

### **BAB III**

## **PERKEMBANGAN INDUSTRI TEPUNG TERIGU DI INDONESIA**

#### **A. Politik Intervensi Bulog Dalam Penyediaan Tepung Terigu**

Industri tepung terigu pada Orde Baru dibangun di bawah regulasi yang ketat melalui SK Menteri Perdagangan No. 21 Tahun 1971. Surat Keputusan Menteri Perdagangan ini ditetapkan tanggal 9 Juli 1971, dan memutuskan Bulog sebagai satu-satunya distributor dan importir gandum dan tepung terigu. Untuk melakukan fungsi tersebut, Bulog diberi kewenangan untuk:

1. Menentukan pelaku usaha pada industri penggilingan tepung terigu.
2. Menentukan besarnya kapasitas terpasang pabrik dan tingkat produksinya.
3. Menetapkan harga penyerahan gandum kepada perusahaan penggiling tepung terigu.
4. Menentukan harga tepung terigu berdasarkan komponen biaya yang ditentukan Bulog dan diberlakukan sama di seluruh wilayah pemasaran.
5. Mengendalikan harga jual di tingkat konsumen.
6. Mengatur volume penjualan.
7. Mengatur daerah pemasaran dan menentukan alokasi setiap pengecer.
8. Mengatur distribusi dan pemasaran dengan membagi wilayah pemasaran berdasarkan lokasi pabrik.
9. Mengatur distributor tepung terigu.
10. Melakukan operasi pasar (OP).<sup>1</sup>

Bulog yang didirikan pada tahun 1967, pada mulanya didirikan untuk menstabilkan harga beras dan menyediakan pembagian beras bulanan bagi TNI/Polri dan PNS. Tetapi tugas ini semakin berat setelah Bulog juga mengambil fungsi stabilitas beberapa komoditi lainnya seperti gula, jagung, kacang tanah, gandum dan tepung terigu. Tetapi intervensi dalam komoditi tepung terigu

---

<sup>1</sup> Pada masa Orde Baru kekuasaan Bulog sangat besar. Untuk menggiling gandum menjadi tepung terigu, Bulog menunjuk secara eksklusif P.T. Bogasari Flour Mills dan Berdikari Sari Utama, sebuah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Ketika itu tidak ada pihak yang berani menggugat kebijakan penunjukan monopoli produksi tepung terigu Bulog terhadap P.T. Bogasari Flour Mills, karena pada hakikatnya SK Menteri Perdagangan No. 21 Tahun 1971 tersebut dipengaruhi oleh Presiden Soeharto sebagai penguasa rezim Orde Baru.

mengundang pertanyaan besar, baik dilihat dari kajian teori ekonomi maupun ekonomi politik. Konsumen dirugikan karena perbedaan harga tepung terigu di pasar internasional dan domestik makin besar.

Menurut Sjahrir (1995), meskipun harga gandum di pasar internasional cenderung mengalami penurunan, harga tepung terigu di dalam negeri cenderung meningkat, sehingga konsumen di dalam negeri yang paling menderita dalam kasus tepung terigu ini. Lebih jauh Sjahrir mengungkapkan bahwa rantai produksi tepung terigu ini cukup panjang. Sebetulnya tidak hanya konsumen akhir dari tepung terigu yang dirugikan, tetapi beberapa produsen komoditi perantara mendapat kerugian juga.<sup>2</sup>

Pada masa Orde Baru tidak adanya undang-undang monopoli, kelompok yang mendapatkan lisensi tunggal dalam produksi tepung terigu juga menguasai industri hilir seperti mie instan.<sup>3</sup> Intervensi Bulog dalam penetapan harga komoditi pangan dimaksudkan untuk:

1. Mengurangi instabilitas harga dan pendapatan petani.
2. Mencapai swasembada pangan (*food security*).
3. Mengingat faktor geografis Indonesia, intervensi juga ditujukan untuk mengurangi variasi harga antardaerah.

Dilihat dari tujuan intervensi tersebut, tidak ada yang membantah peranan Bulog sebagai lembaga pangan di Indonesia yang sukses dibandingkan bentuk intervensi pemerintah dalam bidang pangan di negara lain. Tidak kurang Peter Timer salah satu pakar ekonomi pembangunan dunia mengatakan:

*"...Indonesia's food logistic agency, Badan Urusan Logistik (Bulog), is widely regarded as a successfull example of institution building in an area of the economy where government intervension in other countries has generally been counterproductive" (Timmer, 1991).*

---

<sup>2</sup> Lihat kembali tulisan Sjahrir "Peranan Bulog dilihat dari Dimensi Politik" dalam *Formasi Mikro-Makro Ekonomi Indonesia*, h. 101.

<sup>3</sup> Menurut Sjahrir, terdapat satu pabrik tepung terigu di luar Bogasari yaitu P.T. Berdikari Sari Utama sebuah BUMN, tetapi kapasitas produksinya di bawah pabrik Bogasari Flour Mills. Sjahrir menambahkan, mungkin karena kurang menguntungkan dan sukar mengelolanya, hanya pedagang bakso saja yang tidak dikuasai oleh kelompok Lim Sioe Liong ini.

“...Badan Urusan Logistik (Bulog) merupakan sebuah contoh kesuksesan pembangunan kelembagaan dalam sebuah area ekonomi, dimana campur tangan pemerintah di negara-negara lain pada umumnya kontraproduktif” (Timmer, 1991).

Keberhasilan Bulog dalam mengurangi distorsi yang timbul dan membuat jenis intervensi, tergolong sebagai *productive state*, karena yang dilakukan Bulog adalah melakukan intervensi tidak langsung. Intervensi yang dilakukan adalah dengan cara mempengaruhi penawaran komoditas pangan (beras) di pasar tanpa mempengaruhi harga secara langsung. Meskipun harga gabah ditentukan pemerintah, dalam kenyataan harga yang terjadi di pasar (tingkat petani) ditentukan oleh interaksi permintaan dan penawaran bervariasi tergantung pada lokasi, jarak dari pasar, dan musim. Namun tidak demikian dengan komoditi tepung terigu, karena Bulog bukanlah penggiling langsung, ketergantungan terhadap pabrik penggiling dalam hal ini Bogasari Flour Mills menjadi lebih besar.

Tata niaga tepung terigu pada masa Orde Baru berbeda dengan tata niaga pada komoditi beras. Dalam kasus beras, karena elastisitas permintaan dan penawarannya sangat rendah, distorsi alokasi sumber daya yang timbul juga sangat sedikit, sehingga rente yang dinikmati oleh pihak yang diuntungkan sangat kecil. Dalam kasus beras, dapat dikatakan tidak ada pihak yang menguasai rente ini. Tetapi untuk komoditi tepung terigu, elastisitas permintaan dan penawarannya relatif besar, sehingga dampak distortif yang ditimbulkan juga akan lebih besar pula. Pihak-pihak yang menikmati rente akan menikmati rejeki yang besar pula.<sup>4</sup>

Hampir di semua negara di dunia, pemerintah melakukan intervensi dalam komoditi pangan. Alasan intervensi tidak hanya alasan ekonomi saja, tetapi alasan politik. Seperti yang dikemukakan oleh Lindert (1991), komoditi pangan telah berfungsi ganda sebagai komoditi ekonomi dan komoditi politik. Dalam abad pertengahan, komoditi pangan telah dijadikan sumber penghasilan utama untuk menjalankan birokrasi pemerintah dan sumber pemupukan aset bagi kaum feodal dan birokrat. Bahkan lebih jauh lagi, bagi Mao dan Lenin dan

---

<sup>4</sup> Sjahrir menyatakan secara politis fungsi positif dan produktif Bulog sebagai lembaga pangan akan mudah terhapuskan akibat harus menangani komoditi yang sebetulnya bukan menjadi tugas utama Bulog.

banyak kaum militer di negara-negara komunis, penguasaan terhadap ladang-ladang pangan merupakan salah satu kunci pokok bagi kemenangan.

Dalam mempelajari keterlibatan lembaga-lembaga dan aktor-aktor kunci dalam pengadaan tepung terigu sebelum era reformasi, diperlukan beberapa sudut pandang untuk mengamatinya. Pertama, dari sudut formal legalitas, dimana tata niaga tepung terigu dikendalikan oleh negara. Oleh karena itu perlu diketahui peraturan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah tentang tugas dan fungsi lembaga pengadaan tepung terigu tersebut. Kedua, dari sudut proses yang berlaku. Dimana pada faktanya secara operasional ternyata terdapat lembaga-lembaga di luar negara yang ikut terlibat dalam pengadaan tepung terigu di Indonesia.

Sampai tahun 1972, impor tepung terigu ditangani oleh Departemen Perdagangan dan dipasarkan melalui sindikasi dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Sindikasi tersebut diwajibkan membayar tepung terigu dengan meninggalkan dana panjar dalam jumlah tertentu kepada rekening Menteri Keuangan. Sebagian besar impor tepung terigu diperoleh dengan konsesi pinjaman lunak atau melalui dana "grant" (hibah), maka proses perdagangan kepada sindikasi-sindikasi dimungkinkan oleh pemerintah dengan berpegang pada perkembangan anggaran setelah biaya transportasi kapal dibayar. Sementara itu, keuntungan atau laba yang diperoleh para sindikasi ditentukan oleh besar kecilnya biaya transportasi dan hasil penjualan eceran bebas bergerak, sesuai dengan kondisi pasar lokal.

Keppres No. 142 Tahun 1972, pemerintah menetapkan tata niaga gandum dan tepung terigu nasional, dimana impor tepung terigu ditutup dan impor gandum yang sebelumnya ditangani oleh Departemen Perdagangan, sejak saat itu ditangani oleh Bulog. Melalui ketetapan tersebut, Bulog tidak hanya berwenang memonopoli impor gandum, tetapi berwenang untuk intervensi dalam pasar, membentuk harga dan memantau pasar di semua bidang tata niaga gandum dan tepung terigu nasional.

Politik intervensi Bulog melalui tata niaga tepung terigu selama rezim Orde Baru berkuasa dilakukan setidaknya untuk memenuhi target-target pemerintah dalam hal: *Pertama*, untuk menjamin mata rantai distribusi tepung terigu sehingga tepung terigu dapat diperoleh dengan mudah dan harga yang terjangkau. Gandum sebagai bahan baku tepung terigu tidak dapat dikultivasi atau tidak dapat diproduksi di Indonesia dengan baik akibat perbedaan iklim yang tidak cocok bagi pertumbuhan gandum yang biasa hidup di daerah bersuhu rendah, sehingga intervensi Bulog dalam monopoli impor gandum sebagai politik Bulog untuk menjamin mata rantai produksi tepung terigu. Politik intervensi Bulog pada sisi input, diharapkan Bulog dapat menjamin pengadaan bahan baku bagi produsen khususnya Bogasari Flour Mills. Dan pada sisi output, intervensi Bulog melalui tata niaga bertujuan untuk menjamin kestabilan harga dan distribusi tepung terigu kepada masyarakat.

*Kedua*, politik intervensi Bulog dalam impor gandum ditekankan dalam aspek penghematan devisa. Pada era 1970-an, Indonesia merupakan negara pengimpor beras terbesar ketiga di dunia. Dengan tingginya impor beras, berarti sumber devisa pemerintah menjadi banyak yang dikeluarkan sehingga dapat mengganggu kestabilan neraca pembayaran. Untuk menekan tingginya impor beras, maka pemerintah mulai mencanangkan program diversifikasi pangan, dengan mencoba memperkenalkan kepada masyarakat makanan alternatif pengganti beras diantaranya yaitu bahan pangan berbasis gandum atau tepung terigu. Untuk itu, pemerintah mendorong berdirinya pabrik-pabrik pengolah gandum agar produksi tepung terigu serta makanan-makanan alternatif berbasis tepung terigu dapat diperoleh masyarakat dengan harga yang terjangkau dengan jumlah pasokan yang banyak. Sifat hubungan yang saling menggantikan (substitusi) antara beras dan tepung terigu sebagai bahan makanan yang berkarbohidrat tinggi, pernah dibuktikan juga oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh FAO pada tahun 1985, bahwa beras dan tepung terigu memiliki hubungan substitusi yang sangat kuat.

Kedua argumentasi tadi dijadikan alasan Bulog untuk memberikan peluang kepada pihak swasta untuk berpartisipasi dalam operasionalisasi pengadaan bahan pangan tepung terigu secara masal di Indonesia. Berdasarkan

Keppres No. 142 Tahun 1972, tentang tata niaga tepung terigu, secara rinci tugas dan fungsi Bulog adalah:

1. Mengimpor gandum dari luar negeri.
2. Mengontrol tingkat produksi tepung terigu di pabrik.
3. Menentukan distributor tepung terigu berikut masing-masing wilayah pemasarannya.
4. Menentukan alokasi wilayah pemasaran untuk setiap distributor pada masing-masing wilayah pemasaran.
5. Mengawasi harga tepung terigu pada setiap tingkat saluran distribusi, terutama tingkat pengecer.
6. Melakukan operasi pasar apabila diperlukan.<sup>5</sup>

Operasionalisasi politik pengadaan tepung terigu oleh Bulog sesuai dengan tata niaga tepung terigu, dilakukan melalui sebuah mekanisme dimana Bulog mengimpor gandum untuk diserahkan produsen P.T. Bogasari (swasta) dan P.T. Berdikari Sari Utama (BUMN). P.T. Bogasari dan Berdikari Sari Utama akan mengolah gandum menjadi tepung terigu dengan jadwal yang ditetapkan oleh Bulog melalui penerbitan Perintah Logistik (Prinlog). Selanjutnya Bulog melakukan transaksi dengan para distributor dan menerbitkan *Delivery Order* (DO) untuk distributor yang telah membayar alokasi tepung terigu melalui bank yang telah ditunjuk oleh Bulog. Kemudian kedua produsen, P.T. Bogasari dan P.T. Berdikari Sari Utama mengeluarkan hasil olahannya kepada distributor dengan mandat DO yang mereka miliki. Melalui mekanisme seperti inilah tepung terigu sampai kepada grosir, pengecer dan konsumen. Untuk mengawasi pendistribusian di tingkat daerah, setiap Dolog diberikan tugas untuk memantau kinerja distributor dan mengendalikan stabilisasi harga dan mutu tepung terigu sesuai dengan tanggung jawab wilayah operasional masing-masing.

Namun berdasarkan hasil penelitian terdahulu oleh Indef, disebutkan bahwa sekalipun secara *de jure* pihak yang ditugasi pemerintah untuk menangani pengadaan tepung terigu adalah Bulog, tetapi Grup Salim berperan sangat dominan, mulai dari impor gandum, pengapalan, pengolahan gandum

---

<sup>5</sup> Keppres No. 142 Tahun 1972. Untuk lebih jelas lihat Kumpulan Berita Negara, khususnya tentang Tata Niaga Tepung Terigu di era Orde Baru.

menjadi tepung terigu, sampai dengan pemasarannya. Hasil riset Indef juga menunjukkan adanya subsidi terselubung dalam perniagaan tepung terigu pada masa Orde Baru. Menurut Didik J Rachbini, harga butir gandum tercatat senilai Rp 418 per kg, tetapi harga butir gandum dijual Rp 141 per kg ketika diserahkan ke Bogasari Flour Mills dan Berdikari Sari Utama untuk diolah menjadi gandum. Artinya, ada selisih harga sebesar Rp 277 per kg. Seandainya impor butir gandum sebesar 2,7 juta ton pada tahun 1994, maka subsidi terselubung itu sudah mencapai Rp 760 miliar. Subsidi terselubung tersebut menurut Indef tidak tampak dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Hal itu disebabkan karena Bulog tidak memberikan secara tunai subsidi Rp 760 miliar tersebut, melainkan dengan cara mendapatkan barang yang lebih rendah dari impor.<sup>6</sup>

Menurut kalangan internal Bulog, jaringan mobilisasi dan alokasi tepung terigu berjalan dengan solid dan berada dalam satu penguasaan manajemen Bogasari Flour Mills. Hal ini disebabkan Bogasari Flour Mills memiliki pelabuhan tersendiri dengan prosedur administrasi tersendiri pula. Bahkan Bogasari Flour Mills mengelola pengapalan dan pengiriman bulir gandum ke Indonesia. Pengiriman dan kegiatan bongkar muat gandum dalam jumlah besar (jutaan ton per tahun) memerlukan teknologi tersendiri dengan kapal angkut khusus.<sup>7</sup>

Menurut Farid Akhwan, anggota DPR RI dari Komisi VII bidang APBN, fungsi Bulog sebagai importir gandum dalam tatanan operasional sangat rentan dapat beralih kepada pihak swasta. Farid Akhwan menduga bahwa pelaksanaan pengadaan tepung terigu sebenarnya dilakukan oleh Bogasari.<sup>8</sup> Farid Akhwan mencurigai bahwa yang melakukan *deal* harga gandum di luar negeri adalah Bogasari, begitu pula yang mendatangkan gandum, menyediakan pelabuhan bagi kapal yang membawa gandum untuk merapat, dan menyediakan gudang sendiri dan sebagainya adalah Bogasari bukan Bulog.

---

<sup>6</sup> Untuk lebih jelas baca Laporan Riset Indef, "Kontroversi Industri Tepung Terigu", Editor: M. Nawir Messi dan Puji Wahono, 1996.

<sup>7</sup> Pengalihan kekuatan pengaturan proses pengadaan gandum dari Bulog kepada Bogasari Flour Mills ini mengindikasikan negara berperan sekunder. Perubahan kontrol pengadaan gandum dari Bulog kepada Bogasari Flour Mills disebabkan keterbatasan Bulog dalam mengontrol tugas-tuganya sendiri.

<sup>8</sup> Iriani, *Mobilisasi Pengadaan Tepung Terigu: Peranan Bulog dan P.T. Bogasari*, 1997, FISIP UI, h. 203.

Apabila merujuk kepada teori persekutuan segitiga yang dikemukakan oleh Peter Evans, pengembangan industri tepung terigu di Indonesia ternyata pada awal pembangunannya tidak mampu dikelola oleh negara secara mandiri. Keterbatasan sumber-sumber daya, khususnya sumber daya modal berupa mesin dan peralatan, pada akhirnya negara dalam hal ini Bulog meminta bantuan kepada pihak swasta lokal yaitu Bogasari Flour Mills untuk membantu kelancaran produksi dan distribusi tepung terigu, sekalipun hal ini bertentangan dengan aturan yang tercantum dalam tata niaga tepung terigu. Karena yang berwenang dalam pengadaan gandum adalah Bulog, sementara Bogasari Flour Mills maupun P.T. Berdikari Sari Utama hanya bertugas menggiling gandum untuk menjadi tepung terigu saja, tidak sampai kepada aktivitas tawar-menawar harga gandum di pasar luar negeri.

P.T. Bogasari Flour Mills, sebelum diakuisisi oleh Indofood Sukses Makmur, Tbk. Menggiling 2,5 juta ton gandum menjadi tepung terigu sesuai dengan kapasitas produksinya yaitu di Jakarta 1,6 juta ton dan di Surabaya 900 ribu ton. Sedangkan sebanyak 300 ribu ton tepung terigu merupakan hasil giling gandum P.T. Berdikari Sari Utama di Makassar. Dengan demikian, jatah pengolahan gandum Bogasari bertambah besar, karena adanya tambahan 15 persen pengolahan dari P.T. Berdikari Sari Utama. Meskipun distorsi ekonomi dan pemberian derivatif monopoli tersebut dibantah oleh Sudwikatmono, salah seorang pemegang saham terbesar dalam Bogasari Flour Mills. Menurutnya Bogasari Flour Mills hanya menggiling gandum milik Bulog untuk dijadikan tepung terigu, dengan mendapatkan *fee* dari order giling dari Bulog.<sup>9</sup>

Keuntungan besar tidak saja dinikmati Bogasari Flour Mills dan Berdikari Sari Utama dari hasil penggilingan bulir gandum, disamping itu mereka juga keuntungan yang lebih besar dari kegiatan mengolah gandum menjadi tepung terigu. Menurut Didik J Rachbini (Indef), tambahan keuntungan tersebut diperoleh setelah Bulog membeli kembali tepung terigu tersebut dengan harga

---

<sup>9</sup> Kompas, 12 Maret 1995, Op.Cit., h. 13.

Rp 616 per kg yang ditetapkan berdasarkan sebuah keputusan Menteri Keuangan yang dikeluarkan pada tahun 1992.

Harga Rp 616 itu ditetapkan setelah menghitung harga penyerahan oleh Bulog Rp 141, ongkos pabrik, pajak dan lain sebagainya. Dari harga pokok Rp 616 itu, tepung terigu kemudian dipasarkan dengan harga Rp 835 per kg di pasar domestik setelah ditambahkan biaya distribusi. Harga tepung terigu yang dipasarkan di Indonesia ketika itu, lebih tinggi dibandingkan dengan harga tepung terigu di pasar internasional yang hanya Rp 548 per kg.

Indef menyimpulkan bahwa keuntungan dari pengolahan gandum tersebut sebagai akibat dari panjangnya rente ekonomi dalam industri tepung terigu nasional yang tidak efisien. Berdasarkan data pada tahun 1993, industri pengolahan tepung terigu memperoleh keuntungan Rp 200,9 miliar, distributor sebesar Rp 195,3 miliar, pemerintah melalui penerimaan pajak PPh dan PPN dan pajak lainnya sebesar Rp 106 miliar, sementara Bulog hanya mendapatkan bagian terkecil saja, yaitu Rp 55,8 miliar. Rente ekonomi tersebut merupakan rente yang hanya diperoleh dari kegiatan bisnis industri hulu melalui pengolahan, penyerahan dan distribusi tepung terigu saja, belum lagi rente yang diperoleh dari bisnis pada industri hilir.

Keuntungan dari pemberian hak istimewa pemerintah terhadap Grup Salim tampak pada pada industri hilir perusahaan yang memproduksi produk turunan tepung terigu seperti industri mie instan, industri roti dan biskuit. Di dalam negeri, P.T. Indofood Sukses Makmur sebagai produsen mie instan memiliki pangsa pasar rata-rata di atas 50 persen. Demikian pula pada pembuatan roti biskuit, P.T. Ubindo menikmati kontrol mayoritas. P.T. Ubindo adalah perusahaan patungan antara Grup Salim dan United Biskuit. Menurut pengamatan Indef, monopoli Grup Salim didukung oleh "surat sakti" (katabelece) pemerintah rezim Orde Baru.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 13.

Sejarah telah mencatat, secara formal pemerintah Indonesia mulai menangani pangan sejak Zaman penjajahan Belanda, ketika didirikannya VMF (*Voedings Middelen Fonds*) yang bertugas membeli, menjual dan menyediakan bahan makanan. Dalam masa penjajahan Jepang, VMF dibekukan dan muncul lembaga baru bernama *Nanyo Kohatsu Kaisha*. Pada masa peralihan sesudah kemerdekaan RI terdapat dualisme penanganan masalah pangan. Di daerah kekuasaan Republik Indonesia, pemasaran beras dilakukan oleh Kementerian Pengawasan Makanan Rakyat (PMR) – Jawatan Persediaan dan Pembagian Bahan Makanan (JPPBM), sedangkan daerah-daerah yang diduduki Belanda, VMF dihimpun kembali. Keadaaa ini berjalan terus sampai VMF dibubarkan dan dibentuk Yayasan Bahan Makanan (Bama).

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 3 Tahun 1964, dibentuklah Dewan Bahan Makanan (DBM). Sejalan dengan itu dibentuk lagi Badan Pelaksana Urusan Pangan (BPUP) peleburan dari Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM) dan BPUP, yang bertujuan antara lain untuk:

1. Mengurus bahan pangan
2. Mengurus pengangkutan dan pengolahannya
3. Menyimpan dan menyalurkannya menurut ketentuan dari DBM

Dengan terbentuknya BPUP, maka penanganan bahan pangan kembali dalam satu lembaga.

Memasuki Orde Baru, tepatnya sebulan setelah Soeharto menerima Supersemar dari Soekarno, Soeharto membentuk semacam operasi militer untuk menstabilkan harga beras dengan tujuan menekan inflasi. Setelah ditumpasnya pembontakan G.30.S/PKI, penanganan operasional bahan pokok kebutuhan hidup termasuk tepung terigu dilaksanakan oleh Komando Logistik Nasional (Kolognas) yang dibentuk dengan Keputusan Presidium Kabinet Ampera No. 87 Tahun 1966. Tugas pokok lembaga baru ini adalah pengendalian operasional pengadaan dan pendistribusian pangan. Fungsi utamanya adalah mensuplai kebutuhan beras bagi pegawai negeri dan keperluan korps militer. Pada masa Orde Lama di bawah Presiden Soekarno, gaji pegawai negeri dan anggota TNI/Polri sebagian dibayarkan dalam bentuk beras.

Kolognas merupakan Badan bersifat non-departemen dan langsung berada di bawah tanggungjawab presiden. Walaupun Kolognas sudah mampu menurunkan laju kenaikan harga beras, namun kenaikan harga beras pada tahun berikutnya tidak dapat dikendalikan lagi, akibat situasi perekonomian nasional yang memburuk pada masa peralihan tersebut. Untuk menangani persoalan kenaikan harga beras tersebut, pemerintah rezim Orde Baru pada tanggal 10 Mei 1967, membubarkan organisasi Kolognas yang cenderung bersifat operasional militer dan dibentuk Badan Urusan Logistik (Bulog) berdasarkan Keputusan Presiden No. 114/KEP/1967. Dan selanjutnya berdasarkan Keppres No. 272 Tahun 1967, Bulog dinyatakan sebagai "*Single Purchasing Agency*"

Tugas Bulog untuk mengelola tepung terigu dimulai pada tahun 1971 setelah pemerintah bekerjasama dengan pengusaha Liem Sioe Liong atau Soedono Salim untuk membangun pabrik tepung terigu P.T. Bogasari Flour Mills di Tanjung Priok Jakarta dan Tanjung Perak Surabaya. Selain itu pada tahun 1974 sampai dengan tahun 1979, Bulog diberikan tanggung jawab untuk membantu persediaan kacang kedelai, jagung, kacang tanah, kacang hijau, telur dan daging ayam terutama pada hari-hari besar keagamaan seperti Idul Fitri, natal dan tahun baru.

Kehadiran Bulog sebagai lembaga stabilitasi harga pangan memiliki arti khusus dalam menunjang keberhasilan rezim Orde Baru hingga mencapai swasembada pangan tahun 1984. Menjelang Repelita I (1 April 1969), struktur organisasi Bulog sesuai dengan Keppres RI No. 11 Tahun 1969 tanggal 22 Januari 1969, sesuai dengan misi barunya berubah dari lembaga penunjang peningkatan produksi pangan menjadi lembaga penyangga persediaan pangan (*buffer stock holder*). Kemudian sesuai dengan Keppres RI NO. 39 Tahun 1978 tanggal 5 Nopember 1978 Bulog mempunyai tugas pokok melaksanakan pengendalian harga gabah, gandum dan bahan pokok lainnya guna menjaga kestabilan harga, baik produsen maupun konsumen sesuai dengan kebijakan umum Pemerintah.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Lihat Sejarah Badan Urusan Logistik, dalam [www.bulog.co.id](http://www.bulog.co.id), h. 1-3.

Dalam Kabinet Pembangunan VI, Bulog sempat disatukan dengan lembaga baru yaitu Kementerian Negara Urusan Pangan. Struktur organisasi Bulog diatur sesuai dengan Keppres RI No. 103 Tahun 1993. Namun sesuai dengan Keppres RI No. 61 Tahun 1995, Kantor Menteri Negara Urusan Pangan dipisahkan kembali dengan Bulog. Pemisahan Menteri Negara Urusan Pangan dan Bulog ini diatur dalam Keppres RI No. 50 Tahun 1995 tanggal 12 Juli 1995. Status pegawainya pun terhitung mulai tanggal 1 April 1995 berubah menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan Keppres No. 51 Tahun 1995.

Liberalisasi pangan mulai dilaksanakan sesuai Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tanggal 21 Januari 1998, dimana tugas pokok Bulog hanya mengelola beras saja. Tugas pokok BULOG kembali diperbaharui melalui Keppres No. 29 Tahun 2000 tanggal 26 Februari yaitu melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi, pengendalian harga beras dan usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>12</sup>

Selama lebih dari 30 tahun Bulog melaksanakan penugasan dari pemerintah untuk menangani bahan pokok beras termasuk tepung terigu dalam rangka memperkuat ketahanan pangan nasional. Tetapi Manajemen Bulog tidak banyak berubah dari waktu ke waktu, meskipun ada perbedaan tugas dan fungsi dalam berbagai periode. Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya, status hukum Bulog adalah sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) berdasarkan Keppres RI No. 39 Tahun 1978.

Namun sejak krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 timbul tekanan yang sangat kuat, agar peran pemerintah dipangkas secara drastis sehingga semua kepentingan nasional termasuk pangan harus diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Tekanan tersebut terutama

---

<sup>12</sup> Tugas tersebut tidak berjalan lama karena mulai tanggal 23 Nopember keluar Keppres No. 166 Tahun 2000 dimana tugas pokok pemerintah bidang logistik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

muncul dari negara-negara maju pemberi pinjaman utang, khususnya Amerika Serikat dan lembaga keuangan internasional seperti IMF dan World Bank.<sup>13</sup>

Konsekuensi logis yang harus diterima dari tekanan tersebut adalah Bulog harus berubah secara total. Dorongan untuk melakukan perubahan datang tidak hanya dari luar negeri, namun juga dari dalam negeri, seperti:

1. Perubahan kebijakan pangan pemerintah dan pemangkasan tugas dan fungsi Bulog sehingga hanya diperbolehkan menangani komoditi beras, penghapusan monopoli seperti yang tertuang dalam Keppres dan SK Menperindag sejak tahun 1998. Keppres terakhir tentang Bulog, yakni Keppres RI No. 103 Tahun 2001 menegaskan bahwa Bulog harus beralih status menjadi BUMN selambat-lambatnya Mei 2003.
2. Berlakunya beberapa UU baru, khususnya UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan UU No. 22 Tahun 2000 tentang Otonomi Daerah yang membatasi kewenangan Pemerintah Pusat dan dihapuskannya instansi vertikal.
3. Masyarakat luas menghendaki agar Bulog terbebas dari unsur-unsur yang bertentangan dengan tuntutan reformasi, bebas KKN dan bebas dari pengaruh partai politik tertentu, sehingga Bulog mampu menjadi lembaga yang efisien, efektif, transparan dan mampu melayani publik.<sup>14</sup>

Sehubungan dengan adanya tuntutan untuk melakukan perubahan, Bulog telah melakukan berbagai kajian, baik oleh internal maupun pihak eksternal Bulog, diantaranya adalah: *Pertama*, tim internal Bulog pada tahun 1998 telah mengkaji ulang peran Bulog sekarang dan perubahan lembaganya di masa datang. Hal ini dilanjutkan dengan kegiatan saresahan pada bulan Januari 2000 yang melibatkan Bulog dan Dolog seluruh Indonesia dalam rangka menetapkan

---

<sup>13</sup> Konsekuensi logis yang harus diterima dari tekanan tersebut Bulog harus berubah secara total. Dorongan untuk melakukan perubahan datang tidak hanya dari luar negeri, namun juga dari dalam negeri.

