

DISTORSI PELAKSANAAN MONOPOLI BULOG: Studi Kasus Pengadaan Beras dan Tepung Terigu

A. Muhammad Asrun



Lengsernya Suharto dilatarbelakangi dengan krisis ekonomi yang ditandai dengan melonjaknya harga sembilan bahan pokok. Krisis tersebut, telah memicu kerusuhan sosial secara luas di beberapa kota di Jawa dan Sumatera pada tanggal 13-14 Mei 1998. Riset ini membuktikan ada distorsi terhadap implementasi monopoli BULOG untuk pengadaan beras dan tepung terigu, yaitu berupa pemberian hak eksklusif impor beras dan tepung terigu bagi perusahaan yang memiliki hubungan dekat dengan mantan presiden Soeharto. Pengadaan beras dan tepung terigu seharusnya dilakukan melalui mekanisme tender yang terbuka, sehingga akan tercapai harga yang kompetitif.

I. Pendahuluan

A. Perdebatan Soal Monopoli

Perdebatan masalah monopoli sebagai bagian dari pembahasan ekonomi dan hukum telah berlangsung sejak awal kemerdekaan Indonesia. Para pendiri republik ini menegaskan bahwa sistem ekonomi kita tidak boleh berlandaskan pada paham *free fight liberalism* ataupun *etatism*. Esensi perdebatan monopoli terletak pada dua kelompok pendapat, yaitu perlindungan praktek monopoli demi kepentingan rakyat banyak sebagai pengecualian dan pengaturan pelarangan praktek monopoli yang dilakukan sekelompok orang.

Pembahasan masalah monopoli juga dikaitkan dengan pemahaman terhadap konsep demokrasi ekonomi di Indonesia. Sebagai salah satu penggagas konsep demokrasi ekonomi Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) mengaitkan pemikiran demokrasi ekonomi de-

ngan pengaturan monopoli.¹ Menurut ISEI, "hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang."

ISEI hanya membenarkan monopoli oleh negara, yaitu dalam hal "...cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara."² Karena itu, menurut organisasi para ekonom ini, pelaksanaan monopoli negara harus dilaksanakan dengan pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat. Pengawasan ini bertitik tolak dari paham bahwa rakyat yang berdaulat atas jalannya negara, sementara pemerintah bertindak sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan demikian, ada relativisme atas pelaksanaan monopoli negara terhadap sumber daya alam.

Pengertian dan implikasi dari monopoli (swasta) dijabarkan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Partai Demokrasi Indonesia, bahwa:³

"(Monopoli dimengerti) sebagai hak dari satu orang atau satu badan usaha untuk memproduksi atau mendistribusikan barang dan jasa tertentu. Dengan demikian, rakyat konsumen tidak mempunyai pilihan lain kecuali membeli barang dan jasa yang bersangkutan dari monopolis itu. Para monopolis selalu cenderung menggunakan kedudukan monopolinya untuk menaikkan harga semaunya dengan laba yang setinggi-tingginya, atau menentukan persyaratan dagang yang mau menangnya sendiri. Dan ini hanya mungkin karena hak rakyat lainnya untuk ikut terjun ke dalam produksi dan distribusi dirampas demi satu monopolis itu tadi."

¹Pembahasan masalah monopoli dikaitkan dengan demokrasi ekonomi yang diperkenalkan ISEI dapat dibaca lebih lengkap dalam sumbangan pemikiran organisasi ini berjudul "Penjabaran Demokrasi Ekonomi," Jakarta, 15 Agustus 1990.

²Butir (5) Penjabaran Demokrasi Ekonomi, antara lain berbunyi: "Dalam Demokrasi Ekonomi cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan oleh negara dapat dilakukan melalui peraturan perundang-undangan, melalui kebijaksanaan, dan dilakukan dengan pengaturan, pemilikan langsung dan perusahaan oleh Pemerintah..."

³Lihat: Simulasi Undang-undang Persaingan Ekonomi (SUU PE) dan Tempatnya di dalam Upaya Mewujudkan Demokrasi Ekonomi, Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Partai Demokrasi Indonesia, 1994, hal. 8.

Pemerintah harus memberikan perlindungan kepada kekayaan alam yang dikandung di bumi Indonesia,⁴ yang dalam prakteknya dapat dijumpai pada monopoli pengelolaan minyak dan gas bumi oleh Pertamina. Di samping Pertamina, Badan Urusan Logistik (BULOG) menikmati hak monopoli pengadaan dan penyaluran bahan pangan melalui Keppres No. 114/U/1967 sebagai bagian dari strategi pemerintahan Orde Baru di Presiden Suharto (1967-1998) untuk menstabilkan harga pangan dan menjamin stok bahan pangan nasional.⁵ Kehadiran monopoli BULOG ini lahir sejalan dengan politik pangan Pemerintah Orde Baru di awal 1967, yang memberi prioritas pada pengadaan bahan pangan untuk rakyat dengan harga relatif terjangkau oleh lapisan masyarakat banyak karena adanya subsidi pemerintah.

B. Fungsi BULOG

Fungsi BULOG diperluas lagi melalui Keppres No. 50 Tahun 1995 tentang BULOG sehingga meliputi pengendalian harga dan pengelolaan persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedele, pakan dan bahan pangan lainnya. Pertimbangan peningkatan efisiensi tugas BULOG telah mendorong dilakukannya penyempitan tugas BULOG melalui Keppres No. 45 Tahun 1997. Tugas pokok BULOG yang baru ini melingkupi pengendalian harga dan pengelolaan persediaan beras dan gula.

Sekalipun diadakan Keppres No. 45 Tahun 1997 BULOG tetap memiliki tugas-tugas lain untuk stabilitas harga dan penjaminan pengadaan bahan pangan lain, yang lebih populer disebut sembilan bahan pokok. Kesembilan bahan pokok itu (Sembako) meliputi:⁶ beras, gula pasir, minyak goreng dan mentega, daging sapi dan ayam, telur ayam, susu, jagung, minyak tanah, garam beryodium.⁷

⁴Semangat memberi perlindungan terhadap kekayaan alam diatur dalam Pasal 33 UUD 1945.

