

ANALISIS STRUKTUR, PERILAKU, DAN KINERJA INDUSTRI TEPUNG TERIGU DI INDONESIA

Cila Apriande¹⁾ dan Arief Daryanto²⁾

^{1,2)} Departemen Agribisnis, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor

¹⁾cila_apriande88@yahoo.com

ABSTRACT

Flour is one of important crop commodity for Indonesian people. However, government interventions lead the formation of monopoli structure and capital accumulation. The purpose of the research is to analyze the structure, behavior and market performance of Indonesian flour industry. Structure-Conduct-Performance model is used to analyze the industry. The result shows that the industry structure is tight oligopoly where tight competition occurs among few big players. CR4 index is 76.3 percent and Hirschman-Herfindal Index is 3731.12. Price, as conduct indicator, is regulated by Flour Industry Association (Aptindo) with regards of international price and cost of transportation. Industry performance is inefficient or constable (either one or both) based on 10.75 PCM index. Government intervention is required to prevent market control by big players.

Keyword(s) : flour industry, government intervention, structure-conduct-performance.

ABSTRAK

Tepung terigu merupakan salah satu komoditi pangan penting bagi masyarakat Indonesia. Namun adanya intervensi pemerintah dalam industri ini menyebabkan terbentuknya struktur monopoli dan akumulasi modal. Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan struktur, perilaku, dan kinerja pasar dari industri tepung terigu di Indonesia. Analisis dilakukan dengan model Structure-Conduct-Performance. Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur industri tepung terigu adalah struktur pasar oligopoli ketat (*tight oligopoly*) dimana terdapat persaingan ketat antara beberapa perusahaan besar. Hal ini dapat dilihat dari nilai rasio konsentrasi empat perusahaan besar (CR4) di atas 60 persen yaitu 76,3 persen dan *Hirschman-Herfindahl Index* (HHI) di atas 1.800 yaitu 3.731,12. Penetapan harga sebagai indikator bentuk perilaku pasar ditentukan oleh Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (Aptindo) dengan mempertimbangkan harga gandum internasional dan biaya pengangkutan. Kinerja pasar dari industri dinilai masih inefisiensi atau *contestable market* (salah satu atau keduanya) dilihat dari nilai PCM 10,75 persen. Kebijakan pemerintah dibutuhkan untuk mencegah terjadinya penguasaan pasar oleh perusahaan besar.

Kata Kunci : kebijakan pemerintah, kinerja industri tepung terigu, struktur perilaku kinerja.

PENDAHULUAN

Tepung terigu merupakan salah satu sumber karbohidrat dan menjadi salah satu komoditi pangan penting bagi masyarakat Indonesia. Sehingga, perkembangan industri ini pun menjadi penting dalam perekonomian Indonesia.

Industri penggilingan gandum menjadi tepung telah berdiri sejak 200 tahun yang lalu di Hungaria dan Jerman (Bogasari Flour Mills, 2011).

Sebagai industri yang berada dalam subsistem pengolahan, industri ini memiliki hubungan yang erat dengan

industri hulu (*backward*) dan hilir (*forward*). Industri ini telah lama mendapatkan proteksi dari pemerintah karena merupakan salah satu industri yang dinilai strategis. Sejak pendirian industri ini pada tahun 1979, pemerintah melakukan intervensi terhadap hampir di setiap aspek dari industri tepung terigu. Intervensi yang dilakukan sebagai berikut (Nursantiyah, 2009):

1. Pemerintah menetapkan harga gandum yang akan diproses oleh industri itu lebih rendah dari harga impor (*landed import process*) yang sebenarnya.
2. Pemerintah menetapkan harga jual produk industri ini lebih tinggi dari harga impor yang sebenarnya.
3. Distribusi tepung terigu diatur secara ketat oleh pemerintah melalui Bulog sebagai satu-satunya lembaga distributor.

Adanya restriksi investasi baru dalam industri tepung terigu telah memberikan monopoli kepada Bogasari dalam industri ini. Monopoli yang tercipta di industri tepung terigu ini tentu akan berdampak pada industri pengguna tepung terigu sebagai input utamanya. 60 persen pengguna tepung terigu adalah industri mie (Aptindo, 2011). Hal ini memberikan insentif kepada kedua industri untuk melakukan kerjasama. Kerjasama ini dikenal dengan integrasi vertikal, dimana sebuah industri melakukan kerjasama baik dengan industri hulunya (*backward integration/upstream integration*) atau dengan

industri hilirnya (*forward integration/downstream integration*).

Subsidi terhadap industri ini pun menjadi salah satu faktor pemicu terjadinya akumulasi modal, karena keuntungan yang didapat sangat besar. Akumulasi modal ini kemudian akan diinvestasikan untuk bidang-bidang lain. Hal ini akan menimbulkan ekspansi konglomerasi di Indonesia.

Sebelum tahun 1971, Indonesia mengimpor seluruh kebutuhan tepung terigu. Namun, akibat sering terjadi penurunan kualitas maka pada tahun 1971, didirikan perusahaan penggilingan terigu pertama yaitu PT Bogasari Flour Mills. Bersama dengan pendirian Bogasari tersebut maka dimulailah industri tepung terigu di Indonesia.