<sup>14</sup> Perubahan ekonomi global yang mengarah pada liberalisasi pasar, khususnya dengan adanya WTO (*World Trade Organization*) yang mengharuskan penghapusan *non-tariff barrier* seperti monopoli menjadi *tariff barrier* serta pembukaan pasar dalam negeri. Dalam Lol yang ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dan IMF pada tahun 1998, secara khusus ditekankan perlunya perubahan status hukum Bulog agar menjadi lembaga yang lebih efisien, transparan dan akuntabel.

arahan untuk menyesuaikan tugas dan fungsi yang kemudian disebut sebagai "Paradigma Baru Bulog".<sup>15</sup>

*Kedua*, kajian ahli dari Universitas Indonesia (UI) pada tahun 1999 yang menganalisa berbagai bentuk badan hukum yang dapat dipilih oleh Bulog, yaitu Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Persero, BHMN, Perjan, atau Perum. Hasil kajian tersebut menyarankan agar Bulog memilih Perum sebagai bentuk badan hukum untuk menjalankan dua fungsi, yaitu fungsi publik dan komersial.<sup>16</sup>

*Ketiga*, kajian auditor internasional Arthur Andersen pada tahun 1999 yang telah mengaudit tingkat efisiensi operasional Bulog, disarankan agar Bulog menyempurnakan struktur organisasi, dan memperbaiki kebijakan internal, sistem, proses dan pengawasan sehingga dapat memperbaiki efisiensi dan memperkecil terjadinya praktek KKN di masa datang.<sup>17</sup>

*Keempat*, Kajian bersama dengan Bernas Malaysia pada tahun 2000 untuk melihat berbagai perubahan yang dilakukan Malaysia dan merancang kemungkinan penerapannya di Indonesia.<sup>18</sup>

*Kelima*, dukungan politik yang cukup besar dari anggota DPR RI, khususnya Komisi III dalam berbagai *hearing* selama periode 2000-2002, merupakan bentuk dukungan yang nyata lembaga legislatif terhadap perubahan Bulog ke arah yang lebih baik.<sup>19</sup>

Berdasarkan hasil kajian, ketentuan dan dukungan politik DPR RI, disimpulkan bahwa status hukum yang paling sesuai dengan Bulog adalah Perum. Dan sejak tanggal 20 Januari 2003, berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 2003, LPND Bulog secara resmi berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum), yang kemudian direvisi menjadi PP RI No. 61 Tahun 2003.

---

<sup>15</sup> <http://www.bulog.co.id/sejarah.php>. h 3.

<sup>16</sup> *Ibid*, h.3.

<sup>17</sup> *Ibid*, h. 3

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 3

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 3

Menurut Widjarnako Puspoyo, Dirut Perum Bulog periode 2001-2007, Perum Bulog adalah salah satu lembaga yang diharapkan mampu memperkuat ketahanan pangan. Pada saat sekarang, tugas publik hanya terfokus pada komoditas beras, namun masih cukup strategis dalam memperkuat ketahanan pangan.<sup>20</sup> Inpres perberasan nasional yang dirancang secara komprehensif diberlakukan sejak 2001 dan termasuk Inpres No. 13 Tahun 2005 menjadi landasannya.

Sejak tahun 2003 sampai saat ini, berdasarkan PP No. 7 Tahun 2003 maupun Inpres No. 13 Tahun 2005, Perum Bulog ditugaskan pemerintah untuk melaksanakan tugas publik di bidang pembangunan perberasan nasional yang meliputi pembelian gabah dalam negeri dengan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), pengelolaan cadangan beras pemerintah serta penyediaan dan penyaluran beras untuk keluarga miskin (Raskin).

Perubahan status kelembagaan Bulog dari LPND menjadi Perum tetap tunduk terhadap amanat Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, yang kemudian dijabarkan lebih rinci dalam PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Dalam menjalankan aktivitasnya, Perum Bulog harus mampu memberikan kontribusi dalam peningkatan efisiensi nasional, hingga mengurangi beban pemerintah dalam pengelolaan pangan nasional. Mendukung tugas kegiatan publik yang menjadi tanggungjawab Perum Bulog. Artinya, perubahan status Bulog ini ditujukan untuk menyelaraskan kegiatan komersil dengan kegiatan publik. Usaha komersial harus selaras, mendukung serta bersinergi dengan kegiatan publik yang semuanya terkait dalam rangka memperkuat ketahanan pangan nasional.<sup>21</sup>

Bustanul Arifin secara konkret menjelaskan bahwa tonggak ketahanan pangan adalah ketersediaan atau kecukupan pangan dan aksesibilitas bahan pangan oleh masyarakat dapat dicapai melalui: (1), produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumberdaya alam, manajemen dan pengembangan

---

<sup>20</sup> Widjarnako Puspoyo, *Perum Bulog dalam Memperkuat Ketahanan Pangan Nasional*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006. h. 208.

<sup>21</sup> *Ibid*, h. 209.

sumberdaya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal; dan (2) impor dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang memadai dari sektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri.

Dengan perubahan status hukum baru, Bulog diharapkan dapat melaksanakan tugas publik yang dibebankan oleh pemerintah terutama dalam pengamanan harga dasar pembelian gabah, pendistribusian beras untuk masyarakat miskin yang rawan pangan. Disamping itu, dengan status hukum yang baru, Bulog diharapkan mampu memenuhi cadangan beras nasional dalam mengantisipasi berbagai keperluan publik lainnya seperti menghadapi keadaan darurat seperti bencana alam dan kepentingan publik lainnya dalam upaya mengendalikan gejolak harga beras di Indonesia.

Disamping itu, Bulog dapat memberikan kontribusi operasionalnya kepada masyarakat sebagai salah satu pelaku ekonomi dengan melaksanakan fungsi usaha yang tidak bertentangan dengan hukum dan kaidah transparansi. Dengan kondisi ini gerak lembaga Bulog akan lebih fleksibel dan hasil dari aktivitas usahanya sebagian dapat digunakan untuk mendukung tugas publik, mengingat semakin terbatasnya dana pemerintah di masa mendatang.<sup>22</sup>

Sampai saat ini Bulog telah telah dipimpin oleh 7 (tujuh) orang, yaitu mulai dari Bustanil Arifin, Beddu Amang, Rahardi Ramelan, Jusuf Kalla periode Rizal Ramli, Widjarnako Puspooyo dan terakhir Mustafa Abubakar yang memimpin Bulog sejak tanggal 21 Maret 2007-sekarang.

## **B. Peranan Produsen Tepung Terigu Dalam Kebijakan Pangan (*food policy*)**

Menurut Leon A Mears dan Sidik Moeljono, kebijakan pangan yang telah dilakukan sejak pemerintahan Orde Baru, memberi tekanan pada bidang produksi dan konsumsi beras. Pada waktu itu kebijakan beras adalah identik dengan kebijakan pangan. Alat-alat kebijakan yang digunakan tidak banyak berbeda dengan alat-alat kebijakan masa sebelumnya. Perbedaannya terletak

---

<sup>22</sup> Menurut Laporan Bulog, dengan status Perum, Bulog diharapkan lebih memberikan manfaat kepada masyarakat luas.

pada perencanaan yang lebih baik, keahlian yang makin mantap dan konsistensi yang makin besar dalam pelaksanaan politik kebijakan pangan tersebut. Menjelang akhir tahun 70-an, setelah mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat, Indonesia dihadapkan pada pilihan sulit di bidang kebijakan pangan, yang merupakan konsekuensi dari keberhasilan kebijakan beras dan pembangunan ekonomi. Saat itu, tepatnya pada Repelita III swasembada beras telah diganti dengan tujuan kebijakan yang lebih luas, yaitu swasembada di bidang pangan.<sup>23</sup>

Menurut Bustanul Arifin, konsep ketahanan pangan (*food security*) lebih luas dibandingkan dengan konsep swasembada pangan, yang hanya berorientasi pada aspek fisik kecukupan produksi bahan pangan. Beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu ketersediaan pangan dan aksesibilitas masyarakat terhadap bahan pangan.<sup>24</sup> Apabila salah satu unsur di atas tidak terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup banyak di tingkat nasional dan regional, tetapi apabila akses individu untuk memenuhi kebutuhannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Aspek distribusi pangan sampai ke pelosok rumah tangga pedesaan yang tentunya mencakup fungsi tempat, ruang dan waktu, juga tidak kalah pentingnya dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan.<sup>25</sup>

Tonggak ketahanan pangan adalah ketersediaan atau kecukupan pangan dan aksesibilitas bahan pangan oleh anggota masyarakat. Ketersediaan dan kecukupan pangan juga mencakup kuantitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari. Penyediaan pangan dapat ditempuh melalui beberapa cara diantaranya: (1) produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumberdaya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal; dan (2) impor dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang

---

<sup>23</sup> Lihat tulisan Leon A Mears dan Sidik Moeljono dalam Anne Both dan Peter McCawley, *Ekonomi Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 1985, h. 73.

<sup>24</sup> Bustanul Arifin, *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004, h. 31.

<sup>25</sup> *Ibid*, h. 32.

memadai dari sektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri.

Sedangkan komponen kedua dalam ketahanan pangan atau aksesibilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui perberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien, yang juga dapat disempurnakan melalui kebijakan tata niaga, atau distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ke tangan konsumen. Akses individu ini dapat juga ditopang oleh intervensi kebijakan harga yang memadai, menguntungkan, dan memuaskan semua pihak.<sup>26</sup>

Tujuan akhir kebijakan swasembada pangan adalah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Selama duabelas tahun menjelang tahun 1978, usaha-usaha peningkatan produksi beras yang dilakukan pemerintah rezim Orde Baru harus ditafsirkan sebagai suatu bentuk usaha ke arah tercapainya tujuan swasembada tersebut. Namun karena nampaknya swasembada beras tidak dapat memberikan harapan nyata, pemerintah harus mengalihkan strateginya ke arah swasembada “pangan”, dan tugas pokok dalam strategi semacam ini adalah menentukan pola tanaman bahan makanan yang paling efisien di lihat dari segi tersedianya sumber alam, tanah dan tenaga kerja.

Hasil per hektar tanaman pangan di Indonesia pada umumnya lebih rendah dibandingkan tingkat pencapaian produksi oleh negara-negara sedang berkembang lainnya di Asia. Salah satu sebab rendahnya produksi hasil panen padi per hektar di Indonesia, dibandingkan dengan negara-negara lain, adalah menyangkut perbedaan sumber-sumber alam dan ekologi serta pola bercocok tanamnya. Strategi kebijakan pangan yang menyangkut berbagai bahan tanaman lebih kompleks dan tidak semua aspeknya dapat dilaksanakan melalui sistem pengaturan aparat birokrasi. Penekanan dalam kebijakan pangan tidak lagi pada penyediaan satu barang saja, misalnya beras, tetapi harus pada aspek-aspek yang lebih luas yaitu pola perubahan pendapatan masyarakat dan pola

---

<sup>26</sup> Menurut Bustanul Arifin, intervensi pemerintah dalam hal distribusi pangan pokok masih tampak relevan, terutama untuk melindungi produsen terhadap anjloknya harga produk pada musim panen, dan untuk melindungi konsumen dari melambungnya harga-harga kebutuhan pokok pada musim tanam dan paceklik.

perubahan konsumsi makanan pokok yang tidak tergantung pada satu jenis bahan pangan tertentu.

Usaha-usaha peningkatan produksi beras di Indonesia saat ini mengalami kesulitan akibat permasalahan yang kompleks. Ketidakseimbangan antara permintaan dengan penawaran beras terjadi akibat masalah pertambahan jumlah penduduk yang semakin cepat, sementara di sisi lain terjadi pengurangan luas lahan pertanian yang cukup besar dari tahun ke tahun akibat perumahan dan industri. Aspek konsumsi dalam perubahan strategi dari beras ke pangan lain adalah sangat penting.

Menurut L.A. Mears dan S. Moeljono mengubah pola konsumsi masyarakat Indonesia melalui peraturan pemerintah bukan cara yang efektif. Pada awal tahun 1960-an pemerintah Orde Lama pernah mencoba mendorong konsumsi jagung sebagai pengganti beras, tetapi tidak berhasil. Untuk mencoba pola makanan masyarakat diperlukan tersedianya bahan pangan pengganti secara kontinyu, dalam bentuk yang menarik bagi masyarakat.

Masyarakat Indonesia pada umumnya sangat menggemari beras, seperti tercermin banyaknya penggunaan sebagian besar pendapatan yang diterimanya untuk membeli sembako terutama beras. Beras memang bukan satu-satunya bahan makanan konsumsi masyarakat Indonesia dari sisi pemenuhan kebutuhan kalori, masih ada beberapa bahan makanan lain seperti jagung, sagu, ubi dan tepung terigu.

Tetapi yang menarik berdasarkan data BPS dan Bulog, selama periode tahun 1968-1978, bahan makanan selain beras memenuhi 1/3 dari kebutuhan kalori total di Indonesia. Perlu diketahui bahwa penggunaan pendapatan yang dikeluarkan untuk bahan makanan bukan beras relatif lebih sedikit dibandingkan untuk membeli bahan makanan berbasis tepung terigu. Hal ini menandakan bahwa pola konsumsi makanan berbasis tepung terigu pada masyarakat Indonesia sudah mulai dapat menggantikan posisi beras sebagai bahan makanan pokok.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Susenas, menunjukkan bahwa golongan masyarakat miskin di daerah pedesaan di pulau Jawa masih

mengandalkan jagung dan ubi kayu bagi kebutuhan kalori mereka. Tetapi apabila kita perhatikan, pola konsumsi masyarakat golongan menengah ke atas (*middle class*) di pulau Jawa maupun di luar pulau Jawa sudah terbiasa dengan mengkonsumsi roti dan mie siap saji sebagai bagian dari gaya hidup mereka.<sup>27</sup>

Salah satu program ketahanan pangan yang saat ini sedang digalakkan oleh pemerintah adalah program diversifikasi pangan. Program diversifikasi pangan pemerintah saat ini lebih mengarah pada pemantapan pola perubahan konsumsi beras kepada konsumsi non beras seperti tepung terigu. Ada beberapa alasan yang menjadi pertimbangan yaitu; *Pertama*, dari sisi harga, tepung terigu relatif lebih murah dibandingkan beras, dan kecenderungan masyarakat kelas menengah di Indonesia sudah sejak lama mengkonsumsi bahan olahan tepung terigu seperti roti sebagai sumber pangan selain nasi. *Kedua*, dari sisi pasokan, meskipun gandum tidak terlalu cocok dengan iklim di Indonesia, tetapi banyak negara-negara yang siap menjadi sumber impor Indonesia seperti dari Australia, India, Kanada, China, Uni Emirat Arab dan Amerika Serikat.

Permasalahan program diversifikasi pangan dari beras ke tepung terigu lebih berkaitan dengan pengelolaan perdagangan luar negeri. Gandum adalah jenis bahan tumbuhan pangan yang tidak dapat dihasilkan di Indonesia tetapi bahan makanan ini harus dimasukkan sebagai pertimbangan perumusan strategi pangan nasional. Alasan utama apabila program diversifikasi pangan Indonesia diarahkan kepada penggunaan produk pangan yang berbasis gandum karena gandum menghasilkan kalori dua kali lipat untuk setiap devisa yang dibelanjakan. Disamping itu harga gandum relatif lebih murah dibandingkan beras, dan

---

<sup>27</sup> Dalam beberapa kali kesempatan berkonsultasi dengan Burhan D Magenda, pada tanggal 20 November 2007, Burhan D Magenda menyatakan bahwa pola konsumsi masyarakat kelas menengah di Indonesia yang hidup di perkotaan terbiasa dengan melakukan kombinasi konsumsi pangan, di antaranya mulai mencari substitusi/pengganti bahan makanan selain nasi. Terdapat kecenderungan bahwa seiring dengan peningkatan pendapatan masyarakat *middle class*, justru mereka menurunkan tingkat pengeluarannya untuk membeli beras. Mereka lebih mementingkan kebutuhan informasi dan semakin terbiasa dengan mengkonsumsi produk olahan pangan non beras terutama dari tepung terigu, seperti roti, dan mie instan. Perubahan pola konsumsi masyarakat Indonesia ini, dapat dijadikan informasi yang berharga bagi pemerintah, sehingga dapat lebih serius dalam menangani program diversifikasi pangan di Indonesia.

persediaan gandum dunia lebih banyak dibandingkan dengan jumlah persediaan beras dunia.<sup>28</sup>

Dengan demikian, seandainya pemerintah memfokuskan program diversifikasi pangan ditujukan kepada penyediaan tepung terigu, maka tugas pemerintah selanjutnya adalah memperhatikan kepentingan konsumen dan produsen. Dari sisi konsumen, dengan asumsi harga dan kualitasnya bersaing, dari manapun tepung terigu disuplai tidak terlalu menjadi masalah.

Masalah persaingan usaha dalam industri tepung terigu menjadi hal yang krusial, dan apabila pemerintah tidak melakukan intervensi dalam pengaturan persaingan usaha, dikhawatirkan akan berdampak negatif terhadap ketersediaan tepung terigu bagi industri pangan berbasis tepung terigu dan konsumen rumah tangga. Di sini intervensi pemerintah menjadi positif, karena intervensi dimaksudkan mencegah praktek monopoli akibat penguasaan industri tepung terigu oleh perusahaan dominan.

Industri tepung terigu adalah salah satu industri yang mengalami perubahan bisnis yang cepat sejak pertama kali deregulasi sektor pangan dilakukan pada tahun 1997. Deregulasi sektor pangan dimulai dengan diputuskannya Keppres RI No. 45 Tahun 1997 menyangkut penciptaan tugas pokok Bulog yang hanya mengelola komoditi beras dan gula pasir. Selanjutnya turun Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang perubahan tugas pokok Bulog yang hanya mengatur pengadaan beras saja. Kedua deregulasi tersebut secara langsung membawa konsekuensi ekonomi dan politik dalam industri tepung terigu di Indonesia, dari sebuah industri tertutup yang hanya menerima jasa penggilingan dari pemerintah menjadi industri yang bersaing secara terbuka dengan produk impor.

---

<sup>28</sup> Berdasarkan data *Economic Research Service/USDA*, harga gandum di pasar internasional dari tahun 1986 s/d 2001 rata-rata berkisar US\$ 110/MTon, sementara harga beras pada periode yang sama lebih mahal yaitu rata-rata berkisar US\$ 225/MTon. Sementara dari sisi persediaan, perdagangan gandum di pasar internasional pada periode 1993 s/d 2001 rata-rata berkisar 100 juta ton/tahun, sementara perdagangan beras jauh lebih sedikit yaitu rata-rata berkisar 21 juta ton/tahun.

Berdasarkan *press release* APTINDO (2005), deregulasi tepung terigu membawa perubahan terutama dalam hal:

1. Kebebasan dalam pembelian gandum dan penjualan tepung terigu.
2. Persaingan bebas antar sesama produsen tepung terigu nasional dengan tepung terigu impor.
3. Terjadi inovasi dalam pengembangan produk, merek dan promosi.
4. Kontribusi tanggungjawab sosial dari industri tepung terigu nasional.<sup>29</sup>

Sebelum adanya deregulasi sektor pangan, pembelian gandum dan penjualan tepung terigu dilakukan oleh Pemerintah melalui Bulog, sedangkan pabrik tepung terigu hanya bertugas menggiling gandum yang berasal dari impor yang dilakukan Bulog. Sesudah deregulasi pangan, pembelian gandum dan penjualan tepung terigu tidak dibatasi dan dilakukan langsung oleh importir gandum atau tepung terigu yang ada di Indonesia.

Berdasarkan data perdagangan gandum dunia dari *FAS Online*, ketersediaan gandum dunia jauh melebihi persediaan beras. Pada periode 1998/1999, ketersediaan gandum sebesar 113,7 juta ton, sedangkan ketersediaan beras sebanyak 23,5 juta ton atau hanya seperlima dari jumlah ketersediaan gandum. Pada periode 1999/2000 ketersediaan gandum sebanyak 104 juta ton, sedangkan ketersediaan beras hanya 23,2 juta ton. Pada periode 2000/2001, ketersediaan gandum sebanyak 103,3 juta ton, sedangkan beras hanya 23,4 juta ton. Dari data-data di atas dapat disimpulkan bahwa perdagangan gandum atau tepung terigu di pasar internasional lebih menarik dibandingkan perdagangan beras, karena ketersediaan gandum jauh lebih banyak dibandingkan ketersediaan beras.

Sedangkan berdasarkan data dari *Economic Research Service*, harga gandum di pasar internasional rata-rata lebih murah dibandingkan harga rata-rata beras. Pada tahun 1999, harga gandum di pasar internasional kira-kira sebesar US\$ 110 per MTon, sementara harga beras di pasar internasional kira-kira sebesar US\$ 225 per MTon. Pada tahun 2000, harga gandum naik menjadi US\$ 115 per MTon, tetapi masih di bawah harga beras US\$ 190 per MTon. Pada

---

<sup>29</sup> Lihat Sekilas Industri Tepung Terigu Pasaderegulasi Tahun 1997, yang dikeluarkan oleh Laporan tahunan (*press release*) APTINDO, tanggal 19 Mei 2005, h. 1.

tahun 2001 harga gandum di pasar internasional naik menjadi US\$ 125 per MTon, tetapi tetap masih di bawah harga beras kira-kira US\$ 205 per MTon.

Dengan jumlah ketersediaan gandum dunia yang melimpah, dan harga gandum yang jauh lebih kompetitif dibandingkan dengan harga beras, maka kebijakan liberalisasi pangan tepung terigu diharapkan akan berdampak positif terhadap kesuksesan pelaksanaan program diversifikasi pangan di Indonesia. Namun untuk mencapai kesuksesan dalam implementasi program diversifikasi pangan berbasis tepung terigu, hanya akan tercapai apabila pemerintah dan seluruh elemen masyarakat saling memahami akan urgensi program diversifikasi pangan. Salah satu upaya terpenting yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan sosialisasi kepada seluruh masyarakat, terutama kepada generasi muda akan pentingnya budaya pola konsumsi yang variatif, yang mengombinasikan konsumsi pangan beras dan bahan pangan berbasis tepung terigu secara berkesinambungan. Program diversifikasi pangan ini harus didasari oleh *political will* pemerintah, dan difahami dengan bijaksana oleh masyarakat Indonesia.

Menurut Franciscus Welirang, tepung terigu selama ini mendapatkan stigma ketergantungan pada impor, karena bahan baku tepung terigu adalah gandum yang didatangkan dari luar negeri. Meskipun Indonesia mengimpor gandum, tetapi sejak 30 tahun terakhir, mulai disadari ternyata telah menyimpan agenda tersembunyi (*hidden-agenda*).

Secara diam-diam telah memperkenalkan budaya makan tepung yang akan menjadi kunci ketahanan pangan, karena dapat diperluas dengan aneka tepung dari tanaman pangan yang tumbuh di Indonesia. Budaya makan mie diam-diam, telah menjawab masalah ketahanan pangan dengan basis tepung. industri mie instan di Indonesia mampu merespon budaya baru ini dengan memproduksi dan memasarkan 13-15 miliar bungkus per tahun dan ditambah mie basah oleh sektor nonformal.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Franciscus Welirang, *Jalan Tengah Sempurna Ketahanan Pangan Indonesia: Tepung Sebagai Solusi Pangan Masa Depan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006, h. 183.

Wacana mengembangkan tepung, menurut Welirang, khususnya casava/singkong, sudah lama diupayakan dengan mencampur ke dalam setiap karung terigu. Tetapi penggunaan *premix*, tidak dapat begitu saja diterima oleh pengusaha makanan yang harus menanggung sendiri risiko keberhasilan/kegagalan usahanya. Oleh Karena itu, untuk mengembangkan industri tepung dari tanaman yang tumbuh di dalam negeri harus di mulai dari mengusahakan produk yang mampu mandiri, berbobot, baik kualitatif dan komersial.

Menurut Welirang, kapasitas terpasang industri tepung terigu nasional adalah 7 juta ton gandum per tahun. Saat ini baru terpakai 4,5 juta ton gandum dan menghasilkan 3,5 juta ton tepung terigu. Jumlah konsumsi tepung terigu masyarakat Indonesia sebesar 16,5 kilogram per kapita per tahun. Diperkirakan penggunaan kapasitas terpasang/utilisasi secara penuh akan tercapai pada tahun 2025. Apabila harga gandum diasumsikan US\$ 200 per ton, maka diperlukan devisa 1,4 miliar dollar AS. Namun di sisi lain, saat ini tepung terigu telah terbukti menjadi lokomotif tumbuhnya usaha kecil dan menengah serta sebagai bahan *ingredient* industri makanan.<sup>31</sup>

Saat ini dua jenis tanaman pangan utama di dunia yaitu beras dan gandum, keduanya tidak sepenuhnya diklaim sebagai varietas asli temuan bangsa tertentu, karena semuanya berasal dan telah bercampur baur dengan introduksi dari luar. Pada tahun 1999 Presiden Abdurrahman Wahid menandatangani Kesepakatan Kerjasama Indonesia dengan India. Berbekal informasi berita tersebut, Bogasari Flour Mills menghubungi Kedubes India di Jakarta untuk mendapatkan bantuan benih gandum dalam upaya *Grow What We Eat*.

---

<sup>31</sup> *Ibid*, h. 184. Welirang menambahkan, seandainya konsumsi tepung terigu turun akibat pertumbuhan penduduk dan keterbatasan devisa dalam mengimpor gandum, maka harus diganti dengan tepung lain. Konsep ketahanan pangan bukan penjumlahan konsumsi beras+jagung+gandum, tetapi tepung. Budaya makan mie instan, telah menjawab masalah ketahanan pangan dengan basis tepung terigu. Indofood sendiri bersama produsen mie instan lain mampu memproduksi dan memasarkan 13-15 miliar bungkus setiap tahun, dan ditambah oleh mie basah yang diproduksi oleh sektor informal.

Dr. S. Nagarajan Direktur *Directorate of Wheat Research* yang merekomendasikan varietas DWR-162 untuk dicoba di Indonesia yang memiliki kesamaan iklim tropis dengan India. Pada acara Hari Pangan Sedunia 2000, wacana budaya makan tepung untuk pertama kalinya digulirkan oleh F. Welirang dalam Seminar tanggal 17-10 Oktober 2000 di Jakarta dengan tema “Penganekaragaman Makanan Untuk Memantapkan Tersedianya Pangan” sekaligus mengundang Dr. S. Nagarajan Direktur *Directorate of Wheat Research*.

Secara historis, gandum berasal dari Asia Tengah lalu bergerak ke Eropa dan Amerika Utara menjadi *Winter Wheat*. Setelah Perang Dunia II, disilangkan dengan jenis pendek Norin-Gen dari Jepang menjadi Spring Wheat yang kemudian oleh Norman Borlaug digunakan untuk mengatasi kelaparan di India sehingga mendapatkan hadiah Nobel. Jenis gandum seperti inilah yang kemudian banyak ditanam di belahan dunia. Welirang menyatakan Indonesia saat ini harus mulai mengembangkan kebiasaan makan *food habit* dan teknologi pangan yang berdasarkan kepada keanekaragaman tanaman pangan multikultur, bukannya memaksa alam untuk hanya memproduksi tanaman tunggal monokultur kesukaan kita.<sup>32</sup>

Ketika bahan pangan sudah diubah menjadi tepung, maka berkolaborasi dengan unsur lain yang nilai ekonomisnya jauh lebih besar menjadi makanan yang dapat memberikan manfaat dan memuaskan manusia. Selain itu tepung dapat difortifikasi untuk meningkatkan gizi masyarakat luas. Selama 50 tahun masyarakat Indonesia khususnya masyarakat yang berada di pulau Jawa telah menempuh alternatif beras sebagai pangan utama, ternyata persoalan pangan masih tetap tidak terpecahkan.

Masalah pangan menjadi tidak tepat apabila diperlakukan dengan bisnis industri manufaktur buatan manusia seperti industri mobil, tekstil atau elektronik. Oleh Karena itu dikotomi antara pangan dunia dan lokal, demi ketahanan panga

---

<sup>32</sup> Menurut Welirang, melalui budaya makan tepung kita bisa memanfaatkan tanaman pangan apa saja, baik yang berasal dari luar maupun yang tumbuh di negara sendiri-*eat what we and the world grow*-sehingga ketahanan pangan akan sangat mantap karena tak akan ada suatu negara pun yang mampu melakukan tekanan melalui pangan. Inilah yang disebut Jalan Tengah Sempurna Ketahanan Pangan.

harus diupayakan supaya saling melengkapi, *contraria sunt complementa*. Contohnya meskipun China dan India termasuk produsen gandum dominan, tetapi kedua negara tersebut tidak dapat dijadikan andalan bagi ketahanan pangan dunia, karena seperti terbukti, setiap saat dapat tiba-tiba menjadi importir terbesar bahan pangan dunia. Hal ini akan mempengaruhi harga dan ketersediaan gandum di pasar internasional.

