



## *Position Paper KPPU*

# terhadap kebijakan **Perbukuan Nasional**



---

**POSITION PAPER KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA  
TERHADAP KEBIJAKAN PERBUKUAN NASIONAL**

**1. Dasar Pelaksanaan Penelitian KPPU**

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 5 Tahun 2005 mencabut Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Kepmendikbud) Nomor 0689/M/1990 yang mencabut hak penerbitan buku pelajaran dan buku bacaan hasil proyek di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud) kepada Perusahaan Umum (Perum) Penerbitan dan Percetakan Balai Pustaka. Permendiknas ini juga mencabut Kepmendikbud Nomor 044/U/1994 tentang cetak ulang buku pelajaran terbitan Depdikbud serta Kepmendikbud Nomor 330/U/1997 tentang Pengadaan Buku dan Alat Peraga Pendidikan di Lingkungan Depdiknas. Pencabutan memiliki makna dihapuskannya hak monopoli kepada Perum Balai Pustaka.

Mendiknas juga telah mengeluarkan Permendiknas (PM) Nomor 11 Tahun 2005 tentang Buku Teks Pelajaran yang substansi pengaturannya selaras dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Misalnya Pasal 5 ayat (3) yang berbunyi “*Rapat guru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) menetapkan buku teks pelajaran yang akan digunakan oleh satuan pendidikan, tidak berasal dari satu penerbit.*” Dengan ketentuan ini, diharapkan penerbit bersaing untuk merebut konsumen (siswa) karena pihak sekolah membebaskan siswa untuk memilih buku teks pelajarannya.

Namun beberapa pihak merasa bahwa sistem ini gagal dan perlu diubah, salah satu indikatornya adalah terus naiknya harga buku. Komisi X Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bahkan menodorong Pemerintah melakukan tataniaga buku dengan alasan pasar buku sudah tidak murni lagi. Penerbit mendatangi sekolah-sekolah secara langsung agar buku terbitannya dipilih Kepala Sekolah.

Kenyataan ini menjadi perhatian Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Menurut teori persaingan usaha yang sehat, terbukanya industri yang semula dimonopoli atau dikuasai beberapa pelaku usaha akan memunculkan persaingan. Kondisi ini akan menyebabkan penerbit berusaha keras merebut konsumen dengan berbagai cara yang tidak melanggar hukum, diantaranya dengan menurunkan harga dan meningkatkan kualitas buku. Namun hal ini tidak terjadi pada industri buku teks pelajaran. Anomali inilah yang mendorong KPPU melakukan penelitian lebih jauh.

---

## 2. Perkembangan Industri Buku Indonesia

Penerbit menurut Raghavan (1988), adalah pribadi atau institusi yang merencanakan dan mengkoordinasi pekerjaan yang berhubungan dengan berbagai aspek yang berbeda-beda dari usaha ini seperti penulisan, penyuntingan, ilustrasi/perwajahan, pencetakan, penjilidan, penggudangan, penjualan serta pembiayaan pada tahap-tahap yang berbeda selama waktu satu tahun atau lebih.

Sementara menurut Smith (dalam Altbach dan Teferra, 2000: 45) penerbit didefinisikan sebagai *risk-taker* (pengambil risiko) yaitu investor yang berharap menerima uang lebih banyak daripada yang dikeluarkan melalui usaha penerbitan. Penerbit mengeluarkan uang untuk pengarang, penerjemah, penyunting, pencetak, pabrik kertas, yang memproduksi buku, para penjual, pemasang iklan, dan pemasaran. Mereka menerima uang dari penjual buku dan pembeli buku atau pembeli hak untuk menggunakan isi buku dalam berbagai cara.

Dalam analisis ini industri penerbitan dibatasi hanya sampai usaha penerbitan buku secara tercetak pada media cetak kertas (*hard copy*) dan tidak termasuk penerbitan buku secara *soft copy* yang belakangan mulai berkembang atau yang dikenal dengan *e-book* yang dapat di-*download* via internet.

Sebenarnya dunia perbukuan di Indonesia sebenarnya telah dikenal sejak abad 14 yang ditunjukkan oleh banyak naskah berbentuk buku ataupun lembaran-lembaran yang ditulis tangan, baik berupa karya sastra, kenegaraan (naskah perjanjian), hingga ayat-ayat suci seperti Nagara Kertagama karya Mpu Prapanca di abad 14, Sutasoma karya Mpu Tantular, dan lain-lain. Sejarah perbukuan berlanjut pada abad 16 melalui penerbitan kitab-kitab Islam klasik di bidang fikih, teologi, dan tasawuf sebagai bahan pengajaran di pesantren besar seperti al Muharrar, karya Imam Rafi'I, kitab Taqrib karya Ibnu Suja, kitab Tuhfatul Muhtaj karya Ibnu Hajar al Haitami dan lain-lain.

Namun perkembangan yang menandai dimulainya kegiatan percetakan di tanah air terjadi ketika mesin cetak masuk ke Hindia Belanda abad ke -17 yang dibawa oleh VOC (*Verenidge Oostindische Compagnie*). Mereka mencetak banyak hal, mulai dari brosur, pamflet, hingga koran dan majalah (Kurniawan Junaedhi, 1995: Rahasia Dapur Majalah di Indonesia). Pada tahun 1778, berdiri perpustakaan *Bataviaash Genootschapp vor Kunsten en Watenschappen*, dengan koleksi naskah dan karya tulis bidang budaya dan ilmu pengetahuan di Indonesia. Budaya dan kebiasaan baca pada waktu itu, terbatas pada kaum kolonial, bangsawan, kaum terpelajar, dan pemuka-pemuka agama.

---

Sejak Hindia-Belanda dikembalikan oleh Inggris tahun 1812, percetakan (surat kabar) dikendalikan sepenuhnya oleh negara, meski perusahaan percetakannya berlokasi di negeri Belanda. Waktu itu percetakan buku juga dikelola oleh swasta, dimulai pada tahun 1839, dipelopori oleh Cijveer & Company. Tiga tahun berselang, percetakan ini berubah nama menjadi Cijveer & Knollaert. Ia berpindah tangan lagi ke Ukeno & Company, dan terus berpindah tangan karena kegagalan dalam pemasaran produknya. Di tangan *Bruyning Wijt* kondisinya akhirnya membaik.

Misi agama juga memelopori pencetakan buku atau kitab suci. Zending Protestan dilaporkan pertama kali datang ke Indonesia tahun 1831, dan mendirikan sekolah di Tomohon, Minahasa, pada tahun 1850. Di sini mereka mencetak buku, selebaran, dan surat kabar.

Pada akhir abad 19, terutama di Jawa, tumbuh penerbit dan percetakan milik orang Tionghoa peranakan dan Indo-Eropa yang menerbitkan sekitar 3000 judul buku, pamflet, dan terbitan lainya sebelum kemerdekaan. Terbitan mereka terutama buku-buku cerita dalam bahasa Melayu Tionghoa atau Melayu pasar. Mereka juga menerbitkan koran yang tumbuh subur. Sastra Melayu Tionghoa mulai berkembang jauh sebelum didirikannya Balai Pustaka pada tahun 1918. Golongan Tionghoa yang hidup lebih makmur dibandingkan golongan bumiputra, mampu membeli buku dan membayar langganan koran dan majalah secara teratur. Pada zaman Jepang pers Melayu-Tionghoa dihapus. Beberapa bumiputra yang magang di penerbitan milik Tionghoa ini kemudian tumbuh sebagai jurnalis dan penerbit sekaligus, antara lain RM Tirtoadisoerjo dan Mas Marco Katrodikromo, yang dikenal dengan bukunya *Student Hidjo*.

Tahun 1906, pemerintah kolonial mengubah peraturan sensor barang terbitan. Sebelumnya, setiap penerbit harus menyerahkan naskah mereka kepada penguasa sebelum dicetak. Peraturan baru menerapkan sensor represif, yakni menindak dan membatasi barang cetakan setelah diedarkan. Ini menimbulkan akibat positif berupa maraknya berbagai terbitan, termasuk buku dan majalah.

Meskipun dunia perbukuan dan penerbitan buku terus berkembang, tonggak penerbitan buku secara masal baru terjadi tahun 1908 dengan pembentukan *Commissie Voor de Inlandsche Chool en Voklslectuur* (Komisi Bacaan Rakyat) melalui keputusan pemerintah No 12 tanggal 14 September 1908. Pada tahun 1917 komisi ini berganti nama menjadi Balai Poestaka dan mulai mencetak ratusan karya, mulai dari buku dalam berbagai bahasa. Puluhan karya sastra pribumi berbahasa Melayu terbit, seperti “Siti

---

Noerbaja” karya Marah Rusli, “Azab dan Sengsara” karya Merari Siregar, “Salah Asuhan”-Abdul Muis, “Lajar Berkembang” - Sutan Takdir Alisjahbana, “Atheis” - Achdiat Kartamihardja, dan masih banyak yang lainnya. Setelah empat tahun pendiriannya, BP memiliki mesin cetak sendiri untuk keperluan seluruh terbitannya.

Hingga 1950 industri penerbitan buku Indonesia didominasi oleh Balai Pustaka disamping mulai munculnya penerbit buku nasional seperti Pustaka Antara, Pustaka Rakyat (sekarang Dian Rakyat), Endang, dan beberapa lagi yang semuanya berpusat di Jakarta Ganaco di Bandung dan lain-lain. Balai Pustaka pasca kemerdekaan hingga tahun 1950 berhasil menerbitkan dan mencetak ulang 128 judul buku dengan tiras 603.000 eksemplar. Pada saat ini pula muncul karya-karya sastra dari para penulis seperti Idrus dengan “Dari Ave Maria ke Djalan Lain ke Roma”; Tambera karya Utuy Tatang Sontani; Pramudya Ananta Toer dengan “Dia Jang Menjerah” dan “Bukan Poasar Malam”; Mochtar Lubis dengan “Si Djamal”. Selain karya anak negeri, BP juga menghadirkan karya para penulis dunia seperti Fyodor Dostojevsky, John Steinbeck, Anton Chekov, dan lainnya. Di masa sekarang, penerbit BP rata-rata memproduksi buku sebanyak 320 judul pertahun, dengan porsi terbesar buku yang cetak ulang dari tahun sebelumnya.

Perkembangan industri penerbitan buku, telah mendorong pendirian Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI) pada 17 Mei 1950 yang pada waktu itu hanya beranggota 13 penerbit. Seiring dengan perkembangan industri penerbitan buku di Indonesia maka jumlah anggota IKAPI kini mencapai ± 793 penerbit yang tersebar di seluruh Indonesia.

Berdasarkan gambaran aktual industri buku Indonesia, rantai industri yang terlibat di dalamnya, adalah sebagai berikut :

1. Penerbit buku
2. Percetakan buku
3. Distributor buku
4. Toko Buku
5. Konsumen

## **2.1 Peta Industri Penerbitan**

Hingga kini belum ada data resmi yang dikeluarkan Pemerintah maupun pihak lain yang akurat mengenai jumlah industri penerbitan buku dan penyebarannya. Menurut sumber Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI) jumlah perusahaan penerbitan buku yang menjadi anggotanya mencapai ± 793 penerbit yang

---

tersebar di seluruh Indonesia. Jumlah tersebut tersebar di 14 propinsi baik di Pulau Jawa maupun luar Jawa.

Dilihat dari penyebarannya jumlah anggota IKAPI sebagian besar terletak di Pulau Jawa. Jumlah perusahaan penerbitan buku di Pulau Jawa hingga tahun 2007 tercatat sebanyak 716 perusahaan atau 90% dari total perusahaan penerbitan buku anggota IKAPI. Sementara sisanya sekitar 10% berlokasi di Luar Jawa seperti Sumatera Utara, Sumatera Barat, Aceh, Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur, Jambi, Lampung, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Nusa Tenggara Barat.