Pabrik Bogasari di Tanjung Priok, Jakarta mulai beroperasi pada tanggal 29 November 1971. Setahun kemudian, yaitu tanggal 10 Juli 1972 diresmikan Pabrik Bogasari di Tanjung Perak, Surabaya. Hingga saat ini Bogasari memiliki dua pabrik yang berlokasi di Jakarta dan Surabaya dengan total kapasitas produksi sebesar 3,2 juta ton per tahun. Bogasari sebagai perusahaan terbesar melakukan banyak inovasi dalam upaya mengembangkan pasar. Berikut merupakan daftar perusahaan dalam industri tepung terigu di Indonesia dapat dilihat pada Tabel 1.

Tujuan dari penelitian ini adalah berusaha untuk menjelaskan struktur, perilaku, dan kinerja industri tepung terigu di Indonesia.

Tabel 1. Daftar Perusahaan dalam Industri Tepung Terigu Indonesia

No	Perusahaan	Lokasi
1	PT. Indofood Sukses Makmur BOGASARI FM	Jakarta & Surabaya
2	PT. Eastern Pearl FM	Makasar
3	PT. Sriboga Ratu Raya	Semarang
4	PT. Fugui Flour & Grain Indonesia	Gresik
5	PT. Pangan Mas Inti Persada.	Cilacap
6	PT. Purnomo Sejati	Sidoarjo
7	PT. Asia Raya	Sidoarjo
8	PT. Jakaranatama	Medan
9	PT. Berkat Indah Gemilang	Tangerang
10	PT. Pakindo Jaya Perkasa	Sidoarjo
11	PT. Pundi Kencana	Cilegon
12	PT. Lumbung Nasional	Cibitung
13	PT. Cerestar Flour Mills	Cilegon
14	PT. Halim Sejahtera	Medan

Sumber : Aptindo, 2009

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian bersifat *explanatory asosiatif* (penjelasan hubungan asosiatif) yang dapat berbentuk hubungan simetris antara struktur, perilaku, dan kinerja pasar. Selain itu, hubungan sebab akibat dan timbal balik antara struktur, perilaku, dan kinerja pasar. Model yang digunakan dalam analisis adalah model organisasi industri *structure-conduct-performance* (model SCP).

Penelitian menggunakan data sekunder yang didapat dari hasil penelitian lainnya dan data atau literatur dari lembaga terkait seperti Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO), Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian. Data yang sudah ada kemudian diolah dan dianalisis. Pengolahan data berupa tabulasi dengan menggunakan *Microsoft excel*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Market Definition

1. Karakteristik Produk

Produk yang ditawarkan dalam industri ini yaitu berupa tepung terigu yang merupakan hasil pengolahan gandum. Bila dilihat dari segi kegunaan produk ini cenderung homogen. Namun, bila dinilai dari segi industri, terdapat kegiatan diferensiasi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan *incumbent* berupa pemberian merek pada setiap produk yang dihasilkan oleh perusahaan yang ada dalam industri tepung terigu.

2. Industri Bagian Hulu (*up stream*) dan Industri Bagian Hilir (*down stream*)

2.1. *Up stream industries*

Industri tepung terigu merupakan industri yang mengolah gandum menjadi tepung yang siap digunakan ataupun disimpan. Bahan baku dalam industri ini merupakan gandum yang diimpor dari

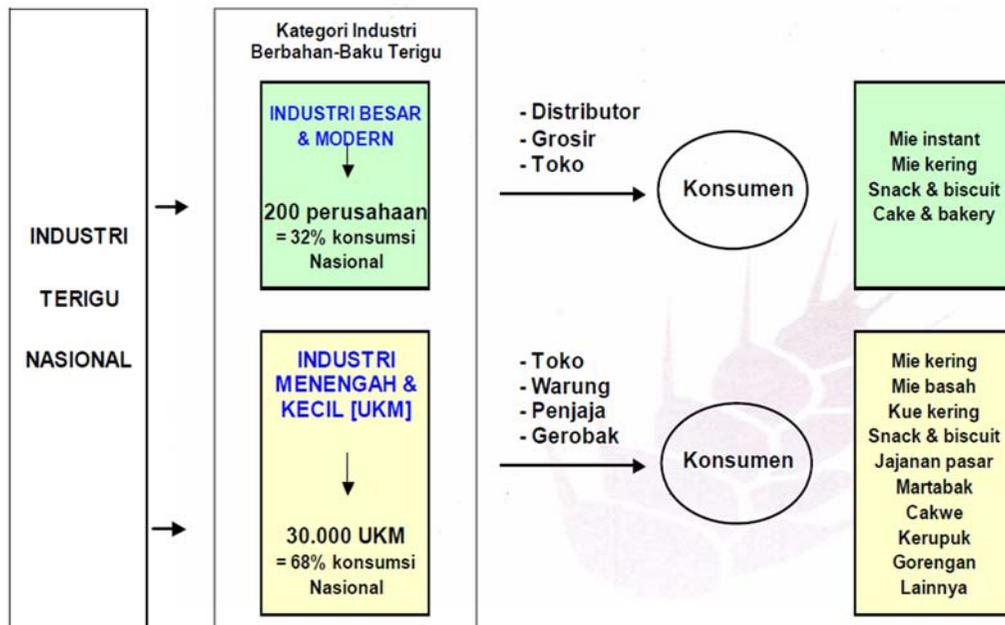
negara lain. Kewenangan untuk mengimpor gandum ini hanya dimiliki oleh Bulog saja. Sebagai importir tunggal kemudian Bulog menyerahkan gandumnya kepada pihak swasta atau pabrik untuk menggiling gandum tersebut menjadi tepung terigu dan pihak swasta akan mendapatkan ongkos giling dari Bulog. Setelah digiling seluruh produksi hasil penggilingan tersebut dikembalikan ke Bulog yang kemudian akan didistribusikan melalui distributor.

