

# KAJIAN DAMPAK KEBIJAKAN PERDAGANGAN TEPUNG TERIGU BERBASIS SNI

## *Impact Study of Trade Policies Based SNI Wheat Flour*

Aziza R Salam, Bagas Haryotejo, Erizal Mahatama, dan Umar Fakhruddin

Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan  
Jl. Ridwan Rais No. 5, Jakarta Pusat  
e-mail: zizasalam@gmail.com

Diajukan: 18 Januari 2012, Dinilakan: 21 Februari 2011, Diterima: 1 Mei 2012

### Abstrak

Industri tepung terigu merupakan salah satu industri strategis. Pemerintah menerapkan pembebanan bea masuk yang berbeda atas impor gandum dan impor tepung terigu dimana untuk gandum sebesar 0% dan untuk tepung terigu sebesar 5%. Perbedaan ini untuk mendorong berkembangnya industri tepung terigu dalam negeri yang dapat memberikan nilai tambah kepada masyarakat. Selain itu, untuk mencegah masuknya tepung terigu impor yang bermutu rendah dengan harga yang lebih murah serta demi melindungi konsumen dalam negeri, pemerintah Indonesia juga telah mengadopsi SNI tepung terigu dalam Peraturan Teknis. Seiring dengan berjalannya waktu serta kondisi perekonomian dunia yang semakin dinamis, memungkinkan masuknya tepung terigu impor dari luar dengan harga yang lebih murah dan mutu rendah. Hal tersebut menuntut perlu adanya evaluasi peraturan pemerintah yang dapat melindungi industri dan konsumen Indonesia. Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui struktur pasar tepung terigu Indonesia; mengetahui dampak perubahan besaran tarif bea masuk atas impor gandum dan tepung terigu; serta mengetahui kebijakan penerapan SNI wajib komoditi tepung terigu. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis struktur pasar tepung terigu dan , analisis deskriptif untuk mengetahui dampak perubahan besaran tarif bea masuk atas impor gandum dan tepung terigu dan untuk mengevaluasi kebijakan penerapan SNI wajib untuk tepung terigu. Dari hasil kajian terlihat bahwa struktur pasar tepung terigu bersifat oligopoli. Disamping itu, dampak perubahan besaran tarif bea masuk atas impor tepung terigu tidak signifikan terhadap kenaikan harga rata – rata tepung terigu domestik. Adapun, untuk SNI perlu diberlakukan SNI wajib agar konsumen mendapatkan mutu tepung terigu yang baik.

**Kata kunci:** industri tepung terigu, tarif impor, SNI

### Abstract

*Flour industry is one of strategic industries. Government has imposed different duties on imports of wheat and flour imports which for wheat at 0% and for wheat flour at 5%. The aim of this policy is to encourage the development of wheat flour in the domestic industry. In addition, to prevent the entry of imported of low quality wheat flour with a cheaper price as well as to protect domestic consumers, the Indonesian government has also implemented SNI of wheat flour as a basis of Technical Regulations. In line with dynamic world economic condition, it is possible to import cheap and low quality wheat flour from foreign countries. This condition become concerned of the government to protect domestic industries and consumers. The aim of this study are to determine the Indonesian flour market structure; observes the impact of changes in the tariff duty on imported wheat and wheat flour; and to know the policy of compulsory application of SNI commodity wheat flour. The methodology used in this study are the analysis of market structure of wheat flour, and descriptive analysis to determine the impact of changes in the tariff duty on imported wheat and wheat flour and to evaluate the policy of compulsory application of SNI for wheat flour. Results of the study shows that the structure of the flour market is an oligopoly. In addition, the impact of changes in the tariff duty on imported wheat flour price increases are not significant to the average domestic wheat flour. Meanwhile, SNI compulsory needs to ensure that consumers get good quality flour.*

**Keywords:** flour industry, import tariff duty, SNI

## 1. PENDAHULUAN

Industri tepung terigu merupakan industri strategis karena memiliki “*backward and forward linkages*” yang kuat dengan kegiatan ekonomi

lain dan juga melibatkan konsumen di hampir semua lapisan masyarakat. Industri ini telah lama menikmati proteksi yang sangat berlebih dari pemerintah, yaitu sejak pendiriannya di tahun 1979.

Tepung terigu merupakan salah satu bahan pangan non beras yang banyak

digunakan oleh industri dan masyarakat sebagai bahan baku utama pembuatan mie, biskuit, kue kering, roti, cake dan lain lain. Walaupun demikian konsumsi tepung terigu per kapita di Indonesia baru mencapai + 15 kg/kapita untuk tahun 2002 dan telah meningkat + 17,1 kg pada tahun 2007, namun masih sangat kecil jika dibandingkan dengan negara lain seperti misalnya Singapura yang mencapai + 71 kg/kapita atau Malaysia + 40 kg/kapita. Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO) menyatakan permintaan tepung terigu nasional pada tahun 2009 mencapai 3,8 juta ton, sedangkan pada tahun 2010 mengalami kenaikan hingga 6 persen. Dengan pertumbuhan permintaan yang signifikan tersebut berpotensi direbut oleh produk-produk terigu impor.

Karakteristik tepung terigu mempunyai efek substitusi terhadap beras, dengan demikian dapat mengurangi tekanan terhadap konsumsi beras, terlebih saat ini komoditi tersebut semakin mudah diperoleh dengan harga yang relatif murah. Kondisi ini membuat masyarakat mengalami ketergantungan terhadap tepung terigu. Kebutuhan tepung terigu domestik dipenuhi melalui produksi dari perusahaan-perusahaan pengolah biji gandum yang ada di Indonesia dan juga oleh tepung terigu impor. Pemerintah memberikan subsidi gandum yang cukup tinggi melalui subsidi impor dan penyaluran.

Pada tahun 1990-an, pemerintah memberikan subsidi kepada produsen mie instan sebesar 760 miliar rupiah setiap tahun, agar harga jual mie menjadi lebih murah. Kebijakan lain adalah menjual terigu dengan harga murah, sekitar 50% lebih rendah dari harga internasional. Selain itu juga terjadi monopoli dalam pengolahan dan tata niaga terigu oleh pihak tertentu. Pada tahun 1998, hampir semua bentuk subsidi dan pembatasan impor dihapus. Berdasarkan kesepakatan pemerintah dengan IMF, ditetapkan bea masuk impor gandum sebesar 5% yang dituangkan dalam Keppres No. 45 Tahun 1998. Kemudian kebijakan tersebut dicabut dan sejak Maret 2002 bea masuk menjadi 0%. Sesuai program harmonisasi tarif bea masuk 2004 - 2010, tarif bea masuk atas impor gandum menjadi 5% sebagaimana tercantum pada PMK No. 241 tahun 2010. Melalui PMK No. 13 tahun 2011, tarif bea masuk gandum kembali menjadi 0%. Indonesia termasuk negara yang paling liberal dalam bidang gandum dibanding Negara Asia lainnya. Sebagai gambaran pada tahun 2000, Thailand, Filipina, dan Sri Lanka menetapkan bea masuk impor gandum berturut-turut 40%, 7%, dan 25%.

Pada awal april tahun 2003 pemerintah menerapkan bea masuk tepung terigu 5%.

Untuk mencegah masuknya tepung terigu impor yang bermutu rendah dengan harga yang lebih murah serta demi melindungi konsumen dalam negeri, pemerintah Indonesia juga telah menerapkan Peraturan Teknis SNI 01-3751 tentang Tepung Terigu sebagai bahan makanan yang diadopsi Pemerintah sebagai Regulasi Teknis melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 153/MPP/Kep/5/2001 tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu sebagai Bahan Makanan. Standar ini menetapkan syarat mutu, pengambilan contoh dan cara uji untuk tepung terigu sebagai bahan makanan. Pada tahun 2008 pemerintah mencabut peraturan tentang wajib SNI tersebut melalui peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia No. 02/M-IND/PER/1/2008 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 153/MPP/Kep/5/2001 Tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu sebagai Bahan Makanan (SNI 01.3751-2000/Rev.1995) dan Revisinya serta Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 323/MPP/Kep/11/2001 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 153/MPP/Kep/5/2001 Tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu sebagai Bahan Makanan (SNI 01.3751-2000/Rev.1995) Namun pemberlakuan wajib SNI kembali ditetapkan melalui Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 49/M-IND/PER/7/2008 tentang Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia (SNI) Tepung Terigu sebagai Bahan Makanan secara Wajib.

Seiring dengan berjalannya waktu serta kondisi perekonomian dunia yang semakin dinamis, memungkinkan masuknya tepung terigu impor dari luar dengan harga yang lebih murah dan mutu rendah. Hal tersebut menuntut perlu adanya evaluasi terhadap kebijakan pemerintah yang telah ada, yang dapat melindungi industri dan konsumen Indonesia. Untuk mencegah masuknya tepung terigu impor yang bermutu rendah dan melihat efektifitas dari besaran bea masuk atas impor tepung terigu, maka perlu dilihat bagaimanakah struktur pasar tepung terigu di Indonesia, bagaimana dampak perubahan tarif bea masuk atas impor gandum dan impor tepung terigu dan bagaimana kebijakan penerapan SNI wajib komoditi tepung terigu.

Tujuan kajian adalah untuk mengetahui struktur pasar tepung terigu di Indonesia, mengetahui dampak perubahan besaran tarif bea masuk atas impor gandum dan tepung terigu

dan mengetahui kebijakan penerapan SNI wajib komoditi tepung terigu.