⁵Lebih jauh baca Ahmad Zacky Siradj (Ed.), *70 Tahun Achmad Tirtosudiro Profil Prajurit Pengabdian*, Jakarta: PT Intermasa, 1992; dan Fachry Ali et.al., *Beras, Koperasi dan Politik Orde Baru Bustanul Arifin 70 Tahun*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

⁶Jenis sembilan bahan pokok ditentukan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 115/MPP/Kep/ 2/1998 tertanggal 27 Februari 1998 tentang Jenis Barang Kebutuhan Pokok Masyarakat.

⁷Jenis sembilan bahan pokok sebelumnya meliputi: beras, gula pasir, minyak goreng, minyak tanah, batik kasar, tekstil kasar, garam, ikan asin, sabun cuci.

Kontroversi monopoli BULOG terutama terhadap pengadaan beras, gula pasir dan tepung terigu mendapat sorotan masyarakat. Pengadaan ketiga bahan makanan tersebut dinilai banyak distorsi dalam hal tender pengadaan ketiga jenis komoditi tersebut. BULOG telah memberi hak eksklusif, atau derivatif monopoli, bagi pengadaan ketiga komoditi tersebut, terutama kepada Salim Grup⁸ dan PP Berdikari.⁹ Belakangan BULOG juga memberikan hak istimewa kepada Goro, kelompok usaha milik putra terkecil President Suharto, Hutomo Mandala Putra, sebagai suplier komoditi.¹⁰ Pemberian derivatif monopoli pengadaan bahan pangan kepada kalangan swasta dikritik karena telah memperpanjang mata rantai pengadaan bahan pangan dan terutama sekali karena faktor eksklusivitasnya. Selain kedua nama perusahaan tersebut, BULOG juga menjalin kerjasama dengan Dharmala Group, Gunung Sewu dan Mantrust sebagai penyalur komoditi yang dikuasai BULOG.¹¹

Monopoli¹² BULOG dan subsidi pemerintah untuk pangan merupakan salah satu agenda perundingan antara Pemerintah Indonesia dengan International Monetary Fund (IMF) dari tanggal 19 Maret sampai 8 April 1998. Di akhir perundingan, IMF akhirnya setuju untuk memperpanjang monopoli pengadaan komoditi pokok hingga keadaan ekonomi Indonesia membaik.

Pembicaraan tentang monopoli BULOG menjadi bahan perbincangan masyarakat ketika Menteri Koordinator Ekonomi dan Pengawasan Pembangunan Saleh Afiff (ketika itu) mengemukakan kepada wartawan tentang rencana pemerintah untuk menghapus secara bertahap monopoli BULOG.¹³ Menurut Afiff, praktek monopoli pada

⁸Salim Group melalui PT Bogasari Flour Mills mendapat hak monopoli pengadaan tepung terigu. Lihat *Harian Kompas*, 24/08/1995.

⁹Berdasarkan wawancara pada tanggal 2 Maret 1998 dengan sumber di Berdikasi Group, kelompok usaha ini mendapat kontrak bagi pengadaan beras impor. Berdikari Group dibentuk oleh kalangan pengusaha dari Golkar, atau tepatnya Angkatan Darat, pada akhir tahun 1960.

¹⁰The Jakarta Post, April 8, 1998, hal. 1.

¹¹Warta Ekonomi No. 52/TH.IV/24 Mei 1993, hal. 22.

¹²Black's Law Dictionary menerjemahkan monopoly sebagai 'a privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control of sales of the whole supply of a particular commodity'.

¹³*Kompas*, 21 Agustus 1997, "Saleh Afiff: Hapuskan Monopoli."

dasarnya tidak sehat dan hanya baik untuk hal-hal tertentu saja. Karena itu dia menyarankan agar monopoli termasuk yang mengatur tata niaga sejumlah komoditas dihapuskan. Dia juga mengharapkan agar monopoli BULOG sebaiknya dibebaskan.

Makalah ini mencoba membahas monopoli BULOG dalam pengadaan beras dan tepung terigu. Dua alasan melatarbelakangi pemilihan contoh komoditi tersebut. *Pertama*, beras adalah bahan makanan pokok orang Indonesia, sedangkan tepung terigu terutama dijadikan bahan kajiin karena BULOG memberi subsidi bagi gandum sebagai bahan tepung terigu. *Kedua*, pengadaan kedua komoditi tersebut terkait dengan kerjasama pihak swasta tertentu, yang sifatnya eksklusif karena tanpa mengundang secara terbuka kalangan swasta umumnya melalui lelang untuk turut dalam impor kedua komoditi tersebut.

Di samping beras dan tepung terigu, BULOG juga memonitor 20 komoditas lainnya, yaitu:¹⁴

1. Jagung;
2. Ubi kayu;
3. Ubi jalar;
4. Kedelai;
5. CPO/minyak goreng/kelapa;
6. Gula;
7. Kacang hijau;
8. Kacang tanah;
9. Kacang merah;
10. Ikan;
11. Ayam;
12. Daging sapi;
13. Telur
14. Susu;
15. Udang;
16. Pisang;
17. Jeruk;
18. Cabe;
19. Bawang merah;
20. Bawang putih.



¹⁴Warta Ekonomi No. 52/TH.IV/24 Mei 1993, hal. 16.

II. PENGADAAN BERAS DAN TEPUNG TERIGU

A. Pengadaan Beras

Pengadaan beras terutama dalam kaitan dengan impor melibatkan pihak swasta. BULOG memberikan hak eksklusif kepada pihak swasta tertentu untuk turut serta dalam impor beras. BULOG menunjuk pedagang swasta nasional sebagai perantara (*middle man*, atau *broker*) dalam impor beras. Pihak swasta ini bertindak sebagai perantara antara pemerintah Indonesia, atau BULOG dalam hal ini, dengan pedagang beras di luar negeri. Pihak swasta nasional ini juga berperan dalam hal pengangkutan beras ke Indonesia. Selama penelitian terbukti BULOG sering menggungkan jasa PT PP Berdikari Group dan Salim Group sebagai perantara pemerintah Indonesia dalam impor beras.¹⁵ Penunjukkan kedua perusahaan tersebut jelaslah merupakan suatu perlakuan istimewa oleh BULOG.