Sedangkan industri lain yang produknya menjadi salah satu input yang penting bagi industri tepung terigu adalah industri kemasan. Pada awal tahun 1981, Bogasari melakukan kemitraan dengan pengusaha kecil

bidang tekstil di Majalaya untuk membuat karung sebagai kemasan tepung terigu.

2.1. Down stream industries

Hasil penggilingan gandum berupa tepung terigu yang sudah dikembalikan ke Bulog kemudian akan didistribusikan ke konsumen melalui distributor. Konsumen dari industri tepung terigu ini bermacam-macam. Industri pengguna tepung terigu dibagi ke dalam dua kelompok yaitu industri besar dan modern serta industri kecil dan menengah (UKM). Berikut merupakan struktur pasar pengguna tepung terigu di Indonesia dapat dilihat pada Gambar 1.



Sumber : Aptindo, 2011

Gambar 1. Struktur Pasar Pengguna Tepung Terigu di Indonesia

Berdasarkan Gambar 1, terdapat 200 perusahaan dalam industri besar dan modern atau sekitar 32 persen konsumsi nasional. Dalam industri UKM terdapat 30.000 UKM atau setara dengan 68 persen konsumsi nasional. Pengguna tepung terigu yang telah dikelompokkan menjadi dua tersebut kemudian mendistribusikan melalui perantara berupa distributor, grosir, dan toko untuk kelompok industri besar dan modern. Sedangkan kelompok UKM, didistribusikan melalui toko, warung, penjaja, dan gerobak. Perantara ini akan mendistribusikan tepung terigu ke konsumen baik konsumen akhir maupun konsumen antara (industri) yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan baku untuk produk yang akan dijual. Persentase pengguna tepung masing-masing industri dapat dilihat pada Gambar 2.

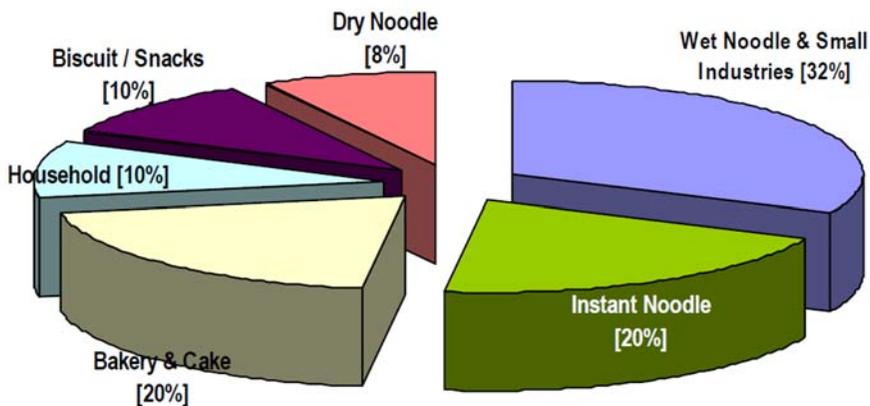
Berdasarkan Gambar 2, pengguna tepung terigu terbanyak yaitu *wet noodle and small industries* dengan persentase sebesar 32 persen dari total pengguna tepung terigu. Secara keseluruhan,

pengguna tepung terigu terbesar adalah industri mie dengan total persentase adalah 60 persen. Sedangkan sisanya adalah industri roti dan kue, industri rumah tangga, serta industri biskuit dan *snack* dengan masing-masing persentase adalah 20 persen, 10 persen, dan 10 persen.

3. Produk Substitusi dan Komplementer

Seperti industri pada umumnya, industri tepung terigu memiliki produk substitusi dan produk komplementer. Produk substitusi merupakan produk yang memiliki kegunaan relatif sama sehingga bersifat saling menggantikan. Produk tersebut antara lain tepung beras, tepung tapioka, tepung maizena, tepung ubi jalar, dan lain sebagainya.

Sedangkan produk komplementer adalah produk yang digunakan secara bersamaan untuk melengkapi tepung terigu. Produk tersebut antara lain telur, gula, minyak, dan lain sebagainya.



Sumber : Aptindo, 2011

Gambar 2. Pasar Terigu Atas Dasar produk Akhir

Struktur Biaya

Hingga saat ini ada 14 perusahaan di dalam industri tepung terigu. Berdasarkan Tabel 2, terlihat bahwa biaya terbesar yang dikeluarkan dalam industri tepung terigu adalah biaya untuk penyediaan bahan baku dan penolong. Hal ini diduga terjadi karena pasokan bahan baku berasal dari negara lain (impor). Besar biaya tersebut adalah 88,07 persen dari total biaya yang arus dikeluarkan. Sedangkan biaya yang lain hanya sebesar 0,07 hingga 6,38 persen.

Tabel 2. Struktur Biaya Industri Tepung Terigu Tahun 2008

Input	Jumlah (ribu Rp)	Persentase (%)
Bahan Baku dan Penolong	18.304.140.732	88,07
Bahan bakar, tenaga listrik, dan gas	1.138.578.114	5,48
Sewa gedung	14.252.270	0,07
Pengeluaran lain	1.326.464.989	6,38
Jumlah	20.783.436.105	100

Sumber : Kemendag, 2008

Besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam memproduksi tepung terigu, maka modal yang harus dimiliki perusahaan untuk bermain dalam industri juga besar. Hal ini akan menciptakan hambatan masuk (*entry barrier*) bagi perusahaan yang akan masuk dalam industri.

Elastisitas Permintaan Tepung Terigu

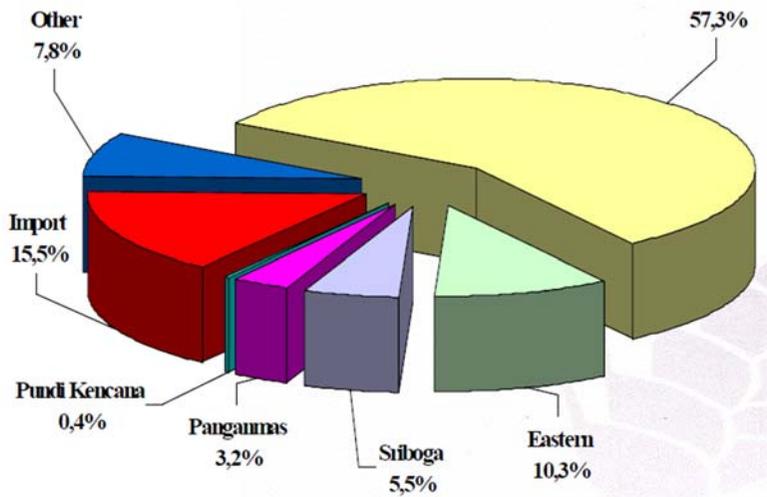
Permintaan terigu dan turunannya elastis terhadap harganya, kecuali di kota. Diduga karena tepung terigu telah menjadi kebutuhan pokok oleh masyarakat yang tinggal di kota. Pada kelompok

masyarakat berpendapatan sedang, terigu dan turunannya bersifat *unitary elastic*, dimana proporsi perubahan permintaan sama dengan perubahan harganya. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Mauludyani (2008) menemukan elastisitas permintaan tepung terigu dan turunannya berdasarkan kelompok pendapatan. Masyarakat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok yaitu pendapatan rendah, pendapatan sedang, dan pendapatan tinggi yang masing-masing elastisitas permintaannya terhadap terigu dan turunannya adalah -1,04; -1,00; dan -1,32. Secara konsisten hasil penelitian juga menyebutkan bahwa pada seluruh kategori wilayah (nasional, kota, dan desa) beras bersifat substitusi terhadap terigu dan turunannya. Sedangkan hasil penelitian Rachman (2001) dalam Mauludyani (2008) menemukan bahwa elastisitas harga mie terhadap terigu adalah sebesar -1,15. Perubahan permintaan terigu dan turunannya akibat perubahan harga pangan lain secara umum lebih elastis di kota dan pada kelompok berpendapatan tinggi. Pendapatan yang meningkat cenderung akan meningkatkan permintaan terhadap terigu dan turunannya.

Struktur Pasar

1. Pangsa Pasar

Pada tahun 2009, Bogasari memiliki pangsa pasar terbesar dalam industri tepung terigu. Berikut merupakan pangsa pasar yang dimiliki masing-masing perusahaan dalam industri tepung terigu dapat dilihat pada Gambar 3.



Sumber : Aptindo, 2011

Gambar 3. Pangsa Pasar Perusahaan-Perusahaan dalam Industri Tepung Terigu Tahun 2009

Berdasarkan Gambar 3, dapat dilihat bahwa Bogasari memiliki pangsa pasar sebesar 57,3 persen yang merupakan pangsa pasar terbesar dalam industri tepung terigu. Sedangkan posisi kedua ditempati oleh PT Eastern Pearl Flour Mills atau dulu dikenal dengan nama PT Berdikari Sari Utama Flour Mills dengan pangsa pasar sebesar yaitu 10,3 persen. Selanjutnya secara berturut-turut yaitu PT SriBoga, PT Panganmas, PT Pundi Kencana yang masing-masing pangsa pasarnya adalah 5,5 persen, 3,2 persen, dan 0,4 persen. Sedangkan 7,8 persen oleh perusahaan lainnya dan 15,5 persen adalah impor.

2. Konsentrasi Pasar

- *Concentration Ratio (CR)*
Rasio ini dapat dihitung dengan menjumlahkan pangsa pasar setiap perusahaan CR. CR4 merupakan penjumlahan empat perusahaan dengan pangsa pasar terbesar.

Tabel 3. Pangsa Pasar Masing-masing Perusahaan di Industri Tepung Terigu Tahun 2009

No	Perusahaan	Pangsa Pasar (%)
1	PT Bogasari Flour Mills, Jakarta&Surabaya	57,3
2	PT Eastern Pearl Flour Mills	10,3
3	PT SriBoga Raturaya, Makassar	5,5
4	PT Panganmas Inti Persac	3,2
5	PT Pundi Kencana	0,4
6	Lainnya	7,8
7	Impor	15,5

Sumber : Aptindo, 2011

Berdasarkan Tabel 3, dapat dihitung nilai CR4 untuk industri tepung terigu adalah sebesar 76,3 persen. Dengan perhitungannya sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{CR4} &= 57,3\% + 10,3\% + 5,5\% + 3,2\% \\ &= 76,3\% \end{aligned}$$

- *Hirschman-Herfindahl Index (HHI)*
Pengukuran konsentrasi pasar juga dapat dilakukan dengan menggunakan perhitungan *Hirschman-Herfindahl Index (HHI)*. Besarnya HHI sangat sensitif terhadap andil perusahaan yang terbesar, karena semakin kecil andil yang diberikan oleh suatu perusahaan, maka nilai kuadrat pangsa pasarnya semakin kurang berarti dalam indeks ini (Alistair, 2004). Berikut nilai HHI industri tepung terigu pada tahun 2009, dengan perhitungan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{HHI} &= 57,3^2 + 10,3^2 + 5,5^2 + 3,2^2 + \\ &\quad 0,4^2 + 7,8^2 + 15,5^2 \\ &= 3.731,12 \end{aligned}$$

Berdasarkan nilai CR4 dan HHI yang masing-masing bernilai 76,3 persen dan 3.731,12, perusahaan besar tepung terigu yang ada di Indonesia sangat menguasai pasar. Maka dapat dikatakan bahwa industri tepung terigu sangat terkonsentrasi pada perusahaan besar yang ada di dalamnya. Struktur pasar industri tepung terigu di Indonesia memiliki karakteristik oligopoli ketat (*tight oligopoly*) karena nilai CR4 di atas 60 persen dan HHI di atas 1.800 (Shepherd, 1990).

3. Hambatan Masuk Pasar

Sebelum dicabutnya hak monopoli Bulog atas industri tepung terigu, Bogasari menguasai pasar penggilingan tepung terigu. Kebijakan pemerintah pada saat itu menghambat perusahaan-

perusahaan untuk investasi dalam industri tepung terigu, karena industri tepung terigu masuk ke dalam Daftar Negatif Investasi (DNI). Investasi hanya dapat dilakukan oleh pihak-pihak tertentu saja. Namun, pemerintah akhirnya mengeluarkan industri tepung terigu dari DNI melalui kebijakan Paket Juni (Pakjun) 1995. Sehingga hambatan berupa DNI pun terhapuskan (Alistair, 2004). Faktor penghambat investasi lainnya adalah kebijakan yang mengharuskan perusahaan untuk mengekspor 65 persen dari total produksinya ke luar negeri. Namun, saat ini kebijakan tersebut telah dihapuskan.

Selain itu, yang menjadi penghambat adalah adanya perusahaan dominan yang sangat menguasai pasar. Nilai skala efisiensi minimum (MES) rata-rata dari tahun 1998-2002 yang dihitung oleh Alistair (2004) adalah sebesar 45,39 persen. Dengan kata lain, pelaku baru setidaknya menghasilkan rata-rata output minimal 45,39 dari total output tepung terigu lokal di Indonesia. Jika tidak dilakukan, maka pesaing baru tersebut akan menanggung biaya unit yang lebih besar dan tidak akan sanggup untuk bersaing dengan perusahaan-perusahaan pesaing *incumbent*.

Oleh karena itu, perusahaan harus ditunjang dengan kapasitas pabrik yang besar serta fasilitas yang memadai dan modal yang besar pula. Hal inilah yang menjadi salah satu penghambat masuknya perusahaan baru dalam industri tepung terigu. Berikut merupakan nilai investasi yang dimiliki perusahaan-perusahaan dalam industri tepung terigu pada Tabel 4.

Tabel 4. Total Investasi Industri Terigu Nasional

Perusahaan	Tenaga Kerja (orang)	Nilai Aset (milyar rupiah)
Bogasari Flour Mills (Jakarta & Surabaya)	2.600	9.500
Eastern Pearl Flour Mills (Makassar)	787	1.500
Sriboga Raturaya (Semarang)	600	560
Panganmas Inti Persada (Cilacap)	300	340
Perusahaan lainnya/Pendatang baru	1.000	1.000
TOTAL	5.287	12.900

Sumber : Aptindo, 2011 (diolah)

Faktor lain yang menjadi hambatan terhadap masuknya perusahaan-perusahaan baru yaitu utilisasi kapasitas produksi perusahaan-perusahaan *incumbent*. Dimana produsen hanya menggunakan sebagian kapasitas produksinya yang bertujuan untuk mencegah terjadinya kelebihan penawaran di pasar. Namun, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menduga hal ini dilakukan untuk menghadang masuknya pesaing-pesaing baru. Pada saat pesaing-pesaing baru ingin memasuki pasar tepung terigu, para perusahaan *incumbent* dapat meningkatkan utilisasi kapasitas produksinya. Utilisasi kapasitas yang terjadi dalam industri tepung terigu dapat dilihat pada Tabel 5.

Berdasarkan Tabel 4, dapat dilihat bahwa utilisasi kapasitas semakin menurun walaupun penurunannya tidak banyak. Penurunan yang terjadi pada tahun 2007 adalah sebesar 2,1 persen. Sedangkan untuk tahun 2008 tidak dapat

dibandingkan secara langsung dengan 2007 karena angka tersebut masih bersifat sementara. Menurunnya utilisasi kapasitas mengindikasikan kinerja pasar yang semakin optimal.

Tabel 5. Utilisasi Kapasitas Produksi Tepung Terigu Tahun 2006-2008

Tahun	Kapasitas Produksi (ton)	Produksi (ton)	Utilisasi Kapasitas (%)
2006	4.728.600	3.049.947	35.5
2007	4.998.600	3.329.068	33.4
2008*	4.998.600	2.142.363	57,1

Ket. : *angka sementara sampai triwulan II tahun 2008
Sumber : Kemenperin, 2011 (diolah)

4. Entry and Exit Process

Pada awalnya, hanya terdapat satu perusahaan di dalam industri tepung terigu yaitu PT Bogasari, kemudian pada tahun 1982 berdiri perusahaan PT Berdikari yang sekarang dikenal dengan nama PT Eastern Pearl Flour Mills. Hingga saat ini sudah terdapat 14 perusahaan di dalam industri tepung terigu. Berikut merupakan perkembangan jumlah perusahaan yang berada dalam industri ini.

Tabel 6. Jumlah Perusahaan Tepung Terigu di Indonesia Menurut Jenis Investasinya

Tahun	Jumlah Perusahaan		Lain-lain	Total
	PMDN	PMA		
1998	1	-	5	6
1999	3	-	5	8
2000	2	-	7	9
2001	5	-	5	10
2002	3	1	6	10
2003	3	1	2	6

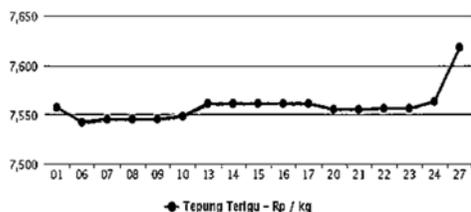
Sumber : Tasliah, 2006

Perilaku Pasar

1. Strategi Harga dan Produk

Harga tepung terigu yang ditetapkan sangat dipengaruhi oleh harga gandum di pasar internasional. Hal ini dikarenakan Indonesia mengimpor gandum dari negara lain sebagai bahan baku. Dengan struktur industri tepung terigu di Indonesia yang merupakan struktur perusahaan dominan, maka penetapan harga yang dilakukan perusahaan besar akan menimbulkan *band wagon effect* dimana perusahaan kecil akan mengikuti langkah yang diambil perusahaan besar tersebut. Hal ini akan mendorong terjadinya kepemimpinan harga yang kolusif.

Biasanya penetapan harga akan didiskusikan terlebih dahulu oleh anggota Aptindo (Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia) dan yang menjadi faktor pertimbangan dalam penetapan harga tepung terigu adalah harga gandum di pasar internasional dan biaya pengangkutan bahan baku gandum. Berikut merupakan perkembangan harga tepung terigu dapat dilihat pada Gambar 4.



Sumber : Kemendag, 2011

Gambar 4. Perkembangan Harga Tepung Terigu Bulan Juni 2011

Berdasarkan Gambar 4, terlihat bahwa harga cenderung stabil. Walaupun sempat mengalami kenaikan pada tanggal 27. Namun, kenaikan yang terjadi tidak besar. Harga masih berada pada kisaran Rp 7.550 – Rp 7.650 perkilogram.

Sejak deregulasi tahun 1998, produsen tepung terigu bebas menentukan strategi dalam penjualan tepung terigu. Selain itu masuknya produk impor secara bebas, membuat peredaran tepung terigu impor dari berbagai negara semakin banyak di pasar dalam negeri. Oleh karena itu perusahaan lokal perlu melakukan berbagai strategi inovasi dan pengembangan produk. Pada awalnya, tepung terigu yang beredar di Indonesia hanya terdiri atas tiga merk dengan spesifikasi yang hampir sama. Mulai tahun 1998, produsen lokal melakukan inovasi produk dengan pertimbangan untuk memenuhi kebutuhan pasar yang semakin berkembang, mengantisipasi strategi yang diambil pesaing, dan meningkatkan utilisasi kapasitas mesin pabrik (Alistair, 2004).

Inovasi produk yang dilakukan adalah dengan memproduksi tepung terigu dalam berbagai spesifikasi dengan kegunaan yang berbeda. Spesifikasi yang dilakukan produsen tepung terigu terbagi menjadi tiga kelompok. Berikut merupakan merk dan spesifikasi tepung terigu yang dimiliki perusahaan dalam industri tepung terigu dapat dilihat pada Tabel 7.

Tabel 7. Merk dan Spesifikasi Tepung Terigu dari Masing-masing Perusahaan

Produsen	Spesifikasi		
	Protein Tinggi	Protein Sedang	Protein Rendah
PT Bogasari Flour Mills	Cakra Kembar Emas, Kereta Kencana Emas, Cakra Kembar, Kereta kencana	Segitiga Biru, Gunung Bromo, Segitiga Merah, Kastil, Angsa Kembar, Piramida, Kendi	Kunci Biru, Roda Biru, Lencana Merah, Semar, Koki
PT. Eastern Pearl Flour Mills (EPFM)	Gunung	Kompas	Gembok, Gatot Kaca
PT Sriboga Raturaya	Tali Mas	Beruang Biru, Naga Biru	Pita Merah, Naga Merah
PT Panganmas Inti Persada	Kantil	Melati, Soka	Rafflesia

Sumber : Alistair, 2004

Beragamnya merk yang ditawarkan Bogasari tentu saja dapat berpengaruh pada minat konsumen dalam memilih produk. Kemampuan ini tentu dipengaruhi oleh kemajuan penelitian, pengembangan perusahaan, dan penguasaan wilayah produksi di Jakarta dan Surabaya.

Selain dengan beragamnya merk yang ditawarkan, strategi produk lain yang digunakan yaitu perusahaan memproduksi terigu di luar merk-merk di atas dengan spesifikasi khusus berdasarkan pesanan pelanggan. Hal merupakan salah satu strategi dalam memproduksi tepung terigu dan menarik pelanggan tetap.

2. Strategi Promosi

Struktur perusahaan yang dominan dalam industri tepung terigu di Indonesia juga berpengaruh pada perilaku perusahaan terbesar dalam promosinya. Bogasari melakukan strategi promosi yang cenderung berbeda dari perusahaan lainnya. Salah satu strategi promosi yang dilakukan Bogasari yaitu membentuk kemitraan dengan berbagai UKM yang produknya berbasis tepung terigu. Selain itu, kemitraan juga dilakukan dengan usaha kecil di bidang tekstil untuk membuat karung terigu (Bogasari, 2011).

Strategi penjualan yang dilakukan terhadap kemitraan UKM adalah dengan cara menerbitkan kartu keanggotaan bagi seluruh UKM yang berbasis tepung terigu. Keuntungan utama yang didapatkan UKM adalah bantuan kredit investasi. Sehingga, Bogasari dapat menarik konsumen dari pihak UKM dan mengembangkan sektor UKM. Strategi lainnya yang dinilai berhasil dilakukan oleh Bogasari adalah pendirian *baking center* sebagai wadah untuk mengembangkan minat dan keterampilan dalam bidang tata boga (Bogasari, 2011).

3. Tindakan Integrasi Vertikal

Dalam analisis perilaku pasar, hal lain yang perlu diamati adalah apakah terdapat tindakan vertikal perusahaan dalam industri dengan tujuan menguasai pasar. Dalam industri tepung terigu terdapat dugaan terjadinya monopoli pasar yang dilakukan oleh Bogasari sebagai perusahaan yang dominan. Monopoli pasar ini dilakukan pada industri mie instan yang diproduksi oleh PT Indofood Sukses Makmur, sehingga

menimbulkan persaingan yang tidak sehat.

Selama ini diperkirakan perusahaan melakukan *captive market* dimana Bogasari menjual tepung terigu kepada Indofood dengan harga kesepakatan di bawah harga jual. Pada tahun 1995, terjadi akuisisi internal dalam Grup Salim dimana PT Indofood melakukan akuisisi terhadap PT Bogasari sehingga terjadi integrasi vertikal dalam industri tepung terigu (Bogasari, 2011).

Kinerja Pasar

Salah satu indikator yang dapat menunjukkan kinerja pasar adalah keuntungan yang diperoleh dalam suatu industri. Pendekatan untuk mengukur kinerja pasar salah satunya adalah dengan menggunakan *Price-Cost Margin* (PCM) sebagai persentase keuntungan dari kelebihan penerimaan atas biaya langsung. Nilai PCM pada tahun 2009 yaitu 10,75 persen. Hal ini berarti industri tepung terigu menerima keuntungan sebesar 10,75 persen dari kelebihan penerimaan atas biaya langsung (Kemendag, 2008 *diolah*).

Tabel 8. Efisiensi-x Industri Tepung Terigu di Indonesia Tahun 2008-2009

	2008	2009*
Nilai Tambah (ribuan Rp)	499.032.479	746.340.079
Nilai Input (ribuan Rp)	4.038.822.497	6.036.411.553
Efisiensi-x (%)	12,356	12,364

Ket. : *angka sementara sampai triwulan II tahun 2009
Sumber : Kemenperin, 2011 (*diolah*)

Berdasarkan data pada Tabel 8, dapat dilihat bahwa efisiensi yang terjadi di industri tepung terigu mengalami peningkatan yang sangat kecil yaitu sebesar 0,008 persen. Namun, karena data yang digunakan hanya dua tahun sehingga kurang dapat melihat perkembangan efisiensi dari tahun ke tahun.

Di samping PCM dan efisiensi-x, pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan melihat utilitas kapasitas produksi industri tepung terigu setiap tahunnya. Berdasarkan analisis kinerja pasar yang telah dikaji, nilai PCM dan efisiensi-x dari industri tepung terigu relatif rendah. Namun, nilai CR4 dan HHI sangat tinggi, melebihi 60 persen dan di atas 1.800. Hal ini mengindikasikan bahwa industri tepung terigu memiliki kondisi *contestable market* atau inefisiensi (dapat salah satu atau keduanya) yang dapat menyebabkan tingkat persaingan dalam industri yang cukup rendah (Alistair, 2004).

