

DAMPAK KEBIJAKAN HET GULA TERHADAP HARGA LELANG GULA PETANI

Yati Nuryati⁽¹⁾, Bagus Wicaksana⁽¹⁾

⁽¹⁾Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan, Kementerian Perdagangan
corresponding email: Y_Nuryati@yahoo.com , Bagus.Wicaksana@gmail.com

PENDAHULUAN

Selama ini, titik-titik inflasi nasional setiap tahun terjadi pada saat hari besar keagamaan nasional (HBKN) yaitu puasa dan lebaran serta natal, tahun baru, musim paceklik dan memasuki musim tanam. Pada HBKN, inflasi yang tinggi dikarenakan adanya faktor budaya masyarakat yang mendorong permintaan terhadap barang dan jasa meningkat sehingga terjadi kenaikan harga. Sepanjang tahun 2017, inflasi bahan makanan terutama pangan pokok di bulan puasa dan Lebaran mencapai nilai terendah dalam tiga tahun terakhir. Salah satu instrumen kebijakan yang berperan dalam pencapaian tersebut adalah Permendag Nomor 27/M-DAG/PER/5/2017 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen yang didukung dengan pemantauan harga pasar yang intensif. Ketentuan tersebut berlaku untuk beberapa komoditi diantaranya gula dimana harga eceran tertinggi (HET) untuk gula ditetapkan sebesar Rp 12.500/kg.

Penetapan HET pada komoditas gula merupakan kebijakan strategis mengingat andil komoditas tersebut dalam inflasi relatif masih tinggi dengan kisaran 0,47% - 0,55% dalam 3 (tiga) tahun terakhir. Lebih lanjut, pada tahun 2016, harga gula pernah mengalami kenaikan sekitar 19% dalam waktu 5 (lima) bulan yang menjadi kenaikan harga tertinggi 5 (lima) tahun terakhir. Pada satu sisi, kenaikan harga gula di dalam negeri *tolerable* sebagai dampak tidak langsung dari kenaikan harga gula (*raw* dan *white sugar*) di pasar internasional sebagai dampak menurunnya produktivitas global akibat El Nino. Namun pada sisi lain, pengendalian harga gula di dalam negeri melalui kebijakan HET dianggap perlu untuk mendukung stabilisasi harga gula, termasuk penciptaan harga gula di tingkat konsumen yang wajar. Sebagai gambaran, harga gula di dalam negeri relatif lebih mahal sekitar 25% dibandingkan dengan harga paritas impor gula dalam 3 (tiga) tahun terakhir.

Kebijakan HET pada satu sisi bertujuan untuk menjaga harga gula yang terjangkau bagi masyarakat namun pada sisi lain diharapkan tidak menurunkan minat petani dalam menanam tebu. Mengingat peran strategis kebijakan dimaksud, maka penelitian ini bertujuan untuk: (i) Menganalisis pengaruh HET terhadap pembentukan harga di tingkat petani dan (ii) merumuskan rekomendasi kebijakan terkait penerapan HET. Hal tersebut bersifat strategis mengingat pada tahun 2019, Indonesia menargetkan swasembada gula konsumsi, sebagaimana dijelaskan dalam Roadmap Swasembada Pangan 2016 – 2045¹.

METODOLOGI

Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan dalam tulisan ini melalui 2 (dua) tahapan, yaitu *pertama* dengan melakukan analisis deskriptif melalui bantuan Grafik dan Tabel. *Kedua*, dengan pendekatan ekonometrik. Pendekatan ekonometrik yang digunakan adalah model

¹ Badan Koordinasi Penanaman Modal, pada www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita-investasi/indonesia-terapkan-roadmapswasembada-pangan-2016-2045

persamaan linear tunggal (*single equation*). Untuk mengatasi masalah data (time series) yang tidak stasioner, pemodelan dalam tulisan ini menggunakan metode koreksi galat (error correction model) sebagaimana yang telah disarankan oleh Engle dan Granger (1987) dan (Pesaran dan Pesaran, 1997). Model koreksi galat atau *Error Correction Model* memiliki dua syarat, yaitu (1) data tidak stasioner dalam level satu (first different) dan (2) memiliki hubungan kointegrasi jangka panjang. Namun, tulisan ini hanya melakukan estimasi tidak sampai pada melakukan uji kointegrasi untuk melihat ada atau tidaknya kointegrasi jangka panjang sehingga tidak melakukan tahap pengujian kointegrasi.

Tahapan Analisis

Sebelum melakukan estimasi dengan menggunakan ECM, semua variabel terlebih dahulu dilakukan beberapa tahapan, yaitu tahap pertama Uji Akar-Akar Unit (Unit Root Tests). Sebuah data time series dikatakan stasioner, jika seluruh moment dari seri tersebut (rata-rata, varians dan kovarians) konstan sepanjang waktu. Pengujian stasioneritas atau akar-akar unit pada semua variabel yang digunakan dalam analisis runtun waktu (time series) perlu dilakukan untuk memenuhi kesahihan analisis *Error Correction Model* (ECM). Pengujian unit root pada semua variabel yang akan dianalisis di dasarkan pada *Augmented Dickey Fuller Test* (ADF). Selain uji stasioneritas, semua variabel juga dilkaukan pengujian multikolinearitas untuk melihat ada tidaknya korelasi antar variabel. Setelah dilakukan pengujian terhadap multikolinearitas, hasil pengujian menunjukkan bahwa semua variabel tidak terdapat multikolinearitas yang ditunjukkan dengan nilai r kurang dari 0,75. *Tahap kedua* yaitu Estimasi Model. Proses pengujian unit root dan multikolinearitas serta estimasi model dilakukan dengan menggunakan perangkat software Eviews 9.0

Data dan Sumberdata

Penelitian ini menggunakan data sekunder periode mingguan mulai tahun 2016-2017, terdiri dari harga Eceran gula di dalam negeri (PGD), Harga pembelian pemerintah (HPP), stok gula (Stok), harga lelang petani (HLG), harga impor (PGIM), kurs, harga BBM (BBM) serta kebijakan PPN. Data sekunder diperoleh dari BPS, Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri (Kementerian Perdagangan), Kemenko Perekonomian, Asosiasi Gula Indonesia (AGI), London-LIFFE; Bloomberg, CEIC serta sumber referensi lainnya yang terkait. Data primer juga digunakan untuk mendapatkan informasi secara praktis di lapangan terkait dengan pelaksanaan lelang gula petani serta untuk menjustifikasi faktor-faktor yang tidak dapat tercakup dalam model persamaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dampak Penerapan HET terhadap Harga Lelang Gula

Hasil estimasi model persamaan linear dengan periode data mulai tahun 2016-2017 (mingguan s.d Agustus) menunjukkan bahwa estimasi terhadap model tersebut memiliki nilai R^2 -disesuaikan sebesar 0,71 yang menunjukkan bahwa semua variabel bebas yang diduga sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi harga lelang gula dapat menjelaskan model dengan baik yaitu sebesar 71% variasi dari harga lelang gula. Nilai Durbin-Watson sebesar 2,02 menunjukkan bahwa tidak terdapat masalah autokorelasi dalam persamaan model harga lelang gula tersebut. Pada model persamaan dengan variabel level (0) menunjukkan bahwa kebijakan

harga eceran tertinggi (HET) dapat menurunkan harga lelang di tingkat petani, namun secara statistik tidak signifikan (Tabel 1)

Tabel1 Hasil Estimasi Persamaan Jangka Pendek Dampak Penerapan HET Terhadap Harga Lelang Gula Petani

Variabel	Coefficient	t- Statistik	Probabilitas
Intersep	3277,325	0,74291	0,4599
PGD (-1)	-0,15361	-1,28749	0,2019
PGIM	0,70402	2,81082	0,0063
STOK	-0,00170	-3,39129	0,0011
DPN	-53,11661	-2,70868	0,0084
PBBM	0,15425	0,27590	0,7834
HLG(-1)	0,50783	4,94423	0,0000
R -Squared	0,7097	Durbin-Watson stat : 2,0209	
Adjusted R-squared	0,6865	Prob (F-statistic) : 0,0000	

Sumber: Hasil Olahan Data Sekunder

Pada tabel 1 diatas tidak secara rinci dijelaskan dalam mempengaruhi harga lelang gula ditingkat petani karena estimasi ini berasal dari persamaan regresi dengan variabel yang non stasioner. Namun demikian, hasil estimasi ini menjadi acuan dalam melangkah pada hasil estimasi persamaan *error correction model* (ECM) dengan variabel yang stasioner.

Tabel 2. Hasil Estimasi *Error Correction Model* (ECM) Dampak Penerapan HET terhadap Harga Lelang Gula Petani

Variabel	Coefficient	t- Statistik	Probabilitas
Intersep	-32,08794	-0,37820	0,7064
D(PGD(-1))	0,27096	1,20933	0,2304
D(PGIM)	0,76398	2,07155	0,0418
D(STOK)	-0,00166	-2,01982	0,0471
DPN	5,02249	0,34075	0,7343
D(PBBM)	0,72604	0,60063	0,5499
D(HLG(-1))	0,33526	1,73479	0,0870
ECM	-0,93506	-4,04379	0,0001
R -Squared	0,2878	Durbin-Watson stat : 2,0953	
Adjusted R-squared	0,2195	Prob (F-statistic) : 0,0006	

Sumber: Hasil Olahan Data Sekunder

Harga gula domestik (HGD) yang merupakan Harga eceran yang diharapkan (Expected real price) dalam jangka pendek (selama periode analisis) berdampak pada penurunan harga lelang namun secara statistik tidak signifikan. Dalam jangka panjang yang ditunjukkan dengan persamaan ECM, harga eceran yang diharapkan mempunyai pengaruh positif terhadap harga lelang gula meski secara statistik tidak signifikan. Artinya HET tidak mempunyai pengaruh terhadap harga lelang. Secara statistik, tidak signifikannya variabel ini dikarenakan periode data yang digunakan masih relatif pendek dimana penerapan harga eceran tertinggi gula mulai diberlakukan per Mei 2017.

Sejalan dengan analisis secara ekonometrik di atas, fakta dilapangan memberikan indikasi bahwa harga eceran tertinggi gula yang ditetapkan oleh Pemerintah sebesar Rp 12.500/kg² memiliki pengaruh terhadap harga lelang gula di tingkat petani. Harga lelang gula yang terjadi sejak Juni 2017 lebih rendah dan menyebabkan terjadi gagal lelang karena

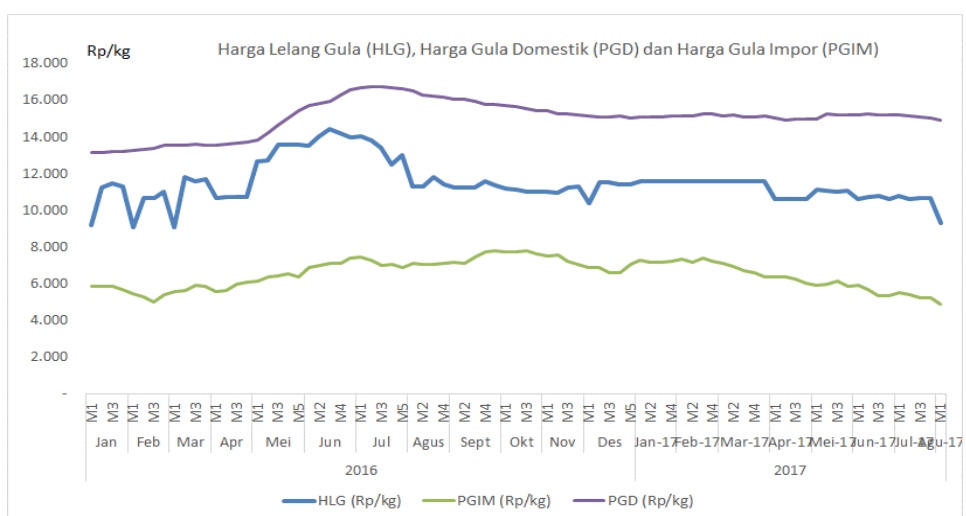
² sebagaimana tercantum dalam Permendag Nomor 27/M-DAG/PER/5/2017 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen

penawaran yang lebih rendah. Pemerintah menetapkan harga HET pada gula sebesar Rp 12.500/kg untuk menjaga stabilitas harga gula di tingkat konsumen. Namun, sejalan dengan penerapan HET, terdapat isu lain yaitu penerapan PPn pada komoditi gula. Isu ini cukup memberi tekanan kepada petani gula, karena penerapan PPn memberikan kekhawatiran kepada para pedagang dimana PPn merupakan pajak terhutang yang akan dibayarkan diakhir tahun. Isu ini pada akhirnya membuat pedagang menekan harga gula di tingkat petani. Hal ini ditunjukkan juga dalam hasil estimasi selama periode analisis, isu penerapan PPn berpengaruh negatif terhadap harga lelang gula namun tidak berbeda nyata.

Harga impor terhadap harga lelang menunjukkan nilai yang positif dan secara statistik signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa Pasar gula di Indonesia terintegrasi dengan pasar internasional. Dengan menghitung elastisitas, Jika terjadi perubahan harga gula dipasar internasional sebesar 1% akan menyebabkan perubahan harga lelang sebesar 0,43%. Hal ini memberi indikasi bahwa penawaran yang dilakukan oleh peserta lelang masih sangat memperhitungkan perkembangan harga di pasar internasional.

Penurunan harga gula impor yang terjadi beberapa bulan terakhir telah memberikan indikasi pada penurunan daya saing industri gula di dalam negeri. Isu rembesan Gula Kristal Rafinasi (GKR) juga menyebabkan gula petani dan PTPN menjadi tidak laku di pasaran. Kondisi ini berpotensi menekan harga gula di tingkat petani hingga Rp 8.600/kg (Survey, Agustus 2017). Selain itu pedagang tidak dapat menjual gula tebu petani di jangkauan pasar yang lebih luas karena Impor gula rafinasi sudah masuk ke pasar dalam negeri dan bahkan telah merembes ke pasar konsumen.

Fakta dilapangan, kondisi ini juga merupakan salah satu penyebab rendahnya harga lelang gula petani. Meski harga gula petani masih dipengaruhi oleh harga gula impor melalui harga gula di pasar internasional dan nilai tukar rupiah, namun pengaruh harga gula internasional terhadap harga gula petani tidaklah sekuat pengaruh HPP. Kondisi nilai tukar yang relatif stabil, namun harga gula impor cenderung menurun pada periode awal 2017 yang disebabkan penurunan harga gula di pasar internasional sejak Oktober 2016. Pada Oktober 2016, harga gula dunia yang secara komposit mencapai USD 490 per ton, menurun menjadi USD 350 per ton pada Mei 2017, atau mengalami penurunan sebesar 28,6% selama periode tersebut.



Ket: Harga gula impor merupakan harga gula internasional (CIF) yang telah dikalkulasi dengan kurs rupiah

Sumber: BPS, AGI dan Chicago Board of Trade (CBOT)

Gambar 1. Harga Lelang Gula, Harga Gula Domestik dan Harga Gula Impor

Variabel stok terhadap harga lelang gula petani bertanda negatif dan secara statistik signifikan. Hal ini berarti bahwa kecukupan stok gula akan mempengaruhi pada pembentukan harga lelang gula. Setiap ada kenaikan stok gula sebesar 1%, akan menurunkan harga lelang sebesar 0,007% atau sebaliknya. Stok ini juga merupakan salah satu indikasi terhadap tinggi atau rendahnya harga lelang gula di tingkat petani, meski respon stok terhadap harga lelang gula relatif sangat kecil namun cukup signifikan. Pada kondisi ini, stok gula sedang menurun. Berdasarkan perkiraan neraca gula tahun 2017, stok gula terus menurun dari 862.705 ton pada Januari 2017 menjadi hanya sekitar 13.943 ton pada Juni 2017. Situasi ini seharusnya mendorong kenaikan harga lelang gula petani, bukan menekan harga. Kecilnya respon variabel stok terhadap penurunan harga lelang gula dikarenakan terdapat faktor lain seperti kebijakan HET gula, isu penerapan PPn serta gula impor. Isu lain yang mengemuka selama periode analisis yaitu adanya Satgas Pangan. Pada implementasinya, keberadaan satgas pangan yang menilai jika ada stok berlebih dinilai melakukan penimbunan, membuat para pedagang sulit dan khawatir untuk melakukan pembelian barang (komoditi gula).

Dalam struktur industri gula, dari level produsen, industri gula merupakan struktur oligopoli yang hanya dikuasai oleh beberapa perusahaan besar seperti PT. Sugar Group serta perusahaan BUMNnya, di level distributor memiliki struktur (oligopoli), serta di level sub distributor dan grosir retailer merupakan struktur pasar dengan beberapa pelaku usaha terkait (KPPU, 2010). Dengan demikian, keberadaan stok gula tentunya hanya akan dikuasai oleh beberapa pelaku/pedagang. Banyaknya volume stok gula menjadi bahan pertimbangan dalam penentuan besarnya harga lelang gula.

Variabel harga BBM memiliki elastisitas positif terhadap harga lelang gula, namun tidak berbeda nyata. Kenaikan Harga BBM mempunyai pengaruh terhadap kenaikan harga lelang. Hal ini dikarenakan harga BBM merupakan salah satu komponen biaya pada pembentukan harga pokok gula dan akan berdampak pada harga lelang. Komponen biaya BBM dalam biaya transportasi mempunyai peran sekitar 28% terhadap komponen biaya pokok gula (Susila dan Munadi, 2008). Menurut informasi di lapangan, margin pemasaran dari D1 (harga lelang) ke konsumen (harga eceran) selama ini yang mencapai 27,7% dinilai terlalu tinggi. Sebagai perbandingan, rata-rata biaya logistik di Indonesia adalah sekitar 24% terhadap harga barang. Untuk beras, perbedaan antara harga eceran dengan pedagang yang setara dengan D1 di gula adalah antara 8%-20%. Besaran persentase ini sangat tergantung pada wilayah.

Harga lelang dengan lag (-1) atau dengan nama variabel HLG(-1) merupakan harga lelang pada periode (t) yang dipengaruhi juga oleh harga lelang pada periode sebelumnya (t-1). Situasi ini mencerminkan bahwa pembentukan harga lelang melalui proses penyesuaian (adjustment process), artinya penawaran harga yang dilakukan oleh peserta lelang pada periode (t) tetap mempertimbangkan harga lelang sebelumnya.

Dari hasil estimasi persamaan ECM tersebut menunjukkan bahwa dalam jangka pendek (selama periode analisis) kebijakan HET mempunyai pengaruh terhadap penurunan harga lelang gula namun tidak signifikan. Demikian juga dengan adanya isu kebijakan PPN. Dalam jangka panjang, harga lelang gula petani lebih ditentukan oleh stok, harga impor dan harga lelang gula pada periode sebelumnya. Pengaruh ini terjadi baik dalam jangka pendek

maupun jangka panjang. Meski hasil temuan dilapangan menunjukkan bahwa pada periode analisis, harga lelang yang rendah menyebabkan banyak lelang gula yang tidak dilaksanakan karena harga yang terjadi di pasar lelang lebih rendah dari harga perkiraan sementara (HPS). Harga lelang yang ditawarkan pada saat periode survey yaitu kisaran Rp 9.300/kg – Rp 9.425/kg. Padahal harga lelang merupakan penentu awal terbentuknya harga gula di tingkat eceran. Dengan penetapan harga di tingkat eceran sebesar Rp 12.500/kg, peserta lelang (D1) sudah menurunkan margin yang selama ini mereka terima yaitu dari 27,7% menjadi sekitar 20,4% dari HET atau setara Rp 9.038/kg. Sementara penawaran yang dilakukan D1 di beberapa pabrik gula (PG) pada awal Juni 2017 (yaitu sebesar Rp 10.383/kg) sudah lebih tinggi dari yang biasa mereka lakukan.

Penetapan HET sebesar Rp12.500/kg turut memberi tekanan pada harga lelang gula petani, namun dalam jangka pendek. Harga eceran yang diharapkan oleh distributor besar (D1) yang selanjutnya ditransmisikan ke agen/D2 dan pengecer juga menentukan harga gula petani. Sebelum ditetapkan HET, D1 sebenarnya adalah pembentuk harga yang akan diikuti oleh para agen dan pengecer. Dalam jangka panjang, dengan adanya HET sebesar Rp 12.500/kg, D1 tidak lagi leluasa menentukan harga eceran. Para D1 akan menggunakan HET untuk menentukan perkiraan harga lelang gula petani setelah memperhatikan margin dan keuntungan di semua lini distribusi.

Kebijakan Pembelian Gula Oleh BULOG

Dalam mendukung penerapan HET gula yang juga berpihak pada kepentingan produsen gula dan petani tebu, maka pemerintah telah menugaskan BULOG untuk melakukan pembelian gula. Selama musim panen tahun 2017, gula yang dihasilkan oleh pabrik BUMN yang terdiri dari gula milik petani dan pabrik BUMN, akan dibeli oleh BULOG dengan harga Rp 9.700/Kg. Terkait hal tersebut, Pemerintah telah menerbitkan Surat Menteri Perdagangan Nomor 885/M-DAG/SD/8/2017 kepada Direktur Utama BULOG yang menjelaskan bahwa hanya BULOG yang dapat menjual gula dalam bentuk curah ke pasar tradisional. Lebih lanjut, Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri telah menerbitkan Surat Nomor 465/PDN/SD/8/2017 kepada Kepala Dinas Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang membidangi perdagangan. Surat tersebut bertujuan agar pelaksanaan kebijakan pembelian dan penjualan gula BULOG mendapat dukungan dari Pemerintah Daerah.

Dalam implementasinya, BULOG telah melakukan perjanjian dengan 23 distributor dalam bentuk Nota Kesepahaman untuk menjual gula di daerah, dimana 14 distributor telah menandatangani Perjanjian Jual Beli (PJB) dan 6 (enam) diantaranya telah merealisasikan pembayaran.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa (a) harga lelang gula petani lebih ditentukan oleh harga gula impor, stok gula dan harga lelang gula pada periode sebelumnya. Namun demikian, stok gula mempunyai pengaruh sangat kecil terhadap penurunan harga lelang gula; (b) kebijakan HET dan isu kebijakan penerapan PPN memiliki pengaruh terhadap harga lelang gula petani dalam jangka pendek, dimana pengaruh tersebut masih lebih kecil dibandingkan isu kebijakan penerapan PPN. Dalam jangka panjang, kebijakan HET dan isu penerapan PPN tidak secara signifikan berpengaruh terhadap harga lelang gula; (c) penetapan HET sebesar Rp 12.500/kg memang memberi tekanan pada harga gula lelang petani. Akan tetapi, telah menurunkan margin ditingkat distributor namun harga lelang yang ada masih memberi keuntungan yang memadai

kepada petani serta (d)faktor lain yang menyebabkan rendahnya harga lelang gula ditingkat petani yaitu adanya satgas pangan serta harga gula impor yang rendah. Harga gula impor yang rendah berdampak pada potensi rembesan gula kristal rafinasi (GKR) ke pasar konsumen.

Rekomendasi kebijakan yang dapat disampaikan, yaitu (a) kebijakan HET, tidak menjadi faktor penyebab rendahnya harga gula di tingkat petani. Dengan demikian, penetapan kebijakan HET pada komoditi gula dapat terus dilakukan dalam rangka stabilisasi harga dengan melakukan evaluasi secara berkala, (b) pemerintah dapat mempertahankan HET gula sebesar Rp 12.500/kg yang didukung oleh beberapa hal yaitu: (i) Penangguhan penerapan PPN gula petani. Dalam hal ini, perlu koordinasi antara pemerintah terkait untuk memastikan bahwa pedagang atau distributor GKP tidak memanfaatkan isu PPN gula dengan menekan harga gula di tingkat petani; (ii) mengevaluasi adanya satgas pangan yang memberikan sanksi terkait dengan penimbunan, melalui adanya indikator kriteria penimbunan, serta (iii) Mengeluarkan regulasi yang lebih memberikan kepastian pada petani, produsen gula, pelaku usaha dan konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisarwanto, T., Subandi., dan Sudaryono. 2007. *Teknologi Produksi Kedelai. Kedelai Teknik Produksi dan Pengembangan*. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pangan. p : 229-252.
- Baltagi, Badi H. (2011). *Econometrics* (5th ed). New York. Springer.
- Engle, R and Granger, C. 1987. "Co-integration and Error Correction Representation, Testing and Telling" *Econometrica* 55(2),: 251-276.
- KPPU. (2010). *Position Paper: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula*. Position Paper. Jakarta.
- McKay, A. 1998. *Aggregate Export and Food Crop Supply Response in Tanzania*. DFID-TERP: Credit Discussion Paper 4 (CDPO4). University of Nottingham.
- Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri. (2015). *Analisis Lelang Gula PTPN/Petani Dalam Rangka Stabilisasi Harga*. Laporan Akhir. Jakarta.
- Susila, W.R dan Bonar M. Sinaga. (2005). *Analisis Kebijakan Industri Gula Indonesia*. Jurnal Agro Ekonomi. Volume 23 No 1. Pp: 30-53
- Susila, W.R dan E. Munadi. (2008). *Analisis Keterkaitan Harga Gula Eceran, Sistem Distribusi dan Laju Inflasi*. Informatika Pertanian Volume 17 No.1. Jakarta.