Selain perusahaan penerbitan buku yang tergabung dalam IKAPI, terdapat perusahaan penerbitan lainnya yang tidak menjadi anggota IKAPI. Dari hasil penelusuran diketahui bahwa jumlah perusahaan penerbitan di luar anggota IKAPI ini relatif sedikit, diperkirakan kurang 10% dari total perusahaan penerbitan yang ada. Selain sedikit, perusahaan penerbitan buku di luar anggota IKAPI umumnya terdiri dari perusahaan-perusahaan skala kecil. Sulitnya mengetahui dan mendata perusahaan penerbitan buku skala kecil ini karena untuk mendirikan usaha penerbitan sangat mudah dan tidak membutuhkan investasi mahal. Bahkan menurut narasumber perorangan, satu (1) atau dua (2) orangpun dapat mendirikan usaha penerbitan.

Dilihat dari jenis terbitan utamanya, IKAPI mengelompokkan 5 jenis penerbitan yaitu penerbitan jenis buku agama, buku umum, buku pelajaran, buku perguruan tinggi (PERTI) dan buku anak-anak/remaja dengan komposisi 17,95% buku agama (319 perusahaan), 13,96% buku perguruan tinggi (248 perusahaan), 10,35% buku anak-anak/remaja (184 perusahaan), buku umum 8,67% ( 154 perusahaan) dan buku pelajaran 4,45% (79 perusahaan).

Meskipun dilihat dari jumlah anggotanya lumayan, tapi yang aktif secara reguler melakukan penerbitan (minimum 10-20 buku setahun) diperkirakan kurang dari 30%. Tidak sedikit penerbit yang muncul hanya untuk mengejar proyek pemerintah.

Untuk lebih lengkapnya jumlah industri penerbitan buku anggota IKAPI dan penyebarannya tersebut dapat dilihat pada table berikut.

Tabel – 1  
**Jumlah dan penyebaran perusahaan penerbitan dan terbitan utamanya di  
 Indonesia, 2006**

No.	Provinsi	Jumlah Penerbit	TERBITAN UTAMA				
			Agama	Umum	Bukpel	PERTI	Anak/Remaja
	<b>IKAPI DAERAH</b>						
1	DKI JAKARTA	300	135	65	73	35	74
2	JABAR	164	59	59	34	19	46
3	JATENG	103	22	59	18	3	13
4	DIY	54	30	8	12	7	6
5	JATIM	94	39	29	9	6	35
6	SUMUT	17	9	12	1	1	1
7	SUMBAR	6	4	3	0	0	1
	<b>IKAPI PERWAKILAN</b>						
8	ACEH	5	2	2	0	1	1
9	RIAU	8	2	0	0	1	0
10	SUMSEL	8	3	1	1	4	0
11	KALBAR	7	4	2	0	0	2
12	SULSEL	9	5	1	0	1	3
13	BALI	7	3	2	2	0	0
14	NTT	4	1	1	4	0	0
	<b>NON IKAPI DAERAH/ PERWAKILAN</b>						
1	JAMBI	1	0	1	0	0	0
2	LAMPUNG	1	0	0	0	0	1
3	KALTIM	1	0	1	0	0	0
4	KALSEL	1	1	1	0	0	0
5	NTB	2	0	1	0	1	0
6	BANTEN	1	0	0	0	0	1
	<b>JUMLAH</b>	<b>793</b>	<b>319</b>	<b>154</b>	<b>79</b>	<b>248</b>	<b>184</b>
	<b>Proporsi ( % )</b>		<b>17,95</b>	<b>8,67</b>	<b>4,45</b>	<b>13,96</b>	<b>10,35</b>

*Sumber : IKAPI/Q-Data*

Sebagaimana dipaparkan di atas, pulau Jawa merupakan pusat perusahaan penerbitan berskala besar. Hal ini bisa dilihat dari bentuk badan usahanya, dimana banyak perusahaan penerbitan berbadan hukum Perseoran Terbatas (PT) yang berlokasi di propinsi di Pulau Jawa. Bahkan hampir seluruh perusahaan penerbitan besar di Indonesia terletak di Pulau Jawa seperti Gramedia Group, PT Erlangga, Gunung Agung Group, PT Tiga Serangkai dan lain-lain.

Tabel -2  
**Penyebaran Perusahaan Penerbitan Buku Pelajaran menurut propinsi, 2006**

<b>Propinsi</b>	<b>Jumlah perusahaan</b>	<b>Proporsi (%)</b>
DKI Jakarta	59	24.18
Jawa Barat	66	27.05
Jawa Tengah	59	24.18
Yogyakarta	8	3.28
Jawa Timur	29	11.89
Sumatera Utara	12	4.92
Sumatera Barat	2	0.82
Naggroe Aceh Darussalam	2	0.82
Sumatera Selatan	1	0.41
Jambi	1	0.41
Kalimantan Timur	1	0.41
Kalimantan Selatan	1	0.41
Sulawesi Selatan	1	0.41
Nusa Tenggara Timur	1	0.41
Nusa Tenggara Barat	1	0.41
Total	244	100.00

*Sumber : IKAPI/Q-Data*

Industri penerbitan buku di Indonesia termasuk industri yang terus mengalami perkembangan. Hal tersebut terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel - 3  
**Perkembangan jumlah perusahaan penerbitan di Indonesia 2002-2007**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah perusahaan</b>	<b>Perkembangan (%)</b>
2002	931	
2003	950	2.09
2004	979	3.07
2005	1,023	4.44
2006	1,052	2.87
2007	1,068	1.50

*Catatan: \*) Sampai bulan April 2007*

*Sumber : Q-Data, diolah dari berbagai sumber*

Perkembangan jumlah industri penerbitan buku ini terjadi seiring perkembangan bisnis informasi akhir-akhir ini. Selain itu dilaksanakannya otonomi daerah maupun otonomi perguruan tinggi, telah mendorong usaha penerbitan buku baik di kampus-kampus untuk pengadaan diktat maupun usaha penerbitan di daerah. Selain itu perkembangan industri penerbitan buku ini juga dipicu oleh alasan profit margin yang relatif besar dibandingkan industri lainnya khususnya barang-barang konsumsi. Dengan ongkos cetak buku biasanya 20% dari harga jualnya. Dengan memperhitungkan rabat 50% dan royalti penulis 10% maka penerbit dapat mengantungi keuntungan 20% dari harga jual buku.



---

Mengapa banyak orang yang berminat mengambil risiko di bidang penerbitan? Salah satu alasannya, profit margin industri perbukuan relatif besar dibandingkan industri yang lain, khususnya barang konsumsi. Ongkos cetak buku biasanya 20% dari harga jualnya. Dengan memperhitungkan rabat 50% dan royalti penulis 10% maka penerbit dapat mengantungi keuntungan 20% dari harga jual buku.

Namun sudah menjadi hukum alam bahwa potensi keuntungan yang besar, selalu diimbangi risiko yang tinggi. Dalam hal pemasaran buku, risikonya adalah perputaran yang lambat, kecuali untuk buku *best-seller*. Periode perputaran modal kerja dalam industri buku mencapai 4-5 bulan. Implikasinya, penerbit harus memiliki stok modal yang cukup untuk memproduksi selama setidaknya enam bulan, sebelum hasil penjualan buku lama mencukupi untuk mencetak buku-buku baru.

Walaupun banyak yang tertarik ternyata secara legal jarang ditemukan izin minat investasinya di instansi resmi (BKPM maupun BKPMMD). Hal ini disebabkan oleh pendirian usaha penerbitan baru di Indonesia umumnya bermula dari skala kecil dan memenuhi kebutuhan sendiri (misalnya perguruan tinggi atau yayasan untuk kebutuhan sendiri) serta tidak sedikit yang usahanya tidak kontinu beroperasi. Banyak usaha penerbitan skala perorangan yang hanya beroperasi pada saat mau menerbitkan buku saja, kemudian non aktif saat tidak menerbitkan buku. Sifat usaha penerbitan yang demikian menjadikan sulit untuk mengetahui secara akurat minat investasinya.

Dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya saat ini industri penerbitan sudah sangat terbuka bagi para pelaku usaha yang tertarik untuk menjadi pelaku di dalamnya. Dilihat dari jumlah pelaku yang saat ini maka terlihat bahwa pelaku usaha yang terlibat cukup banyak. Hanya saja apabila dilihat dari struktur, beberapa pelaku usaha besar cukup mendominasi usaha penerbitan buku.

Ada beberapa dugaan bahwa sekitar 10 pelaku usaha besar saat ini cukup dominan perannya dalam industri buku. Tidak tertutup kemungkinan dalam prakteknya struktur industri buku teks pelajaran mengarah ke oligopoli, dengan potensi penyalahgunaannya.

## **2.2 Peta Industri Percetakan Buku**

Dalam konteks ideal, antara pelaku usaha penerbitan dan percetakan buku memang seharusnya terpisah. Tetapi juga tidak menjadi persoalan apabila keduanya

---

berada dalam manajemen yang sama. Hal ini terutama terkait dengan upaya untuk menekan biaya melalui strategi integrasi vertikal. Dan memang pada umumnya, para pelaku usaha penerbitan juga memiliki percetakan tersendiri.

Struktur industri percetakan pada umumnya juga sama dengan industri penerbitan. Di mana tercatat banyak pelaku usaha yang menekuni industri percetakan. Selain itu tidak ada *entry barrier* yang berarti dalam industri ini.

Para pelaku usaha penerbitan besar memang pada akhirnya banyak memiliki percetakan sendiri dengan harapan dapat menekan skala ekonomis sehingga bisa mendapatkan harga yang lebih kompetitif serta kepastian dalam melakukan usahanya (manajemen keseluruhan menjadi lebih terkendali).

Hampir sama juga dengan industri penerbitan, maka industri percetakan pun konsentrasi terbesarnya berada di pulau Jawa.

### **2.3 Peta Industri Distribusi Buku**

Peta distribusi buku tidak jauh berbeda dengan peta industri penerbitan. Para pelaku usaha penerbitan umumnya membangun sendiri jalur distribusinya. Dalam peraturan Pemerintah yang baru, jalur distribusi -terutama di jalur akhirnya, dibatasi dengan ditetapkannya toko buku sebagai *channel* distribusi terakhir. Hal ini memberikan gambaran bahwa Pemerintah berusaha membangun sebuah jalur distribusi yang memberikan penekanan pada pentingnya setiap level distribusi dengan tidak menyerahkan seluruhnya pada penerbit yang juga mendirikan jalur distribusi.

Tetapi sayangnya fakta di lapangan justru mencerminkan hal yang tidak diinginkan oleh Pemerintah. Saat ini hampir tidak ada rambu-rambu bagi pelaku usaha penerbitan untuk bersaing secara ketat (termasuk dengan cara-cara yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku), untuk dapat mendistribusikan bukunya sampai di tangan konsumen. Pada akhirnya mereka berlomba menawarkan buku yang diterbitkan langsung kepada konsumen, terutama sekolah-sekolah. Bahkan tidak jarang mereka melakukan pendekatan kepada pihak-pihak yang dianggap menjadi penentu buku yang akan dibeli konsumen.

Korban dari kondisi ini adalah toko buku yang dalam skema yang ditetapkan Pemerintah merupakan ujung tombak dari distribusi buku. Hampir tidak ada insentif lagi bagi pelaku usaha untuk mendirikan toko buku, karena konsumen secara langsung dapat mendapatkannya dari penerbit di sekolah masing-masing.

---

Dalam temuan tim, jalur distribusi buku kecuali toko buku, pada umumnya terkait dengan perusahaan penerbit dan menjadi bagian daripadanya. Bahkan untuk toko buku sekalipun terdapat toko buku "jadi-jadian", yang didirikan penerbit untuk menyaingi Peraturan Menteri yang mengharuskan penjualan melalui toko buku.

Persaingan di jalur distribusi terjadi dengan sangat ketat, mengingat industri penerbitan terus tumbuh dan pasarpun tumbuh dengan baik pula. Bahkan pada bagian inilah persaingan menjadi representasi dari persaingan pelaku usaha di industri buku secara keseluruhan. Mengingat pasar terbesar berada di pulau Jawa, maka persaingan paling sengitpun terjadi di pulau Jawa.