KESIMPULAN DAN SARAN

Struktur pasar industri tepung terigu cenderung oligopoli, dimana terdapat satu perusahaan besar yang dominan. Hal ini dilihat dari hasil pengukuran konsentrasi pasar dengan menggunakan CR4 dan HHI.

Struktur pasar yang dominan dalam industri tepung terigu menyebabkan perilaku pasar yang terjadi dalam industri ini cenderung mengikuti perusahaan besar. Ini disebut dengan *band wagon effect* dimana perusahaan kecil akan mengikuti langkah yang diambil perusahaan besar. Hal ini akan

mendorong terjadinya kepemimpinan harga yang kolusif.

Di dalam industri tepung terigu diduga terjadi kecurangan yang dilakukan oleh PT Bogasari dengan PT Indofood dengan melakukan kesepakatan untuk menjual tepung terigu di bawah harga jual di pasar. Hal ini diduga karena dominannya perusahaan dalam industri.

Sedangkan kinerja pasar dari industri tepung terigu dinilai masih inefisiensi atau *contestable market* (salah satu atau keduanya). Hal ini dilihat dari nilai CR4 dan HHI yang tinggi namun PCM-nya rendah. Di dalam industri tepung terigu, nilai utilisasi kapasitasnya juga masih cenderung tinggi. Walaupun hal ini dimaksudkan untuk menjaga penawaran produksi tidak berlebihan, hal ini tidak terlalu baik dilakukan karena akan menghambat masuknya pesaing baru. Sehingga akan membuat tingkat persaingan di dalam industri menjadi rendah.

Berdasarkan hasil analisis yang didapat, dapat memberikan masukan kepada pemerintah untuk menetapkan kebijakan yang mampu menghambat terjadinya penguasaan pasar terhadap suatu industri, termasuk industri tepung terigu. Sehingga tidak memberikan dampak negatif bagi konsumen dan produsen lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alistair, Armytha. 2004. Analisis pendekatan struktur-perilaku-kinerja pada industri tepung terigu di Indonesia pasca penghapusan bulog. [skripsi]. Bogor: Departemen Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor.
- APTINDO. 2009. Laporan informasi Perkembangan Industri Tepung Terigu di Indonesia. Jakarta: Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia.
- _____. 2011. Total Investasi Industri Terigu Nasional. Jakarta : Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia. http://www.apindo.or.id/grafik_5.php . [26 juni 2011].
- _____. 2011. Pangsa Pasar Industri Tepung Terigu Tahun 2009. Jakarta : Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia. http://www.apindo.or.id/grafik_7.php. [26 Juni 2011].
- _____. 2011. Pasar Terigu Atas Dasar produk Akhir. Jakarta : Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia. http://www.apindo.or.id/grafik_8.php. [26 Juni 2011].

- _____. 2011. Struktur Industri Pengguna terigu Nasional. Jakarta : Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia. http://www.aptindo.or.id/grafik_9.php. [26 Juni 2011].
- Anonim. 1995. Ekonomi Politik Industri Tepung Terigu.
- Bogasari Flour Mills. (2011). *Referensi Industri*. Retrieved Februari 12, 2012, from Bogasari Flour Mills: http://202.158.15.86/ref_ind.htm
- [Kemendag] Kementerian Perdagangan. *Perkembangan Harga Tepung Terigu Bulan Juni 2011*. Jakarta: Kementerian Perdagangan RI.
- [Kemendag] Kementerian Perdagangan. *Statistik Industri Besar dan Sedang (IBS), Kode Industri dan Biaya Input Tahun 2008*. Jakarta: Kementerian Perdagangan RI.
- [Kemendag] Kementerian Perdagangan. *Statistik Industri Besar dan Sedang (IBS), Kode Industri dan Nilai Output Tahun 2008*. Jakarta: Kementerian Perdagangan RI.
- [Kemenperin] _____ Kementerian Perindustrian. 2011. *Karakteristik Penting Data Industri Besar dan Sedang Triwulan 4 Tahun 2008*. Jakarta : Kementerian Perindustrian RI.
- _____. _____ Kementerian Perindustrian. 2011. *Karakteristik Penting Data Industri Besar dan Sedang Triwulan 2 Tahun 2009*. Jakarta : Kementerian Perindustrian RI.
- _____. _____ Kementerian Perindustrian. 2011. *Perkembangan Industri Makanan*. Jakarta : Kementerian Perindustrian RI.
- Nursantiyah. (2009). *Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Penyerahan Tepung Terigu dan Impor Gandum (Studi Kasus di Produsen Tepung Terigu X)*. Jakarta: FISIP UI.
- Shepherd, W.G. 1990. *The Economic of Industrial Organization*, 3rd edition. Prentice Hall.
- Tasliyah, Elsa. 2006. Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi output industri tepung terigu di Indonesia periode 1986-2003. [skripsi]. Bogor: Departemen Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor.
- Thalita, Yosier. 2008. Persaingan industri tepung terigu Indonesia : studi kasus 1990-2005. [skripsi]. Depok: Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Mauludyani, Anna Vipta Resti. 2008. Elastisitas permintaan pangan strategis berdasar analisis data SUSENAS 2005 dan implikasinya terhadap konsumsi dan upaya perbaikan konsumsi pangan masyarakat Indonesia. [skripsi]. Bogor : Program Studi Gizi Masyarakat dan Sumberdaya Keluarga, Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor.