

Sistem Pasar Gandum Dalam Negeri: Terbentuknya Monopoli Perdagangan Tepung Terigu di Indonesia, 1970-1980

DIAN OCTAVIANI

Alumni Sarjana Sejarah, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

Email: dianoctaviani971@gmail.com

Abstract

This article discusses the formation of a wheat trade monopoly in Indonesia during the New Order era. This study focuses on the role of Badan Urusan Logistik, the government, and Chinese-Indonesian conglomerates, particularly the Salim Group. This study also examines food policies, exclusive rights, and large subsidies that provided hidden benefits to Bogasari. In this context, the dynamics of Soeharto's relationship with Liem Sioe Liong, the rivalry between Bogasari and PT. Prima, the wheat flour distribution system, and government-controlled pricing are among the topics discussed. This study is a historical research that utilizes primary sources from Kompas newspapers and national archives. In addition, this study also utilizes secondary sources from books, articles, and theses to provide background information on the wheat trade monopoly in Indonesia. Based on the study, it was concluded that the wheat monopoly not only had an impact on the food economy structure but also strengthened the Salim Group's vertical integration in wheat-based industries (instant noodles, biscuits, and retail). This study confirms that the New Order's food policy created a pattern of import dependency, increased the role of conglomerates, and formed a food-related economic-political system characterized by collusion, corruption, and nepotism.

Keywords:

monopoly;
Bulog;
Bogasari;
wheat; New
Order

Abstrak

Artikel ini membahas terbentuknya monopoli perdagangan gandum di Indonesia pada masa orde Baru. Penelitian ini fokus pada peran Badan Urusan Logistik, pemerintah, dan konglomerat Tionghoa-Indonesia, khususnya Salim Grup. Penelitian ini juga melihat kebijakan pangan, hak eksklusif, dan subsidi besar yang memberikan keuntungan tersembunyi bagi Bogasari. Dalam konteks ini dinamika hubungan Soeharto dengan Liem Sioe Liong, rivalitas antara Bogasari dan PT. Prima, sistem distribusi tepung terigu, dan penetapan harga yang dikendalikan pemerintah menjadi salah satu pokok pembahasan. Penelitian ini merupakan sebuah penelitian sejarah yang memanfaatkan sumber utamanya dari surat kabar Kompas dan arsip nasional. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan sumber-sumber sekunder dari buku, artikel, dan skripsi untuk memberikan latar belakang monopoli perdagangan gandum di Indonesia. Berdasarkan kajian yang dilakukan, diperoleh kesimpulan bahwa monopoli gandum bukan hanya berdampak pada struktur ekonomi pangan, tetapi juga memperkuat integrasi vertikal Salim grup dalam industri berbasis gandum

Kata Kunci:

monopoli;
Bulog;
Bogasari;
gandum;
Orde Baru

(mie instan, biskuit, hingga ritel). Penelitian ini menegaskan bahwa kebijakan pangan orde Baru membentuk sebuah pola ketergantungan impor, memperbesar peran konglomerat, dan membentuk sistem ekonomi-politik pangan yang berkaitan dengan kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Pendahuluan

Jual beli barang dan jasa terkait pangan yang dilakukan Bulog bermula dari kebijakan pangan Pemerintah Orde Baru yang mengutamakan penjualan barang pangan kepada masyarakat umum dengan harga yang wajar dan didukung dengan subsidi. Subsidi bahan pangan yang dilakukan Bulog pada akhirnya berubah menjadi praktik monopoli. Pemberian hak monopoli kepada Bulog merupakan bagian dari strategi pemerintah Orde Baru untuk menstabilkan harga pangan dan mengendalikan stok pangan nasional (Siradj, 1992; Ali, 1995).

Monopoli Bulog dilakukan dalam pengadaan beras, gula pasir, dan tepung terigu. Menurut Soemitro Djojohadikusumo, terdapat beberapa perbedaan dalam pengadaan tender (Djojohadikusumo, 1972:113). Pasalnya, Bulog memberikan monopoli eksklusif atau derivatif terhadap ketiga jenis produk pangan kepada Salim Group, terutama kepada PT. Bogasari Flour Mills (Iskandar & Witnoputri, 2005), dalam hal pembuatan tepung terigu (*Panji Masyarakat*, 10 November 1997: 86).

Ditunjuknya PT. Bogasari Flour Mills secara eksklusif oleh Bulog merupakan hasil dari hubungan politik antara perusahaan dan pemerintah. Menurut *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF), Bulog hanya menjalankan kegiatan yang berhubungan dengan pekerjaan di atas kertas. Padahal, secara hukum Bulog bertanggung jawab sebagai pihak yang menangani impor tepung terigu (Dominy, 2003: 12). Berdasarkan survei tersebut, Salim Group berhasil menjadi salah satu perusahaan terkemuka dalam industri tepung terigu di Indonesia dan menunjukkan adanya subsidi tersembunyi dalam industri tepung terigu.

Tidak mengherankan banyak kajian ilmiah yang telah dilakukan terhadap eksistensi PT. Bogasari dan Grup Salim sebagai kelompok dominan dalam ekonomi gandum di Indonesia (Snape, 1999: 592), seperti kajian Suzi Frazer Dominy, Muhammad Rafi Soemantri, dan Muhammad Erwin Zulkarnain. Kajian-kajian itu menekankan pada aspek ekonomi politik pada masa Orde Baru, ketika kekuasaan sebuah rezim yang direpresentasikan oleh para elitnya terlibat dalam hubungan saling menguntungkan dengan kepentingan ekonomi dalam bisnis gandum (*Business Week*, 28 September 1998).

Dalam konteks ini, berbagai aspek penyalahgunaan kekuasaan, kolusi, dan korupsi yang berkaitan dengan bisnis gandum mendapat perhatian yang

besar. Adanya perhatian yang besar pada aspek ekonomi politik pada masa Orde Baru itu, ternyata tidak diikuti oleh pembahasan tentang konteks historis dari proses terbentuknya struktur dan sistem ekonomi gandum di Indonesia. Oleh karena itu, menarik untuk diketahui bagaimana terbentuknya struktur di dalam perdagangan gandum di pasar dalam negeri. Tulisan ini menjelaskan terbentuknya monopoli di dalam perdagangan gandum di Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dan bagaimana keterlibatan pemerintahan dalam mengontrol penyaluran serta harga jual tepung terigu. Penelitian ini menggunakan metode penelitian sejarah. Sumber yang digunakan berupa arsip resmi pemerintah Indonesia, buku, artikel, dan foto yang akan memberikan kekayaan data kuantitatif dan kualitatif.

Terbentuknya Monopoli Perdagangan Gandum di Indonesia

Perdagangan gandum di Indonesia tidak terlepas dari kedekatan antara Soeharto dengan para konglomerat Tionghoa Indonesia. Konglomerat-konglomerat tersebut sering disebut cukong yaitu orang Tionghoa Indonesia yang memiliki akses terhadap modal, kemampuan manajerial, memiliki keahlian teknologi, dan tentunya memiliki kemampuan untuk mengembangkan bisnis. Dalam mengembangkan usahanya para cukong tidak lupa untuk terus menjalin hubungan dengan para penguasa, karena mereka membutuhkan perlindungan, kemudahan dalam urusan birokrasi, dan kesempatan untuk berbisnis di Indonesia. Imbalan dari perlindungan yang diberikan oleh pemerintah kepada para cukong adalah memberikan sebagian keuntungan yang diperoleh (Suryadinata, 2008: XIII).

Pada masa pemerintahan Soeharto cukong yang paling terkenal memiliki kedekatan dengan Soeharto adalah Liem Sioe Liong. Liem merupakan cukong yang memiliki bisnis di bidang penggilingan gandum, semen, perkapalan, asuransi, perbankan, real estate, konstruksi baja, dan pertambangan batu bara. Namun, dari sekian banyak bisnisnya, bisnis penggilingan gandum merupakan bisnis yang mengantarkannya pada puncak kejayaan.

Berangkat dari kedekatan tersebut, pada akhir tahun 1960-an Liem mampu mendirikan sebuah konglomerasi bisnis raksasa yang dikenal dengan nama Salim grup (McVey, 1997). Hal ini membuktikan bahwa dirinya merupakan pengusaha ulung dan mampu menjadi cukong utama Soeharto yang berperan sebagai donatur dana utama yang diberikan perlindungan oleh pemimpin kuat dalam bidang politik dan militer (Rock, 2003:14). Hal tersebut mampu mendorong Liem menjadi cukong luar biasa dan menjadi tangan kanan Soeharto dalam urusan uang dan mencangkokkan pebisnis Tionghoa lainnya untuk mendapat tempat di lingkaran Soeharto (Jenkins, 1986).

Hubungan Soeharto dan Liem sudah terjalin ketika Soeharto masih aktif dalam militer dan menjadi semakin dekat ketika terjadi peralihan kekuasaan

dari Soekarno ke Soeharto. Di tambah pada waktu itu Liem sering berkunjung ke Istana untuk meminta pertimbangan ke Soeharto terkait bisnisnya. Liem Sioe Liong mengatakan “Pak, saya inikan orang kerja. Mau kerja untuk rakyat, lalu apa yang harus saya lakukan?” (Borsuk & Chng, 2016: 174). Sehingga Soeharto berkesimpulan bahwa dia (Liem Sioe Liong) ingin bekerja tetapi tidak tahu apa yang harus dikerjakan. Percakapan tersebut, menjadi awal dari pembangunan pabrik penggilingan gandum yang pada akhirnya dinamakan PT. Bogasari Flour Mills. Sejak awal sudah jelas manfaat apa yang bisa diraup Soeharto dari pembangunan Bogasari. Seiring berjalannya waktu kesepakatan tersebut dibuktikan dengan pemberian keuntungan sebesar 26 persen kepada Yayasan Harapan Kita dan Yayasan Dharma Putra (Dieleman, 2007: 47).

Sebelum pembukaan Bogasari secara resmi, pemerintah telah memberlakukan peraturan-peraturan untuk menjaga agar pabrik tersebut menjadi lebih dominan dan memastikan kontrol monopoli badan urusan logistik (BULOG) atas bisnis tepung terigu (Manguno & Witcher, 23 November 1981). Badan ini menjadi importir tunggal dan penjual tunggal untuk perdagangan partai besar tepung. Sementara, Bogasari mendapatkan hak untuk menggiling seluruh tepung yang dijual di pasar-pasar besar Jawa dan Sumatera yang dihuni 80 persen penduduk Indonesia, dan menerima uang komisi untuk setiap tonnya dari Bulog.

Untuk menjamin dominasi Bulog dan profitabilitas Bogasari, pemerintah Indonesia melarang pihak lain untuk mengimpor gandum (Brown, 2004: 385). Sistem ini benar-benar memungkinkan Bogasari dan Soeharto menegaskan bahwa secara teknis Bogasari bukan monopoli (*Kompas*, 25 September 1995), tetapi sebagaimana yang disampaikan Soeharto pada tahun 1995 “seperti penjahit yang menerima kain dari pelanggan dan mendapatkan bayaran karena membuatnya menjadi baju (Al-Fadhat, 2019: 181).”

Pada 29 November 1971 saat diresmikannya pabrik Bogasari di Tanjung Priok, Soeharto berpidato bahwa kredit PMDN (pembiayaan yang diberikan untuk mendukung Penanaman Modal Dalam Negeri) harus dikembangkan dan masyarakat dihimbau untuk menggunakan produk dalam negeri. Soeharto juga mengatakan adanya kredit PMDN bertujuan untuk menciptakan produk yang dapat dijangkau oleh rakyat kecil (Borsuk & Chng, 2016: 300). Bertepatan dengan peresmian pabrik tersebut, Sudwikatmono sebagai perwakilan Bogasari mengatakan bahwa berdirinya pabrik tepung terigu akan menghemat devisa sekitar US\$3,3 juta per tahun (USDA, 1997) dan ekspor produk sampingannya akan mendatangkan devisa negara sebesar US\$2 juta per tahun (*Kompas*, 30 November 1971).

Selain menjahit (Bogasari hanya menggiling biji gandum), Bogasari juga memainkan peran penting dalam pembelian bahan mentah. Sementara Bulog sangat bergantung pada Yap dalam pembuatan kontrak-kontrak bagi

pembelian gandum yang dilakukan oleh Indonesia (Habir, 1993: 171). Hal ini memberikan Salim grup sebuah fondasi hubungan yang erat dengan Bulog dan mengingat dukungan kuat Soeharto kepada Bulog, menegaskan bahwa posisi Salim grup sangat kuat dan terpercaya sebagai mitra Presiden (Robinson, 1978: 31). Pada tahun 1999 dua akademisi yaitu Jeremy Mulholland dan Ken Thomas mengatakan mengenai arti monopoli bagi pabrik tepung.

“Monopoli itu membantu mempercepat pertumbuhan Salim grup... ekspansi mencengangkan grup dan pertumbuhannya dalam banyak industri tak terkait dari perkapalan hingga perbankan, semuanya dimulai dari tepung. Sejak 1969 anak perusahaan Salim, Bogasari memonopoli impor, penggilingan, dan distribusi gandum. Ia menjadi produsen tepung gandum terbesar di Indonesia dan menjadi salah satu produsen dan eksportir mi instan terbesar di dunia. Bogasari mencapai puncak gemilang ini berkat dukungan Bulog. Sebagai imbalannya Salim grup menjadi salah satu pendukung swasta paling kuat pertumbuhan ekonomi tinggi pemerintahan Soeharto” (Mulholland & Thomas, 1999).

Persaingan dan Keterpinggiran PT.Prima

Hak eksklusif yang diberikan oleh Bulog kepada Bogasari dan PT. PP Berdikari membuat dua perusahaan tersebut memiliki hak istimewa dalam pengadaan tepung terigu di Indonesia (ISEI, 1990: 2). Monopoli yang terjadi di dalam industri tepung terigu memiliki nilai negatif, karena monopoli tepung terigu menghasilkan masalah yang berkaitan dengan efisiensi dan ketidakadilan (Elson, 2001: 252). Akibatnya, sekelompok elit penguasa dapat mengendalikan Bogasari Flour Mills sebagai industri penggilingan gandum (*Kompas*, 12 Agustus 1995).

Sekalipun pemerintah telah mengeluarkan peraturan-peraturan baru bagi industri penggilingan gandum, namun peraturan tersebut hanya dapat dimanfaatkan oleh kelompok tertentu, sehingga industri ini mampu menjadi sumber penghasilan yang besar bagi pemiliknya. Pendapat ini didukung oleh dua faktor. Pertama, karena adanya hak eksklusif yang mendasari penguasaannya. Kedua, telah tercipta industri dari hulu ke hilir dengan pemilik yang sama membangun perusahaan berbasis tepung terigu, seperti mie instan dan biskuit, serta terdapat gerobak dorong yang menjual roti.

Bulog menunjuk PT. Bogasari Flour Mills sebagai tempat penggilingan gandum impor (*Panji Masyarakat*, “Pasar Kian Menentukan”, 1997: 86). PT. Bogasari ditunjuk oleh Bulog secara langsung tanpa melalui tender terbuka. Hal itu menunjukkan bahwa sektor tepung terigu memiliki aspek monopoli derivatif di dalamnya. Pemberian monopoli derivatif menuai banyak kritik dari masyarakat, karena berpotensi meningkatkan faktor eksklusivitas dan mata rantai pengadaan pangan.

Menurut *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF), Bulog hanya berperan sebagai pelaku di atas kertas, meskipun pada kenyataannya pemerintah telah menunjuknya sebagai pihak yang bertanggung jawab atas pengadaan tepung terigu di Indonesia (*Kompas*, 12 Maret 1995). Hasil riset INDEF mengindikasikan bahwa Salim grup memainkan peran yang sangat penting dalam semua aspek pengadaan impor, termasuk pengapalan, pengolahan, pemasaran, dan pemakaiannya.

Hasil riset INDEF menunjukkan bahwa ada subsidi terselubung dalam perniagaan tepung terigu. Menurut INDEF harga impor biji gandum bernilai Rp.418 per kg, tetapi harga biji gandum yang diserahkan kepada Bogasari menjadi Rp.141 per kg. Praktik tersebut menunjukkan bahwa ada selisih harga sebesar Rp.277 per kg. Jadi total subsidi yang dikeluarkan oleh pemerintah sebesar Rp.760 miliar dari 2,7 juta ton gandum yang diimpor.

Bogasari menerima gandum dari Bulog dengan harga jauh di bawah pasaran dunia senilai US\$82,48 per ton, sedangkan harga asli gandum di pasar dunia senilai US\$150 per ton (Mobarak & Purbasari, 2006: 8). Hal ini telah menunjukkan bahwa Bulog telah memberikan hak monopoli kepada Bogasari. Hak monopoli memungkinkan Bogasari membebankan margin penggilingan yang setara dengan 22 persen dari harga gandum dunia dan Bogasari mampu menguasai secara signifikan pangsa pasar mie instan (Aditjondro, 1998).

Keberhasilan Bogasari menjadi mesin uang bagi pemerintah dan pemiliknya juga didukung oleh ekspansi secara vertikal dengan perusahaannya dari hulu ke hilir. Dari ekspansi vertikal yang sengaja dibangun oleh Bogasari mampu memperluas pangsa pasarnya (Sato, 1993: 436). Misalkan dalam industri mie instan, Salim grup mampu menguasai 90 persen pangsa pasar. Mereka menggunakan tepung terigu yang digiling sendiri, menggunakan minyak sawit milik perkebunan Salim grup sebagai bahan baku mie instan, dijual di supermarket milik Salim grup dan diiklankan di televisi milik Salim grup (Samphantharak, 2019: 135).

Dominasi Salim grup tidak hanya dilakukan secara vertikal, dalam usaha mendominasi pasar Salim grup juga melakukan integrasi secara horizontal. Salim grup mengintegrasikan sejumlah perusahaan ke dalam grup bisnisnya dengan cara perusahaan tersebut akan dimerger, akuisisi, dan mendirikan perusahaan baru (Dieleman & Sach, 2008: 273). Salah satu contohnya, Salim grup dalam industri mie instan terhitung sebagai pendatang baru, sehingga untuk memperluas pasarnya Salim grup menanam modal di grup Indomie. Dengan investasi pada industri lain tersebut menjadikan lambat laun Salim grup mampu melakukan ekspansi, bahkan dapat menyaingi perusahaan mie instan terdahulu (Sato, 1993: 438).

Dalam proses pengolahan gandum menjadi tepung terigu, Bulog tidak hanya bermitra dengan Bogasari. Terbukti pada tahun 1970, Bulog memberikan lisensi penggilingan kepada pabrik penggilingan gandum asal

Singapura yaitu PT. Prima (Crouch, 1975-1976: 531). Namun, perjalanan PT. Prima di Indonesia tidak semulus perjalanan dari PT. Bogasari. Hal ini dapat dilihat dari wilayah pemasaran tepung yang lebih banyak didominasi oleh PT. Bogasari dengan wilayah pemasaran di seluruh Indonesia bagian barat termasuk Jawa dan Sumatera (Dieleman & Sach, 2008: 51). Sementara, PT. Prima hanya diizinkan memasarkan di wilayah Indonesia Timur yang dirasa kurang menguntungkan, termasuk Nusa Tenggara Timur dan Barat, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Irian Jaya (*Nusantara*, 11 Februari 1971; *Indonesia Raya*, 3 November 1972). Wilayah pemasaran yang telah ditentukan bersifat tetap, namun pada kondisi tertentu tepung akan dialokasikan dari satu daerah ke daerah lain untuk mengatasi pasokan yang terbatas. Seperti pada tahun 1980, ketika pabrik Prima menerima alokasi khusus gandum untuk diolah dan dikirim ke daerah pemasaran Bogasari selama masa puncak liburan.

PT. Prima yang didirikan di Ujung pandang memiliki nilai investasi sebesar US\$13 juta dan izin beroperasi selama tiga puluh tahun (*Business Times*, "Legacy of a Captain of Industry", 20 Mei 2010). Namun, sejak awal pendiriannya PT. Prima banyak menghadapi kesulitan dalam hubungannya dengan Bulog (*Majalah Petir*, "Why Prima Came to Singapore"). Hal tersebut sengaja dirancang oleh Bulog demi mengamankan seluruh pasar tepung terigu Indonesia yang memiliki nilai sebesar US\$ 400 juta per tahun untuk Bogasari.

Antara tahun 1972 hingga akhir tahun 1980, demi melindungi pabrik penggilingan gandum milik Liem, Bulog mengalokasikan gandum untuk PT. Prima hanya cukup untuk beroperasi dengan setengah kapasitas dan pada akhirnya Bulog sampai menghentikan pasokan kebutuhan bahan bakunya yang berdampak pada mandeknya produksi PT. Prima. Akibatnya PT. Prima harus menjual tepung terigu kepada Perusahaan negara sebesar 50 persen (*Straits Times*, "Prima's Flour Mills in Indonesia: How Many?", 29 Januari 1971). Bertepatan dengan hal itu, Bulog justru menarik lisensi PT. Prima untuk penjualan di Kalimantan dan hanya tersisa Sulawesi sebagai wilayah pasarnya. Ditambah pasokan gandum yang dikurangi, sehingga membuat PT. Prima hanya beroperasi sebanyak 20 persen dari total kapasitasnya (Manguno & Witcher, 1980: 2).

Setelah penarikan terakhir lisensi PT. Prima di Indonesia, kepala Bulog Bustanil Arifin menyarankan kepada pemilik Prima di Singapura agar sahamnya dibagi untuk Bogasari sebesar 45 persen, untuk perusahaan perdagangan negara PT. Berdikari yang dikendalikan oleh Bulog sebesar 30 persen, untuk putra Soeharto yaitu Sigit Hardjojudanto sebesar 20 persen, dan Bustanil Arifin sendiri sebesar 5 persen (Fahmid, 2004: 64).

Pada akhirnya PT. Prima menjual sebesar 100 persen sahamnya kepada PT. Berdikari dengan harga US\$ 31,5 juta (Manguno, 1982). Sehingga seluruh faksi politik-militer yang dekat dengan Presiden dan para pengusaha

penggilingan tepung mengendalikan seluruh akses terhadap impor, distribusi, dan pembelian sebagian besar barang primer. Secara tidak langsung hal itu juga berlaku untuk industri penggilingan tepung terigu yang akhirnya dikendalikan oleh perusahaan negara milik Bulog, PT. Berdikari, dan PT. Bogasari (*Tempo*, 20 Maret 1982).

Sistem dan Pola Distribusi Tepung Terigu

Dalam Pendistribusian tepung terigu di Indonesia, Mudhofar Umar mengatakan bahwa ada beberapa pola pendistribusian yang dijalankan pada masa pemerintahan Soeharto (Umar, 1983: 27). Distribusi tepung terigu pada masa pemerintahan Soeharto ditangani langsung oleh para importir tanpa melibatkan pemerintah. Tepung terigu didistribusikan kepada konsumen melalui mekanisme pasar. Hal ini berkaitan fluktuatif harga tepung terigu dan kelangkaan tepung terigu secara berkala (*Bulog*, 1981: 9).

Pola distribusi yang ditangani langsung oleh importir akan memberikan keuntungan yang besar kepada para pedagang. Namun, di sisi lain distribusi langsung memberikan dampak yang merugikan bagi masyarakat. Terkait hal tersebut, pendistribusian langsung importir telah mengubah pola distribusi yang membuat Bulog menjadi pemain utama sebagai distributor. (Peraturan Menteri Perdagangan, No. 47/KP/TV/70).

Penunjukan Bulog di bagian penjualan telah menstabilkan harga tepung. Keberhasilan dalam menstabilkan harga tepung mempunyai implikasi lebih lanjut bagi pemerintah. Artinya, pemerintah harus memberikan subsidi yang cukup besar setiap tahunnya (Umar, 1983: 35). Pada tahun anggaran 1975/76, pemerintah memberikan subsidi pengadaan gandum sebesar Rp 14,52 miliar. Selanjutnya pada tahun 1979/1980, pemerintah menaikkan besaran subsidi sebesar 253,8 persen sehingga total subsidi pemerintah mencapai Rp 52,1 miliar (Anri, 2011: 2900).

Menurut Sumitro Djojohadikusumo, pola pendistribusian tepung terigu berubah seiring berjalannya waktu (Djojohadikusumo, 1972: 113). Setidaknya selama pemerintahan Soeharto ada lima sistem yang digunakan dalam pendistribusian tepung terigu kepada para konsumen. Sistem pertama, yang disebut *basic agreement*, berlaku mulai 15 September 1967 hingga 5 Juli 1969. Berdasarkan hal tersebut, impor dan pendistribusian tepung terigu diserahkan kepada pedagang yang ditunjuk pemerintah yang terdiri dari Perusahaan Blog, Perusahaan P.N. Niaga dan perusahaan swasta. Namun sistem tersebut dianggap kurang efektif, sehingga pada tanggal 5 Juli 1969 sistem *basic agreement* diganti dengan sistem pimpinan sindikat (Asrun, 2015:55).

Sistem pimpinan sindikat mulai diberlakukan pada 5 Juli 1969 sampai dengan 1 april 1970. Sistem ini dibuat untuk mengamankan penerimaan pemerintah dari hasil penjualan tepung terigu. Sistem sindikat juga memiliki

beberapa pola, setiap pimpinan sindikat memiliki enam pemimpin yang memegang wilayah pasarnya sendiri dan mereka memiliki anggota yang biasanya berjumlah 28 anggota (Asrun, 2015: 56). Sedangkan pimpinan sindikat sendiri berperan sebagai importir dan akan bertanggung jawab atas pendistribusian tepung terigu di wilayah yang dipegang oleh masing-masing pemimpin sindikat dengan anggotanya.

Baik pimpinan maupun anggota sindikat yang ditunjuk harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Departemen Perdagangan. Misalnya mereka harus memiliki izin untuk dagang, memiliki gudang untuk menyimpan pasokan-pasokan tepung terigu yang didistribusikan ke setiap daerah pemasaran dan anggota sindikat yang menjadi bagian dalam tata niaga atau jaringan distribusi tepung terigu harus memiliki permodalan yang memadai.

Para sindikat akan menerima imbalan atas jasanya dalam mendistribusikan tepung terigu sebesar 39 persen dari harga dasar tepung terigu yang pada waktu itu sebesar Rp.20/kg, imbalan ini yang disebut sebagai *handling fee*. Sementara, penerimaan pemerintah atas penjualan tepung terigu dalam bentuk “af document” atas dasar jumlah yang didistribusikan, sehingga risiko akan kurangnya penerimaan dan risiko lainnya menjadi tanggungan anggota sindikat (Keputusan Menteri Perdagangan No. 248/KP/VIII/71).

Ketiga, sistem yang digunakan oleh pemerintah dalam pendistribusian tepung terigu adalah sistem *handling agent*. Pada sistem ini pimpinan sindikat memiliki pekerjaan ganda, selain sebagai penerima di pelabuhan para sindikat juga akan menjadi distributor tepung terigu. Hal ini berdasarkan Keputusan Menteri Perdagangan No. 47/KP/RV/70 yang menjadi landasan hukum tata niaga tepung terigu di Indonesia. Pada dasarnya tata niaga tepung terigu di Indonesia mengatur dua hal. Impor tepung dilakukan oleh pemerintah, dan Kementerian Perdagangan bertanggung jawab untuk menunjuk *handling agent* untuk memproses penerimaan tepung impor.

Wilayah pemasaran sistem *handling agent* terbagi menjadi tujuh rayon (Umar, 1983: 27). Rayon Belawan meliputi Sumatera Utara dan Aceh. Rayon Palembang meliputi Sumatera Selatan, Bengkulu dan Kepulauan Riau. Rayon Tanjung Priok meliputi Jakarta, Jawa Barat, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Bangka, Belitung dan Jambi. Keempat Rayon Semarang mencakup seluruh wilayah Jawa Tengah. Rayon Tanjung Perak mencakup Jawa Timur, Bali, NTB, NTT, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur. Keenam Rayon Ujung Pandang meliputi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur, dan Maluku, dan terakhir Rayon Bitung meliputi Sulawesi Utara, Gorontalo, dan Irian Barat (Anri, 2018: 4089).

Meskipun begitu, sistem *handling agent* ini mendapatkan kritik dari mantan Menteri Perdagangan Sumitro Djojohadikusomo, karena sistem ini dinilai merugikan kepentingan anggota sindikat yang ada (Sumitro

Djojohadikusumo, 1972: 114). Oleh karena itu, dia menyarankan untuk memperbaiki sistem tersebut dengan beberapa ulasan. Seperti pemerintah berperan sebagai importir dan *handling agent* berperan dalam penunjukan anggota sindikat untuk menerima barang di pelabuhan. *Handling agent* diusahakan merupakan perwakilan 10 perusahaan yang tersebar di masing-masing pelabuhan.¹ Selain itu, seorang *handling agent* tidak bisa menjadi anggota sindikat pendistribusian tepung terigu. Hal ini untuk menghindari sifat spekulatif dari para *handling agent* yang tentunya akan berdampak buruk bagi anggota sindikatnya. Selain itu, *handling agent* akan mendapat *handling fee* sebesar 1,5% dari harga dasar yang ditetapkan pemerintah, sedangkan penerimaan pemerintah akan berupa “af dokumen”.

Kegagalan yang terjadi pada sistem *handling agent* membuat sistem ini digantikan oleh sistem baru yang disebut sebagai sistem pool. Sistem ini merupakan perbaikan dari sistem sebelumnya, yang berlaku pada 1 Maret 1971 sampai 9 Juli 1971. Sistem ini ditetapkan dengan Keputusan Menteri Perdagangan No. 226B/KP/X/70. Sistem ini menetapkan bahwa penyaluran tepung terigu kepada anggota sindikat atau penyalur dilakukan oleh pool yang terdiri dari 15 perusahaan dengan pola seperti berikut.

Pool harus menyediakan dana untuk penebusan harga tepung terigu dalam bentuk “af document” kepada Bank Indonesia sebesar Rp. 35/kg (Miyamoto, 1974: 437). Kemudian, dalam sistem pool para sindikat diwajibkan oleh Departemen Perdagangan untuk mengatur penyimpanan dan perlindungan persediaan pasokan tepung terigu (*floating stick*). Selain itu, para sindikat juga bertanggung jawab untuk menyelesaikan pembongkaran dan penyimpanan tepung terigu ke dalam gudang serta menyelesaikan biaya penanganan kepada *handling agent* yang bersangkutan. Selanjutnya dalam pendistribusian tepung terigu sebesar 70 persen tepung terigu wajib diserahkan kepada anggota sindikat dan 30 persen dapat didistribusikan sendiri. *Handling agent* terlibat dalam penyelesaian urusan dokumen ke Bulog dan Bank, serta penyerahan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan impor tepung terigu kepada pool.

Sistem kelima adalah sistem Bulog yang berperan sebagai *handling agent* tunggal. Sistem ini berlaku mulai 9 Juli 1971 sampai 2015. Bulog ditetapkan sebagai satu-satunya *handling agent* untuk seluruh penjualan tepung terigu. Berdasarkan Keputusan Menteri Perdagangan No. 40B/KP/III/71, penunjukan Bulog bertujuan agar pengamanan dan pengawasan atas distribusi tepung terigu melalui penyalur yang ditunjuk lebih terjamin.

Sistem distribusi tepung terigu semakin berkembang ketika Bulog berperan mengatur wilayah penjualan, volume penjualan, alokasi pada masing-masing penyalur, dan mengatur perkembangan harga eceran

1) Pelabuhan yang dimaksud adalah Belawan, Palembang, Jakarta, Semarang, Surabaya, Ujung Pandang, dan Bitung.

maksimum (HET) (Bulog, 1981: 3). Namun harga tepung terigu di tingkat konsumen lebih tinggi dibandingkan HET. Hal ini dikarenakan harga di tingkat konsumen dipengaruhi oleh faktor biaya produksi (*production cost*) yang diakibatkan oleh biaya transportasi tepung terigu.

Penunjukan Gabungan Distributor Gula dan Tepung (Gapegti) oleh Bulog merupakan hal yang penting mengingat pola distribusi tepung terigu. Gapegti mendapat kontrak dari Bulog untuk mendistribusikan tepung terigu ke konsumen. Pada awal 1970-an hingga awal 1980 pedagang menjual tepung ke pengecer melalui pedagang besar. Dalam perkembangannya, pemerintah mempercayakan pendistribusian tepung terigu kepada koperasi sebagai bagian dari pembangunan pola distribusi (Memorandum Menteri Perdagangan, 31 Maret 1970).

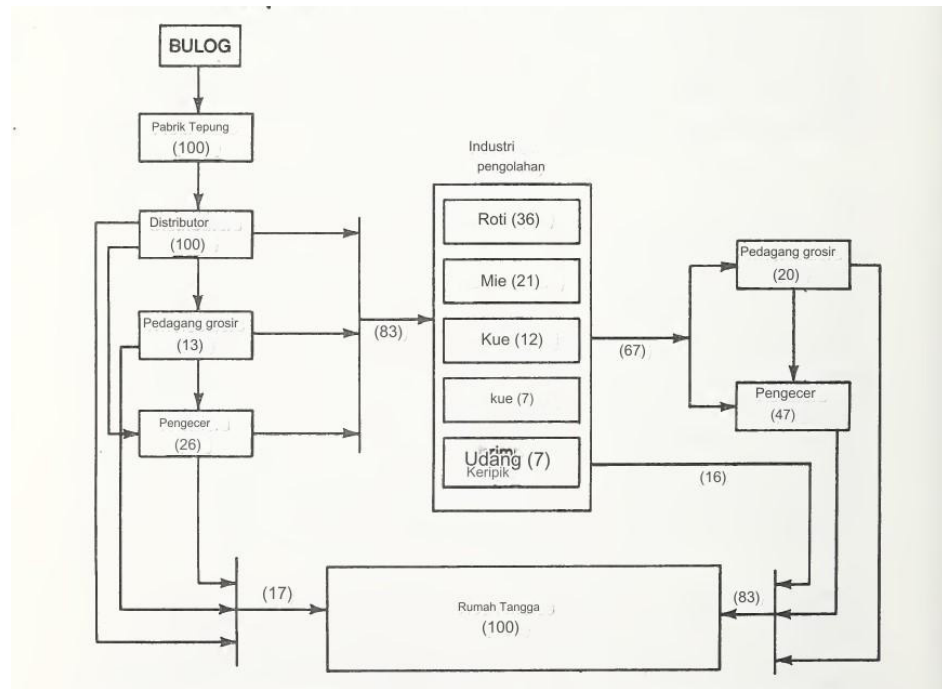
Distributor yang menangani tepung ditunjuk oleh Bulog dan secara resmi berada di bawah kendali Bulog. Mereka terdiri dari para pedagang swasta yang tergabung dalam Asosiasi Distributor Gula dan Terigu dan koperasi seperti Asosiasi Pengusaha Roti, Koperasi, dan Pusat Koperasi Desa. Ditunjuknya Bulog sebagai agen tunggal membuat Bulog memiliki peran dalam penentuan wilayah pemasaran dan alokasi tepung terigu (Miyamoto, 1974: 439). Distributor memiliki beberapa kendali atas persediaan dan keputusan akan harga yang menyebabkan adanya perilaku yang spekulatif. Bulog juga akan meninjau alokasi setiap bulan, mengatasi spekulasi dan dapat mencabut izin distribusi atau mengubah alokasi distributor. Bahkan, Bulog juga sering mengancam untuk menyita stok yang bersifat spekulatif.

Gandum berpindah dari distributor melalui rantai pemasaran yang panjang sebelum mencapai konsumen sebagai tepung terigu atau produk olahan tepung terigu. Meskipun, sebagian besar tepung terigu yang ditangani oleh distributor dijual langsung ke industri pengolahan, tetapi sebagian besar juga mengalir ke pedagang grosir atau bahkan langsung ke pasar ritel. Tepung yang dijual oleh pedagang grosir atau pengecer umumnya berbentuk sebagai perusahaan kecil yang dimiliki oleh perorangan.

Perusahaan perorangan tersebut tidak hanya menjual tepung terigu tetapi juga memasarkan bahan makanan pokok lainnya. Sementara distributor cenderung berurusan dengan pengolah besar, pedagang grosir dan pengecer yang menjual ke pengolah yang lebih kecil dan disalurkan ke konsumen. Distributor adalah elemen yang sangat penting dalam rantai pemasaran karena pengolah kecil dan konsumen memperoleh tepung secara eksklusif dari para distributor.²

Impor gandum yang meningkat tajam menyebabkan ekspansi yang

2) Saluran pemasaran pada Figur 1 didasarkan pada penjualan tepung oleh pedagang daripada pembelian dari industri pengolahan. Hasil survei tentang pembelian tepung oleh industri pengolahan tampaknya mengimplikasikan bahwa banyak tepung yang dijual melalui pedagang grosir.



Figur 1. Saluran Pemasaran Tepung Terigu dan Lima Produk Olahan. Tidak termasuk tepung terigu yang dijual melalui koperasi dan tepung terigu yang dijual ke restoran, industri dan pengolah kecil lainnya. Angka-angka yang ada di dalam kurung adalah perkiraan kasar dari persentase tepung yang ditangani oleh masing-masing agen pemasaran. Perbedaan antara kue dengan (K) mengarah ke cake, sedangkan kue dengan (k) mengarah ke kue kering atau cookies. **Sumber:** Pan Asia Research and Communications Service of Jakarta, 1980.

cepat pada industri pengolahan tepung terigu selama satu dekade terakhir, industri-industri tersebut sebagian besar terdiri dari perusahaan rumah tangga atau perusahaan kecil, bahkan perusahaan tersebut merupakan perusahaan padat karya dengan kurang dari 20 karyawan. Perusahaan-perusahaan cenderung mengarah pada pembuatan roti, kue, dan berbagai jenis makanan ringan yang dikonsumsi di Indonesia.

Perusahaan-perusahaan cenderung mengarah pada pembuatan roti, kue, dan berbagai jenis makanan ringan yang dikonsumsi di Indonesia. Namun, karena produk tersebut memiliki wilayah pemasaran yang terbatas di wilayah perkotaan, produk tersebut akan dijual ke pasar-pasar ritel yang meliputi toko-toko makanan eceran dan pedagang kaki lima atau dijual langsung ke konsumen. Beberapa pabrik pengolahan besar di Indonesia lebih banyak menggunakan tepung terigu untuk memproduksi kue dan mie instan. Kasus berbeda terjadi pada produk biskuit yang memiliki cakupan pasar yang luas hingga ke tingkat provinsi atau nasional, bahkan biskuit sering dijual oleh pedagang grosir.

Distribusi pasar gandum dalam negeri dapat dilihat pada Figur 1 bahwa Bulog memegang kendali di dalam distribusi tepung terigu di pasar Indonesia. Dimulai ketika Bulog menyerahkan biji gandum ke industri penggilingan

gandum. Dalam hal ini industri penggilingan gandum tidak menjual tepung terigu secara langsung ke konsumen, sehingga tepung terigu diserahkan ke distributor dan dari distributor menyerahkan ke pedagang grosir dan pedagang eceran ataupun ke konsumen. Dari distributor, pedagang grosir, dan pedagang eceran menyerahkan ke beberapa industri pengolahan seperti industri roti, mie instan, cake, kue kering, dan keripik udang.

Namun, dari beberapa industri hanya industri keripik udang yang menyerahkan produknya ke konsumen secara langsung. Sementara industri roti, mie instan, cake, dan kue kering, menyerahkan hasil produknya ke pedagang grosir dan pedagang eceran. Selanjutnya pedagang grosir dan eceran, menyalurkan ke rumah tangga sebagai konsumen produk olahan dari gandum tersebut.

Harga Tepung Terigu Di Pasar Dalam Negeri

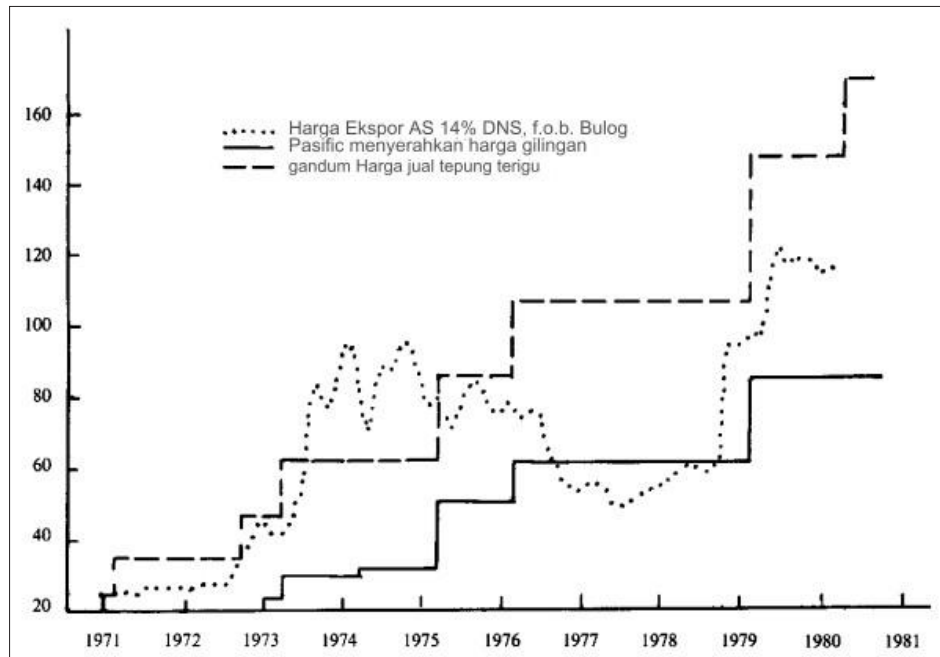
Harga yang digunakan oleh Bulog untuk menjual gandum ke pabrik penggilingan dan harga grosir tepung terigu yang dijual oleh pabrik kepada distributor dikendalikan oleh pemerintah (Anri, 2011: 2897). Sementara harga jual atau penyerahan Bulog untuk gandum disamakan untuk semua kualitas, sedangkan harga jual tepung terigu dari pabrik memiliki perbedaan menurut jenis tepung. Tepung roti merupakan jenis tepung yang memiliki harga yang lebih tinggi daripada tepung serbaguna atau tepung lunak.

Perubahan harga pada umumnya dilakukan tidak lebih dari sekali dalam setahun dan paling sering terjadi pada awal tahun fiskal Indonesia di bulan April (Anri, 2011: 2916). Keputusan mengenai perubahan harga biasanya telah dibahas dan didiskusikan oleh beberapa Lembaga Pemerintah, meskipun begitu yang paling berperan dan bertanggung jawab pada bidang ini adalah Bulog.

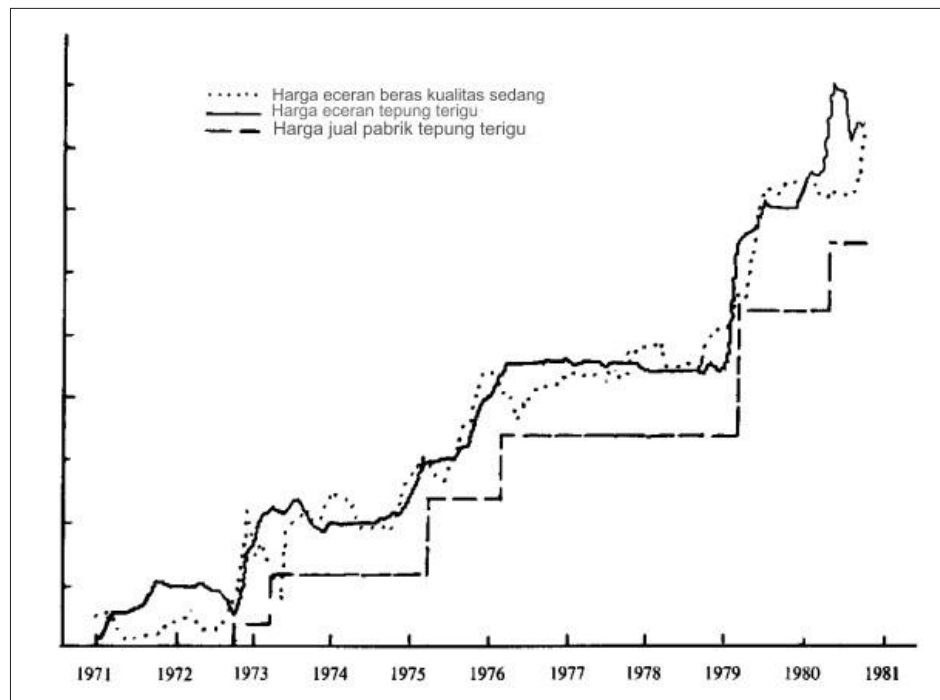
Harga eceran tepung terigu bebas bergerak sesuai kondisi pasar lokal, seperti sebelum Bulog mengambil alih kendali impor gandum. Harga aktual mencerminkan harga yang telah ditentukan oleh pemerintah yang terdiri dari biaya transportasi dan penanganan dari pabrik, permintaan lokal dan terkadang perilaku spekulatif dari pihak distributor. Harga jual tepung terigu biasanya dipengaruhi oleh harga beras kualitas sedang yang akan menjadi komoditas pengganti untuk gandum, selain itu harga jual tepung terigu juga dipengaruhi oleh harga penggilingan dan harga gandum internasional.

Pada Figur 2 ditunjukkan bahwa harga tepung terigu bergerak naik secara dramatis selama lonjakan harga komoditas pada tahun 1973, tetapi pasar Indonesia terisolasi dengan baik dari fluktuasi harga internasional. Di sisi lain, harga beras dan tepung terigu dalam negeri bergerak secara bersamaan, hal ini ditunjukkan pada Figur 3. Menurut Magiera, korelasi antara harga bulanan pada tahun 1969 hingga 1979 sebesar 0,98. Hal ini tidak hanya mencerminkan substitusi antara komoditas, tetapi juga menjadi upaya

Figur 2. Harga Tepung Terigu di Indonesia dan Harga Ekspor Amerika Serikat.
Sumber: International Wheat Council dan Bulog, 1971-1980.



Figur 3. Harga Bulanan Beras dan Tepung Terigu di Jakarta.
Sumber: Bulog, 1971-1980.



pemerintah Indonesia untuk menyediakan gandum sebagai sumber kalori alternatif selama periode kenaikan harga pangan. Meskipun harga tepung terigu eceran ditentukan oleh pasar, pemerintah juga bisa mempengaruhi harga eceran tepung terigu melalui alokasi pasar (de Silva, 1976: 49).

Ketergantungan pada impor gandum tampaknya bertentangan dengan tujuan jangka panjang pemerintah untuk melakukan swasembada pangan.

Kemungkinan gandum akan tetap menjadi biji-bijian impor karena uji coba yang dilakukan oleh pemerintah terhadap gandum sebagai bahan pangan alternatif selain nasi menunjukkan potensi produksi yang terbatas. Kebijakan tersebut dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk mengurangi ketergantungan masyarakat Indonesia terhadap impor beras. Indonesia dalam beberapa tahun terakhir telah membeli sebanyak 20 persen beras yang dipasarkan secara internasional, meski telah berhasil meningkatkan produksi beras. Kenyataannya gandum lebih banyak diperdagangkan daripada beras dengan harga yang lebih murah per kalori (Timmer, 1997: 154). Sehingga pemerintah berusaha untuk mengurangi ketergantungan pada beras impor dengan menyediakan tepung terigu bagi konsumen dengan harga yang setara dengan harga beras (Widodo, 2008: 165).

Kebijakan penetapan harga tepung terigu oleh pemerintah pada umumnya melibatkan sebuah subsidi besar (Hoffman, Gardner, & Just, 1994: 740). Namun, sejauh mana subsidi tersebut dapat mencapai konsumen akhir produk gandum sulit untuk dianalisis karena subsidi terjadi secara implisit ketika gandum diserahkan ke pabrik oleh Bulog dengan harga di bawah harga dunia. Gandum mulai bergerak melalui beberapa tahapan pengolahan dan pemasaran sebelum sampai ke konsumen sebagai tepung terigu atau produk makanan olahan. Margin untuk rantai distribusi tepung terigu di Indonesia yang mencakup distributor, pedagang besar, dan pengecer telah menurun sebagai persentase dari harga tepung terigu yang dibayarkan sejak tahun 1973 dan stabil selama lima tahun terakhir.

Pada Tabel 1 ditunjukkan margin pada tahun 1970-an juga sangat jauh berbeda dengan margin di akhir tahun 1960 ketika tepung terigu baru saja diperkenalkan dalam jumlah yang besar dan marginnya diperkirakan mencapai 100 persen, sehingga pemerintah perlu mengendalikan tepung terigu. Pemerintah dapat secara efektif menekan margin dengan meningkatkan alokasi pasar dari tepung terigu, sehingga akan mendorong harga eceran ke arah harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Kemungkinan margin ritel juga telah ditekan seminimal mungkin melalui suntikan dana dari pemerintah.

Margin pada Tabel 1 dihitung dari selisih antara harga yang diterima oleh pabrik dalam satu kilogram tepung dan biaya gandum yang digunakan untuk memproduksi tepung. Margin ini sebagai persentase dari biaya input gandum yang telah mengalami penurunan pada awal tahun 70-an ketika pabrik penggilingan mulai beroperasi. Namun, margin tersebut mengalami kenaikan menjadi lebih dari 24 persen pada tahun 1979 hingga 1980. Peningkatan ini disebabkan oleh perubahan prosedur akuntansi karena Bulog telah mengubah angka pengilangan tepung yang digunakan dalam menentukan struktur biaya penggilingan yang awalnya 72 persen menjadi 74 persen.

Hal itu menyebabkan penurunan yang nyata pada biaya input gandum, tanpa perubahan tersebut margin akan berada pada tingkat 21 persen. Pada

Tabel 1. Rata-rata Distributor dan Penggilingan Gandum Margin Pemasaran di Indonesia

Periode	Margin Rantai Distribusi (Rp/kg)	Margin Rantai Distribusi (% per harga beli dari pabrik)	Margin Penggilingan (Rp/kg)	Margin Penggilingan (% biaya input gandum)
Juni 1973 – April 1974	18.6	30.1	17.8	44.2
April 1974 – April 1975	21.0	33.8	15.5	36.5
April 1975 – Maret 1976	20.7	24.2	12.7	18.6
Maret 1976 – Maret 1979	23.9	22.7	16.8	19.9
Maret 1979 – Mei 1980	36.8	25.1	27.6	24.3

Sumber: Stephen L. Magiera, *The Role Wheat of Indonesia Food System*, 1981, hlm. 16.

tahun 1980, margin pabrik dipertahankan melalui biaya subsidi sebesar Rp.22 per kg (Anri, 2011: 3226). Biaya tersebut akan dikembalikan oleh Bulog ke Departemen Keuangan dan mengimbangi subsidi untuk impor gandum.

Struktur biaya pabrik memungkinkan pabrik untuk mendapatkan kembali sebagian keuntungan serta biaya pemrosesan dan penanganan mereka. Karena struktur biaya hanya berkaitan dengan tepung, sedangkan keuntungan tambahan dapat diperoleh dari penjualan produk sampingan gandum. Dibandingkan dengan di Indonesia margin antara harga grosir dan biaya input gandum di Amerika Serikat pada umumnya jauh lebih kecil sebesar 4,5 persen dari tahun 1977 hingga 1979.

Menilai profitabilitas industri penggilingan di Indonesia dengan membandingkan margin Amerika merupakan sebuah perbandingan yang spekulatif. Hal ini disebabkan oleh tidak tersedianya data tentang biaya tenaga kerja dan modal, selain itu juga disebabkan karena industri penggilingan di Amerika Serikat lebih terintegrasi secara vertikal daripada di Indonesia. Pabrik di Amerika Serikat memproduksi produk tepung olahan seperti biskuit dan kue kering, serta makanan ringan lainnya, seperti tepung siap saji. Produk-produk tersebut menjadi produk yang telah menyumbang sebagian besar dari total penjualan dan merupakan penentu profitabilitas industri Amerika Serikat secara keseluruhan.

Apakah subsidi tersebut melibatkan biaya bagi pemerintah Indonesia atau tidak tergantung pada syarat-syarat impor gandum (Davis, 1977: 110). Perbedaan antara harga penyerahan Bulog dan harga pokok pembelian gandum yang diterima atas dasar hibah atau konsesi tersedia bagi pemerintah. Gandum yang dibeli secara komersial umumnya melibatkan subsidi tunai yang diserap oleh Departemen Keuangan.

Di dalam Tabel 2 dijelaskan bahwa pemerintah terkadang melakukan penyesuaian ke atas terhadap harga pembelian Bulog atas gandum dalam

Tabel 2. Subsidi Gandum di Indonesia (per ton)

Tahun	Rata-rata biaya gandum impor (\$)	Penyerahan Bulog ke pabrik penggilingan (\$)	Subsidi Gandum (\$)
1973/74	147.18	69.45	77.73
1974/75	238.32	73.38	164.94
1975/76	203.81	118.06	85.75
1976/77	160.94	146.07	14.87
1977/78	102.56	146.07	0
1978/79	168.89	97.46	71.43

Sumber: Bulog, 1975.

rangka untuk mengurangi subsidi gandum. Margin pengilangan biasanya dipertahankan dengan penyesuaian ke atas secara simultan. Selama tiga tahun sebelum terjadinya devaluasi rupiah pada bulan November 1978, misalnya hanya sedikit perubahan pada harga yang ditentukan oleh pemerintah. Sementara subsidi gandum menurun dengan sendirinya karena penurunan harga dunia. Setelah devaluasi, subsidi gandum akan meningkat menjadi sekitar \$70 per metrik ton dengan total biaya tahunan sebesar \$70 juta bagi pemerintah. Pemerintah mempertahankan subsidi selama beberapa bulan dalam upaya menahan harga pangan (Piggot & Parton, 1993: 25). Namun, pada bulan Maret 1979, pemerintah menaikkan harga penyerahan Bulog untuk gandum dari Rp.60,9 per kg (\$97,46 per ton) menjadi Rp.84,2 per kg (\$134,70 per ton) dan harga jual pabrik tepung dari Rp.105 per kg (\$169,12 per ton) menjadi Rp.146,5 per kg (\$234,37 per ton). Dengan demikian, subsidi gandum berkurang sekitar \$34 per metrik ton.

Perubahan harga jual di pabrik tampaknya berdampak cukup cepat terhadap harga eceran tepung terigu. Jika harga eceran saat ini tidak memberikan margin memadai bagi distributor setelah perubahan harga yang ditetapkan oleh pemerintah, kemungkinan besar tepung terigu akan ditahan di pasar sampai harga eceran meningkat. Sehingga harga jual pabrik ditambah margin secara efektif akan memberikan harga dasar untuk harga tepung terigu dan akan menunjukkan sedikit fleksibilitas yang kecil terutama jika dibandingkan dengan harga beras.

Pemeriksaan yang lebih rinci atas penentuan harga jangka pendek membutuhkan informasi bulanan tentang perilaku stok pabrik dan distributor. Berita kenaikan harga dari pemerintah bisa membuat stok di pabrik semakin menipis karena distributor menimbun terigu untuk mengantisipasi kenaikan harga. Aktivitas seperti itu pada awalnya dapat menyebabkan kenaikan harga eceran sebelum penerapan perubahan harga di luar pabrik dan beberapa penurunan harga karena stok spekulatif habis. Situasi ini juga dapat muncul sebelum periode permintaan puncak selama musim liburan.

Pemerintah setidaknya pada akhir 1970-an mengenakan pajak atas keuntungan penjualan tak terduga yang diperoleh pabrik sebagai akibat dari perubahan dalam struktur biaya pabrik dan nilai saham mereka. Untuk mengatasi perilaku spekulatif distributor, alokasi pasar dapat ditingkatkan sebelum perubahan harga pemerintah. Pada tahun 1980, terjadi aktivitas spekulatif yang signifikan di pasar Jakarta, hal ini dilakukan dengan mengalihkan terigu dari wilayah pemasaran Prima dan Bogasari Surabaya ke wilayah Jakarta dan dengan mengurangi alokasi untuk distributor di wilayah luar Jakarta (Timmer, 1971: 90). Bulog juga, untuk pertama kalinya dalam beberapa tahun, mengimpor tepung terigu dengan PL 480 Judul I untuk diinjeksi langsung ke pasar.

Kesimpulan

Dari awal Indonesia hanya mengimpor dalam bentuk tepung terigu, namun pada 1970-an awal Indonesia beralih ke impor biji gandum. Hal tersebut memberikan pengaruh besar bagi perekonomian Indonesia, tepatnya ketika Indonesia mulai memproduksi tepung terigu dalam negeri dari biji gandum impor. Produksi tepung terigu dalam negeri telah mendorong berkembangnya industri penggilingan gandum di Indonesia. Keberadaan pabrik penggilingan gandum telah memicu munculnya industri-industri lain yang mengakibatkan terjadinya ketergantungan produksi.

Ketergantungan produksi gandum di Indonesia berkaitan dengan keberlanjutan ketersediaan bahan baku yang digunakan untuk mengembangkan industri-industri di Indonesia. Pada industri skala besar, keberadaan gandum sangat dibutuhkan untuk memproduksi beberapa makanan seperti mie instan, biskuit, dan makanan ringan. Diharapkan dengan adanya kontinuitas ketersediaan bahan baku, maka pola dan skala produksi pabrik akan bertambah besar. Selain itu, jangkauan peluang pasar akan semakin luas, baik pasar di dalam negeri maupun di luar negeri. Hal ini juga terjadi pada industri kelas menengah dan kecil serta industri rumah tangga.

Ketergantungan yang terjadi di dalam impor gandum Indonesia telah menyebabkan terbentuknya monopoli baik dalam produksi tepung terigu dalam negeri maupun penyaluran tepung terigu. Yang lebih menarik lagi ketika perusahaan tepung terigu menjadi aktor dari produsen makanan berbahan dasar gandum. Di dalam proses pengolahan biji gandum menjadi tepung terigu, Bogasari memiliki hak istimewa untuk menggiling seluruh biji gandum yang diimpor.

Di dalam proses tersebut Bogasari menerapkan strategi fungsional produksi dan operasi. Strategi produksi dilakukan dengan meningkatkan kapasitas produksi seiring kenaikan konsumsi tepung terigu nasional. Selain itu efisiensi juga dilakukan untuk meningkatkan keuntungan dari penjualan

produk sampingan yang menjadi hak dari Bogasari Flour Mills. Pilihan strategi ini tidak terlepas dari *supply* dan *demand* yang dimonopoli oleh Bulog sebagai konsekuensi kebijakan pemerintah.

Referensi

Arsip

- ANRI. 2011. *Inventaris Arsip Menteri Negara Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri Tahun 1967-1973 Jilid I (Nomor 1-3660)*. Jakarta, No. Inventaris 2897.
- ANRI. 2011. *Inventaris Arsip Menteri Negara Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri Tahun 1967-1973 Jilid I (Nomor 1-3660)*. Jakarta, No. Inventaris 2900.
- ANRI. 2011. *Inventaris Arsip Menteri Negara Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri Tahun 1967-1973 Jilid I (Nomor 1-3660)*. Jakarta, No. Inventaris 2916.
- ANRI. 2011. *Inventaris Arsip Menteri Negara Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri Tahun 1967-1973 Jilid I (Nomor 1-3660)*. Jakarta, No. Inventaris 3226.
- ANRI. 2018. *Inventaris Arsip Kementerian Pertanian Republik Indonesia (1948) 1950-2009*. Jakarta, No. Inventaris 4089.
- Keputusan Menteri Perdagangan, No. 47/KP/TV/70
- Keputusan Menteri Perdagangan, No. 248/KP/VIII/71

Surat Kabar

- Business Weeks*. 1998. 28 September.
- Business Times*. 2010. "Legacy of a Captain of Industry." 20 Mei.
- George Aditjondro. 1998. *The Sydney Morning Herald*. "Soeharto Inc."
- Indonesia Raya*. 1972. 3 November.
- Jenkins, David. 1986. *Sydney Morning Herald*. "The quiet, bland money maker of Jakarta's elite." 10 April.
- Kompas*. 1971. "PMDN untuk rakyat." 30 November.
- Kompas*. 1995. "Teka-teki Tepung Terigu dan Bogasari Flour Mills." 12 Maret.
- Kompas*. 1995. "Bogasari hanya tukang giling Sudwikatmono: pandangan soal Bogasari keliru." 12 Agustus.
- Kompas*. 1995. 25 September.
- Majalah Petir*. 2000. "Why Prima Came to Singapore." Mei-Juni.
- Nusantara*. 1971. 11 Februari.
- Panji Masyarakat*. 1997. "Pasar Kian Menentukan." 10 November.
- Straits Times*. 1971. "Prima's Flour Mills in Indonesia: How Many?" 29 Januari.
- Tempo*. 1982. 20 Maret.

Buku, Artikel, dan Tulisan Ilmiah Lainnya

- Ahmad Zacky Siradj. 1992. *70 Tahun Achmad Tirtosudiro Protol Prajurit Pengabdian*. Jakarta: PT. Intermasa.
- Borsuk, Richard dan Nancy Chg. 2016. *Liem Sioe Liong dan Salim Group: Pilar Bisnis Soeharto*. Jakarta: Kompas.
- Brown, Rajeswary Ampalavanar. 2004. "Conglomerates in Contemporary Indonesia: Concentration, crisis, and restructuring." *South East Asia Research* 12 (3): 378-407.
- Bulog. 1981. *Berbagai Aspek Penyaluran Tepung Terigu di Indonesia*. Jakarta: Bulog.

- Crouch, Harold. 1976. "General and Business in Indonesia." *Pacific Affairs* 48 (4): 519-540.
- Davis, Jeffrey M. "The Fiscal Role of Food Subsidy Programs (L'incidence budgétaire des programmes de subventions alimentaires) (La función fiscal de los programas de subsidios para alimentos)." *Staff Paper (International Monetary Fund)* 24 (1): 110.
- De Silva, S.B.D. 1976. "A Commentary on the Southeast Asian Economic Scene: The Cases of Thailand, the Philippines and Indonesia." *Southeast Asian Affairs*, hlm. 49.
- Dieleman, Marleen. 2007. *The Rhythm of Strategy: A Corporate Biography of the Salim Group of Indonesia*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dieleman, Marleen & Wladimir M. Sach. 2008. "Economies of connectedness: Concept and Application." *Journal of International Management* 14: 270-285.
- Dominy, Suzi Fraser. 2003. "Bogasari Flour Mills: The Giant of the Milling Industry." *World Grain*, hlm. 12.
- Elson, R. 2001. *Suharto; A Political Biography*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fachry Ali. 1995. *Beras, Koperasi, dan Politik Orde Baru Bustanul Arifin 70 Tahun*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Faris Al-Fadhat. 2019. *The Rise of International Capital: Indonesian Conglomerates In ASEAN*. Singapura: Palgrave Macmillan.
- Habir, Ahmad D. 1993. "The Emerging Indonesian Managerial Elite: Professionals Amid Patriarchs." *Southeast Asian Affairs*, 161-82.
- Hoffman, Wendy L; Bruce L.Gardner; Richard E. Just. 1994. "The Impact of Food Aid on Food Subsidies in Recipient Countries." *American Journal of Agricultural economics* 76 (4): 740.
- Imam Mujahidin Fahmid. 2004. *Gagalnya Politik Pangan di Bawah Rezim Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Studi Perkotaan.
- International Wheat Council. 1974. *World Wheat Statistic*. United State: Departement of Agricultural.
- ISEI. 1990. *Penjabaran Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: ISEI.
- Iskandar & Febriyani Witnoputri. 2005. "Pemetaan Persepsi Konsumen terhadap Mie Instan PT. Indofood Sukses Makmur Tbk." *Skripsi*. Surabaya:Universitas Kristen Petra.
- Leo Suryadinata. 2008. *Ethnic Chinese in Contemporary Indonesia*. Singapura: Chinese Heritage Centre and ISEAS.
- Manguno, Josep & S.K. Witcher. 1980. "Suharto Relatives, Official Gain Control of Indonesia Flour Trade." *Asian Wall Street journal*.
- Manguno, Josep & S.K. Witcher. 1981. "Soeharto Relatives, Official Gain Control Indonesia Flour Trade." *Asian Wall Street Journal*.
- Manguno, Josep. 1982. "Indonesian run Firm Buys Flour Mills, Stirs Controversy."
- Mcvey, Ruth. 1997. *Kaum Kapitalis Asia Tenggara: Patronase Negara dan Rاپuhnya Struktur Perusahaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mears, Leon A. 1976. "Indonesia's Food Problems, PELITA II/III." *EKI* XXIV (2): 99-120.
- Miyamoto, Ichizo. 1974. "The Real Value of Tied Aid: The Case of Indonesia in 1967-69." *Economic Development and Cultural Change* 22 (3): 437.
- Mobarak, Ahmed Mushfiq; Denni Puspa Purbasari. 2006. "Corrupt Protection For

- Sale To Firms: Evidence From Indonesia." 1-48.
- Mudhofar Umar. 1983. "Pola Penyaluran Tepung Terigu di Indonesia." Paper pada kursus Gasar Tingkat Menengah. Tidak dipublikasikan.
- Muhammad Asrun. 2015. *Monopoli BULOG Pada Masa Orde Baru*. Jakarta: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik.
- Mulholand, Jeremy; Ken Thomas. 1999. "The Price of Rice." *Inside Indonesia* 58. <https://www.insideindonesia.org/edition-58-apr-jun-1999/the-price-of-rice-2209696>, (diakses 29 Februari 2024).
- Pan Asia Research and Communications Service. 1980. *The Report of Wheat Flour Research in Six Cities in Indonesia*. Jakarta: Tidak dipublikasikan.
- Piggot, R.r; K.A. Parton. 1993. *Food Price Policy in Indonesia*. Australia: Australian Centre for International Agricultural Research.
- Robinson, Richard. 1978. "Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureacratc State." *Indonesia*: 31.
- Rock, Michael T. 2003. "The Politics of Development Policy and Development Policy Reform in New Order Indonesia." *William Dawidson Institute Working Papers*, No. 632.
- Samphantharak, Krislert. 2019. "Family Business Group and Economic Development in Southeast Asia." *Social Science Research Network*, 2019: 135.
- Snape, Fiona Robertson. 1999. "Corruption, Collusion, and Nepotism in Indonesia." *Third World Quarterly* 20 (3): 589-602.
- Soemitro Djojohadikusomo. 1972. *Kebijkasanaan Bidang Ekonomi*. Jakarta: Yayasan Penyuluhan Penerangan Perdagangan.
- Timmer, Peter. 1971. "Wheat Flour Consumption." *Bulletin of Indonesia Economic Studies* 7 (1): 78-95.
- Timmer, Peter. 1997. "Valuing Social Science Research and Policy Analysis", *American Journal of Agricultural Economics* 79 (5).
- Tri Widodo. 2008. "The Structure of Protection in Indonesia Manufacturing Sector." *Asean Economic Bulletin* 25 (2): 165.
- Yuri Sato. 1993. "The Salim Group in Indonesia: The Development and Behavior of The Largest Conglomerate in Southeast Asia." *The Developing Economis* 31 (4): 408-441.

Internet

- USDA. 1997. "Indonesia Begins Liberalization Process in Wheat Sector." <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/1997/Indonesia-begins-liberalization-process-in-wheat-sector>, (diakses 7 Februari 2024).