Sebagai anggota WTO (*World Trade Organization*), seandainya Indonesia melarang impor suatu komoditi, negara lain berhak berdasarkan asas resiprok melakukan hal yang sama sehingga Indonesia tidak dapat melakukan penetrasi produk-produknya ke pasar luar negeri. Selain itu, Indonesia sebagai negara dengan garis pantai yang demikian panjang, terbuka kesempatan yang seluas-luasnya terjadinya penyelundupan sebagai dampak peraturan larangan impor dan bea masuk yang tinggi.

Berdasarkan laporan eksekutif APTINDO tahun 2006, di balik kebijakan deregulasi pasar terbuka tepung terigu yang dilakukan tanpa mekanisme pengawasan yang memadai dari pemerintah, dapat terjadi hal-hal seperti berikut:

1. Impor tepung terigu dengan harga dumping tanpa perlindungan.
2. Penyelundupan dan *under-invoicing* untuk menghindari 10% PPN dan 2,5% PPh.
3. Pelabelan ilegal dan pemalsuan merek-merek lokal.<sup>33</sup>

Persaingan bebas sesama produsen tepung terigu nasional dan tepung terigu impor pada era reformasi membawa industri tepung terigu Indonesia masuk dalam liberalisasi pangan tepung terigu. Dimana tepung terigu nasional akan bersaing dengan produk impor. Sebelum deregulasi hanya ada 2 (dua) produsen tepung terigu yang memasok kebutuhan tepung terigu nasional yaitu

---

<sup>33</sup> Dalam laporan resmi APTINDO 2006, politik deregulasi sektor pangan termasuk liberalisasi tepung terigu pada tahun 1998 dengan dikeluarkannya Keppres RI No. 19 Tahun 1998, tidak hanya memberikan paradigma bisnis yang positif dengan perubahan pasar yang lebih kompetitif untuk menekan monopoli Bogasari Flour Mills sebagai produsen dominan dalam negeri, tetapi deregulasi juga telah mengakibatkan kegagalan pasar akibat masuknya impor terigu impor dumping, aksi-aksi penyelundupan impor tepung terigu untuk menghindari pajak dan aksi-aksi lain yang dapat merugikan produsen tepung terigu nasional. Munculnya masalah industri tepung terigu nasional di mata produsen nasional seolah-olah telah dipicu oleh kelengahan pemerintah yang tidak memberikan perlindungan sepatutnya kepada produsen tepung terigu lokal.

Bogasari Flour Mills baik yang berlokasi di Tanjung Priok Jakarta maupun yang berlokasi di Tanjung Perak Surabaya yang bertugas memasok tepung terigu untuk wilayah Indonesia bagian Barat.

Sedangkan P.T. Berdikari Sari Utama Flour Mills (P.T. Eastern Pearl Flour Mills) yang berlokasi di Makassar, bertugas memasok tepung terigu untuk wilayah Indonesia Timur. Kedua produsen atau pabrik tepung terigu tersebut memperoleh pasokan gandum dari Bulog yang mengimpor dari luar negeri baik dari Australia, Uni Eropa dan Uni Emirat Arab dan Amerika Serikat serta negara-negara pengekspor gandum lainnya.

Sesudah deregulasi, produsen tepung terigu di Indonesia bertambah menjadi empat perusahaan setelah Pemerintah mengizinkan beroperasinya 2 (dua) produsen baru yaitu P.T. Sriboga Raturaya dan P.T. Panganmas Inti Persada. Disamping itu pada era reformasi, impor tepung terigu tidak dibatasi oleh Pemerintah sehingga siapapun bebas untuk melakukan impor tepung terigu. Sebagai konsekuensinya sesama produsen tepung terigu bersaing secara terbuka, meskipun dalam hal pangsa pasar, Bogasari Flour Mills tetap sulit tertandingi oleh produsen manapun karena kemampuan kapasitas terpasangnya yang paling besar diantara produsen yang ada di dunia.

Pada masa Orde Baru, Inovasi dalam pengembangan produk, merek dan promosi, ditentukan oleh Bulog. Promosi tidak diperlukan karena penjualan dilakukan oleh Bulog. Saat itu hanya ada 3 (tiga) jenis tepung terigu, masing-masing dengan 1 (satu) merek untuk tepung terigu protein tinggi, sedang dan rendah. Sedangkan pascaderegulasi pangan pada era reformasi, masing-masing produsen tepung terigu harus bersaing dalam pengembangan produk, merek, dan promosi.

Pada era reformasi, masing-masing produsen harus melakukan promosi seoptimal mungkin, sehingga produk tepung terigu yang ditawarkannya memperoleh minat masyarakat. Promosi yang dilakukan oleh masing-masing produsen tepung terigu memegang peranan yang sangat penting pada era liberalisasi pangan tepung terigu ini. Saat ini lebih kurang terdapat 30 (tiga puluh)

merek tepung terigu hasil produksi industri nasional, sementara merek-merek tepung terigu impor mencapai lebih dari 100 (seratus) merek yang beredar di pasar tepung terigu domestik. Produsen tepung terigu nasional, disamping memasok untuk kebutuhan pasar dalam negeri, pascaderegulasi diperkenankan untuk mengekspor ke luar negeri.

Kontribusi tanggung jawab sosial industri tepung terigu nasional saat ini sekitar 70% (tujuh puluh persen) dari pengguna tepung terigu adalah industri kecil dan menengah/Usaha Kecil dan Menengah (UKM) makanan yang berjumlah lebih kurang 30.000 UKM, yang memerlukan penyuluhan, pendidikan, bantuan finansial, promosi dan riset serta pengembangan produk (*Research and Development*). Untuk itu, industri nasional khususnya Bogasari Flour Mills menyediakan tenaga-tenaga penyuluh dan mendidik melalui 30 *baking schools* yang tersebar di seluruh Indonesia dan program *edutainment* seperti program Sajian Bersama Bogasari (SBB) di televisi swasta.

Disamping itu, produsen tepung terigu nasional mulai menjembatani dan menyediakan dana untuk mengembangkan UKM-UKM yang tersebar di seluruh Indonesia seperti pembentukan pusat-pusat riset dan pengembangan produk (R&D) dengan pendamping tenaga-tenaga terlatih dan berpengalaman, sehingga UKM-UKM yang ada lebih meningkat kinerja usahanya. Sementara kerjasama promosi dengan UKM melalui program-program seperti *co-branding*, festival *bakery* dan mie maupun melalui festival-festival makanan dan expo lainnya.

Perubahan paradigma bisnis industri tepung terigu juga mengakibatkan perubahan dan peningkatan kebutuhan tenaga kerja era pascaderegulasi, terutama untuk kebutuhan:

1. Regenerasi tenaga kerja, dan
2. Divisi-divisi baru.<sup>34</sup>

Industri tepung terigu adalah industri yang cukup unik, dimana tidak ada pendidikan formal yang menyediakan tenaga kerja siap pakai. Oleh karena itu,

---

<sup>34</sup> *Ibid*, h.2.

tenaga-tenaga kerja yang ada pada industri tepung terigu harus memiliki pendidikan internal dengan praktek langsung di lapangan. Perubahan industri tepung terigu pascaliberalisasi pangan, mengharuskan industri tepung terigu nasional merekrut tenaga-tenaga kerja baru yang dapat mempertahankan dan mengembangkan kualitas serta inovasi produk-produk dalam menghadapi persaingan global terutama dalam menghadapi produk tepung terigu impor.

Penambahan tenaga kerja baru untuk mendukung divisi-divisi baru yang bertanggungjawab terhadap pemasaran, penjualan, riset dan pengembangan produk, promosi, penyuluhan dan pendidikan merupakan kebutuhan yang mutlak disiapkan dengan optimal oleh industri tepung terigu nasional. Sebelum ada liberalisasi pangan tepung terigu, keberadaan divisi-divisi baru tidak diperlukan karena semua kegiatan bisnis dilakukan oleh Bulog, kecuali penggilingan gandum menjadi tepung terigu memang merupakan kegiatan utama produsen lokal, baik yang dilakukan oleh P.T. ISM Bogasari Flour Mills maupun P.T. Berdikari Sari Utama.

Pola pengadaan dan pendistribusian pangan tepung terigu yang terjadi pada era reformasi adalah mekanisme pasar (*market mechanism*), dimana produsen tepung terigu nasional baik Bogasari Flour Mills, Sriboga Raturaya, Panganmas, maupun harus mengelola perusahaan secara mandiri tanpa campur tangan Bulog (*fully self management*). Disamping itu, dalam rangka menjalankan pola mekanisme pasar, pemerintah membuka akses pasar bagi produsen baru baik lokal maupun asing, serta membuka keran impor dalam rangka memenuhi permintaan tepung terigu nasional yang ditandai dengan pencabutan Daftar Negatif Investasi (DNI) industri tepung terigu oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Disamping itu pada masa Orde Reformasi terjadi transformasi motivasi produsen dari sebuah industri tepung terigu menjadi industri pangan berbasis produk pertanian dan jasa terkait, seperti bagan di bawah ini :

**Gambar 3.1. Transformasi Industri Tepung Terigu di Indonesia dari Orde Baru ke Era Reformasi**

**ORDE BARU****ORDE REFORMASI**

Sumber: Bogasari Flour Mills, 2007.

Berdasarkan data yang diperoleh dari APTINDO produsen tepung terigu di Indonesia khususnya penggabungan dua pabrik Bogasari Flour Mills yang ada di Jakarta dan Surabaya, merupakan produsen yang memiliki kapasitas produksi terbesar di dunia. Daya giling gandum menjadi tepung terigu yang dimiliki oleh dua pabrik milik Bogasari itu sebesar 11.766 mt/hari, jauh di atas kemampuan rata-rata kapasitas produksi 10 (sepuluh) produsen terbesar di dunia sebesar 2.426 mt/hari, seperti tabel di bawah ini.

**Tabel 3.1. Kapasitas Produksi Sepuluh Produsen Tepung Terigu Terbesar di Dunia**

<b>No.</b>	<b>Nama Perusahaan</b>	<b>Lokasi/Negara</b>	<b>Kapasitas Produksi</b>
1.	Bogasari Flour Mills	Jakarta/Indonesia	7.400 Mton/hari
2.	Bogasari Flour Mills	Surabaya/Indonesia	4.366 Mton/hari
3.	Prima Flour Mills	Trinocomalee/Srilangka	3.400 Mton/hari
4.	Eatstern Pearls Flour Mills	Makassar/Indonesia	2.146 Mton/hari
5.	Nabisco Brands, Inc.	Ohio/USA	1.600 Mton/hari

6.	Con Agra Flour Milling	New York/USA	1.450 Mton/hari
7.	General Mills, Inc.	Kansas/USA	1.300 Mton/hari
8.	ADM Milling, Corp.	Montreal PQ/Canada	1.200 Mton/hari
9.	Sriboga Raturaya FM	Semarang/Indonesia	1.110 Mton/hari
10.	General Milling, Corp.	Cebu/Philippines	1.100 Mton/hari

Sumber : World Grain 2002 & APTINDO 2007.

Kapasitas produksi pabrik terigu nasional saat ini adalah 15.762 Mton/hari, dengan perincian sebagai berikut: kapasitas produksi terpasang Bogasari Flour Mills sebesar 11.766 Mton/hari, Berdikari sebesar 2.146 Mton/hari, Sriboga sebesar 1.110 Mton/hari dan Panganmas sebesar 740 Mton/hari, seperti tertera dalam tabel di bawah ini :

**Tabel 3.2. Kapasitas Produksi Pabrik Tepung Terigu di Indonesia**

No.	Nama Perusahaan	Kapasitas Produksi (Mton)	Prosentase (%)
1.	Bogasari Flour Mills	11.766	74,60
2.	Eastern Pearl Flour Mills	2.146	13,70
3.	Sriboga Ratu Raya	1.110	7,00
4.	Panganmas Inti Persada	740	4,70
	TOTAL	15.762	100

Sumber : Bogasari Flour Mills, 2007 (Diolah).

Transformasi kebijakan industri tepung terigu di Indonesia dari tata niaga menjadi mekanisme pasar membawa dampak yang positif bagi perkembangan industri tepung terigu nasional dalam memperkuat program ketahanan pangan. Deregulasi sektor pangan melalui Keppres No. 19 Tahun 1998 tentang

penghapusan hak monopoli Bulog dalam mengendalikan harga dan pasokan berbagai komoditas pangan termasuk impor gandum dapat menghapus citra kolusif Bulog seperti ketika menunjuk Bogasari Flour Mills sebagai penggiling tunggal. Namun demikian, deregulasi pangan sektor industri tepung terigu harus mewaspadaikan beberapa praktik impor yang dapat merugikan negara, produsen dan konsumen, seperti impor tepung terigu dengan harga dumping, penyelundupan tepung terigu impor yang bertujuan menghindari pajak impor, serta impor tepung terigu ilegal yang memiliki kandungan gizi di bawah kualitas standar minimal.

Industri tepung terigu di Indonesia memiliki kontribusi dan keterkaitan dengan industri nasional lainnya, terutama dengan industri pangan yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan baku utamanya. Total penjualan tepung terigu nasional yang digunakan untuk industri pangan rata-rata sebesar Rp 6 triliun per tahun. Sementara nilai tambah (nilai penjualan) industri pangan yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan bakunya rata-rata sebesar Rp 50 triliun per tahun atau memberikan kontribusi terhadap pendapatan nasional (Produk Domestik Bruto/PDB) rata-rata sebesar 4,3 %.

Menurut APTINDO, pengguna tepung terigu nasional terdiri dari 3 (tiga) kategori besar yaitu kategori industri besar&moderen, kategori industri kecil&menengah (UKM) dan rumah tangga (*household*). Pengguna tepung terigu dari kategori industri besar&moderen terdiri dari 200 perusahaan dengan konsumsi tepung terigu sebesar 32% dari total konsumsi tepung terigu nasional. Sedangkan pengguna tepung terigu kategori kecil dan menengah (UKM) terdiri dari 30.000 UKM dengan konsumsi tepung terigu sebesar 63% dari total konsumsi tepung terigu nasional. Sementara konsumen rumah tangga mengkonsumsi tepung terigu sebesar 5% dari total konsumsi tepung terigu nasional. Jenis produk akhir yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan baku adalah mie basah yang menggunakan 30% dari keseluruhan konsumsi tepung terigu nasional, disusul roti 25 %, mie instant sebesar 20%, biskuit dan makanan ringan 15%, makanan gorengan 5% dan rumah tangga 5%.



**Tabel 3.3. Perkembangan Konsumsi Tepung Terigu di Indonesia  
Selama tahun 1992 s/d 2006**

<b>Tahun</b>	<b>Konsumsi Per Kapita (Kg/Tahun/Kapita)</b>	<b>Pertumbuhan (%)</b>
1992	9,9	-
1993	10,2	3,3
1994	12,5	22,5
1995	14,6	16,8
1996	14,8	1,4
1997	14,1	-4,7

1998	11,7	-17
1999	12,6	7,7
2000	14,6	15,8
2001	14,5	-0,7
2002	15,3	5,5
2003	14,9	-2,6
2004	15,3	2,6
2005	15,5	1,3
2006	17,1	10,3

Sumber: APTINDO, 2007 (Diolah)

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa tahun 1992, konsumsi tepung terigu di Indonesia sebanyak 9,9 kg/kapita/tahun. Pada tahun 1993, jumlah konsumsi tepung terigu naik menjadi 10,2 kg/kapita/ tahun. Artinya pada tahun 1993 terdapat pertumbuhan konsumsi tepung terigu sebesar 3,3 % dibandingkan tahun 1992. Pada tahun 1994 jumlah konsumsi tepung terigu per kapita meningkat menjadi 12,5 kg/kapita/tahun, atau terdapat pertumbuhan konsumsi tepung terigu sebesar 22,5 % dibandingkan tahun 1993. Pada tahun 1995 terjadi kenaikan tingkat konsumsi tepung terigu per kapita menjadi 14,6 kg/kapita/tahun, atau meningkat 16,8 %. Pada tahun 1996, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu kembali meningkat menjadi 14,8 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan konsumsi tepung terigu sebesar 1,4% dibandingkan dengan tahun 1995.

Pada tahun 1997, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu turun menjadi 14,1 kg/kapita/tahun, artinya terdapat penurunan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar -4,7% dibandingkan dengan tahun 1996. Pada tahun 1998, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu kembali turun akibat krisis moneter, menjadi 11,7 kg/kapita/tahun, artinya

terdapat penurunan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar -17% dibandingkan dengan tahun 1997. Pada tahun 1999, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu meningkat menjadi 12,6 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 7,7% dibandingkan dengan tahun 1998.

Pada tahun 2000, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik menjadi 14,6 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 15,8% dibandingkan dengan tahun 1999. Pada tahun 2001, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu kembali turun menjadi 14,5 kg/kapita/tahun, artinya terdapat penurunan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar -0,7% dibandingkan dengan tahun 2000. Pada tahun 2002, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik menjadi 15,3 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 5,5% dibandingkan dengan tahun 2001.

Pada tahun 2003, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu turun menjadi 14,9 kg/kapita/tahun, artinya terdapat penurunan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar -2,6% dibandingkan dengan tahun 2002. Pada tahun 2004, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik menjadi 15,3 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 2,6% dibandingkan dengan tahun 2003. Pada tahun 2005, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik menjadi 15,5 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 1,3% dibandingkan dengan tahun 2004. Dan pada tahun 2006, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik secara tajam menjadi 17,1 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 10,3% dibandingkan dengan tahun 2005.

Apabila membandingkan tingkat konsumsi tepung terigu masyarakat Indonesia dengan negara-negara di Asia lainnya, maka tingkat konsumsi tepung terigu masyarakat Indonesia termasuk sangat rendah. Tingkat konsumsi masyarakat Jepang per kapita per tahun rata-rata 36 kg, Korea Selatan 62

kg/kapita/tahun, China 67 kg/kapita/tahun, Filipina 24 kg/kapita/tahun, Singapura 71 kg/kapita/tahun, Malaysia 39 kg/kapita/tahun, Thailand 14,1 kg/kapita/tahun, Srilangka 38 kg/kapita/tahun, dan India 53 kg/kapita/tahun.

Sementara masyarakat Australia sebagai salah satu negara penghasil gandum terbesar di dunia mengkonsumsi rata-rata 121 kg/kapita/tahun. Perbedaan tingkat konsumsi antara masyarakat Indonesia dengan masyarakat Asia lainnya disebabkan oleh tingkat pendapatan dan pola konsumsi yang berbeda. Misalnya tingkat pendapatan per kapita masyarakat Jepang yang sangat tinggi, memungkinkan bagi mereka untuk melakukan kombinasi konsumsi karbohidrat nasi dan roti setiap harinya.

Dari sisi penyerapan tenaga kerja produksi dan tenaga kerja lainnya, industri tepung terigu dapat dikategorikan industri padat modal, pada tahun 1998 mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 4.183 orang. Pada tahun 1999 ketika Indonesia dilanda krisis moneter, berdampak pada pengurangan jumlah tenaga kerja, sehingga menurun menjadi 3.287 orang. Pada tahun 2000 jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam industri tepung terigu kembali naik menjadi 3.671 orang. Sampai tahun 2003 jumlah tenaga kerja yang terlibat pada aktivitas produksi industri tepung terigu menjadi 4.035 orang.

**Tabel. 3.4. Jumlah Tenaga Kerja Produksi dan Non Produksi Th. 1998-2003 Industri Tepung Terigu di Indonesia Selama Tahun 1998 s/d 2003**

<b>Tahun</b>	<b>Pekerja Produksi</b>	<b>Pekerja Non Produksi</b>	<b>Total Pekerja</b>
1998	2.163	2.020	4.183

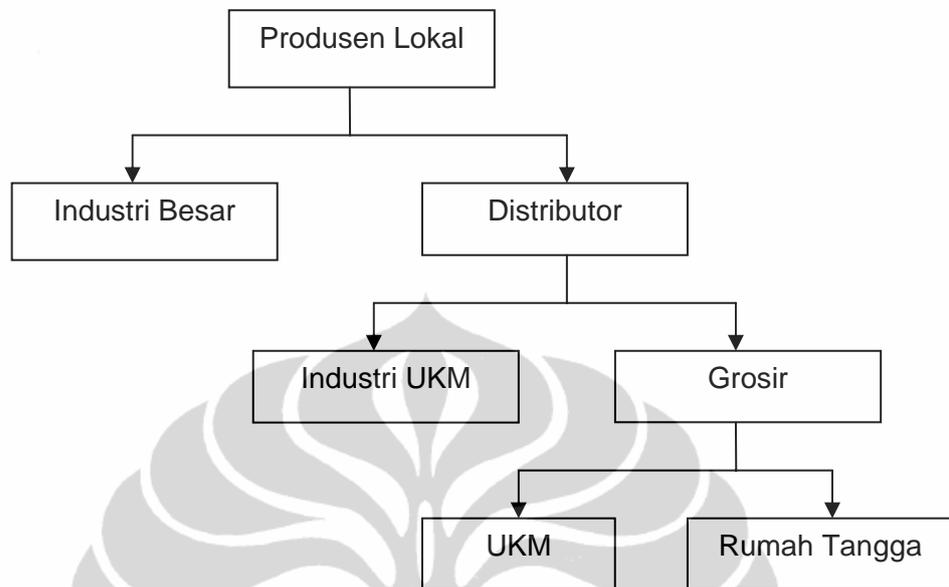
1999	1.875	1.412	3.287
2000	1.988	1.683	3.671
2001	2.058	1.521	3.579
2002	2.326	1.536	3.862
2003	2.402	1.633	4.035

Sumber : BPS, 2003.

Secara keseluruhan, jumlah tenaga kerja pada perusahaan baik formal maupun informal yang terlibat dalam usaha yang menggunakan tepung terigu di Indonesia menurut perkiraan Bogasari Flour Mills dan APTINDO berjumlah lebih kurang 700.000 orang tenaga kerja, dengan perincian sebagai berikut: industri besar 100.000 tenaga kerja, UKM produsen 300.000 tenaga kerja, dan UKM penajaja 300.000 tenaga kerja.

Jalur distribusi yang dilakukan oleh produsen tepung terigu nasional, baik oleh Bogasari Flour Mills, Eastern Pearl Flour Mills, Sriboga Raturaya dan Panganmas Inti Persada dilakukan melalui 2 (dua) mata rantai jalur distribusi besar yaitu: *Pertama*, produk tepung terigu yang dihasilkan oleh setiap produsen lokal didistribusikan kepada distributor besar atau langsung diserap oleh industri skala besar dan Usaha Kecil Menengah (UKM). *Kedua*, tepung terigu masuk dalam gudang-gudang distributor, dan didistribusikan kepada grosir atau Industri Kecil Menengah (IKM). Dari grosir didistribusikan kembali untuk dikonsumsi oleh IKM lainnya, industri rumah tangga atau konsumsi rumah tangga.

### **Gambar 3.2. Jalur Distribusi Tepung Terigu Lokal**



Setidak-tidaknya terdapat 5 (lima) landasan hukum yang mengatur hubungan antara negara dan pengusaha pasacaderegulasi 1998, yaitu pertama, Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang produk Pemerintahan BJ Habibie dan DPR RI hasil pemilu era reformasi ini adalah suatu regulasi yang ditujukan untuk melindungi pasar atau produsen dan konsumen dari praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Undang-undang persaingan usaha adalah sebuah produk undang-undang yang pertama kali disusun dan ditetapkan berdasarkan usul inisiatif di Indonesia, suatu fenomena yang tidak pernah terjadi dalam penyusunan undang-undang di masa rezim Orde Baru.

Kedua, Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan, dimana Bulog hanya diberikan wewenang dan tanggungjawab untuk mengelola pengadaan beras saja. Payung hukum tersebut memiliki konsekuensi yang sangat besar terhadap perekonomian Indonesia. Salah satu industri yang terkena dampak dari deregulasi sektor pangan tersebut adalah industri tepung terigu nasional yang harus merubah paradigma berbisnisnya dari sekedar "industri penerima jasa penggiling tepung terigu" pemerintah menjadi industri yang mandiri, karena setiap produsen tepung terigu nasional harus mencari bahan

baku, memproduksi dan memasarkan sendiri hasil produksinya tanpa bantuan pemerintah lagi.

Ketiga, Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional (SNI). SNI adalah standar yang ditetapkan oleh Badan Standarisasi Nasional dan berlaku secara nasional. Definisi standar menurut PP No. 102 Tahun 2000 Pasal 1 ayat 1 adalah spesifikasi teknis sesuatu yang dibakukan termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus semua pihak terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, kesehatan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya. Keempat, SK Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu sebagai Bahan Makanan. Kelima, SK Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Fortifikasi Tepung Terigu, atau penambahan zat nutrisi tertentu bagi produk tepung terigu lokal maupun impor.

### **C. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Era reformasi di Indonesia yang terjadi pada tahun 1998 ditandai dengan jatuhnya rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto membawa perubahan yang lebih maju bagi kehidupan berbangsa dan bernegara masyarakat Indonesia, baik dalam hubungannya dengan sesama warga negara Indonesia maupun kehidupan berbangsa dengan masyarakat internasional. Dalam konteks industri tepung terigu, pemerintah secara ekonomi maupun politik banyak melakukan perubahan untuk mencapai keadilan dan perlindungan bagi pengusaha dan masyarakat yang lebih baik.

Undang-Undang tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan usul inisiatif DPR RI sebagai lembaga legislatif sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 21 ayat (1) UUD 1945. Usul inisiatif DPR RI merupakan tahapan baru dalam era reformasi yang pada dasarnya bermakna pembaharuan dan perbaikan semua distorsi di berbagai bidang kehidupan bernegara khususnya bidang ekonomi. Semangat perubahan dan eforia politik

pasca jatuhnya rezim Orde Baru telah membawa semangat perubahan dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia.

Melalui surat Ketua DPR RI waktu itu H. Harmoko kepada Presiden RI B.J. Habibie, Nomor: RU.01/3237/DPR RI/1998 tanggal 8 Oktober 1998, setidaknya terdapat 3 (tiga) alasan substansial diperlukannya intervensi negara (DPR dan pemerintah) untuk menyusun regulasi persaingan usaha di Indonesia. *Pertama*, sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, sistem perekonomian nasional menganut prinsip keseimbangan, keselarasan, memberi keseimbangan dan adanya kewajiban negara untuk melindungi golongan ekonomi lemah agar mampu bersaing secara wajar dengan golongan ekonomi kuat.

*Kedua*, adanya praktek-praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat selama rezim Orde Baru berkuasa telah merusak sistem perekonomian sehingga menimbulkan struktur pasar monopoli dan perilaku usaha antipersaingan. *Ketiga*, demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan distribusi barang atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efisien, dan efektif sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar.

Maka dengan alasan-alasan tadi negara perlu melakukan intervensi melalui suatu regulasi. Persidangan I tahun Sidang 1998/1999 telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli yang kini menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persingan Usaha Tidak Sehat sebagai payung hukum kebijakan persaingan usaha di Indonesia.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Sementara Pasal 3,

menjelaskan tujuan pembentukan undang-undang persaingan usaha adalah untuk :

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.
3. Mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
4. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Berdasarkan Ketentuan Umum Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat beberapa pengertian pokok sebagai berikut :

1. Monopoli yaitu penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.
2. Praktek Monopoli yaitu pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.
3. Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
4. Pelaku usaha diartikan setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Sebagai konsekuensi dari penetapan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, untuk

mengawasi pelaksanaan undang-undang ini persaingan usaha, Pemerintah era reformasi membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Seperti yang tercantum dalam Pasal 30 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, KPPU merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain. KPPU bertanggung jawab kepada Presiden, sehingga Anggota KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>35</sup>

Secara umum, materi dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini mengandung 6 (enam) bagian pengaturan yaitu:

1. Perjanjian yang dilarang;
2. Kegiatan yang dilarang;
3. Posisi dominan;
4. Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
5. Penegakan hukum;
6. Ketentuan lain-lain

### **1. Perjanjian yang Dilarang**

Terdapat beberapa perjanjian yang dilarang dalam undang-undang persaingan usaha diantaranya yaitu: oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, trust, oligopsoni, integrasi vertikal, dan perjanjian tertutup.

Berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, ada 2 (dua) pengertian larangan bagi kegiatan oligopoli, yaitu :

1. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

---

<sup>35</sup> *Ibid*, 1584-1585. Lihat pasal 31-34, untuk melihat lebih terperinci status dan keanggotaan KPPU.

2. Pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa, sebagaimana dimaksud Ayat (1) pasal ini, apabila dua atau tiga pelaku usaha dan atau kelompok usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar atau satu jenis barang atau jasa tertentu.

Maksud dari penetapan harga ini adalah pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan/atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama. Ketentuan sebagaimana dimaksud Ayat (1) pasal ini tidak berlaku bagi suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan/atau jasa yang sama.

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga di bawah harga pasar, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa penerima barang dan/atau jasa tidak akan menjual atau memasok kembali barang dan/atau jasa yang diterimanya, dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Dalam perjanjian yang dilarang berikutnya adalah bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau lokasi pasar terhadap barang dan/atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Definisi larangan pemboikotan menurut undang-undang No. 5 Tahun 1999 adalah pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama, baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri.

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, untuk menolak menjual setiap barang dan/atau jasa dari pelaku usaha lain sehingga perbuatan tersebut merugikan atau dapat diduga akan merugikan pelaku usaha lain; atau membatasi pelaku usaha lain dalam menjual atau membeli setiap barang dan/atau jasa dari pasar bersangkutan.

