modal, kontrak, konsesi dan kredit dari negara pertama-tama diberikan secara langsung kepada perusahaan-perusahaan negara, dan pengusaha-pengusaha swasta nasional tertentu juga telah dapat memanfaatkannya dan karena itu mereka menjadi "pengusaha-klien" (*client businessment*).<sup>48</sup>

Seperti yang dijelaskan oleh Ruth McVey, dalam bukunya yang berjudul *Kaum Kapitalis Asia Tenggara*, sesungguhnya kapitalisme di Indonesia bukanlah wujud keberhasilan wirausaha yang riil yang dibangun atas dasar kemandirian dari para pengusaha itu sendiri. Sesusungguhnya dalam masyarakat agraris

---

<sup>46</sup> Christer Gunnarson, "Development Theory and Industrialization in South-East Asia" in Irene Norlund et al eds., *Industrialization, and the labor Process in South -East Asia*, dalam Arief Budiman *Negara dan Pembangunan : Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Jakarta : Penerbit Yayasan Padi dan Kapas, 1991, h. 4.

<sup>47</sup> *Ibid*, h.5.

<sup>48</sup> Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta : LP3ES, 1990, h. 7.

seperti Indonesia dan juga beberapa negara di Asia Tenggara, kedudukan pengusaha tidak sepenting kedudukan kaum birokrat atau tuan tanah. Oleh karena itu harta yang dihimpun oleh pengusaha kapitalis di Indonesia diperoleh melalui perlindungan politik (*patronage*), bukan oleh semangat kewirausahaan.<sup>49</sup>

Sementara menurut Yoshihara Kunio, perkembangan industri di negara-negara Asia Tenggara termasuk di Indonesia, hanya merupakan khayalan, suatu khayalan besar tanpa dasar. Menurut Kunio, Kaum elit pribumi yang terlibat dalam perusahaan atau industri di negaranya tidak lebih dari benalu atau parasit atau agen orang-orang asing. Karena perkembangan industri di beberapa negara Asia Tenggara bukanlah hasil jerih payah penduduk asli, semua itu merupakan hasil jerih payah orang asing. Perkembangan industri di beberapa negara Asia Tenggara merupakan "kapitalisme semu" (*ersatz capitalism*).<sup>50</sup>

Pengusaha-pengusaha klien ini beroperasi dengan dukungan dan berada di bawah proteksi berbagai jaringan kekuasaan pemerintah; mereka mempunyai patron dalam kelompok kekuasaan politik birokrasi; dan mereka sangat tergantung kepada konsesi dan monopoli yang diberikan pemerintah. Mereka lahir di luar aparat birokrasi, namun bergantung pada birokrasi. Di bawah pemerintahan Orde Baru saat itu, mereka juga sangat bergantung kepada modal asing.<sup>51</sup>

Para penganut Teori Ketergantungan seperti Peter Evans yang mengusung *Triple Alliance Theory* atau Teori Persekutuan Segitiga, memberi peran yang lebih besar kepada negara. Menurut Peter Evans teori Persekutuan

---

<sup>49</sup> Lihat Ruth McVey, *Southeast Asian Capitalism*, Southeast Asia Program Publications, New York: Cornell University Press, 1992.

<sup>50</sup> Lihat Yoshihara Kunio, *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia*, Singapore: Oxford University Press, 1988.

<sup>51</sup> Menurut Yahya Muhaimin, berbeda dengan fase-fase awal pembangunan di negara-negara tergolong maju seperti Jepang, pemerintahnya menempuh kebijaksanaan untuk memberikan proteksi dan subsidi guna mendorong pertumbuhan suatu kelompok borjuasi industri nasional, dan berbagai upaya pemerintah itu berhasil menumbuhkan suatu kelas pengusaha nasional yang mandiri, kuat dan efektif dalam suatu sistem birokrasi yang moderen. Di Indonesia yang terjadi adalah sebaliknya, golongan pengusaha klien (*client businessmen*) yang merupakan hasil peran negara dalam menumbuhkan sebuah borjuasi nasional telah gagal menjadi pengusaha yang kompetitif dan otonom, bebas dari pengaruh kekuatan politik dan pemerintah.

Segitiga berbicara tentang tiga unsur yaitu Negara, Burjuasi Nasional dan Modal Asing. Untuk pengembangan industri, modal asing dibutuhkan.

Tetapi, supaya asing tidak mendominasi negara, maka negara memperkuat peran burjuasi nasional untuk mengimbangi pengaruh modal asing. Disamping itu, penguatan burjuasi nasional oleh negara juga dipakai untuk mendapatkan kekuatan politik dari dalam negeri. Tanpa penguatan burjuasi nasional, negara akan dituduh sebagai boneka atau antek modal asing. Menurut Evans terjadi semacam persekutuan antara ketiga komponen ini. Di mana masing-masing komponen mengambil keuntungan dari kerjasama ini.<sup>52</sup>

Sementara itu, dalam memposisikan negara sebagai regulator, Alan Stone dalam bukunya yang berjudul *Regulation and its Alternative* menyatakan :

*In all modern economies, there is also an entity called government, which decides on such things as the income tax rate, the level national defense expenditure, and the growth rate of money supply. Government decisions like these affect both the welfare of agents and how they behave. For example, raising the income tax rate induces some individuals to work fewer hours and some not to work at all. Although an income tax influences how a laborer behaves, the laborer is left to decide how many hours to work. In contrast, in its role as regulator a government literally restricts the choices of agents. More formally, regulation has been defined as "a state imposed limitation on the discretion that may be exercised by individuals or organization, which is supported by the threat of sanction".<sup>53</sup>*

“Di dalam perekonomian moderen, terdapat sebuah entitas yang disebut dengan pemerintah, dimana pemerintah memiliki kewenangan dalam mengatur tingkat pendapatan pajak, tingkat pengeluaran anggaran pertahanan, dan tingkat pertumbuhan jumlah uang beredar. Pemerintah memiliki kekuatan untuk mempengaruhi pelaku masyarakat dalam memperoleh kesejahteraannya. Contohnya, peningkatan tarif pajak pendapatan mempengaruhi golongan pekerja dengan sedikit jam kerjanya. Dengan demikian penetapan tarif pajak pendapatan yang dilakukan pemerintah, pada akhirnya akan mempengaruhi berapa jam kerja yang harus dilakukan oleh seorang pekerja. Peraturan yang dibuat oleh pemerintah akan membatasi perilaku masyarakat. Dengan kata lain, regulasi dapat diartikan sebagai pembatasan yang bersifat memaksa

---

<sup>52</sup> Lihat Peter Evans, “Class, State and Dependence in East Asia: Lesson for Latin Americanists”, Paper presented to the conference organized by the Institute of Social Science, Seoul National University, Seoul, Korea, June 6-8, 1985 dalam Arief Budiman, h. 11.

<sup>53</sup> Alan Stone, *Regulation and Its Alternatives*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1982, p.10.

yang dilakukan oleh negara bagi individu atau organisasi dengan dukungan sanksi hukum sebagai hambatannya.

Sementara menurut W. Kip Viscusi John M. Vernon ,Joseph E. Harrington, Jr.:

*The key resource of government is power to coerce. Regulation is the use of this power for the purpose of restricting the decisions of economic agents. Although economic regulation can encompass restrictions on a wide array of firm decisions, the three key decision variable controlled by regulation are price, quantity, and the number of firm.*<sup>54</sup>

Kunci sumberdaya dari pemerintah adalah kekuatan yang memaksa. Regulasi pemerintah digunakan sebagai aturan yang dapat menghambat pelaku-pelaku ekonomi. Dengan demikian regulasi dapat menjadi hambatan bagi sebuah keputusan perusahaan, dimana tiga kunci variabel yang dikontrol oleh pemerintah adalah dalam hal harga, jumlah barang dan jumlah produsen.

W. Kip Viscusi John M. Vernon ,Joseph E. Harrington, Jr menjelaskan dalam proses pembuatan regulasi terdapat tiga tahap yang harus dilalui, yaitu : *Pertama*, Tahap Legislasi (*legislation*); Pada tahap ini Kongres atau Badan Legislatif sebagai pembuat undang-undang menjadi aktor kunci dalam proses legislasi. Sejumlah pihak yang berkompeten dilibatkan pula dalam tahap legislasi ini. Karena regulasi dibuat untuk menghambat keputusan-keputusan perusahaan, sehingga regulasi akan mempengaruhi keuntungan perusahaan dan kesejahteraan masyarakat (konsumen).

*Kedua*, Tahap Implementasi (*Implementation*) ; setelah undang-undang selesai disusun, tahap selanjutnya adalah implementasi atau pelaksanaan undang-undang. Meskipun lembaga legislatif dapat mempengaruhi implementasi undang-undang, tetapi tanggungjawab implementasi undang-undang ini jatuh kepada badan regulator atau lembaga yang mengawasi undang-undang. Dengan demikian dalam tahap implementasi undang-undang ini, peran lembaga pengawas undang-undang menjadi peran sentral dalam melanjutkan kepentingan-kepentingan masyarakat.

---

<sup>54</sup> W. Kip Viscusi, John M. Vernon, Joseph E. Harrington, Jr. *Economics of Regulation and Antitrust*, second edition, Massachusetts: The MIT Press, 1995. p. 307-308.

*Ketiga*, Tahap Deregulasi (*deregulation*) ; tahap ini merupakan penyempurnaan dari regulasi yang telah dibuat. Lembaga pengawas undang-undang dan pengadilan memiliki peran yang signifikan dalam menilai keefektifan pelaksanaan regulasi yang telah ditetapkan. Apabila peraturan yang telah dibuat tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat, maka disempurnakan dengan suatu aturan baru yang sesuai dengan kepentingan masyarakat saat itu. <sup>55</sup>

Menurut Chibber ketidaksempurnaan mekanisme pasar selalu dijawab dengan intervensi negara untuk menjamin agar biaya transaksi minimum termasuk di dalamnya terlibat negara dalam kegiatan produksi. Intervensi negara dalam hal ini difokuskan dalam fungsi negara sebagai fasilitator dan regulator, sebagaimana gambar di atas yang menggambarkan hubungan antara institusi, negara dan kinerja ekonomi.