## 2. KARAKTERISTIK INDUSTRI TEPUNG TERIGU INDONESIA

### 2.1 Deskripsi Komoditi

Tepung terigu adalah tepung atau bubuk halus yang berasal dari bulir gandum, dan digunakan sebagai bahan dasar pembuat kue, mi dan roti. Kata terigu dalam bahasa Indonesia diserap dari bahasa Portugis, *trigo*, yang berarti "gandum". Tepung terigu mengandung banyak zat pati, yaitu karbohidrat kompleks yang tidak larut dalam air. Tepung terigu juga mengandung protein dalam bentuk gluten, yang berperan dalam menentukan kekenyalan makanan yang terbuat dari bahan terigu.

Terigu merupakan salah satu bahan pangan non beras yang banyak digunakan oleh industri dan masyarakat sebagai bahan baku utama pembuatan mi, biskuit, kue kering, roti, *cake* dan lain lain. Bahan baku utama industri tepung terigu adalah biji gandum. Biji gandum yang dibutuhkan sangat bergantung pada impor dari Amerika Serikat, Australia dan negara-negara kawasan Eropa. Melalui proses pengolahan biji gandum tersebut menghasilkan tepung terigu. Konversi dari biji gandum ke tepung terigu untuk setiap pabrik berbeda-beda tergantung pada kualitas biji gandum dan tingkat efisiensi mesin pengolahnya. Rata-rata rendemen biji gandum adalah 76% atau dari 100 kg biji gandum rata-rata akan menghasilkan tepung terigu sebanyak 76 kg (Kementerian Perindustrian).

### 2.2 Industri Tepung Terigu di Indonesia

Industri tepung terigu di Indonesia merupakan industri terbesar di kawasan ASEAN bahkan dunia. Indonesia memiliki 3 industri tepung terigu yang masuk dalam sepuluh besar produsen terigu dunia dengan fasilitas terpadu seperti pelabuhan bongkar muat dan silo gandum yaitu Bogasari FM, Eastern Pearl FM, dan Sriboga Raturaya FM dengan total kapasitas produksi sebesar 15.022 MT per hari. Bila dibandingkan dengan industri tepung terigu di China dan Amerika, yang terbesar hanya memiliki kapasitas produksi 1.000 – 1.500 MT per hari. Total Investasi pada sektor ini mencapai kurang lebih 12,9 triliun rupiah dengan penyerapan tenaga kerja lebih dari 5.500 orang. (sumber: Aptindo).

Sentra produksi tepung terigu terdapat di Pulau Jawa, yaitu di Jakarta, Semarang, Cilacap, dan Surabaya. Sedangkan yang berada diluar

Pulau Jawa adalah di Makassar. Perusahaan produsen tepung terigu di Indonesia saat ini berjumlah 14 perusahaan. Berdasarkan data Asosiasi Pengusaha Tepung Terigu Indonesia (Aptindo), perusahaan importir tepung terigu nasional meliputi Bogasari sebesar 57%. Eastern Peral (10,3%), Sriboga (5,5%), Pangan Mas (3,2%), Pundi Kencana (0,4%), perusahaan lain-lain (7,8%), dan pangsa pasar impor sebesar 15,5%. Di sisi lain, selama ini, profil industri pengguna tepung terigu terbesar di Indonesia adalah sektor usaha kecil dan menengah (UKM) sebanyak 30.263 unit dengan volume konsumsi sekitar 59,6%, diikuti industri rumah tangga (10.000 unit) dengan volume 4%, industri besar pengguna tepung terigu (200 unit) dengan volume 31,8%, dan rumah tangga dengan volume 4,6 %.

### 2.3 Pengguna Tepung Terigu Nasional

Industri tepung terigu nasional bermula berjumlah 14 perusahaan. Produksinya disalurkan secara langsung maupun tidak langsung (melalui distributor, sub distributor, grosir, dan eceran) ke industri berbahan baku terigu dan keperluan rumah tangga. Mayoritas sekitar 63,6% atau 32.273 usaha pengguna tepung terigu adalah UKM dan industri rumah tangga dan sisanya sekitar 31,8% atau 200 perusahaan adalah industri besar modern. Rumah Tangga hanya menggunakan sekitar 4,6% dari total tepung terigu nasional.

Produk akhir hasil produksi industri besar-modern yaitu mi instan, mi kering, *snack*, *biscuit*, *cake* dan *bakery*. Sedangkan produk akhir dari UKM dan industri rumah tangga yaitu mi kering, mi basah, kue kering, *snack*, *biscuit*, jajanan pasar, martabak, cakwe, kerupuk, gorengan, dan lain-lain.

### 2.4 Jenis Tepung Terigu

Ada berbagai macam jenis dan kualitas tepung terigu yang di produksi di Indonesia, begitu juga yang diimpor. Keadaan ini membuat para pengguna terigu, industri makanan berbasis terigu, leluasa memilih jenis terigu yang sesuai dengan kebutuhannya. Bagi produsen terigu tentu akan berlomba-lomba untuk konsisten dalam mempertahankan kualitas dengan harga terjangkau. Produksi tepung terigu nasional sedikit terganggu dengan makin meluasnya peredaran terigu impor yang diduga menerapkan harga dumping (menjual dengan harga lebih murah dibandingkan dengan harga di negara asalnya). Produk yang diduga dumping tersebut ditengarai berasal dari tiga negara seperti Turki, India dan Sri Lanka.

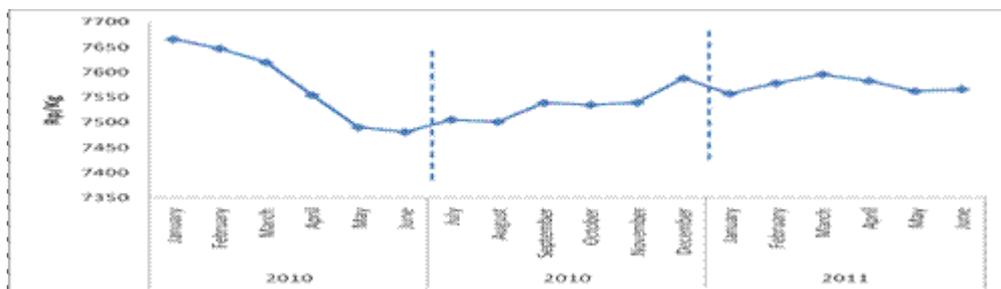
Secara umum spesifikasi tepung terigu berdasarkan kandungan proteinnya dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu :

1. Tepung berprotein tinggi (*bread flour*): tepung terigu yang mengandung kadar protein tinggi, lebih dari 12%, daya serap air tinggi, digunakan sebagai bahan pembuat roti tawar, mi, dan lain-lain.
2. Tepung berprotein sedang/serbaguna (*all purpose flour*): tepung terigu yang mengandung kadar protein sedang, sekitar 10%-11%, digunakan sebagai bahan pembuat kue cake, mie basah, dan lain-lain.
3. Tepung berprotein rendah (*pastry flour*): mengandung protein sekitar 8%-9%, umumnya digunakan untuk membuat

kue yang renyah, seperti biskuit atau kulit gorengan ataupun keripik.

**2.5 Perkembangan Harga**

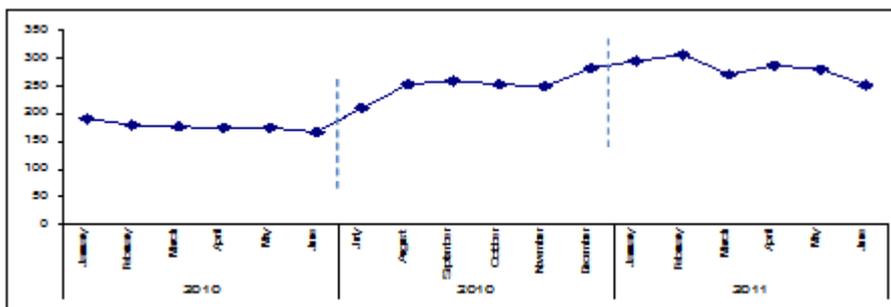
Harga tepung terigu pada semester pertama tahun 2010 menunjukkan tren penurunan harga. Sedangkan jika dibandingkan dengan semester kedua tahun 2010 dan semester pertama tahun 2011, harga tepung terigu menunjukkan tren peningkatan harga yang disebabkan beberapa faktor seperti cuaca kering berkepanjangan di Amerika, Eropa, dan Rusia; kegagalan panen di China; tsunami dan gempa bumi di Jepang yang menyebabkan terjadi peningkatan permintaan; nilai tukar dolar Amerika Serikat yang turun pada titik terendah dalam 3 tahun terakhir; dan kenaikan harga minyak dunia.



Gambar 1 Perkembangan Harga Tepung Terigu

Tren perkembangan harga gandum dunia Semester I 2011 cenderung mengalami penurunan. Melemahnya mata uang US\$, dan

hasil panen di beberapa produsen gandum dunia yang membaik seiring membaiknya cuaca dalam mendukung kondisi pertanian gandum.

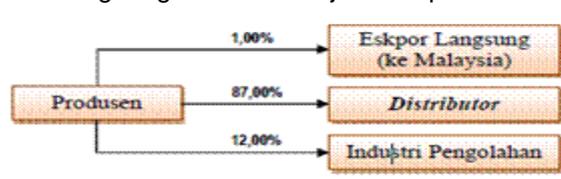


Gambar 2 Perkembangan Harga Gandum

**2.6 Distribusi**

Produsen tepung terigu hanya terdapat di DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, dan Sulawesi Selatan. Makin dekat dengan lokasi produsen rantai distribusi makin pendek, namun sebaliknya makin jauh dengan lokasi produsen rantai distribusi makin panjang. Hampir semua produsen tepung terigu mempunyai pola penyaluran yang sama, yaitu mendistribusikan ke distributor, industri pengolahan (skala usaha

menengah/besar), dan jika ada kelebihan stok dan kondisi pasar memungkinkan akan diekspor baik langsung atau melalui jasa eksportir.



