

# **RINGKASAN EKSEKUTIF**

**PENELITIAN INDUSTRI GANDUM DAN TEPUNG TERIGU**



**Direktorat Ekonomi  
Kedeputan Kajian dan Advokasi  
Komisi Pengawas Persaingan Usaha  
2019**

## I. Pendahuluan

Semakin banyaknya produsen pabrik tepung terigu di Indonesia salah satunya dikarenakan meningkatnya konsumsi tepung terigu di seluruh kalangan masyarakat. Faktor penting yang meningkatkan tingkat konsumsi tepung terigu adalah karena sangat mudah untuk diolah menjadi berbagai makanan seperti mie, roti, biskuit, cake, martabak, gorengan dan sebagainya sehingga kemudahan pengolahan tepung terigu ini mampu menggairahkan industri makanan baik yang besar maupun yang kecil terutama sektor Usaha Kecil Menengah (UKM). Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran menyeluruh tentang struktur industri gandum dan tepung terigu sehingga dapat menganalisis struktur persaingan usaha dalam industri gandum dan tepung terigu.

## II. Gandum dan Tepung Terigu

Gandum biasanya digunakan untuk memproduksi tepung terigu, pakan ternak, ataupun difermentasi untuk menghasilkan alkohol dan bahan industri yang mempergunakan karbohidrat sebagai bahan baku. Volume dan nilai impor gandum Indonesia meningkat dari tahun ke tahun. Perubahan konsumsi masyarakat Indonesia membuat makanan olahan dengan bahan dasar tepung gandum/ terigu terus meningkat. Adanya pembatasan impor jagung pada tahun 2016 membuat impor jagung untuk kebutuhan pakan melonjak tajam.

Tabel 1. Perkembangan Impor Gandum Indonesia 2013-2017

Tahun	Volume (ton)	Perubahan (%)	Nilai (US \$ ribu)	Perubahan (%)
2013	6.720.499	-	2.433.814	-
2014	7.432.596	10,6	2.387.248	(1,9)
2015	7.412.019	(0,3)	2.084.765	(12,8)
2016	10.534.672	42,1	2.408.210	15,6
2017	11.434.134	8,5	2.647.781	9,9

Sumber :CDMI dan BPS, 2018

Impor gandum ke Indonesia digunakan untuk produk makanan (*food*) dan pakan ternak (*feed*). Sebagian besar gandum diolah untuk menjadi makanan manusia. Tetapi akibat dilarangnya impor jagung oleh pemerintah Indonesia, pada tahun 2016 terjadi lonjakan impor gandum untuk makanan ternak (*feed*) karena gandum merupakan substitusi jagung dalam pengolahan makanan ternak.

Tabel 2. Volume Impor gandum Indonesia menurut Jenis, 2013-2017

Tahun	Total (ton)	Food			Feed		
		(Ton)	d (%)	p (%)	(Ton)	d (%)	p (%)
		6.447.82					
2013	6.720.499	1	-	95,9	272.678	-	4,1
		7.246.73					
2014	7.432.596	1	12,4	97,5	185.866	-31,8	2,5
		7.244.28					
2015	7.412.019	6	0	97,8	166.733	-10,3	2,2
		8.888.18					
2016	10.534.672	5	15	79,1	2.201.487	1.220,40	20,9
		11.172.6					
2017	11.434.134	7	34,1	97,7	261.457	-88,1	2,3
<b>Rata-rata</b>			<b>15,4</b>	<b>93,6</b>		<b>272,5</b>	<b>6,4</b>

Sumber: BPS dan berbagai sumber, 2018

### III. Gandum Untuk Industri Pakan Ternak

Penggunaan pakan dalam industri ternak telah mencapai 60-70 % dari total biaya produksi terutama untuk produk unggas. Hal ini menunjukkan industri pakan ternak memiliki peluang yang baik sekaligus bisnis yang sangat strategis, sehingga banyak perusahaan baru yang berdiri, menimbulkan semakin ketatnya persaingan industri. Untuk perusahaan pakan, jumlah importir sangat terbatas karena kuota impor gandum untuk pakan yang dibatasi. Volume impor gandum untuk industri pakan rata-rata 6,4% per tahun dari total impor gandum.

Kebijakan industri gandum untuk pakan ternak, tentu harus berorientasi kepada pertumbuhan industri, perlindungan terhadap produsen tepung terigu, serta mendorong persaingan yang sehat antar pelaku usaha. Berdasarkan hasil perhitungan diketahui besarnya *CR4* untuk industri pakan ternak yaitu 60 persen dan *HHI* sebesar 1.419,76. Berdasarkan teori shepherd (1985) rasio konsentrasi (*Concentration Ratio (CR4)*) bernilai 60 persen termasuk dalam tipe pasar oligopoli ketat. Sedangkan jika pangsa pasar (*Herfindahl Hirschman Index (HHI)*) berada di antara 1000-1800 persen maka dikategorikan moderat. Oleh karena itu, walaupun bertipe oligopoli ketat menurut *CR4*,

konsentrasi pasar pada pasar perusahaan pakan masih tergolong moderat. Maka tipe pasar untuk industri pakan yaitu cenderung oligopoli ketat.

Saluran distribusi gandum menjadi pakan ternak secara umum yaitu Eksportir-Importir gandum-perusahaan tepung terigu dan pollard-industri pakan ternak-distributor-*poultry shop*-peternak. Model bisnis yang terjadi antara produsen tepung dengan industri pakan ternak mempertimbangkan beberapa hal diantaranya *Customer Segments* (Segmen Pelanggan), *Value Propositions* (Proporsi Nilai), *Channels* (Saluran), *Customer Relationship* (Hubungan Pelanggan), *Revenue Stream* (Arus Pendapatan), *Key Resources* (Sumber Daya Utama), *Key Activities* (Aktivitas Kunci), *Key Partnership* (Kemitraan Utama), *Cost Structure* (Struktur Biaya). Bentuk perjanjian distribusi antara produsen dengan distributor dan retailer mayoritas berbentuk keagenan. Perjanjian keagenan adalah perjanjian antara prinsipal dan agen di mana prinsipal memberikan amanat kepada agen untuk dan atas nama prinsipal menjualkan barang dan atau jasa yang dimiliki atau dikuasai oleh prinsipal.

#### IV. Terigu Untuk Industri Pangan

Pola distribusi perdagangan tepung terigu di Indonesia menggunakan hampir seluruh kelembagaan dalam saluran pemasarannya. Distribusi tepung terigu berawal dari daerah sentra-sentra produksi yang banyak terdapat produsennya seperti di Pulau Jawa, sehingga distribusinya dapat langsung dilakukan oleh produsen yang bersangkutan kepada pedagang menengah atau pengecer/retailer.

Indikasi terjadinya integrasi vertikal pada industri tepung terigu akan menyebabkan distorsi pasar. Disparitas harga tepung terigu di beberapa kota besar, menunjukkan adanya persoalan pada rantai distribusi terigu. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan mekanisme pasar terkendali. Berdasarkan hasil perhitungan CR4 dan HHI, dinyatakan bahwa struktur pasar industri tepung terigu pangan adalah oligopoli ketat dan bila dibiarkan akan memunculkan potensi kartel. Distorsi pasar akan terjadi ketika *supply* dan *demand* tidak berjalan secara persaingan sempurna. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan anti kartel, dengan perluasan keanggotaan asosiasi dan keterbukaan informasi.

Merujuk pada hasil estimasi, ditengarai adanya keterlambatan penyesuaian harga pada industri dalam negeri jika terjadi perubahan pada harga luar negeri dan perubahan nilai tukar. Oleh karena itu, perlu pengawasan lebih lanjut mengenai adanya dugaan kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha.

## V. Terigu Untuk Industri UMKM

Pasar institusi yang meliputi horeca (hotel, restoran, cafe, usaha catering) dan pedagang makanan jajanan (*street vendor*) merupakan salah satu sektor yang cukup menarik dengan pangsa pasar relatif besar (16,7% pada tahun 2017). Pedagang makanan jajanan merupakan salah satu sektor yang cukup besar dalam menyerap suplai tepung terigu. Mayoritas (sekitar 66 persen) pengguna tepung terigu adalah industri mikro, kecil-tradisional dan menengah (UKM) dan sisanya (sekitar 34 persen) industri besar modern.

UMKM memasarkan produknya dengan cara penjualan langsung kepada konsumen melalui berbagai cara antara lain dengan aplikasi daring (*online*), membuka gerai, menitipkan barang kepada warung, dan menjual langsung kepada pembeli. Dari sisi persaingan, tingkat persaingan antar pelaku UMKM cukup ketat. Hal ini disebabkan mudahnya prosedur untuk membuka usaha di bidang tersebut. Selain itu, jumlah modal yang tidak terlalu besar dan tingginya permintaan pasar akan produk makanan menyebabkan jumlah pelaku UMKM makanan sangat banyak.

Tepung terigu merupakan komponen penting dalam proses produksi makanan, porsi tepung terigu terhadap total HPP produk UMKM cukup tinggi, yaitu rata-rata di atas 50%. Penjual tepung terigu sebagai pemasok bahan baku bagi UMKM sangat banyak tersedia sehingga tidak ada masalah dalam hal pasokan bahan baku, dan tidak perlu bekerja sama atau bermitra. Hal ini menyebabkan tidak ada insentif bagi usaha besar maupun UMKM di industri tepung terigu untuk melakukan kerja sama kemitraan. Pengawasan terhadap kemitraan yang terjadi antara usaha besar dengan UMKM sulit dilakukan karena terbatasnya akses terhadap program dan atau dokumen perjanjian kemitraan.

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, beberapa rekomendasi yang dapat disampaikan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Melakukan penguatan kebijakan pemerintah yang berpihak kepada dan melindungi pelaku UMKM dalam industri tepung terigu,
2. Mengupayakan adanya insentif bagi usaha besar dan UMKM agar tertarik dan melakukan kemitraan sesuai dengan amanah peraturan perundangan yang ada,
3. Membuat peraturan yang “memaksa” para pelaku usaha baik besar maupun UMKM untuk melaporkan program dan atau dokumen perjanjian kerja sama atau kemitraan yang dilakukan kepada pemerintah