#### **2.4 Peta Persaingan Toko Buku**

Memperhatikan perkembangan toko buku dalam industri buku Indonesia, situasi saat ini sangat tidak kondusif bagi perkembangannya. Saat ini jumlah toko buku terus menyusut meskipun dalam skema yang diinginkan Pemerintah berada dalam posisi yang strategis dan menentukan.

Tidak sesuai dengan praktek dengan kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah merupakan biang keladi hancurnya toko buku. Keterangan Gabungan Toko Buku Indonesia (GATBI), menyatakan bahwa sebelumnya jumlah toko buku berada di atas 2000. Tetapi saat ini jumlah tersebut menyusut menjadi hanya sekitar 700-800 saja.

Penyusutan lebih banyak diakibatkan oleh tidak adanya penegakan hukum terhadap penerbit yang secara langsung memasarkan buku ke sekolah (yang sesungguhnya dilarang berdasarkan kebijakan). Padahal buku teks pelajaran sekolah merupakan bagian terbesar dari pasar buku di Indonesia saat ini.

Jadi yang terjadi saat ini, persaingan antar toko buku mungkin justru melemah. Tetapi persaingan dengan jaringan distribusi penerbit justru banyak terjadi. Dipastikan toko buku akan kalah bersaing, mengingat buku-buku teks pelajaran hanya dimiliki oleh penerbit dengan jumlah terbatas, serta mampu melakukan pendekatan terhadap level penentu buku yang akan digunakan di sekolah.

Pemerintah beberapa waktu lalu, mencanangkan program yang positif bagi toko buku yakni pengembangan sekitar 1.000 toko buku di seluruh Indonesia. Diharapkan pengembangan ini akan kondusif, meskipun memiliki persyaratan lain, yakni harus disinergikan dengan kebijakan buku secara keseluruhan.

---

### 3. Pasar Buku Nasional

Dalam perkembangan buku nasional saat ini, terdapat dua kelompok besar pasar buku Indonesia berdasarkan segmen konsumen utama, yakni pasar buku teks pelajaran dan pasar buku umum.

Porsi terbesar dari industri buku nasional dimiliki oleh buku teks pelajaran sekolah, mengingat buku dalam segmen ini memiliki konsumen yang sangat khusus dan merupakan kewajiban bagi segmen konsumen tersebut untuk memilikinya.

Tidaklah mengherankan apabila beberapa pelaku usaha banyak terjun dalam segmen buku teks pelajaran tersebut.

#### 3.1 Gambaran Pasar

Pasar buku secara umum terbagi ke dalam dua kelompok besar. Pertama adalah pasar yang berlaku umum di mana penerbit harus memasarkan bukunya secara bebas untuk dapat menjangkau konsumen. Hal ini biasanya dilakukan melalui pemasaran yang agresif, baik melalui toko buku maupun penjualan langsung ke konsumen.

Kedua adalah pasar buku yang merupakan program Pemerintah, dan jenis bukunya adalah buku teks pelajaran serta buku penunjang lainnya yang dibuat berdasarkan alokasi dana dari Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD). Ada tiga sumber dana untuk program buku tersebut, yakni dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dana dana alokasi umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Tidak ada besaran pasar yang pasti untuk industri buku Indonesia, tetapi sebagai gambaran berikut adalah beberapa pendekatan yang dapat dilakukan :

1. Gabungan Toko Buku Indonesia (GATBI) menyatakan bahwa omset buku/tahun sekitar Rp 6-7 Triliun, dengan Rp 5-6 Triliun khusus untuk buku pelajaran<sup>1</sup>.
2. Sementara Swa Sembada memperkirakan omset sekitar Rp 5 Triliun
3. Angka fantastis disodorkan oleh pusat perbukuan nasional, dengan asumsi satu orang siswa satu buku untuk setiap mata pelajaran, maka pasar buku diperkirakan sekitar Rp 15 Triliun.

Sebagai gambaran bagi kita, bahwa UUD 1945 hasil amandemen memberikan amanat bahwa anggaran untuk pendidikan harus mencapai 20 % dari APBN. Saat ini dana pendidikan masih sekitar 11-12 % dari APBN. Dana BOS untuk tahun 2007 diperkirakan berjumlah sekitar Rp 1.2 Triliun. Apabila kita melihat kebutuhan buku

---

pelajaran, maka dalam tabel di bawah tentang perkembangan jumlah buku yang dikonsumsi sangatlah besar. Terlihat kebutuhan terus tumbuh yang memberikan keyakinan bahwa industri ini akan terus membesar dari waktu ke waktu.

Dari gambaran tersebut maka terlihat bahwa sesungguhnya pasar buku Indonesia sangatlah besar. Dan bagian terbesar justru berada di pasar yang tidak tersentuh oleh Pemerintah melalui APBN maupun APBD. Untuk itu maka persaingan meraih konsumen dipastikan terjadi dengan sangat ketat.

Dalam hal distribusi pasar, maka pasar terbesar di Indonesia terkonsentrasi di pulau Jawa, mengingat jumlah murid di pulau ini adalah yang terbesar. Hal tersebut diperkuat oleh kenyataan bahwa terdapat berbagai sekolah unggulan di pulau Jawa yang justru kadang dihuni oleh pelajar-pelajar dari luar pulau Jawa.

Buku teks pelajaran mendapat perhatian khusus Pemerintah. Hal ini disebabkan peranan buku teks pelajaran sangat besar bagi upaya mencerdaskan bangsa baik berupa buku teks pelajaran wajib di sekolah formil (SD, SLTP, SLTA) maupun buku teks pelajaran non wajib (suplemen). Buku teks pelajaran yang mayoritas dikonsumsi murid sekolah dari tingkat SD hingga SLTP, secara umum potensi pasarnya dapat digambarkan dari perkembangan jumlah dan sebaran sekolah serta muridnya. Dari kondisi ini dapat digambarkan betapa besarnya pasar buku teks pelajaran.

Seiring dengan perkembangan sektor pendidikan sebagai konsumennya telah mendorong perkembangan produksi buku pelajaran di Indonesia. Sebagai gambaran hal tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel –8  
Perkembangan produksi buku pelajaran di Indonesia, 2002-2006

Tahun	Produksi buku	Perkemb. (%)
2002	60,920,200	
2003	67,529,347	10.85
2004	71,216,937	5.46
2005	76,893,835	7.97
2006	84,493,182	9.88

*Sumber: Q-Data, diolah dari berbagai sumber*

---

<sup>1</sup> Risalah Rapat dengan GATBI

---

#### 4. Kebijakan Pemerintah Dalam Kualitas Buku

Peran Pemerintah dalam industri buku, saat ini tersentralisasi pada Departemen Pendidikan Nasional. Semua anggaran dan aturan pelaksana diserahkan sepenuhnya kepada Departemen tersebut. Padahal dalam implementasinya terdapat beberapa aspek yang sebenarnya lebih tepat menjadi kewenangan pihak lainnya, terutama menyangkut aspek niaga buku dalam hal ini distribusi. Sebagaimana diketahui penerbit izin usaha buku adalah Departemen Perdagangan. Tetapi selanjutnya setelah Surat Izin Usaha Perusahaan (SIUP) dikeluarkan, Departemen tersebut tidak terlibat lagi. Padahal seharusnya Departemen Perdagangan juga dapat melakukan tindakan untuk mengawasi kinerja perusahaan yang SIUPnya sudah dikeluarkan.

Salah satu tugas Departemen Pendidikan Nasional yang saat ini sudah berlangsung adalah menjaga kualitas buku. Penilaian buku pelajaran dari penerbit buku pelajaran sudah dimulai sejak 2002, namun jumlah mata pelajaran yang bukunya telah dinilai jumlahnya terbatas. Tahun 2003, Pusat Buku bersama tim Panitia Nasional Penilai Buku Pelajaran (PNPBP) telah melakukan penilaian dua buku pelajaran SD yakni Matematika dan Bahasa Indonesia dari 39 penerbit. Tahun 2004 jumlah mata pelajaran yang dinilai menjadi tiga yakni Matematika, Bahasa Indonesia dan IPS.

Sementara tahun 2005 ini, untuk buku pelajaran SD penilaian dilakukan terhadap 4 mata pelajaran yaitu Matematika, Bahasa Indonesia, Pengetahuan Sosial serta Sains. Sedangkan untuk buku pelajaran wajib SLTP (SMP & MTs) penilaian dilakukan terhadap 3 mata pelajaran yaitu Matematika, Bahasa & Sastra Indonesia dan Bahasa Inggris dan buku pelajaran wajib SLTA (SMA & MA) penilaian dilakukan juga untuk 3 mata pelajaran yaitu Matematika, Bahasa & Sastra Indonesia dan Bahasa Inggris.

Sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 26 Tahun 2005 untuk mata pelajaran Matematika SD ada 11 perusahaan penerbit yang memenuhi syarat kelayakan. Mata pelajaran Pengetahuan Sosial tingkat SD, 24 perusahaan. Untuk pelajaran bahasa Indonesia SD ada 25 perusahaan dan untuk mata pelajaran sains ada 14 perusahaan.

Melihat masih terbatasnya buku yang telah dinilai Departemen Pendidikan Nasional (BSNP) sebagaimana terlihat di atas, maka sebagian besar buku pelajaran di Indonesia saat ini belum dinilai layak tidaknya oleh Departemen Pendidikan Nasional.

Hal ini menyebabkan kualitas buku-buku tersebut layak untuk dipertanyakan.

---

Misalnya saja di SLTA saat ini terdapat lebih dari 10 mata pelajaran, tetapi yang telah dinilai layak baru 3 (tiga) pelajaran. Akibat dari kondisi ini maka buku-buku di luar 3 (tiga) mata pelajaran tersebut memang sepenuhnya layak dipertanyakan kualitasnya.

Dalam konteks persaingan, maka seharusnya hal ini menjadi arena setiap pelaku usaha untuk menciptakan buku yang komprehensif dan diminati banyak konsumen tetapi tetap sesuai dengan kurikulum yang ditetapkan Pemerintah. Seharusnya inilah yang terjadi, sayangnya hal tersebut masih jauh dari harapan.

## **5. Penetapan Harga Buku**

Harga buku memang menjadi salah satu elemen utama dalam proses persaingan di pasar buku. Tetapi sayangnya proses-proses efisiensi yang berhasil dilakukan penerbit tidak dapat ditransformasikan kepada konsumen dalam hal ini siswa, tetapi biasanya kepada jalur akhir distribusi baik melalui jalur toko buku ataupun non toko buku.

Penetapan harga buku sepenuhnya merupakan kewenangan penerbit berdasarkan biaya yang dikeluarkan selama proses penerbitan. Tetapi khusus buku untuk BOS, harga ditetapkan Pemerintah sesuai dengan kesepakatan DPR. Untuk tahun anggaran 2007 harga tersebut adalah Rp 22.000/buah. Pada tahun anggaran 2006 harga buku Rp 20.000.

Komponen biaya penerbitan buku secara sederhana terdiri dari :

- Struktur Biaya Industri Buku :
  - Biaya royalti kepada pengarang
  - Biaya bahan baku kertas
  - Biaya cetak
  - Biaya desainer
  - Biaya editor
  - Biaya rabat/diskon yang diberikan kepada toko buku (30-40%)

Dari biaya keseluruhan, biaya kertas sangat dominan dengan menempati hampir 60% dari biaya keseluruhan. Biaya-biaya tersebutlah yang kemudian menjadi komponen harga yang dicetak dalam sampul buku sebagai harga akhir di tangan konsumen. Tetapi khusus untuk program BOS meskipun dalam proses pencetakan dilakukan berdasarkan harga hitungan produsen dengan harga sebagaimana yang tertera dalam sampul buku, harganya mengikuti ketentuan Pemerintah yakni Rp 20.000/buah untuk tahun 2006, sekalipun harga yang tertera dalam sampul buku jauh di atas harga tersebut.

---

Selanjutnya, apabila diperhatikan, dalam proses distribusi buku, rabat atau diskon bagi toko buku atau penjual akhir diberikan sekitar 30-40%. Kondisi ini memperlihatkan bahwa harga-harga buku yang terjadi sesungguhnya belum menghasilkan harga kompetitif, mengingat ada 30-40 % harga yang justru jatuh bukan kepada konsumen tetapi justru kepada penjual akhir.

## **6. Kebijakan Perbukuan**

### **6.1 Undang-undang dasar 1945**

Sebagai bagian penting dari pendidikan, maka ketentuan tentang industri perbukuan tidak dapat dilepaskan dari apa yang diamanatkan oleh konstitusi kita Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini ditegaskan dalam pasal 31 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dalam undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran dan pendapatan belanja negara serta dari anggaran dan pendapatan daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban dan kemajuan umat manusia.

Sebagai bagian penting dari sistem pendidikan nasional, maka keberadaan buku haruslah dipenuhi Pemerintah untuk menunjang terciptanya sebuah proses pendidikan yang berkualitas dari waktu ke waktu.

### **6.2 UU Sistem Pendidikan Nasional (UU No.20 Tahun 2003)**

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan bahwa sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk



---

menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan, kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah dan berkesimbangan.

Beberapa pasal yang memiliki relevansi industri buku nasional adalah :

- a. Pasal 5 UU No.20/2003
  - (1) Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.
- b. Pasal 35 UU No.20 Tahun 2003 (Standar Nasional Pendidikan)
  - (1) Standar Nasional pendidikan terdiri atas standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga pendidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala.
  - (2) Standar nasional pendidikan digunakan sebagai acuan pengembangan kurikulum, tenaga pendidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan.
  - (3) Pengembangan standar nasional pendidikan serta pemantauan dan pelaporan pencapaiannya secara nasional dilakukan oleh suatu bandar standarisasi, penjaminan, dan pengendalian mutu pendidikan.

## **6.2 Standar Nasional Pendidikan (PP No. 19 tahun 2005)**

Peraturan selanjutnya adalah Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Beberapa pasal yang memiliki keterkaitan dengan industri buku adalah :

- a. Pasal 2
  - (1) Lingkup standar Pendidikan Nasional meliputi :
    - a. Standar isi
    - b. Standar proses
    - c. Standar kompetensi lulusan
    - d. Standar pendidik dan tenaga kependidikan
    - e. Standar sarana dan prasarana
    - f. Standar pengelolaan
    - g. Standar pembiayaan
    - h. Standar penilaian pendidikan

- 
- (3) Untuk penjaminan dan pengendalian mutu pendidikan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan dilakukan evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi.
  - (4) Standar Nasional Pendidikan disempurnakan secara terencana, terarah, dan berkelanjutan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.
- b. Pasal 42
- (1) Setiap satuan pendidikan wajib memiliki sarana yang meliputi perabot, peralatan pendidikan, media pendidikan, buku dan sumber belajar lainnya, bahan habis pakai, serta perlengkapan lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran yang teratur dan berkelanjutan.
  - (2) Setiap satuan pendidikan wajib memiliki prasarana yang meliputi lahan, ruang kelas, ruang pimpinan satuan pendidikan, ruang pendidik, ruang tata usaha, ruang perpustakaan, ruang laboratorium, ruang bengkel kerja, ruang unit produksi, ruang kantin, instalasi daya dan jasa, tempat berolahraga, tempat beribadah, tempat bermain, tempat berkreasi, dan ruang/tempat lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran yang teratur dan berkelanjutan.
- c. Pasal 43
- (3) Standar buku perpustakaan dinyatakan dalam jumlah judul dan jenis buku di perpustakaan satuan pendidikan.
  - (4) Standar jumlah buku teks pelajaran di perpustakaan dinyatakan dalam rasio minimal jumlah buku teks pelajaran untuk masing-masing mata pelajaran di perpustakaan satuan pendidikan untuk setiap peserta didik.
  - (5) Kelayakan isi, bahasa, penyajian, dan kegrafikaan buku teks pelajaran dinilai oleh BSNP dan ditetapkan dengan Peraturan Menteri.

### **6.3 Peraturan Menteri No 11 Tahun 2005**

Salah satu tonggak penting aturan perbukuan nasional adalah keluarnya Peraturan Menteri No 11 Tahun 2005. Berikut adalah beberapa substansi strategis yang diatur dalam Peraturan Menteri tersebut :

---

**Pasal 1**

Buku teks pelajaran adalah buku acuan wajib untuk digunakan di sekolah yang memuat materi pembelajaran dalam rangka peningkatan keimanan dan ketakwaan, budi pekerti dan kepribadian, kemampuan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, kepekaan dan kemampuan estetis, potensi fisik dan kesehatan yang disusun berdasarkan standar nasional pendidikan.

**Pasal 2**

- (1) Buku teks pelajaran digunakan sebagai acuan wajib oleh guru dan peserta didik dalam proses pembelajaran.
- (2) Selain buku teks pelajaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) guru menggunakan buku panduan pendidikan dan dapat menggunakan buku pengayaan, dan buku referensi dalam proses pembelajaran.
- (3) Untuk menambah pengetahuan dan wawasan peserta didik, guru dapat menganjurkan peserta didik untuk membaca buku pengayaan dan buku referensi.

**Pasal 3**

- (1) Buku teks pelajaran untuk setiap mata pelajaran yang digunakan pada satuan pendidikan dasar dan menengah dipilih dari buku-buku teks pelajaran yang telah ditetapkan oleh Menteri berdasarkan rekomendasi penilaian kelayakan dari Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP).
- (2) Buku teks pelajaran untuk mata pelajaran muatan local yang digunakan pada satuan pendidikan dasar dan menengah dipilih dari buku-buku teks pelajaran yang ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai kewenangan masing-masing dengan berpedoman pada standar buku teks pelajaran yang ditetapkan oleh Menteri.

**Pasal 4**

Pada kulit buku teks pelajaran yang telah ditetapkan oleh Menteri berdasarkan rekomendasi penilaian kelayakan dari Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP), penerbit wajib mencantumkan label harga.

**Pasal 5**

- (1) Buku teks pelajaran yang akan digunakan oleh satuan pendidikan dasar dan menengah dipilih melalui rapat guru dengan pertimbangan Komite Sekolah dari buku-buku teks pelajaran yang telah ditetapkan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1).

- 
- (2) Buku teks pelajaran bermuatan local yang akan digunakan oleh satuan pendidikan dasar dan menengah dipilih melalui rapat guru dengan pertimbangan Komite Sekolah dari buku-buku teks pelajaran bermuatan lokal yang telah ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai kewenangan masing-masing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2).
  - (3) Rapat guru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) menetapkan buku-buku teks pelajaran yang akan digunakan oleh satuan pendidikan, tidak berasal dari satu penerbit.

#### **Pasal 6**

- (1) Dalam hal Menteri belum menetapkan buku teks pelajaran tertentu, rapat guru dengan pertimbangan Komite Sekolah dapat memilih buku-buku yang ada, dengan mempertimbangkan mutu buku.
- (2) Dalam hal Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai kewenangan masing-masing belum menetapkan buku-buku teks pelajaran muatan lokal, rapat guru dengan pertimbangan Komite Sekolah dapat memilih buku yang ada dengan mempertimbangkan mutu buku.

#### **Pasal 7**

- (1) Satuan pendidikan menetapkan masa pakai buku teks pelajaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 paling sedikit 5 tahun.
- (2) Buku teks pelajaran tidak dipakai lagi oleh satuan pendidikan apabila:
  - a. ada perubahan standar nasional pendidikan;
  - b. buku teks pelajaran dinyatakan tidak layak lagi oleh Menteri.

#### **Pasal 8**

- (1) Guru dapat menganjurkan kepada peserta didik yang mampu untuk memiliki buku teks pelajaran.
- (2) Anjuran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tidak memaksa atau tidak mewajibkan.
- (3) Untuk memiliki buku teks pelajaran, peserta didik atau orangtua/walinya membelinya di pasar.
- (4) Untuk membantu peserta didik yang tidak mampu memiliki akses ke buku teks pelajaran, satuan pendidikan wajib menyediakan paling sedikit 10 (sepuluh) eksemplar buku teks pelajaran untuk setiap mata pelajaran pada setiap kelas, untuk dijadikan koleksi perpustakaan.

---

**Pasal 9**

Guru, tenaga kependidikan, satuan pendidikan, atau Komite Sekolah tidak dibenarkan melakukan penjualan buku kepada peserta didik.

**Pasal 10**

- (1) Pengadaan buku teks pelajaran, buku panduan guru, buku pengayaan dan buku referensi untuk perpustakaan yang dilakukan oleh satuan pendidikan wajib mendapat pertimbangan Komite Sekolah.
- (2) Untuk daerah yang pasar bukunya belum berkembang atau tidak berfungsi, pendanaan buku perpustakaan dapat dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
- (3) Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat dapat membantu pengadaan buku teks pelajaran kepada satuan pendidikan dalam bentuk hibah uang/subsidi.

**Pasal 11**

- (1) Pengawasan terhadap pengadaan buku teks pelajaran dilakukan oleh pengawas fungsional, komite sekolah, dan/atau masyarakat.
- (2) Pengawas fungsional, komite sekolah, dan/atau masyarakat melaporkan kepada pejabat yang berwenang apabila menemukan penyimpangan dalam pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

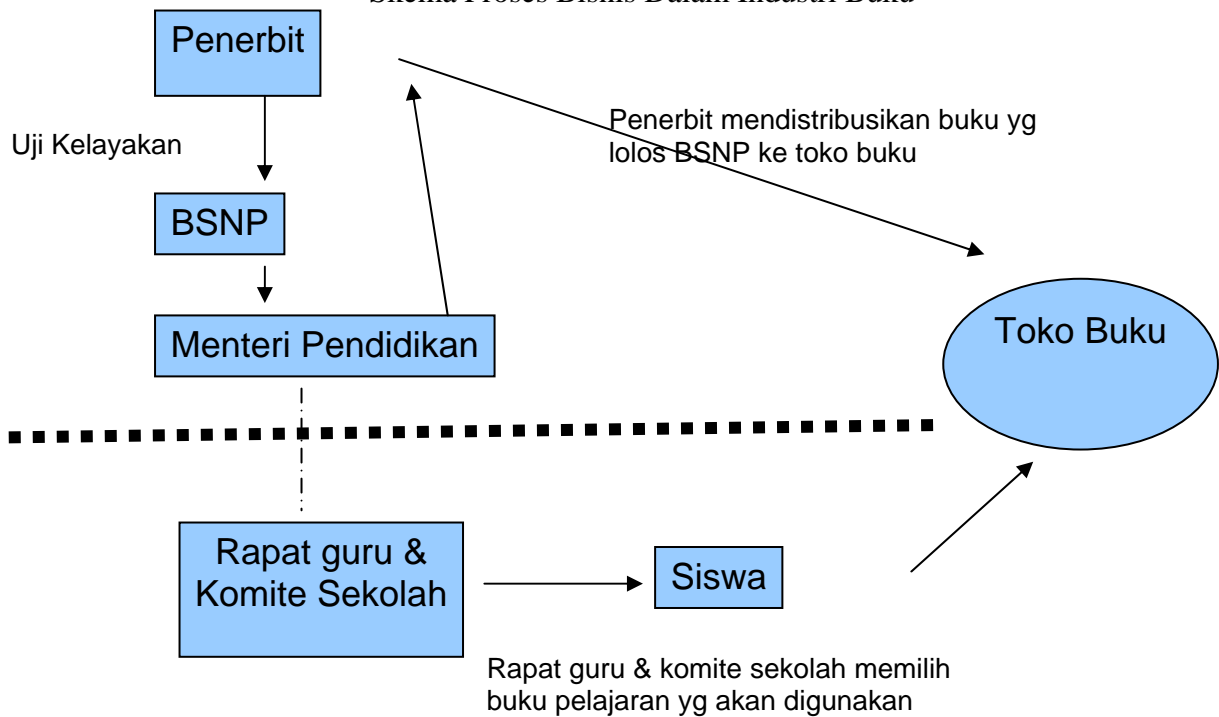
**Pasal 12**

- (1) Guru, tenaga kependidikan, satuan pendidikan, atau komite sekolah yang terbukti memaksa dan/atau melakukan penjualan buku kepada peserta didik dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Penerbit yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri ini, dikenakan sanksi administratif oleh Menteri berupa pencabutan rekomendasi hasil penilaian.

**7. Analisis****7.1 Analisis Proses Bisnis Industri Buku**

Dari hasil pengumpulan data dan informasi yang dilakukan KPPU, secara sederhana proses bisnis dalam industri buku Indonesia adalah sebagaimana terlihat dalam gambar 1 di bawah ini.

Gambar 1  
Skema Proses Bisnis Dalam Industri Buku



Apabila kita mengacu kepada kebijakan di industri buku, khususnya dengan terbitnya PM No 11 Tahun 2005, maka skema tersebut urut-urutannya adalah sebagai berikut :

1. Penerbit akan mengajukan buku teks pelajaran yang akan diterbitkannya kepada Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP). Oleh BSNP buku akan diteliti untuk selanjutnya dinyatakan layak untuk diterbitkan sebagai buku teks pelajaran atau tidak.
2. Keputusan buku-buku yang telah memenuhi persyaratan untuk diterbitkan, dilakukan oleh Menteri Pendidikan Nasional, setelah mendapatkan masukan dari BSNP.
3. Buku-buku tersebut selanjutnya oleh penerbit akan dipasarkan melalui toko buku.
4. Konsumen (dalam hal ini siswa SD, SLTP dan SLTA), akan membeli buku tersebut di toko buku.
5. Pihak sekolah dalam menentukan buku yang akan dijadikan acuan, dilakukan melalui rapat antara guru dan komite sekolah. Dalam hal ini akan ditetapkan

---

sejumlah judul buku untuk setiap mata pelajaran. Sekolah sendiri, melalui dana BOS akan membeli sejumlah buku (10 buah) untuk disimpan di perpustakaan.

6. Proses selanjutnya adalah pembelian buku oleh siswa ke toko buku sebagai satu-satunya sarana pasar sebagaimana yang ditetapkan oleh Pemerintah.

KPPU menilai model ini sangat ideal dalam perspektif persaingan usaha, karena sistem tersebut bersifat terbuka bagi siapa saja yang tertarik untuk menekuni industri perbukuan nasional. Selain itu pada akhirnya pasarlah yang menentukan buku mana yang akan digunakan. Kombinasi antara kualitas buku dengan harga akan menjadi daya tarik buku terhadap konsumen. Akibat persaingan yang terbuka, maka diharapkan akan berkembang buku-buku dengan kualitas yang senantiasa lebih baik dari waktu ke waktu dengan harga yang semakin terjangkau.

Persaingan secara terbuka antar penerbit adalah dengan terus menciptakan buku-buku berkualitas dan menciptakan buku yang mudah dicerna siswa. Selain itu merekapun berkompetisi menekan harga, sehingga lebih terjangkau konsumen.

Selain itu sistem ini juga akan menjadikan usaha toko buku tumbuh subur. Persaingan antar toko buku akan menyebabkan setiap toko buku akan membuat berbagai strategi pemasaran untuk meningkatkan omset penjualannya. Toko buku dapat memilih berbagai alternatif strategi dari mulai merombak tampilannya, sampai menawarkan harga yang kompetitif bagi konsumen. Mereka akan memanfaatkan diskon yang diberikan penerbit untuk ditransformasikan ke konsumen dalam bentuk harga yang kompetitif. Jadi proses efisiensi dalam berbagai proses bisnis dari mulai produksi sampai dengan distribusi akan dapat ditransfer kepada konsumen dalam bentuk harga yang lebih murah.

Persaingan ini tetap terjaga dalam koridor kualitas minimum, mengingat standar minimum kualitas buku telah ditetapkan oleh Pemerintah melalui proses penilaian oleh BSNP.

## **7.2 Distorsi Sistem**

Sebagaimana diungkap di awal tulisan, salah satu latar belakang dari penelitian KPPU dalam industri perbukuan adalah kinerja sistem yang dianggap tidak memadai. Meskipun telah ada perubahan sistem menjadi sistem yang terbuka, serta terfasilitasinya persaingan usaha yang sehat di dalamnya, tetapi ternyata kinerjanya

---

masih sangat memperhatikan. Hal ini antara lain ditandai dengan masih mahal nya harga buku teks pelajaran.

Sehingga tidak sedikit yang mengusulkan agar dilakukan pembenahan sistem, bahkan ada yang dengan radikal menawarkan sistem tataniaga buku dengan membatasi pelaku usaha dalam pendistribusian buku teks pelajaran sekolah.

Hasil penelitian KPPU memperlihatkan bahwa sistem pada dasarnya sudah sangat ideal. Tetapi dalam implementasinya ternyata terdapat banyak distorsi dalam setiap proses bisnis yang terkait dengan industri buku, yang merupakan sumber dari ekonomi biaya tinggi. Beberapa distorsi sistem yang telah terjadi, adalah :

### **7.2.1 Distorsi Hubungan BSNP - Penerbit**

Kehadiran proses bisnis ini sangat mulia, yakni merupakan bagian terintegrasi dari upaya peningkatan kualitas pendidikan melalui peningkatan kualitas buku. Tetapi dalam implementasinya, proses ini menyimpan potensi untuk dapat menjadi sumber ekonomi biaya tinggi. Hal ini tidak lepas dari posisi strategis BSNP dalam melakukan penilaian terhadap sebuah buku, sehingga buku tersebut dinyatakan layak untuk diedarkan.

Apabila kita mengacu kepada penyalahgunaan kewenangan oleh birokrasi Indonesia yang terjadi selama ini, maka potensi strategis tersebut dapat dengan mudah disalahgunakan. Artinya posisi tersebut dapat menjadi sumber hadirnya nilai ekonomis bagi pemegang jabatan. Dalam perspektif persaingan bahkan hal tersebut berpotensi menjadi *entry barrier* bagi setiap penerbit untuk menerbitkan bukunya.

Selain itu, seharusnya tugas ini menjadi tugas Pemerintah yang seluruh biayanya ditanggung Pemerintah, sehingga tidak membebani penerbit dan menjadi insentif tersendiri bagi penerbit. Temuan KPPU, memperlihatkan masih ada keluhan pelaku usaha, terutama pelaku usaha kecil yang sangat rentan terhadap ekonomi biaya tinggi. Tetapi beberapa penerbit juga menyampaikan bahwa kondisi aktual saat ini jauh lebih baik dibanding sebelumnya. Bahkan melalui BSNP, beberapa penerbit bisa mendapatkan akreditasi buku oleh BSNP tanpa keluar biaya. Hal ini mencerminkan bahwa perkembangan akreditasi buku oleh BSNP mulai sesuai harapan.



---

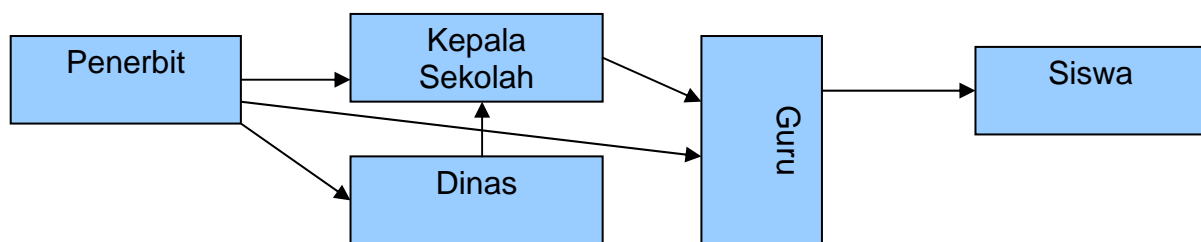
### 7.2.2 Distorsi Hubungan Penerbit – Toko Buku - Konsumen

Sebagaimana dicerminkan oleh sistem ideal yang diatur Pemerintah, hubungan terpenting adalah bagaimana agar buku sampai di tangan konsumen melalui mekanisme bersaing dengan melibatkan pasar, dalam hal ini toko buku. Melalui mekanisme inilah persaingan usaha yang sehat akan terjadi antar penerbit. Dua elemen utama persaingan yakni kualitas dan harga buku akan menjadi lahan eksploitasi penerbit buku.

Tetapi sayangnya justru dalam model hubungan inilah distorsi terbesar terjadi. Hubungan ideal yang diinginkan Pemerintah tidak pernah dapat diwujudkan. Distorsi yang terjadi adalah dengan munculnya jalur-jalur distribusi baru sebagaimana diperlihatkan dalam gambar 2 di bawah ini.

Gambar 2

Distorsi Hubungan Penerbit – Toko Buku - Konsumen



Jalur tersebut pada umumnya mengedepankan pendekatan penerbit terhadap personal yang dianggap memiliki kemampuan untuk menentukan buku yang akan digunakan sekolah dari mulai guru, kepala sekolah dan komite sekolah bahkan sampai kepala dinas di setiap wilayah. Gambaran distorsi sistem tersebut adalah sebagai berikut.

#### 7.2.2.1 Jalur Penerbit – Kepala Sekolah – Guru - Siswa

Dalam jalur ini muncul dua asumsi utama. Pertama adalah bahwa guru merupakan penentu buku yang digunakan siswa. Tidak mungkin siswa menggunakan buku yang tidak menjadi acuan gurunya dalam proses pembelajaran.

Asumsi kedua adalah bahwa guru merupakan bagian dari sekolah, di mana penentu kebijakan adalah kepala sekolah (dibantu

---

komite sekolah). Bahkan di beberapa daerah keberadaan kepala sekolah sangat sentral dalam pengaturan sekolah.

Dalam beberapa prakteknya jalur ini dipersingkat menjadi hanya penerbit – guru – siswa. Hal ini terjadi pada sekolah di mana wibawa kepala sekolah tidak terlalu besar, di mata para guru atau di sekolah yang kepala sekolahnya yang memberikan kewenangan kepada gurunya untuk masing-masing dapat menentukan buku teks pelajaran yang akan digunakan.

Mencermati kondisi ini maka pendekatan kepada kepala sekolah yang kemudian selanjutnya akan menugaskan guru dalam menentukan buku yang digunakan sekolah, menjadi sasaran penerbit. Hal tersebut jelas-jelas merupakan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur Pemerintah.

Tawaranpun akhirnya diberikan kepada kepala sekolah dalam bentuk diskon harga buku yang mencapai 30-40%. Diskon ini sesungguhnya juga merupakan diskon yang tadinya diberikan penerbit kepada toko buku. Besarnya diskon ini pada akhirnya jatuh ke tangan personal kepala sekolah atau beberapa guru.

Dalam konteks ini, persaingan memperebutkan pengaruh kepala sekolah dan guru pada akhirnya hanya mengalihkan diskon 30-40% harga buku kepada beberapa personal saja, bukan pada siswa sebagai konsumen akhir. Persaingan tidak berwujud dalam bentuk hadirnya harga buku yang lebih terjangkau oleh siswa.

Siswa sebagai konsumen dalam konteks ini juga tertutup kebebasannya untuk dapat memilih beberapa buku yang sesungguhnya dapat dibeli dengan bebas oleh mereka di toko buku, yang menyediakan beberapa buku yang sudah terakreditasi oleh BSNP.

#### **7.2.2.2 Jalur Penerbit – Kepala Dinas – Kepala Sekolah – Guru - Siswa**

Jalur ini adalah pengembangan dari jalur sebelumnya, di mana penerbit mencari pihak yang memiliki kewenangan lebih tinggi dari kepala sekolah. Dalam hal inilah, khususnya untuk sekolah negeri, peran kepala dinas sangat besar. Bagaimanapun kepala dinas memiliki

---

posisi sentral dalam lembaga struktural pendidikan nasional. Merekalah yang melakukan pengaturan berbagai aspek pendidikan nasional di setiap wilayah/daerah. Salah satu di antaranya adalah kewenangan mengatur kepala sekolah.

Beberapa kasus yang muncul dalam industri buku, memberikan penjelasan kepada kita bagaimana beberapa kepala otoritas pendidikan di daerah, dapat dengan mudah menyalahgunakan kekuasaannya terkait dengan distribusi buku teks pelajaran.

Penerbit secara langsung melakukan pendekatan kepada kepala otoritas pendidikan di setiap wilayah, yang kemudian dengan serta merta menentukan buku-buku teks pelajaran yang akan digunakan di wilayah tersebut. Akibat dari kondisi ini kepala sekolah dan guru di wilayah tersebut, tidak memiliki kewenangan dan kebebasan menentukan pilihan terhadap buku yang akan digunakan oleh siswanya.

Daya tawar penerbit kepada kepala otoritas pendidikan datang dari diskon buku 30-40%, yang biasanya diberikan kepada toko buku. Bisa dibayangkan keuntungan yang akan diperoleh personal kepala otoritas pendidikan di daerah, mengingat banyaknya jumlah sekolah dan siswa di daerah tersebut.

Pada akhirnya, kembali siswa sebagai konsumen menjadi korban yang tidak lagi memiliki pilihan terhadap buku yang akan digunakannya dengan harga yang seharusnya 30-40% lebih murah, atau mungkin hanya 10-20 % apabila keuntungan toko buku diperhitungkan.

### **7.2.2.3 Jalur Penerbit – Guru - Siswa**

Jalur ini adalah terobosan yang sangat ideal bagi penerbit, karena pendekatan langsung dilakukan kepada otoritas penentu buku yang akan menjadi acuan siswa dalam berbagai mata pelajaran. Sama dengan jalur sebelumnya, jalur ini datang dari asumsi awal bahwa tidak mungkin seorang siswa menggunakan buku yang bukan acuan gurunya.

Dalam jalur ini guru menjadi pihak yang menerima diskon personal sekitar 30-40% dari harga buku. Banyak pihak yang kemudian

---

tutup mata terhadap sistem ini, dengan anggapan guru saat ini kurang dihargai dari sisi renumerasi, sehingga wajar melakukan hal tersebut.

Dalam sistem ini juga, siswa sebagai konsumen tidak memiliki pilihan kecuali mengikuti perintah gurunya untuk membeli buku yang akan digunakan sebagai sarana pelajaran yang akan diajarkannya.

### **7.3 Lemahnya Kebijakan**

Apabila kita melihat fenomena di lapangan, maka deviasi (penyimpangan) proses bisnis yang terjadi dalam industri buku sangat lebar dibandingkan dengan sistem idealnya. Bahkan apa yang terjadi di lapangan seolah menggambarkan tidak adanya kebijakan yang berfungsi dalam industri buku Indonesia. Kebijakan pada akhirnya hanya menjadi macan kertas yang tidak memiliki fungsi sama sekali.

PM No 11 Tahun 2005, semangat pengaturan substansinya apabila dilihat dari perspektif persaingan sudah sangat baik, tetapi memiliki beberapa kelemahan dalam implementasinya. Beberapa di antaranya adalah tidak jelasnya interpretasi terhadap beberapa pengaturan di dalamnya.

Berikut adalah beberapa analisis terhadap kebijakan di industri buku nasional.

#### **7.3.1 Interpretasi Definisi Pasar**

Dalam beberapa kesempatan Menteri Pendidikan Nasional menyatakan bahwa yang dimaksud pasar dalam pasal 8 ayat 3 PM No 11 Tahun 2005 yang berbunyi “*untuk memiliki buku teks pelajaran, peserta didik atau orangtua/walinya membelinya di pasar*” adalah toko buku. Sayangnya dalam beberapa kesempatan definisi pasar tersebut sering diinterpretasikan berbeda oleh berbagai kalangan dengan berbagai kepentingan.

Oleh penerbit pasar diinterpretasikan sebagai konsumen akhir di mana para siswalah yang menjadi target. Oleh karena itu menurut mereka terdapat kebebasan yang dapat dilakukan oleh penerbit untuk meraih pasar tersebut, termasuk melalui berbagai jalur distribusi yang oleh Pemerintah dianggap ilegal karena tidak sesuai dengan sistem ideal yang diinginkan oleh Pemerintah.

Kondisi ini, sekali lagi memberikan penjelasan kepada kita bahwa kebijakan di Indonesia, harus dengan tegas dan jelas mengatur sebuah definisi sehingga tidak menimbulkan multi interpretatif. Definisi pasar yang dimaksud

---

dalam PM No 11 Tahun 2005 tampaknya harus diatur lebih lanjut dengan menegaskan bahwa satu-satunya pasar yang dimaksud adalah toko buku, sehingga tidak dimanfaatkan oleh berbagai kalangan dengan kepentingannya.

### 7.3.2 Lemahnya Implementasi

Berkaca kepada berbagai kebijakan yang tidak berfungsi sempurna di Indonesia, maka tampaknya hal tersebut juga yang terjadi dalam industri buku ini. PM 11 Tahun 2005 benar-benar hanya menjadi hiasan belaka. Implementasi di lapangan masih sangat jauh dari harapan.

Beberapa kelemahan yang sangat menonjol antara lain adalah *pertama*, tidak tersedianya sarana untuk mengimplementasikan sistem ideal yang diinginkan oleh Menteri Pendidikan. Dalam hal ini, yang sangat menonjol adalah ketiadaan toko buku di berbagai daerah, sehingga menjadi mustahil sebuah sistem yang mensyaratkan toko buku sebagai sarana akhir distribusi buku teks pelajaran menjadi terlaksana.

Bahkan yang sangat tragis toko buku jumlahnya kini sudah menyusut dari tadinya sekitar 5.000-an menjadi hanya sekitar 2.000-an dan itupun terkonsentrasi di Pulau Jawa.

Kondisi ini menjadi gambaran bahwa keberadaan kebijakan tersebut patut dipertanyakan. Sesungguhnya apa yang hendak dicapai oleh kebijakan tersebut, apakah sebuah sistem ideal yang pencapaiannya dilakukan secara gradual. Ataukan sebuah perubahan drastis ke dalam sistem ideal yang diinginkan meskipun faktanya sangat jauh dari potensi untuk berhasil.

Melihat fakta ini, maka tampak bahwa kehadiran kebijakan seolah tidak mempertimbangkan kondisi riil bahwa toko buku kini merupakan sesuatu yang langka di Indonesia. Barangkali problem yang muncul saat ini tidak akan menjadi masalah besar apabila Pemerintah juga memiliki program yang terkait dengan pengembangan toko buku sehingga pada akhirnya pengaturan dalam distribusi buku yang ideal dapat diimplementasikan.

*Kedua* lemahnya proses pengawasan dalam implementasi kebijakan tersebut. Pasal 11 PM 11 Tahun 2005 menyatakan bahwa :

- (1) Pengawasan terhadap pengadaan buku teks pelajaran dilakukan oleh pengawas fungsional, komite sekolah, dan/atau masyarakat.

---

(2) Pengawas fungsional, komite sekolah, dan/atau masyarakat melaporkan kepada pejabat yang berwenang apabila menemukan penyimpangan dalam pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Apabila kita melihat gambaran pasal tersebut, sangat jelas bahwa proses pengawasan berada pada tataran yang minimal. Hal ini diperparah oleh tidak adanya peraturan pelaksana, sehingga penjabaran dalam pasal 11 sulit untuk dilaksanakan. Tidak jelas siapa yang dimaksud pejabat fungsional dalam pasal tersebut, dalam jabatan struktural Kementerian Pendidikan Nasional. Juga belum begitu jelas seperti apa bentuk laporan yang dilakukan oleh pejabat fungsional. Juga bentuk *standard operation procedure* (SOP) dan form-form yang harus diimplementasikan dalam rangka pengawasan tersebut.

Hal ini juga diperparah oleh tidak jelasnya hubungan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah dalam proses bisnis distribusi buku. Dalam tataran hubungan keduanya, pengaturan tentang industri buku juga seolah tugas pusat berhenti pada proses pengeluaran peraturan. Setelah itu siapa yang bertugas menjalankan peraturan tersebut tidak begitu jelas, terutama terkait dengan proses pengawasannya sebagaimana dijelaskan di atas.

Pemerintah Daerah saat ini sering merasa bukan lagi sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Pusat, sehingga tidak sedikit kebijakan Pemerintah Pusat yang diabaikan. Apabila melihat fenomena umum tersebut, maka kebijakan buku ini, menjadi salah satu korban dari buruknya hubungan tersebut.

Ketiadaan aturan pelaksana ini pada akhirnya menyebabkan pelanggaran peraturan tentang distribusi buku terjadi dengan masal. Beberapa pihak terkait kemudian sepertinya "memahami" pola yang terjadi saat ini dengan mendalilkan pada rendahnya tingkat kesejahteraan guru, sehingga pengadaan buku dianggap sebagai "sampingan" untuk menambah penghasilan guru yang tidak memadai. Tidaklah mengherankan bila terjadi disfungsi sistem secara keseluruhan.

**Ketiga**, yang menjadi titik lemah adalah tidak jelasnya sistem yang memberikan sanksi terhadap pelanggar aturan menteri. Dalam pasal 12 disebutkan bahwa :

---

(1) Guru, tenaga kependidikan, satuan pendidikan, atau komite sekolah yang terbukti memaksa dan/atau melakukan penjualan buku kepada peserta didik dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(2) Penerbit yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri ini, dikenakan sanksi administratif oleh Menteri berupa pencabutan rekomendasi hasil penilaian.

Pasal ini dengan jelas menyatakan adanya sanksi sesuai peraturan perundangan yang berlaku terhadap pelaksana dan pejabat struktural pendidikan Pemerintah serta penerbit yang melakukan pelanggaran terhadap sistem yang diinginkan oleh Pemerintah. Tetapi seperti apa SOP implementasi aturan tersebut ternyata tidak jelas. Akibatnya di lapangan hampir tidak ada pernah ada sanksi yang dikeluarkan oleh Menteri Pendidikan Nasional, di tengah pelanggaran sistem yang sangat masif. Sekali lagi hal ini membuktikan bahwa sistem hanya sebuah konsep di atas kertas.

Permasalahan lain yang muncul adalah sanksi bagi penerbit dari Menteri Pendidikan Nasional yang hanya terbatas pada pencabutan rekomendasi penilaian terhadap buku yang akan diedarkan. Apabila kita memperhatikan paparan sebelumnya yang menyatakan bahwa buku yang terakreditasi jumlahnya masih sedikit, maka dipastikan bahwa sanksi ini juga hanya bisa diterapkan secara terbatas. Padahal masih ada puluhan atau ratusan buku lain yang dijual penerbit, yang tidak melalui akreditasi.

Dalam hal ini perlu difikirkan untuk mengkaji adanya korelasi antara sanksi dengan SIUP Penerbit yang diterbitkan oleh Departemen Perdagangan sehingga sanksi akan benar-benar memiliki dampak ekonomi yang signifikan bagi penerbit yang dapat membuat efek jera kepadanya.

Keterlibatan departemen Perdagangan juga mungkin patut diperhatikan, mengingat permasalahan yang terjadi adalah pada distribusi buku yang sesungguhnya sudah masuk wilayah niaga dari buku sebagai komoditas. Departemen Perdagangan memiliki pengalaman yang jauh lebih banyak dalam menangani aspek perdagangan berbagai komoditas. Hal ini tentu saja dengan memperhatikan karakteristik utama buku yang sangat berbeda dengan komoditas yang lainnya.

---

#### 7.4 Kebijakan Harga

Dalam penentuan harga buku, hanya harga buku dengan program BOS yang ditetapkan oleh Pemerintah, yakni Rp 22.000/buah untuk tahun anggaran 2007. Selain itu, harga buku diserahkan sepenuhnya kepada penerbit melalui mekanisme pasar. Hanya saja menjadi sebuah persoalan ketika harga yang ditetapkan Penerbit ternyata dirasakan mahal oleh konsumen, dalam hal ini siswa.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pada umumnya harga buku ditetapkan penerbit berdasarkan biaya produksi dan marjin yang ingin dicapai. Harga buku ini kemudian akan dinegosiasikan dengan distributor untuk didistribusikan. Setiap level distribusi akan mendapat marjin, sesuai dengan jenjang distribusinya. Pada akhirnya buku akan dijumpai konsumen di toko buku. Toko buku memiliki marjin yang paling besar dalam jejaring distribusi. Penerbit biasanya memberikan 30-40 % dari harga buku yang tertera pada sampul buku kepada toko buku.

Kecuali penentuan harga buku melalui program BOS, kebijakan Pemerintah terkait dengan harga buku hanya terbatas kepada penetapan kewajiban kepada penerbit untuk mencantumkan harga eceran akhir dari buku dalam sampul. Sepenuhnya penentuan harga diserahkan kepada mekanisme pasar. Harga dalam sampul seolah menjadi harga eceran tertinggi (HET) yang ditetapkan oleh penerbit.

Penetapan HET sesungguhnya merupakan sesuatu yang umum terjadi, dan merupakan upaya Pemerintah untuk menghindari terjadinya eksploitasi konsumen/siswa oleh penerbit buku/rantai distribusi buku. Tetapi apabila kita memperhatikan munculnya potensi terjadinya struktur oligopoli dalam industri buku teks pelajaran, maka kebijakan tersebut dirasakan kurang tepat karena dalam kebijakan tersebut penerbitlah yang menetapkan harga eceran tertinggi bukan Pemerintah.

Dalam konsep *price cap*, seharusnya Pemerintahlah yang menetapkan HET. Tetapi dalam perjalanannya, penetapan HET ini harus disertai dengan upaya membuka industri buku seluas-luasnya untuk melakukan penguatan persaingan antar penerbit dan jalur distribusi buku sehingga pada akhirnya akan menciptakan kompetisi yang bermuara pada turunnya harga buku di tangan konsumen.

Batas atas harga (atau harga eceran tertinggi (HET)) memang merupakan sarana kontrol untuk menghindari terjadinya eksploitasi konsumen. Dalam konsep tersebut, persaingan tetap terjadi meskipun terbatas pada upaya-upaya melakukan efisiensi dengan batasan harga batas atas. Konsep ini memang sangat tepat digunakan



---

dalam industri yang cenderung oligopoli yang dapat dengan mudah disalahgunakan dalam bentuk kartel ataupun pengaturan lainnya yang bermuara pada eksploitasi konsumen melalui harga produk yang tinggi.

Konsep batas atas harga misalnya diimplementasikan di industri penerbangan. Keberhasilan tidak hanya terletak pada upaya penetapan batas atas tarif, tetapi juga pada upaya melakukan penguatan persaingan dengan terus membuka industri buku terhadap kehadiran pelaku usaha baru.

Hanya saja implementasi kebijakan penetapan batas atas, memerlukan kejelian Pemerintah untuk dapat merumuskan tingkat harga yang dianggap sebagai batas wajar agar konsumen tidak dieksploitasi. Dalam hal ini, maka menjadi tuntutan agar Pemerintah juga memiliki *sense of book industry pricing*, sehingga ketika batas atas harga ditentukan tidak timbul gejolak. Memang setiap penetapan harga buku pasti akan melahirkan kontroversi, di mana konsumen akan selalu berteriak apabila harga dianggap terlalu mahal sementara penerbit akan senantiasa menyatakan bahwa harga buku sangat rendah dan tidak menguntungkan secara bisnis. Dalam hal terjadinya *trade off* tersebut, maka Pemerintah harus berketetapan untuk berpihak kepada konsumen atau siswa.

Dari kebijakan yang tersedia saat ini di mana Pemerintah hanya mewajibkan penerbit mencantumkan harga pada setiap sampul buku, maka potensi terjadinya eksploitasi konsumen menjadi sangat besar. Hal tersebut karena dalam prakteknya harga yang dicantumkan dapat lebih tinggi dari yang seharusnya.

Hal tersebut kemudian diperparah oleh munculnya distorsi sistem yang berlaku saat ini. Persaingan yang diharapkan menekan harga buku lebih rendah yang akan diterima oleh konsumen/siswa dalam prakteknya tidak pernah terjadi. Hasil-hasil efisiensi yang dilakukan penerbit dan distributor pada akhirnya jatuh ke tangan "penentu" judul buku di setiap sekolah, dalam hal ini adalah guru, kepala sekolah atau pejabat struktural pendidikan lainnya yang memiliki kewenangan yang dapat mendistorsi proses pemilihan buku untuk siswa di sekolah.

Persaingan yang terjadi saat ini adalah para penerbit senantiasa berupaya memberikan diskon setinggi-tingginya bagi pihak-pihak tersebut. Dari berbagai pihak yang dilibatkan dalam penelitian KPPU diperoleh informasi bahwa diskon bisa mencapai 30-40% dari harga buku. Tentu saja besaran tersebut dirasakan sangat

---

tinggi dan seharusnya bisa menjadi sarana turunnya harga buku paling tidak sekitar 10-30% apabila distribusi akhir diperkirakan mendapatkan margin 10%.

Apabila diperhatikan secara seksama, maka harga buku yang tinggi dalam industri buku ini justru disebabkan oleh tidak berfungsinya sistem ideal yang diinginkan Pemerintah yang dapat menjadi sarana persaingan antar pelaku usaha di industri buku (penerbit, distributor dan toko buku). Kegagalan mekanisme pasar bekerja dalam industri ini pada akhirnya malah memiliki nuansa korupsi, melalui penyalahgunaan kewenangan pejabat struktural dan pelaksana dalam sistem pendidikan Indonesia.

### **7.5 Potensi Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Industri Buku**

Kondisi aktual dalam industri buku sebagaimana dipaparkan sebelumnya, memperlihatkan kondisi yang sangat dinamis meskipun berada dalam koridor yang tidak diinginkan oleh Pemerintah. Dinamisnya industri buku tampak dari terus bermunculannya pelaku usaha dalam industri tersebut, dengan berbagai skala kemampuan.

Persaingan dalam industri buku, memang pada akhirnya menghasilkan persaingan yang juga tidak berada dalam koridor persaingan antar pelaku usaha sebagaimana yang diinginkan oleh prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, di mana persaingan akan menghasilkan kinerja industri yang lebih baik dari waktu ke waktu dengan ukuran tingkat keuntungan yang dirasakan oleh konsumen pengguna buku tersebut. Hal ini antara lain muncul dalam bentuk harga yang murah, kualitas yang meningkat, di mana kombinasi keduanya akan menghasilkan pilihan yang beragam.

Dalam industri buku, yang terjadi saat ini adalah munculnya sistem yang justru kolusif, di mana keuntungan yang seharusnya diterima masyarakat atau konsumen dirampas oleh personal-personal yang memiliki kewenangan dalam proses penentuan judul buku yang akan digunakan siswa di suatu sekolah.

Sementara itu beberapa perilaku yang berpotensi bertentangan dengan UU No 5 Tahun 1999 dalam industri buku berdasarkan pengumpulan data yang dilakukan selama proses penelitian adalah sebagai berikut :

---

**a. *Potensi terjadinya kartel***

Dilihat dari struktur industri buku teks pelajaran yang cenderung oligopoli, menyebabkan potensi pengaturan oleh pelaku usaha bisa terjadi dengan mudah. Potensi inilah barangkali yang saat ini justru menjadi potensi persaingan usaha tidak sehat terbesar yang ada dalam industri buku.

Di beberapa wilayah, penerbit-penerbit yang memiliki judul buku yang telah diakreditasi oleh BSNP, memiliki kesempatan untuk melakukan pengaturan dengan melakukan kerjasama untuk menyuplai buku ke sekolah. Hal ini antara lain dijumpai di beberapa wilayah dalam bentuk konsorsium. Beberapa penerbit melakukan kerjasama untuk memasok buku ke sekolah-sekolah di suatu wilayah dengan menetapkan beberapa pengaturan antara lain :

1. Alokasi buku yang dipasok oleh setiap penerbit
2. Penentuan sekolah yang akan dipasok (pembagian wilayah)
3. Penetapan harga yang akan diberikan ke siswa (termasuk diskon yang diberikan kepada personal yang memiliki kewenangan dalam penentuan harga buku).
4. Tidak melakukan pemasokan kepada toko buku untuk dijual kepada umum, sehingga masyarakat pengguna/siswa tidak memiliki pilihan kecuali harus membelinya dari penerbit/distributor

Model ini jelas-jelas merupakan kartel, dan terkadang justru difasilitasi oleh pejabat struktural pendidikan terutama untuk buku-buku yang dibiayai oleh BOS atau dana-dana APBD.

Potensi ini semakin besar terjadi mengingat masih terbatasnya kemampuan penerbit untuk memasok buku-buku di sekolah, terutama di luar pulau Jawa, di mana hampir tidak ada penerbit di sana melainkan hanya kantor perwakilan pemasaran dari penerbit yang ada di Pulau Jawa. Untuk mengoptimalkan pasar, maka proses pembuatan konsorsium sering menjadi jalan untuk secara bersama-sama mengeksploitasi pasar.

**b. *Potensi terjadinya Penyalahgunaan Posisi Dominan***

Sebagaimana dijelaskan bahwa dari sekitar 700-an penerbit, saat ini hanya ada sekitar 10 penerbit yang memiliki kemampuan dalam skala yang sangat besar. Bahkan boleh jadi penerbit-penerbit inilah yang selama ini mendominasi proses pemasaran buku teks pelajaran.

---

Kemampuan kapital mereka yang lebih baik, sepertinya memberikan amunisi yang tidak terbatas untuk melakukan berbagai upaya mengeliminasi pesaing-pesaing yang umumnya terdiri dari penerbit yang berada dalam kelompok usaha menengah dan kecil.

Hal paling signifikan adalah dilakukan dengan melakukan pendekatan kepada personal yang memiliki posisi yang bersentuhan dengan penentuan judul buku yang akan digunakan siswa di suatu sekolah sebuah wilayah. Tawaran finansial yang mereka tawarkan kepada personal tersebut, pada akhirnya menjadi alat yang paling efektif untuk menciptakan *entry barrier* dalam bentuk tidak direkomendasikannya buku-buku lain selain buku penerbit pemegang posisi dominan tersebut.

Hal lain yang juga menjadi masalah adalah kemampuan pelaku usaha besar untuk memasok buku satu paket kebutuhan murid dalam satu semester pelajaran, sementara pelaku usaha menengah dan kecil hanya terbatas pada buku-buku tertentu. Dalam hal inilah terkadang potensi munculnya *predatory pricing* muncul, di mana buku yang jenisnya sama diturunkan harganya sehingga pesaing tidak memiliki kemampuan bersaing sementara buku lainnya dihargai dengan harga biasa bahkan sangat mungkin lebih mahal (kecuali buku BOS yang harganya ditetapkan Pemerintah). Meskipun begitu, kembali yang dimaksud dengan *predatory pricing* di sini, terletak pada besaran diskon yang akan diterima personal penentu judul buku di suatu sekolah bukan pengertian *predatory pricing* dalam sebagaimana dikenal dalam perspektif persaingan.

## **7.6 Pengaturan Melalui Peraturan Perundangan yang lebih Tinggi**

Mencermati tidak efektifnya implementasi kebijakan perbukuan yang diatur dalam Peraturan Menteri tersebut di atas, maka patut untuk dipertimbangkan sebuah pengaturan yang bersifat lebih mengikat dan memaksa semua pihak terkait untuk mengimplementasikannya. Hal tersebut sangat penting, mengingat pengaturan dalam industri buku sangat strategis perannya dalam sistem pendidikan nasional.

Bentuk pengaturan yang lebih tepat adalah dengan Undang-undang perbukuan sebagai sebuah komitmen dari seluruh bangsa ini untuk menjadikan perbukuan nasional sebagai sektor yang strategis perannya bagi kemajuan bangsa. Melalui sebuah undang-undang perbukuan, maka langkah pembenahan industri buku

---

Indonesia akan semakin mendapatkan kepastian hukum, dan tidak bisa pihak-pihak yang terkait menolak implementasinya mengingat sanksinyapun diatur dengan tegas di dalamnya. Hal ini sekaligus akan mengakhiri sebuah era di mana kebijakan buku seperti macan kertas, yang diterbitkan hanya untuk dilanggar secara massal.

Alternatif lain yang muncul adalah dengan melakukan pengaturan melalui Peraturan Pemerintah, hanya saja keberadaan peraturan pemerintah ini harus dilandaskan pada adanya UU pendidikan yang memerintahkan dibuatnya PP perbukuan nasional.

Apapun bentuk pengaturannya, dari implementasi yang terjadi saat ini, maka pengaturan dalam bentuk peraturan perundangan yang memiliki daya ikat tinggi bagi para pihak terkait dalam industri perbukuan diharapkan dapat mendorong munculnya komitmen untuk mengelola industri lebih baik dari waktu ke waktu.

## **8. KESIMPULAN**

Berdasarkan paparan di atas, maka akhirnya penelitian KPPU terhadap kebijakan Pemerintah dalam industri perbukuan dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut :

1. Struktur industri buku saat ini cukup kompetitif, hal tersebut terlihat dari jumlah penerbit yang mencapai 700-an. Tetapi sayangnya jumlah penerbit tersebut terkonsentrasi di pulau Jawa, meskipun dengan pertimbangan yang wajar bahwa pasar terbesar buku memang ada di Pulau Jawa. Dari jumlah tersebut, juga kemudian terbagi ke dalam kelompok penerbit usaha besar, menengah dan kecil. Dari jumlah tersebut pelaku usaha yang secara reguler menerbitkan buku juga sangat terbatas, yakni hanya 30 % saja. Kondisi ini menyebabkan industri buku juga cenderung berkembang dengan struktur oligopoli.
2. Struktur industri percetakan dan distribusi buku juga memperlihatkan hal yang tidak jauh berbeda, mengingat banyak penerbit juga memiliki percetakan dan distributor sendiri. Integrasi vertikal dianggap menjadi sebuah hal yang sangat menguntungkan bagi sebuah perusahaan buku nasional.
3. Sementara itu industri buku nasional yang dianggap sebagai ujung tombak pemasaran industri buku, perkembangannya justru semakin memprihatinkan. Apabila sebelumnya pada tahun 1990-an ada sekitar 5.000 toko buku, maka kini jumlah toko buku susut menjadi sekitar 2.000 saja. Susutnya toko buku disebabkan kecilnya insentif bagi pelaku usaha untuk mendirikan toko buku, di

---

samping semakin tidak menariknya usaha toko buku. Tersisihnya usaha toko buku lebih banyak disebabkan oleh hadirnya pemasaran-pemasaran langsung yang dilakukan penerbit yang dalam perspektif Pemerintah justru bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

4. Sistem industri perbukuan yang diinginkan oleh Pemerintah sebagaimana diatur dalam PM No 11 Tahun 2005 sesungguhnya merupakan sebuah sistem yang sangat selaras dengan prinsip-prinsip persaingan usaha sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999. Sistem tersebut mengedepankan terbukanya industri perbukuan yang akan mendorong hadirnya persaingan usaha yang sehat antar pelaku usaha di setiap lini dari mulai penerbit sampai dengan toko buku. Selain itu kebijakan tersebut juga mengatur agar tidak ada distorsi dalam pelaksanaannya dengan mengatur pihak-pihak yang tidak boleh terlibat dalam industri buku teks pelajaran.
5. Dalam prakteknya ternyata distorsi terhadap sistem yang diinginkan oleh Pemerintah terjadi dengan masal. Hampir tidak ada sistem ideal sebagaimana yang diinginkan. Dalam beberapa bagian potensi distorsi sistem, telah dapat diatasi dengan baik. Misalnya distorsi dalam penilaian kualitas buku yang dilakukan oleh BSNP.
6. Distorsi paling parah justru terjadi saat distribusi buku dilakukan. Sistem yang mengedepankan toko buku sebagai ujung tombak distribusi hampir tidak berfungsi sama sekali. Ada beberapa distorsi terhadap jalur ideal (penerbit – distributor – toko buku – siswa) yang terjadi dalam bentuk jalur-jalur sebagai berikut :
  - a. Jalur Penerbit – Kepala Sekolah – Guru - Siswa
  - b. Jalur Penerbit – Kepala Dinas – Kepala Sekolah – Guru - Siswa
  - c. Jalur Penerbit – Guru - Siswa
7. Distorsi tersebut terjadi karena :
  - a. **Lemahnya kebijakan**  
Beberapa kelemahan kebijakan yang terjadi adalah sebagai berikut :
    1. Munculnya definisi pasar yang multi interpretatif, sehingga diterjemahkan tidak sebagai toko buku sebagaimana diinginkan Kementerian Pendidikan Nasional. Setiap pihak menerjemahkannya sesuai dengan kepentingannya masing-masing.

- 
2. Tidak adanya petunjuk pelaksanaan implementasi kebijakan tersebut yang menyebabkan tidak jelasnya implementasi di lapangan. Hal ini diperparah oleh kondisi pasca otonomi daerah, di mana kebijakan pusat sering diabaikan begitu saja.

**b. Lemahnya Implementasi**

Lemahnya implementasi di lapangan disebabkan oleh berbagai permasalahan :

1. Kebijakan ini dibuat tanpa sebuah dasar yang kuat dan komprehensif dari kondisi aktual di lapangan. Hal paling parah adalah tidak tersedianya sarana dan prasarana untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal ini misalnya terlihat dari tidak adanya toko buku di berbagai wilayah, sehingga mengimplementasikan kebijakan menjadi mustahil. Di sisi lain, juga tidak terlihat sebuah skema jangka panjang Pemerintah terkait dengan toko buku tersebut. Akibatnya situasi stagnan dengan peran toko buku yang semakin menyusut justru semakin banyak terjadi. Dapat disimpulkan bahwa kebijakan tidak selaras dengan kondisi lapangan bahkan dapat dikatakan sampai saat ini dapat dikatakan, tidak upaya khusus yang dilakukan oleh Pemerintah untuk menentukan target sistem industri buku yang dituju.
2. Lemahnya pengawasan terhadap implementasi kebijakan tersebut. Tidak jelas siapa yang seharusnya melakukan tersebut, yang jelas di lapangan tim tidak menemukan fungsi-fungsi tersebut dijalankan. Dalam kebijakan disebutkan bahwa yang bertugas melaksanakan tugas adalah pengawas fungsional, komite sekolah, dan/atau masyarakat. Tetapi tidak jelas SOPnya seperti apa. Hal tersebut diperparah oleh tidak harmonisnya hubungan Pusat dan Daerah. Daerah tidak lagi merasa sebagai perpanjangan dari Pendidikan Nasional. Pada akhirnya pelanggaran terhadap kebijakan yang diinginkan Pemerintah berlangsung secara massal dan pihak-pihak dari pejabat struktural dan pelaksana pendidikan mendapat justifikasi dari rendahnya pendapatan gaji mereka.

- 
3. Tidak jelasnya sistem sanksi membuat pelanggaran sehebat apapun terhadap sistem yang diinginkan Pemerintah tidak akan diberi sanksi, sehingga tidak ada efek jera bagi para pelakunya.
  8. Dalam hal penetapan harga buku, Pemerintah hanya menetapkan harga buku untuk BOS saja. Sementara untuk buku lain diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Kebijakan yang terkait dengan harga buku adalah hanya sebatas ketentuan agar penerbit mencantumkan harga buku dalam sampul buku. Apabila memperhatikan struktur industri yang cenderung bergerak ke arah oligopoli, maka kebijakan ini akan sangat mengkhawatirkan. Biasanya kebijakan yang tepat adalah dengan membuat batas atas harga, untuk menghindari eksploitasi konsumen.
  9. Persaingan dalam industri buku dengan sistem yang berlaku saat ini hanyamelahirkan sebuah persaingan semu. Di mana harga buku yang sesungguhnya dapat diciptakan dengan murah tidak bisa jatuh ke tangan konsumen, tetapi hanya jatuh ke tangan distributor akhir dalam hal ini umumnya adalah pejabat dan pelaksana pendidikan. Persaingan yang menghasilkan efisiensi tidak akan sampai ke tangan konsumen, karena penerbit berlomba-lomba memperbesar diskon kepada jalur akhir distribusi.
  10. Dalam industri buku yang berkembang saat ini, beberapa potensi persaingan usaha tidak sehat bermunculan. Beberapa potensi persaingan usaha tidak sehat tersebut adalah :
    - a. Potensi terjadinya kartel antar penerbit melalui konsorsium
    - b. Potensi terjadinya penyalahgunaan posisi dominan
  11. Memperhatikan tidak optimalnya implementasi kebijakan perbukuan nasional saat ini, maka upaya pengaturan dengan menggunakan peraturan perundangan yang lebih tinggi dapat menjadi salah satu solusi. Hal tersebut antara lain dapat diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.

## **9. REKOMENDASI**

Berdasarkan paparan di atas, maka terhadap perkembangan industri buku ini KPPU dapat menyampaikan beberapa saran pertimbangan dengan substansi saran pertimbangan sebagai berikut :



- 
1. KPPU memberikan apresiasi kepada Pemerintah yang telah mencoba mengembangkan kebijakan yang lebih kondusif terhadap persaingan usaha yang sehat dalam industri buku. Tetapi KPPU melihat bahwa implementasi kebijakan yang terjadi saat ini jauh dari harapan. Kondisi aktual memperlihatkan bahwa pengaturan hanya berhenti pada tataran kebijakan, tetapi implementasinya sangat jauh dari harapan.
  2. Mencermati kondisi ini, maka KPPU mendorong agar Pemerintah terus mengembangkan kebijakan yang mendorong ke arah persaingan usaha yang sehat dalam industri buku melalui beberapa cara antara lain :
    - a. Mengembangkan program-program turunan dari kebijakan yang telah dibuat saat ini. Hal tersebut antara lain :
      - i. Pengaturan yang lebih teknis dari kebijakan yang telah ada sehingga jelas SOP implementasi kebijakan menuju sistem yang diinginkan oleh Pemerintah.
      - ii. Mengembangkan program yang intensif terkait dengan toko buku yang menjadi ujung tombak dalam pengembangan industri buku sebagaimana yang diinginkan Pemerintah
    - b. Menegakan sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar ketentuan pengembangan sistem buku nasional yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.
  3. Terkait dengan kebijakan harga buku nasional, mengingat saat ini potensi oligopoli dalam industri buku, maka untuk menghindari terjadinya eksploitasi konsumen Pemerintah dapat menetapkan batas atas harga buku untuk melengkapi kebijakan pengaturan pencantuman harga buku dalam sampul.
  4. Untuk mencegah terjadinya persaingan usaha tidak sehat Pemerintah, hendaknya tidak memfasilitasi terjadinya praktek-praktek pengaturan yang dilakukan oleh penerbit buku nasional.
  5. Dalam upaya memperbaiki efektivitas pengaturan, disarankan agar pengaturan perbukuan nasional menggunakan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini KPPU memandang pengaturan dalam bentuk Undang-Undang lebih tepat untuk dilakukan.
  6. Beberapa potensi persaingan usaha tidak sehat dalam industri perbukuan nasional akan menjadi bahan masukan bagi Direktorat Penegakan Hukum KPPU.