

Intensitas Persaingan Industri Pengolahan Makanan di Indonesia Sebelum dan Sesudah Kebijakan Persaingan Usaha

ANNA S.N. DASRIL¹, SRI YANI KUSUMASTUTI²

^{1,2} Fakultas Ekonomi, Universitas Trisakti
email: annasndasril@gmail.com; sriyanik@gmail.com

Abstract. Food prices are affordable by everybody will achieve food security in Indonesia. In the food industry that high concentration would encourage collusion in pricing. The purpose of this study was to determine the intensity level competition in the food processing industry before and after the competition policy. Secondary data were obtained from the BPS. The method of analysis was multiple regressions with Boone's Competition Model. The results showed that the competition policy since 1999 has not affected the intensity of competition in the food processing industry and have not conducive to a better business competition that supports food security in Indonesia.

Keywords: food processing industry, food security, the intensity of competition, Boone

Abstrak. Harga pangan yang terjangkau oleh setiap orang akan mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia. Di industri pengolahan makanan dengan tingkat konsentrasi yang tinggi akan mendorong terjadinya kolusi dalam penentuan harga. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui intensitas tingkat persaingan industri pengolahan makanan sebelum dan sesudah kebijakan persaingan. Data sekunder diperoleh dari BPS. Metode analisis adalah regresi berganda dengan model persaingan Boone. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan persaingan yang ditetapkan sejak 1999 belum memengaruhi intensitas persaingan di industri pengolahan makanan dan belum mendukung terjadinya persaingan usaha yang lebih baik yang mendukung ketahanan pangan di Indonesia.

Kata kunci: industri pengolahan makanan, ketahanan pangan, intensitas persaingan

Pendahuluan

Untuk melindungi kepentingan sektoral dan strategis nasional, suatu negara tidak dilarang menerapkan kebijakan industri (*industrial policy*) dan kebijakan persaingan (*competition policy*) untuk meningkatkan daya saing yang mengutamakan efisiensi, inovasi, dan produktivitas. Dua kebijakan ini bersifat komplementer.

Kebijakan industri yang berupa proteksi dan pilihan sektor prioritas dapat didorong dengan pemberlakuan kebijakan persaingan. Kebijakan persaingan akan menciptakan lingkungan usaha yang kondusif dan merupakan kunci untuk terciptanya iklim yang baik untuk investasi. UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan bentuk kebijakan persaingan yang dilakukan Pemerintah Indonesia (KPPU, 2009).

Persaingan yang efektif mencegah peluang untuk terjadinya korupsi dan berkembangnya para pemburu rente. Dengan

terciptanya persaingan yang efektif akan menumbuhkan semangat kewirausahaan, meningkatkan inovasi dan investasi, baik di lingkungan usaha kecil, menengah maupun besar. Di samping itu, kebijakan persaingan berkontribusi secara langsung terhadap pengentasan kemiskinan melalui penurunan harga dan mempermudah akses terhadap barang dan jasa. Peningkatan persaingan usaha dapat meningkatkan kinerja ekonomi sebuah negara, membuka peluang usaha bagi warganegarannya, dan mengurangi biaya produksi barang dan jasa di seluruh bidang perekonomian (OECD, 2011).

Terdapat tiga jenis kebijakan pemerintah yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha. *Pertama*, kebijakan yang membatasi jumlah pelaku usaha. Peraturan ini cenderung menciptakan *entry barrier* bagi pelaku usaha pesaing. Bentuknya dengan memberi hak eksklusif pada pelaku usaha tertentu, proses perizinan yang memberatkan, pembatasan pasokan barang/jasa dan peningkatan biaya untuk masuk atau

keluar pasar. *Kedua*, regulasi yang membatasi kemampuan pelaku usaha untuk bersaing sehat. Aturan ini berupa pengendalian harga, pembatasan promosi, standardisasi teknis yang menguntungkan pengusaha tertentu, dan perlakuan khusus terhadap pelaku usaha, sehingga meningkatkan biaya produksi bagi pengusaha lain. *Ketiga*, aturan yang mengurangi insentif pelaku usaha untuk bersaing, yaitu dengan membentuk organisasi pelaku usaha untuk melakukan pengaturan internal. Aturan ini mensyaratkan pelaku usaha untuk memberikan informasi berupa harga, tingkat, penjualan, tingkat produksi dan biaya, yang biasanya bersifat rahasia dan menjadi instrumen persaingan.

Dalam banyak kasus, terdapat korelasi antara kebijakan industri dan perdagangan dan kebijakan persaingan. Bahkan kebijakan industri sering bertentangan arah dengan kebijakan persaingan. Berbagai negara yang menerapkan kebijakan industri dan perdagangan dapat menghasilkan industri pemenang tetapi gagal untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya karena kebijakan tersebut sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan. Tetapi sebaliknya, ada banyak negara dapat berhasil karena kebijakan industri dan perdagangannya searah dengan kebijakan persaingan.

Kebijakan persaingan mempunyai arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, kebijakan persaingan dapat didefinisikan sebagai rangkaian kebijakan ekonomi yang lebih memberi kesempatan pada mekanisme pasar untuk mengalokasikan sumberdaya ekonomi. Hal ini biasanya dilakukan dengan keyakinan bahwa peningkatan kesejahteraan dapat terjadi karena mekanisme pasar lebih unggul dalam hal pertumbuhan ekonomi, efisiensi, inovasi, produktivitas, dan kualitas pelayanan publik. Persaingan sehat diyakini mampu menyediakan variasi pilihan jenis dan kualitas produk serta tingkat harga yang relatif rendah dan stabil bagi konsumen (Pasaribu, 2009).

Biasanya, negara menetapkan peraturan perundang-undangan sebagai acuan dalam membuat kebijakan persaingan dan sekaligus sebagai standar untuk mengawasi jalannya persaingan di lapangan. Dalam prakteknya, terdapat adanya undang-undang tentang persaingan (sebagai dasar hukum), kebijakan pemerintah, regulasi, dan penegakan hukum. Semua ini menjadi instrumen kebijakan persaingan dalam sebuah sistem ekonomi negara, sehingga dalam arti sempit, kebijakan persaingan sering didefinisikan sebagai bagian

dari hukum persaingan, yang menegakkan prinsip-prinsip persaingan, yakni melarang praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, seperti kartel, merger dan akuisisi yang merugikan konsumen, penyalahgunaan posisi dominan, upaya-upaya menghambat masuknya pesaing ke dalam pasar, dan penentuan harga yang merugikan pesaing.

Kebijakan persaingan yang dirancang dengan baik dan diimplementasikan dengan tepat akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui alokasi sumberdaya yang lebih efisien. Kenyataan empiris yang dialami oleh negara-negara maju menunjukkan bahwa dengan menghambat persaingan usaha di suatu perekonomian, baik dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, akan mengakibatkan penurunan kemakmuran (Mehta, 2003).

Pengalaman di negara-negara maju menunjukkan bahwa implementasi kebijakan persaingan usaha yang sehat menumbuhkan iklim yang kondusif untuk mencapai daya saing yang tinggi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pasar yang adil dan efisien peranannya sangat penting dalam menjembatani kegiatan usaha di sektor swasta dan pertumbuhan ekonomi. Namun, dalam kenyataan walaupun pasar sudah berlangsung cukup fair selama ini, persaingan yang efektif tidak terjadi secara otomatis, karena sering dihambat oleh kebijakan dan peraturan pemerintah yang tidak pro persaingan dan juga oleh tindakan anti persaingan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan.

Untuk mengatasi masalah ini, maka diperlukan kebijakan persaingan (Godfrey, 2008). Diperlukan suatu cara penilaian untuk mengidentifikasi apakah terdapat kebijakan pemerintah yang menghambat persaingan yang mengakibatkan lemahnya persaingan. Berdasarkan hasil penilaian tersebut dapat disusun kebijakan yang sesuai guna meningkatkan persaingan untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi dan mengentaskan kemiskinan.

Kebijakan persaingan merupakan bauran dampak dari semua kebijakan pemerintah yang mempengaruhi tingkat persaingan di pasar. Hambatan terhadap persaingan yang bersumber dari kebijakan pemerintah yang kurang mendukung atau perilaku anti persaingan yang dilakukan oleh perusahaan merupakan hal yang sering terjadi di negara berkembang. Hambatan ini mengurangi peluang inovasi dan pertumbuhan

yang mengakibatkan dampak buruk bagi konsumen.

Kebijakan persaingan mempunyai keterkaitan dengan penurunan kemiskinan, Pemerintah berperan dalam menjadikan pasar lebih berfungsi secara efektif bagi masyarakat miskin, sehingga memungkinkan mereka untuk memilih, berinovasi, dan menyediakan barang dan jasa bagi konsumen pada kemungkinan harga yang paling rendah.

Cara yang efektif untuk menemukan di mana hambatan persaingan telah terjadi, yaitu dengan meneliti sektor kunci dalam suatu perekonomian. Sesuai dengan visi Kementerian Perindustrian sektor prioritas yang merupakan unggulan masa depan adalah agroindustri, termasuk di dalamnya industri pengolahan makanan. Industri pengolahan makanan mempunyai peranan yang cukup penting terhadap pembentukan PDB, penyerapan tenaga kerja, keterkaitan yang erat dengan sektor pertanian, penghematan devisa, dan pemasok kebutuhan pokok masyarakat, sehingga industri ini berperan dalam penganekaragaman pangan sebagai salah satu pilar yang mendukung ketahanan pangan.

Hasil penelitian yang dilakukan Dasril dkk (2012, 2013) menunjukkan bahwa semakin terkonsentrasinya struktur industri pada beberapa industri pengolahan makanan. Di samping itu terdapat keterkaitan antara struktur industri, perilaku, dan kinerja perusahaan dalam industri. Dengan diundangkannya UU no. 15 tahun 1999 tentang persaingan usaha serta diimplementasikan UU tersebut selama 12 tahun berjalan, mengingat industri pengolahan makanan merupakan subsektor kunci yang mendukung ketahanan pangan, maka perlu dikaji tentang intensitas persaingan pada industri pengolahan makanan di Indonesia.

Hasil penelitian dapat direkomendasikan kepada pembuat keputusan untuk merancang kebijakan persaingan yang sesuai dengan kebutuhan, sehingga dapat disarankan kebijakan yang sesuai guna meningkatkan persaingan untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi dan mengentaskan kemiskinan.

Paradigma struktur, perilaku, kinerja atau lebih dikenal dengan *structure, conduct, performance* (SCP), yang dipelopori Martin (1994) diperoleh penjelasan bahwa struktur pasar menentukan perilaku perusahaan yang beroperasi di pasar tersebut, selanjutnya perilaku perusahaan menentukan kinerja pasar. Aliran pemikiran ini selanjutnya

dikembangkan oleh para penerus pemikir ekonomi industri, sehingga muncul aliran pemikir yang dikenal sebagai *The Chicago School, The New Industrial Economics* atau ekonomi industri yang kontemporer. Kelompok ini sangat tertarik pada analisis struktur pasar, perilaku perusahaan, dan kinerja pasar dalam struktur pasar oligopolistik.

Bain (1956) adalah pelopor peneliti ekonomi industri yang melakukan penelitian tentang pengaruh simultan dari entry condition dan konsentrasi pasar terhadap kekuatan pasar (*market power*). Bain menyimpulkan bahwa perusahaan besar pada industri yang menerapkan *high barriers to entry* pada umumnya memperoleh tingkat profit lebih tinggi dibandingkan dengan perusahaan besar yang berada di industri yang menerapkan *lower barriers to entry*.

Selanjutnya disimpulkan bahwa terdapat hubungan positif antara tingkat konsentrasi pasar dan tingkat profit. Konsentrasi pasar merupakan salah satu indikator tingkat persaingan di pasar atau industri, sehingga pasar dapat dikelompokkan menjadi pasar persaingan sempurna, monopoli, persaingan monopolistik, oligopoli.

Persaingan adalah suatu konsep yang kerap digunakan dalam ilmu ekonomi untuk mengerti bagaimana pembentukan harga pasar dan keputusan penetapan harga oleh suatu perusahaan atau penjual. Pengertian persaingan mengalami perubahan sejalan dengan aplikasi ilmu ekonomi oleh kalangan perusahaan atau penjual.

Pengertian pertama dari persaingan, seperti yang dijelaskan pada teori klasik, yaitu struktur pasar khususnya pasar persaingan sempurna untuk produk identik yang melibatkan banyak penjual dan banyak pembeli. Struktur pasar terbaik adalah struktur pasar persaingan yang memiliki kinerja pasar, yaitu biaya murah dan harga rendah.

Dimensi persaingan di pasar telah mengalami perubahan berarti. Di pasar persaingan sempurna, dimensi persaingan adalah variabel tunggal kuantitas. Perusahaan di pasar persaingan sempurna menentukan kuantitas *output* pada saat biaya marjinal sama dengan penerimaan marjinal.

Di pasar persaingan tidak sempurna, dimensi persaingan menjadi lebih luas. Manajer memutuskan komposisi dimensi persaingan dari berbagai aktivitas, antara lain keputusan masuk pasar, jenis produk,

teknik produksi, kegiatan promosi, saluran distribusi, penentuan harga, inovasi teknologi dan memengaruhi regulasi pemerintah. Perusahaan tidak perlu menentukan semua dimensi, tetapi perlu mempertimbangkannya. Dimensi persaingan tersebut merupakan inti dari strategi persaingan perusahaan yang akan memengaruhi kinerja perusahaan (Pindyck dan Rubinfeld, 2013: 279-280).

Pada dasarnya ada 3 cara yang biasa digunakan untuk mengukur persaingan, yaitu: (1) tingkat konsentrasi, misalnya Herfindahl Index dan Concentration Ratio; (2) ukuran tentang sewa, misalnya *price-cost margin* (PCM) disebut juga *mark-up* atau *Lerner Index*; (3) Ukuran yang terbaru, yaitu *profit elasticity* (PE) dikemukakan oleh Boone (2004, 2008) dan Boone dkk (2005). Indikator Boone mengukur pengaruh efisiensi terhadap kinerja, terutama keuntungan dan pangsa pasar. Perusahaan yang efisien tergambar dari perusahaan dengan biaya marjinal lebih rendah, sebaliknya kinerja perusahaan tidak efisien tercermin dari laba yang lebih rendah atau pangsa pasar yang lebih kecil (van Leuvensteijn dkk, 2007).

Literatur ekonomi menyediakan berbagai cara untuk mengukur intensitas persaingan. Salah satu langkah yang paling umum digunakan adalah Harga Biaya Margin atau *price-cost margin* (PCM), juga disebut Lerner Index. Boone memberi kontribusi untuk analisis persaingan dengan menyediakan ukuran alternatif untuk kompetisi (Boone dkk, 2007; Boone, 2008).

Studi ini berfokus pada penggunaan indikator Boone secara empiris untuk mengukur perubahan intensitas dalam kompetisi. Penelitian menggunakan dua model modifikasi untuk mengetahui apakah kebijakan persaingan dilaksanakan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah memengaruhi intensitas persaingan dalam industri makanan.

Beberapa penulis telah menunjukkan keunggulan Indikator Boone dibandingkan dengan model Bresnahan yang menggunakan data kurang intensif (van Leuvensteijn dkk, 2007). Keunggulan menggunakan indikator Boone atas model lain seperti H-statistik adalah bahwa H-statistik yang meningkat tidak berarti lebih kompetitif. Misalnya, jika H-statistik menghasilkan 0,80 untuk A dan 0,90 untuk B ini tidak berarti bahwa B lebih kompetitif dibandingkan A, melainkan bahwa keduanya mempunyai struktur pasar persaingan monopolistik. Beberapa studi telah

menyatakan mendukung bahwa pasar lebih kompetitif karena meningkatnya efisiensi (Berger dan Hannan, 1998; Jayaratne dan Strahan, 1998; DeYoung, Hasan dan Kirchhoff, 1998; Evanoff dan Örs, 2008), maka tampaknya tepat untuk memilih indikator Boone sebagai metode analisis dalam tulisan ini. Koski dan Pajarinen (2013) menggunakan pendekatan indikator Boone untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan persaingan di Finlandia pada periode 1997-2004 di tiga jenis industri yang menerapkan kebijakan kartel. Hasilnya menunjukkan bahwa setelah dilakukan kebijakan kartel, intensitas persaingan di ketiga industri tersebut mengalami penurunan. Pasar menjadi lebih tidak kondusif untuk persaingan sehat karena pasar hanya dikuasai oleh perusahaan yang tergabung di kartel.

Pasar yang didominasi oleh perusahaan besar yang mempunyai hubungan perkawanan yang erat dengan pihak penguasa, sehingga memberi peluang besar untuk terjadinya korupsi. Persaingan yang efektif akan mengurangi peluang korupsi dan akan meningkatkan terciptanya kewirausahaan dan usaha kecil untuk berkembang. Dengan demikian kebijakan persaingan mempunyai keterkaitan dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan mencegah korupsi.

Proses persaingan dan proses pembangunan merupakan dua sisi yang tak terpisahkan. Persaingan pasar memungkinkan sumberdaya digunakan secara efisien, sehingga memberikan dampak yang kondusif terhadap perkembangan produksi barang dan jasa. Kebijakan persaingan mempunyai keterkaitan dengan penurunan kemiskinan. Pemerintah berperan dalam menjadikan pasar lebih berfungsi secara efektif bagi masyarakat miskin, melalui penurunan harga dan mempermudah akses terhadap barang dan jasa.

Industri pengolahan makanan mempunyai peranan yang cukup besar terhadap pembentukan PDB, penyerapan tenaga kerja, keterkaitan yang erat dengan sektor pertanian, penghematan devisa karena muatan impor yang relatif kecil, dan pemasok kebutuhan pokok masyarakat, sehingga industri ini berperan dalam penganeekaragaman pangan sebagai salah satu pilar yang mendukung ketahanan pangan nasional.

Hasil penelitian Dasril dkk (2012, 2013a, 2013b) menyimpulkan bahwa industri pengolahan makanan merupakan salah satu industri dengan struktur pasar yang

terkonsentrasi tinggi dan terdapat keterkaitan antara struktur, perilaku dan kinerja. Kondisi ini cenderung menimbulkan persaingan usaha tidak sehat yang akan menghambat perkembangan industri makanan secara keseluruhan dalam mendukung dan memperkokoh ketahanan pangan.

Dengan semakin terkonsentrasinya industri pengolahan makanan dan adanya keterkaitan antara struktur, perilaku dan kinerja industri di Indonesia, berarti industri pengolahan makanan didominasi oleh perusahaan-perusahaan besar yang berlandung di bawah berbagai proteksi. Oleh karena itu, perlu adanya kebijakan persaingan yang sehat dan lembaga yang secara konsisten mengatur dan mengawasi persaingan usaha.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder tentang Statistik Industri Besar dan Sedang tahun 1997-2009. Jenis data yang digunakan adalah *pooling data*, yaitu gabungan antara data *time series* dengan data *cross section*. Data *time series* ditunjukkan dengan jangka waktu 1997-2009 dan data *cross section* ditunjukkan dengan jumlah perusahaan dalam industri pengolahan makanan. Data yang digunakan adalah data industri pengolahan makanan utama (non beras), antara lain, tepung jagung, tepung pati umbi, kedelai, dan gula. Populasi yang merupakan objek penelitian adalah industri pengolahan makanan 5 digit dari klasifikasi 15 KBLI (Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia) pada 2009.

Pemilihan sampel industri dilakukan secara bertahap. Di KBLI, klasifikasi 15 terdapat 59 kelompok lapangan usaha dengan klasifikasi 5 digit. Dengan kriteria industri yang dipilih adalah industri pangan non beras dan terpilih 16 kelompok lapangan usaha. Dengan pertimbangan kelengkapan data, akhirnya terpilih 9 kelompok industri seperti tersaji pada Tabel 1.

Tabel 1
Jumlah Perusahaan

KBLI	Jenis industri	Jumlah perusahaan/tahun
15322	Tepung dari bahan nabati lainnya	44
15323	Pati ubi kayu	155
15410	Roti dan sejenisnya	562
15421	Gula pasir	61
15424	Sirup	20

15429	Pengolahan gula lainnya selain sirup	6
15440	Makaroni, mie, spaghetti, bihun, so'un, dan sejenisnya	314
15494	Tempe	118
15495	Makanan dari kedele dan kacang-kacangan lainnya selain kecap dan tempe	69
Jumlah perusahaan		1.349
Jumlah tahun		1996-2009
Jumlah observasi		18.886

Sumber: Statistik Industri Besar dan Sedang, BPS

Jumlah perusahaan dari industri yang digunakan sebagai sampel dalam penelitian ini, selama periode 1996-2009, mencapai 18.886 perusahaan. Jumlah perusahaan terbanyak ada di industri roti dan sejenisnya yang mencapai 562 unit perusahaan per tahun. Kedua terbesar adalah industri makaroni, mie, spaghetti, bihun, so'un, dan sejenisnya yang mencapai 314 unit perusahaan per tahun. Keduanya merupakan industri yang kebutuhan utamanya adalah terigu.

Kenyataan ini mengindikasikan bahwa kebutuhan Indonesia akan bahan baku kedua industri akan sangat tinggi, padahal industri terigu adalah industri yang bahan bakun gandumnya harus diimpor. Indonesia tidak memproduksi gandum, sehingga ketergantungan terhadap impor gandum hampir mencapai 100 persen yang membuat Indonesia menjadi rawan dalam ketahanan pangan, terutama pangan pengganti beras.

Model yang diestimasi dikembangkan dari model dasar Boone. Model dasarnya adalah:

$$\Pi_{ijt} = \alpha_t + \beta_{jt} AVC_{ijt} + \varepsilon_{it}$$

di mana Π_{ijt} adalah log laba operasional perusahaan i pada industri j pada tahun t , AVC adalah log biaya variabel rata-rata. Variasi β_{jt} adalah indikator Boone yang mengukur hilangnya profitabilitas pada perusahaan yang kurang efisien. Semakin ketat persaingan dalam suatu industri, semakin rendah nilai β_{jt} . Penggunaan model log-log memiliki keuntungan bahwa indikator Boone dapat diartikan sebagai persentase perubahan laba perusahaan sebagai biaya variabel yang berubah sebesar satu persen.

Pertama, dilakukan estimasi model modifikasi yang menangkap dampak kebijakan dalam kompetisi sebagai berikut:

$$\Pi_{ijt} = \alpha_{0t} + \alpha_{1j} AVC_{ijt} + \alpha_{2j} P + \beta_j AVC_{ijt} * P + \varepsilon_{it}$$

di mana P mempunyai nilai 1 pada periode

setelah kebijakan persaingan dilaksanakan oleh KPPU, dan 0 sebaliknya. Dari hasil estimasi akan diperoleh indikator Boone yang konstan. β_{jt} adalah indikator Boone memberitahu nilai perbedaan intensitas persaingan dalam industri setelah perubahan kebijakan persaingan vs sebelum kebijakan persaingan dilaksanakan oleh KPPU.

Kedua, mengestimasi model awal dimodifikasi dengan memasukkan variabel dami tahun (D), tren (T), sehingga menjadi (Maliranta dkk, 2007):

$$\Pi_{ijt} = \alpha_{jt} + \beta_{jt} AVC_{ijt} * D_{tahun} + \varepsilon_{it}$$

$$\Pi_{ijt} = \alpha_{0t} + \alpha_{1j} AVC_{ijt} + \alpha_{2j} T + \beta_j AVC_{ijt} * T + \varepsilon_{it}$$

Model ini adalah model dasar yang akan diestimasi untuk mengetahui dampak kebijakan terhadap intensitas persaingan di industri. T adalah tren waktu. Sekarang, diperkirakan Boone indikator tidak berubah terhadap perubahan waktu, tetapi menangkap perubahan tren linear dalam intensitas persaingan n suatu industri tertentu.

Seperti halnya perubahan dalam kebijakan persaingan atau tindakan pemerintah lainnya dapat mengakibatkan perubahan mendadak di pasar dan memengaruhi intensitas persaingan, pendekatan trend linear mungkin tidak cocok dengan empiris menganalisis perubahan dalam kompetisi. Bila ada semacam *structural break*, model linear masih menangkap adanya perubahan dalam intensitas kompetisi jika data dibagi menjadi dua periode waktu (yaitu sebelum vs tindakan

kebijakan setelah tindakan kebijakan) dan estimasi yang dilakukan secara terpisah untuk masing-masing jangka waktu.

Namun, ada kemungkinan bahwa intensitas persaingan relatif stabil sebelum aksi kebijakan dan kemudian bergeser ke tingkat yang sama sekali baru. Tapi, sekali lagi tetap relatif stabil setelah aksi kebijakan. Model Regresi Data panel akan diestimasi dengan menggunakan 3 pendekatan, yaitu *pooled least square model*, *fixed effect model*, dan *random effect model*. Pemilihan model dilakukan dengan uji Chow dan Uji Hausman.

Pembahasan

Estimasi model pertama (Tabel 2) menunjukkan bahwa indikator Boone digunakan untuk melihat perbedaan koefisien beta setelah dan sebelum kebijakan persaingan diimplementasikan. Ketika koefisien beta menunjukkan tanda negatif dan signifikan secara statistik, berarti ada peningkatan intensitas persaingan. Hasil estimasi model pertama menunjukkan bahwa sebelum kebijakan persaingan diimplementasikan indikator Boone untuk industri gula adalah 1,064 dan menjadi -0,0694 setelah kebijakan persaingan. Hal ini berarti ada peningkatan intensitas persaingan dalam industri gula meskipun tidak signifikan. Hal yang sama juga terjadi pada industri sirop dan pengolahan gula lainnya yang menunjukkan tanda negatif setelah kebijakan.

Tabel 2
Estimasi Model Fixed-effects

Jenis Industri	LO(AVC)	POLICY		LOG(AVC) * POLICY	Fixed Effects
Tepung dari bahan nabati lainnya	0.1607	-4.6614		1.4106	17.4321
Pati ubi kayu	0.1478	-2.5506		0.5686	18.1953
Roti dan sejenisnya	0.9230	-6.5188		1.5691	15.1502
Gula pasir	1.0648	0.6832		-0.0694	16.2564
Sirop	1.6244	1.3537		-0.3236	16.0280
Pengolahan gula lainnya selain sirop	0.8685	7.6284		-1.7025	14.3400
Makaroni, mie, spaghetti, bihun, so'un, dan sejenisnya	-0.8096	-13.3607	**	3.2888	* 17.5947
Tempe	-0.5395	-3.2399		1.1373	21.5233
Makanan dari kedele dan kacang-kacangan lainnya selain kecap dan tempe	0.8249	-2.6357		0.6138	14.6591
R-squared	0.8825				
Adjusted R-squared	0.8367				
Durbin-Watson stat	2.1725				
F-statistic	19.2630	***			

Keterangan: *** signifikan pada alpha 1%, ** signifikan pada alpha5%, * signifikan pada alpha10%.

Sumber: Data diolah

Intensitas persaingan ditentukan oleh lima kekuatan (Porter, 2008). Menurutnya, ada lima kekuatan yang menentukan intensitas persaingan dalam suatu industri, yaitu (1) ancaman produk pengganti, (2) ancaman pesaing, (3) ancaman pendatang baru, (4) daya tawar pemasok, serta (5) daya tawar konsumen.

Kelima faktor ini juga menjadi penyebab naiknya intensitas persaingan. Peningkatan intensitas persaingan di industri gula dan industri berbahan baku gula ini menunjukkan bahwa industri-industri ini masih memiliki peluang bisnis yang akan terus berkembang. Secara demografi, penduduk Indonesia yang usia 5-19 tahun sekitar 30% dari total penduduk menyukai makanan manis atau dengan kadar gula tinggi.

Kesukaan masyarakat terhadap gula dan produk dari gula masih menunjukkan prospek bisnis yang bagus, sehingga ancaman masuknya pesaing baru ke industri dan menghasilkan barang pengganti menjadi ancaman yang bisa meningkatkan intensitas persaingan.

Ancaman industri gula juga berasal dari gula impor. Impor gula dilakukan untuk memenuhi kebutuhan gula dalam negeri belum bisa dipenuhi oleh industri gula dalam negeri. Industri gula pasir sampai tahun 2010 didukung oleh 74 unit usaha yang sebagian besar terdapat di Pulau Jawa dan milik BUMN, hanya sebagian kecil yang ada di luar Jawa dan dimiliki swasta dan turun menjadi 62 unit di tahun 2013 dengan kapasitas terpasang pabrik gula sekitar 213 ribu ton cane per hari.

Upaya pembangunan pabrik baru, terutama di luar Pulau Jawa terus didorong untuk mencapai swasembada gula pasir di tahun 2014. Karena permintaan gula secara nasional diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, pendapatan, dan industri pengolahan makanan dan minuman.

Hal yang sebaliknya terjadi di industri macaroni, mie, spaghetti, dan sejenisnya. Sebelum dan sesudah kebijakan persaingan, indikator Boone bertanda negatif dan signifikan secara statistik. Naiknya intensitas persaingan ini disebabkan oleh banyaknya produk substitusi berasal dari nonterigu.

Sebagai produk pangan olahan dalam kemasan, makaroni, mie, so'un, memiliki produk substitusi yang dapat mengurangi pangsa pasar di industri ini. Produk substitusi ini dapat hadir secara langsung maupun substitusi tidak langsung. Substitusi langsung yang datang dari produk lain dalam industri pangan fungsional olahan dalam kemasan; baik itu berbentuk sebagai *oats*, sereal, roti, *whole-wheat grain*, maupun pasta. Produk-produk ini memiliki variasi bentuk pangan olahan, namun memberikan benefit yang sama. Sedangkan, substitusi tidak langsung merupakan makanan pokok, seperti beras dan jagung yang tidak diolah menjadi makanan olahan dalam kemasan. Produk ini menyuguhkan makanan yang menyehatkan dan mengenyangkan, namun memerlukan proses pengolahan lebih lama menjadi makanan sajian.

Tabel 3
Indikator Boone Sebelum dan Sesudah Kebijakan Persaingan

Industri	Indikator Boone			Fixed Effects		
	Sebelum	sesudah	tanda	Sebelum	sesudah	tanda
Tepung dari bahan nabati lainnya	0.1607	1.5713	naik	17.4321	12.7708	turun
Pati ubi kayu	0.1478	0.7164	naik	18.1953	15.6448	turun
Roti dan sejenisnya	0.9230	2.4920	naik	15.1502	8.6314	turun
Gula pasir	1.0648	0.9954	turun	16.2564	16.9396	naik
Sirop	1.6244	1.3008	turun	16.0280	17.3817	naik
Pengolahan gula lainnya selain sirop	0.8685	-0.8341	turun	14.3400	21.9684	naik
Makaroni, mie, spaghetti, bihun, so'un, dan sejenisnya	-0.8096	2.4792	naik	17.5947	4.2340	turun
Tempe	-0.5395	0.5978	naik	21.5233	18.2834	turun
Makanan dari kedele dan kacang-kacangan lainnya selain kecap dan tempe	0.8249	1.4387	naik	14.6591	12.0235	turun

Sumber: Hasil estimasi

Tabel 4
Hasil Estimasi Model Fixed-effects dengan Trend

	LOG (AVC)		TREND		LOG(AVC) *TREND		Fixed Effects
Tepung dari bahan nabati lainnya	-0.5673		0.7542		-0.0940		18.5050
Pati ubi kayu	-0.4409		0.1106		0.0080		19.4474
Roti dan sejenisnya	0.8374		-0.6343		0.1469		15.7044
Gula pasir	-0.1619		0.6076		-0.0897		19.6011
Sirop	-0.3685		0.4274		-0.0382		21.3095
Pengolahan gula lainnya selain sirop	-0.0684		1.0058	***	-0.1785	**	16.2714
Makaroni, mie, spaghetti, bihun, so'un, dan sejenisnya	-1.7857		-0.5095		0.1634	**	20.6368
Tempe	-9.8550	***	3.7002	***	-0.4304	***	46.1775
Makanan dari kedele dan kacang-kacangan lainnya selain kecap dan tempe	0.7347		-0.1826		0.0434		15.0215
R-squared	0.9257						
Adjusted R-squared	0.8967						
Durbin-Watson stat	2.0293						
F-statistic	31.9408	***					

Keterangan: *** signifikan pada alpha 1%, ** signifikan pada alpha 5%, * signifikan pada alpha 10%.
Sumber: Data diolah

Tabel 5
Indikator Boone dengan Trend

Industries	Indikator Boone			Fixed Effects		
	Sebelum	sesudah	tanda	Sebelum	sesudah	tanda
Tepung dari bahan nabati lainnya	-0.5673	-0.6614	turun	18.5050	19.2592	naik
Pati ubi kayu	-0.4409	-0.4330	naik	19.4474	19.5579	naik
Roti dan sejenisnya	0.8374	0.9843	naik	15.7044	15.0701	turun
Gula pasir	-0.1619	-0.2516	turun	19.6011	20.2087	naik
Sirop	-0.3685	-0.4068	turun	21.3095	21.7369	naik
Pengolahan gula lainnya selain sirop	-0.0684	-0.2468	turun	16.2714	17.2772	naik
Makaroni, mie, spaghetti, bihun, so'un, dan sejenisnya	-1.7857	-1.6223	naik	20.6368	20.1274	turun
Tempe	-9.8550	-10.2854	turun	46.1775	49.8777	naik
Makanan dari kedele dan kacang-kacangan lainnya selain kecap dan tempe	0.7347	0.7781	naik	15.0215	14.8389	turun

Sumber: hasil olahan

Estimasi model kedua menggabungkan *trend* waktu yang linier. Koefisien beta bertanda negatif dan signifikan bagi industri gula, sirup, pengolahan gula, dan industri tempe. sementara, tiga industri lainnya menunjukkan beta koefisien negatif tetapi tidak signifikan (Tabel 5 dan Tabel 6). Bagi semua industri yang mempunyai koefisien negatif berarti bahwa sejak sebelum kebijakan persaingan terjadi peningkatan intensitas persaingan.

Faktor yang menjadi penyebab naiknya intensitas persaingan di industri pengolahan makanan ini, antara lain, disebabkan oleh naiknya pendapatan masyarakat yang

menyebabkan perubahan gaya hidup. Perubahan gaya hidup kaum urban terhadap pola makan menginspirasi sebagian orang untuk membuka usaha pengolahan makanan. Dari sisi konsumen, telah terjadi pergeseran proporsi pengeluaran untuk konsumsi makanan yang semula didominasi padi-padian telah bergeser ke makanan hasil olahan atau makanan jadi (Dasril dkk, 2012). Untuk terciptanya keberadaan industri pengolahan makanan yang kuat maka diperlukan upaya pengkondisian persaingan yang kondusif.

Terkait dengan ketahanan pangan, KPPU juga harus melihat persaingan yang sehat dan keberpihakan pada masyarakat.

Pajak-pajak yang membebani dan membuat Indonesia tidak bisa bersaing itu perlu ditinjau kembali. Misalnya kebijakan bea keluar untuk komoditas pertanian. Kebijakan bea keluar akan menaikkan harga komoditi yang justru akan mengurangi daya saing komoditas. Berarti, kebijakan tersebut bersifat *market destruction*.

Di masa depan, harus ada konsistensi kebijakan persaingan di industri pengolahan pangan untuk mencapai ketahanan pangan. Artinya, pemerintah harus bisa melihat apakah satu sektor tidak tumbuh dan berkembang sebagai akibat dari kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, dan apakah ini berakibat satu pihak menjadi monopoli. Kebijakan persaingan tidak memisahkan antara multinasional, nasional, maupun asing. Kebijakan persaingan menciptakan aturan yang lebih adil bagi semua pelaku ekonomi, yang artinya ada koreksi terhadap pasar. Kalau semuanya diserahkan pada pasar saja, berarti persaingan bebas dan akhirnya yang kuat menindas yang lemah. Kebijakan persaingan adalah untuk memberikan kepastian adanya pengamanan pada pasar.

Simpulan dan Saran

Studi ini mengestimasi Indikator Boone untuk mengetahui perubahan intensitas persaingan karena tindakan atau perubahan kebijakan persaingan pemerintah. Menggunakan data dari 1996 - 2009 yang mencakup dua periode waktu, sebelum dan sesudah kebijakan persaingan dilaksanakan oleh KPPU. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak semua industri mengalami perubahan intensitas persaingan.

Industri gula dan olahan gula menjadi salah satu industri yang intensitas persaingannya mengalami peningkatan. Temuan empiris menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan persaingan dan implikasinya terhadap persaingan memengaruhi perkembangan pasar.

Masih lemahnya efektifitas kebijakan persaingan terhadap intensitas persaingan menjadi dasar bagi pemerintah melalui KPPU untuk mengidentifikasi kebijakan-kebijakan mana saja yang sekiranya masih menjadi penghambat persaingan yang sehat di industri pengolahan makanan di Indonesia.

Untuk penelitian selanjutnya bisa digali lebih lanjut data di setiap perusahaan melalui survei data primer untuk mendeteksi faktor penyebab semakin tingginya biaya rata-rata sehingga perusahaan tidak bisa memanfaatkan

skala ekonominya. Keterbatasan penelitian ini, antara lain, adalah (1) masih terbatasnya cakupan industri pengolahan makanan yang digunakan sebagai sampel karena masalah kelengkapan data; (2) Penelitian ini tidak mengkaji lebih lanjut kebijakan-kebijakan pemerintah yang kiranya justru menghambat persaingan.

Daftar Pustaka

- Bain, Joe S. 1956. *Barrier to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries*. Harvard University Press.
- Berger, AN, and Hannan TH. 1998. The efficiency cost of market power in the banking industry: A test of the "quiet life" and related hypotheses. *Review of Economics and Statistics* 80: 454-465.
- Boone, J. 2004. A New Way to Measure Competition. *Discussion Paper No. 2004-31*. Tilburg University. Center for Economic Research.
- Boone, J. 2008. A New Way to Measure Competition. *Economic Journal*, Vol. 118(531): 1245-1261.
- Boone, J, Griffith R, Harrison R. 2005. Measuring competition. *AIM Research Working Paper 022*. Agustus.
- Dasril, Anna S.N., Dedie S. Martadisastra. Sri Yani Kusumastuti. 2012. The impact of Global Financial Crisis on Food Security in Indonesia. *Proceeding The 1st International Conference on the Global Economic Crisis and the ASEAN Economy*. Indonesia: Jakarta.
- Dasril, Anna S.N., Dedie S. Martadisastra. Sri Yani Kusumastuti. 2013. Structure, Conduct and Performance of Food Industry in Indonesia: Simultaneous Equation Approach. *Proceeding The 2013 IBEA International Conference on Business, Economics and Accounting*. Thailand: Bangkok.
- Dasril, Anna S.N., Sri Yani Kusumastuti. 2013. The Changes in the Intensity Of Competition Of Food Industry In Indonesia. *Proceeding ACDEC 2013 ASEAN Economic Integration and Narrowing the Development Gap: Lessons Learned and New Initiatives*. Malaysia: Kuala Trengganu.
- DeYoung, R, Hasan, I and Kirchhoff B. 1998. The impact of out-of-state entry on the cost efficiency of local commercial banks. *Journal of Economics and Business* 50: 191 - 203.
- Evanoff, D and Örs E. 2008. The competitive dynamics of geographic deregulation

- in banking: Implications for productive efficiency. *Journal of Money, Credit, and Banking* 40: 897 – 928.
- Godfrey, Nick. 2008. *Why is Competition Important for Growth and Poverty Reduction*. OECD.
- Ishihara, Takako. 2002. Industrial Policy and Competition Policy. *WorkingPaper*. Hyogo University.
- Jayarathne, J and Strahan PE. 1998. Entry restrictions, industry evolution, and dynamic efficiency: Evidence from commercial banking. *Journal of Law and Economics* (41): 239-273.
- Kementerian Perindustrian. 2012. *Langkah-langkah sektor industri dalam mendukung ketahanan pangan*.
- Koski, Heli., Mika Pajarinen. 2013. Empirical evaluation of the effectiveness of competition policy. *ETLA Working Paper* 15. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA).
- Maliranta, M., Pajarinen, M., Rouvinen, P. and Ylä-Anttila, P. 2007. Competition in Finland: Trends across Business Sectors in 1994-2004. *Ministry of Trade and Industry Publications* 13/2007.
- Martin S. 1994. *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy, second edition*. Macmillan
- Mehta, Pradeep S. 2003. Competition Policy in Developing countries: An Asia-Pacific Perspective. *Buletin on Asia – Pacific Perspective*. Pacific Prespective.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2011. *Toolkit Penilaian Persaingan Usaha*, jilid 2. OECD
- Pangestu, M., 2002. Industrial Policy and Developing Countries. dalam Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, dan Philip English (editors), *Development, Trade, and The WTO: A Handbook*. The World Bank. p149-159.
- Pasaribu, Benny. 2009. Kebijakan Industri versus Kebijakan Persaingan. *Jurnal Persaingan Usaha*. Edisi 2: 3-17.
- Pedoman Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2011. *Toolkit Penilaian Persaingan Usaha*, jilid 1.
- Pindyck, Robert S., Daniel L. Rubinfeld. 2013. *Microeconomics 8th edition*. Pearson
- Prinsip-Prinsip Komisi Pengawasan Persaingan Usaha- Republik Indonesia.
- Porter, Michael E. 2008. The Five Competitive Forces that Shape Strategy, *Harvard Business Review*, January 2008: 86-104.
- Schiersch, A., Schidt-Ehmcke, J. 2010. Empiricism meets theory-Is the BooneIndicator applicable. *DIW Berlin Discussion Papers*, July 2010.
- Tambunan, Tulus. 1994. Manufacturing Industry in Indonesia: Dualism and Production Linkages. *Industry and Development*, 33: 71-94.
- Tilton 1996. Tilton, M., *Restrained Trade: Cartels in Japan's Basic Materials Industries*, Cornell.
- van Leuvensteijn, M, Bikker JA, van Rixtel AARJM, dan Sorensen CK. 2007. A new approach to measuring competition in the loan markets of the Euro area. *ECB Working Paper* 768. Frankfurt: European Central Bank.
- World Bank & OECD. 1999. *A Framework for the Design and Implementation*. Washington.
- Catatan: Penulis mengucapkan terima kasih kepada DIKTI untuk pendanaan penelitian. Tulisan ini dibiayai oleh Hibah Penelitian Dikti dengan skim Stranas tahun 2012 dan 2013.