Menurut penelitian penulis, kedua perusahaan mendapatkan keuntungan komisi dari penjualan dan susut perhitungan beras impor dari tempat asal tujuan sampai ke gudang Dolog (Depot Logistik). Penelitian belum berhasil mendapatkan angka pasti komisi yang diberikan BULOG kepada kedua perusahaan swasta tersebut. Penunjukan kedua perusahaan lebih merupakan kolusi antara pengusaha dan pejabat BULOG dibandingkan sebagai bentuk seleksi bisnis, karena BULOG tidak pernah melakukan penawaran terbuka bagi keikutsertaan pihak swasta lain dalam hal impor beras.

Didik J. Rahbini mengungkapkan adanya distorsi pada industri tepung terigu, yang telah berlangsung sejak lama.¹⁶ Dari hasil penelitian tentang "Ekonomi Politik Industri Tepung Terigu," Rahbini menyimpulkan distorsi terjadi mulai dari tempat pengolahan hingga distribusi.

M. Dawam Rahardjo menilai monopoli negara, termasuk BULOG, selama ini masih bisa dimengerti karena bertujuan menguasai barang-barang penting dan menyentuh hajat hidup rakyat banyak.¹⁷

¹⁵Penulis mendapatkan nama Salim Group dan PT PP Berdikari dari sumber yang tidak ingin dicantumkan jati dirinya. Wawancara dilakukan di kantor BULOG antara bulan Februari dan Maret 1998.

¹⁶Majalah Panji Masyarakat No. 30 Tahun I - 10 November 1997, hal. 86.

¹⁷Kantor Berita Antara, 13/9, "Dawam: Monopoli Negara Bisa Dimengerti."

Dalam kaitan dengan monopoli oleh BULOG, Dawam mengatakan negara memberi subsidi kepada BULOG.

Kehadiran BULOG sangat identik dengan politik ekonomi yang dijalankan Pemerintahan Orde Baru. Bahkan BULOG bagi Orde Baru adalah institusi yang strategis.¹⁸ Kehadiran institusi ini dapat dikatakan merupakan bagian dari komitmen politik Orde Baru terhadap stabilitas ekonomi.

Kalangan BULOG sendiri membenarkan keberadaan monopoli, dengan mengatakan monopoli yang dilakukan BULOG selama ini untuk menjaga stabilitas harga komoditi, bukan untuk mencari keuntungan.¹⁹ BULOG mengartikan monopoli sebagai "menguasai stok, mengatur suplai, dan menaikkan harga semauanya untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Monopoli BULOG juga dikatakan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).²⁰

Beddu Amang juga mempertahankan keberadaan monopoli pangan oleh BULOG, yang mengatakan:²¹

"Pangan merupakan salah satu kebutuhan manusia yang cukup mendasar, dianggapnya strategis dan sering mencakup hal-hal yang bersifat emosional dan bahkan politis. Terpenuhinya kebutuhan pangan secara kuantitas dan kualitas merupakan hal yang sangat penting sebagai landasan bagi pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dalam jangka panjang."

Dalam rangka stabilitas harga pemerintah melakukan intervensi pemerintah dalam pasar.²² Alasan lain dari intervensi pemerintah adalah meningkatkan kesejahteraan petani, perlindungan kepada konsumen atau untuk meningkatkan penerimaan pemerintah. Ruang lingkup intervensi pemerintah dapat digolongkan ke dalam tiga

¹⁸Fahry Ali (ed.), *Beras, Koperasi dan Politik Orde Baru: Bustanul Arifin 70 Tahun.*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 109.

¹⁹Wakil Kepala BULOG (ketika itu) Beddu Amang dikutip pendapatnya oleh Kompas, 23 Desember 1993, "Beddu Amang: GATT Tak Larang Kegiatan 'Monopoli' BULOG," hal. 2.

²⁰*Ibid.*

²¹Beddu Amang, *Ekonomi Perberasan, Jagung dan Minyak Sawit di Indonesia*, Jakarta: PT Dharma Karsa Utama, 1993, hal. 1.

²²*Ibid.*, hal. 3.

bidang yang saling berkaitan, yaitu intervensi di bidang produksi, harga dan distribusi.

Rincian intervensi pemerintah dalam bentuk harga dapat dilihat dari adanya kebijaksanaan harga yang dilakukan pemerintah dengan dua sisinya, yaitu sisi yang menunjang produksi dan sisi yang mengarahkan distribusi.²³ Kebijakan di bidang pertanian produksi bertujuan untuk meningkatkan produksi beras yang antara lain melalui program intensifikasi, pembangunan irigasi, riset dan pengembangan teknologi. Sedangkan kebijaksanaan di bidang distribusi adalah untuk mengarahkan agar ketimpangan produksi antar waktu dan antar tempat dapat diatasi melalui mekanisme harga.

Pembahasan monopoli beras oleh BULOG dikaitkan dengan politik perberasan yang diterapkan oleh pemerintah Orde Baru sejak tahun 1967. Dalam pandangan Orde Baru, beras tidak sekedar komoditi ekonomi, tetapi lebih jauh adalah komoditi politik.²⁴ Kemampuan mengadakan beras secara berkelanjutan dan kontrol harga memberikan nilai politik yang tinggi bagi Orde Baru. Beras dalam konteks politik nasional telah menjadi komoditi politik sekaligus komoditi ekonomi, karena keberadaan beras erat terkait dengan stabilitas politik. Beras telah tertransformasikan menjadi *meta commodity*,²⁵ yaitu suatu komoditi yang fungsinya tidak hanya berhenti pada segi fisiknya, melainkan berkaitan langsung dengan persoalan-persoalan non-ekonomi. Tersedianya beras menjadi paramater stabilitas politik Pemerintah Orde Baru. Terjaminya stok beras menjadi penunjang stabilitas ekonomi. Berkaitan dengan fungsi beras dalam perspektif ekonomi nasional tersebut, maka BULOG yang sesungguhnya tidak bersifat politik telah berkembang menjadi lembaga yang strategis. Sifat strategis BULOG ini terlihat dari sifatnya sebagai lembaga yang otonom, tidak berada di bawah pengawasan departemen. BULOG memang secara administratif berada di bawah Sekretariat Negara (Setneg), tetapi sesungguhnya Kepala BULOG dalam prakteknya bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Leon A. Mears, peneliti tamu di Universitas Gajah Mada dari Institut Riset Pangan Universitas Stanford, Amerika Serikat, melihat

²³*Ibid.*, hal. 4.