Selanjutnya Chibber menjelaskan bahwa negara dalam menjalankan fungsinya sebagai regulator, dapat menetapkan aturan formal yang merupakan bagian dari lingkungan institusi. Oleh karena itu, negara merupakan suatu organisasi yang unik, karena institusi ini harus mengembangkan dan menetapkan aturan-aturan formal melalui proses sosial dan politik dan negara juga harus memainkan peranan ini sebagai bagian dari organisasi. <sup>56</sup>

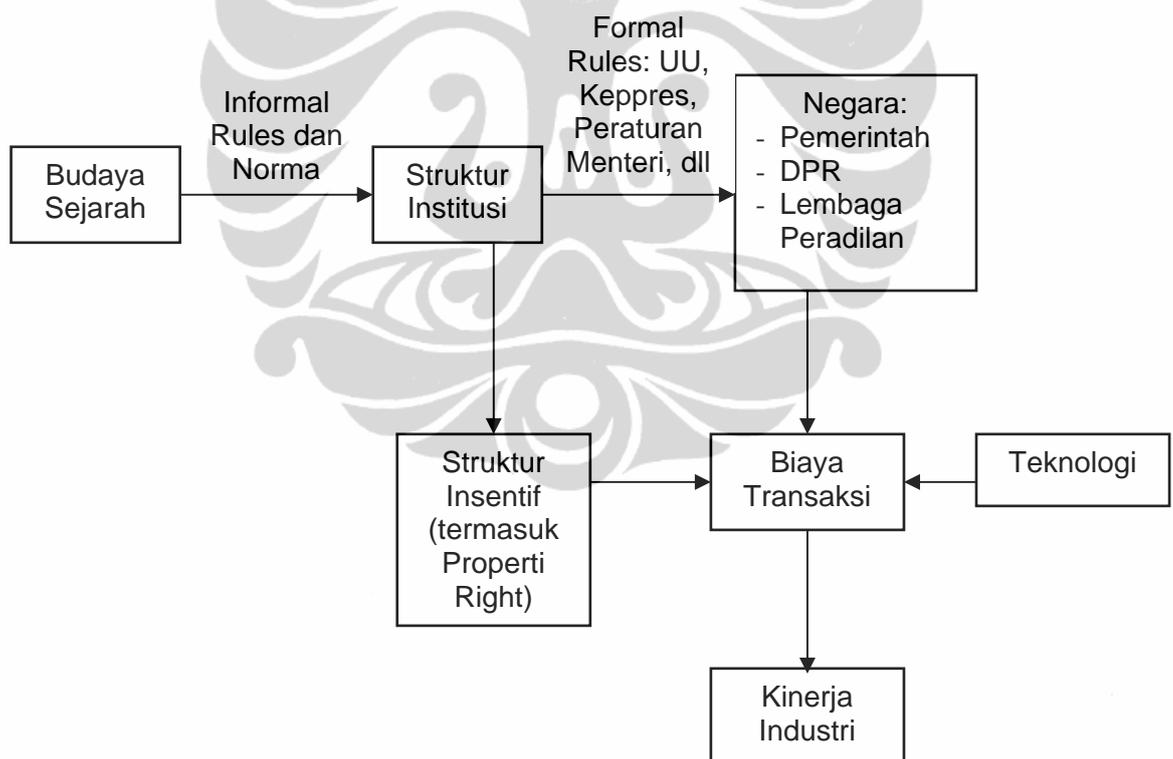
Mengadopsi pemikiran Chibber, dalam konteks Indonesia, negara dapat mempengaruhi kinerja perekonomian atau industri tepung terigu melalui beberapa cara. Pertama, melalui penetapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang akan membatasi tingkah laku pelaku industri dominan seperti Bogasari Flour Mills.

---

<sup>55</sup> *Ibid*, p.317-318.

<sup>56</sup> Chibber dalam Mohamad Ikhsan, *Reformasi dan Pembangunan Ekonomi*, Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1 No. 2, September-November 2000, Jakarta : Habibie Center, 2000, h. 41.

**Gambar 1.1. Hubungan Institusi, Negara dan Kinerja Industri**



Sumber: Diadopsi dari Chibber Dengan Perubahan Minor, 1997.

Tetapi negara dan aparatnya harus terikat dan patuh dengan aturan yang sama dan tidak berada di atas hukum. Kedua, negara juga dapat mempengaruhi

kinerja perekonomian melalui penciptaan lingkungan makroekonomi dan mikroekonomi yang stabil dan kondusif untuk menciptakan kegiatan ekonomi yang efisien. Disamping itu, penciptaan lingkungan kelembagaan seperti *property right*, kedamaian, keamanan dan aturan main akan mendorong terciptanya investasi industri tepung terigu sebagai bahan pangan dalam jangka panjang secara efisien.

Penetapan kebijakan persaingan usaha di Indonesia merupakan bentuk intervensi negara dalam mengantisipasi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (persekongkolan tender, integrasi vertikal dan lain-lain) sebagai wujud ketidakmampuan mekanisme pasar sebagai alat alokasi sumber-sumber daya ekonomi yang efisien di Indonesia, yang berpotensi merugikan masyarakat.

Negara melalui pemerintah dan DPR merancang dan menetapkan aturan formal berupa Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia dalam rangka membatasi tingkah laku setiap perusahaan monopolis atau dominan, termasuk mengawasi perilaku Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu nasional.

Untuk mewujudkan kesuksesan dalam implementasi undang-undang persaingan usaha di Indonesia yang efektif dan efisien, setidaknya-tidaknya ada tiga prasyarat yang harus dipenuhi oleh negara. *Pertama*, aparat negara sebagai fasilitator dan regulator harus terikat dan patuh dengan aturan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Artinya aparat lembaga KPPU dan departemen terkait yang khusus mengatur industri dan perdagangan tepung terigu yaitu Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan harus memiliki standar prosedur operasional yang jelas, dan bersikap tegas dalam mengatur industri dan perdagangan tepung terigu, termasuk menindak perusahaan atau individu yang melakukan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang akan merugikan masyarakat.

*Kedua*, dalam rangka mendukung implementasi Undang-Undang persaingan usaha di Indonesia, perlu diperkuat dengan aturan-aturan formal lain yang dapat mengendalikan perusahaan yang berpotensi merugikan pesaing

dan/atau masyarakat, berupa peraturan pemerintah, Keppres, maupun Surat Keputusan Menteri yang terlibat langsung dengan pengaturan industri tepung terigu nasional.

*Ketiga*, dukungan seluruh elemen masyarakat yang peduli terhadap implementasi kebijakan persaingan usaha di Indonesia. Masyarakat harus menyadari bahwa kebijakan persaingan usaha melalui penerapan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat merupakan payung hukum dari kebijakan persaingan usaha yang dijanjikan semata-mata dibuat untuk memberikan keuntungan dan perlindungan kepada masyarakat.

## **2. Konsep Kebijakan Neo-Liberal**

Gagasan utama Neo-Liberal atau Ordo-Liberal menurut kelompok para ahli hukum dan ekonomi yang tergabung dalam Mazhab Freiburg seperti Wilhem Ropke, Walter Eucken, Franz Bohm, Alexander Rustow, Alfred Muller dan beberapa lainnya adalah apa yang sampai sekarang disebut dengan ekonomi pasar sosial (*social market economy*), yaitu:

Sebuah sistem ekonomi yang bebas, namun dijaga dengan berbagai regulasi yang diciptakan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan ekonomi yang biasanya terjadi dalam bentuk kartel, monopoli (*trusts*) dan pengaruh perusahaan-perusahaan raksasa. Regulasi dalam konsep Neo-Liberal sangat penting untuk menjaga agar kinerja pasar tetap kompetitif dan adil. Maka gagasan dalam neo-liberal atau ekonomi pasar sosial menurut Bohm, di satu pihak memerangi kekuasaan sektor publik maupun privat atas pasar; di lain pihak memerangi pasar bebas tanpa regulasi maupun kecenderungan perencanaan yang otoriter.<sup>57</sup>

Dalam memahami konsep Neo-Liberal ada beberapa pemahaman filosofis yang terlibat dalam ekonomi pasar sosial. Pertama, dasar pemikiran Neo-Liberal adalah Pertama, gagasan *anti-naturalistik* tentang pasar dan kompetisi. Artinya, pasar (*market*) bukanlah gejala alami seperti gempa bumi atau musim semi, dengan hukum-hukum alaminya yang berlaku.

---

<sup>57</sup> Lihat Carl J. Friedrich, "The Political Thought of Neoliberalism", *The American Political Science Review*, vol. 49, No.2, 1999, dalam *Dalam Pusaran Neoliberalisme* oleh B, Herry Priyono, Yogyakarta: Penerbit Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, 2003, h. 49.

Pasar menurut konsep Neo-Liberal adalah satu dari berbagai model hubungan sosial yang dibuat oleh manusia, yang dapat diciptakan dan dibatalkan menurut desain manusia. Karena pasar bukan alami, maka kinerja pasar membutuhkan tindakan politik yang bertugas menciptakan sederat kondisi agar dapat beroperasi secara adil dan kompetitif.

Kedua, konsep Neo-Liberal menolak konsepsi sejarah yang mendasarkan perubahan sosial hanya pada proses-proses perubahan ekonomi kapitalis, seperti dalam dua ideologi besar yang nampaknya begitu bertentangan: yaitu Marxisme Ortodoks dan Neoliberalisme dalam pengertian dewasa ini. Bagi kaum Neo-Liberal sejarah kapitalisme adalah sejarah institusional-ekonomi. Menurut kaum Neo-Liberal antara ekonomi dan infrastruktur sosial terjadi hubungan sebab-akibat yang timbal balik.<sup>58</sup>

Ketiga, kinerja kapitalisme tidak seharusnya didasarkan pada logika modal (*capital*), karena transaksi ekonomi hanyalah salah satu bentuk relasi sosial. Hubungan-hubungan sosial manusia hadir bukan untuk mengabdikan kepada kapitalisme, melainkan kapitalisme hadir untuk membantu berlangsungnya relasi sosial manusia. Karena bukan sebagai gejala alami, maka konsentrasi kekuasaan bisnis, monopoli, dan kartel hanya bisa dijegah dan didekati dengan politik kebijakan sosial (*gesellschafts politik*). Maka dalam hal tersebut terletak pentingnya berbagai kebijakan sistem kesejahteraan (*welfare system*).

Keempat, selain sebagai pencegah kesenjangan kekuasaan yang tajam, tujuan dari kebijakan sosial adalah untuk menciptakan dan memperluas etos kewirausahaan (*entrepreneurship*) dalam masyarakat. Jika dalam liberalisme klasik abad 18 kebijakan sosial yang minimal dianggap sebagai prasyarat bekerja ekonomi, maka dalam gagasan Neo-Liberal bukan hanya kebijakan-kebijakan sosial itu merupakan prasyarat mutlak bagi bekerjanya ekonomi yang adil-

---

<sup>58</sup> *Ibid*, h. 50. Gagasan dasar ekonomi kelembagaan tersebut adalah, bahwa tindakan manusia (termasuk tindakan ekonomi) bukanlah proses kalkulasi individual yang otonom dan terjadi di ruang kosong, melainkan berlangsung dalam jaringan relasi-relasi sosial dan institusional.

kompetitif serta terciptanya berbagai bentuk kewirausahaan di dalam masyarakat.

Beberapa pokok gagasan tentang Neo-Liberal atau Ordo-Liberal di atas mencoba menembus pilihan-pilihan ekstrem antara, sistem komando dalam sosialisme negara, dan sebuah sistem ekonomi kapitalis yang dikuasai oleh konsentrasi kekuasaan modal lewat perusahaan-perusahaan raksasa, kartel dan monopoli (*trusts*).<sup>59</sup> Sebagaimana ditunjukkan Carl Friedrich, pokok-pokok gagasan kelompok Neo-Liberal adalah membuat perimbangan antara kebebasan dan keadilan sosial, manusia individual dan manusia komunitas.<sup>60</sup>

Dalam memahami intervensi negara (pemerintah) dalam perekonomian, Meier mengategorikan dalam 3 (tiga) kadar intervensi yaitu intervensi protektif/netral, produktif/positif dan eksploitatif/negatif.<sup>61</sup> Penjelasan mengenai kadar intervensi negara itu adalah Pertama, jenis intervensi pemerintah yang bersifat netral artinya intervensi yang paling rendah kadarnya (merupakan jenis intervensi klasik). Di sini peranan pemerintah dibatasi hanya dalam bentuk penyediaan barang-barang publik, keamanan, dan hukum. Negara yang menganut intervensi netral disebut negara protektif (*protective state*) yaitu intervensi netral dan secara esensi meminimalisasi kebijakan pemerintah.<sup>62</sup>

Kedua, intervensi pemerintah yang bersifat positif, artinya kebijakan-kebijakannya ditujukan untuk memperbaiki kegagalan pasar yang mengarah kepada upaya memaksimalkan kesejahteraan masyarakat (*welfare*). Negara yang menganut intervensi positif disebut negara produktif (*productive state*).