Gambar 3 Pola Distribusi

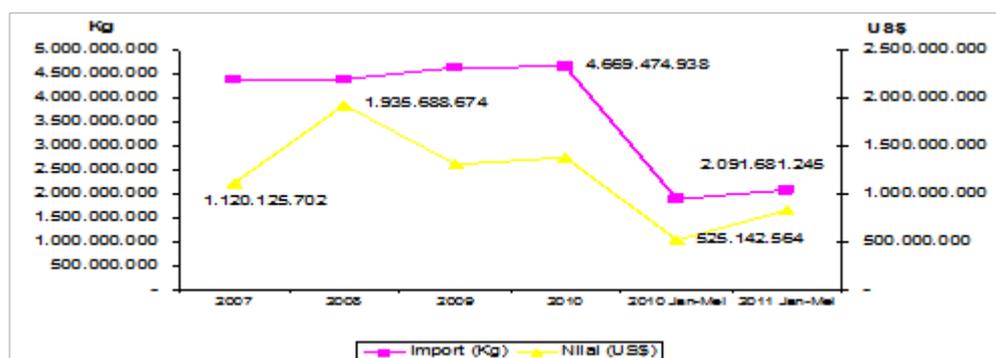
Pola distribusi tepung terigu di tingkat pedagang untuk setiap daerah mempunyai perbedaan, ada yang mempunyai rantai sederhana atau pendek dan ada yang mempunyai rantai panjang atau kompleks. Panjang pendeknya saluran distribusi dipengaruhi oleh jauh-dekatnya lokasi produsen. Makin dekat dengan lokasi produsen rantai distribusi makin pendek, namun sebaliknya makin jauh dengan lokasi produsen rantai distribusi makin panjang. Berikut adalah pola distribusi tepung terigu pada tingkat pedagang di Jawa Tengah, Jawa timur dan Sulawesi Selatan.

## 2.7 Impor

Secara geografis serta iklim Indonesia sangat sulit dalam pengembangan tanaman gandum. Implikasi yang terjadi adalah Indonesia sangat tergantung pada impor gandum dari negara lain.

Sehingga dari sisi ekspor Indonesia tidak memiliki data ekspor turunan dari gandum. Hanya pada tahun 2007 hingga 2008, Indonesia pernah mencatatkan ekspor namun dengan nilai yang sangat kecil.

Dari tahun ke tahun (2007-2010) tingkat impor Indonesia menunjukkan jumlah yang cenderung stabil. Namun pada tahun 2010 semester I, tingkat impor gandum Indonesia menunjukkan penurunan yang sangat signifikan. Harga gandum dunia yang meningkat tajam menjadi salah satu faktor menurunnya tingkat impor Indonesia. Harga gandum dunia meningkat tajam dikarenakan akibat perubahan iklim global yang mengakibatkan beberapa negara produsen gandum mengalami kegagalan panen bahkan berubah menjadi salah satu importir gandum (Rusia).



Gambar 4 Perkembangan Impor Gandum

Memasuki semester I 2011 impor gandum menunjukkan peningkatan yang sangat signifikan dibandingkan semester I 2010 yaitu sebesar 37%. Peningkatan ini kemungkinan disebabkan menurunnya harga gandum dunia karena dampak melemahnya nilai US\$ dan tingginya permintaan tepung dalam negeri dalam mengantisipasi hari besar keagamaan.

## 2.8 Kebijakan Pemerintah Terkait Tepung Terigu

Kebijakan impor gandum untuk diproses menjadi tepung terigu di Indonesia sesungguhnya telah meredupkan usaha untuk mengembangkan budidaya gandum. Amerika Serikat berperan pada kebijakan ini dengan memberikan bantuan dan hutang lunak untuk impor gandum. Selain itu Amerika Serikat juga mengirim pakar pangannya ke Indonesia untuk mempengaruhi para pengambil keputusan di lembaga pemerintahan.

Pada periode 1968/1969 – 1972/1973, total impor gandum mencapai 3,3 juta ton atau

61% pangsa pasar di Indonesia dan sekitar 89% dijual secara konsesi. Pemerintah juga memberikan subsidi gandum yang cukup tinggi melalui subsidi impor dan penyaluran. Pada tahun 1976/1977, subsidi riil mencapai 3 miliar rupiah dan tahun 1978/1979 sebesar 17 miliar rupiah. Bahkan pada tahun 1990-an, pemerintah memberikan subsidi kepada produsen mie instan sebesar 760 miliar rupiah setiap tahun. Kebijakan lain adalah menjual terigu dengan harga murah, sekitar 50% lebih rendah dari harga internasional. Selain itu juga terjadi monopoli dalam pengolahan dan tata niaga terigu oleh pihak tertentu.

Pada tahun 1998, hampir semua bentuk subsidi dan pembatasan impor dihapus. Berdasar kesepakatan pemerintah dengan IMF, ditetapkan bea masuk impor gandum hanya 5% yang dituangkan dalam Keppres No. 45. Kemudian kebijakan tersebut dicabut dan sejak Maret 2002 bea masuk menjadi 0%. Indonesia termasuk negara yang paling liberal dalam bidang gandum dibanding Negara Asia lainnya.

Sebagai gambaran pada tahun 2000, Thailand, Filipina, dan Srilanka menetapkan bea masuk impor gandum berturut-turut 40%, 7%, dan 25%.

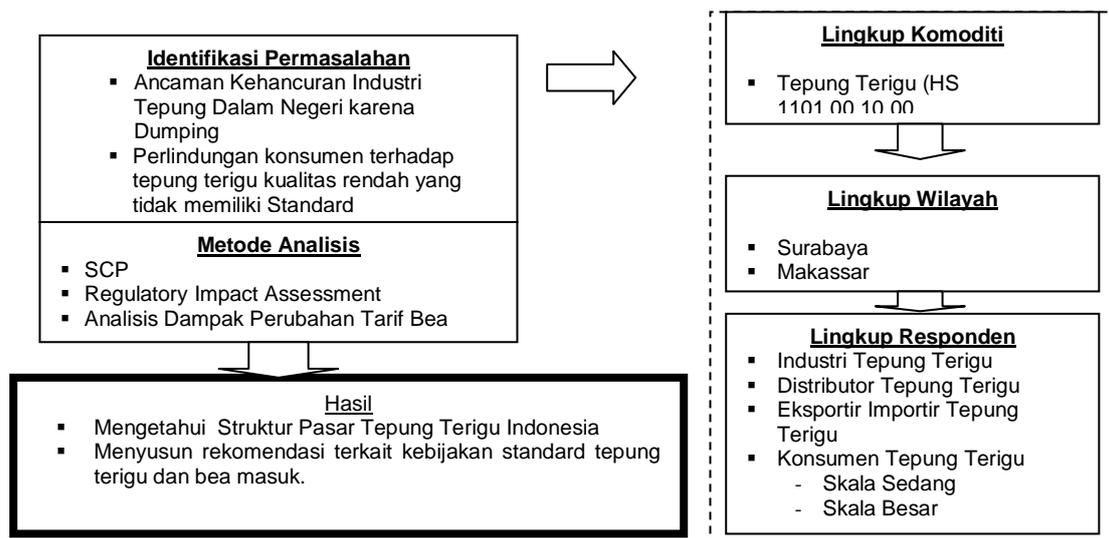
Pada awal april tahun 2003 pemerintah menerapkan bea masuk tepung terigu 5%, karena desakan para asosiasi pengusaha industri pangan yang menggunakan bahan baku gandum/tepung terigu. Peraturan Teknis SNI 01-3751 tentang Tepung Terigu sebagai bahan makanan yang diadopsi pemerintah sebagai regulasi teknis. Standar ini menetapkan syarat mutu, pengambilan contoh dan cara uji untuk tepung terigu sebagai bahan makanan. Standar ini tidak berlaku untuk:

- Tepung terigu yang dibuat dari gandum jenis durum (*Triticum durum Desf*);
- Produk gandum keseluruhan (*whole meal*) dan *semolina* (*Farina*);
- Tepung terigu yang ditunjukkan untuk penggunaan bir (*Brewing adjunct*) atau untuk pembuatan pati dan atau gluten;
- Tepung untuk keperluan non makanan;
- Tepung terigu yang telah mengalami perlakuan khusus, selain perlakuan pengeringan, pemucatan.

Kebijakan terkait tepung terigu yang dikeluarkan pada semester pertama tahun 2011 adalah Bea Masuk Bahan Pangan. Kementerian Keuangan menetapkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 13 Tahun 2011 yang akan membebaskan atau menurunkan bea masuk impor sejumlah produk pangan. Peraturan baru ini diterbitkan dalam rangka menjaga harga pangan, sebagai penyumbang inflasi terbesar di Indonesia. PMK ini diberlakukan atas 57 pos tarif termasuk gandum didalamnya, dimana bea masuk gandum menjadi sebesar 0 persen, PMK ini berlaku sejak 24 Januari 2011 hingga 31 Desember 2011 dan akan dilakukan evaluasi 2 bulan sebelum jangka waktu berakhir. Berdasarkan peraturan tersebut, penurunan Bea Masuk (BM) impor biji gandum dilakukan untuk mengurangi dampak kenaikan harga biji gandum dunia. Pengeaanan BM gandum sebelumnya sebesar 5% dinilai dapat meningkatkan harga tepung gandum dan produk turunannya.