²⁴Fachry Ali, *Op.Cit.*, hal. 109.

²⁵*Ibidem.*

nilai strategis beras juga dari jumlah konsumsi protein oleh penduduk Indonesia.²⁶ Dia mencatat rata-rata konsumsi beras tahun di Indonesia hampir 125 kilogram pada tahun 1978. Angka ini menunjukkan lebih 50 persen dari total konsumsi kalori dan hampir 50 persen dari total konsumsi protein datang dari beras.

Kemampuan operasional BULOG dalam menjaga stabilitas pengadaan sembilan bahan pokok didukung dengan fasilitas gudang yang dimiliki BULOG. BULOG memiliki 1.400 gudang dengan rata-rata kapasitas 3.500 ton. BULOG memiliki depot logistik (Dolog) yang tersebar di 27 propinsi.

Tingkat harga beras sangat menentukan dalam stabilitas pengadaan beras. Dalam kaitan itu, pemerintah mengajukan tiga program stabilitas beras untuk menentukan tingkat harga, yaitu harga relatif di tingkat produsen dan konsumen dan harga di tingkat produsen.²⁷ Penjelasan lebih rincinya adalah bahwa dengan harga relatif di tingkat produsen dan konsumen, harga di dekat di tingkat petani produsen dengan harga input khususnya pupuk, dan harga di pasar lain dalam negeri terhadap harga dunia untuk kualitas dan jenis (varitas) yang sama.

Kepentingan melakukan perbandingan harga dapat dijelaskan bahwa perbandingan antara harga konsumen dan harga produsen dan harga konsumen dapat mencerminkan besarnya margin dalam mentransformasikan padi dari petani kepada konsumen dalam suatu sistem pemasaran beras. Alasannya adalah karena dalam proses transformasi tersebut terdapat dimensi waktu, jarak dan pengolahan, maka dengan mengetahui harga relatif di masing-masing tingkat pasar dapat diperoleh gambaran mengenai besarnya penerimaan yang dilakukan oleh setiap sektor yang terlibat dalam pemasaran beras. Manfaat harga relatif antara berbagai tingkatan pasar tersebut yang fundamental adalah ia mencerminkan prinsip keadilan, yaitu apakah setiap pelaku pasar mendapatkan penerimaan (*return*) sesuai dengan resiko yang dihadapi. Manfaat lainnya adalah untuk mengetahui apakah investasi yang dilakukan oleh masing-masing pelaku pasar seperti untuk penggilingan, angkutan truk dan penyimpanan (gudang) menguntungkan atau tidak.

²⁶Leon A. Mears, *The New Rice Economy of Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981, hal. 1.

²⁷Beddu Amang., *Op. cit.*, hal. 5.

Beddu Amang memberi pembelaan terhadap monopoli BULOG terutama atas komoditi beras.²⁸ Ada empat alasan untuk membenarkan kontrol BULOG terhadap beras, tanpa menyerahkan harga beras dunia sebagai dasar penetapan harga beras dalam negeri. *Pertama*, harga beras di pasar dunia sangat fluktuatif. Dengan membiarkan harga di pasar dalam negeri akan berfluktuasi cukup tajam. *Kedua*, harga dunia bervariasi antar lokasi. *Ketiga*, posisi suatu negara terhadap pasar dunia. Penjelasananya adalah bahwa bagi negara yang secara konsisten merupakan eksportir atau importir beras pemilihan harga dapat secara tegas mendasarkan kepada harga ekspor (FOB) atau impor (CIF). Tetapi bagi negara yang berada pada ambang swasembada, pilihan tersebut lebih sulit karena "kekurang-tepatan" dalam penetapan harga dapat mendorong perubahan arah perdagangan (*direction of trade*). *Keempat* adalah masalah nilai tukar valuta asing (*foreign exchange*).

Dari penjelasan keempat faktor tersebut Beddu Amang berkesimpulan bahwa tidak ada satu negara pun yang menyerahkan sepenuhnya kebijaksanaan harga kepada mekanisme pasar bebas.²⁹ Meskipun demikian kebijaksanaan harga yang semakin liberal dalam jangka pangan mengendalikan harga pasar domestik yang sejalan dengan harga di pasar dunia.

Fungsi stabilitas pengadaan beras dan stabilitas harga beras oleh BULOG juga dilatarbelakangi faktor sosial dan politik.³⁰ Sejarah memperlihatkan bahwa berbagai kerusuhan sosial yang timbul pada tahun 1960-an tidak terlepas dari krisis pangan pada masa itu. Rawan pangan juga terjadi pada tahun 1972/1973. Pada saat itu keterbatasan suplai beras tidak saja terjadi di luar negeri, tetapi juga di luar negeri. Kondisi tersebut mendorong harga beras naik tajam dan mendorong meledaknya kerusuhan sosial.

Setelah menikmati swasembada pangan pada tahun 1984, Indonesia masih mengalami ketidak stabilan persediaan beras memasuki dekade 1990-an. Ketika terjadi kemarau panjang pada tahun 1995, Indonesia mulai mengimpor beras lagi sebanyak 1,7 juta ton beras

²⁸*Ibid.*, hal. 7.

²⁹*Ibidem*.