Yang dimaksud dengan kegiatan kartel adalah apabila pelaku usaha membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Sedangkan definisi trust adalah apabila pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Yang dimaksud dengan oligopsoni adalah pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atas barang dan/atau jasa dalam pasar bersangkutan, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan sebagaimana dimaksud Ayat (1) pasal ini apabila dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pelaku usaha dilarang membuat integrasi vertikal yaitu perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan/atau jasa tertentu dimana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan,

baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.

Perjanjian yang dilarang lainnya dalam bisnis adalah perjanjian tertutup, yaitu pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali barang dan/atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan/atau pada tempat tertentu. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melarang pelaku usaha membuat perjanjian mengenai harga atau potongan harga tertentu atas barang dan/atau jasa, yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan/atau jasa dari pelaku usaha pemasok harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok; atau tidak akan membeli barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok.

## **2. Kegiatan yang Dilarang**

Amanat Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melarang kekuatan-kegiatan usaha yang dapat mempengaruhi kesejahteraan konsumen dan menghambat pesaing bisnis lain seperti melakukan monopoli, monopsoni, penguasaan pasar dan persekongkolan.

Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Kegiatan monopoli terjadi apabila pelaku usaha melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud

Ayat (1) pasal ini, apabila barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama; atau satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Kegiatan monopsoni terjadi apabila pelaku usaha menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang/atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha patut dicurigai atau dianggap menguasai pasokan atau menjadi pembeli tunggal sebagaimana Ayat (1) pasal ini apabila pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berupa penolakan dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan; atau melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan/atau jasa dengan cara menjual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender, bersekongkol untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia

perusahaan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Selain itu, pelaku usaha dilarang bersekongkol untuk menghambat produksi dan/atau pemasaran barang dan jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan/atau jasa yang ditawarkan menjadi kurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan.

### **3. Posisi Dominan**

Pelaku Usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan/atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan/atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.

Pelaku usaha memiliki posisi dominan apabila satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau dua atau pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Beberapa aktivitas yang dapat mengakibatkan posisi dominan diantaranya adalah Jabatan Rangkap, Pemilikan Saham, Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan. Seseorang yang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris dari suatu perusahaan, pada waktu yang bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan tersebut: berada dalam pasar bersangkutan yang sama; atau memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan/atau jenis usaha; atau secara bersama-sama dapat menguasai pangsa pasar barang atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama,

apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud Ayat (1) ini, dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud Ayat (2) pasal ini, diatur dalam peraturan pemerintah.

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

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah ditetapkan sebagai lembaga yang berwenang melaksanakan pengawasan sekaligus melakukan eksekusi jika terjadi pelanggaran terhadap undang-undang persaingan usaha ini. Posisi lembaga ini adalah regulator bukan pemerintah, namun sebagai salah satu lembaga negara yang independen. Oleh karena itu, pengesahan keanggotaannya harus disetujui DPR dalam rangka menjaga tingkat independensinya sebaik mungkin.<sup>36</sup> Sebagai lembaga baru dan terbatas dalam sumberdaya, KPPU menjalankan fungsi kuasi-yudikatif, yang dapat menerapkan sanksi administratif terhadap badan usaha.

Pendekatan KPPU terhadap praktek-praktek persaingan yang tidak sehat ini dapat dilihat dari dua jenis rumusan pasal-pasal, yang melihat dua asas

---

<sup>36</sup> Lihat kembali Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, Edisi I, Jakarta: Granit 2004, h. 142. Selanjutnya menurut Didik J. Rachbini, yang juga anggota KPPU periode 2000-2005, prinsip dasar kerja KPPU adalah memperbaiki iklim usaha agar menjadi lebih sehat. Upaya untuk melakukan tindakan terhadap praktek curang merupakan konsekuensi ketika upaya penyesuaian dan sosialisasi undang-undang ini tidak diindahkan. Dengan demikian, kombinasi tindakan kebijakan tidak langsung dan pengawasan langsung berupa penalti hukum dilakukan oleh KPPU berdasarkan laporan masyarakat dan upaya proaktif dari KPPU sendiri.

pendekatan yaitu: 1. *Asas per se illegal*, 2. *Asas rule of reason*. Kegiatan bisnis senantiasa berkembang dengan cepat sehingga kedua asas ini dilihat dengan seksama oleh KPPU untuk menentukan ada atau tidaknya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Yang dimaksud dengan asas *per se illegal* adalah jenis tindakan dan upaya yang dilakukan pelaku usaha yang jelas-jelas illegal karena tidak saja bertentangan dengan substansi undang-undang, tetapi melanggar norma-norma umum. Contohnya adalah mencuri apapun alasannya. Di dalam substansi undang-undang persaingan usaha asas *per se illegal* ini terlihat pada berbagai bentuk kegiatan atau perjanjian yang jelas-jelas melanggar undang-undang, seperti kegiatan praktek monopoli, persekongkolan tender, diskriminasi harga, boikot dan lain-lain.

Yang kedua adalah asas *rule of reason* atau asas sebab-akibat, dimana tindakan pelaku usaha secara langsung maupun tidak langsung telah berakibat merugikan pelaku usaha lain dan atau masyarakat konsumen pada umumnya. Oleh karena itu KPPU memantau setiap perkembangan usaha, terutama yang berpotensi melanggar undang-undang persaingan usaha. Dengan demikian asas *rule of reason* ini dapat diketahui akibat yang tercipta karena tindakan atau perjanjian, yang mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sehingga merugikan pihak lain.

Menurut Undang-undang persaingan usaha No. 5 Tahun 1999, Pasal 35, tugas KPPU diantaranya :

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16.
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, sebagaimana diatur dalam pasal 17 sampai dengan pasal 24.

3. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
4. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>37</sup>

Sedangkan wewenang KPPU menurut Undang-undang persaingan usaha No. 5 Tahun 1999, Pasal 36, diantaranya :

1. Menerima laporan dari masyarakat dan/atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
3. Melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil dari penelitiannya.
4. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Pada Pasal 47 Ayat 1, dijelaskan bahwa KPPU berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang persaingan usaha. Sanksi yang dapat diberikan KPPU diantaranya berupa :

1. Penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16.
2. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan/atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.
3. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan,

---

<sup>37</sup> Dalam Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999, secara terperinci dijelaskan seluruh tugas KPPU.

4. Penetapan pembayaran ganti rugi; dan/atau
5. Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp. 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah).<sup>38</sup>

Anggota KPPU periode 2000-2005 yaitu:

1. Ir. H. Tadjudin Noersaid
2. Faisal H Basri, S.E., M.A.
3. Dr. Syamsul Maarif, S.H., LL.M.
4. Ir. H. Moh. Iqbal
5. Dr. Pande Radja Silalahi
6. Soy Martua Pardede, S.E.
7. Erwin Syahril, S.H.
8. Dr. Ir. Bambang Purnomo
9. Dr. Ir. Sutrisno Iwantono, M.A.
10. Prof. Dr. Didik J Rachbini

Anggota KPPU periode 2006-2011, yaitu:

1. Dr. Ahmad Ramadhan
2. Erwin Syahril, S.H.
3. Dr. Syamsul Maarif
4. Dr. Benny Pasaribu
5. Dedie S Martadisastra, M.M.
6. Ir. Mohamad Iqbal
7. M. Nawis, M.Sc.
8. Yoyo Arifardani, M.M.
9. Didik Ahmadi, S.E.
10. Dr. Sukarman
11. Ir. H. Tadjudin Noersaid
12. Dr. Anna Maria Tri Anggraini
13. Dr. Tresna Priyana Soemardi

---

<sup>38</sup> Definisi Posisi dominan seperti yang tercantum dalam Ketentuan Umum adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa.

## 5. Penegakan Hukum

Berdasarkan laporan setiap orang yang mengetahui telah terjadinya pelanggaran terhadap undang-undang, atau pihak yang dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran Undang-Undang No. 5 tahun 1999 ini, KPPU wajib melakukan pemeriksaan pendahuluan, dan dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tigapuluh) hari setelah menerima laporan, KPPU wajib menetapkan perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan. Dalam pemeriksaan lanjutan, KPPU wajib melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang dilaporkan.

KPPU dapat melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha apabila ada dugaan pelanggaran undang-undang ini walaupun tanpa adanya laporan. Pelaku usaha dan atau pihak lain yang diperiksa wajib menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam penyelidikan dan/atau pemeriksaan. Alat-alat bukti pemeriksaan KPPU dapat berupa:

1. Keterangan saksi;
2. Keterangan saksi;
3. Surat dan/atau dokumen;
4. Petunjuk;
5. Keterangan pelaku usaha.

Dalam waktu 30 (tigapuluh) hari sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan KPPU, pelaku usaha wajib melaksanakan putusan KPPU dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU. Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan KPPU tersebut. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Dalam hal pemberian sanksi administratif, KPPU berwenang menjatuhkan sanksi administratif diantaranya berupa:

1. Penetapan pembatalan perjanjian.
2. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal.

3. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan.
4. Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham.
5. Penetapan ganti rugi.
6. Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah).

## 6. Ketentuan Lain

Bentuk pengecualian dari ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usah Tidak sehat adalah monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Oleh karena itu, kegiatan yang termasuk dalam pengadaan barang-barang publik (*public goods*) diatur dalam undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan/atau lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah.

Disamping itu terdapat pengecualian dari ketentuan undang-undang ini, diantaranya adalah:

1. Perbuatan dan/atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba.
3. Perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan/jasa yang tidak mengekang dan/atau menghalangi persaingan.
4. Perjanjian kerjasama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat.
5. Perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia.

6. Perjanjian dan/atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan/atau pasokan pasar dalam negeri.
7. Pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil.
8. Kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

#### **D. Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan**

Menjelang akhir kekuasaan rezim Orde Baru, desakan campur tangan pihak eksternal IMF (*International Monetary Fund*) terhadap pemerintah telah merubah struktur industri tepung terigu di Indonesia. Sebelum era reformasi, beberapa lembaga Pemerintah mengalami revitalisasi serta reformasi termasuk Bulog (Badan Urusan Logistik). Deregulasi sektor pangan ditetapkan pemerintah dalam Keppres RI No. 19 Tahun 1998 pada tanggal 15 Januari 1998, yang pada intinya mengatur bahwa peran Bulog terbatas hanya mengelola pengadaan beras saja. Sementara pengadaan komoditas-komoditas pangan di luar beras seperti tepung terigu, jagung, gula pasir, kacang kedelai, minyak goreng dan komoditas pangan lainnya, diserahkan kepada mekanisme pasar atau swasta.

Salah satu industri yang terkena dampak kebijakan persaingan usaha dan deregulasi sektor pangan adalah industri tepung terigu nasional. Reformasi di berbagai bidang termasuk liberalisasi pangan pada industri tepung terigu telah merubah paradigma bisnis dan struktur pasar industri tepung terigu di Indonesia dari monopoli menuju persaingan.

Perbedaan pengelolaan tepung terigu pada masa Orde Baru dengan era reformasi terletak pada pola pengadaan dan pendistribusiannya. Pada masa Orde Baru pengadaan dan distribusi tepung terigu dilakukan melalui tata niaga yang dikendalikan oleh Bulog (*controlled by* Bulog), dengan menunjuk Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan tunggal penggiling gandum menjadi tepung terigu. Sementara pada masa era reformasi, sesuai dengan Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang deregulasi atau liberalisasi pangan, pola pengadaan dan pendistribusian tepung terigu diserahkan pada mekanisme pasar, sehingga Bulog tidak berhak mengendalikan pengadaan dan pendistribusian tepung terigu.

Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan bertujuan untuk membuka pasar pangan Indonesia khususnya non beras bagi masuknya produk impor, dengan cara mengurangi peran dan kewenangan lembaga pangan di Indonesia yaitu Bulog dalam mengatur pengadaan komoditas pangan. Salah satu konsekuensi dari kebijakan pemangkasan wewenang Bulog ini adalah pihak swasta menjadi lebih besar peranannya dalam pemenuhan pangan dalam negeri, termasuk pengadaan gandum atau tepung terigu melalui impor.

Kronologis turunnya Keppres RI No. 19 Tahun 1998 diawali oleh tekanan pihak dana moneter internasional atau *International Monetary Fund (IMF)* terhadap Pemerintah Orde Baru Pada tanggal 21 Januari 1998, Pemerintah Orde Baru melalui Presiden Soeharto dengan terpaksa menandatangani sebuah nota kesepakatan/*Letter of Intent (LoI)* dengan Direktur IMF Michael Camdessus itu tentang berbagai hal yang ditujukan untuk mereformasi sistem perekonomian Indonesia yang saat itu tengah kolaps.

Salah satu isi nota kesepakatan tersebut, adalah desakan IMF terhadap pemerintah Indonesia untuk segera melakukan liberalisasi pangan dan mendesak pemerintah untuk melakukan restrukturisasi lembaga pangan di Indonesia. Konsekuensi logis kebijakan restrukturisasi lembaga pangan tersebut bertujuan untuk memangkas kewenangan Bulog dalam monopoli pengadaan komoditas tepung terigu, jagung, gula pasir dan kacang kedelai, menjadi hanya mengatur pengadaan komoditas beras saja.

Berdasarkan desakan atau intervensi IMF tersebut, pada akhirnya memaksa Soeharto menetapkan Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan. Keppres tersebut ditetapkan pada tanggal 21 Januari 1998, yang pada intinya merestrukturisasi tugas Bulog yang hanya mengatur pengadaan beras saja. Komoditas pangan lain di luar beras seperti tepung terigu, pengadaan dan penetapan harganya diserahkan kepada mekanisme pasar. Dengan pola pengadaan komoditas non beras yang berlandaskan mekanisme pasar, maka secara otomatis peran swasta dalam pengadaan komoditas tepung

terigu, kedelai, jagung dan gula pasir menjadi lebih besar dibandingkan periode sebelumnya.

Keppres RI No.19 Tahun 1998 sangat berpengaruh terhadap keberlangsungan industri tepung terigu nasional, setelah lebih dari 26 tahun dimonopoli oleh Bulog. Sebelum deregulasi pangan, produsen tepung terigu nasional khususnya Bogasari Flour Mills, hanya bertugas menggiling gandum menjadi tepung terigu. Sedangkan pola pendistribusiannya dikendalikan secara ketat oleh Bulog (*controlled by* Bulog). Selain itu, Bulog merupakan lembaga pangan Indonesia yang memiliki hak monopoli dalam impor gandum dan tepung terigu.

Pascaliberalisasi pangan, pasar tepung terigu nasional ternyata menjadi lebih kompetitif, karena permintaan tepung terigu nasional tidak hanya dipasok oleh produsen dominan Bogasari Flour Mills saja, tetapi dipasok oleh produsen-produk lokal lain, seperti P.T. Berdikari Sari Utama (saat ini menjadi P.T. Eastern Pearl Flour Mills), P.T. Sriboga Ratu Raya, dan P.T. Panganmas Inti Persada. Bahkan dalam era perdagangan bebas saat ini, pasokan tepung terigu impor ikut masuk ke pasar tepung terigu lokal dengan jumlah yang sangat variatif.

#### **E. PP No. 102 Tahun 2000 tentang Standar Nasional Indonesia (SNI)**

Kebijakan SNI pada awalnya diatur dalam PP No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional. Definisi Standar menurut PP No. 102 Tahun 2000 Pasal 1 ayat 1 yaitu:

“Standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus pihak terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, kesehatan, untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya” (Pasal 1 Ayat, 1 PP No. 102 Tahun 2000).

Sedangkan definisi SNI:

“SNI adalah standar yang ditetapkan oleh Badan Standarisasi Nasional dan berlaku secara nasional” (Pasal 1, Ayat 3 PP No. 102 Tahun 2000).

Tujuan SNI (Pasal 3. PP No. 102 Tahun 2000) adalah :

1. Meningkatkan perlindungan konsumen, pelaku usaha, tenaga kerja dan masyarakat lainnya untuk keelamatan, keamanan, kesehatan maupun pelestarian fungsi lingkungan hidup.
2. Membantu kelancaran perdagangan.
3. Mewujudkan persaingan usaha yang sehat dalam perdagangan.

Pelaksanaan SNI berdasarkan PP No. 102 Tahun 2000, Pasal 12 bersifat sukarela. Wewenang SNI bersifat sukarela atau wajib dapat ditentukan oleh instansi teknis berikut peraturan pendukungnya (Pasal 12, Ayat 2 dan 3). Pengawasan SNI dilakukan oleh Instansi Teknis Terkait (Pasal 23). Definisi instansi terkait adalah Kantor Menteri Negara, Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen yang salah satu kegiatannya adalah melakukan standarisasi (Pasal 1)

Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2002 tentang SNI karena bersifat sukarela, maka seluruh produk yang ada di Indonesia termasuk tepung terigu tidak wajib sesuai dengan ketentuan pemerintah. Sisi positif dari status sukarela adalah produsen tidak memiliki waktu untuk menyesuaikan dengan ketentuan standar nasional. Namun status SNI sukarela memiliki sisi negatif, apabila produk yang tidak terstandarisasi tersebut mengandung zat-zat yang dapat membahayakan keselamatan konsumen.

Standar Nasional Indonesia (SNI) Wajib Tepung Terigu (SNI 01-3751-2000) disusun dalam rangka membantu program pemerintah dalam meningkatkan gizi masyarakat, yaitu dengan menambahkan zat besi, seng, vitamin B1, B2 dan asam folat. Zat besi dan seng yang selama ini dianggap sebagai kontaminan sekarang menjadi fortifikan dalam dosis tertentu. SNI Wajib Tepung Terigu selain melindungi konsumen juga melindungi produsen, serta mendukung perkembangan industri hasil pertanian. SNI Wajib Tepung Terigu sebagai bahan makanan disusun diantaranya oleh Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

#### **F. Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu**

Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Penetapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu sebagai bahan makanan, disusun dalam rangka membantu program pemerintah dalam meningkatkan gizi masyarakat, yaitu dengan menambahkan zat besi, seng, vitamin B1, B2 dan asam folat. Zat besi dan seng yang selama ini dianggap sebagai kontaminan, sekarang menjadi fortifikan dalam dosis tertentu.

Standar ini selain melindungi konsumen, juga melindungi produsen, serta mendukung perkembangan industri hasil pertanian. Standar ini telah dibahas melalui rapat-rapat teknis, prakonsensus di Balai Besar Industri Hasil Pertanian (BBIHP) Bogor, dan terakhir dibahas dalam rapat konsensus nasional di Jakarta pada tanggal 2 Pebruari 2000. Hadir dalam rapat tersebut wakil-wakil dari produsen, konsumen, LIPI, ahli gizi, perwakilan UNICEF Jakarta, Pustan, Ditjend IKAHH (Industri Kimia Agro dan Hasil Hutan) Depperindag dan instansi terkait lainnya. SNI tepung terigu sebagai bahan makanan disusun oleh BBIHP dan Deperindag.

Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu sebagai bahan makanan ditetapkan berdasarkan Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001. Kewajiban mempunyai sertifikat produk penggunaan tanda SNI diperuntukan bagi setiap produk tepung terigu dalam negeri maupun tepung terigu impor. Lembaga yang terkait dalam penerapan secara wajib SNI tepung terigu adalah Direktorat Jenderal IKAHH Depperindag dan Pusat Standarisasi sebagai Pembina dan Pengawas.

Kemudian pemerintah merevisi Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 dengan Peraturan Menperindag No. 323 Tahun 2001 tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu mulai tanggal 2 Pebruari 2002. Untuk memudahkan petunjuk pelaksana, teknis turun Peraturan Dirjen IKAHH No. 03 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan SNI Tepung Terigu sebagai bahan pangan, yang telah diverifikasi oleh Laboratorium lokal yang diakui pemerintah setempat. Setelah Peraturan Menperindag mengalami beberapa kali revisi, Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang kewajiban pendaftaran produk

tepung terigu ke Depkes ikut memperkuat payung hukum SNI tepung terigu di Indonesia.<sup>39</sup>

### G. Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Fortifikasi Tepung Terigu

Tujuan fortifikasi tepung terigu adalah :

Program fortifikasi atau penambahan nutrient melalui bahan-bahan tertentu relatif lebih efisien, efektif dan berkesinambungan terutama dalam jangka untuk meminimumkan gejala kekurangan *micronutrient* di Indonesia.<sup>40</sup>

Dasar hukum fortifikasi tepung terigu di Indonesia adalah Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003, bahwa setiap tepung terigu yang diproduksi oleh produsen lokal maupun yang diimpor dan diedarkan di Indonesia harus mengandung fortifikan yang meliputi:

1. Zat besi (Fe)
2. Seng (Zn)
3. Vitamin B1
4. Vitamin B2
5. Asam Folat.

Ide pemberlakuan fortifikasi didasari oleh rendahnya kualitas gizi pangan masyarakat Indonesia terutama pada anak-anak atau balita. Untuk mengantisipasi kekurangan gizi tersebut, Departemen Kesehatan mengambil kebijakan dengan mengharuskan memasukkan zat-zat nutrisi tertentu seperti zat besi, seng, vitamin B1, vitamin B2 dan asam folat pada tepung terigu sebagai substitusi beras yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia, baik sebagai konsumsi pokok, maupun sebagai makan pelengkap.

### Tabel. 3.5. Fortifikasi Tepung Terigu di Indonesia

---

<sup>39</sup> Setidak-tidaknya ada sepuluh aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang berhubungan dengan SNI. Dengan diawali oleh UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah (PP), sampai dengan SK Menperindag dan SK Menkes, sehingga SNI di Indonesia terkesan politis. Sementara kewenangan dalam pengawasan SNI tepung terigu wajib antara Depperindag dan Depkes sampai saat ini belum jelas siapa yang paling berwenang menanganinya.

<sup>40</sup> Berdasarkan survey yang dilakukan oleh Departemen Kesehatan tahun 1995, tiga bahan pokok yang efektif untuk dijadikan sarana Fortifikasi adalah minyak goreng, gula dan tepung terigu.

Unsur	Takaran	Efek Defisiensi
Zat Besi (Fe)	60 ppm	Rendahnya tingkat kesehatan ibu hamil dan janinnya
Seng (Zn)	30 ppm	Rendahnya kekebalan tubuh
Vitamin B1	2,5 ppm	Penyakit beri-beri
Vitamin B2	4 ppm	Penyakit beri-beri
Asam Folat	2 ppm	Kelainan system syaraf pada bayi

Pada tahun 2003, pemerintah merevisi Peraturan Menkes No. 632 Tahun 1998 tentang Fortifikasi atau penambahan unsur-unsur zat besi, seng, vitamin B1 dan B2, dan asam folat pada tepung terigu menjadi Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang kewajiban untuk mendaftarkan produk tepung terigu dengan kemasan kurang dari 500 kg dan atau 500 liter. Peraturan. Menkes tentang Fortifikasi tepung terigu dan Peraturan Menperindag tentang SNI Wajib Tepung Terigu dilatarbelakangi oleh faktor kekurangan nutrisi (*micronutrient deficiencies*) dan rendahnya mutu pangan. Tepung terigu sebagai bahan makanan adalah tepung yang dibuat dari biji gandum wajib memenuhi spesifikasi persyaratan sebagai berikut:

- Zat besi (Fe) Min 50 mg/kg
- Seng (Zn) Min 30 mg/kg
- Vitamin B1 Min 2,5 mg/kg

#### H. Politik Pemberlakuan SNI Wajib Tepung Terigu

Politik pemberlakuan SNI Wajib Tepung Terigu menimbulkan konflik eksternal antara pemerintah dengan kalangan produsen lokal tepung terigu nasional. Kalangan pemerintah, dalam hal ini Departemen Perindustrian menganggap penerapan secara wajib SNI pada Tepung Terigu sebagai ketentuan yang tidak mengikat, sehingga pemberlakuannya dapat dicabut sewaktu-waktu Sedangkan bagi produsen tepung terigu nasional seperti

Bogasari Flour Mills, penerapan SNI Wajib Tepung Terigu merupakan ketentuan yang mutlak dilakukan, sebagai bentuk tanggungjawab sosial untuk melindungi masyarakat dari produk tepung terigu yang mengandung zat-zat yang berbahaya seperti zat pewarna dan berbagai bakteri yang terkandung dalam produk tepung terigu impor ilegal.

Selain itu, penerapan secara wajib SNI tepung terigu dilakukan sebagai alat politik yang efektif bagi produsen lokal untuk melindungi kepentingan bisnis produsen nasional dari tekanan importir. Konflik yang terjadi antara Menteri Perindustrian dengan APTINDO menyangkut pencabutan SNI Wajib Tepung Terigu dapat difahami sebagai bentuk konflik eksternal, akibat adanya perbedaan persepsi tentang urgensi SNI Wajib Tepung Terigu.

Menteri Perindustrian Fahmi Idris menganggap SNI Wajib Tepung Terigu yang mewajibkan fortifikasi atau penambahan zat-zat nutrisi tertentu sebagai bentuk kebijakan yang temporer yang dapat dirubah sewaktu-waktu, terutama pencabutan kebijakan ini dilakukan terjadi lonjakan kenaikan harga gandum di pasar internasional dan berkurangnya pasokan ketersediaan tepung terigu di pasar domestik.

Sedangkan pihak APTINDO menganggap kebijakan Peraturan Menteri Perindustrian No. 2 Tahun 2008 tentang Pencabutan Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu, sebagai bentuk sikap inkonsistensi pemerintah, dan mengabaikan kepentingan keselamatan konsumen dari jaminan kualitas tepung terigu, yang memenuhi kandungan nutrisi yang baik. Sampai dengan saat ini, sikap APTINDO masih bersikeras untuk menggunakan SNI Wajib Tepung Terigu dengan melakukan fortifikasi dan mengabaikan SK Menteri Perindustrian No. 2 Tahun 2008 tentang Pencabutan Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu.

Kronologis diterapkannya SNI Wajib Tepung Terigu diawali pada tahun 1995 oleh inisiatif pemerintah yang bekerjasama dengan Asian Development Bank (ADB) dan *Unicef* untuk merintis proyek penanggulangan kekurangan gizi mikro melalui fortifikasi tepung terigu dengan zat besi (Fe), seng (Zn), asam folat, vitamin B1 dan vitamin B2. Pada tanggal 16 Juni 1998, Menteri Kesehatan

melakukan notifikasi Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu kepada WTO (*World Trade Organization*) dengan nomor G/TBT/N/IDN/I, tanpa ada penolakan dari anggota WTO.

Pada tanggal 16 Juni 1998, Peraturan Menkes No. 632 Tahun 1998 tentang Fortifikasi Tepung Terigu ditetapkan pemerintah dalam upaya meningkatkan gizi masyarakat Indonesia yang selama ini masih kekurangan gizi dibandingkan dengan negara-negara lain. Pada tanggal 2 Mei 2001, Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu Sebagai Bahan Makanan. Untuk mempersiapkan penerapan SNI Wajib Tepung Terigu, pemerintah memperpanjang masa penerapan SNI Wajib Tepung Terigu selama tiga bulan sejak tanggal ditetapkan. Pada akhir tahun 2001, seluruh produsen tepung terigu nasional mendapatkan Sertifikat Produk Penggunaan Tanda (SPPT) SNI.

Pada tanggal 1 Februari 2002, Direktur Jenderal IKAHH Depperindag mengeluarkan Peraturan Dirjen IKAHH No. 03 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu Sebagai Bahan Makanan. Kebijakan ini dikeluarkan dalam rangka mengawasi implementasi Peraturan Menperindag No. 323 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Menperindag No. 153 Tahun 2001. Pada tanggal 2 Februari 2002 SNI Wajib Tepung Terigu efektif diberlakukan di Indonesia dan menjadi ketetapan hukum yang harus dipatuhi oleh produsen lokal dan importir tepung terigu.

Pada tanggal 28 Maret 2002, Direktur Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan, mengeluarkan Surat Edaran No. S 672 Tahun 2002 tentang Importasi Tepung Terigu yang memuat kewajiban importir melengkapi *Certificate of Analysis* (COA). Surat edaran ini mengandung konsekuensi hukum bagi importir tepung terigu untuk melengkapi dokumentasi apabila tepung terigu yang dibelinya dapat masuk ke wilayah hukum Indonesia.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Tetapi permasalahan yang sering terjadi di Indonesia adalah penyelundupan tepung terigu impor yang disebabkan oleh kolusi di pelabuhan antara importir dan petugas bea dan cukai di pelabuhan. Franciscus Welirang, Ketua APTINDO yang juga Wakil Presiden Direktur P.T. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills, menyatakan sering terjadi penyelundupan tepung

Untuk menghindari pelanggaran SNI Wajib Tepung Terigu dilakukan oleh importir, pada tanggal 1 Agustus 2002, dilaksanakan sosialisasi SNI Wajib Tepung Terigu dan Peraturannya kepada importir, kepolisian, dan aparat Ditjend Bea dan Cukai, di Jakarta oleh Depperindag, Badan Standarisasi Nasional (BSN) dan Badan Pengawasan Obat-obatan dan Makanan (BPOM).

Pada tanggal 8 November 2002, pemerintah menetapkan Peraturan Menperindag No. 753 Tahun 2002 tentang Standarisasi dan Pengawasan SNI. Surat keputusan Menperindag ini menjelaskan teknis penanganan importasi pangan termasuk komoditas tepung terigu dalam kemasan dan penanganan barang yang harus sesuai dengan SNI Wajib Tepung Terigu. Pada tanggal 7 Maret 2007, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 14 Tahun 2007, tentang pencantuman Nomor Registrasi Produk (NRP) dan Surat Pendaftaran Barang (SPB) untuk produk lokal yang dihasilkan produsen nasional.

---

terigu impor yang masuk ke Indonesia. Tepung terigu impor tersebut masuk ke Indonesia tanpa dilengkapi oleh dokumen resmi dan tidak sesuai dengan COA yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Bahkan menurut Welirang tepung terigu impor yang masuk ke Indonesia ada yang mengandung bakteri tertentu yang membahayakan konsumen.

### **BAB III**

## **PERKEMBANGAN INDUSTRI TEPUNG TERIGU DI INDONESIA**

#### **A. Politik Intervensi Bulog Dalam Penyediaan Tepung Terigu**

Industri tepung terigu pada Orde Baru dibangun di bawah regulasi yang ketat melalui SK Menteri Perdagangan No. 21 Tahun 1971. Surat Keputusan Menteri Perdagangan ini ditetapkan tanggal 9 Juli 1971, dan memutuskan Bulog sebagai satu-satunya distributor dan importir gandum dan tepung terigu. Untuk melakukan fungsi tersebut, Bulog diberi kewenangan untuk:

1. Menentukan pelaku usaha pada industri penggilingan tepung terigu.
2. Menentukan besarnya kapasitas terpasang pabrik dan tingkat produksinya.
3. Menetapkan harga penyerahan gandum kepada perusahaan penggiling tepung terigu.
4. Menentukan harga tepung terigu berdasarkan komponen biaya yang ditentukan Bulog dan diberlakukan sama di seluruh wilayah pemasaran.
5. Mengendalikan harga jual di tingkat konsumen.
6. Mengatur volume penjualan.
7. Mengatur daerah pemasaran dan menentukan alokasi setiap pengecer.
8. Mengatur distribusi dan pemasaran dengan membagi wilayah pemasaran berdasarkan lokasi pabrik.
9. Mengatur distributor tepung terigu.
10. Melakukan operasi pasar (OP).<sup>1</sup>

Bulog yang didirikan pada tahun 1967, pada mulanya didirikan untuk menstabilkan harga beras dan menyediakan pembagian beras bulanan bagi TNI/Polri dan PNS. Tetapi tugas ini semakin berat setelah Bulog juga mengambil fungsi stabilitas beberapa komoditi lainnya seperti gula, jagung, kacang tanah, gandum dan tepung terigu. Tetapi intervensi dalam komoditi tepung terigu

---

<sup>1</sup> Pada masa Orde Baru kekuasaan Bulog sangat besar. Untuk menggiling gandum menjadi tepung terigu, Bulog menunjuk secara eksklusif P.T. Bogasari Flour Mills dan Berdikari Sari Utama, sebuah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Ketika itu tidak ada pihak yang berani menggugat kebijakan penunjukan monopoli produksi tepung terigu Bulog terhadap P.T. Bogasari Flour Mills, karena pada hakikatnya SK Menteri Perdagangan No. 21 Tahun 1971 tersebut dipengaruhi oleh Presiden Soeharto sebagai penguasa rezim Orde Baru.

mengundang pertanyaan besar, baik dilihat dari kajian teori ekonomi maupun ekonomi politik. Konsumen dirugikan karena perbedaan harga tepung terigu di pasar internasional dan domestik makin besar.

Menurut Sjahrir (1995), meskipun harga gandum di pasar internasional cenderung mengalami penurunan, harga tepung terigu di dalam negeri cenderung meningkat, sehingga konsumen di dalam negeri yang paling menderita dalam kasus tepung terigu ini. Lebih jauh Sjahrir mengungkapkan bahwa rantai produksi tepung terigu ini cukup panjang. Sebetulnya tidak hanya konsumen akhir dari tepung terigu yang dirugikan, tetapi beberapa produsen komoditi perantara mendapat kerugian juga.<sup>2</sup>

Pada masa Orde Baru tidak adanya undang-undang monopoli, kelompok yang mendapatkan lisensi tunggal dalam produksi tepung terigu juga menguasai industri hilir seperti mie instan.<sup>3</sup> Intervensi Bulog dalam penetapan harga komoditi pangan dimaksudkan untuk:

1. Mengurangi instabilitas harga dan pendapatan petani.
2. Mencapai swasembada pangan (*food security*).
3. Mengingat faktor geografis Indonesia, intervensi juga ditujukan untuk mengurangi variasi harga antardaerah.

Dilihat dari tujuan intervensi tersebut, tidak ada yang membantah peranan Bulog sebagai lembaga pangan di Indonesia yang sukses dibandingkan bentuk intervensi pemerintah dalam bidang pangan di negara lain. Tidak kurang Peter Timer salah satu pakar ekonomi pembangunan dunia mengatakan:

*"...Indonesia's food logistic agency, Badan Urusan Logistik (Bulog), is widely regarded as a successfull example of institution building in an area of the economy where government intervension in other countries has generally been counterproductive" (Timmer, 1991).*

---

<sup>2</sup> Lihat kembali tulisan Sjahrir "Peranan Bulog dilihat dari Dimensi Politik" dalam *Formasi Mikro-Makro Ekonomi Indonesia*, h. 101.

<sup>3</sup> Menurut Sjahrir, terdapat satu pabrik tepung terigu di luar Bogasari yaitu P.T. Berdikari Sari Utama sebuah BUMN, tetapi kapasitas produksinya di bawah pabrik Bogasari Flour Mills. Sjahrir menambahkan, mungkin karena kurang menguntungkan dan sukar mengelolanya, hanya pedagang bakso saja yang tidak dikuasai oleh kelompok Lim Sioe Liong ini.

“...Badan Urusan Logistik (Bulog) merupakan sebuah contoh kesuksesan pembangunan kelembagaan dalam sebuah area ekonomi, dimana campur tangan pemerintah di negara-negara lain pada umumnya kontraproduktif” (Timmer, 1991).

Keberhasilan Bulog dalam mengurangi distorsi yang timbul dan membuat jenis intervensi, tergolong sebagai *productive state*, karena yang dilakukan Bulog adalah melakukan intervensi tidak langsung. Intervensi yang dilakukan adalah dengan cara mempengaruhi penawaran komoditas pangan (beras) di pasar tanpa mempengaruhi harga secara langsung. Meskipun harga gabah ditentukan pemerintah, dalam kenyataan harga yang terjadi di pasar (tingkat petani) ditentukan oleh interaksi permintaan dan penawaran bervariasi tergantung pada lokasi, jarak dari pasar, dan musim. Namun tidak demikian dengan komoditi tepung terigu, karena Bulog bukanlah penggiling langsung, ketergantungan terhadap pabrik penggiling dalam hal ini Bogasari Flour Mills menjadi lebih besar.

Tata niaga tepung terigu pada masa Orde Baru berbeda dengan tata niaga pada komoditi beras. Dalam kasus beras, karena elastisitas permintaan dan penawarannya sangat rendah, distorsi alokasi sumber daya yang timbul juga sangat sedikit, sehingga rente yang dinikmati oleh pihak yang diuntungkan sangat kecil. Dalam kasus beras, dapat dikatakan tidak ada pihak yang menguasai rente ini. Tetapi untuk komoditi tepung terigu, elastisitas permintaan dan penawarannya relatif besar, sehingga dampak distortif yang ditimbulkan juga akan lebih besar pula. Pihak-pihak yang menikmati rente akan menikmati rejeki yang besar pula.<sup>4</sup>

Hampir di semua negara di dunia, pemerintah melakukan intervensi dalam komoditi pangan. Alasan intervensi tidak hanya alasan ekonomi saja, tetapi alasan politik. Seperti yang dikemukakan oleh Lindert (1991), komoditi pangan telah berfungsi ganda sebagai komoditi ekonomi dan komoditi politik. Dalam abad pertengahan, komoditi pangan telah dijadikan sumber penghasilan utama untuk menjalankan birokrasi pemerintah dan sumber pemupukan aset bagi kaum feodal dan birokrat. Bahkan lebih jauh lagi, bagi Mao dan Lenin dan

---

<sup>4</sup> Sjahrir menyatakan secara politis fungsi positif dan produktif Bulog sebagai lembaga pangan akan mudah terhapuskan akibat harus menangani komoditi yang sebetulnya bukan menjadi tugas utama Bulog.

banyak kaum militer di negara-negara komunis, penguasaan terhadap ladang-ladang pangan merupakan salah satu kunci pokok bagi kemenangan.

Dalam mempelajari keterlibatan lembaga-lembaga dan aktor-aktor kunci dalam pengadaan tepung terigu sebelum era reformasi, diperlukan beberapa sudut pandang untuk mengamatinya. Pertama, dari sudut formal legalitas, dimana tata niaga tepung terigu dikendalikan oleh negara. Oleh karena itu perlu diketahui peraturan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah tentang tugas dan fungsi lembaga pengadaan tepung terigu tersebut. Kedua, dari sudut proses yang berlaku. Dimana pada faktanya secara operasional ternyata terdapat lembaga-lembaga di luar negara yang ikut terlibat dalam pengadaan tepung terigu di Indonesia.

Sampai tahun 1972, impor tepung terigu ditangani oleh Departemen Perdagangan dan dipasarkan melalui sindikasi dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Sindikasi tersebut diwajibkan membayar tepung terigu dengan meninggalkan dana panjar dalam jumlah tertentu kepada rekening Menteri Keuangan. Sebagian besar impor tepung terigu diperoleh dengan konsesi pinjaman lunak atau melalui dana "grant" (hibah), maka proses perdagangan kepada sindikasi-sindikasi dimungkinkan oleh pemerintah dengan berpegang pada perkembangan anggaran setelah biaya transportasi kapal dibayar. Sementara itu, keuntungan atau laba yang diperoleh para sindikasi ditentukan oleh besar kecilnya biaya transportasi dan hasil penjualan eceran bebas bergerak, sesuai dengan kondisi pasar lokal.

Keppres No. 142 Tahun 1972, pemerintah menetapkan tata niaga gandum dan tepung terigu nasional, dimana impor tepung terigu ditutup dan impor gandum yang sebelumnya ditangani oleh Departemen Perdagangan, sejak saat itu ditangani oleh Bulog. Melalui ketetapan tersebut, Bulog tidak hanya berwenang memonopoli impor gandum, tetapi berwenang untuk intervensi dalam pasar, membentuk harga dan memantau pasar di semua bidang tata niaga gandum dan tepung terigu nasional.

Politik intervensi Bulog melalui tata niaga tepung terigu selama rezim Orde Baru berkuasa dilakukan setidaknya untuk memenuhi target-target pemerintah dalam hal: *Pertama*, untuk menjamin mata rantai distribusi tepung terigu sehingga tepung terigu dapat diperoleh dengan mudah dan harga yang terjangkau. Gandum sebagai bahan baku tepung terigu tidak dapat dikultivasi atau tidak dapat diproduksi di Indonesia dengan baik akibat perbedaan iklim yang tidak cocok bagi pertumbuhan gandum yang biasa hidup di daerah bersuhu rendah, sehingga intervensi Bulog dalam monopoli impor gandum sebagai politik Bulog untuk menjamin mata rantai produksi tepung terigu. Politik intervensi Bulog pada sisi input, diharapkan Bulog dapat menjamin pengadaan bahan baku bagi produsen khususnya Bogasari Flour Mills. Dan pada sisi output, intervensi Bulog melalui tata niaga bertujuan untuk menjamin kestabilan harga dan distribusi tepung terigu kepada masyarakat.

*Kedua*, politik intervensi Bulog dalam impor gandum ditekankan dalam aspek penghematan devisa. Pada era 1970-an, Indonesia merupakan negara pengimpor beras terbesar ketiga di dunia. Dengan tingginya impor beras, berarti sumber devisa pemerintah menjadi banyak yang dikeluarkan sehingga dapat mengganggu kestabilan neraca pembayaran. Untuk menekan tingginya impor beras, maka pemerintah mulai mencanangkan program diversifikasi pangan, dengan mencoba memperkenalkan kepada masyarakat makanan alternatif pengganti beras diantaranya yaitu bahan pangan berbasis gandum atau tepung terigu. Untuk itu, pemerintah mendorong berdirinya pabrik-pabrik pengolah gandum agar produksi tepung terigu serta makanan-makanan alternatif berbasis tepung terigu dapat diperoleh masyarakat dengan harga yang terjangkau dengan jumlah pasokan yang banyak. Sifat hubungan yang saling menggantikan (substitusi) antara beras dan tepung terigu sebagai bahan makanan yang berkarbohidrat tinggi, pernah dibuktikan juga oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh FAO pada tahun 1985, bahwa beras dan tepung terigu memiliki hubungan substitusi yang sangat kuat.

Kedua argumentasi tadi dijadikan alasan Bulog untuk memberikan peluang kepada pihak swasta untuk berpartisipasi dalam operasionalisasi pengadaan bahan pangan tepung terigu secara masal di Indonesia. Berdasarkan

Keppres No. 142 Tahun 1972, tentang tata niaga tepung terigu, secara rinci tugas dan fungsi Bulog adalah:

1. Mengimpor gandum dari luar negeri.
2. Mengontrol tingkat produksi tepung terigu di pabrik.
3. Menentukan distributor tepung terigu berikut masing-masing wilayah pemasarannya.
4. Menentukan alokasi wilayah pemasaran untuk setiap distributor pada masing-masing wilayah pemasaran.
5. Mengawasi harga tepung terigu pada setiap tingkat saluran distribusi, terutama tingkat pengecer.
6. Melakukan operasi pasar apabila diperlukan.<sup>5</sup>

Operasionalisasi politik pengadaan tepung terigu oleh Bulog sesuai dengan tata niaga tepung terigu, dilakukan melalui sebuah mekanisme dimana Bulog mengimpor gandum untuk diserahkan produsen P.T. Bogasari (swasta) dan P.T. Berdikari Sari Utama (BUMN). P.T. Bogasari dan Berdikari Sari Utama akan mengolah gandum menjadi tepung terigu dengan jadwal yang ditetapkan oleh Bulog melalui penerbitan Perintah Logistik (Prinlog). Selanjutnya Bulog melakukan transaksi dengan para distributor dan menerbitkan *Delivery Order* (DO) untuk distributor yang telah membayar alokasi tepung terigu melalui bank yang telah ditunjuk oleh Bulog. Kemudian kedua produsen, P.T. Bogasari dan P.T. Berdikari Sari Utama mengeluarkan hasil olahannya kepada distributor dengan mandat DO yang mereka miliki. Melalui mekanisme seperti inilah tepung terigu sampai kepada grosir, pengecer dan konsumen. Untuk mengawasi pendistribusian di tingkat daerah, setiap Dolog diberikan tugas untuk memantau kinerja distributor dan mengendalikan stabilisasi harga dan mutu tepung terigu sesuai dengan tanggung jawab wilayah operasional masing-masing.

Namun berdasarkan hasil penelitian terdahulu oleh Indef, disebutkan bahwa sekalipun secara *de jure* pihak yang ditugasi pemerintah untuk menangani pengadaan tepung terigu adalah Bulog, tetapi Grup Salim berperan sangat dominan, mulai dari impor gandum, pengapalan, pengolahan gandum

---

<sup>5</sup> Keppres No. 142 Tahun 1972. Untuk lebih jelas lihat Kumpulan Berita Negara, khususnya tentang Tata Niaga Tepung Terigu di era Orde Baru.

menjadi tepung terigu, sampai dengan pemasarannya. Hasil riset Indef juga menunjukkan adanya subsidi terselubung dalam perniagaan tepung terigu pada masa Orde Baru. Menurut Didik J Rachbini, harga butir gandum tercatat senilai Rp 418 per kg, tetapi harga butir gandum dijual Rp 141 per kg ketika diserahkan ke Bogasari Flour Mills dan Berdikari Sari Utama untuk diolah menjadi gandum. Artinya, ada selisih harga sebesar Rp 277 per kg. Seandainya impor butir gandum sebesar 2,7 juta ton pada tahun 1994, maka subsidi terselubung itu sudah mencapai Rp 760 miliar. Subsidi terselubung tersebut menurut Indef tidak tampak dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Hal itu disebabkan karena Bulog tidak memberikan secara tunai subsidi Rp 760 miliar tersebut, melainkan dengan cara mendapatkan barang yang lebih rendah dari impor.<sup>6</sup>

Menurut kalangan internal Bulog, jaringan mobilisasi dan alokasi tepung terigu berjalan dengan solid dan berada dalam satu penguasaan manajemen Bogasari Flour Mills. Hal ini disebabkan Bogasari Flour Mills memiliki pelabuhan tersendiri dengan prosedur administrasi tersendiri pula. Bahkan Bogasari Flour Mills mengelola pengapalan dan pengiriman bulir gandum ke Indonesia. Pengiriman dan kegiatan bongkar muat gandum dalam jumlah besar (jutaan ton per tahun) memerlukan teknologi tersendiri dengan kapal angkut khusus.<sup>7</sup>

Menurut Farid Akhwan, anggota DPR RI dari Komisi VII bidang APBN, fungsi Bulog sebagai importir gandum dalam tatanan operasional sangat rentan dapat beralih kepada pihak swasta. Farid Akhwan menduga bahwa pelaksanaan pengadaan tepung terigu sebenarnya dilakukan oleh Bogasari.<sup>8</sup> Farid Akhwan mencurigai bahwa yang melakukan *deal* harga gandum di luar negeri adalah Bogasari, begitu pula yang mendatangkan gandum, menyediakan pelabuhan bagi kapal yang membawa gandum untuk merapat, dan menyediakan gudang sendiri dan sebagainya adalah Bogasari bukan Bulog.

---

<sup>6</sup> Untuk lebih jelas baca Laporan Riset Indef, "Kontroversi Industri Tepung Terigu", Editor: M. Nawir Messi dan Puji Wahono, 1996.

<sup>7</sup> Pengalihan kekuatan pengaturan proses pengadaan gandum dari Bulog kepada Bogasari Flour Mills ini mengindikasikan negara berperan sekunder. Perubahan kontrol pengadaan gandum dari Bulog kepada Bogasari Flour Mills disebabkan keterbatasan Bulog dalam mengontrol tugas-tuganya sendiri.

<sup>8</sup> Iriani, *Mobilisasi Pengadaan Tepung Terigu: Peranan Bulog dan P.T. Bogasari*, 1997, FISIP UI, h. 203.

Apabila merujuk kepada teori persekutuan segitiga yang dikemukakan oleh Peter Evans, pengembangan industri tepung terigu di Indonesia ternyata pada awal pembangunannya tidak mampu dikelola oleh negara secara mandiri. Keterbatasan sumber-sumber daya, khususnya sumber daya modal berupa mesin dan peralatan, pada akhirnya negara dalam hal ini Bulog meminta bantuan kepada pihak swasta lokal yaitu Bogasari Flour Mills untuk membantu kelancaran produksi dan distribusi tepung terigu, sekalipun hal ini bertentangan dengan aturan yang tercantum dalam tata niaga tepung terigu. Karena yang berwenang dalam pengadaan gandum adalah Bulog, sementara Bogasari Flour Mills maupun P.T. Berdikari Sari Utama hanya bertugas menggiling gandum untuk menjadi tepung terigu saja, tidak sampai kepada aktivitas tawar-menawar harga gandum di pasar luar negeri.

P.T. Bogasari Flour Mills, sebelum diakuisisi oleh Indofood Sukses Makmur, Tbk. Menggiling 2,5 juta ton gandum menjadi tepung terigu sesuai dengan kapasitas produksinya yaitu di Jakarta 1,6 juta ton dan di Surabaya 900 ribu ton. Sedangkan sebanyak 300 ribu ton tepung terigu merupakan hasil giling gandum P.T. Berdikari Sari Utama di Makassar. Dengan demikian, jatah pengolahan gandum Bogasari bertambah besar, karena adanya tambahan 15 persen pengolahan dari P.T. Berdikari Sari Utama. Meskipun distorsi ekonomi dan pemberian derivatif monopoli tersebut dibantah oleh Sudwikatmono, salah seorang pemegang saham terbesar dalam Bogasari Flour Mills. Menurutnya Bogasari Flour Mills hanya menggiling gandum milik Bulog untuk dijadikan tepung terigu, dengan mendapatkan *fee* dari order giling dari Bulog.<sup>9</sup>

Keuntungan besar tidak saja dinikmati Bogasari Flour Mills dan Berdikari Sari Utama dari hasil penggilingan bulir gandum, disamping itu mereka juga keuntungan yang lebih besar dari kegiatan mengolah gandum menjadi tepung terigu. Menurut Didik J Rachbini (Indef), tambahan keuntungan tersebut diperoleh setelah Bulog membeli kembali tepung terigu tersebut dengan harga

---

<sup>9</sup> Kompas, 12 Maret 1995, Op.Cit., h. 13.

Rp 616 per kg yang ditetapkan berdasarkan sebuah keputusan Menteri Keuangan yang dikeluarkan pada tahun 1992.

Harga Rp 616 itu ditetapkan setelah menghitung harga penyerahan oleh Bulog Rp 141, ongkos pabrik, pajak dan lain sebagainya. Dari harga pokok Rp 616 itu, tepung terigu kemudian dipasarkan dengan harga Rp 835 per kg di pasar domestik setelah ditambahkan biaya distribusi. Harga tepung terigu yang dipasarkan di Indonesia ketika itu, lebih tinggi dibandingkan dengan harga tepung terigu di pasar internasional yang hanya Rp 548 per kg.

Indef menyimpulkan bahwa keuntungan dari pengolahan gandum tersebut sebagai akibat dari panjangnya rente ekonomi dalam industri tepung terigu nasional yang tidak efisien. Berdasarkan data pada tahun 1993, industri pengolahan tepung terigu memperoleh keuntungan Rp 200,9 miliar, distributor sebesar Rp 195,3 miliar, pemerintah melalui penerimaan pajak PPh dan PPN dan pajak lainnya sebesar Rp 106 miliar, sementara Bulog hanya mendapatkan bagian terkecil saja, yaitu Rp 55,8 miliar. Rente ekonomi tersebut merupakan rente yang hanya diperoleh dari kegiatan bisnis industri hulu melalui pengolahan, penyerahan dan distribusi tepung terigu saja, belum lagi rente yang diperoleh dari bisnis pada industri hilir.

Keuntungan dari pemberian hak istimewa pemerintah terhadap Grup Salim tampak pada pada industri hilir perusahaan yang memproduksi produk turunan tepung terigu seperti industri mie instan, industri roti dan biskuit. Di dalam negeri, P.T. Indofood Sukses Makmur sebagai produsen mie instan memiliki pangsa pasar rata-rata di atas 50 persen. Demikian pula pada pembuatan roti biskuit, P.T. Ubindo menikmati kontrol mayoritas. P.T. Ubindo adalah perusahaan patungan antara Grup Salim dan United Biskuit. Menurut pengamatan Indef, monopoli Grup Salim didukung oleh "surat sakti" (katabelece) pemerintah rezim Orde Baru.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 13.

Sejarah telah mencatat, secara formal pemerintah Indonesia mulai menangani pangan sejak Zaman penjajahan Belanda, ketika didirikannya VMF (*Voedings Middelen Fonds*) yang bertugas membeli, menjual dan menyediakan bahan makanan. Dalam masa penjajahan Jepang, VMF dibekukan dan muncul lembaga baru bernama *Nanyo Kohatsu Kaisha*. Pada masa peralihan sesudah kemerdekaan RI terdapat dualisme penanganan masalah pangan. Di daerah kekuasaan Republik Indonesia, pemasaran beras dilakukan oleh Kementerian Pengawasan Makanan Rakyat (PMR) – Jawatan Persediaan dan Pembagian Bahan Makanan (JPPBM), sedangkan daerah-daerah yang diduduki Belanda, VMF dihimpun kembali. Keadaaa ini berjalan terus sampai VMF dibubarkan dan dibentuk Yayasan Bahan Makanan (Bama).

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 3 Tahun 1964, dibentuklah Dewan Bahan Makanan (DBM). Sejalan dengan itu dibentuk lagi Badan Pelaksana Urusan Pangan (BPUP) peleburan dari Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM) dan BPUP, yang bertujuan antara lain untuk:

1. Mengurus bahan pangan
2. Mengurus pengangkutan dan pengolahannya
3. Menyimpan dan menyalurkannya menurut ketentuan dari DBM

Dengan terbentuknya BPUP, maka penanganan bahan pangan kembali dalam satu lembaga.

Memasuki Orde Baru, tepatnya sebulan setelah Soeharto menerima Supersemar dari Soekarno, Soeharto membentuk semacam operasi militer untuk menstabilkan harga beras dengan tujuan menekan inflasi. Setelah ditumpasnya pembontakan G.30.S/PKI, penanganan operasional bahan pokok kebutuhan hidup termasuk tepung terigu dilaksanakan oleh Komando Logistik Nasional (Kolognas) yang dibentuk dengan Keputusan Presidium Kabinet Ampera No. 87 Tahun 1966. Tugas pokok lembaga baru ini adalah pengendalian operasional pengadaan dan pendistribusian pangan. Fungsi utamanya adalah mensuplai kebutuhan beras bagi pegawai negeri dan keperluan korps militer. Pada masa Orde Lama di bawah Presiden Soekarno, gaji pegawai negeri dan anggota TNI/Polri sebagian dibayarkan dalam bentuk beras.

Kolognas merupakan Badan bersifat non-departemen dan langsung berada di bawah tanggungjawab presiden. Walaupun Kolognas sudah mampu menurunkan laju kenaikan harga beras, namun kenaikan harga beras pada tahun berikutnya tidak dapat dikendalikan lagi, akibat situasi perekonomian nasional yang memburuk pada masa peralihan tersebut. Untuk menangani persoalan kenaikan harga beras tersebut, pemerintah rezim Orde Baru pada tanggal 10 Mei 1967, membubarkan organisasi Kolognas yang cenderung bersifat operasional militer dan dibentuk Badan Urusan Logistik (Bulog) berdasarkan Keputusan Presiden No. 114/KEP/1967. Dan selanjutnya berdasarkan Keppres No. 272 Tahun 1967, Bulog dinyatakan sebagai "*Single Purchasing Agency*"

Tugas Bulog untuk mengelola tepung terigu dimulai pada tahun 1971 setelah pemerintah bekerjasama dengan pengusaha Liem Sioe Liong atau Soedono Salim untuk membangun pabrik tepung terigu P.T. Bogasari Flour Mills di Tanjung Priok Jakarta dan Tanjung Perak Surabaya. Selain itu pada tahun 1974 sampai dengan tahun 1979, Bulog diberikan tanggung jawab untuk membantu persediaan kacang kedelai, jagung, kacang tanah, kacang hijau, telur dan daging ayam terutama pada hari-hari besar keagamaan seperti Idul Fitri, natal dan tahun baru.

Kehadiran Bulog sebagai lembaga stabilitasi harga pangan memiliki arti khusus dalam menunjang keberhasilan rezim Orde Baru hingga mencapai swasembada pangan tahun 1984. Menjelang Repelita I (1 April 1969), struktur organisasi Bulog sesuai dengan Keppres RI No. 11 Tahun 1969 tanggal 22 Januari 1969, sesuai dengan misi barunya berubah dari lembaga penunjang peningkatan produksi pangan menjadi lembaga penyangga persediaan pangan (*buffer stock holder*). Kemudian sesuai dengan Keppres RI NO. 39 Tahun 1978 tanggal 5 Nopember 1978 Bulog mempunyai tugas pokok melaksanakan pengendalian harga gabah, gandum dan bahan pokok lainnya guna menjaga kestabilan harga, baik produsen maupun konsumen sesuai dengan kebijakan umum Pemerintah.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Lihat Sejarah Badan Urusan Logistik, dalam [www.bulog.co.id](http://www.bulog.co.id), h. 1-3.

Dalam Kabinet Pembangunan VI, Bulog sempat disatukan dengan lembaga baru yaitu Kementerian Negara Urusan Pangan. Struktur organisasi Bulog diatur sesuai dengan Keppres RI No. 103 Tahun 1993. Namun sesuai dengan Keppres RI No. 61 Tahun 1995, Kantor Menteri Negara Urusan Pangan dipisahkan kembali dengan Bulog. Pemisahan Menteri Negara Urusan Pangan dan Bulog ini diatur dalam Keppres RI No. 50 Tahun 1995 tanggal 12 Juli 1995. Status pegawainya pun terhitung mulai tanggal 1 April 1995 berubah menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan Keppres No. 51 Tahun 1995.

Liberalisasi pangan mulai dilaksanakan sesuai Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tanggal 21 Januari 1998, dimana tugas pokok Bulog hanya mengelola beras saja. Tugas pokok BULOG kembali diperbaharui melalui Keppres No. 29 Tahun 2000 tanggal 26 Februari yaitu melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi, pengendalian harga beras dan usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>12</sup>

Selama lebih dari 30 tahun Bulog melaksanakan penugasan dari pemerintah untuk menangani bahan pokok beras termasuk tepung terigu dalam rangka memperkuat ketahanan pangan nasional. Tetapi Manajemen Bulog tidak banyak berubah dari waktu ke waktu, meskipun ada perbedaan tugas dan fungsi dalam berbagai periode. Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya, status hukum Bulog adalah sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) berdasarkan Keppres RI No. 39 Tahun 1978.

Namun sejak krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 timbul tekanan yang sangat kuat, agar peran pemerintah dipangkas secara drastis sehingga semua kepentingan nasional termasuk pangan harus diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Tekanan tersebut terutama

---

<sup>12</sup> Tugas tersebut tidak berjalan lama karena mulai tanggal 23 Nopember keluar Keppres No. 166 Tahun 2000 dimana tugas pokok pemerintah bidang logistik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

muncul dari negara-negara maju pemberi pinjaman utang, khususnya Amerika Serikat dan lembaga keuangan internasional seperti IMF dan World Bank.<sup>13</sup>

Konsekuensi logis yang harus diterima dari tekanan tersebut adalah Bulog harus berubah secara total. Dorongan untuk melakukan perubahan datang tidak hanya dari luar negeri, namun juga dari dalam negeri, seperti:

1. Perubahan kebijakan pangan pemerintah dan pemangkasan tugas dan fungsi Bulog sehingga hanya diperbolehkan menangani komoditi beras, penghapusan monopoli seperti yang tertuang dalam Keppres dan SK Menperindag sejak tahun 1998. Keppres terakhir tentang Bulog, yakni Keppres RI No. 103 Tahun 2001 menegaskan bahwa Bulog harus beralih status menjadi BUMN selambat-lambatnya Mei 2003.
2. Berlakunya beberapa UU baru, khususnya UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan UU No. 22 Tahun 2000 tentang Otonomi Daerah yang membatasi kewenangan Pemerintah Pusat dan dihapuskannya instansi vertikal.
3. Masyarakat luas menghendaki agar Bulog terbebas dari unsur-unsur yang bertentangan dengan tuntutan reformasi, bebas KKN dan bebas dari pengaruh partai politik tertentu, sehingga Bulog mampu menjadi lembaga yang efisien, efektif, transparan dan mampu melayani publik.<sup>14</sup>

Sehubungan dengan adanya tuntutan untuk melakukan perubahan, Bulog telah melakukan berbagai kajian, baik oleh internal maupun pihak eksternal Bulog, diantaranya adalah: *Pertama*, tim internal Bulog pada tahun 1998 telah mengkaji ulang peran Bulog sekarang dan perubahan lembaganya di masa datang. Hal ini dilanjutkan dengan kegiatan saresahan pada bulan Januari 2000 yang melibatkan Bulog dan Dolog seluruh Indonesia dalam rangka menetapkan

---

<sup>13</sup> Konsekuensi logis yang harus diterima dari tekanan tersebut Bulog harus berubah secara total. Dorongan untuk melakukan perubahan datang tidak hanya dari luar negeri, namun juga dari dalam negeri.

<sup>14</sup> Perubahan ekonomi global yang mengarah pada liberalisasi pasar, khususnya dengan adanya WTO (*World Trade Organization*) yang mengharuskan penghapusan *non-tariff barrier* seperti monopoli menjadi *tariff barrier* serta pembukaan pasar dalam negeri. Dalam Lol yang ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dan IMF pada tahun 1998, secara khusus ditekankan perlunya perubahan status hukum Bulog agar menjadi lembaga yang lebih efisien, transparan dan akuntabel.

arahan untuk menyesuaikan tugas dan fungsi yang kemudian disebut sebagai "Paradigma Baru Bulog".<sup>15</sup>

*Kedua*, kajian ahli dari Universitas Indonesia (UI) pada tahun 1999 yang menganalisa berbagai bentuk badan hukum yang dapat dipilih oleh Bulog, yaitu Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Persero, BHMN, Perjan, atau Perum. Hasil kajian tersebut menyarankan agar Bulog memilih Perum sebagai bentuk badan hukum untuk menjalankan dua fungsi, yaitu fungsi publik dan komersial.<sup>16</sup>

*Ketiga*, kajian auditor internasional Arthur Andersen pada tahun 1999 yang telah mengaudit tingkat efisiensi operasional Bulog, disarankan agar Bulog menyempurnakan struktur organisasi, dan memperbaiki kebijakan internal, sistem, proses dan pengawasan sehingga dapat memperbaiki efisiensi dan memperkecil terjadinya praktek KKN di masa datang.<sup>17</sup>

*Keempat*, Kajian bersama dengan Bernas Malaysia pada tahun 2000 untuk melihat berbagai perubahan yang dilakukan Malaysia dan merancang kemungkinan penerapannya di Indonesia.<sup>18</sup>

*Kelima*, dukungan politik yang cukup besar dari anggota DPR RI, khususnya Komisi III dalam berbagai *hearing* selama periode 2000-2002, merupakan bentuk dukungan yang nyata lembaga legislatif terhadap perubahan Bulog ke arah yang lebih baik.<sup>19</sup>

Berdasarkan hasil kajian, ketentuan dan dukungan politik DPR RI, disimpulkan bahwa status hukum yang paling sesuai dengan Bulog adalah Perum. Dan sejak tanggal 20 Januari 2003, berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 2003, LPND Bulog secara resmi berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum), yang kemudian direvisi menjadi PP RI No. 61 Tahun 2003.

---

<sup>15</sup> <http://www.bulog.co.id/sejarah.php>. h 3.

<sup>16</sup> *Ibid*, h.3.

<sup>17</sup> *Ibid*, h. 3

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 3

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 3

Menurut Widjarnako Puspoyo, Dirut Perum Bulog periode 2001-2007, Perum Bulog adalah salah satu lembaga yang diharapkan mampu memperkuat ketahanan pangan. Pada saat sekarang, tugas publik hanya terfokus pada komoditas beras, namun masih cukup strategis dalam memperkuat ketahanan pangan.<sup>20</sup> Inpres perberasan nasional yang dirancang secara komprehensif diberlakukan sejak 2001 dan termasuk Inpres No. 13 Tahun 2005 menjadi landasannya.

Sejak tahun 2003 sampai saat ini, berdasarkan PP No. 7 Tahun 2003 maupun Inpres No. 13 Tahun 2005, Perum Bulog ditugaskan pemerintah untuk melaksanakan tugas publik di bidang pembangunan perberasan nasional yang meliputi pembelian gabah dalam negeri dengan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), pengelolaan cadangan beras pemerintah serta penyediaan dan penyaluran beras untuk keluarga miskin (Raskin).

Perubahan status kelembagaan Bulog dari LPND menjadi Perum tetap tunduk terhadap amanat Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, yang kemudian dijabarkan lebih rinci dalam PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Dalam menjalankan aktivitasnya, Perum Bulog harus mampu memberikan kontribusi dalam peningkatan efisiensi nasional, hingga mengurangi beban pemerintah dalam pengelolaan pangan nasional. Mendukung tugas kegiatan publik yang menjadi tanggungjawab Perum Bulog. Artinya, perubahan status Bulog ini ditujukan untuk menyelaraskan kegiatan komersil dengan kegiatan publik. Usaha komersial harus selaras, mendukung serta bersinergi dengan kegiatan publik yang semuanya terkait dalam rangka memperkuat ketahanan pangan nasional.<sup>21</sup>

Bustanul Arifin secara konkret menjelaskan bahwa tonggak ketahanan pangan adalah ketersediaan atau kecukupan pangan dan aksesibilitas bahan pangan oleh masyarakat dapat dicapai melalui: (1), produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumberdaya alam, manajemen dan pengembangan

---

<sup>20</sup> Widjarnako Puspoyo, *Perum Bulog dalam Memperkuat Ketahanan Pangan Nasional*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006. h. 208.

<sup>21</sup> *Ibid*, h. 209.

sumberdaya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal; dan (2) impor dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang memadai dari sektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri.

Dengan perubahan status hukum baru, Bulog diharapkan dapat melaksanakan tugas publik yang dibebankan oleh pemerintah terutama dalam pengamanan harga dasar pembelian gabah, pendistribusian beras untuk masyarakat miskin yang rawan pangan. Disamping itu, dengan status hukum yang baru, Bulog diharapkan mampu memenuhi cadangan beras nasional dalam mengantisipasi berbagai keperluan publik lainnya seperti menghadapi keadaan darurat seperti bencana alam dan kepentingan publik lainnya dalam upaya mengendalikan gejolak harga beras di Indonesia.

Disamping itu, Bulog dapat memberikan kontribusi operasionalnya kepada masyarakat sebagai salah satu pelaku ekonomi dengan melaksanakan fungsi usaha yang tidak bertentangan dengan hukum dan kaidah transparansi. Dengan kondisi ini gerak lembaga Bulog akan lebih fleksibel dan hasil dari aktivitas usahanya sebagian dapat digunakan untuk mendukung tugas publik, mengingat semakin terbatasnya dana pemerintah di masa mendatang.<sup>22</sup>

Sampai saat ini Bulog telah telah dipimpin oleh 7 (tujuh) orang, yaitu mulai dari Bustanil Arifin, Beddu Amang, Rahardi Ramelan, Jusuf Kalla periode Rizal Ramli, Widjarnako Puspooyo dan terakhir Mustafa Abubakar yang memimpin Bulog sejak tanggal 21 Maret 2007-sekarang.

## **B. Peranan Produsen Tepung Terigu Dalam Kebijakan Pangan (*food policy*)**

Menurut Leon A Mears dan Sidik Moeljono, kebijakan pangan yang telah dilakukan sejak pemerintahan Orde Baru, memberi tekanan pada bidang produksi dan konsumsi beras. Pada waktu itu kebijakan beras adalah identik dengan kebijakan pangan. Alat-alat kebijakan yang digunakan tidak banyak berbeda dengan alat-alat kebijakan masa sebelumnya. Perbedaannya terletak

---

<sup>22</sup> Menurut Laporan Bulog, dengan status Perum, Bulog diharapkan lebih memberikan manfaat kepada masyarakat luas.

pada perencanaan yang lebih baik, keahlian yang makin mantap dan konsistensi yang makin besar dalam pelaksanaan politik kebijakan pangan tersebut. Menjelang akhir tahun 70-an, setelah mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat, Indonesia dihadapkan pada pilihan sulit di bidang kebijakan pangan, yang merupakan konsekuensi dari keberhasilan kebijakan beras dan pembangunan ekonomi. Saat itu, tepatnya pada Repelita III swasembada beras telah diganti dengan tujuan kebijakan yang lebih luas, yaitu swasembada di bidang pangan.<sup>23</sup>

Menurut Bustanul Arifin, konsep ketahanan pangan (*food security*) lebih luas dibandingkan dengan konsep swasembada pangan, yang hanya berorientasi pada aspek fisik kecukupan produksi bahan pangan. Beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu ketersediaan pangan dan aksesibilitas masyarakat terhadap bahan pangan.<sup>24</sup> Apabila salah satu unsur di atas tidak terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup banyak di tingkat nasional dan regional, tetapi apabila akses individu untuk memenuhi kebutuhannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Aspek distribusi pangan sampai ke pelosok rumah tangga pedesaan yang tentunya mencakup fungsi tempat, ruang dan waktu, juga tidak kalah pentingnya dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan.<sup>25</sup>

Tonggak ketahanan pangan adalah ketersediaan atau kecukupan pangan dan aksesibilitas bahan pangan oleh anggota masyarakat. Ketersediaan dan kecukupan pangan juga mencakup kuantitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari. Penyediaan pangan dapat ditempuh melalui beberapa cara diantaranya: (1) produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumberdaya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal; dan (2) impor dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang

---

<sup>23</sup> Lihat tulisan Leon A Mears dan Sidik Moeljono dalam Anne Both dan Peter McCawley, *Ekonomi Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 1985, h. 73.

<sup>24</sup> Bustanul Arifin, *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004, h. 31.

<sup>25</sup> *Ibid*, h. 32.

memadai dari sektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri.

Sedangkan komponen kedua dalam ketahanan pangan atau aksesibilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui perberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien, yang juga dapat disempurnakan melalui kebijakan tata niaga, atau distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ke tangan konsumen. Akses individu ini dapat juga ditopang oleh intervensi kebijakan harga yang memadai, menguntungkan, dan memuaskan semua pihak.<sup>26</sup>

Tujuan akhir kebijakan swasembada pangan adalah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Selama duabelas tahun menjelang tahun 1978, usaha-usaha peningkatan produksi beras yang dilakukan pemerintah rezim Orde Baru harus ditafsirkan sebagai suatu bentuk usaha ke arah tercapainya tujuan swasembada tersebut. Namun karena nampaknya swasembada beras tidak dapat memberikan harapan nyata, pemerintah harus mengalihkan strateginya ke arah swasembada "pangan", dan tugas pokok dalam strategi semacam ini adalah menentukan pola tanaman bahan makanan yang paling efisien di lihat dari segi tersedianya sumber alam, tanah dan tenaga kerja.

Hasil per hektar tanaman pangan di Indonesia pada umumnya lebih rendah dibandingkan tingkat pencapaian produksi oleh negara-negara sedang berkembang lainnya di Asia. Salah satu sebab rendahnya produksi hasil panen padi per hektar di Indonesia, dibandingkan dengan negara-negara lain, adalah menyangkut perbedaan sumber-sumber alam dan ekologi serta pola bercocok tanamnya. Strategi kebijakan pangan yang menyangkut berbagai bahan tanaman lebih kompleks dan tidak semua aspeknya dapat dilaksanakan melalui sistem pengaturan aparat birokrasi. Penekanan dalam kebijakan pangan tidak lagi pada penyediaan satu barang saja, misalnya beras, tetapi harus pada aspek-aspek yang lebih luas yaitu pola perubahan pendapatan masyarakat dan pola

---

<sup>26</sup> Menurut Bustanul Arifin, intervensi pemerintah dalam hal distribusi pangan pokok masih tampak relevan, terutama untuk melindungi produsen terhadap anjloknya harga produk pada musim panen, dan untuk melindungi konsumen dari melambungnya harga-harga kebutuhan pokok pada musim tanam dan paceklik.

perubahan konsumsi makanan pokok yang tidak tergantung pada satu jenis bahan pangan tertentu.

Usaha-usaha peningkatan produksi beras di Indonesia saat ini mengalami kesulitan akibat permasalahan yang kompleks. Ketidakseimbangan antara permintaan dengan penawaran beras terjadi akibat masalah pertambahan jumlah penduduk yang semakin cepat, sementara di sisi lain terjadi pengurangan luas lahan pertanian yang cukup besar dari tahun ke tahun akibat perumahan dan industri. Aspek konsumsi dalam perubahan strategi dari beras ke pangan lain adalah sangat penting.

Menurut L.A. Mears dan S. Moeljono mengubah pola konsumsi masyarakat Indonesia melalui peraturan pemerintah bukan cara yang efektif. Pada awal tahun 1960-an pemerintah Orde Lama pernah mencoba mendorong konsumsi jagung sebagai pengganti beras, tetapi tidak berhasil. Untuk mencoba pola makanan masyarakat diperlukan tersedianya bahan pangan pengganti secara kontinyu, dalam bentuk yang menarik bagi masyarakat.

Masyarakat Indonesia pada umumnya sangat menggemari beras, seperti tercermin banyaknya penggunaan sebagian besar pendapatan yang diterimanya untuk membeli sembako terutama beras. Beras memang bukan satu-satunya bahan makanan konsumsi masyarakat Indonesia dari sisi pemenuhan kebutuhan kalori, masih ada beberapa bahan makanan lain seperti jagung, sagu, ubi dan tepung terigu.

Tetapi yang menarik berdasarkan data BPS dan Bulog, selama periode tahun 1968-1978, bahan makanan selain beras memenuhi 1/3 dari kebutuhan kalori total di Indonesia. Perlu diketahui bahwa penggunaan pendapatan yang dikeluarkan untuk bahan makanan bukan beras relatif lebih sedikit dibandingkan untuk membeli bahan makanan berbasis tepung terigu. Hal ini menandakan bahwa pola konsumsi makanan berbasis tepung terigu pada masyarakat Indonesia sudah mulai dapat menggantikan posisi beras sebagai bahan makanan pokok.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Susenas, menunjukkan bahwa golongan masyarakat miskin di daerah pedesaan di pulau Jawa masih

mengandalkan jagung dan ubi kayu bagi kebutuhan kalori mereka. Tetapi apabila kita perhatikan, pola konsumsi masyarakat golongan menengah ke atas (*middle class*) di pulau Jawa maupun di luar pulau Jawa sudah terbiasa dengan mengkonsumsi roti dan mie siap saji sebagai bagian dari gaya hidup mereka.<sup>27</sup>

Salah satu program ketahanan pangan yang saat ini sedang digalakkan oleh pemerintah adalah program diversifikasi pangan. Program diversifikasi pangan pemerintah saat ini lebih mengarah pada pemantapan pola perubahan konsumsi beras kepada konsumsi non beras seperti tepung terigu. Ada beberapa alasan yang menjadi pertimbangan yaitu; *Pertama*, dari sisi harga, tepung terigu relatif lebih murah dibandingkan beras, dan kecenderungan masyarakat kelas menengah di Indonesia sudah sejak lama mengkonsumsi bahan olahan tepung terigu seperti roti sebagai sumber pangan selain nasi. *Kedua*, dari sisi pasokan, meskipun gandum tidak terlalu cocok dengan iklim di Indonesia, tetapi banyak negara-negara yang siap menjadi sumber impor Indonesia seperti dari Australia, India, Kanada, China, Uni Emirat Arab dan Amerika Serikat.

Permasalahan program diversifikasi pangan dari beras ke tepung terigu lebih berkaitan dengan pengelolaan perdagangan luar negeri. Gandum adalah jenis bahan tumbuhan pangan yang tidak dapat dihasilkan di Indonesia tetapi bahan makanan ini harus dimasukkan sebagai pertimbangan perumusan strategi pangan nasional. Alasan utama apabila program diversifikasi pangan Indonesia diarahkan kepada penggunaan produk pangan yang berbasis gandum karena gandum menghasilkan kalori dua kali lipat untuk setiap devisa yang dibelanjakan. Disamping itu harga gandum relatif lebih murah dibandingkan beras, dan

---

<sup>27</sup> Dalam beberapa kali kesempatan berkonsultasi dengan Burhan D Magenda, pada tanggal 20 November 2007, Burhan D Magenda menyatakan bahwa pola konsumsi masyarakat kelas menengah di Indonesia yang hidup di perkotaan terbiasa dengan melakukan kombinasi konsumsi pangan, di antaranya mulai mencari substitusi/pengganti bahan makanan selain nasi. Terdapat kecenderungan bahwa seiring dengan peningkatan pendapatan masyarakat *middle class*, justru mereka menurunkan tingkat pengeluarannya untuk membeli beras. Mereka lebih mementingkan kebutuhan informasi dan semakin terbiasa dengan mengkonsumsi produk olahan pangan non beras terutama dari tepung terigu, seperti roti, dan mie instan. Perubahan pola konsumsi masyarakat Indonesia ini, dapat dijadikan informasi yang berharga bagi pemerintah, sehingga dapat lebih serius dalam menangani program diversifikasi pangan di Indonesia.

persediaan gandum dunia lebih banyak dibandingkan dengan jumlah persediaan beras dunia.<sup>28</sup>

Dengan demikian, seandainya pemerintah memfokuskan program diversifikasi pangan ditujukan kepada penyediaan tepung terigu, maka tugas pemerintah selanjutnya adalah memperhatikan kepentingan konsumen dan produsen. Dari sisi konsumen, dengan asumsi harga dan kualitasnya bersaing, dari manapun tepung terigu disuplai tidak terlalu menjadi masalah.

Masalah persaingan usaha dalam industri tepung terigu menjadi hal yang krusial, dan apabila pemerintah tidak melakukan intervensi dalam pengaturan persaingan usaha, dikhawatirkan akan berdampak negatif terhadap ketersediaan tepung terigu bagi industri pangan berbasis tepung terigu dan konsumen rumah tangga. Di sini intervensi pemerintah menjadi positif, karena intervensi dimaksudkan mencegah praktek monopoli akibat penguasaan industri tepung terigu oleh perusahaan dominan.

Industri tepung terigu adalah salah satu industri yang mengalami perubahan bisnis yang cepat sejak pertama kali deregulasi sektor pangan dilakukan pada tahun 1997. Deregulasi sektor pangan dimulai dengan diputuskannya Keppres RI No. 45 Tahun 1997 menyangkut penciptaan tugas pokok Bulog yang hanya mengelola komoditi beras dan gula pasir. Selanjutnya turun Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang perubahan tugas pokok Bulog yang hanya mengatur pengadaan beras saja. Kedua deregulasi tersebut secara langsung membawa konsekuensi ekonomi dan politik dalam industri tepung terigu di Indonesia, dari sebuah industri tertutup yang hanya menerima jasa penggilingan dari pemerintah menjadi industri yang bersaing secara terbuka dengan produk impor.

---

<sup>28</sup> Berdasarkan data *Economic Research Service/USDA*, harga gandum di pasar internasional dari tahun 1986 s/d 2001 rata-rata berkisar US\$ 110/MTon, sementara harga beras pada periode yang sama lebih mahal yaitu rata-rata berkisar US\$ 225/MTon. Sementara dari sisi persediaan, perdagangan gandum di pasar internasional pada periode 1993 s/d 2001 rata-rata berkisar 100 juta ton/tahun, sementara perdagangan beras jauh lebih sedikit yaitu rata-rata berkisar 21 juta ton/tahun.

Berdasarkan *press release* APTINDO (2005), deregulasi tepung terigu membawa perubahan terutama dalam hal:

1. Kebebasan dalam pembelian gandum dan penjualan tepung terigu.
2. Persaingan bebas antar sesama produsen tepung terigu nasional dengan tepung terigu impor.
3. Terjadi inovasi dalam pengembangan produk, merek dan promosi.
4. Kontribusi tanggungjawab sosial dari industri tepung terigu nasional.<sup>29</sup>

Sebelum adanya deregulasi sektor pangan, pembelian gandum dan penjualan tepung terigu dilakukan oleh Pemerintah melalui Bulog, sedangkan pabrik tepung terigu hanya bertugas menggiling gandum yang berasal dari impor yang dilakukan Bulog. Sesudah deregulasi pangan, pembelian gandum dan penjualan tepung terigu tidak dibatasi dan dilakukan langsung oleh importir gandum atau tepung terigu yang ada di Indonesia.

Berdasarkan data perdagangan gandum dunia dari *FAS Online*, ketersediaan gandum dunia jauh melebihi persediaan beras. Pada periode 1998/1999, ketersediaan gandum sebesar 113,7 juta ton, sedangkan ketersediaan beras sebanyak 23,5 juta ton atau hanya seperlima dari jumlah ketersediaan gandum. Pada periode 1999/2000 ketersediaan gandum sebanyak 104 juta ton, sedangkan ketersediaan beras hanya 23,2 juta ton. Pada periode 2000/2001, ketersediaan gandum sebanyak 103,3 juta ton, sedangkan beras hanya 23,4 juta ton. Dari data-data di atas dapat disimpulkan bahwa perdagangan gandum atau tepung terigu di pasar internasional lebih menarik dibandingkan perdagangan beras, karena ketersediaan gandum jauh lebih banyak dibandingkan ketersediaan beras.

Sedangkan berdasarkan data dari *Economic Research Service*, harga gandum di pasar internasional rata-rata lebih murah dibandingkan harga rata-rata beras. Pada tahun 1999, harga gandum di pasar internasional kira-kira sebesar US\$ 110 per MTon, sementara harga beras di pasar internasional kira-kira sebesar US\$ 225 per MTon. Pada tahun 2000, harga gandum naik menjadi US\$ 115 per MTon, tetapi masih di bawah harga beras US\$ 190 per MTon. Pada

---

<sup>29</sup> Lihat Sekilas Industri Tepung Terigu Pasaderegulasi Tahun 1997, yang dikeluarkan oleh Laporan tahunan (*press release*) APTINDO, tanggal 19 Mei 2005, h. 1.

tahun 2001 harga gandum di pasar internasional naik menjadi US\$ 125 per MTon, tetapi tetap masih di bawah harga beras kira-kira US\$ 205 per MTon.

Dengan jumlah ketersediaan gandum dunia yang melimpah, dan harga gandum yang jauh lebih kompetitif dibandingkan dengan harga beras, maka kebijakan liberalisasi pangan tepung terigu diharapkan akan berdampak positif terhadap kesuksesan pelaksanaan program diversifikasi pangan di Indonesia. Namun untuk mencapai kesuksesan dalam implementasi program diversifikasi pangan berbasis tepung terigu, hanya akan tercapai apabila pemerintah dan seluruh elemen masyarakat saling memahami akan urgensi program diversifikasi pangan. Salah satu upaya terpenting yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan sosialisasi kepada seluruh masyarakat, terutama kepada generasi muda akan pentingnya budaya pola konsumsi yang variatif, yang mengkombinasikan konsumsi pangan beras dan bahan pangan berbasis tepung terigu secara berkesinambungan. Program diversifikasi pangan ini harus didasari oleh *political will* pemerintah, dan difahami dengan bijaksana oleh masyarakat Indonesia.

Menurut Franciscus Welirang, tepung terigu selama ini mendapatkan stigma ketergantungan pada impor, karena bahan baku tepung terigu adalah gandum yang didatangkan dari luar negeri. Meskipun Indonesia mengimpor gandum, tetapi sejak 30 tahun terakhir, mulai disadari ternyata telah menyimpan agenda tersembunyi (*hidden-agenda*).

Secara diam-diam telah memperkenalkan budaya makan tepung yang akan menjadi kunci ketahanan pangan, karena dapat diperluas dengan aneka tepung dari tanaman pangan yang tumbuh di Indonesia. Budaya makan mie diam-diam, telah menjawab masalah ketahanan pangan dengan basis tepung. industri mie instan di Indonesia mampu merespon budaya baru ini dengan memproduksi dan memasarkan 13-15 miliar bungkus per tahun dan ditambah mie basah oleh sektor nonformal.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Franciscus Welirang, *Jalan Tengah Sempurna Ketahanan Pangan Indonesia: Tepung Sebagai Solusi Pangan Masa Depan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006, h. 183.

Wacana mengembangkan tepung, menurut Welirang, khususnya casava/singkong, sudah lama diupayakan dengan mencampur ke dalam setiap karung terigu. Tetapi penggunaan *premix*, tidak dapat begitu saja diterima oleh pengusaha makanan yang harus menanggung sendiri risiko keberhasilan/kegagalan usahanya. Oleh Karena itu, untuk mengembangkan industri tepung dari tanaman yang tumbuh di dalam negeri harus di mulai dari mengusahakan produk yang mampu mandiri, berbobot, baik kualitatif dan komersial.

Menurut Welirang, kapasitas terpasang industri tepung terigu nasional adalah 7 juta ton gandum per tahun. Saat ini baru terpakai 4,5 juta ton gandum dan menghasilkan 3,5 juta ton tepung terigu. Jumlah konsumsi tepung terigu masyarakat Indonesia sebesar 16,5 kilogram per kapita per tahun. Diperkirakan penggunaan kapasitas terpasang/utilisasi secara penuh akan tercapai pada tahun 2025. Apabila harga gandum diasumsikan US\$ 200 per ton, maka diperlukan devisa 1,4 miliar dollar AS. Namun di sisi lain, saat ini tepung terigu telah terbukti menjadi lokomotif tumbuhnya usaha kecil dan menengah serta sebagai bahan *ingredient* industri makanan.<sup>31</sup>

Saat ini dua jenis tanaman pangan utama di dunia yaitu beras dan gandum, keduanya tidak sepenuhnya diklaim sebagai varietas asli temuan bangsa tertentu, karena semuanya berasal dan telah bercampur baur dengan introduksi dari luar. Pada tahun 1999 Presiden Abdurrahman Wahid menandatangani Kesepakatan Kerjasama Indonesia dengan India. Berbekal informasi berita tersebut, Bogasari Flour Mills menghubungi Kedubes India di Jakarta untuk mendapatkan bantuan benih gandum dalam upaya *Grow What We Eat*.

---

<sup>31</sup> *Ibid*, h. 184. Welirang menambahkan, seandainya konsumsi tepung terigu turun akibat pertumbuhan penduduk dan keterbatasan devisa dalam mengimpor gandum, maka harus diganti dengan tepung lain. Konsep ketahanan pangan bukan penjumlahan konsumsi beras+jagung+gandum, tetapi tepung. Budaya makan mie instan, telah menjawab masalah ketahanan pangan dengan basis tepung terigu. Indofood sendiri bersama produsen mie instan lain mampu memproduksi dan memasarkan 13-15 miliar bungkus setiap tahun, dan ditambah oleh mie basah yang diproduksi oleh sektor informal.

Dr. S. Nagarajan Direktur *Directorate of Wheat Research* yang merekomendasikan varietas DWR-162 untuk dicoba di Indonesia yang memiliki kesamaan iklim tropis dengan India. Pada acara Hari Pangan Sedunia 2000, wacana budaya makan tepung untuk pertama kalinya digulirkan oleh F. Welirang dalam Seminar tanggal 17-10 Oktober 2000 di Jakarta dengan tema “Penganekaragaman Makanan Untuk Memantapkan Tersedianya Pangan” sekaligus mengundang Dr. S. Nagarajan Direktur *Directorate of Wheat Research*.

Secara historis, gandum berasal dari Asia Tengah lalu bergerak ke Eropa dan Amerika Utara menjadi *Winter Wheat*. Setelah Perang Dunia II, disilangkan dengan jenis pendek Norin-Gen dari Jepang menjadi Spring Wheat yang kemudian oleh Norman Borlaug digunakan untuk mengatasi kelaparan di India sehingga mendapatkan hadiah Nobel. Jenis gandum seperti inilah yang kemudian banyak ditanam di belahan dunia. Welirang menyatakan Indonesia saat ini harus mulai mengembangkan kebiasaan makan *food habit* dan teknologi pangan yang berdasarkan kepada keanekaragaman tanaman pangan multikultur, bukannya memaksa alam untuk hanya memproduksi tanaman tunggal monokultur kesukaan kita.<sup>32</sup>

Ketika bahan pangan sudah diubah menjadi tepung, maka berkolaborasi dengan unsur lain yang nilai ekonomisnya jauh lebih besar menjadi makanan yang dapat memberikan manfaat dan memuaskan manusia. Selain itu tepung dapat difortifikasi untuk meningkatkan gizi masyarakat luas. Selama 50 tahun masyarakat Indonesia khususnya masyarakat yang berada di pulau Jawa telah menempuh alternatif beras sebagai pangan utama, ternyata persoalan pangan masih tetap tidak terpecahkan.

Masalah pangan menjadi tidak tepat apabila diperlakukan dengan bisnis industri manufaktur buatan manusia seperti industri mobil, tekstil atau elektronik. Oleh Karena itu dikotomi antara pangan dunia dan lokal, demi ketahanan panga

---

<sup>32</sup> Menurut Welirang, melalui budaya makan tepung kita bisa memanfaatkan tanaman pangan apa saja, baik yang berasal dari luar maupun yang tumbuh di negara sendiri-*eat what we and the world grow*-sehingga ketahanan pangan akan sangat mantap karena tak akan ada suatu negara pun yang mampu melakukan tekanan melalui pangan. Inilah yang disebut Jalan Tengah Sempurna Ketahanan Pangan.

harus diupayakan supaya saling melengkapi, *contraria sunt complementa*. Contohnya meskipun China dan India termasuk produsen gandum dominan, tetapi kedua negara tersebut tidak dapat dijadikan andalan bagi ketahanan pangan dunia, karena seperti terbukti, setiap saat dapat tiba-tiba menjadi importir terbesar bahan pangan dunia. Hal ini akan mempengaruhi harga dan ketersediaan gandum di pasar internasional.