### 3. METODOLOGI

#### 3.1 Kerangka Pemikiran



Gambar 5 Kerangka Pemikiran

#### 3.2 Jenis Data dan Sumber Data

Data primer, diperoleh dengan melakukan wawancara langsung dengan responden penelitian yang terdiri dari produsen tepung terigu, importir, pedagang dan konsumen di Semarang, Surabaya dan Makassar. Wawancara ditekankan untuk menggali berbagai permasalahan yang terkait dengan kebijakan standar dan bea masuk serta rencana bea masuk anti dumping terigu di Indonesia dan data mengenai struktur biaya dalam pembuatan terigu. Data sekunder, diperoleh dari berbagai

terbitan dan literatur yang relevan dengan topik penelitian. Selain itu, data sekunder juga diperoleh dari instansi yang berkaitan dengan topik penelitian antara lain BPS, diantaranya data mengenai harga rata-rata terigu lokal dan terigu impor.

#### 3.3 Metode Analisis

Analisis yang digunakan adalah struktur pasar meliputi analisis deskripsi tentang pemanfaatan hasil produksi, jumlah lembaga perantara, penjualan produk dari produsen, fasilitas

lembaga perantara, informasi pasar oleh produsen dan kebebasan dalam penjualan. Struktur pasar ialah karakteristik organisasi pasar yang mempengaruhi sifat kompetisi dan harga di dalam pasar. Unsur-unsur struktur pasar meliputi: konsentrasi, diferensiasi produk, ukuran perusahaan, hambatan masuk, dan integrasi vertikal serta diversifikasi. Dalam hal ini industri tepung terigu merupakan pasar yang lebih bersifat oligopoli, dimana hanya ada sejumlah kecil perusahaan yang memproduksi hampir semua output industri dan mempunyai keputusan yang saling mempengaruhi. Adanya ketidaksempurnaan dan hambatan dalam memperoleh informasi mengenai produk, Adanya kemampuan pengendalian harga tetapi sedikit. Perilaku atau *conduct* dari industri yang memiliki struktur oligopoli antara lain sebagian produk didiferensiasikan, tetapi sedikit sehingga adanya sedikit perbedaan produk antara produsen, selain itu adanya kolusi antar pelaku dalam menentukan harga dan zonasi pemasaran (Paul A. Samuelson, 1995 p. 193-194 ). Analisis deskriptif kuantitatif digunakan untuk mengetahui dampak perubahan besaran tarif bea masuk atas impor gandum dan tepung terigu dan untuk analisis regulasi.

#### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

##### 4.1 Analisis *Structure, Conduct and Performance* (SCP)

Produsen tepung terigu hanya ada 4 perusahaan terletak di 5 kota di Indonesia, yaitu PT. Bogasari Flour Mills di Jakarta dan Surabaya, PT. Pangan Mas Inti Persada di Cilacap, PT. Sri Boga Raturaya di Semarang dan PT. PT Berdikari Sari Utama Flour Mills di Makassar. Industri tepung terigu sebagian besar menggunakan bahan baku gandum impor.

##### 4.1.1 Analisis Struktur Pasar

Analisis struktur pasar meliputi analisis deskripsi tentang pemanfaatan hasil produksi, jumlah lembaga perantara, penjualan produk dari produsen, fasilitas lembaga perantara, informasi pasar oleh produsen dan kebebasan dalam penjualan. Adapun analisis struktur pasar adalah sebagai berikut:

1. Pemanfaatan Hasil Produksi. Mengingat tepung terigu merupakan produk pabrikan maka hampir seluruh produksi pabrik dijual. Pemanfaatan tepung terigu oleh konsumen biasanya digunakan sebagai bahan baku atau penolong pembuatan makanan. Pengguna tepung terigu adalah rumah tangga, industri pengolahan makanan pabrikan dan industri rumah tangga

pengolahan makanan jajanan. Dengan demikian hampir seluruh produksi tepung terigu dikonsumsi oleh konsumen dan hanya sebagian dari produksi pabrik yang disimpan dalam waktu tertentu untuk menjaga stok.

2. Jumlah Lembaga Perantara. Tepung terigu dari pabrik kemudian dipasarkan pertamanya melalui lembaga perantara yang disebut dengan distributor. Kemudian dari distributor akan didistribusikan ke pedagang pengecer, dan oleh pedagang pengecer didistribusikan ke konsumen. Bagi konsumen besar tidak melalui lembaga perantara tersebut melainkan dapat langsung ke pabrik. Jumlah produsen tepung terigu sebanyak 4 perusahaan dan dikuasai oleh perusahaan besar. Jumlah distributor dan PAP meskipun tidak terlalu banyak tetapi menguasai pasokan di daerah konsumen. Di daerah produsen jumlah rantai distribusinya dapat lebih pendek karena dapat saja distributor berfungsi sebagai pedagang pengecer. Dibanding distributor, jumlah agen dan pedagang pengecer jauh lebih banyak baik di daerah produsen maupun konsumen.
3. Penjualan Produk dari Produsen. Pabrik sebagai produsen tepung terigu menjual produknya melalui distributor di setiap daerah. Biasanya pabrik menanggung biaya transport sampai di gudang distributor. Jumlah tepung terigu yang dikirim sesuai DO (*Delivery Order*) yang diminta pihak distributor. Selanjutnya distributor mendistribusikan tepung terigu ke agen dan pengecer. Di sentra konsumen distributor/PAP juga mengirimkan barang ke agen sesuai DO, dan selanjutnya pedagang pengecer mengambil atau memesan ke agen/distributor.
4. Fasilitas yang Dimiliki Lembaga Perantara. Pabrik melakukan fasilitas pemrosesan, pengemasan dalam kemasan (Sack - 25 kg) dan pendistribusian / transportasi ke seluruh distributor sesuai DO yang diminta. Untuk jangka waktu tertentu pabrik juga melakukan fasilitas penyimpanan/gudang. Untuk distribusi antar pulau, pabrik mempunyai fasilitas silo tepung terigu curah di pelabuhan. Dengan menggunakan truk, tepung diangkut menuju silo tepung terigu di pelabuhan, dari pelabuhan digunakan sarana transportasi kapal untuk mengangkut tepung terigu ke pulau lain. Kapal yang digunakan bisa milik produsen/pabrik, distributor, jasa ekspedisi dan atau jasa pelayaran. Untuk distribusi

melalui darat distributor umumnya menggunakan truk yang mengangkut tepung terigu dari pabrik ke gudang distributor. Truk yang digunakan bisa milik produsen/pabrik atau milik distributor atau jasa ekspedisi. Distributor juga melakukan pengemasan sehingga ia memiliki fasilitas pengemasan. Demikian juga dengan pengecer yang juga melakukan fasilitas pengemasan yang lebih kecil.

5. Informasi Pasar oleh Produsen. Pabrik atau produsen tepung terigu menguasai informasi harga dan stok secara terintegrasi sampai di tingkat distributor, sehingga harga tepung terigu sampai ke distributor ditentukan oleh produsen. Selanjutnya distributor memperoleh informasi harga dari pabrik dan sesama distributor dan menjual kepada agen dengan harga bersaing. Sedangkan pedagang pengecer menerima harga dari agen ditambah biaya transport dan margin dalam menentukan harga jual.
6. Kebebasan dalam Penjualan. Produsen bebas menjual kepada semua distributor sesuai DO yang diminta tanpa ikatan tertentu. Demikian juga distributor menjual secara bebas kepada para agen dan demikian seterusnya sampai di tingkat pengecer. Untuk merek tertentu PAP/distributor terkadang memiliki kesepakatan dengan produsen tertentu. Yaitu distributor hanya dapat menjual satu merek tepung terigu dari produsennya dan tidak diperbolehkan menjual merek lain. Namun demikian pedagang pengecer bebas membeli dan menjual merek apapun kepada konsumen akhir.

#### 4.1.2 Analisis Perilaku (*Conduct*) Pasar

Pada bagian ini diuraikan tentang perilaku pasar komoditas tepung terigu yang meliputi aspek pemasaran berkelompok antar pabrikan, perlakuan terhadap produk oleh produsen/pabrikan, kolusi antar lembaga pemasaran, perlakuan terhadap produk oleh lembaga perantara, diversifikasi produk oleh lembaga perantara berdasar kualitas, sistem pembelian produk oleh lembaga perantara, sistem penentuan harga antara produsen dan lembaga perantara, sistem pembayaran dari lembaga perantara ke produsen, kegiatan kontrak *farming* dan praktek tidak jujur.