³⁰*Ibid.*, hal. 11.

dari Thailand, Vietnam, Myanmar dan Pakistan.³¹ Total impor beras tahun anggaran 1994/1995 sebesar 2,4 juta ton, sedangkan tahun fiskal 1995/1996 mencapai lebih rendah 2 juta ton.³² Kemarau panjang juga masih mewarnai dari tahun 1996 sampai tahun 1998, yang berujung pada impor beras untuk mengatasi kekurangan produksi beras.

Dalam kaitan dengan kajian monopoli ini, persoalan di sekitar impor beras juga berkisar pada penunjukan secara eksklusif perusahaan Indonesia untuk turut terlibat dalam impor beras, atau perusahaan ini bertindak sebagai perantara (*middle man*, atau *broker*) bagi BULOG.³³ Perantara ini berperan untuk menghubungkan pedagang beras di suatu negara di luar negeri. BULOG tidak berhenti pada upaya memberikan kesempatan istimewa untuk menjadi perantara kepada pengusaha tersebut, tetapi bahkan memberikan hak istimewa untuk pengapalan beras impor ke Indonesia.

B. Pengadaan Tepung Terigu

BULOG tetap memegang monopoli pengadaan tepung terigu sampai krisis ekonomi pulih setelah mendapat persetujuan dari IMF di akhir perundingan tanggal 8 April 1998. Dalam menjalankan hak monopoli tepung terigu ini BULOG menunjuk perusahaan swasta Salim Grup, yaitu PT. Bogasari Flour Mills terutama untuk impor gandum sebagai bahan tepung terigu.³⁴ Penunjukan PT Bogasari Flour Mills ini dilakukan BULOG secara eksklusif, atau tidak melalui tender terbuka. Fakta ini memperlihatkan adanya derivatif monopoli dalam industri tepung terigu.

Dalam kajian "Ekonomi Politik Tepung Terigu" yang dilakukan oleh INDEF (Institute for Development of Economics and Finance) terungkap bahwa "BULOG hanyalah pemain di atas kertas, sekalipun secara *de jure* pihak yang ditugasi untuk menangani pengadaan tepung terigu adalah BULOG."³⁵ Menurut hasil riset tersebut, Salim Grup berperan sangat dominan mulai dari pengadaan impor termasuk

³¹Kompas, 25 Januari 1995, hal. 1.

³²Kompas, 3 Februari 1996, hal. 1.

³³Lihat catatan kaki No. 11.

³⁴Panji Masyarakat No. 30 Tahun I, 10 Nopember 1997, "Pasar Kian Menentukan," hal. 86.

³⁵Kompas, 12 Maret 1995, hal.13, "Teka-teki Tepung Terigu dan Bogasari Flour Mills."

pengapalan, pengolahan, pemasaran dan pemakaian. Dalam menjalan kegiatan tersebut berbagai perusahaan Salim Grup terlibat, yaitu PT. Bogasari Flour Mills, PT Indofood Sukses Makmur, dan PT Ubindo.³⁶

Hasil riset INDEF juga menunjukkan bahwa adanya subsidi terselubung dalam kegiatan tepung terigu.³⁷ Dengan meminjam data dari Biro Pusat Statistik, INDEF mengemukakan bahwa harga impor butir gandum tertulis senilai Rp 418 per kg, tetapi harga butir gandum menjadi Rp 141 ketika diserahkan ke Bogasari dan Berdikari untuk diolah menjadi gandum. Artinya, ada selisih harga sebesar Rp 277 per kg. Misalnya saja, dengan jumlah impor 2,7 juta ton pada tahun 1994, maka subsidi terselubung itu sekitar Rp 760 miliar. Subsidi terselubung ini tidak tampak dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). BULOG ternyata tidak memberikan secara tunai subsidi Rp 760 miliar itu, melainkan dengan mendapatkan harga barang yang lebih murah dari impor (CIF, atau *cost insurance freight*).

Sudwikatmono pernah mengungkapkan kepada wartawan bahwa PT Bogasari Flour Mills hanya menggilingkan gandum BULOG untuk dijadikan tepung terigu, dengan mendapatkan fee sebagai imbalan pekerjaan itu.³⁸ BULOG juga menunjuk PT Berdikari (BUMN) untuk pekerjaan pengolahan gandum menjadi tepung terigu. Jadi, menurut Sudwikatmono, BULOG tetap memegang kendali tepung terigu. Dia mengatakan PT Bogasari Flour Mills menggilingkan gandum 2,5 juta ton menjadi tepung terigu sesuai dengan kapasitasnya, yaitu di pabrik Jakarta 1,6 juta ton dan di Surabaya 900.000 ton. Sebanyak 300.000 ton tepung itu diolah oleh PT Berdikari Sari Utama (BUMN) di Ujung Pandang. Jatah pengolahan gandum Bogasari bertambah besar dengan adanya tambahan 15 persen pengolahan dari Berdikari.

Bogasari dan Berdikari menikmati keuntungan lebih besar lagi dari kegiatan pasca pengolahan gandum menjadi tepung terigu.³⁹ Tambahan keuntungan dua perusahaan tersebut diperoleh setelah BULOG memberi tepung tersebut, dengan harga Rp 616 per kg yang ditetapkan berdasarkan sebuah SK Menteri Keuangan yang dikeluar-

³⁶*Ibidem*.

³⁷*Ibidem*.

³⁸Kompas, 12 Maret 1995, *Op. cit.*, hal. 13.

³⁹*Ibidem*.

kan pada tahun 1992. Harga Rp 616 itu dipatok setelah menghitung harga penyerahan oleh BULOG Rp 141, ongkos pabrik, pajak dan lain sebagainya. Dari harga Rp 616 itu, tepung terigu kemudian dijual di pasar seharga Rp 835 per kg di pasar domestik setelah biaya distribusi ditambahkan. Pemerintah menetapkan harga dari industri ini Rp 616 per kg lebih tinggi dari harga impor yang sebenarnya Rp 548 per kg.

Data keuntungan pengolahan gandum tersebut memperlihatkan rente ekonomi dalam industri pengolah. Masih berdasarkan data INDEF, pada tahun 1993 saja industri pengolahan mendapatkan rente ekonomi Rp 200,9 miliar, pihak distributor Rp 195,3 miliar, pemerintah ditambah pajak Rp 106 miliar dan BULOG mendapatkan bagian terkecil saja, yaitu Rp 55,8 miliar. Rente tersebut masih merupakan rente yang diperoleh dari kegiatan pengolahan, penyerahan dan distribusi tepung terigu saja.

Keuntungan industri tepung terigu yang didapat dari perlakuan istimewa menjadi lebih besar lagi karena adanya bisnis di industri lebih hilir. Pembuat mie merupakan pengguna tepung terigu sebesar 45 persen, industri roti-rotian 35 persen dan rumah tangga dan lainnya sebesar 20 persen. Dalam industri pembuatan mie, PT Indofood Sukses Makmur memiliki pangsa pasar 85 persen dan produsen kecil lainnya hanya 15 persen. Demikian pula dalam pembuatan roti biskuit, PT Ubindo menikmati kontrol mayoritas. PT Ubindo adalah usaha patungan antara Salim Grup dan United Biscuit. Menurut INDEF, monopoli Salim Grup tersebut didukung oleh lisensi yang didapat dari pemerintah.

Masih menurut catatan INDEF, industri tepung terigu ini telah lama menikmati proteksi yang sangat berlebihan dari pemerintah, yaitu sejak pendiriannya di tahun 1979. Industri tepung terigu menjadi industri strategis karena memiliki keterkaitan ke depan dan ke belakang (*backward and forward linkages*) yang kuat dengan kegiatan ekonomi lain dan juga melibatkan konsumen di hampir semua lapisan masyarakat.

Menurut Menteri Perindustrian dan Perdagangan Tunky Ariwibowo dalam Kabinet Pembangunan VI (1993-1998), penghapusan tata niaga gandum tidak bisa terlaksana seketika, karena memerlukan masa transisi sekitar tiga tahun hingga lima tahun.⁴⁰ Selama masa transisi ini BULOG tampaknya akan tetap dominan, karena BULOG,

⁴⁰Panji Masyarakat No. 30 Tahun I, *Op. cit.*, hal. 10.

misalnya, akan ditunjuk sebagai distributor sebagai distributor tepung terigu di dalam negeri. Kemudian BULOG akan mendistribusikannya kepada industri pangan, grosir, pengecer dan konsumen lainnya. Pada masa transisi itu, pemerintah akan memberikan subsidi kepada masyarakat berupa selisih harga jual pabrik dan harga beli konsumen.

Praktek derivatif monopoli yang diberikan oleh BULOG kepada Salim Grup dalam pengadaan tepung terigu termasuk kebijaksanaan pemerintah yang disepakati untuk dihapuskan dalam perundingan ketiga antara IMF dan Pemerintah Indonesia, yang berlangsung dari 19 Maret sampai 8 April 1998. Sebagai hasil perundingan antara Pemerintah Indonesia dan IMF, kedua belah pihak sepakat menghapuskan praktek derivatif monopoli dalam pengadaan pangan, termasuk dalam pengadaan gandum dan pengolahannya menjadi tepung terigu. Lebih rinci dari kesepakatan tersebut menyatakan:⁴¹

"Sebagai bagian dari restrukturisasi ekonomi, Pemerintah telah mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki iklim persaingan di beberapa pasar tertentu. Untuk meningkatkan efisiensi pasar secara keseluruhan, Pemerintah akan mengajukan rancangan undang-undang mengenai kebijaksanaan persaingan guna menentukan aturan main yang adil dalam melakukan usaha dan untuk menghindari hambatan persaingan."

III. PERBANDINGAN PENGADAAN BERAS DAN TEPUNG TERIGU

A. Aspek Perbandingan Karakter Komoditi

Analisis pengadaan beras dan tepung terigu diletakan pada kajian aspek hukum pengadaan beras dan tepung terigu oleh BULOG dan politik pengadaan bahan pangan secara makro. Pembahasan pengadaan kedua komoditi tersebut juga disandarkan pada pemaparan yang telah dilakukan di bagian awal Bagian Pendahuluan ini.

Pembahasan pengadaan beras dan tepung terigu dapat dimulai dari sifat kedua komoditi tersebut. Beras merupakan makanan pokok mayoritas orang dari 202 juta penduduk Indonesia, sedangkan tepung terigu hanya menjadi konsumsi sebagian kecil saja dari orang Indo-

⁴¹Kesepakatan tersebut tertuang dalam Butir 15, Memorandum Tambahan tentang Kebijakan-
naan Ekonomi dan Keuangan, tertanggal 8 April 1998.

nesia. Karakter dasar dari beras ini dapat dilihat dari ungkapan keseharian orang Indonesia tentang beras, yaitu: "Biar tidak ada lauk, tetapi asal ada beras. Itu sudah cukup."

Bertitik tolak dari sifat pentingnya beras itulah, maka Pemerintah Orde Baru di bawah Suharto (1967-1998) dan Pemerintahan Presiden B.J. Habibie (1998-kini) menjadikan pengadaan beras sebagai barometer stabilitas pangan nasional. Pengadaan beras menjadi prioritas kegiatan pengadaan pangan, bagaimanapun sulitnya pengadaan beras harus diusahakan pemerintah. Jika stok pangan nasional tidak mencukupi kebutuhan dalam negeri, maka pemerintah harus mengimpornya.

BULOG dapat dikatakan sebagai pelaku utama dalam impor beras, sekalipun dalam pelaksanaannya lembaga pemerintah ini kemudian secara eksklusif menunjuk pengusaha swasta sebagai pelaksana lapangan atau perantara kegiatan impor. Penunjukan perantara ini sebenarnya tidak perlu dilakukan BULOG, karena dia dapat langsung berhubungan dengan pedagang beras di suatu negara secara langsung maupun melalui hubungan antar pemerintah. Namun prakteknya selama ini, berdasarkan penelitian lapangan menunjukkan bahwa BULOG telah menunjuk pengusaha swasta nasional, yaitu Salim Group dan PT Berdikari sebagai rekanan utama importir BULOG.

Pengadaan beras terutama dalam kaitan dengan impor melibatkan pihak swasta. BULOG memberikan hak eksklusif kepada pihak swasta tertentu untuk turut serta dalam impor beras. BULOG menunjuk pedagang swasta nasional sebagai perantara (*middle man*, atau *broker*) dalam impor beras. Pihak swasta ini bertindak sebagai perantara antara pemerintah Indonesia, atau BULOG dalam hal ini, dengan pedagang beras di luar negeri. Pihak swasta nasional ini juga berperan dalam hal pengangkutan beras ke Indonesia. Selama penelitian terbukti BULOG sering menggugurkan jasa PT PP Berdikari Group dan Salim Group sebagai perantara pemerintah Indonesia dalam impor beras.⁴² Penunjukkan kedua perusahaan tersebut jelaslah merupakan suatu perlakuan istimewa oleh BULOG.

Kehadiran BULOG sangat identik dengan politik ekonomi yang dijalankan Pemerintahan Orde Baru. Bahkan BULOG bagi Orde Baru

⁴²Penulis mendapatkan nama Salim Group dan PT PP Berdikari dari sumber yang tidak ingin dicantumkan jati dirinya. Wawancara dilakukan di kantor BULOG antara bulan Februari dan Maret 1998.

adalah institusi yang strategis.⁴³ Kehadiran institusi ini dapat dikatakan merupakan bagian dari komitmen politik Orde Baru terhadap stabilitas ekonomi.

Bertitik tolak dari karakter tepung terigu yang hanya menjadi bahan makanan segelincir orang, maka pemerintah tidak terlalu memberi prioritas pengadaan bahan komoditi tersebut. Kegiatan impor beras oleh BULOG sangat berbeda dengan impor tepung terigu. Dalam menjalankan hak monopoli tepung terigu ini BULOG menunjuk perusahaan swasta Salim Grup, yaitu PT. Bogasari Flour Mills terutama untuk impor gandum sebagai bahan tepung terigu.⁴⁴ Penunjukan PT Bogasari Flour Mills ini dilakukan BULOG secara eksklusif, atau tidak melalui tender terbuka. Fakta ini memperlihatkan adanya derivatif monopoli dalam industri tepung terigu.

Didik J. Rahbini, direktur pelaksana dari INDEF (Institute for Development of Economics and Finance), mengungkapkan adanya distorsi pada industri tepung terigu, yang telah berlangsung sejak lama.⁴⁵ Dari hasil penelitian tentang "Ekonomi Politik Industri Tepung Terigu," Rahbini menyimpulkan distorsi terjadi mulai dari tempat pengolahan hingga distribusi.

Dalam kajian "Ekonomi Politik Tepung Terigu" tersebut terungkap bahwa "BULOG hanyalah pemain di atas kertas, sekalipun secara de jure pihak yang ditugasi untuk menangani pengadaan tepung terigu adalah BULOG."⁴⁶ Menurut hasil riset tersebut, Salim Grup berperan sangat dominan mulai dari pengadaan impor termasuk pengapalan, pengolahan, pemasaran dan pemakaian. Dalam menjalankan kegiatan tersebut berbagai perusahaan Salim Grup terlibat, yaitu PT. Bogasari Flour Mills, PT Indofood Sukses Makmur, dan PT Ubindo.⁴⁷

B. Distorsi Ekonomis

Hasil riset INDEF juga menunjukkan bahwa adanya subsidi

⁴³Fahry Ali (ed.), *Beras, Koperasi dan Politik Orde Baru: Bustanul Arifin 70 Tahun.*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 109.

⁴⁴Panji Masyarakat No. 30 Tahun I, 10 Nopember 1997, "Pasar Kian Menentukan," hal. 86.

⁴⁵Majalah Panji Masyarakat No. 30 Tahun I - 10 November 1997, hal. 86.

⁴⁶Kompas, 12 Maret 1995, hal. 13, "Teka-teki Tepung Terigu dan Bogasari Flour Mills."

⁴⁷*Ibidem.*

terselubung dalam kegiatan tepung terigu.⁴⁸ Dengan meminjam data dari Biro Pusat Statistik, INDEF mengemukakan bahwa harga impor butir gandum tertulis senilai Rp 418 per kg, tetapi harga butir gandum menjadi Rp 141 ketika diserahkan ke Bogasari dan Berdikari untuk diolah menjadi gandum. Artinya, ada selisih harga sebesar Rp 277 per kg. Misalnya saja, dengan jumlah impor 2,7 juta ton pada tahun 1994, maka subsidi terselubung itu sekitar Rp 760 miliar. Subsidi terselubung ini tidak tampak dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). BULOG ternyata tidak memberikan secara tunai subsidi Rp 760 miliar itu, melainkan dengan mendapatkan harga barang yang lebih murah dari impor (CIF, atau *cost insurance freight*).

Sebagai catatan yang perlu dikemukakan bahwa undang-undang tentang anti-monopoli belum pernah dilahirkan di Indonesia, setidaknya sejak masa Indonesia merdeka pada tahun 1945. Dokumen "Simulasi Undang-undang Persaingan Ekonomi" dapat dikatakan sebagai dokumen tentang pengaturan anti monopoli yang pertama dipublikasikan.

Pengaturan monopoli memiliki akar sejarah yang panjang dalam sejarah hukum moderen, yang setidaknya pengaturan soal monopoli pertama dapat dilihat dengan diundangkannya Sherman Act pada tahun 1890 di Amerika Serikat. Sherman Act 1890 diundangkan sebagai reaksi terhadap monopoli industri minyak dari hulu sampai hilir, yang merajalela pada saat itu.⁴⁹ Undang-undang ini diadakan dengan tujuan untuk menghindari maneuver monopoli yang terjadi di berbagai negara bagian Amerika ketika itu.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Pembahasan monopoli BULOG, dengan menjadikan impor beras dan impor tepung terigu sebagai dua studi kasus, telah sampai pada

⁴⁸*Ibidem*.

⁴⁹Mark E. Rozkowski, *Business Law Principle, Cases and Policy*, Illinois: Second edition, Harper Collins Publishers, 1989, hal. 1053. Lihat juga Didik J. Rachbini, *Undang-undang Persaingan dan Anti Monopoli: Menghindari Pasar yang Distorsif*, Jakarta: CESDA, makalah seminar 14 Desember 1993, hal. 6.

kesimpulan bahwa telah terjadi distorsi dalam pelaksanaan monopoli BULOG atas komoditi pangan tersebut. Esensi perdebatan monopoli harus diletakkan pada dua persoalan, yaitu perlindungan praktek monopoli demi kepentingan rakyat banyak sebagai pengecualian dan pengaturan pelarangan praktek monopoli yang dilakukan sekelompok orang.

Sorotan pelaksanaan monopoli BULOG tidak saja berdimensi hukum, tetapi juga berdimensi ekonomis dan politis. Dalam pelaksanaan monopoli BULOG untuk pengadaan beras dan tepung terigu, BULOG telah memberikan apa yang disebut derivatif monopoli kepada perusahaan-perusahaan swasta sebagai mitranya melalui proses yang tidak terbuka.

Pemberian derivatif monopoli untuk pengadaan impor beras dan tepung terigu lebih dilatarbelakangi kedekatan hubungan politik yang dimiliki oleh Salim Group dan PT PP Berdikari maupun Dharmala Group, Gunung Sewu dan Mantrust sebagai penyalur komoditi yang dikuasai BULOG.⁵⁰ Sudono Salim, pemegang saham terbesar dalam Salim Group, merupakan teman dekat mantan Presiden Suharto. Suharto dan Salim telah terlibat hubungan bisnis sejak tahun 1950. Ketika mendapat kritik tajam, Suharto mempertahankan pemberian monopoli pemerintah kepada Salim Group. Sedangkan PT. PP Berdikari didirikan oleh perwira-perwira tinggi Angkatan Darat sebagai basis bisnis mereka, sekalipun perusahaan ini bernaung di bawah Sekretariat Negara.

Monopoli BULOG sebenarnya tidak jauh berbeda dengan monopoli Pertamina, karena kedua tidak hanya diberikan landasan yuridis, tetapi memiliki argumentasi konstitusional, terutama untuk Pertamina. Pasal 33 UUD 1945 menyatakan seluruh kekayaan alam dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebagai alasan pembenar monopoli BULOG bagi pengadaan beras adalah bahwa beras merupakan makanan pokok rakyat Indonesia, di mana tidak semua keadaan tanah tidak semua dapat ditanami padi dan letak geografis Indonesia tidak semua memberi keuntungan bagi distribusi bahan pangan. Fakta geografis Indonesia tidak selamanya mampu memberi keuntungan, atau pun harga yang terjangkau rakyat, bagi distribusi beras. Bertitik tolak dari argumen tersebut, maka monopoli BULOG bagi pengadaan beras, termasuk impor dapat dibe-

⁵⁰Warta Ekonomi No. 52/TH.IV/24 Mei 1993, hal. 22.

narkan. Hanya saja, BULOG tidak dibenarkan memberikan derivatif monopoli kepada perusahaan swasta bagi pengadaan impor beras, karena selain alasan dilakukan melalui tender yang terbuka, juga karena BULOG dapat mengadakan kontak langsung dengan pedagang beras di luar negeri.

Pemberian monopoli BULOG bagi pengadaan tepung terigu jelas tidak dapat dibenarkan, karena komoditi tersebut bukan merupakan konsumsi rakyat banyak Indonesia. Negara tidak perlu mengeluarkan subsidi bagi pengadaan tepung terigu. Perusahaan swasta harus dibiarkan mengurus komoditi tersebut.

Kajian implementasi monopoli BULOG telah memperlihatkan bahwa pemberian hak derivatif monopoli kepada pengusaha swasta untuk melaksanakan monopoli pengadaan beras dan tepung terigu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur BULOG dan Ketetapan-ketetapan MPR (TAP MPR) tentang BULOG dan pengadaan bahan pangan nasional. UUD 45 menjadi acuan utama dalam kajian aspek yuridis itu. Pemberian hak derivatif monopoli juga bertentangan dengan etika bisnis dan prinsip pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, cetakan ketujuh, November 1984.
- Badan Litbang PDI. *Simulasi Undang-undang Persaingan Ekonomi (SUU PE)*. Jakarta, 1994.
- CESDA. Laporan Seminar Praktek Monopoli versus Demokrasi Ekonomi. Jakarta, 14 Desember 1993.
- FH UGM-Departemen Perdagangan R.I. Laporan Hasil Temu Wicara Nasional Penanggulangan Perbuaran Curang, Yogyakarta, 6-7 Oktober 1992.
- FH Unika Parahyangan. Laporan Seminar Peranan dan Fungsi Etika Bisnis Indonesia. Bandung, 7-8 Mei 1993.
- Her Majesty's Stationery Office, London. Fair Trading Act 1973.

Januari - Februari 1999

Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI). *Penjabaran Demokrasi Ekonomi*, Jakarta, 15 Agustus 1990.

Indonesia Source Book 1996.

Mears, Leon A. *The New Rice Economy of Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981.

Pradjodikoro, Wirjono. *Perbuatan Melanggar Hukum*. Bandung: Penerbit Sumur, cetakan kesembilan, 1993.

Sekretariat DPRGR. *Putusan-putusan Sidang Umum Ke-IV MPRS*. Jakarta, 1966.

Siradj, Ahmad Zacky (ed.). *70 Tahun Achmad Tirtosudiro*. Jakarta: PT Intermedia, 1992.

--ooOOoo--

Apapun yang terjadi, jangan sampai melepaskan pegangan pada dua tambang utama kehidupan: harapan dan keyakinan (Zig Ziglar).

Slap perang walaupun dalam masa damai. Perlakukanlah kemenangan seperti kita belum mendapatkannya (Sun Tzu).