Sebagai anggota WTO (*World Trade Organization*), seandainya Indonesia melarang impor suatu komoditi, negara lain berhak berdasarkan asas resiprok melakukan hal yang sama sehingga Indonesia tidak dapat melakukan penetrasi produk-produknya ke pasar luar negeri. Selain itu, Indonesia sebagai negara dengan garis pantai yang demikian panjang, terbuka kesempatan yang seluas-luasnya terjadinya penyelundupan sebagai dampak peraturan larangan impor dan bea masuk yang tinggi.

Berdasarkan laporan eksekutif APTINDO tahun 2006, di balik kebijakan deregulasi pasar terbuka tepung terigu yang dilakukan tanpa mekanisme pengawasan yang memadai dari pemerintah, dapat terjadi hal-hal seperti berikut:

1. Impor tepung terigu dengan harga dumping tanpa perlindungan.
2. Penyelundupan dan *under-invoicing* untuk menghindari 10% PPN dan 2,5% PPh.
3. Pelabelan ilegal dan pemalsuan merek-merek lokal.<sup>33</sup>

Persaingan bebas sesama produsen tepung terigu nasional dan tepung terigu impor pada era reformasi membawa industri tepung terigu Indonesia masuk dalam liberalisasi pangan tepung terigu. Dimana tepung terigu nasional akan bersaing dengan produk impor. Sebelum deregulasi hanya ada 2 (dua) produsen tepung terigu yang memasok kebutuhan tepung terigu nasional yaitu

---

<sup>33</sup> Dalam laporan resmi APTINDO 2006, politik deregulasi sektor pangan termasuk liberalisasi tepung terigu pada tahun 1998 dengan dikeluarkannya Keppres RI No. 19 Tahun 1998, tidak hanya memberikan paradigma bisnis yang positif dengan perubahan pasar yang lebih kompetitif untuk menekan monopoli Bogasari Flour Mills sebagai produsen dominan dalam negeri, tetapi deregulasi juga telah mengakibatkan kegagalan pasar akibat masuknya impor terigu impor dumping, aksi-aksi penyelundupan impor tepung terigu untuk menghindari pajak dan aksi-aksi lain yang dapat merugikan produsen tepung terigu nasional. Munculnya masalah industri tepung terigu nasional di mata produsen nasional seolah-olah telah dipicu oleh kelengahan pemerintah yang tidak memberikan perlindungan sepatutnya kepada produsen tepung terigu lokal.

Bogasari Flour Mills baik yang berlokasi di Tanjung Priok Jakarta maupun yang berlokasi di Tanjung Perak Surabaya yang bertugas memasok tepung terigu untuk wilayah Indonesia bagian Barat.

Sedangkan P.T. Berdikari Sari Utama Flour Mills (P.T. Eastern Pearl Flour Mills) yang berlokasi di Makassar, bertugas memasok tepung terigu untuk wilayah Indonesia Timur. Kedua produsen atau pabrik tepung terigu tersebut memperoleh pasokan gandum dari Bulog yang mengimpor dari luar negeri baik dari Australia, Uni Eropa dan Uni Emirat Arab dan Amerika Serikat serta negara-negara pengekspor gandum lainnya.

Sesudah deregulasi, produsen tepung terigu di Indonesia bertambah menjadi empat perusahaan setelah Pemerintah mengizinkan beroperasinya 2 (dua) produsen baru yaitu P.T. Sriboga Raturaya dan P.T. Panganmas Inti Persada. Disamping itu pada era reformasi, impor tepung terigu tidak dibatasi oleh Pemerintah sehingga siapapun bebas untuk melakukan impor tepung terigu. Sebagai konsekuensinya sesama produsen tepung terigu bersaing secara terbuka, meskipun dalam hal pangsa pasar, Bogasari Flour Mills tetap sulit tertandingi oleh produsen manapun karena kemampuan kapasitas terpasangnya yang paling besar diantara produsen yang ada di dunia.

Pada masa Orde Baru, Inovasi dalam pengembangan produk, merek dan promosi, ditentukan oleh Bulog. Promosi tidak diperlukan karena penjualan dilakukan oleh Bulog. Saat itu hanya ada 3 (tiga) jenis tepung terigu, masing-masing dengan 1 (satu) merek untuk tepung terigu protein tinggi, sedang dan rendah. Sedangkan pascaderegulasi pangan pada era reformasi, masing-masing produsen tepung terigu harus bersaing dalam pengembangan produk, merek, dan promosi.

Pada era reformasi, masing-masing produsen harus melakukan promosi seoptimal mungkin, sehingga produk tepung terigu yang ditawarkannya memperoleh minat masyarakat. Promosi yang dilakukan oleh masing-masing produsen tepung terigu memegang peranan yang sangat penting pada era liberalisasi pangan tepung terigu ini. Saat ini lebih kurang terdapat 30 (tiga puluh)

merek tepung terigu hasil produksi industri nasional, sementara merek-merek tepung terigu impor mencapai lebih dari 100 (seratus) merek yang beredar di pasar tepung terigu domestik. Produsen tepung terigu nasional, disamping memasok untuk kebutuhan pasar dalam negeri, pascaderegulasi diperkenankan untuk mengekspor ke luar negeri.

Kontribusi tanggung jawab sosial industri tepung terigu nasional saat ini sekitar 70% (tujuh puluh persen) dari pengguna tepung terigu adalah industri kecil dan menengah/Usaha Kecil dan Menengah (UKM) makanan yang berjumlah lebih kurang 30.000 UKM, yang memerlukan penyuluhan, pendidikan, bantuan finansial, promosi dan riset serta pengembangan produk (*Research and Development*). Untuk itu, industri nasional khususnya Bogasari Flour Mills menyediakan tenaga-tenaga penyuluh dan mendidik melalui 30 *baking schools* yang tersebar di seluruh Indonesia dan program *edutainment* seperti program Sajian Bersama Bogasari (SBB) di televisi swasta.

Disamping itu, produsen tepung terigu nasional mulai menjembatani dan menyediakan dana untuk mengembangkan UKM-UKM yang tersebar di seluruh Indonesia seperti pembentukan pusat-pusat riset dan pengembangan produk (R&D) dengan pendamping tenaga-tenaga terlatih dan berpengalaman, sehingga UKM-UKM yang ada lebih meningkat kinerja usahanya. Sementara kerjasama promosi dengan UKM melalui program-program seperti *co-branding*, festival *bakery* dan mie maupun melalui festival-festival makanan dan expo lainnya.

Perubahan paradigma bisnis industri tepung terigu juga mengakibatkan perubahan dan peningkatan kebutuhan tenaga kerja era pascaderegulasi, terutama untuk kebutuhan:

1. Regenerasi tenaga kerja, dan
2. Divisi-divisi baru.<sup>34</sup>

Industri tepung terigu adalah industri yang cukup unik, dimana tidak ada pendidikan formal yang menyediakan tenaga kerja siap pakai. Oleh karena itu,

---

<sup>34</sup> *Ibid*, h.2.

tenaga-tenaga kerja yang ada pada industri tepung terigu harus memiliki pendidikan internal dengan praktek langsung di lapangan. Perubahan industri tepung terigu pascaliberalisasi pangan, mengharuskan industri tepung terigu nasional merekrut tenaga-tenaga kerja baru yang dapat mempertahankan dan mengembangkan kualitas serta inovasi produk-produk dalam menghadapi persaingan global terutama dalam menghadapi produk tepung terigu impor.

Penambahan tenaga kerja baru untuk mendukung divisi-divisi baru yang bertanggungjawab terhadap pemasaran, penjualan, riset dan pengembangan produk, promosi, penyuluhan dan pendidikan merupakan kebutuhan yang mutlak disiapkan dengan optimal oleh industri tepung terigu nasional. Sebelum ada liberalisasi pangan tepung terigu, keberadaan divisi-divisi baru tidak diperlukan karena semua kegiatan bisnis dilakukan oleh Bulog, kecuali penggilingan gandum menjadi tepung terigu memang merupakan kegiatan utama produsen lokal, baik yang dilakukan oleh P.T. ISM Bogasari Flour Mills maupun P.T. Berdikari Sari Utama.

Pola pengadaan dan pendistribusian pangan tepung terigu yang terjadi pada era reformasi adalah mekanisme pasar (*market mechanism*), dimana produsen tepung terigu nasional baik Bogasari Flour Mills, Sriboga Raturaya, Panganmas, maupun harus mengelola perusahaan secara mandiri tanpa campur tangan Bulog (*fully self management*). Disamping itu, dalam rangka menjalankan pola mekanisme pasar, pemerintah membuka akses pasar bagi produsen baru baik lokal maupun asing, serta membuka keran impor dalam rangka memenuhi permintaan tepung terigu nasional yang ditandai dengan pencabutan Daftar Negatif Investasi (DNI) industri tepung terigu oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Disamping itu pada masa Orde Reformasi terjadi transformasi motivasi produsen dari sebuah industri tepung terigu menjadi industri pangan berbasis produk pertanian dan jasa terkait, seperti bagan di bawah ini :

### **Gambar 3.1. Transformasi Industri Tepung Terigu di Indonesia dari Orde Baru ke Era Reformasi**

**ORDE BARU****ORDE REFORMASI**

Sumber: Bogasari Flour Mills, 2007.

Berdasarkan data yang diperoleh dari APTINDO produsen tepung terigu di Indonesia khususnya penggabungan dua pabrik Bogasari Flour Mills yang ada di Jakarta dan Surabaya, merupakan produsen yang memiliki kapasitas produksi terbesar di dunia. Daya giling gandum menjadi tepung terigu yang dimiliki oleh dua pabrik milik Bogasari itu sebesar 11.766 mt/hari, jauh di atas kemampuan rata-rata kapasitas produksi 10 (sepuluh) produsen terbesar di dunia sebesar 2.426 mt/hari, seperti tabel di bawah ini.

**Tabel 3.1. Kapasitas Produksi Sepuluh Produsen Tepung Terigu Terbesar di Dunia**

<b>No.</b>	<b>Nama Perusahaan</b>	<b>Lokasi/Negara</b>	<b>Kapasitas Produksi</b>
1.	Bogasari Flour Mills	Jakarta/Indonesia	7.400 Mton/hari
2.	Bogasari Flour Mills	Surabaya/Indonesia	4.366 Mton/hari
3.	Prima Flour Mills	Trinocomalee/Srilangka	3.400 Mton/hari
4.	Eatstern Pearls Flour Mills	Makassar/Indonesia	2.146 Mton/hari
5.	Nabisco Brands, Inc.	Ohio/USA	1.600 Mton/hari

6.	Con Agra Flour Milling	New York/USA	1.450 Mton/hari
7.	General Mills, Inc.	Kansas/USA	1.300 Mton/hari
8.	ADM Milling, Corp.	Montreal PQ/Canada	1.200 Mton/hari
9.	Sriboga Raturaya FM	Semarang/Indonesia	1.110 Mton/hari
10.	General Milling, Corp.	Cebu/Philippines	1.100 Mton/hari

Sumber : World Grain 2002 & APTINDO 2007.

Kapasitas produksi pabrik terigu nasional saat ini adalah 15.762 Mton/hari, dengan perincian sebagai berikut: kapasitas produksi terpasang Bogasari Flour Mills sebesar 11.766 Mton/hari, Berdikari sebesar 2.146 Mton/hari, Sriboga sebesar 1.110 Mton/hari dan Panganmas sebesar 740 Mton/hari, seperti tertera dalam tabel di bawah ini :

**Tabel 3.2. Kapasitas Produksi Pabrik Tepung Terigu di Indonesia**

No.	Nama Perusahaan	Kapasitas Produksi (Mton)	Prosentase (%)
1.	Bogasari Flour Mills	11.766	74,60
2.	Eastern Pearl Flour Mills	2.146	13,70
3.	Sriboga Ratu Raya	1.110	7,00
4.	Panganmas Inti Persada	740	4,70
	TOTAL	15.762	100

Sumber : Bogasari Flour Mills, 2007 (Diolah).

Transformasi kebijakan industri tepung terigu di Indonesia dari tata niaga menjadi mekanisme pasar membawa dampak yang positif bagi perkembangan industri tepung terigu nasional dalam memperkuat program ketahanan pangan. Deregulasi sektor pangan melalui Keppres No. 19 Tahun 1998 tentang

penghapusan hak monopoli Bulog dalam mengendalikan harga dan pasokan berbagai komoditas pangan termasuk impor gandum dapat menghapus citra kolusif Bulog seperti ketika menunjuk Bogasari Flour Mills sebagai penggiling tunggal. Namun demikian, deregulasi pangan sektor industri tepung terigu harus mewaspadaikan beberapa praktik impor yang dapat merugikan negara, produsen dan konsumen, seperti impor tepung terigu dengan harga dumping, penyelundupan tepung terigu impor yang bertujuan menghindari pajak impor, serta impor tepung terigu ilegal yang memiliki kandungan gizi di bawah kualitas standar minimal.

Industri tepung terigu di Indonesia memiliki kontribusi dan keterkaitan dengan industri nasional lainnya, terutama dengan industri pangan yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan baku utamanya. Total penjualan tepung terigu nasional yang digunakan untuk industri pangan rata-rata sebesar Rp 6 triliun per tahun. Sementara nilai tambah (nilai penjualan) industri pangan yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan bakunya rata-rata sebesar Rp 50 triliun per tahun atau memberikan kontribusi terhadap pendapatan nasional (Produk Domestik Bruto/PDB) rata-rata sebesar 4,3 %.

Menurut APTINDO, pengguna tepung terigu nasional terdiri dari 3 (tiga) kategori besar yaitu kategori industri besar & moderen, kategori industri kecil & menengah (UKM) dan rumah tangga (*household*). Pengguna tepung terigu dari kategori industri besar & moderen terdiri dari 200 perusahaan dengan konsumsi tepung terigu sebesar 32% dari total konsumsi tepung terigu nasional. Sedangkan pengguna tepung terigu kategori kecil dan menengah (UKM) terdiri dari 30.000 UKM dengan konsumsi tepung terigu sebesar 63% dari total konsumsi tepung terigu nasional. Sementara konsumen rumah tangga mengkonsumsi tepung terigu sebesar 5% dari total konsumsi tepung terigu nasional. Jenis produk akhir yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan baku adalah mie basah yang menggunakan 30% dari keseluruhan konsumsi tepung terigu nasional, disusul roti 25 %, mie instant sebesar 20%, biskuit dan makanan ringan 15%, makanan gorengan 5% dan rumah tangga 5%.



**Tabel 3.3. Perkembangan Konsumsi Tepung Terigu di Indonesia  
Selama tahun 1992 s/d 2006**

<b>Tahun</b>	<b>Konsumsi Per Kapita (Kg/Tahun/Kapita)</b>	<b>Pertumbuhan (%)</b>
1992	9,9	-
1993	10,2	3,3
1994	12,5	22,5
1995	14,6	16,8
1996	14,8	1,4
1997	14,1	-4,7

1998	11,7	-17
1999	12,6	7,7
2000	14,6	15,8
2001	14,5	-0,7
2002	15,3	5,5
2003	14,9	-2,6
2004	15,3	2,6
2005	15,5	1,3
2006	17,1	10,3

Sumber: APTINDO, 2007 (Diolah)

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa tahun 1992, konsumsi tepung terigu di Indonesia sebanyak 9,9 kg/kapita/tahun. Pada tahun 1993, jumlah konsumsi tepung terigu naik menjadi 10,2 kg/kapita/ tahun. Artinya pada tahun 1993 terdapat pertumbuhan konsumsi tepung terigu sebesar 3,3 % dibandingkan tahun 1992. Pada tahun 1994 jumlah konsumsi tepung terigu per kapita meningkat menjadi 12,5 kg/kapita/tahun, atau terdapat pertumbuhan konsumsi tepung terigu sebesar 22,5 % dibandingkan tahun 1993. Pada tahun 1995 terjadi kenaikan tingkat konsumsi tepung terigu per kapita menjadi 14,6 kg/kapita/tahun, atau meningkat 16,8 %. Pada tahun 1996, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu kembali meningkat menjadi 14,8 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan konsumsi tepung terigu sebesar 1,4% dibandingkan dengan tahun 1995.

Pada tahun 1997, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu turun menjadi 14,1 kg/kapita/tahun, artinya terdapat penurunan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar -4,7% dibandingkan dengan tahun 1996. Pada tahun 1998, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu kembali turun akibat krisis moneter, menjadi 11,7 kg/kapita/tahun, artinya

terdapat penurunan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar -17% dibandingkan dengan tahun 1997. Pada tahun 1999, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu meningkat menjadi 12,6 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 7,7% dibandingkan dengan tahun 1998.

Pada tahun 2000, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik menjadi 14,6 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 15,8% dibandingkan dengan tahun 1999. Pada tahun 2001, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu kembali turun menjadi 14,5 kg/kapita/tahun, artinya terdapat penurunan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar -0,7% dibandingkan dengan tahun 2000. Pada tahun 2002, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik menjadi 15,3 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 5,5% dibandingkan dengan tahun 2001.

Pada tahun 2003, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu turun menjadi 14,9 kg/kapita/tahun, artinya terdapat penurunan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar -2,6% dibandingkan dengan tahun 2002. Pada tahun 2004, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik menjadi 15,3 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 2,6% dibandingkan dengan tahun 2003. Pada tahun 2005, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik menjadi 15,5 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 1,3% dibandingkan dengan tahun 2004. Dan pada tahun 2006, konsumsi per kapita masyarakat Indonesia terhadap tepung terigu naik secara tajam menjadi 17,1 kg/kapita/tahun, artinya terdapat pertumbuhan tingkat konsumsi tepung terigu sebesar 10,3% dibandingkan dengan tahun 2005.

Apabila membandingkan tingkat konsumsi tepung terigu masyarakat Indonesia dengan negara-negara di Asia lainnya, maka tingkat konsumsi tepung terigu masyarakat Indonesia termasuk sangat rendah. Tingkat konsumsi masyarakat Jepang per kapita per tahun rata-rata 36 kg, Korea Selatan 62

kg/kapita/tahun, China 67 kg/kapita/tahun, Filipina 24 kg/kapita/tahun, Singapura 71 kg/kapita/tahun, Malaysia 39 kg/kapita/tahun, Thailand 14,1 kg/kapita/tahun, Srilangka 38 kg/kapita/tahun, dan India 53 kg/kapita/tahun.

Sementara masyarakat Australia sebagai salah satu negara penghasil gandum terbesar di dunia mengkonsumsi rata-rata 121 kg/kapita/tahun. Perbedaan tingkat konsumsi antara masyarakat Indonesia dengan masyarakat Asia lainnya disebabkan oleh tingkat pendapatan dan pola konsumsi yang berbeda. Misalnya tingkat pendapatan per kapita masyarakat Jepang yang sangat tinggi, memungkinkan bagi mereka untuk melakukan kombinasi konsumsi karbohidrat nasi dan roti setiap harinya.

Dari sisi penyerapan tenaga kerja produksi dan tenaga kerja lainnya, industri tepung terigu dapat dikategorikan industri padat modal, pada tahun 1998 mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 4.183 orang. Pada tahun 1999 ketika Indonesia dilanda krisis moneter, berdampak pada pengurangan jumlah tenaga kerja, sehingga menurun menjadi 3.287 orang. Pada tahun 2000 jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam industri tepung terigu kembali naik menjadi 3.671 orang. Sampai tahun 2003 jumlah tenaga kerja yang terlibat pada aktivitas produksi industri tepung terigu menjadi 4.035 orang.

**Tabel. 3.4. Jumlah Tenaga Kerja Produksi dan Non Produksi Th. 1998-2003 Industri Tepung Terigu di Indonesia Selama Tahun 1998 s/d 2003**

<b>Tahun</b>	<b>Pekerja Produksi</b>	<b>Pekerja Non Produksi</b>	<b>Total Pekerja</b>
1998	2.163	2.020	4.183

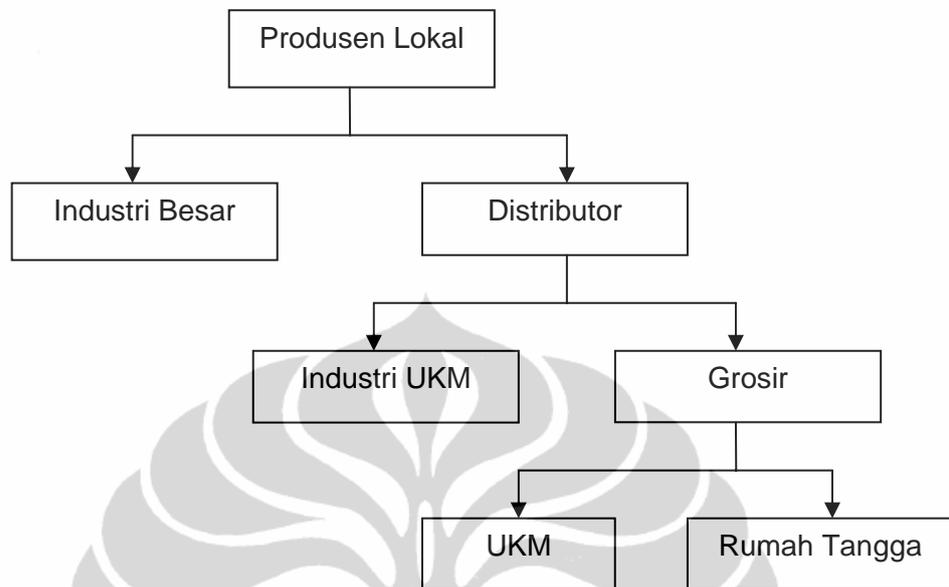
1999	1.875	1.412	3.287
2000	1.988	1.683	3.671
2001	2.058	1.521	3.579
2002	2.326	1.536	3.862
2003	2.402	1.633	4.035

Sumber : BPS, 2003.

Secara keseluruhan, jumlah tenaga kerja pada perusahaan baik formal maupun informal yang terlibat dalam usaha yang menggunakan tepung terigu di Indonesia menurut perkiraan Bogasari Flour Mills dan APTINDO berjumlah lebih kurang 700.000 orang tenaga kerja, dengan perincian sebagai berikut: industri besar 100.000 tenaga kerja, UKM produsen 300.000 tenaga kerja, dan UKM penajaja 300.000 tenaga kerja.

Jalur distribusi yang dilakukan oleh produsen tepung terigu nasional, baik oleh Bogasari Flour Mills, Eastern Pearl Flour Mills, Sriboga Raturaya dan Panganmas Inti Persada dilakukan melalui 2 (dua) mata rantai jalur distribusi besar yaitu: *Pertama*, produk tepung terigu yang dihasilkan oleh setiap produsen lokal didistribusikan kepada distributor besar atau langsung diserap oleh industri skala besar dan Usaha Kecil Menengah (UKM). *Kedua*, tepung terigu masuk dalam gudang-gudang distributor, dan didistribusikan kepada grosir atau Industri Kecil Menengah (IKM). Dari grosir didistribusikan kembali untuk dikonsumsi oleh IKM lainnya, industri rumah tangga atau konsumsi rumah tangga.

### Gambar 3.2. Jalur Distribusi Tepung Terigu Lokal



Setidak-tidaknya terdapat 5 (lima) landasan hukum yang mengatur hubungan antara negara dan pengusaha pasacaderegulasi 1998, yaitu pertama, Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang produk Pemerintahan BJ Habibie dan DPR RI hasil pemilu era reformasi ini adalah suatu regulasi yang ditujukan untuk melindungi pasar atau produsen dan konsumen dari praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Undang-undang persaingan usaha adalah sebuah produk undang-undang yang pertama kali disusun dan ditetapkan berdasarkan usul inisiatif di Indonesia, suatu fenomena yang tidak pernah terjadi dalam penyusunan undang-undang di masa rezim Orde Baru.

Kedua, Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan, dimana Bulog hanya diberikan wewenang dan tanggungjawab untuk mengelola pengadaan beras saja. Payung hukum tersebut memiliki konsekuensi yang sangat besar terhadap perekonomian Indonesia. Salah satu industri yang terkena dampak dari deregulasi sektor pangan tersebut adalah industri tepung terigu nasional yang harus merubah paradigma berbisnisnya dari sekedar "industri penerima jasa penggiling tepung terigu" pemerintah menjadi industri yang mandiri, karena setiap produsen tepung terigu nasional harus mencari bahan

baku, memproduksi dan memasarkan sendiri hasil produksinya tanpa bantuan pemerintah lagi.

Ketiga, Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional (SNI). SNI adalah standar yang ditetapkan oleh Badan Standarisasi Nasional dan berlaku secara nasional. Definisi standar menurut PP No. 102 Tahun 2000 Pasal 1 ayat 1 adalah spesifikasi teknis sesuatu yang dibakukan termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus semua pihak terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, kesehatan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya. Keempat, SK Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu sebagai Bahan Makanan. Kelima, SK Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Fortifikasi Tepung Terigu, atau penambahan zat nutrisi tertentu bagi produk tepung terigu lokal maupun impor.

### **C. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Era reformasi di Indonesia yang terjadi pada tahun 1998 ditandai dengan jatuhnya rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto membawa perubahan yang lebih maju bagi kehidupan berbangsa dan bernegara masyarakat Indonesia, baik dalam hubungannya dengan sesama warga negara Indonesia maupun kehidupan berbangsa dengan masyarakat internasional. Dalam konteks industri tepung terigu, pemerintah secara ekonomi maupun politik banyak melakukan perubahan untuk mencapai keadilan dan perlindungan bagi pengusaha dan masyarakat yang lebih baik.

Undang-Undang tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan usul inisiatif DPR RI sebagai lembaga legislatif sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 21 ayat (1) UUD 1945. Usul inisiatif DPR RI merupakan tahapan baru dalam era reformasi yang pada dasarnya bermakna pembaharuan dan perbaikan semua distorsi di berbagai bidang kehidupan bernegara khususnya bidang ekonomi. Semangat perubahan dan eforia politik

pasca jatuhnya rezim Orde Baru telah membawa semangat perubahan dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia.

Melalui surat Ketua DPR RI waktu itu H. Harmoko kepada Presiden RI B.J. Habibie, Nomor: RU.01/3237/DPR RI/1998 tanggal 8 Oktober 1998, setidaknya terdapat 3 (tiga) alasan substansial diperlukannya intervensi negara (DPR dan pemerintah) untuk menyusun regulasi persaingan usaha di Indonesia. *Pertama*, sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, sistem perekonomian nasional menganut prinsip keseimbangan, keselarasan, memberi keseimbangan dan adanya kewajiban negara untuk melindungi golongan ekonomi lemah agar mampu bersaing secara wajar dengan golongan ekonomi kuat.

*Kedua*, adanya praktek-praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat selama rezim Orde Baru berkuasa telah merusak sistem perekonomian sehingga menimbulkan struktur pasar monopoli dan perilaku usaha antipersaingan. *Ketiga*, demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan distribusi barang atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efisien, dan efektif sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar.

Maka dengan alasan-alasan tadi negara perlu melakukan intervensi melalui suatu regulasi. Persidangan I tahun Sidang 1998/1999 telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli yang kini menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persingan Usaha Tidak Sehat sebagai payung hukum kebijakan persaingan usaha di Indonesia.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Sementara Pasal 3,

menjelaskan tujuan pembentukan undang-undang persaingan usaha adalah untuk :

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.
3. Mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
4. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Berdasarkan Ketentuan Umum Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat beberapa pengertian pokok sebagai berikut :

1. Monopoli yaitu penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.
2. Praktek Monopoli yaitu pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.
3. Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
4. Pelaku usaha diartikan setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Sebagai konsekuensi dari penetapan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, untuk

mengawasi pelaksanaan undang-undang ini persaingan usaha, Pemerintah era reformasi membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Seperti yang tercantum dalam Pasal 30 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, KPPU merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain. KPPU bertanggung jawab kepada Presiden, sehingga Anggota KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>35</sup>

Secara umum, materi dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini mengandung 6 (enam) bagian pengaturan yaitu:

1. Perjanjian yang dilarang;
2. Kegiatan yang dilarang;
3. Posisi dominan;
4. Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
5. Penegakan hukum;
6. Ketentuan lain-lain

### **1. Perjanjian yang Dilarang**

Terdapat beberapa perjanjian yang dilarang dalam undang-undang persaingan usaha diantaranya yaitu: oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, trust, oligopsoni, integrasi vertikal, dan perjanjian tertutup.

Berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, ada 2 (dua) pengertian larangan bagi kegiatan oligopoli, yaitu :

1. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

---

<sup>35</sup> *Ibid*, 1584-1585. Lihat pasal 31-34, untuk melihat lebih terperinci status dan keanggotaan KPPU.

2. Pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa, sebagaimana dimaksud Ayat (1) pasal ini, apabila dua atau tiga pelaku usaha dan atau kelompok usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar atau satu jenis barang atau jasa tertentu.

Maksud dari penetapan harga ini adalah pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan/atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama. Ketentuan sebagaimana dimaksud Ayat (1) pasal ini tidak berlaku bagi suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan/atau jasa yang sama.

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga di bawah harga pasar, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa penerima barang dan/atau jasa tidak akan menjual atau memasok kembali barang dan/atau jasa yang diterimanya, dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Dalam perjanjian yang dilarang berikutnya adalah bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau lokasi pasar terhadap barang dan/atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Definisi larangan pemboikotan menurut undang-undang No. 5 Tahun 1999 adalah pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama, baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri.

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, untuk menolak menjual setiap barang dan/atau jasa dari pelaku usaha lain sehingga perbuatan tersebut merugikan atau dapat diduga akan merugikan pelaku usaha lain; atau membatasi pelaku usaha lain dalam menjual atau membeli setiap barang dan/atau jasa dari pasar bersangkutan.

Yang dimaksud dengan kegiatan kartel adalah apabila pelaku usaha membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Sedangkan definisi trust adalah apabila pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Yang dimaksud dengan oligopsoni adalah pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atas barang dan/atau jasa dalam pasar bersangkutan, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan sebagaimana dimaksud Ayat (1) pasal ini apabila dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pelaku usaha dilarang membuat integrasi vertikal yaitu perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan/atau jasa tertentu dimana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan,

baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.

Perjanjian yang dilarang lainnya dalam bisnis adalah perjanjian tertutup, yaitu pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali barang dan/atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan/atau pada tempat tertentu. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melarang pelaku usaha membuat perjanjian mengenai harga atau potongan harga tertentu atas barang dan/atau jasa, yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan/atau jasa dari pelaku usaha pemasok harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok; atau tidak akan membeli barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok.

## **2. Kegiatan yang Dilarang**

Amanat Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melarang kekuatan-kegiatan usaha yang dapat mempengaruhi kesejahteraan konsumen dan menghambat pesaing bisnis lain seperti melakukan monopoli, monopsoni, penguasaan pasar dan persekongkolan.

Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Kegiatan monopoli terjadi apabila pelaku usaha melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud

Ayat (1) pasal ini, apabila barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama; atau satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Kegiatan monopsoni terjadi apabila pelaku usaha menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang/atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha patut dicurigai atau dianggap menguasai pasokan atau menjadi pembeli tunggal sebagaimana Ayat (1) pasal ini apabila pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berupa penolakan dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan; atau melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan/atau jasa dengan cara menjual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender, bersekongkol untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia

perusahaan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Selain itu, pelaku usaha dilarang bersekongkol untuk menghambat produksi dan/atau pemasaran barang dan jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan/atau jasa yang ditawarkan menjadi kurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan.

### **3. Posisi Dominan**

Pelaku Usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan/atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan/atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.

Pelaku usaha memiliki posisi dominan apabila satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau dua atau pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Beberapa aktivitas yang dapat mengakibatkan posisi dominan diantaranya adalah Jabatan Rangkap, Pemilikan Saham, Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan. Seseorang yang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris dari suatu perusahaan, pada waktu yang bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan tersebut: berada dalam pasar bersangkutan yang sama; atau memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan/atau jenis usaha; atau secara bersama-sama dapat menguasai pangsa pasar barang atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama,

apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud Ayat (1) ini, dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud Ayat (2) pasal ini, diatur dalam peraturan pemerintah.

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

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah ditetapkan sebagai lembaga yang berwenang melaksanakan pengawasan sekaligus melakukan eksekusi jika terjadi pelanggaran terhadap undang-undang persaingan usaha ini. Posisi lembaga ini adalah regulator bukan pemerintah, namun sebagai salah satu lembaga negara yang independen. Oleh karena itu, pengesahan keanggotaannya harus disetujui DPR dalam rangka menjaga tingkat independensinya sebaik mungkin.<sup>36</sup> Sebagai lembaga baru dan terbatas dalam sumberdaya, KPPU menjalankan fungsi kuasi-yudikatif, yang dapat menerapkan sanksi administratif terhadap badan usaha.

Pendekatan KPPU terhadap praktek-praktek persaingan yang tidak sehat ini dapat dilihat dari dua jenis rumusan pasal-pasal, yang melihat dua asas

---

<sup>36</sup> Lihat kembali Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, Edisi I, Jakarta: Granit 2004, h. 142. Selanjutnya menurut Didik J. Rachbini, yang juga anggota KPPU periode 2000-2005, prinsip dasar kerja KPPU adalah memperbaiki iklim usaha agar menjadi lebih sehat. Upaya untuk melakukan tindakan terhadap praktek curang merupakan konsekuensi ketika upaya penyesuaian dan sosialisasi undang-undang ini tidak diindahkan. Dengan demikian, kombinasi tindakan kebijakan tidak langsung dan pengawasan langsung berupa penalti hukum dilakukan oleh KPPU berdasarkan laporan masyarakat dan upaya proaktif dari KPPU sendiri.

pendekatan yaitu: 1. *Asas per se illegal*, 2. *Asas rule of reason*. Kegiatan bisnis senantiasa berkembang dengan cepat sehingga kedua asas ini dilihat dengan seksama oleh KPPU untuk menentukan ada atau tidaknya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Yang dimaksud dengan asas *per se illegal* adalah jenis tindakan dan upaya yang dilakukan pelaku usaha yang jelas-jelas illegal karena tidak saja bertentangan dengan substansi undang-undang, tetapi melanggar norma-norma umum. Contohnya adalah mencuri apapun alasannya. Di dalam substansi undang-undang persaingan usaha asas *per se illegal* ini terlihat pada berbagai bentuk kegiatan atau perjanjian yang jelas-jelas melanggar undang-undang, seperti kegiatan praktek monopoli, persekongkolan tender, diskriminasi harga, boikot dan lain-lain.

Yang kedua adalah asas *rule of reason* atau asas sebab-akibat, dimana tindakan pelaku usaha secara langsung maupun tidak langsung telah berakibat merugikan pelaku usaha lain dan atau masyarakat konsumen pada umumnya. Oleh karena itu KPPU memantau setiap perkembangan usaha, terutama yang berpotensi melanggar undang-undang persaingan usaha. Dengan demikian asas *rule of reason* ini dapat diketahui akibat yang tercipta karena tindakan atau perjanjian, yang mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sehingga merugikan pihak lain.

Menurut Undang-undang persaingan usaha No. 5 Tahun 1999, Pasal 35, tugas KPPU diantaranya :

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16.
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, sebagaimana diatur dalam pasal 17 sampai dengan pasal 24.

3. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
4. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>37</sup>

Sedangkan wewenang KPPU menurut Undang-undang persaingan usaha No. 5 Tahun 1999, Pasal 36, diantaranya :

1. Menerima laporan dari masyarakat dan/atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
3. Melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil dari penelitiannya.
4. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Pada Pasal 47 Ayat 1, dijelaskan bahwa KPPU berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang persaingan usaha. Sanksi yang dapat diberikan KPPU diantaranya berupa :

1. Penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16.
2. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan/atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.
3. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan,

---

<sup>37</sup> Dalam Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999, secara terperinci dijelaskan seluruh tugas KPPU.

4. Penetapan pembayaran ganti rugi; dan/atau
5. Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp. 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah).<sup>38</sup>

Anggota KPPU periode 2000-2005 yaitu:

1. Ir. H. Tadjudin Noersaid
2. Faisal H Basri, S.E., M.A.
3. Dr. Syamsul Maarif, S.H., LL.M.
4. Ir. H. Moh. Iqbal
5. Dr. Pande Radja Silalahi
6. Soy Martua Pardede, S.E.
7. Erwin Syahril, S.H.
8. Dr. Ir. Bambang Purnomo
9. Dr. Ir. Sutrisno Iwantono, M.A.
10. Prof. Dr. Didik J Rachbini

Anggota KPPU periode 2006-2011, yaitu:

1. Dr. Ahmad Ramadhan
2. Erwin Syahril, S.H.
3. Dr. Syamsul Maarif
4. Dr. Benny Pasaribu
5. Dedie S Martadisastra, M.M.
6. Ir. Mohamad Iqbal
7. M. Nawis, M.Sc.
8. Yoyo Arifardani, M.M.
9. Didik Ahmadi, S.E.
10. Dr. Sukarman
11. Ir. H. Tadjudin Noersaid
12. Dr. Anna Maria Tri Anggraini
13. Dr. Tresna Priyana Soemardi

---

<sup>38</sup> Definisi Posisi dominan seperti yang tercantum dalam Ketentuan Umum adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa.

## 5. Penegakan Hukum

Berdasarkan laporan setiap orang yang mengetahui telah terjadinya pelanggaran terhadap undang-undang, atau pihak yang dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran Undang-Undang No. 5 tahun 1999 ini, KPPU wajib melakukan pemeriksaan pendahuluan, dan dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tigapuluh) hari setelah menerima laporan, KPPU wajib menetapkan perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan. Dalam pemeriksaan lanjutan, KPPU wajib melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang dilaporkan.

KPPU dapat melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha apabila ada dugaan pelanggaran undang-undang ini walaupun tanpa adanya laporan. Pelaku usaha dan atau pihak lain yang diperiksa wajib menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam penyelidikan dan/atau pemeriksaan. Alat-alat bukti pemeriksaan KPPU dapat berupa:

1. Keterangan saksi;
2. Keterangan saksi;
3. Surat dan/atau dokumen;
4. Petunjuk;
5. Keterangan pelaku usaha.

Dalam waktu 30 (tigapuluh) hari sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan KPPU, pelaku usaha wajib melaksanakan putusan KPPU dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU. Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan KPPU tersebut. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Dalam hal pemberian sanksi administratif, KPPU berwenang menjatuhkan sanksi administratif diantaranya berupa:

1. Penetapan pembatalan perjanjian.
2. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal.

3. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan.
4. Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham.
5. Penetapan ganti rugi.
6. Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah).

## **6. Ketentuan Lain**

Bentuk pengecualian dari ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usah Tidak sehat adalah monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Oleh karena itu, kegiatan yang termasuk dalam pengadaan barang-barang publik (*public goods*) diatur dalam undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan/atau lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah.

Disamping itu terdapat pengecualian dari ketentuan undang-undang ini, diantaranya adalah:

1. Perbuatan dan/atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba.
3. Perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan/jasa yang tidak mengekang dan/atau menghalangi persaingan.
4. Perjanjian kerjasama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat.
5. Perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia.

6. Perjanjian dan/atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan/atau pasokan pasar dalam negeri.
7. Pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil.
8. Kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

#### **D. Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan**

Menjelang akhir kekuasaan rezim Orde Baru, desakan campur tangan pihak eksternal IMF (*International Monetary Fund*) terhadap pemerintah telah merubah struktur industri tepung terigu di Indonesia. Sebelum era reformasi, beberapa lembaga Pemerintah mengalami revitalisasi serta reformasi termasuk Bulog (Badan Urusan Logistik). Deregulasi sektor pangan ditetapkan pemerintah dalam Keppres RI No. 19 Tahun 1998 pada tanggal 15 Januari 1998, yang pada intinya mengatur bahwa peran Bulog terbatas hanya mengelola pengadaan beras saja. Sementara pengadaan komoditas-komoditas pangan di luar beras seperti tepung terigu, jagung, gula pasir, kacang kedelai, minyak goreng dan komoditas pangan lainnya, diserahkan kepada mekanisme pasar atau swasta.

Salah satu industri yang terkena dampak kebijakan persaingan usaha dan deregulasi sektor pangan adalah industri tepung terigu nasional. Reformasi di berbagai bidang termasuk liberalisasi pangan pada industri tepung terigu telah merubah paradigma bisnis dan struktur pasar industri tepung terigu di Indonesia dari monopoli menuju persaingan.

Perbedaan pengelolaan tepung terigu pada masa Orde Baru dengan era reformasi terletak pada pola pengadaan dan pendistribusiannya. Pada masa Orde Baru pengadaan dan distribusi tepung terigu dilakukan melalui tata niaga yang dikendalikan oleh Bulog (*controlled by* Bulog), dengan menunjuk Bogasari Flour Mills sebagai perusahaan tunggal penggiling gandum menjadi tepung terigu. Sementara pada masa era reformasi, sesuai dengan Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang deregulasi atau liberalisasi pangan, pola pengadaan dan pendistribusian tepung terigu diserahkan pada mekanisme pasar, sehingga Bulog tidak berhak mengendalikan pengadaan dan pendistribusian tepung terigu.

Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan bertujuan untuk membuka pasar pangan Indonesia khususnya non beras bagi masuknya produk impor, dengan cara mengurangi peran dan kewenangan lembaga pangan di Indonesia yaitu Bulog dalam mengatur pengadaan komoditas pangan. Salah satu konsekuensi dari kebijakan pemangkasan wewenang Bulog ini adalah pihak swasta menjadi lebih besar peranannya dalam pemenuhan pangan dalam negeri, termasuk pengadaan gandum atau tepung terigu melalui impor.

Kronologis turunnya Keppres RI No. 19 Tahun 1998 diawali oleh tekanan pihak dana moneter internasional atau *International Monetary Fund (IMF)* terhadap Pemerintah Orde Baru Pada tanggal 21 Januari 1998, Pemerintah Orde Baru melalui Presiden Soeharto dengan terpaksa menandatangani sebuah nota kesepakatan/*Letter of Intent (LoI)* dengan Direktur IMF Michael Camdessus itu tentang berbagai hal yang ditujukan untuk mereformasi sistem perekonomian Indonesia yang saat itu tengah kolaps.

Salah satu isi nota kesepakatan tersebut, adalah desakan IMF terhadap pemerintah Indonesia untuk segera melakukan liberalisasi pangan dan mendesak pemerintah untuk melakukan restrukturisasi lembaga pangan di Indonesia. Konsekuensi logis kebijakan restrukturisasi lembaga pangan tersebut bertujuan untuk memangkas kewenangan Bulog dalam monopoli pengadaan komoditas tepung terigu, jagung, gula pasir dan kacang kedelai, menjadi hanya mengatur pengadaan komoditas beras saja.

Berdasarkan desakan atau intervensi IMF tersebut, pada akhirnya memaksa Soeharto menetapkan Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang Liberalisasi Pangan. Keppres tersebut ditetapkan pada tanggal 21 Januari 1998, yang pada intinya merestrukturisasi tugas Bulog yang hanya mengatur pengadaan beras saja. Komoditas pangan lain di luar beras seperti tepung terigu, pengadaan dan penetapan harganya diserahkan kepada mekanisme pasar. Dengan pola pengadaan komoditas non beras yang berlandaskan mekanisme pasar, maka secara otomatis peran swasta dalam pengadaan komoditas tepung

terigu, kedelai, jagung dan gula pasir menjadi lebih besar dibandingkan periode sebelumnya.

Keppres RI No.19 Tahun 1998 sangat berpengaruh terhadap keberlangsungan industri tepung terigu nasional, setelah lebih dari 26 tahun dimonopoli oleh Bulog. Sebelum deregulasi pangan, produsen tepung terigu nasional khususnya Bogasari Flour Mills, hanya bertugas menggiling gandum menjadi tepung terigu. Sedangkan pola pendistribusiannya dikendalikan secara ketat oleh Bulog (*controlled by* Bulog). Selain itu, Bulog merupakan lembaga pangan Indonesia yang memiliki hak monopoli dalam impor gandum dan tepung terigu.

Pascaliberalisasi pangan, pasar tepung terigu nasional ternyata menjadi lebih kompetitif, karena permintaan tepung terigu nasional tidak hanya dipasok oleh produsen dominan Bogasari Flour Mills saja, tetapi dipasok oleh produsen-produk lokal lain, seperti P.T. Berdikari Sari Utama (saat ini menjadi P.T. Eastern Pearl Flour Mills), P.T. Sriboga Ratu Raya, dan P.T. Panganmas Inti Persada. Bahkan dalam era perdagangan bebas saat ini, pasokan tepung terigu impor ikut masuk ke pasar tepung terigu lokal dengan jumlah yang sangat variatif.

#### **E. PP No. 102 Tahun 2000 tentang Standar Nasional Indonesia (SNI)**

Kebijakan SNI pada awalnya diatur dalam PP No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional. Definisi Standar menurut PP No. 102 Tahun 2000 Pasal 1 ayat 1 yaitu:

“Standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus pihak terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, kesehatan, untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya” (Pasal 1 Ayat, 1 PP No. 102 Tahun 2000).

Sedangkan definisi SNI:

“SNI adalah standar yang ditetapkan oleh Badan Standarisasi Nasional dan berlaku secara nasional” (Pasal 1, Ayat 3 PP No. 102 Tahun 2000).

Tujuan SNI (Pasal 3. PP No. 102 Tahun 2000) adalah :

1. Meningkatkan perlindungan konsumen, pelaku usaha, tenaga kerja dan masyarakat lainnya untuk keelamatan, keamanan, kesehatan maupun pelestarian fungsi lingkungan hidup.
2. Membantu kelancaran perdagangan.
3. Mewujudkan persaingan usaha yang sehat dalam perdagangan.

Pelaksanaan SNI berdasarkan PP No. 102 Tahun 2000, Pasal 12 bersifat sukarela. Wewenang SNI bersifat sukarela atau wajib dapat ditentukan oleh instansi teknis berikut peraturan pendukungnya (Pasal 12, Ayat 2 dan 3). Pengawasan SNI dilakukan oleh Instansi Teknis Terkait (Pasal 23). Definisi instansi terkait adalah Kantor Menteri Negara, Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen yang salah satu kegiatannya adalah melakukan standarisasi (Pasal 1)

Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2002 tentang SNI karena bersifat sukarela, maka seluruh produk yang ada di Indonesia termasuk tepung terigu tidak wajib sesuai dengan ketentuan pemerintah. Sisi positif dari status sukarela adalah produsen tidak memiliki waktu untuk menyesuaikan dengan ketentuan standar nasional. Namun status SNI sukarela memiliki sisi negatif, apabila produk yang tidak terstandarisasi tersebut mengandung zat-zat yang dapat membahayakan keselamatan konsumen.

Standar Nasional Indonesia (SNI) Wajib Tepung Terigu (SNI 01-3751-2000) disusun dalam rangka membantu program pemerintah dalam meningkatkan gizi masyarakat, yaitu dengan menambahkan zat besi, seng, vitamin B1, B2 dan asam folat. Zat besi dan seng yang selama ini dianggap sebagai kontaminan sekarang menjadi fortifikan dalam dosis tertentu. SNI Wajib Tepung Terigu selain melindungi konsumen juga melindungi produsen, serta mendukung perkembangan industri hasil pertanian. SNI Wajib Tepung Terigu sebagai bahan makanan disusun diantaranya oleh Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

#### **F. Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu**

Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Penetapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu sebagai bahan makanan, disusun dalam rangka membantu program pemerintah dalam meningkatkan gizi masyarakat, yaitu dengan menambahkan zat besi, seng, vitamin B1, B2 dan asam folat. Zat besi dan seng yang selama ini dianggap sebagai kontaminan, sekarang menjadi fortifikan dalam dosis tertentu.

Standar ini selain melindungi konsumen, juga melindungi produsen, serta mendukung perkembangan industri hasil pertanian. Standar ini telah dibahas melalui rapat-rapat teknis, prakonsensus di Balai Besar Industri Hasil Pertanian (BBIHP) Bogor, dan terakhir dibahas dalam rapat konsensus nasional di Jakarta pada tanggal 2 Pebruari 2000. Hadir dalam rapat tersebut wakil-wakil dari produsen, konsumen, LIPI, ahli gizi, perwakilan UNICEF Jakarta, Pustan, Ditjend IKAHH (Industri Kimia Agro dan Hasil Hutan) Depperindag dan instansi terkait lainnya. SNI tepung terigu sebagai bahan makanan disusun oleh BBIHP dan Deperindag.

Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu sebagai bahan makanan ditetapkan berdasarkan Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001. Kewajiban mempunyai sertifikat produk penggunaan tanda SNI diperuntukan bagi setiap produk tepung terigu dalam negeri maupun tepung terigu impor. Lembaga yang terkait dalam penerapan secara wajib SNI tepung terigu adalah Direktorat Jenderal IKAHH Depperindag dan Pusat Standarisasi sebagai Pembina dan Pengawas.

Kemudian pemerintah merevisi Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 dengan Peraturan Menperindag No. 323 Tahun 2001 tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu mulai tanggal 2 Pebruari 2002. Untuk memudahkan petunjuk pelaksana, teknis turun Peraturan Dirjen IKAHH No. 03 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan SNI Tepung Terigu sebagai bahan pangan, yang telah diverifikasi oleh Laboratorium lokal yang diakui pemerintah setempat. Setelah Peraturan Menperindag mengalami beberapa kali revisi, Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang kewajiban pendaftaran produk

tepung terigu ke Depkes ikut memperkuat payung hukum SNI tepung terigu di Indonesia.<sup>39</sup>

### G. Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang Fortifikasi Tepung Terigu

Tujuan fortifikasi tepung terigu adalah :

Program fortifikasi atau penambahan nutrient melalui bahan-bahan tertentu relatif lebih efisien, efektif dan berkesinambungan terutama dalam jangka untuk meminimumkan gejala kekurangan *micronutrient* di Indonesia.<sup>40</sup>

Dasar hukum fortifikasi tepung terigu di Indonesia adalah Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003, bahwa setiap tepung terigu yang diproduksi oleh produsen lokal maupun yang diimpor dan diedarkan di Indonesia harus mengandung fortifikan yang meliputi:

1. Zat besi (Fe)
2. Seng (Zn)
3. Vitamin B1
4. Vitamin B2
5. Asam Folat.

Ide pemberlakuan fortifikasi didasari oleh rendahnya kualitas gizi pangan masyarakat Indonesia terutama pada anak-anak atau balita. Untuk mengantisipasi kekurangan gizi tersebut, Departemen Kesehatan mengambil kebijakan dengan mengharuskan memasukkan zat-zat nutrisi tertentu seperti zat besi, seng, vitamin B1, vitamin B2 dan asam folat pada tepung terigu sebagai substitusi beras yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia, baik sebagai konsumsi pokok, maupun sebagai makan pelengkap.

### Tabel. 3.5. Fortifikasi Tepung Terigu di Indonesia

---

<sup>39</sup> Setidak-tidaknya ada sepuluh aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang berhubungan dengan SNI. Dengan diawali oleh UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah (PP), sampai dengan SK Menperindag dan SK Menkes, sehingga SNI di Indonesia terkesan politis. Sementara kewenangan dalam pengawasan SNI tepung terigu wajib antara Depperindag dan Depkes sampai saat ini belum jelas siapa yang paling berwenang menanganinya.

<sup>40</sup> Berdasarkan survey yang dilakukan oleh Departemen Kesehatan tahun 1995, tiga bahan pokok yang efektif untuk dijadikan sarana Fortifikasi adalah minyak goreng, gula dan tepung terigu.

Unsur	Takaran	Efek Defisiensi
Zat Besi (Fe)	60 ppm	Rendahnya tingkat kesehatan ibu hamil dan janinnya
Seng (Zn)	30 ppm	Rendahnya kekebalan tubuh
Vitamin B1	2,5 ppm	Penyakit beri-beri
Vitamin B2	4 ppm	Penyakit beri-beri
Asam Folat	2 ppm	Kelainan system syaraf pada bayi

Pada tahun 2003, pemerintah merevisi Peraturan Menkes No. 632 Tahun 1998 tentang Fortifikasi atau penambahan unsur-unsur zat besi, seng, vitamin B1 dan B2, dan asam folat pada tepung terigu menjadi Peraturan Menkes No. 962 Tahun 2003 tentang kewajiban untuk mendaftarkan produk tepung terigu dengan kemasan kurang dari 500 kg dan atau 500 liter. Peraturan. Menkes tentang Fortifikasi tepung terigu dan Peraturan Menperindag tentang SNI Wajib Tepung Terigu dilatarbelakangi oleh faktor kekurangan nutrisi (*micronutrient deficiencies*) dan rendahnya mutu pangan. Tepung terigu sebagai bahan makanan adalah tepung yang dibuat dari biji gandum wajib memenuhi spesifikasi persyaratan sebagai berikut:

- Zat besi (Fe) Min 50 mg/kg
- Seng (Zn) Min 30 mg/kg
- Vitamin B1 Min 2,5 mg/kg

#### H. Politik Pemberlakuan SNI Wajib Tepung Terigu

Politik pemberlakuan SNI Wajib Tepung Terigu menimbulkan konflik eksternal antara pemerintah dengan kalangan produsen lokal tepung terigu nasional. Kalangan pemerintah, dalam hal ini Departemen Perindustrian menganggap penerapan secara wajib SNI pada Tepung Terigu sebagai ketentuan yang tidak mengikat, sehingga pemberlakuannya dapat dicabut sewaktu-waktu Sedangkan bagi produsen tepung terigu nasional seperti

Bogasari Flour Mills, penerapan SNI Wajib Tepung Terigu merupakan ketentuan yang mutlak dilakukan, sebagai bentuk tanggungjawab sosial untuk melindungi masyarakat dari produk tepung terigu yang mengandung zat-zat yang berbahaya seperti zat pewarna dan berbagai bakteri yang terkandung dalam produk tepung terigu impor ilegal.

Selain itu, penerapan secara wajib SNI tepung terigu dilakukan sebagai alat politik yang efektif bagi produsen lokal untuk melindungi kepentingan bisnis produsen nasional dari tekanan importir. Konflik yang terjadi antara Menteri Perindustrian dengan APTINDO menyangkut pencabutan SNI Wajib Tepung Terigu dapat difahami sebagai bentuk konflik eksternal, akibat adanya perbedaan persepsi tentang urgensi SNI Wajib Tepung Terigu.

Menteri Perindustrian Fahmi Idris menganggap SNI Wajib Tepung Terigu yang mewajibkan fortifikasi atau penambahan zat-zat nutrisi tertentu sebagai bentuk kebijakan yang temporer yang dapat dirubah sewaktu-waktu, terutama pencabutan kebijakan ini dilakukan terjadi lonjakan kenaikan harga gandum di pasar internasional dan berkurangnya pasokan ketersediaan tepung terigu di pasar domestik.

Sedangkan pihak APTINDO menganggap kebijakan Peraturan Menteri Perindustrian No. 2 Tahun 2008 tentang Pencabutan Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu, sebagai bentuk sikap inkonsistensi pemerintah, dan mengabaikan kepentingan keselamatan konsumen dari jaminan kualitas tepung terigu, yang memenuhi kandungan nutrisi yang baik. Sampai dengan saat ini, sikap APTINDO masih bersikeras untuk menggunakan SNI Wajib Tepung Terigu dengan melakukan fortifikasi dan mengabaikan SK Menteri Perindustrian No. 2 Tahun 2008 tentang Pencabutan Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu.

Kronologis diterapkannya SNI Wajib Tepung Terigu diawali pada tahun 1995 oleh inisiatif pemerintah yang bekerjasama dengan Asian Development Bank (ADB) dan *Unicef* untuk merintis proyek penanggulangan kekurangan gizi mikro melalui fortifikasi tepung terigu dengan zat besi (Fe), seng (Zn), asam folat, vitamin B1 dan vitamin B2. Pada tanggal 16 Juni 1998, Menteri Kesehatan

melakukan notifikasi Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu kepada WTO (*World Trade Organization*) dengan nomor G/TBT/N/IDN/I, tanpa ada penolakan dari anggota WTO.

Pada tanggal 16 Juni 1998, Peraturan Menkes No. 632 Tahun 1998 tentang Fortifikasi Tepung Terigu ditetapkan pemerintah dalam upaya meningkatkan gizi masyarakat Indonesia yang selama ini masih kekurangan gizi dibandingkan dengan negara-negara lain. Pada tanggal 2 Mei 2001, Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan Peraturan Menperindag No. 153 Tahun 2001 tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu Sebagai Bahan Makanan. Untuk mempersiapkan penerapan SNI Wajib Tepung Terigu, pemerintah memperpanjang masa penerapan SNI Wajib Tepung Terigu selama tiga bulan sejak tanggal ditetapkan. Pada akhir tahun 2001, seluruh produsen tepung terigu nasional mendapatkan Sertifikat Produk Penggunaan Tanda (SPPT) SNI.

Pada tanggal 1 Februari 2002, Direktur Jenderal IKAHH Depperindag mengeluarkan Peraturan Dirjen IKAHH No. 03 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penerapan SNI Wajib Tepung Terigu Sebagai Bahan Makanan. Kebijakan ini dikeluarkan dalam rangka mengawasi implementasi Peraturan Menperindag No. 323 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Menperindag No. 153 Tahun 2001. Pada tanggal 2 Februari 2002 SNI Wajib Tepung Terigu efektif diberlakukan di Indonesia dan menjadi ketetapan hukum yang harus dipatuhi oleh produsen lokal dan importir tepung terigu.

Pada tanggal 28 Maret 2002, Direktur Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan, mengeluarkan Surat Edaran No. S 672 Tahun 2002 tentang Importasi Tepung Terigu yang memuat kewajiban importir melengkapi *Certificate of Analysis* (COA). Surat edaran ini mengandung konsekuensi hukum bagi importir tepung terigu untuk melengkapi dokumentasi apabila tepung terigu yang dibelinya dapat masuk ke wilayah hukum Indonesia.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Tetapi permasalahan yang sering terjadi di Indonesia adalah penyelundupan tepung terigu impor yang disebabkan oleh kolusi di pelabuhan antara importir dan petugas bea dan cukai di pelabuhan. Franciscus Welirang, Ketua APTINDO yang juga Wakil Presiden Direktur P.T. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills, menyatakan sering terjadi penyelundupan tepung

Untuk menghindari pelanggaran SNI Wajib Tepung Terigu dilakukan oleh importir, pada tanggal 1 Agustus 2002, dilaksanakan sosialisasi SNI Wajib Tepung Terigu dan Peraturannya kepada importir, kepolisian, dan aparat Ditjend Bea dan Cukai, di Jakarta oleh Depperindag, Badan Standarisasi Nasional (BSN) dan Badan Pengawasan Obat-obatan dan Makanan (BPOM).

Pada tanggal 8 November 2002, pemerintah menetapkan Peraturan Menperindag No. 753 Tahun 2002 tentang Standarisasi dan Pengawasan SNI. Surat keputusan Menperindag ini menjelaskan teknis penanganan importasi pangan termasuk komoditas tepung terigu dalam kemasan dan penanganan barang yang harus sesuai dengan SNI Wajib Tepung Terigu. Pada tanggal 7 Maret 2007, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 14 Tahun 2007, tentang pencantuman Nomor Registrasi Produk (NRP) dan Surat Pendaftaran Barang (SPB) untuk produk lokal yang dihasilkan produsen nasional.

---

terigu impor yang masuk ke Indonesia. Tepung terigu impor tersebut masuk ke Indonesia tanpa dilengkapi oleh dokumen resmi dan tidak sesuai dengan COA yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Bahkan menurut Welirang tepung terigu impor yang masuk ke Indonesia ada yang mengandung bakteri tertentu yang membahayakan konsumen.