1. Pemasaran Berkelompok Antar Pabrikan. Pemasaran komoditas tepung terigu tergolong sebagai barang/produk yang dialirkan/dipasarkan tanpa berkelompok antar produsen. Pemasaran dilakukan secara bebas oleh setiap produsen dengan cara dan strategi pemasaran dan distribusi masing-masing.
2. Perlakuan Terhadap Produk Oleh Produsen/Pabrikan. Perlakuan terhadap produk tepung terigu oleh produsen umumnya dilakukan berupa kegiatan pengemasan, bongkar muat serta pengangkutan atau pendistribusian. Perlakuan tersebut terjadi di Jawa Timur yang merupakan daerah produsen tepung terigu.
3. Kolusi Antar Lembaga Pemasaran. Kolusi antar lembaga perantara umumnya dijumpai antar distributor besar yang berdampak pada penentuan stok dan harga jual ke pengecer. Tetapi untuk wilayah Kalimantan Barat karena lembaga perantara yang bermain di produk tepung terigu tidak banyak, maka praktek kolusi tidak dijumpai.
4. Perlakuan Terhadap Produk oleh Lembaga Perantara. Seperti komoditas pabrikan lainnya, perlakuan terhadap produk tepung terigu oleh lembaga perantara pada pasca panen dan pemrosesan umumnya sama untuk setiap wilayah. Perlakuan terhadap produk umumnya meliputi pemecahan produk menjadi kemasan yang lebih kecil serta pendistribusian.
5. Diversifikasi Produk oleh Lembaga Perantara Berdasar Kualitas. Diversifikasi penjualan oleh lembaga perantara berdasarkan kualitas umumnya tidak dilakukan terhadap produk tepung terigu. Diversifikasi usaha yang dilakukan hanya diversifikasi volume atau kemasan dari produk yang didistribusikan.
6. Sistem Pembelian Produk dari Produsen. Sistem pembelian produk dari produsen umumnya berbeda untuk tiap wilayah. Umumnya pembelian dilakukan berdasarkan DO (*Delivery Order*) kepada produsen (bagi distributor yang memesan langsung ke produsen/pabrik) atau PAP dan kemudian produk pesanan dikirimkan sampai ke lokasi gudang penyimpanan distributor lokal.
7. Sistem Penentuan Harga Antara Produsen dan Lembaga Perantara. Sistem penentuan harga untuk produk tepung terigu umumnya ditentukan oleh produsen. Kemudian selanjutnya distributor menentukan harga secara independen dan biasanya harga penjualan oleh distributor setelah ditambahkan biaya-biaya yang dikeluarkan dan keuntungan untuk distributor.

8. Sistem Pembayaran dari Lembaga Perantara ke Produsen. Sistem pembayaran dari lembaga perantara ke produsen umumnya kontan meskipun bisa juga dilakukan secara tempo tergantung kesepakatan di antara mereka. Berdasarkan survey lapang, umumnya distributor memesan barang lalu memberi DP. Pelunasan dilakukan dalam tempo 1 minggu setelah barang diterima oleh distributor.
9. Kontrak Farming. Kegiatan kontrak farming (kemitraan antara produsen dengan lembaga perantara) umumnya tidak terjadi untuk komoditas tepung terigu.
10. Praktek Tidak Jujur. Praktek tidak jujur lembaga perantara umumnya tidak ada. Hal ini disebabkan para lembaga perantara mempunyai jaringan-jaringan perdagangan khusus, dimana proses komunikasi yang berkaitan dengan usaha mereka selalu terjalin dengan baik.

#### 4.2 Analisis Dampak Perubahan Tarif Bea Masuk

Terigu yang merupakan bahan baku non beras yang banyak dikonsumsi masyarakat, 85% bahan bakunya adalah gandum. Selama ini 100% kebutuhan akan gandum Indonesia diperoleh dari impor. Selain impor gandum sebagai bahan baku pembuatan terigu, Indonesia juga mengimpor tepung terigu walaupun tidak sebanyak akan impor gandum. *Share* akan impor gandum adalah 85 % dan 15% untuk impor tepung terigu. Dari tahun 2006,

tarif bea masuk atas impor gandum (HS 1001.90.19.00) sebesar 0%.

Dengan adanya program harmonisasi tarif bea masuk tahun 2005-2010, pada PMK No 241 tahun 2010, besaran tarif bea masuk atas impor gandum berubah menjadi 5%. Kenaikan ini menuai protes dari produsen tepung terigu yang menggunakan gandum impor sebagai bahan bakunya, sehingga melalui PMK No 13 tahun 2011 tarif bea masuk atas impor gandum dikembalikan menjadi 0%. Selama ini perbedaan tarif bea masuk antara gandum dan tepung terigu sebesar 5%. Untuk itu diperlukan tarif bea masuk yang optimum atas impor gandum dan tepung terigu yang 'menguntungkan' semua pihak baik pemerintah dalam hal ini memperoleh pendapatan dari instrumen fiskal dan juga tidak membebani produsen terigu dan importir tepung terigu.

Sebelum memasuki pembahasan terhadap tarif bea masuk yang optimum dan dampak kenaikan tarif bea masuk atas impor gandum dan tepung terigu, maka perlu dikemukakan terlebih dahulu di sini asumsi serta data-data yang digunakan dalam perhitungan. Simulasi dalam kajian ini berdasarkan pada asumsi bahwa :

1. Harga terigu lokal (yang dihasilkan oleh produsen terigu) sebesar Rp. 5.719/Kg (harga rata-rata dari Januari – Juni 2011);
2. Harga tepung terigu impor sebesar Rp. 3.625/Kg (harga rata-rata unit value Januari – Juni 2011);
3. *Share* terigu lokal 85 % dan *share* terigu impor 15%

Tabel 1 Struktur Biaya dalam Pembuatan Terigu

Cost Structures	%
Material Cost	85
Direct Labor Cost	0.3
FOH Cost	6.2
Operating Expenses	5.4
Financing Expenses	3.1
<b>Total Cost</b>	<b>100</b>

Dari data-data yang ada (hasil survey), dapat dihitung bahwa persentase kenaikan harga terigu adalah *share* gandum dalam pembuatan tepung terigu (85%) dikalikan dengan tarif bea masuk gandum yaitu 5%, sehingga diperoleh maksimum kenaikan harga tepung terigu adalah 4,25%. Oleh sebab itu, dapat dihitung elastisitas harga terigu secara umum adalah 4,25% dibagi dengan 5% yaitu

0,85 sehingga dapat dikatakan bahwa jika terjadi kenaikan tarif bea masuk 1 % atas impor gandum, maka maksimum harga tepung terigu akan naik sebesar 0,85% (dengan asumsi semua kenaikan harga dibebankan pada konsumen).

Simulasi perhitungan dilakukan terhadap 3 kemungkinan yaitu 1) tarif bea mas masuk atas impor gandum naik menjadi 5%, dan tarif bea

masuk atas impor terigu tetap 5%, 2) tarif bea masuk atas impor gandum sebesar 5% dan tarif bea masuk atas impor terigu turun menjadi 0% dan 3) tarif bea masuk atas impor gandum tetap 0% dan tarif bea masuk atas impor terigu naik menjadi 10%.

Dari hasil perhitungan, untuk kemungkinan 1 dimana tarif bea masuk atas impor gandum naik menjadi 5%, dan tarif bea masuk atas impor terigu tetap 5%, akan terjadi maksimum

kenaikan harga terigu sebesar 3,82%. Adapun untuk kemungkinan kedua yaitu tarif bea masuk atas impor gandum sebesar 5% dan tarif bea masuk atas impor terigu turun menjadi 0% dan kemungkinan ketiga dimana tarif bea masuk atas impor gandum tetap 0% dan tarif bea masuk atas impor terigu naik menjadi 10%, maka maksimum kenaikan harga terigu adalah 3,32 % dan 1,01 %, seperti terlihat pada tabel berikut:

Tabel 2 Simulasi Kenaikan Tarif Bea Masuk Terhadap Harga Terigu

	Tarif Bea Masuk (%)		Harga Terigu (Rp/Kg)		Rata-Rata	Kenaikan Terigu (%)
	Gandum	Terigu	Lokal	Impor		
Existing	0	5	5.719	3.625	5.405	0
Simulasi 1	5	5	5.962	3.625	5.611	3,82
Simulasi 2	5	0	5.962	3.444	5.584	3,32
Simulasi 3	0	10	5.719	3.806	5.432	0,50

Dampak dari perubahan tarif bea masuk atas impor gandum dan tepung terigu juga berdampak pada harga produk turunan yang menggunakan terigu sebagai bahan baku yaitu mi, biskuit dan roti. Dari hasil simulasi menunjukkan jika terjadi kenaikan tarif bea masuk gandum sebesar 5% dan tarif bea masuk terigu juga 5%, maksimum kenaikan harga untuk mi adalah 2,79 % dan untuk biskuit dan roti sebesar 3,44%. Jika tarif bea masuk gandum menjadi 5%

namun tarif bea masuk atas impor tepung terigu menjadi 0 % maka kenaikan maksimum produk mie adalah 2,42 % dan untuk biskuit dan roti adalah 2,99%.

Jika tarif bea masuk gandum tetap 0% namun bea masuk atas impor tepung terigu dinaikkan menjadi 10%, kenaikan maksimum untuk mie sebesar 0,37% dan untuk biskuit dan roti sebesar 0,45%.

Tabel 3 Simulasi Kenaikan Tarif Bea Masuk terhadap Produk Turunan

	Komposisi Terigu (%)			Kenaikan Harga Maksimum (%)			Harga Pasar (Rp)		
	Mie	Biskuit	Roti	Mie	Biskuit	Roti	Mie	Biskuit	Roti
Existing	73	90	90				2.000	5.000	5.000
Simulasi 1	73	90	90	2,79	3,44	3,44	2.056	5.172	5.172
Simulasi 2	73	90	90	2,42	2,99	2,99	2.048	5.149	5.149
Simulasi 3	73	90	90	0,37	0,45	0,45	2.007	5.023	5.023

Dari hasil perhitungan, dapat dikatakan bahwa kenaikan tarif bea masuk atas terigu impor tidak akan berdampak signifikan terhadap kenaikan harga rata-rata terigu di pasar domestik karena harga terigu lokal sudah mahal jika dibandingkan dengan harga terigu eks impor dan *share* terigu impor kecil. Disamping itu terigu impor bukan merupakan substitusi dari terigu lokal. Produsen tepung terigu di dalam negeri tidak perlu khawatir dengan adanya importasi tepung terigu karena *share* impor kecil dan bukan merupakan substitusi dari terigu lokal

### 4.3 Analisis Kebijakan

Intervensi pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan (regulasi) sering kali menjadi sumber menurunnya daya saing usaha. Regulasi tersebut dapat berupa regulasi yang menaikkan biaya usaha dan mengurangi efisiensi usaha, yang menciptakan insentif yang tidak wajar atau mensahkan perilaku anti persaingan, atau regulasi yang mendistorsi operasi pasar. Regulasi tersebut juga dapat berupa regulasi yang tidak jelas dan dapat memberikan berbagai penafsiran dari pejabat yang berbeda tergantung pada kemauan dan kepentingan pribadi pejabat tersebut.

Dalam era globalisasi saat ini, negara-negara di seluruh dunia telah mencoba untuk

membuka, mereformasi dan meliberalisasi perekonomiannya, mereka seringkali berfokus pada regulasi pemerintah yang terkadang merupakan warisan dari paham otoriter atau sosialis di masa lalu sebagai sumber masalah perekonomian dan daya saing. Guna meningkatnya kinerja perekonomian dan daya saingnya, negara tersebut telah melakukan deregulasi dan melembagakan sistem-sistem untuk melakukan kajian biaya-manfaat dan kajian analitis yang serupa terhadap usulan regulasi. Globalisasi ekonomi juga menjadikan deregulasi hal yang penting bagi negara-negara yang ikut serta dalam perjanjian perdagangan. Perjanjian-perjanjian tersebut mensyaratkan industri-industri dan usaha negara peserta untuk memperkuat persaingan internasional, baik di pasar dalam maupun luar negeri. Deregulasi, dan regulasi yang lebih baik apabila regulasi yang ada sudah sesuai, dalam menghilangkan penyebab utama ketidakefisienan usaha dan biaya yang tidak kompetitif yang ditimbulkan oleh pemerintah, dapat membantu usaha dalam negeri menjadi kompetitif di tingkat internasional.

Secara umum dampak suatu regulasi terhadap perekonomian seringkali dianggap menimbulkan biaya tinggi. Hal ini disebabkan oleh biaya yang harus ditanggung oleh sektor bisnis untuk mengurus administrasi maupun operasional bisnis. Biaya ini bisa berupa pengeluaran sejumlah uang untuk pengurusan administrasi atau kesempatan untuk memperoleh keuntungan yang tertunda akibat perusahaan belum mendapatkan perijinan atau sertifikat. Perolehan laba yang tertunda ini bisa kita sebut sebagai *opportunity cost* bagi perusahaan sebagai akibat dari pengurusan administrasi dan perijinan, yang secara nominal sangat sulit untuk mengukurnya. Masalah *high cost* ini dipertegas oleh Bank Dunia, dimana selama ini regulasi (peraturan perundang-undangan) dipandang sebagai kendala dalam menjalankan bisnis di negara-negara OECD. Hasil penelitian Bank Dunia dan *Letter of Intent* dengan IMF menyimpulkan perlunya *review* regulasi persaingan usaha tidak sehat dan ekonomi biaya tinggi di Indonesia, sehingga tahun 2001 diterbitkan *Manual Review Regulasi Indonesia* (MRRI) dan direvisi tahun 2003.

Demikian juga dampak yang dirasakan oleh perusahaan-perusahaan yang bergerak di sektor manufaktur seperti produsen tepung terigu dan produk-produk makanan berbasis tepung terigu yang menggunakan bahan dasar gandum, berdasarkan hasil wawancara dengan pelaku usaha di industri tepung terigu, regulasi di bidang hulu dan hilir dianggap dapat menghambat usaha mereka. Selain biaya

pengurusan administrasi dan perijinan serta *opportunity cost*, perusahaan-perusahaan tersebut juga mengeluarkan sejumlah biaya tertentu yang dirasa tidak perlu sebagai bagian dari biaya produksi. Kondisi ini pada akhirnya akan dibebankan kepada konsumen selaku pengguna produk akhir, yang tentunya akan mengurangi *welfare* konsumen tersebut.

Jika dilihat dari sisi penerimaan pemerintah, regulasi yang mengatur tarif tertentu yang berbeda untuk masing-masing komoditi tentu saja membawa dampak positif. Seperti halnya dari sisi penerimaan pemerintah. Yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah adalah besaran tarif untuk komoditi tertentu yang tidak menimbulkan dampak buruk masyarakat khususnya dan bagi perekonomian nasional secara umum.

Regulasi yang terkait dengan pangan dan barang konsumsi juga bisa digunakan oleh pemerintah sebagai alat kebijakan untuk melakukan perlindungan konsumen dan produsen domestik. Misalnya pemerintah mengenakan tarif tertentu kepada importir yang mengimpor bahan baku maupun bahan jadi pangan, sehingga masuknya barang impor tersebut tidak akan menyebabkan harga barang produksi dalam negeri tidak jatuh karena kelebihan pasokan (*over supply*). Dampak ini bisa kita sebutkan sebagai manfaat regulasi bagi produsen lokal. Dampak ini juga merupakan manfaat sosial yang sulit untuk diukur nominalnya, namun tentu saja memberikan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena regulasi bisa berdampak positif (bermanfaat) dan bisa berdampak negatif (menimbulkan biaya), maka perlu dikaji dampak mana yang lebih besar jika suatu peraturan atau regulasi diterapkan. Konsep *cost benefit analysis* atau analisis biaya manfaat sering digunakan untuk menguji kelayakan berbagai kebijakan atau regulasi, yakni dengan memperhitungkan dampak regulasi tersebut secara luas. Cara menganalisis biaya dan manfaat adalah dengan membandingkan total manfaat dengan total biaya (rasio biaya-manfaat). Untuk memperoleh besarnya biaya atau manfaat dari suatu kebijakan, terlebih dahulu kita mengidentifikasi dampak-dampak tersebut sebanyak mungkin.

Prinsip dasar yang harus dipahami oleh pembuat regulasi, agar regulasi baik dan bermanfaat, yaitu *Cost-Benefit (Cost Effectiveness)*. Setiap regulasi harus mempunyai manfaat yang lebih besar daripada biayanya. Jika *benefit* karena *benefit* ini tidak dapat ditentukan karena menyangkut dampak sosial dan dampak uang di masa mendatang, analisis bisa dilakukan dengan membandingkan ukuran

biaya (*cost*) dari masing-masing opsi, dimana opsi dengan biaya yang terkecil akan dipilih.

Dalam industri tepung terigu, kebijakan SNI melalui kewajiban fortifikasi untuk tepung terigu yang beredar menjadi polemik, selain itu terdapat inkonsistensi dalam penerapan kebijakan tersebut, dimana pemerintah mengeluarkan kebijakan dan kemudian mencabutnya, setelah itu pada akhirnya menerbitkan kembali kebijakan tersebut. Hal ini mengindikasikan adanya inkonsistensi dan tarik menarik kepentingan. Berdasarkan hal tersebut dilakukan analisis regulasi terhadap kebijakan fortifikasi tepung terigu.

#### 1) Tujuan Penerbitan Kebijakan Fortifikasi Tepung Terigu

Kewajiban fortifikasi dinyatakan dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 153/MPP/Kep/ 5/ 2001 tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu sebagai Bahan Makanan (SNI 01.3751-2000/ Rev.1995) dan revisinya. Selain itu, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 323/MPP/Kep/ 11/ 2001 tentang Penerapan Secara Wajib SNI Tepung Terigu sebagai Bahan Makanan (SNI 01.3751-2000/Rev.1995) dan revisinya.

Tujuan pemberlakuan SNI tepung terigu: melindungi masyarakat melalui mutu gizi tepung terigu yang telah menjadi bahan pokok masyarakat di samping beras. Ide awalnya, fortifikasi tepung terigu dilakukan lantaran bahan pangan ini merupakan makanan favorit setelah beras. Tanpa fortifikasi tepung terigu, akses masyarakat terutama yang miskin untuk mendapat makanan bergizi dan terjamin mutunya akan terancam. Pencabutan SNI tepung terigu akan berdampak terhadap mambanjirnya tepung terigu asalan yang tanpa kandungan gizi di pasar bebas. 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 rendahnya kualitas gizi pangan masyarakat Indonesia terutama pada anak-anak atau balita. Untuk mengantisipasi kekurangan gizi tersebut, Kementerian 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. 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. Berdasarkan kebijakan tersebut, tepung terigu sebagai bahan makanan adalah tepung yang dibuat dari biji gandum wajib memenuhi spesifikasi persyaratan sebagai berikut:

- a. Zat besi 60 ppm
- b. Seng 30 ppm
- c. Vitamin B1 (thiamine) 2,5 ppm
- d. Vitamin B2 (riboflavin) 4 ppm
- e. Asam folat 2 ppm

Ketentuan fortifikasi tersebut berlaku untuk tepung terigu yang digunakan untuk pembuatan makanan olahan lainnya dan atau untuk diperdagangkan. Tepung terigu yang diproduksi, diimpor dan diedarkan di Indonesia dalam kemasan kurang dari 500 kg atau 500 liter, wajib didaftarkan kepada Kementerian Kesehatan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dan tepung terigu ini wajib memenuhi ketentuan label dan Iklan pangan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

#### 2) Alasan Pencabutan Kebijakan Fortifikasi Tepung Terigu

Produk tepung terigu di dalam negeri tidak lagi dikenakan SNI Wajib dengan pertimbangan untuk mengendalikan harga terigu yang masih tinggi dan menyediakan waktu untuk menelaah kembali penggunaan zat kimia pada terigu. UU No 7 Tahun 1999 Tentang ketahanan pangan dalam pasal 45 ayat 2 mengharuskan pemerintah menjamin perwujudan ketahanan pangan baik jumlah, mutu, gizi, ragam, dan keterjangkauan harga.