---

<sup>59</sup> Wilhelm Ropke, *The Social Crisis of Our Time*, London: Transaction Publisher, 1950, bagian 1&3.

<sup>60</sup> Friedrich, op. cit., h. 525.

<sup>61</sup> Lihat Meier dalam Sjahrir, op.cit., h. 89.

<sup>62</sup> Seperti yang dituangkan dalam pemikiran Adam Smith (1723-1790) dalam bukunya yang terkenal *An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations*, London: Penguin Books, 1986, p. 687-688, pencetus utama ideologi liberalisme klasik ini menyatakan bahwa pemerintah memiliki tiga tugas yang sangat penting, dan yang begitu lugas serta jelas bagi kepentingan umum. *Pertama*, tugas untuk melindungi masyarakat dari kekerasan dan serbuan negara lain. *Kedua*, tugas untuk melindungi sejauh mungkin setiap warga masyarakat dari ketidakadilan dan pemaksaan/pemerasan yang dilakukan oleh warga lain, atau tugas menyelenggarakan secermat mungkin keadilan. *Ketiga*, tugas untuk mengadakan serta mempertahankan prasarana publik dan berbagai lembaga publik yang ada, bukan hanya bagi kepentingan orang-orang atau kelompok-kelompok tertentu...

*Ketiga*, intervensi pemerintah yang bersifat negatif, artinya kebijakan-kebijakannya cenderung negatif karena sifat intervensi mengarah kepada keuntungan kelompok tertentu.

Negara yang menganut intervensi negatif disebut negara eksploitatif (*exploitative state*). Salah satu kegiatan ekonomi yang sering menjadi sasaran intervensi pemerintah adalah sektor pertanian pangan. Pemerintahan di negara manapun, akan menempatkan kebijakan pengadaan pangan sebagai prioritas utama pembangunannya. Hal ini disebabkan kebutuhan pangan merupakan kebutuhan fisik setiap manusia., sehingga apabila kecukupan pangan masyarakat tidak terpenuhi, maka berpotensi kepada kekacauan dan menghilangnya kepercayaan publik terhadap pemimpin negaranya.<sup>63</sup>

Penjelasan lain mengenai konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dikemukakan oleh Burhan D Magenda, bahwa :

Tujuan dari *welfare state* (negara kesejahteraan) adalah menghapuskan *absolute poverty* (kemiskinan absolut) dengan memberikan jaminan-jaminan minimum untuk kehidupan bagi setiap warganegara. Prinsip *welfare state* ini dianut oleh negara-negara liberal yang memakai sistem *free market economy* yang sampai batas waktu tertentu disertai dengan campur tangan pemerintah atau *state (state intervention)*. Dalam menghapuskan kemiskinan absolut itu tadi, campur negara atau pemerintah diantaranya mengatur kebijakan-kebijakan pangan dan nutrisi, pendidikan, kesehatan, dan perumahan.<sup>64</sup>

Tetapi sebenarnya menurut Burhan D Magenda di banyak negara liberal, termasuk Amerika Serikat, Eropa Barat dan negara-negara Skandinavia, pemerintah sudah lama melakukan campur tangan dalam ekonomi pasar untuk menjamin kesejahteraan minimal penduduk lapisan bawah.

---

<sup>63</sup> Sjahrir, op.cit., h. 90, menurutnya Indonesia pun kini cenderung makin mengarah ke dalam kelompok yang ketiga, di mana dirasakan banyak intervensi pemerintah tidak tepat. Menurut Sjahrir, semakin banyak jenis kegiatan ekonomi tertentu yang melindungi *public interest* yang dilepaskan kepada sektor swasta tertentu yang pada dasarnya bertujuan untuk memaksimalkan keuntungan bagi kelompok tersebut, tetapi banyak pula kegiatan swasta yang diambil oleh pemerintah yang notabene hanya untuk menyelamatkan kelompok swasta ini, bukan melindungi *public interest*. Ditambahkan contoh riil kebijakan pemerintah yang bersifat eksploitatif adalah penunjukkan secara eksklusif Bogasari Flour Mills sebagai produsen penggiling tepung terigu oleh BULOG pada masa Orde Baru di bawah Soeharto.

<sup>64</sup> Lihat tulisan Burhan D Magenda dalam *Pembangunan Politik, Situasi Global, dan HAM di Indonesia*, Penyunting Haris Munandar, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994, h. 136.

Sementara menurut Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, intervensi negara dalam perekonomian ditujukan dalam rangka memperbaiki kegagalan pasar (*market failure*). Selengkapnya menurut Dorodjatun mengungkapkan bahwa:

Mekanisme pasar, bila tidak diintervensi pemerintah bisa menimbulkan pola alokasi sumberdaya ekonomi yang tidak memenuhi, bahkan mungkin bertentangan dengan tujuan atau kepentingan masyarakat luas, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.<sup>65</sup>

### 3. Hakikat Ilmu Ekonomi Politik

Dalam mengkaji pengaruh kekuatan-kekutan elit ekonomi dan politik pada proses pembuatan kebijakan, seperti pengaruh kekuatan-kekutan elit ekonomi dan politik dalam proses pembuatan undang-undang persaingan usaha, maka pemahaman mengenai ilmu ekonomi politik (*political economy*), penting untuk difahami dengan benar.

Menurut Michael P. Todaro, seorang ahli ekonomi politik dan pembangunan dari New York University mengemukakan:

*Political economy goes beyond traditional economics to study, among other things, the social and institutional process through which certain groups of economics and political elites influence the allocation of scarce productive resources now and future, either own benefit or for that of the larger population well. Political economy is therefore concerned with the relationship between politics and economics, with a special emphasis on the role of power in economic decision making.*<sup>66</sup>

Cakupan ilmu ekonomi politik lebih luas dari jangkauan ilmu ekonomi tradisional. Fokus khususnya antara lain menyangkut proses-proses sosial dan kelembagaan yang memungkinkan kelompok-kelompok elit ekonomi dan politik mempengaruhi alokasi sumberdaya-sumberdaya produktif yang persediaannya terbatas (langka), sekarang atau di masa yang akan datang, baik secara khusus untuk keuntungan diri atau kelompok mereka sendiri, maupun secara umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang lebih luas. Dengan demikian ilmu ekonomi politik itu pada intinya membahas kaitan antara ilmu politik dan ilmu

---

<sup>65</sup> Lihat tulisan Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, dalam Coralie B & Louise G White, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkebang*, Jakarta: LP3ES, 1987. h. xiv.

<sup>66</sup> Michael P. Todaro, *Economic Development*, seventh edition, New York: Addison Wesley, 2000. p. 8.

ekonomi, dengan perhatian utama pada peranan kekuasaan dalam pembuatan keputusan-keputusan ekonomi.

#### 4. Pengertian Konsep Pembuatan Kebijakan

Menurut Michael Hill :

*Policy is a course of action adopted and pursued by government, party, ruler, statesman etc.; any course of action adopted as advantageous or expedient...*

Kebijakan merupakan suatu arah dari tindakan yang diputuskan dan dijalankan oleh suatu pemerintahan, partai, lembaga regulasi, atau oleh ahli tata negara. Setiap arah tindakan tersebut harus memberikan manfaat dan kelayakan...<sup>67</sup>

Selanjutnya Michael Hill menyatakan bahwa :

Proses pembuatan kebijakan melibatkan tiga aktor utama yakni anggota partai politik (*party politicians*), kelompok kepentingan (*interest group*), dan pemerintah (*administrators*). Menurut Michael Hill, proses pembuatan kebijakan merupakan sebuah proses politik. Menurutnya, terdapat potensi konflik antar aktor utama untuk memperoleh arah kebijakan yang terbaik dalam proses pembuatan kebijakan.<sup>68</sup>

Menurut Harold D. Lasswell:

*Policy analysis is the activity of creating knowledge of and in the policy making process.*

Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan *tentang* dan *dalam* proses pembuatan kebijakan.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Michael Hill , *The Policy Process in the Modern State*, Third Edition, London: Prentice Hall. 1997. h. 6.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p.99.

<sup>69</sup> Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*, New York: American Elsevier Publishing Co., 1971, h. 1. Lasswell menggunakan istilah **ilmu kebijakan** (*policy sciences*) daripada **analisis kebijakan** (*policy analysis*). Tentang ringkasan kontribusi yang menjajikan terhadap analisis kebijakan dan ilmu kebijakan, lihat Gary D. Brewer dan Peter de Leon, *Foundation of Policy Analysis* (Homewood, The Dorsey Press, 1983).; dan Ronald D. Bruner, "The Policy Movement as a policy Problem" dalam *Advances in Policy Study Since 1950*, Vol. 10 of *Policy Studies Review Annual*, ed. William N. Dunn dan Rita Mae Kelly ( New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1992), h. 155-197.

Selanjutnya menurut Lasswell:

*In creating knowledge of policy-making processes, policy analysts investigate the causes, consequences, and performance of public policies and programs. Such knowledge remains incomplete, however, unless it is made available to policymakers and the public they are obligated to serve. Only when knowledge is linked to knowledge in use can members of executive, legislative, and judicial bodies along with citizens who have a stake in public decisions, use the results of policy analysis to improve the policy-making process and its performances. Because the effectiveness of policy making depends on access to the stock of available knowledge, the communication and use of policy analysis are central to practice and theory of public policy making.*

Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan, analisis kebijakan meneliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik. Pengetahuan tersebut menjadi tidak lengkap kecuali jika hal tersebut diserahkan kepada pengambil kebijakan dan mereka yang berkewajiban melayaninya. Ketika pengetahuan *tentang* dikaitkan dengan pengetahuan *dalam* proses pembuatan kebijakan, anggota-anggota badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, bersama dengan warga negara yang memiliki peranan dalam keputusan-keputusan publik, dapat menggunakan hasil-hasil analisis kebijakannya yang digunakan untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya. Karena efektivitas pembuatan kebijakan tergantung kepada akses terhadap keluasan pengetahuan yang tersedia, komunikasi dan penggunaan analisis kebijakan menjadi sangat penting dalam praktek maupun teori pembuatan kebijakan publik.<sup>70</sup>

Menurut William N Dunn, Analisis proses kebijakan merupakan sebuah rangkaian aktivitas intelektual yang terdiri dari berbagai aktivitas yang beresensi politik. Aktivitas politik tersebut dijelaskan sebagai *proses pembuatan kebijakan* dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid*, *A Preview of Policy Sciences*. Pernyataan klasik mengenai masalah ini adalah Charles E. Lindblom dan David K. Cohen, *Usable Knowledge; Social Science and Social Problem Solving* (New Haven, CT: Yale University Press, 1979); dan Carol H Weiss, *Social Science Research and Decision Making* (New York: Columbia University Press, 1980). Untuk pernyataan mutakhir, lihat David J Webber, "The Distribution and Use of Policy Knowledge in The Policy Process", dalam Dunn dan Kelly, *Advances in Policy Studies Since 1950*, hal. 415-41; dan Duncan MacRae, Jr., "Policy Analysis and Knowledge Use", *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 4, No.3 (Fall 1991), 36-50.

<sup>71</sup> William N Dunn, *Public Policy Analysis : An Introduction*, New Jersey : Prentice Hall. 1994. h. 15.

Menurut Richard Rose analisis kebijakan adalah salah satu diantara sejumlah banyak aktor lainnya di dalam sistem kebijakan. Suatu sistem kebijakan (*policy system*) atau seluruh pola institusional, mencakup hubungan timbal balik diantara tiga unsur, yaitu: kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

Rose menyatakan :

*Public policies, which are long series of more or less related choices (including decisions not to act) made by governmental bodies and officials, are formulated in issue areas which range from defense, energy, and health to education, welfare, and crime.*

Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, dan diformulasikan di dalam bidang-bidang isu mulai dari pertahanan, energi, dan kesehatan sampai pendidikan, kesejahteraan dan kejahatan.<sup>72</sup>

##### **5. Konsep Kebijakan Persaingan (*Competition Policy*)**

Menurut Massimo Motta definisi kebijakan persaingan adalah seperangkat kebijakan dan perundang-undangan yang menjamin bahwa persaingan dalam setiap pasar tidak dibatasi oleh kekuatan perusahaan tertentu yang dapat merugikan masyarakat. Selanjutnya Motta menyimpulkan bahwa :

*Competition policy is the set of policies and laws which ensure that competition in the marketplace is not restricted in such a way as to reduce economic welfare.*

Kebijakan persaingan usaha merupakan seperangkat kebijakan dan perundang-undangan yang menjamin bahwa persaingan dalam setiap pasar tidak dibatasi, sehingga dengan demikian persaingan merupakan jalan menuju kesejahteraan ekonomi.<sup>73</sup>

Kebijakan persaingan yang dibuat oleh pemerintah melalui perangkat perundang-undangan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan konsumen.

---

<sup>72</sup> Lihat Richard Rose, dalam *The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis* (London and Beverly Hills:Sage Publications, 1976) h. 9-10.

<sup>73</sup> Massimo Motta, *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 30.

Kebijakan persaingan usaha yang ditetapkan pemerintah melalui perangkat perundang-undangan berikut penetapan sanksi bagi yang melanggarnya, diharapkan dapat meminimalisasi monopoli dan berbagai bentuk pelanggaran persaingan usaha lainnya.

Para ahli ekonomi organisasi industri dari Universitas Harvard, pada tahun 1930-an dan 1940-an, menggunakan sebuah pendekatan metodologi umum untuk menganalisis pasar yang didasarkan kepada tiga konsep kunci yaitu (1) *Structure*, (2) *Conduct*, (3) *Performance* atau konsep *Structure-Conduct-Performance* (SCP).

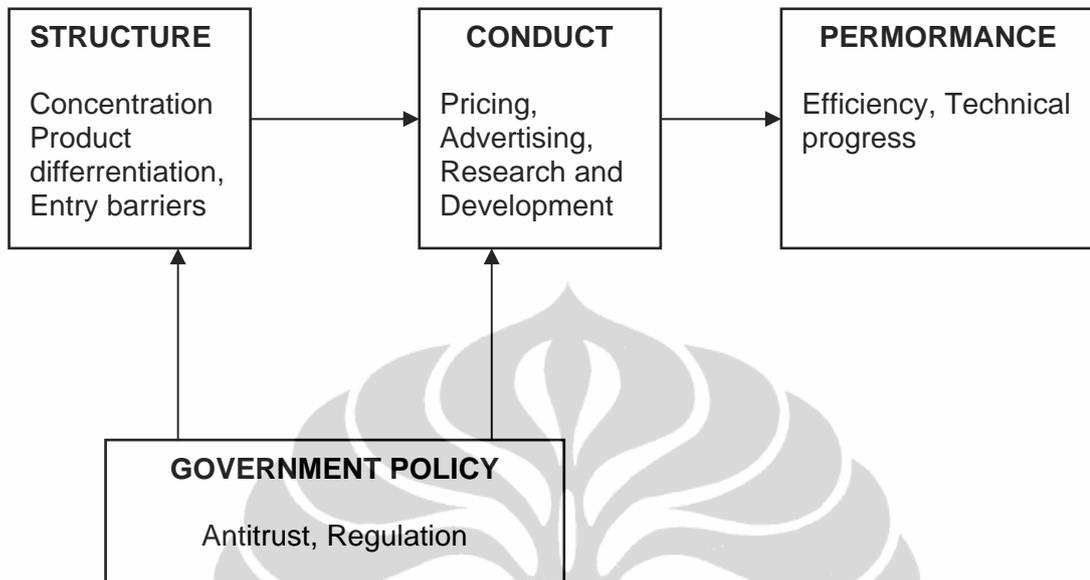
Hipotesa hubungan diantara ketiga konsep kunci SCP adalah bahwa struktur pasar (jumlah penjual, kemudahan akses masuk dan sebagainya) dari sebuah pasar akan menjelaskan atau mendeterminasikan pada sebuah ukuran derajat tingkah laku (kebijakan penetapan harga, penetapan iklan, dan sebagainya) dari pelaku pasar, selanjutnya akan berpengaruh terhadap performa atau keputusan (efisiensi, maupun teknis kemajuan perusahaan) dari pelaku pasar yang semata-mata dijadikan sebagai bahan evaluasi atas hasil tingkah laku atau kebijakan-kebijakan yang telah diambil perusahaan.

Di bawah ini adalah representasi skema *Structure-Conduct-Performance* : Tanda panah yang terputus diantara dua blok tingkah laku (*conduct*) dan struktur pasar (*structure*) mengindikasikan bahwa tingkah laku perusahaan, suatu waktu dapat menjadi umpan balik "*feedback*" terhadap perubahan struktur pasar. Di sana terdapat sejumlah kesempatan bagi perusahaan yang ada untuk mempengaruhi struktur pasar. Kemudian kegiatan investasi perusahaan dalam riset dan pengembangan produk dapat menekan biaya produksi dan melemahkan pesaing perusahaan untuk keluar dari persaingan.<sup>74</sup>

### **Gambar 1.2. The Structure-Conduct-Performance Model of Industrial Organization**

---

<sup>74</sup> W. Kip Viscuisi, John M. Vernon and Joseph E, op.cit, p. 57.



Source : Economics of Regulation and Antitrust, The MIT Press, 1995. p. 58.

Menurut Alan Roger Boner dan Reinald Kruger, kebijakan persaingan mencakup semua kebijakan pemerintah yang dijalankan untuk mempertahankan dan melindungi persaingan di antara pembeli dan penjual di pasar bebas yang relatif tidak dikendalikan.<sup>75</sup> Sementara menurut Bloch, tujuan kebijakan persaingan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan konsumen dengan mendorong alokasi sumber-sumber masyarakat secara efisien, yang didasarkan atas prinsip fundamental bahwa dalam kondisi kompetitif perusahaan memberi konsumen harga dan mutu yang baik.<sup>76</sup>

Menurut Khemani R Shyam, kebijakan persaingan mencakup kebijakan membuka pasar (*market-opening policy*), yang mendorong persaingan di pasar lokal dan nasional, khususnya lewat tindakan seperti liberalisasi perdagangan, swastanisasi perusahaan negara, liberalisasi kebijakan investasi asing, maupun undang-undang persaingan (undang-undang antitrust atau antimonopoli) yang

<sup>75</sup> Alan Roger Boner and Reinald Kruger, *"The Basic of Anti-Trust Policy : A Review of Ten Nations and the European Comunity"*, World Bank Technical Paper No. 160, Washington DC, The World Bank. 1991, p. 1. dalam Thee Kian Wie, *Pembangunan, Kebebasan dan Mukjizat Orde Baru*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004, h. 176.

<sup>76</sup> Bloch, *"Anti-Trust Laws, Enforcement and Lessons from the U.S. Experience"*, Anti-Trust Division, U.S. Deapartement of Justice, March, 1992, p. 3. dalam Thee Kian Wie, *Pembangunan, Kebebasan dan Mukjizat Orde Baru*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004, h. 177.

dirancang untuk mencegah praktek bisnis anti persaingan.<sup>77</sup> Menurut Thee Kian Wie, kebijakan persaingan termasuk juga di dalamnya larangan bagi pemerintah untuk mengintervensi pasar, terutama dengan memberlakukan berbagai hambatan terhadap persaingan.<sup>78</sup>

Menurut Hill, selama Orde Baru ancaman terbesar terhadap persaingan bebas dan terbuka adalah pemerintah itu sendiri, yang memberlakukan berbagai peraturan dan rintangan terhadap persaingan. Barangkali dengan mengingat hal ini, Hal Hill mempertanyakan perlunya memberlakukan satu undang-undang persaingan di Indonesia pada tingkat perkembangan sekarang ini.<sup>79</sup>

Menurut Boner dan Krueger, seperti kebijakan persaingan pada umumnya, undang-undang persaingan harus memiliki tujuan utama, yaitu mempertahankan dan melindungi persaingan pasar bebas dan terbuka. Hal ini mencakup pencegahan praktek bisnis antipersaingan dan pemberlakuan rintangan terhadap persaingan yang merugikan kesejahteraan konsumen. Fokus utama undang-undang persaingan ditujukan kepada perilaku bisnis perusahaan yang secara nyata atau berpotensi antipersaingan, bukan kepada struktur pasar atau ukuran perusahaan.

Prioritas badan antitrust atau antimonopoli adalah pengaturan perilaku perusahaan yang dominan.<sup>80</sup> Menurut Khemani, dalam hal ini diperlukan badan antimonopoli yang bertindak terhadap perusahaan atau kelompok perusahaan yang bertindak restriktif atau antipersaingan. Menurut Khemani badan

---

<sup>77</sup> Khemani, R. Shyam, "The Importance of Competition Law Policy in Fostering Economic Growth", paper presented at the World Bank/ADB/USAID/AusAid International Conference on Competition Policy and Economic Adjustment, Jakarta, 22 May 2000.

<sup>78</sup> Pemerintah terkadang memberlakukan kebijakan antipersaingan dengan membuat aturan hambatan masuk (*barrier to entry*) secara legal kepada perusahaan-perusahaan yang ingin bersaing dalam pasar/industri tertentu dalam rangka melindungi perusahaan monopolis.

<sup>79</sup> Lihat Hal Hill, "Indonesia's Microeconomics Policy Challenges: Industri Policy, Competition Policy and Small-Medium Enterprises", Indonesian Quarterly, XXVII (1), 1999.

<sup>80</sup> Lihat kembali Boner, Roger and Reinald Kruger. *The Basic of Anti-Trust Policy : A Review of Ten Nations and the European Comunity*, World Bank Technical Paper No. 160, Washington DC, The World Bank. 1991. p. 21.

antimonopoli tidak bertindak hanya karena perusahaan itu besar atau bergerak pada industri yang tinggi konsentrasinya.<sup>81</sup>

Menurut Gary Goodpaster, ada dua tipe perilaku bisnis yang dapat mengancam persaingan sehingga memerlukan pengawasan badan antimonopoli. *Pertama* adalah pembentukan kartel atau pembentukan kelompok perusahaan yang bertujuan mengurangi persaingan di pasar, dimana mereka beroperasi. Kartel bisa menentukan harga, mengalokasikan pasar, mencurangi penawaran harga, dan dalam beberapa hal memboikot pesaing non-anggota yang dapat memenuhi permintaan harga lebih rendah dari pembeli. *Kedua*, adalah pemblokiran pasar, artinya perusahaan pemegang monopoli menghambat masuknya pesaing potensial ke dalam pasar.<sup>82</sup>

Implementasi kebijakan Pemerintah Orde Baru yang prokapitalis, tampak pada gaya kebijakannya yang klientelistik yaitu gaya kebijakan yang ditujukan untuk membina kekuatan pribadi antara Soeharto dan pengusaha klien. Pengusaha klien etnis Tionghoa era Orde Baru seperti Lim Sioe Liong mendapatkan fasilitas eksklusif dari negara dalam membangun industri yang direncanakan pemerintah, diantaranya pembangunan industri tepung terigu dalam skala raksasa yang pada awalnya untuk mengantisipasi kelangkaan beras. Sejalan dengan pemikiran Arief Budiman, dalam sistem ekonomi kapitalisme seperti yang dijalankan pemerintah rezim Orde Baru, sejajurnya aktor yang paling utama dalam pembangunan industri adalah kaum pemilik modal yang dekat dengan elit penguasa.

Salah satu permasalahan politik dalam hal pembuatan kebijakan publik di Indonesia adalah munculnya ketidakseimbangan peranan antarlembaga negara, khususnya ketidakseimbangan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif yang terjadi pada masa rezim Orde Baru berkuasa. Seperti yang telah dikemukakan oleh Harold D. Lasswell, permasalahan utama ketidakseimbangan

---

<sup>81</sup> Khemani, R. Shyam, "The Importance of Competition Law Policy in Fostering Economic Growth", paper presented at the World Bank/ADB/USAID/AusAid International Conference on Competition Policy and Economic Adjustment, Jakarta, 22 May 2000. p. 6.

<sup>82</sup> Goodpaster, Gary, *The Concept of Competitive Law*, unpublished paper, Jakarta, 1998, p.2-3.

peranan dalam proses pembuatan kebijakan terletak pada rendahnya pengetahuan anggota legislatif dalam memecahkan persoalan-persoalan yang sedang dihadapi masyarakat.

Kelemahan rendahnya pengetahuan anggota DPR ini dimanfaatkan oleh presiden dan para menteri Orde Baru maupun era reformasi untuk mempengaruhi dan menekan para anggota DPR untuk memenuhi keinginan mereka. Oleh karena itu, produk-produk perundang-undangan di masa Orde Baru dan beberapa produk perundang-undangan pada masa reformasi seringkali tidak efektif, karena akses pengetahuan dan komunikasi para anggota DPR dengan masyarakat tidak memenuhi harapan masyarakat itu sendiri.

Negara Birokratik Otoriter atau Negara BO muncul akibat terjadinya krisis ekonomi. Pada masa melakukan Industrialisasi Substitusi Impor (ISI), negara bekerja sama dengan pengusaha-pengusaha dalam negeri dan berusaha meningkatkan daya beli masyarakat dengan melaksanakan kebijakan pemerataan pendapatan.

Model "Korporatisme-Negara" oleh Philippe Schmitter dapat melengkapi model Negara BO O'Donnell. Menurut Schmitter, korporatisme adalah suatu sistem perwakilan kepentingan di mana unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi-organisasi yang jumlahnya terbatas dan bersifat tunggal, mewajibkan (keanggotaan), tidak saling bersaing, diatur secara hirarkis; yang diakui atau diberi izin oleh negara dan diberi hak monopoli untuk mewakili kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan mematuhi pengendalian-pengendalian tertentu dalam pemilihan pemimpin mereka dan dalam artikulasi tuntutan dan dukungan.

Menjelaskan aplikasi teori dalam penelitian yang menjelaskan hubungan negara, borjuasi nasional dan modal asing, kasus industri tepung terigu di Indonesia menjadi menarik untuk diteliti. Kebijakan impor gandum pada awalnya dimaksudkan untuk mengatasi krisis perberasan nasional di awal rezim Orde Baru berkuasa yakni sekitar tahun 1970. Keterlibatan negara melalui Bulog pada awal kekuasaan Orde Baru nampak dominan. Bulog sebagai representasi

kekuasaan pemerintah Orde Baru dalam hal penyediaan pangan memiliki hak prerogatif dalam pengadaan tepung terigu sebagai substitusi beras.

Namun karena keterbatasan pemerintah akan barang modal (*capital goods*) berupa mesin-mesin produksi tepung terigu dan alat-alat bantu produksi, maka pemerintah melibatkan Liem Sioe Liong sebagai borjuasi nasional atau pengusaha klien untuk membantu program diversifikasi pangan pemerintah dengan membuat pabrik tepung terigu. Penunjukkan secara eksklusif ini menjadi titik awal permasalahan monopoli dalam industri tepung terigu di Indonesia oleh Bogasari Flour Mills.

Menurut Richard Robison dalam bukunya yang berjudul *Indonesia: The Rise of Capital*, kekuatan ekonomi Bulog dan sifat hubungannya dengan militer dalam hal ini Kostrad, kaum kapitalis swasta lokal dan perusahaan negara, tercermin dalam pendirian P.T. Bogasari sebagai produsen tepung terigu pertama di Indonesia. Keputusan pemerintah rezim Orde Baru untuk membangun sebuah industri tepung terigu di Indonesia pada akhirnya tercapai pada tahun 1970. Indonesia memiliki pabrik tepung terigu pertama yaitu P.T. Bogasari yang dimiliki oleh Lim Sioe Liong dan bekerjasama dengan kalangan keluarga Soeharto yaitu Sudwikatmono yang duduk menjabat sebagai Presiden Direktur P.T. Bogasari.<sup>83</sup>

Selanjutnya Richard Robison menyatakan bahwa hubungan antara Bulog, militer (Kostrad) dan P.T. Bogasari terus berlanjut seiring dengan perjalanan bisnis tepung terigu yang dimiliki oleh kelompok usaha Liem Sioe Liong. Bahkan menurutnya setiap laba yang diperoleh dari usaha tepung terigu yang dijalankan oleh P.T. Bogasari, sebesar 26% dari total laba P.T. Bogasari tersebut disalurkan ke Yayasan Harapan Kita milik Ibu Tien Soeharto dan Yayasan Dharma Putra milik Kostrad.<sup>84</sup> Menurut Ricahrd Robison, selama rezim Orde Baru berkuasa,

---

<sup>83</sup> Richard Robison, *Indonesia: The Rise of Capital*, North Sydney: Allen&Unwin Pty Ltd, 1986, p. 232.

<sup>84</sup> Lihat laporan BNPT (Berita Negara Tambahan Persaeroan Terbatas) h. 258, dimana BNPT melaporkan temuan mengenai pembagian 26% dari total laba P.T. Bogasari yang harus disalurkan kepada yayasan milik Ibu Tien Soeharto dan yayasan milik Kostrad tersebut.

Bulog dan P.T. Bogasari keduanya menjalankan bisnis tepung terigu di bawah satu payung politik.<sup>85</sup>

Menurut Andrew Macintyre, dalam bukunya yang berjudul *Business and Politics in Indonesia*, bahwa pada masa Orde Baru ternyata tiga kekuatan partai politik yaitu GOLKAR, PPP dan PDI memiliki pengaruh yang lemah dalam perumusan sistem pembuatan kebijakan di Indonesia. Kebijakan-kebijakan publik termasuk kebijakan persaingan yang terjadi pada rezim Orde Baru banyak dipengaruhi oleh kekuatan pemerintah. Menurut Macintyre, pada kenyataannya bahwa GOLKAR dan kedua parpol kecil lainnya semuanya dikendalikan oleh kekuatan pemerintah rezim Orde Baru.<sup>86</sup>

Selanjutnya Macintyre menjelaskan bahwa kekuatan setiap sektor bisnis dan sub-sektor bisnis pada rezim Orde Baru lebih didukung oleh kekuatan asosiasi-asosiasi perusahaan yang mereka bentuk sendiri, seperti Asosiasi Eksportir Kopi, Asosiasi Real Estat, Asosiasi Perusahaan Ban Mobil, Asosiasi Produsen Pestisida, Asosiasi Produsen Pasta Gigi dan lain-lain. Asosiasi-asosiasi perusahaan tersebut berpusat pada KADIN (Kamar Dagang dan Industri) yang berdiri pada tahun 1968. Menurut Macintyre, berbagai jenis asosiasi di Indonesia dikendalikan KADIN. Sehingga KADIN menjadi alat kepentingan bisnis dan politik di Indonesia.<sup>87</sup>

Menurut Muhammad Chatib Basri, pemberian monopoli yang dinikmati beberapa perusahaan monopoli di Indonesia termasuk lisensi produksi tepung terigu secara eksklusif oleh Bulog kepada Bogasari/Indofood Sukses Makmur terkesan bermuatan politik, karena pemberian lisensi produksi tepung terigu ini merupakan hasil interaksi kelompok kepentingan dengan Pemerintah. Selanjutnya Muhammad Chatib Basri menjelaskan persoalan monopoli tepung terigu oleh Bogasari/Indofood Sukses Makmur ataupun monopoli lain bukan

---

<sup>85</sup> Bulog dan P.T. Bogasari sebagai mitra utama dalam bisnis tepung terigu pada masa Orde Baru diharuskan memiliki visi yang sama dalam hal pengadaan dan pendistribusian tepung terigu di Indonesia. Tata niaga tepung terigu ini menjadikan Bulog dan P.T. Bogasari menjadi institusi yang sama-sama memiliki kekuatan monopoli. Bulog memonopoli impor gandum, sedangkan P.T. Bogasari memonopoli penggilingan tepung terigu.

<sup>86</sup> Adrew Macintyre, *Business and Politics in Indonesia*, North Sydney: National Library of Australia, 1991, p. 40.

<sup>87</sup> *Ibid*, p. 41.

terletak pada argumentasi kestabilan harga, tetapi cenderung pada argumentasi kestabilan interaksi kelompok kepentingan dan Pemerintah.<sup>88</sup>

Menurut Gordon Tullock, tokoh yang memperkenalkan konsep biaya monopoli, paling tidak ada dua hal yang harus diperhatikan dalam struktur pasar monopoli, *Pertama*, pasar monopoli mengambil surplus konsumen. *Kedua*, menimbulkan inefisiensi dalam alokasi sumber daya sehingga ada bagian dari sumber daya yang hilang, yang tidak dapat dinikmati baik oleh konsumen maupun produsen (*dead weight loss*).<sup>89</sup>

Studi lebih jauh dilakukan oleh Posner, yang menjelaskan bahwa biaya monopoli terhadap masyarakat sebenarnya melebihi dari *dead weight loss*, karena secara tidak langsung, monopoli akan membawa aktivitas ekonomi rente atau *rent seeking*. Dalam aktivitas ekonomi rente, perusahaan akan mengeluarkan biaya untuk mempertahankan monopolinya melalui lobi dan aktivitas lain. Dengan demikian, dalam kasus ekonomi rente, biaya monopoli pada akhirnya dapat menghilangkan surplus produsen untuk demi melakukan lobi.<sup>90</sup>

Menurut Stephen Magee dari University of Texas, aktivitas untuk mengakumulasi kekayaan perusahaan disamping melalui aktivitas produksi, juga melalui transfer kekayaan atau *predation*. Aktivitas *predation* dapat dilakukan melalui lobi politik. Lobi politik pada dasarnya merupakan upaya untuk mempertahankan monopoli, diantaranya dengan menyediakan dana untuk mendukung pemerintah agar mereka dapat memaksimalkan keuntungan

---

<sup>88</sup> Lihat tulisan Muhammad Chatib Basri dalam "Indofood, Monopoli, dan Ekonomi Rente" 15 Agustus 1997. <http://members.tripod.com/~Dewata/kolom3.htm>, p.1-3. Menurut Chatib Basri, aktivitas rent seeking akan muncul dalam bentuk upaya memperoleh lisensi melalui lobi kepada politisi atau pejabat pemerintah. Selain itu, aktivitas ekonomi rente juga dapat membawa implikasi *overinvestment* dalam modal fisik untuk menjustifikasi lisensi yang diberikan oleh pejabat pemerintah.

<sup>89</sup> *Ibid*, h.1

<sup>90</sup> Dalam teori organisasi industri, surplus produsen didefinisikan sebagai kelebihan yang diperoleh produsen sebagai akibat dari kemampuan daya beli pasar di atas harga jual yang ditawarkan oleh produsen.

ekonominya dalam sistem politik yang ada. Dalam teori ekonomi politik, lobi untuk mempertahankan monopoli disebut *endogeneous protection*.<sup>91</sup>

Di negara-negara berkembang seperti Indonesia, lobi-lobi politik yang dilakukan oleh pengusaha besar untuk mempengaruhi pengambil kebijakan pemerintah, di pemerintah pusat maupun di daerah supaya pelaku usaha mendapatkan akses bisnis yang menguntungkan disebabkan oleh buruknya kualitas SDM birokrasi. Buruknya kualitas SDM birokrat disebabkan oleh sistem rekrutmen dan pengupahan yang buruk, sehingga korupsi, kolusi, nepotisme merupakan cara yang paling cepat untuk memperoleh kekayaan materi. Buruknya sistem birokrasi di Indonesia semakin diperparah oleh tidak adanya penegakan hukum (*law enforcement*) oleh aparat yang berwenang.

Pemerintah era reformasi menyadari bahwa untuk memperbaiki dunia usaha yang tidak mandiri yang banyak menimbulkan kerugian bagi masyarakat, perlu dibantu dengan kebijakan persaingan usaha yang akan menjadi payung hukum implementasi persaingan usaha di Indonesia. Kehadiran pengusaha klien merupakan hasil pembangunan politik Indonesia yang meniru liberalisme negara-negara Barat yang kapitalistik.

Sejarah membuktikan bahwa sistem politik liberalisme yang dianut oleh negara-negara dunia ketiga tidak cocok dengan karakter budaya dan tata nilai yang berlaku pada masyarakat Indonesia. Selain itu, gaya kebijakan pemerintahan Orde Baru yang klientelistik bertolak belakang dengan prinsip-prinsip mekanisme pasar yang terkandung dalam sistem ekonomi pasar bebas yang tidak membolehkan campur tangan negara dalam perekonomian.

Transformasi kebijakan kapitalistik Orde Baru berubah kepada konsep kebijakan Neo-Liberal Orde Reformasi mencoba memasukkan campur tangan negara dalam upaya menghentikan praktek-praktek monopoli dan penguasaan perusahaan-perusahaan raksasa yang dapat merugikan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah Orde Reformasi menetapkan Undang-undang No. 5

---

<sup>91</sup> Lihat kembali cuplikan Muhammad Chatib Basri, yang memuat cuplikan pendapat Stephen Magee dalam <http://www.members.tripod.com/~dewata/kolom3.htm>, p.1-3.

Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai bentuk tanggungjawab negara dalam melindungi masyarakat Indonesia dari penguasaan perusahaan-perusahaan raksasa di dalam negeri.

Koreksi pemerintah Orde Reformasi dalam pengelolaan pengadaan tepung terigu nasional adalah melalui kebijakan liberalisasi pangan. Dimana pemerintah menghapus monopoli Bulog dalam pengadaan gandum dan tepung terigu. Deregulasi sektor pangan ditetapkan melalui Keppres RI No. 19 Tahun 1998. Selama rezim Orde Baru berkuasa, pasokan tepung terigu domonopoli oleh Bogasari Flour Mills, dengan Bulog sebagai importer tunggalnya. Sementara di Era Reformasi semua pihak boleh mengimpor gandum dan tepung terigu secara bebas, tanpa harus meminta izin ke Bulog.

#### **E. Alur Berfikir**

Menurut Guillermo O'Donnell, kebijakan pemerintah Negara Birokratik Otoriter yang sedang menjalankan program industrialisasi biasanya didukung oleh *entrepreneur* atau pengusaha oligopolistik, dan berkolaborasi dengan masyarakat bisnis internasional.<sup>92</sup> Kebijakan pemerintah pada Negara Birokratik Otoriter tersebut memiliki kemiripan dengan kebijakan pemerintah rezim Orde Baru yang menjalin kerjasama dengan konglomerat etnik Tionghoa dan negara-negara Barat sebagai negara pengekspor gandum pada saat membangun industri tepung terigu nasional di awal tahun 1970-an.<sup>93</sup>

Hubungan negara dan pengusaha pada era reformasi dalam bisnis tepung terigu di Indonesia seiring ditetapkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat membawa perubahan baru dalam interaksi antarkekuatan politik dalam hubungan dunia bisnis di Indonesia.

---

<sup>92</sup> O'Donnell dalam Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971*, Jakarta : LP3ES, 1989, h. 10.

<sup>93</sup> Gandum merupakan bahan baku untuk membuat tepung terigu, yang tumbuh dengan baik di daerah-daerah bersuhu rendah seperti di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat. Pemerintah Orde Baru melalui Bulog mengimpor gandum dari negara-negara Barat, khususnya dari Amerika Serikat dan Eropa Barat sebelum diproses menjadi tepung terigu oleh P.T. Bogasari pada awal-awal pembangunan industri tepung terigu di Indonesia.

Aktivitas-aktivitas politik yang mempengaruhi hubungan negara dan pengusaha dalam bisnis tepung terigu pada era reformasi di Indonesia melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai payung hukum kebijakan persaingan usaha yang mengatur hubungan antara negara dan pengusaha dalam bisnis tepung terigu di Indonesia merupakan variabel terikat atau *dependent variable*.

Hubungan negara dan produsen tepung terigu nasional yang mengacu kepada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 setidaknya-tidaknya dipengaruhi oleh 4 (empat) faktor, yaitu:

*Pertama*, kekuatan politik antarfaksi yang ada di DPR yaitu FKP, FPPP, FPD dan FABRI yang terhimpundalam Pansus RUU Persaingan Usaha. *Kedua*, kekuatan politik pemerintah yang diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan dalam mengatur atau mempengaruhi pengusaha (produsen) tepung terigu supaya patuh terhadap aturan-aturan yang telah ditetapkan. *Ketiga*, kekuatan politik dan hukum KPPU sebagai lembaga mengawasi jalannya persaingan usaha yang dalam bisnis tepung terigu di Indonesia.

*Keempat*, pengaruh kekuatan politik Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan dominan dalam industri tepung terigu di Indonesia. Keempat variabel ini terangkum ke dalam variabel bebas atau *independent variable* yang akan mempengaruhi hubungan antara negara dan pengusaha dalam bisnis tepung terigu pada era reformasi di Indonesia.

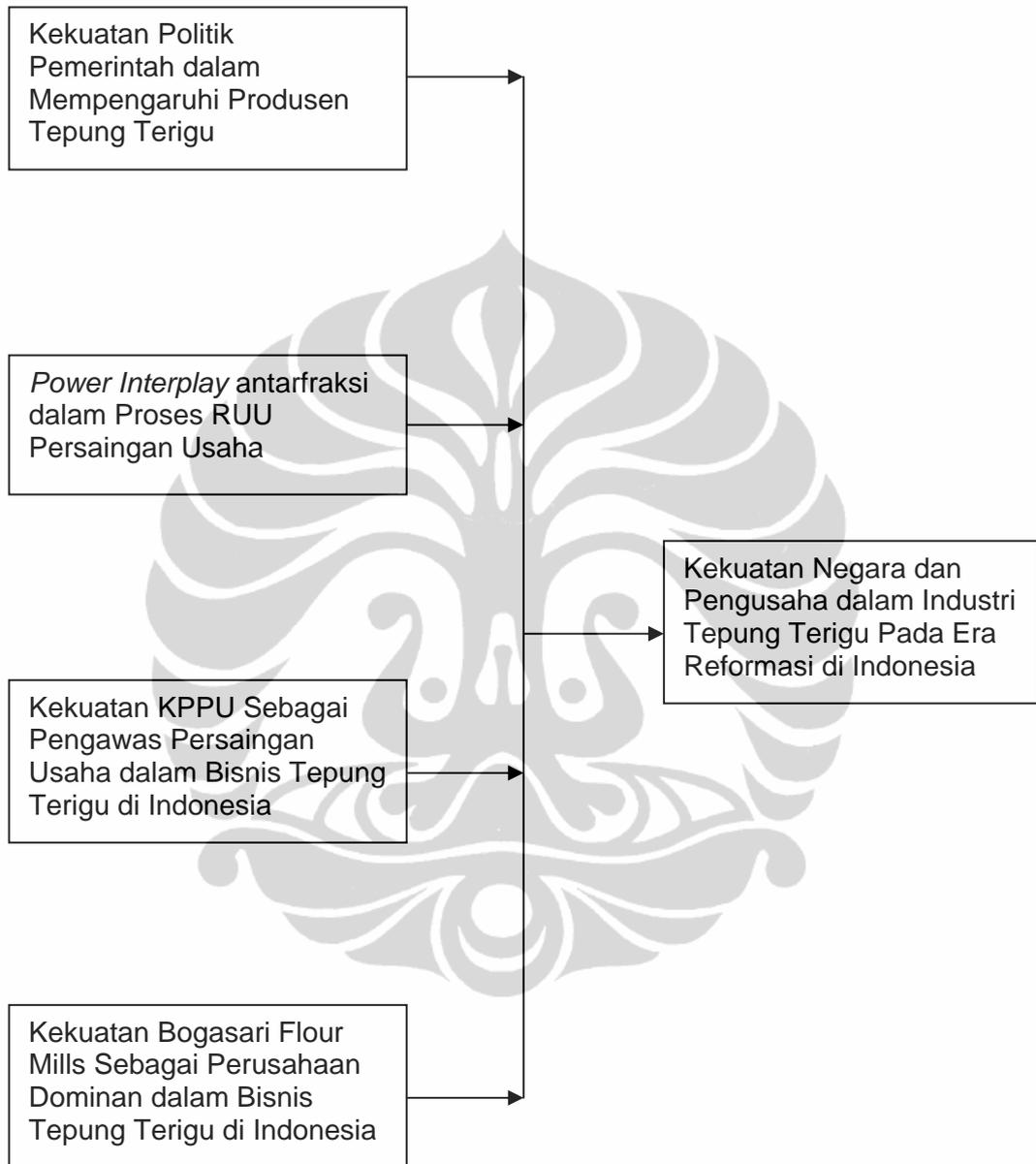
Signifikansi keempat variabel bebas, mempengaruhi hubungan antara negara dan pengusaha dalam bisnis tepung terigu di Indonesia pascareformasi. Hal ini tercermin dari dukungan seluruh fraksi yang terhimpun dalam Pansus RUU Persaingan Usaha DPR RI yang mendesak untuk segera ditetapkannya UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia. Tujuan Pansus RUU Persaingan Usaha adalah untuk memperbaiki iklim usaha di Indonesia menuju persaingan usaha yang lebih adil dan merata.

Hubungan antara negara dan pengusaha dalam bisnis tepung terigu di Indonesia mempertaruhkan dua kekuatan negara dan pengusaha. Era liberalisasi pangan yang sudah dilaksanakan sejak tahun 1998 sesuai dengan Keppres No. 19 Tahun 1998 secara tidak langsung melegalkan penguasaan komoditas tepung terigu dari negara kepada Bogasari Flour Mills. Hanya saja, penguasaan pangsa pasar yang dimiliki oleh Bogasari Flour Mills tidak disalahgunakan untuk melakukan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

Pergeseran kekuatan pengelolaan tepung terigu dari negara kepada swasta merupakan suatu keniscayaan. Dalam kasus industri tepung terigu nasional, negara tidak dapat menekan Bogasari Flour Mills untuk menurunkan pangsa pasarnya, sepanjang Bogasari Flour Mills tidak melakukan tindakan melawan hukum persaingan usaha, karena perusahaan tersebut efisien dan profesional. Negara tidak mungkin memaksakan Bogasari Flour Mills untuk mengurangi tingkat pangsa pasarnya ke level yang diinginkan pemerintah.

Kebijakan pengelolaan bisnis industri tepung terigu di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh konflik kekuatan kelompok-kelompok kepentingan (*interests groups*). Konflik kepentingan antara produsen yang sudah eksis tergabung dalam Asosiasi Produsen Tepung Terigu (APTINDO) yang dikendalikan Bogasari Flour Mills dengan produsen-produsen tepung terigu baru. Apakah negara akan bersikap netral terhadap semua pelaku usaha industri tepung terigu, atau sebaliknya negara akan bersikap memihak kepada salah satu kelompok kepentingan tertentu.

**Gambar 1.3. Alur Pemikiran Studi**



Kehadiran kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) dalam mempengaruhi hubungan negara dan pengusaha dalam bisnis tepung terigu muncul sebagai reaksi terhadap kebijakan liberalisasi pangan tepung terigu yang ditetapkan oleh pemerintah. Kelompok-kelompok kepentingan ini berasal dari Bogasari Flour Mills dan Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO)

yang bertujuan untuk melindungi produsen tepung terigu nasional dari tekanan produsen baru maupun produk tepung terigu impor.

Salah satu reaksi Bogasari Flour Mills sebagai posisi dominan dalam industri tepung terigu nasional atas liberalisasi pangan tepung terigu adalah sikap keberatan Bogasari Flour Mills dan APTINDO terhadap kebijakan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), yang memberikan izin pabrik baru tepung terigu, dan sikap penyesalan APTINDO atas kebijakan Menteri Perindustrian yang mencabut penerapan SNI secara wajib bagi tepung terigu di awal tahun 2008.

Reaksi lain dari APTINDO adalah mendesak Menperindag dan Menkes untuk mengeluarkan Peraturan atau Surat Keputusan (SK) tentang SNI Wajib Tepung Terigu dan Wajib Fortifikasi Tepung Terigu. Selain itu, APTINDO pun berusaha mempengaruhi Depkeu untuk menaikkan bea masuk antidumping dan penghapusan PPN atas impor gandum dan tepung terigu. Desakan-desakan kelompok kepentingan dengan mempengaruhi pemerintah supaya melakukan berbagai hambatan masuk (*barriers to entry*), baik melalui tarif maupun non tarif ini, pada dasarnya merupakan bentuk reaksi Bogasari Flour Mills dalam memperthankan kekuatan bisnisnya.

Negara sebagai regulator harus bersikap adil dan tegas dalam mengawasi pelaku usaha, tanpa memberikan hak-hak istimewa kepada salah satu kelompok pengusaha tertentu dalam bisnis tepung terigu di Indonesia. Seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan GBHN 1993, negara menolak pemusatan kekuatan ekonomi oleh kelompok masyarakat, karena hal itu bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial. Demokrasi ekonomi secara tegas menolak segala bentuk konsentrasi kekuatan dan kekuasaan ekonomi. Demokrasi ekonomi tidak menghendaki konglomerasi kekuasaan dan kekuatan ekonomi. Negara berkewajiban menjamin demokrasi ekonomi yang ditujukan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Oleh karena itu, untuk menciptakan kondisi persaingan usaha yang sehat, negara harus kuat atau mandiri terhadap kepentingan-kepentingan segelintir

pengusaha maupun desakan-desakan lembaga-lembaga keuangan asing dengan cara menegakkan kebijakan persaingan usaha secara konsisten yang telah menjadi konsensus politik bersama seluruh bangsa Indonesia.

Salah satu peranan penting negara dalam menciptakan persaingan usaha yang sehat adalah memberikan keleluasaan (independensi) secara penuh kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU dalam melakukan tugas-tugasnya, karena KPPU dibentuk untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat demi kepentingan seluruh pelaku usaha dan masyarakat umum.

Salah satu unsur penting lainnya yang dapat menghapuskan praktek monopoli adalah kekuatan politik pemerintah dalam menghentikan pengaruh-pengaruh pengusaha dominan terhadap pemerintah yang mencoba mendesak pemerintah untuk menetapkan berbagai regulasi yang menciptakan *barriers to entry*, baik dalam bentuk tarif maupun non tarif. Sudah saatnya pemerintah menghentikan pemberian hak-hak monopoli kepada perusahaan-perusahaan domestik, supaya perusahaan domestik menjadi mandiri dan mampu bersaing di tingkat internasional. Pemberian hak monopoli seharusnya hanya diberikan negara kepada perusahaan-perusahaan publik (BUMN) yang bertugas menyediakan kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, pangan dan infrastruktur.

### **G. Signifikansi Studi**

Secara teoritik, hasil studi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran teoritik bagi ilmu politik terutama dalam kajian hubungan negara dengan pengusaha pada masa reformasi di Indonesia. Lebih fokus lagi, studi ini dimaksudkan untuk memberikan kontribusi pemikiran tentang peran negara dalam mengatur dan mengawasi pelaku usaha, khususnya perusahaan dominan seperti Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu nasional sebagai industri startegis. Hasil studi ini diharapkan dapat menjadi bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya.

Secara praktis, hasil studi ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi pembuat kebijakan publik di tingkat pusat maupun daerah. Hasil studi ini diharapkan dapat berimplikasi pada perbaikan perumusan, penetapan dan

pengawasan undang-undang yang memayungi kebijakan publik khususnya kebijakan persaingan usaha dalam industri startegis di Indonesia.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Dalam metode kualitatif fokus perhatian ditujukan pada realitas sosial yang berubah dan merupakan hasil konstruksi sosial yang berlangsung antara para pelaku dan institusi sosial.<sup>94</sup> Pendekatan kualitatif juga diarahkan pada latar dan individu secara utuh (*holistic*) dan karenanya individu atau organisasi tidak diisolasi ke dalam variabel atau hipotesis namun perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu kekuatan.<sup>95</sup>

### **2. Jenis Penelitian**

Penelitian ini bersifat studi kasus (*case study*), yakni hanya meneliti kasus yang berhubungan dengan kekuatan negara dalam mengendalikan aktivitas usaha pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha pada industri tepung terigu pada era reformasi di Indonesia. Dalam hal ini penelitian difokuskan untuk mempelajari dampak ekonomi politik kebijakan pesaingan usaha terhadap pelaku usaha industri tepung terigu nasional pascareformasi.

Dalam penelitian ini akan dibahas lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengaturan usaha tepung terigu seperti KPPU, Departemen Perindustrian (Depperin), Departemen Perdagangan (Depdag), Departemen Keuangan (Depkeu), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan Departemen Kesehatan (Depkes), Komite Anti Dumping Indonesia (KADI), dalam rangka mengatur pelaku usaha pada industri tepung terigu nasional. Dan reaksi pelaku usaha khususnya Bogasari Flour Mills pascapencabutan monopoli Bulog dalam pengadaan tepung terigu.

Menurut Robert K. Yin, ada tiga pertimbangan penting digunakannya studi kasus. Pertama, tipe pertanyaan penelitian yang diajukan. Kedua, luas

---

<sup>94</sup> Dedi Nur Hidayat, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Jakarta: Pascasarjana UI, 2005, h. 60.

<sup>95</sup> Bogdan dan Taylor sebagaimana dikutip Lexi J. Moleung, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja karya, 1989, h. 3.

kontrol yang dimiliki peneliti atas peristiwa perilaku yang akan diteliti. Ketiga, tingkat fokusnya terhadap peristiwa kontemporer sebagai kebalikan dari peristiwa historis.<sup>96</sup>

Metode penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau peristiwa. Menurut Denzin Guba, studi kasus adalah suatu pendekatan untuk mempelajari, menerangkan, atau menginterpretasikan suatu kasus. Kecenderungan utama diantara semua studi kasus adalah bahwa studi ini berusaha untuk menyoroiti suatu keputusan tentang kebijakan persaingan usaha: mengapa keputusan itu diambil, bagaimana dan apa hasilnya<sup>97</sup>.

Dengan menggunakan metode deskriptis analitis diharapkan dapat memberikan gambaran dan analisis yang lebih komprehensif tentang dampak ekonomi politik dari kebijakan persaingan usaha terhadap industri tepung terigu nasional, khususnya terhadap Bogasari Flour Mills. Diharapkan penelitian ini dapat menghasilkan suatu analisis yang kritis terhadap keberhasilan implementasi undang-undang persaingan usaha yang melibatkan DPR RI dan Pemerintah. Disamping itu penelitian ini diharapkan dapat menganalisis independensi KPPU dalam mengawasi implementasi kebijakan persaingan usaha yang mengarah kepada liberalisasi pangan di Indonesia, termasuk mengawasi dominasi Bogasari Flour Mills dalam industri tepung terigu nasional.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) metode. Pertama, riset kepustakaan (*library research*) yang meliputi penelusuran kumpulan peraturan perundang-undangan, dokumen/risalah resmi maupun dokumen-dokumen *press release* Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, berbagai Peraturan Pemerintah (PP), berbagai Keppres RI, berbagai Peraturan Menperindag, Peraturan Menkes, Peraturan Menteri Perindustrian dan Peraturan Menteri Keuangan, dokumen hasil

---

<sup>96</sup> Robert K. Yin, *Studi Kasus: Desain dan Metode*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996, h. 7-8.

<sup>97</sup> Agus Salim (Penyunting), *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial Dari Denzin Guba dan Penerapannya*, Yogyakarta : Tiara Wacana, 2001, h. 418.

investigasi/monitoring KPPU, dokumen-dokumen *press release* KADI, APTINDO dan P.T. ISM Bogasari Flour Mills, klipping koran, jurnal-jurnal, majalah, dan berbagai sumber tertulis yang relevan dengan masalah penelitian.<sup>98</sup>

Kedua, wawancara mendalam (*indepth interview*) terhadap informan terpilih dengan menggunakan pedoman wawancara. Metode ini dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi lengkap dan akurat yang berkaitan dengan kebijakan persaingan usaha di Indonesia.

Pemilihan informan didasarkan atas kriteria jabatan, posisi dan kekuasaan informan, data yang dimiliki, dan pengetahuan tentang masalah yang diteliti. Peneliti berupaya secara cermat dan selektif dalam menentukan informan yang dianggap representatif dan memahami masalah yang berhubungan langsung dengan kebijakan persaingan usaha di Indonesia

Dalam penelitian ini wawancara mendalam dapat dilakukan terhadap pengamat politik dan pengamat ekonomi yang memahami konsekuensi implementasi kebijakan persaingan usaha di Indonesia baik dari internal Universitas Indonesia maupun dari luar Universitas Indonesia, Anggota atau mantan anggota KPPU, Pejabat struktural Direktorat Kebijakan Persaingan Usaha dan Direktorat Monitoring KPPU, Pejabat di lingkungan Bulog, Pejabat di lingkungan Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Direktorat KADI, Direktur Eksekutif APTINDO, dan Direksi P.T. Indofood Sukses Makmur, Tbk. Divisi Bogasari Flour Mills yang terlibat langsung dalam proses penyusunan RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

#### **4. Analisis Data**

Analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif. Jenis analisis kualitatif digunakan karena dua pertimbangan utama. Pertama, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan. Kedua, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Uraian lebih jelas dapat dilihat dalam Catherine Marshal dan Gretchen B Rosman, *Desgning Qualitative Research*, Second edition, Thousand Oaks: Sage Publication, p. 79.

<sup>99</sup> Lexi J. Moleung, Op Cit, h. 4.

Analisis kualitatif dapat digunakan pada data kuantitatif maupun kualitatif. Data kualitatif merupakan sumber data yang luas dan berlandaskan kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat. Penggunaan data kualitatif diharapkan dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, menilai sebab-akibat dalam lingkup pikiran orang-orang setempat, dan memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat. Sedangkan data kuantitatif dimaksudkan untuk memperkuat analisis kualitatif.<sup>100</sup>

Analisis kualitatif digunakan untuk menganalisis dampak kebijakan-kebijakan negara dalam mengatur perusahaan di Indonesia. Dengan mengacu kepada substansi yang ada pada Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan, yang melepas monopoli Bulog dalam beberapa komoditas pangan di luar beras, Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu, Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Kewajiban Fortifikasi Tepung Terigu, Peraturan Menteri Perindustrian No. 2 Tahun 2008 tentang Pencabutan SNI Secara Wajib Tepung Terigu, regulasi-regulasi tersebut menjadi sebagai bahan analisis dalam melihat pesaing bisnis industri tepung terigu pada era reformasi di Indonesia.

Dalam menjelaskan penelitian tentang transformasi kebijakan hubungan negara dan pengusaha pada dua masa yang berbeda yaitu pada masa Orde Baru dan era reformasi, maka untuk memahami studi kasus dampak kebijakan persaingan usaha terhadap monopoli P.T. Indofood Sukses Makmur, Tbk. Divisi Bogasari Flour Mills, diperlukan dua pendekatan teori, yaitu teori menjelaskan ketika negara memposisikan diri sebagai entitas yang memihak kepada kaum kapitalis dalam negeri atau pengusaha klien (*client businessment*) untuk mendukung industri monopoli yang terjadi pada masa Orde Baru.

Pendekatan teori yang kedua adalah memasukkan teori-teori negara dan kebijakan yang memposisikan negara sebagai entitas yang mandiri dan kuat

---

<sup>100</sup> Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, Analisis Data Kualitatif, Jakarta: UI Press, 1992, h. 1-2.

yang memberlakukan berbagai regulasi yang mengikat dan mengontrol pengusaha dalam rangka mempertahankan mekanisme pasar yang terjadi pada era reformasi.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini direncanakan terdiri dari 6 (enam) bab, yaitu:

Bab I : "Pendahuluan". Bab ini akan menjelaskan latar belakang, pokok permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, alur berpikir, signifikansi studi, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : "Negara dan Kapitalisme Dalam Kebijakan Industrialisasi di Indonesia". Bab ini akan menguraikan sejarah perkembangan kapitalisme dan industri di Indonesia, khususnya perkembangan akumulasi modal (*capital accumulation*) yang dilakukan oleh negara dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia..

Subbab pertama yang akan dibahas adalah Perkembangan Kapitalisme Politik di Indonesia. Subbab ini akan membahas karakteristik pelaku usaha di Indonesia yang cenderung dibangun berdasarkan kekuatan perlindungan politik (*patronage*) birokrat-penguasa.

Subbab kedua akan membahas Hubungan Birokrasi Orde Baru dan Kapitalis Politik Keturunan Tionghoa Subbab kedua ini juga akan membahas pergeseran kebijakan negara dalam memandang kaum kapitalis di Indonesia. Pergeseran ini dipicu oleh persekongkolan pemerintah Orde Baru dengan pengusaha keturunan Tionghoa, dan perubahan struktur perekonomian yang lebih menekankan kepada pemberdayaan Usaha Kecil dan Menengah (UKM). Dengan dukungan asosiasi-asosiasi industri dan kelompok-kelompok pengusaha lokal-pribumi yang terhimpun dalam Kamar Dagang dan Industri (Kadin), Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI), dan Himpunan Pengusaha Pribumi Indonesia (HIPPI), negara dipaksa untuk bersikap lebih adil terhadap kelompok pengusaha skala kecil dan menengah yang didominasi oleh kalangan pengusaha pribumi.

Subbab ketiga akan membahas Kekuatan Bisnis Indofood Sukses Makmur Dalam Industri Pangan Nasional. Besarnya modal usaha dan dukungan kekuatan birokrasi yang diwarisi oleh rezim Orde Baru, sehingga perusahaan ini mampu menguasai industri pangan dari hulu sampai hilir.

Subbab Keempat akan membahas Krisis Eksistensi Kapitalis Politik Orde Baru. Krisis eksistensi kapitalis politik Orde Baru ini disebabkan oleh faktor kejenuhan pembangunan industri nasional yang terlalu bertumpu kepada pasar dalam negeri atau industri substitusi impor (*import substitution industry*). Selain itu faktor permasalahan kaum kapitalis lokal yang dihadapkan kepada ketidakpastian mengenai arah masa depan penguasa Orde Baru, yang selama tigapuluh tahun dikuasai oleh pejabat negara, baik sipil maupun militer tidak mampu lagi mengendalikan keterpurukan kondisi ekonomi.

Bab III : "Perkembangan Industri Tepung Terigu di Indonesia". Bab ini akan menjelaskan mengenai latar belakang pembangunan industri tepung terigu di Indonesia dan berbagai regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah yang ditujukan untuk mengatur atau mengawasi hubungan antara negara dan pengusaha dalam industri tepung terigu di Indonesia pada era reformasi. Subbab yang akan dibahas adalah Politik Intervensi Bulog Dalam Penyediaan Tepung Terigu, Peranan Tepung Terigu Dalam Kebijakan Pangan (*food policy*).

Regulasi yang akan dibahas sebagai landasan hukum pengelolaan industri tepung terigu antara lain: Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keppres No. 19 tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan, PP No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional Indonesia, Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang SNI Wajib Tepung Terigu, Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Fortifikasi Tepung Terigu, Peraturan Menteri Perindustrian No. 2 Tahun 2008 tentang Pencabutan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu, dan Peraturan Menteri Keuangan No. 10 Tahun 2008 tentang PPN Ditanggung Pemerintah Atas Impor dan/atau Penyerahan Gandum dan Tepung Gandum/Terigu.

Bab IV : "Kekuatan-Kekuatan Politik dalam Proses Perumusan Undang-Undang Persaingan Usaha". Bab ini akan menguraikan *power interplay* atau pengaruh kekuatan-kekuatan politik, khususnya kekuatan politik fraksi-fraksi yang terhimpun dalam Pansus RUU ada di DPR RI yaitu kekuatan yang pro dan kontra antara Fraksi Karya Pembangunan (Golkar), Fraksi Persatuan Pembangunan (PPP), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Fraksi ABRI dalam proses penyusunan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, atau disingkat Undang-Undang Persaingan Usaha. Disamping itu akan dibahas pengaruh kekuatan politik P.T. ISM Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan dominan dalam industri tepung terigu di Indonesia yang berusaha mempengaruhi substansi Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia.

Dalam bab ini akan dibahas secara mendalam mengenai kekuatan mempengaruhi (*power of interplay*) dalam mencapai kepentingan dalam proses perumusan RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Disamping itu dalam bab ini akan membahas konflik-konflik yang terjadi dalam proses perumusan RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Secara rinci subbab yang akan dibahas dalam bab tiga ini adalah Kekuatan-Kekuatan Politik Dalam Proses RUU Persaingan Usaha, Konflik Kepentingan Antara Pansus RUU Persaingan Usaha dengan Direksi P.T. ISM Bogasari Flour Mills, dan Konflik Kepentingan Antara Pansus RUU Persaingan Usaha dengan Pemerintah, Pengaruh Kekuatan APTINDO Terhadap Penerapan SNI Wajib dan Fortifikasi Tepung Terigu.

Bab V: "Efektivitas dan Dampak Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Mengatur Industri Tepung Terigu Nasional". Bab ini akan menjelaskan mengenai efektivitas dan dampak penerapan kebijakan persaingan usaha yang dijalankan pemerintah terhadap industri tepung terigu, khususnya terhadap Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan dominan. Reaksi-reaksi kongkrit apa yang dilakukan Bogasari Flour Mills dalam mengantisipasi masuknya produsen baru dan importir tepung terigu pascaliberalisasi pangan bebas tepung terigu ini. Lobi-lobi politik apa yang dilakukan APTINDO dan Bogasari Flour Mills dalam mengantisipasi era

perdagangan bebas tepung terigu di Indonesia guna mempertahankan kekuatan bisnis mereka.

Bab ini secara khusus akan menjelaskan konflik-konflik yang terjadi dalam bisnis tepung terigu pascaimplementasi kebijakan persaingan usaha di Indonesia. Konflik yang terjadi antara Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO) yang dikendalikan oleh Bogasari Flour Mills dengan produsen baru tepung terigu atau dengan importir tepung terigu merupakan dampak yang terjadi pasca ditetapkannya persaingan usaha. APTINDO berusaha mempengaruhi pemerintah supaya membuat sejumlah regulasi yang sifatnya melindungi produsen tepung terigu Indonesia. Diantaranya dengan mempengaruhi Departemen Perdagangan, Departemen Keuangan, Departemen Perindustrian dan Departemen Kesehatan untuk membuat sejumlah kebijakan hambatan masuk (*Barriers to entry*), baik berupa hambatan tarif maupun non tarif. Sementara produsen tepung terigu baru berusaha meyakinkan Badan Koordinasi Penanaman Modal untuk mencabut Daftar Negatif Investasi (DNI) industri tepung terigu di Indonesia, demi memenuhi kebutuhan tepung terigu yang semakin penting sebagai bahan pangan kedua setelah beras.

Kenaikan harga gandum dan tepung terigu di tingkat internasional, pada akhirnya pemerintah melakukan berbagai intervensi dalam upaya menekan gejolak kenaikan harga tepung terigu di pasar domestik. Namun intervensi yang dilakukan oleh Menteri Perindustrian tentang pencabutan peneraparan SNI wajib bagi tepung terigu menimbulkan reaksi keras dari APTINDO.

Alasan APTINDO untuk tidak menghiraukan kebijakan pencabutan penerapan SNI adalah dalam upaya melaksanakan tanggungjawab sosial produsen, khususnya dalam menjamin mutu produk tepung terigu yang akan dikonsumsi oleh masyarakat. Sub-sub bab yang akan dibahas dalam bab empat ini adalah Dampak Kebijakan Persaingan Usaha Terhadap Industri Tepung Terigu Nasional, Konflik-Konflik Antarlembaga Negara Pascakebijakan Persaingan Usaha, Konflik Kepentingan Antara APTINDO dan Departemen Perindustrian, Kekuatan Politik APTINDO dalam Penanggungan PPN Impor

Gandum oleh Pemerintah, dan Reaksi Bogasari Flour Mills Atas Tuduhan Monopoli.

Bab VI : "Penutup". Bab ini berisi kesimpulan dan implikasi teoritis dari penelitian tentang hubungan negara dan pengusaha pada era reformasi. Apakah pada era reformasi ini negara merupakan institusi yang mandiri dan kuat, yang mampu bersikap konsisten dalam menjalankan kebijakan persaingan usaha yang ditetapkannya demi kepentingan seluruh masyarakat. Atau sebaliknya negara merupakan institusi yang lemah di hadapan pengusaha atau pemilik modal, karena negara berperan sekunder dengan melaksanakan kehendak pemilik modal. Negara disebut hanya berperan sekunder, karena negara hanya berperan sebagai "pegawai" dari kelas pemilik modal yang berkuasa.