Pemerintah mencabut SNI Wajib terigu melalui SK Menteri Perindustrian No 2 Tahun 2008. Pemerintah memiliki pertimbangan bahwa dengan membebaskan SNI terigu, importasi dari berbagai negara semakin mudah dan program pengendalian harga dapat berjalan efektif.

#### 3) Pemberlakuan Kembali Kebijakan Fortifikasi Tepung Terigu

Pemerintah memberlakukan kembali Standar Nasional Indonesia (SNI) tepung terigu. Dengan demikian tepung terigu kini wajib difortifikasi atau diberi tambahan zat gizi tertentu. Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 49/M-IND/PER/7/2008 tentang Perberlakuan SNI Tepung Terigu

Sebagai Bahan Makanan Secara Wajib. Badan Litbang Kemenperin menganalisa pengaruh panas (pemasakan) terhadap kadar fortifikasi dalam tepung terigu dipasaran. Dengan berbagai cara pemanasan (dibakar, digoreng, dan direbus/kukus), ternyata kadar vitamin B1 dan B2 yang hilang hanya 30-40 persen, sedang Fe, Zn dan Asam Folat relatif stabil. Dengan data ini makin diyakini (sesuai data dari negara lain) bahwa vitamin dan mineral dalam makanan yang difortifikasi tidak hilang/rusak total dalam pemasakan (sumber: Kementerian Perindustrian).

Berdasarkan telaahan, pencabutan wajib SNI tepung terigu bertentangan dengan Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pangan yang menyebutkan bahwa terhadap pangan tertentu yang diperdagangkan, Pemerintah dapat memberlakukan dan mewajibkan pemenuhan standar mutu pangan. Selanjutnya, pemerintah menetapkan persyaratan sertifikasi mutu pangan yang diperdagangkan secara bertahap berdasarkan jenis pangan dengan memperhatikan kesiapan dan kebutuhan sistem pangan.

Selain itu, pemerintah harus memberlakukan SNI wajib terigu untuk menjamin keamanan pangan bagi konsumen. Pertimbangan pemerintah mencabut SNI wajib guna stabilisasi harga dinilai tidak tepat karena produsen hanya mengeluarkan +/- Rp 15/Kg untuk biaya fortifikasi (sumber: APTINDO). Dengan tidak diberlakukannya SNI wajib, terigu impor berpotensi berkualitas buruk dan dapat merugikan konsumen.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 Kesimpulan

1. Analisis struktur pasar menunjukkan hasil sebagai berikut: a) produksi dari komoditas yang diteliti berpusat di wilayah Pulau Jawa dan Sulawesi; b) produksi komoditas yang diteliti relatif kurang berkembang di luar Pulau Jawa; c) Industri tepung terigu cenderung berbentuk struktur pasar oligopoli karena lebih banyak diusahakan oleh industri manufaktur yang menguasai hulu sampai hilir. Analisis perilaku pasar menunjukkan bahwa tata niaga komoditas tepung terigu mengakibatkan kesenjangan harga yang rendah dari produsen sampai ke konsumen.
2. Jika tarif bea masuk atas impor gandum naik menjadi 5%, dan tarif bea masuk atas impor terigu tetap 5%, akan terjadi maksimum kenaikan harga terigu sebesar 3,82% dan menyebabkan maksimum

kenaikan harga untuk mi adalah 2,79% dan untuk biskuit dan roti sebesar 3,44%. Adapun jika tarif bea masuk atas impor gandum sebesar 5% dan tarif bea masuk atas impor terigu turun menjadi 0%, maka maksimum kenaikan harga terigu adalah 3,32% dan dampak maksimum terhadap perubahan harga produk mie adalah 2,42% dan untuk biskuit dan roti adalah 2,99%.

3. Sedangkan jika tarif bea masuk atas impor gandum tetap 0% dan tarif bea masuk atas impor terigu naik menjadi 10%, maka kenaikan maksimum harga terigu sebesar 0,5% dan maksimum kenaikan adalah 0,37% untuk mi dan 0,45% untuk biskuit dan roti.
4. Kenaikan tarif bea masuk atas terigu impor tidak akan berdampak signifikan terhadap kenaikan harga rata-rata terigu di pasar domestik karena harga terigu lokal sudah mahal jika dibandingkan dengan harga terigu eks impor dan share terigu impor kecil serta bukan substitusi terigu lokal.
5. Berdasarkan telaahan, pencabutan wajib SNI tepung terigu bertentangan dengan Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pangan yang menyebutkan bahwa terhadap pangan tertentu yang diperdagangkan, pemerintah dapat memberlakukan dan mewajibkan pemenuhan standar mutu pangan. Selanjutnya, pemerintah menetapkan persyaratan sertifikasi mutu pangan yang diperdagangkan secara bertahap berdasarkan jenis pangan dengan memperhatikan kesiapan dan kebutuhan sistem pangan.

Pemerintah harus memberlakukan SNI wajib terigu untuk menjamin keamanan pangan bagi konsumen. Pertimbangan pemerintah mencabut SNI wajib guna stabilisasi harga dinilai tidak tepat karena produsen hanya mengeluarkan +/- Rp 15/Kg untuk biaya fortifikasi (sumber: APTINDO). Dengan tidak diberlakukannya SNI wajib, terigu impor berpotensi berkualitas buruk dan dapat merugikan konsumen.

### 5.2 Rekomendasi

1. Pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan penghapusan lisensi impor agar meningkatkan persaingan dalam industri dan perlahan mengikis kekuatan monopoli yang dimiliki produsen besar (*incumbent*). Pemerintah perlu melakukan intervensi, agar struktur industri yang ada saat ini dapat lebih kompetitif sehingga tidak ada

- lagi segelintir produsen yang dapat berperan sebagai *price setter*.
2. Diperlukan kajian lebih lanjut untuk melihat apakah terigu impor ini merupakan substitusi terigu lokal dan seberapa besar elastisitas untuk substitusi tersebut serta bagaimana dampaknya terhadap pengguna akhir tepung terigu yaitu industri makanan.
  3. Pemerintah harus tetap memberlakukan SNI wajib terigu dan kebijakan fortifikasi untuk menjamin keamanan pangan bagi konsumen.
  4. Perlunya *enforcement* kebijakan SNI wajib yang tegas terhadap terigu impor yang beredar di konsumen.

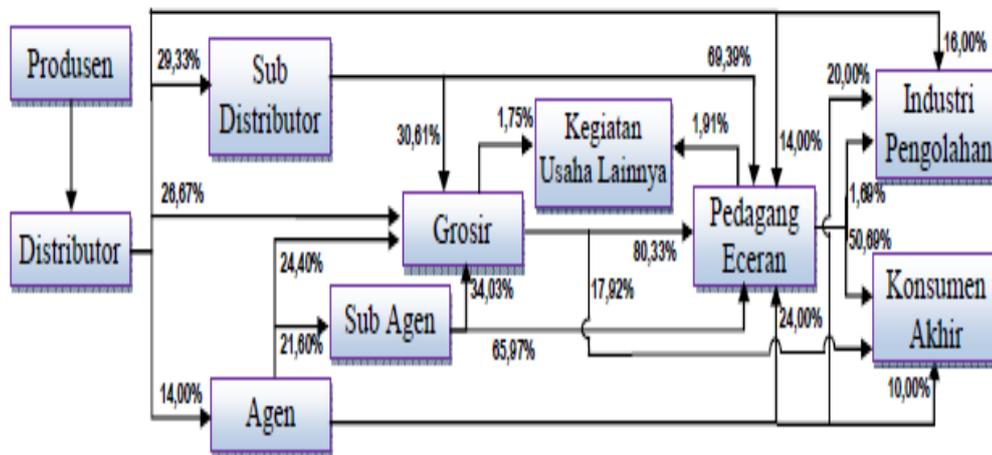
Koran Jakarta. 2011. \_ .<http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=3D45534>. Diakses 4 Mei 2011

### DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous. 2009. \*Ciri-ciri Pasar Monopoli. \*  
<http://tutoriaikuliaah.blogspot.com/>. Diakses 4 Mei 2011.
- Anonymous. 2010\*. Struktur Pasar\*.  
<http://indah11108009.wordpress.com/>.  
Diakses 4 Mei 2011.
- Anonymous. 2011. \*Bentuk Struktur Pasar Konsumen Persaingan Sempurna Monopolistik, Oligopoli, Monopoli\*.  
<http://organisasi.org/>. Diakses 4 Mei 2011.
- Anonymous. 2011. \*Dominasi Tepung Terigu\*. <http://www.antaranews.com/>  
Diakses 4 Mei 2011.
- Anonymous. 2011  
[http://www.ilmuku.com/file.php/1/Simulasi/mp\\_302/materi1.html](http://www.ilmuku.com/file.php/1/Simulasi/mp_302/materi1.html).
- Anonymous.1995. \*Ekonomi Politik Industri Tepung Terigu\*.  
<http://119.235.17.66/berita-detail.php?id=3D46375>. Diakses 4 Mei 2011.
- Bogasari Consumer Service. 2011.\*Seputar Tepung Terigu.\*  
<http://www.bogasari.com/about/>. Diakses 4 Mei 2011.
- Gondotirto, Budiyanto Karlan, *The Wheat Flour market : Progress and Problem*: Asosiasi pengusaha Industri Pangan, 2011.
- Ikhsanudin, A. 2010. \*Laporan Di PT.Indofood Sukses Makmur Tbk. Bogasari Flour Mills Divisi Tanjung Priok, Jakarta Utara (Proses Produksi Tepung Terigu)\*. Program Studi DIII Teknologi Hasil Pertanian, Fakultas Pertanian Universitas Sebelas Maret : Surakarta.

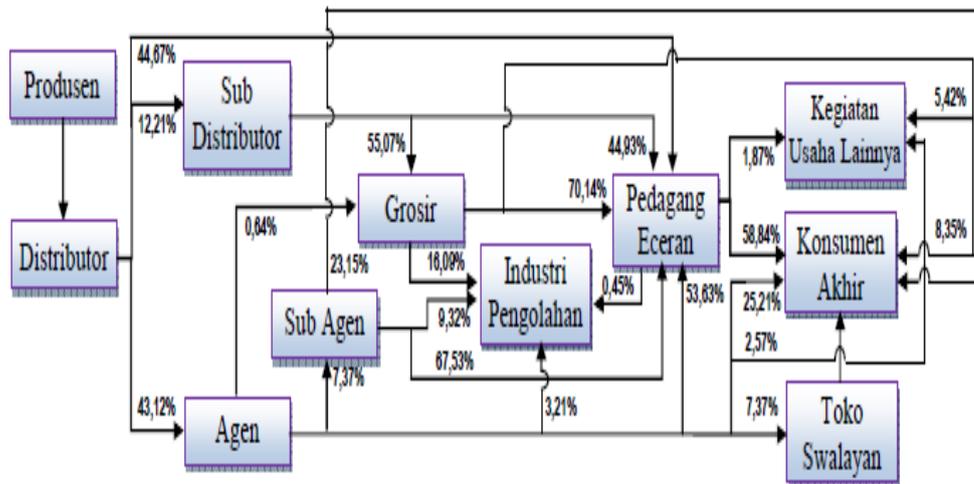
**Lampiran 1. Pola Distribusi Tepung Terigu**

	<p>Jawa Tengah</p>	<p>Pola I: Distributor →Pedagang Eceran →Konsumen Akhir/Industri Pengolahan/Kegiatan Usaha Lain</p> <p>Pola II Distributor →Grosir →Konsumen Akhir/Kegiatan Usaha Lainnya</p> <p>Pola III: Distributor →Agen →Konsumen Akhir/Industri Pengolahan</p> <p>Pola distribusi perdagangan yang terpanjang :</p> <p>Pola IV: Distributor →Agen →Sub Agen →Grosir →Pedagang Eceran →Konsumen Akhir/Industri Pengolahan/KegiatanUsaha Lainnya</p>
--	--------------------	--



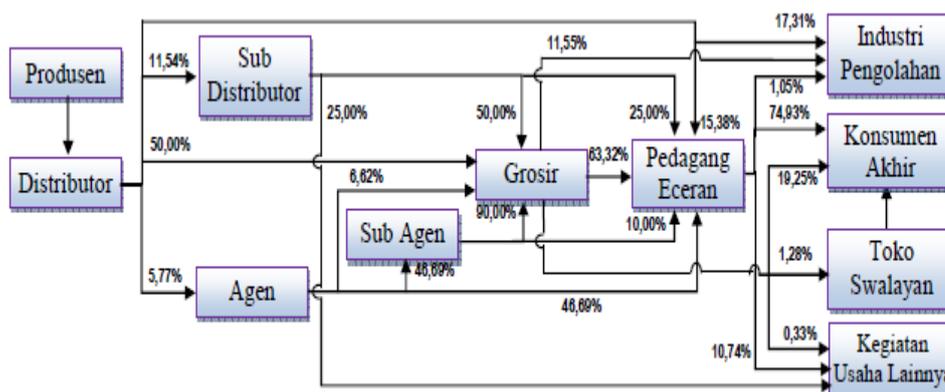
Pola Distribusi Tepung Terigu di Jawa Tengah

	<p>Jawa Timur</p>	<p>Pola distribusi perdagangan yang terpendek:</p> <p>Pola I: Distributor →Pedagang eceran →Konsumen Akhir/Industri Pengolahan/Kegiatan Usaha Lainnya.</p> <p>Pola distribusi perdagangan yang terpanjang:</p> <p>Pola II: Distributor →Sub Distributor →Grosir →Pedagang eceran →Konsumen Akhir</p> <p>Pola III: Distributor →Agen →Grosir →Pedagang eceran →Konsumen Akhir</p>
--	-------------------	--



Pola Distribusi Tepung Terigu di Jawa Timur

Sulawesi Selatan	<p>Pola distribusi perdagangan yang terpendek:</p> <p>Pola I: Distributor → Pedagang Eceran → Konsumen Akhir/Industri Pengolahan/Kegiatan Usaha Lainnya.</p> <p>Pola II: Distributor → Grosir → Konsumen Akhir/Industri Pengolahan/Kegiatan Usaha Lainnya.</p> <p>Pola distribusi perdagangan yang terpanjang:</p> <p>Pola III: Distributor → Agen → Sub Agen → Grosir → Super Market → Konsumen Akhir.</p> <p>Pola IV: Distributor → Agen → Sub Agen → Grosir → Pedagang Eceran → Konsumen Akhir/Industri Pengolahan/Kegiatan Usaha Lainnya</p>
------------------	--



Pola Distribusi Tepung Terigu di Sulawesi Selatan

Lampiran 2. Analisis Struktur Pasar (*Market Structure*) Komoditi Tepung Terigu

Komoditas	Pemanfaatan Hasil Produksi	Jumlah Lembaga Perantara	Penjualan Produk Dari Produsen	Fasilitas Lembaga Perantara	Informasi Pasar Oleh Produsen	Kebebasan Dalam Penjualan
Jateng	Konsumen RT maupun industri pengolahan makanan sebagai bahan baku atau bahan penolong pembuatan makanan	Pabrik sebagai produsen tepung terigu terbatas jumlahnya, distributor/P AP lebih sedikit dari pada agen atau pedagang pengecer.	Pabrik menjual sesuai DO kepada distributor, distributor kepada agen dan pengecer	Distributor juga memiliki fasilitas penyimpanan, pendistribusian. Sedangkan pedagang pengecer melakukan fungsi penyimpanan dan pengemasan	Produsen/pabrik menguasai informasi harga dan stok	Produsen bebas menjual produk kesemua daerah sesuai DO (tanpa ada ikatan)
Jatim	Konsumen RT maupun industri pengolahan makanan sebagai bahan baku atau bahan penolong pembuatan makanan	Pabrik sebagai produsen tepung terigu terbatas jumlahnya, distributor/P AP lebih sedikit dari pada agen atau pedagang pengecer.	Pabrik menjual sesuai DO kepada distributor, distributor kepada agen dan pengecer	Distributor juga memiliki fasilitas penyimpanan, pendistribusian. Sedangkan pedagang pengecer melakukan fungsi penyimpanan dan pengemasan	Produsen/pabrik menguasai informasi harga dan stok	Produsen bebas menjual produk kesemua daerah sesuai DO (tanpa ada ikatan)
Sulsel	Sebagian besar dikonsumsi oleh perusahaan makanan (seperti Indofood & Wings Food) selain itu juga dikonsumsi langsung oleh rumah tangga sebagai bahan baku makanan	Ada 3 Pedagang Antar Pulau (PAP) yaitu PT. Putra Dua, PT. Benteng Baru dan PT. Padi Mas, banyak pedagang pengecer.	Diantar oleh pabrik ke PAP/distributor, kemudian distributor mengantar ke pedagang pengecer	Distributor memiliki fasilitas penyimpanan, pengantongan, dan pendistribusian. Sedangkan pedagang pengecer melakukan fungsi penyimpanan dan pengemasan	Konsumen memperoleh informasi harga eceran relatif mudah dari media seperti koran daerah	Produsen bebas menjual produk kesemua daerah sesuai DO (tanpa ada ikatan). Distributor hanya dapat menjual merk tepung terigu dari pabrik PT. Berdikari

**Lampiran 3. Perilaku (*Conduct*) Pasar Komoditas Tepung Terigu**

<b>Uraian</b>	<b>Jateng</b>	<b>Jatim</b>	<b>Sulsel</b>
1.Pemasaran berkelompok antar pabrikan	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada
2.Perlakuan thd produk oleh produsen/pabrikan	Bongkar muat dan transportasi, Pengeringan, penggilingan, kemasan	Bongkar muat dan transportasi, Pengeringan, penggilingan, kemasan	Bongkar muat dan transportasi, Pengeringan, penggil
3.Kolusi antar lembaga pemasaran	Produsen-distributor	Produsen-distributor	Antar produsen dalam menentukan harga pabrik.
4.Perlakuan thd produk oleh lembaga perantara	Pemecahan dan pengemasan ke jumlah yg lebih kecil, pendistribusian	Pengemasan ke jumlah yg lebih kecil, pendistribusian	Pendsitribusian dan pengemasan ke jumlah yg lebih kecil.
5.Diversifikasi produk oleh lembaga perantara berdasar kualitas	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada
6.Sistem pembelian produk oleh lembaga perantara	DO langsung ke produsen	DO langsung ke produsen	DO langsung ke produsen
7.Sistem penentuan harga antara produsen dan lembaga perantara	Harga ditentukan produsen dan lembaga perantara	Harga ditentukan produsen dan lembaga perantara	Harga standar pabrik ditentukan produsen & harga pedagang besar ditentukan masing-masing oleh distributor.
8.Sistem pembayaran dari lembaga perantara ke produsen	Dp, barang diantar dibayar tunai atau tempo 1 minggu	Dp, barang diantar tempo 1 minggu	Uang muka, barang diantar dibayar tunai
9.Kegiatan kontrak farming	Ada; petani-produsen	Tidak ada	Tidak ada
10.Praktek tidak jujur	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada