

ANALISIS KEBIJAKAN HARGA SEMEN UNTUK WILAYAH TIMUR INDONESIA

Yati Nuryati¹ | Rachmad Erland² | Dwi Wahyuniarti P³ | Avif Haryana⁴ | Selfi Menanti⁵ | Ahmad Hikam W⁶

- ¹⁾ Pusat Kebijakan Perdagangan Domestik, Kemendag, Indonesia
E-mail: y.nuryati@yahoo.com
- ²⁾ Pusat Kebijakan Perdagangan Domestik, Kemendag, Indonesia
E-mail: rachmad.erland@kemendag.go.id
- ³⁾ Pusat Kebijakan Perdagangan Domestik, Kemendag, Indonesia
Email: dwi_wp@yahoo.com
- ⁴⁾ Pusat Kebijakan Perdagangan Domestik, Kemendag, Indonesia
E-mail: vifhary@gmail.com
- ⁵⁾ Pusat Kebijakan Perdagangan Domestik, Kemendag, Indonesia
E-mail: Selfimenanti@gmail.com
- ⁶⁾ Pusat Kebijakan Perdagangan Domestik, Kemendag, Indonesia
E-mail: ahmad.hikamw@gmail.com

Ringkasan Eksekutif

Semen merupakan komoditas barang penting yang memiliki peran strategis dalam percepatan pembangunan. Namun masalah disparitas harga antara wilayah timur dengan wilayah barat yang mencapai 30%-80% masih terjadi. Sejak 2018 pemerintah merencanakan menerapkan kebijakan nasional satu harga pada semen dengan merujuk pada keberhasilan kebijakan satu harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Tulisan ini menganalisis penerapan kebijakan harga untuk menurunkan disparitas harga semen serta merumuskan rekomendasi kebijakan harga untuk mengurangi disparitas harga semen di Indonesia. Metode analisis menggunakan *Regulatory Impact Assesment* (RIA). Ada empat opsi kebijakan menurunkan disparitas harga, yaitu kebijakan satu harga semen, Harga Eceran Tertinggi (HET) regional, *regional targeted subsidy*, dan kluster distribusi. Pemilihan opsi kebijakan harga dilakukan dengan menggunakan tujuh indikator. Dari telaahan ditemukan hambatan dalam penerapan kebijakan satu harga diantaranya perbedaan biaya logistik antar wilayah, sebagian produsen adalah swasta, sentra produksi terpusat di wilayah tertentu, dan moda transportasi terbatas. *Regional targeted subsidy* menjadi opsi kebijakan yang direkomendasikan karena disparitas harga semen yang tinggi hanya terjadi di beberapa wilayah tertentu, maka penyelesaian masalah disparitas harga antar wilayah sebaiknya difokuskan pada wilayah tersebut. Namun pemerintah perlu menentukan target wilayah, besaran subsidi beserta sumber anggarannya, baik melalui APBN maupun APBD dan dirumuskan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP).

Kata Kunci: Kebijakan Harga, *Regulatory Impact Assesment*, Komoditas Semen

Executive Summary

Cement is an essential commodity that has a strategic role in accelerating development. However, its significant price disparity between regions in Indonesia at 30%-80% remains. In 2018 the government planned to implement one price cement policy by referring to the successful implementation of the one-price fuel policy. This study aims to analyze the implementation of one price cement policy in Indonesia and propose policy recommendations for reducing cement price disparities between regions. The regulatory Impact Assessment approach is used as analysis method. There are four policy options: one price policy, regional price ceiling, regional targeted subsidies, and distribution clusters. Seven indicators are used to select the policy option. From the study, it was found that obstacles in implementing the one-price policy include differences in logistics costs between regions, some producers are private, centralized production centers in certain areas, and limited transportation modes. Regional targeted subsidies are recommended because the high cement price disparity only occurs in certain regions. But the government needs to determine targeted areas, the budget required, for subsidies and its sources, either APBN or APBD budget which must be formulated under government regulations.

Key Words: Price Policy, *Regulatory Impact Assessment*, Cement

1 | ISU KEBIJAKAN

Semen merupakan salah satu komoditas barang penting yang diatur dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2015 yang mengalami perubahan menjadi Perpres Nomor 59 Tahun 2020, tentang penetapan dan penyimpanan barang kebutuhan pokok dan barang penting memiliki peran strategis dalam percepatan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Namun demikian, komoditas ini dihadapkan pada masalah mendasar yaitu disparitas harga yang tinggi khususnya di Indonesia bagian timur, seperti di daerah Papua pegunungan tengah, dataran tinggi Krayan maupun daerah terpencil lainnya dibandingkan harga di wilayah lainnya di Indonesia. Harga komoditas tersebut di wilayah Indonesia bagian timur rata-rata 30%-80% lebih tinggi dibandingkan di Pulau Jawa. Sebagai contoh, harga rata-rata semen di Pulau Jawa selama tahun 2018 sebesar Rp 56.929/zak, di Sumatera sebesar Rp 58.677/zak, dan di Kalimantan sebesar Rp 57.294/zak. Sementara harga semen di Jayapura mencapai Rp 84.541/zak, bahkan di Wamena mencapai sekitar Rp 510.000/zak. Tahun 2021 harga semen di Pulau Jawa sebesar Rp 53.200/zak, di Sumatera Rp 59.400/zak dan Kalimantan sebesar Rp 60.200/zak. Sedangkan harga semen di Jayapura Rp 73.300/zak; di Manokwari sekitar Rp 74.000/zak dan Wamena Rp 530.000/zak (SP2KP, Kemendag dan ANTARA, 2021).

Disparitas harga yang cukup besar ini salah satunya disebabkan oleh tingginya biaya logistik khususnya ke Indonesia bagian timur dibandingkan wilayah barat. Selain itu, pusat produksi semen sebanyak 55% terletak di Pulau Jawa, sementara konsumen semen tersebar di seluruh wilayah Indonesia, termasuk wilayah-wilayah Tertinggal, Terluar, Terdepan, dan Perbatasan (3TP) (Statistik Semen Indonesia, 2016). Pada akhirnya, disparitas harga semen yang cukup besar antar wilayah tersebut menyebabkan masyarakat harus membeli dengan harga yang jauh lebih tinggi dan merasa diperlakukan tidak adil sehingga tidak sesuai dengan amanat dalam RPJMN 2020-2024 terkait pembangunan daerah. Isu menurunkan disparitas harga semen melalui kebijakan satu harga telah muncul sejak tahun 2018 dan Presiden menginstruksikan agar dapat dikaji lebih lanjut agar kebijakan tersebut dapat efektif menurunkan disparitas harga di Indonesia. Mandat ini dilandasi oleh keberhasilan pemerintah dalam menerapkan kebijakan satu harga pada Bahan Bakar Minyak (BBM). Akan tetapi, menimbang karakteristik yang berbeda antara komoditas BBM dengan semen diperkirakan dapat berdampak terhadap efektivitas implementasi kebijakan karena kondisinya yang lebih rumit. Sebagai contoh, ditinjau dari struktur pasar, semen merupakan komoditas dengan struktur pasar yang cenderung oligopolistik dengan penguasaan

pasar oleh hanya beberapa perusahaan yaitu terbesar 75% (Marsden, 2014 dan Rismayani et.al, 2017), di mana pemerintah tidak memiliki banyak penguasaan. Sedangkan untuk produksi dan distribusi BBM hampir seluruhnya dikuasai oleh pemerintah melalui BUMN, sedangkan produksi semen didominasi oleh perusahaan swasta serta diedarkan melalui banyak distributor dan toko bahan bangunan.

Oleh sebab itu, isu kebijakan satu harga dalam rangka menurunkan disparitas harga semen perlu ditindaklanjuti secara lebih komprehensif. Tulisan ini bertujuan untuk (i) mengidentifikasi permasalahan disparitas harga semen di Indonesia, (ii) mengevaluasi kemungkinan kebijakan dalam menurunkan disparitas harga semen, serta (iii) usulan rekomendasi kebijakan dalam mengurangi disparitas harga pada komoditas semen.

2 | OPSI KEBIJAKAN MENURUNKAN DISPARITAS HARGA SEMEN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *Regulatory Impact Assesment* (RIA). RIA merupakan sebuah metode yang diperkenalkan oleh OECD sebagai alat evaluasi kebijakan, yang bertujuan menilai secara sistematis pengaruh negatif dan positif regulasi yang sedang diusulkan ataupun yang sedang berjalan (OECD, 2008). RIA juga merupakan proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis terhadap dampak kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada (Bappenas, 2011). Metode RIA sudah banyak digunakan dalam penyusunan perundang-undangan dan aspek hukum (Satria, 2015; Suska, 2012; Staronova, 2016). Adapun tahapan RIA sebagaimana yang telah dikembangkan oleh OECD maupun Bappenas secara umum terdiri dari (1) perumusan masalah; (2) identifikasi tujuan; (3) alternatif tindakan/opsi kebijakan; (4) biaya dan manfaat; (5) pemilihan tindakan/opsi dan (6) strategi implementasi.

Mengacu pada tahapan RIA, di mana proses RIA memerlukan adanya konsultasi publik maka data yang digunakan pada tulisan ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui survei lapang serta pelaksanaan forum diskusi terfokus atau *Focus Group Discussion* (FGD). Survei pada analisis ini dilakukan di DKI Jakarta, Papua (Wamena), Jawa Timur (Surabaya), Kalimantan Utara, Sulawesi Utara (Manado), serta Lampung. Sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai sumber serta literatur diantaranya terdiri dari data harga semen, produksi, konsumsi, pangsa pasar serta jumlah perusahaan/industri semen di Indonesia. Mengacu pada berbagai tahapan dalam penggunaan metodologi RIA, sebagaimana uraian sebelumnya, permasalahan komoditas semen ini adalah (i) tingginya harga komoditas tersebut di wilayah

Indonesia Bagian Timur yang rata-rata 30% lebih tinggi dari harga di Pulau Jawa, dan (ii) kebijakan satu harga untuk menurunkan disparitas pada komoditas semen. Hasil identifikasi masalah pada komoditas semen menunjukkan terdapat faktor penyebab disparitas harga yaitu perbedaan biaya logistik/transportasi di masing-masing daerah; perbedaan penggunaan moda transportasi dalam pendistribusian; perbedaan pengaturan jadwal transportasi antar daerah serta perbedaan strategi pemasaran setiap perusahaan. Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka isu kebijakan satu harga untuk menurunkan disparitas harga pada komoditas semen perlu dilakukan kajian mendalam serta evaluasi apakah kebijakan tersebut merupakan opsi kebijakan yang terbaik.

Melalui serangkaian FGD dengan para pemangku kepentingan pada komoditas semen identifikasi

masalah dalam penerapan kebijakan satu harga dilakukan. Hasil analisis menggunakan skala *likert*, didapat 10 faktor yang menjadi masalah dan hambatan dalam penerapan kebijakan satu harga pada semen, dengan enam diantaranya menjadi masalah utama, yaitu: (1) Perbedaan biaya/infrastruktur logistik dari pabrik sampai ke konsumen yang sangat bervariasi antar wilayah; (2) Perbedaan kebijakan pengaturan jadwal angkut barang antar wilayah; (3) Status kepemilikan industri semen, dimana swasta menguasai 75% kepemilikan industri semen; (4) Sentra produksi cenderung terpusat, yaitu di Jawa sementara konsumsi menyebar ke seluruh wilayah Indonesia; (5) Frekuensi angkutan moda transportasi yang terbatas dan bervariasi antar wilayah sesuai kondisi masing-masing wilayah; serta (6) Persepsi konsumen terkait merek dan harga semen yang berbeda-beda di setiap wilayah (Tabel 1).

Tabel 1. Faktor Penghambat Penerapan Kebijakan Satu Harga Semen

No	Faktor Penghambat	Lokasi						
		DKI Jakarta	Surabaya	Wamena	Lampung	Manado	Tarakan	Tertimbang
1	Infrastruktur logistik dari pabrik ke konsumen bervariasi/biaya logistik antar propinsi sangat bervariasi	3,55	3,63	3,80	3,42	3,11	3,25	3,46
2	Perbedaan kebijakan jadwal pengaturan angkutan barang di setiap daerah	3,00	3,11	3,30	3,67	3,44	3,38	3,30
3	Status kepemilikan 75% swasta	3,36	4,00	2,80	4,00	2,67	2,63	3,25
4	Sentra produksi 55% terdapat di Pulau Jawa	3,50	3,67	3,60	2,33	2,89	3,13	3,20
5	Frekuensi moda transportasi angkutan yang berbeda	3,45	3,11	3,70	2,75	1,78	3,50	3,07
6	Persepsi konsumen terhadap merek berbeda-beda	2,73	3,11	2,50	3,75	3,25	3,13	3,06
7	Masing-masing perusahaan/pabrik harga berbeda	2,82	2,89	3,60	3,33	2,44	2,88	2,99
8	Pelaksanaan kebijakan transportasi belum optimal	3,14	3,56	3,90	1,75	1,78	3,63	2,96
9	Penetapan harga jual ditentukan oleh masing-masing produsen	1,86	3,13	2,60	2,50	1,78	2,75	2,41
10	Banyaknya jumlah distributor di masing-masing wilayah	2,68	3,00	2,60	1,92	1,56	2,50	2,39

Sumber: Hasil FGD

Dengan mempertimbangkan masalah/hambatan utama penerapan kebijakan satu harga pada komoditas semen (Tabel 1), maka dirumuskan beberapa alternatif/opsi kebijakan dalam menurunkan disparitas harga semen antar wilayah. Berdasarkan hasil diskusi, diperoleh tiga opsi kebijakan harga lainnya sehingga secara keseluruhan ada empat opsi kebijakan sebagai berikut:

1. **Opsi 1:** Kebijakan satu harga semen secara nasional, yaitu harga semen sama untuk semua wilayah dan semua merek semen di seluruh Indonesia. Terdapat dua pendekatan perhitungan harga semen nasional. Pertama, dengan menggunakan pendekatan rata-rata nasional dimana harga tingkat pabrik ditentukan sebesar Rp 40.200/zak

dan harga konsumen tertimbang rata-rata Rp 10.300/zak (berdasarkan margin dan pangsa pasar setiap produsen), maka didapat harga semen secara nasional adalah Rp 50.500/zak. Pendekatan kedua yaitu dengan memperhitungkan harga pabrik tertinggi sebesar Rp 46.500/zak dan harga semen rata-rata tertinggi di konsumen akhir sebesar Rp 51.200/zak, maka harga semen secara nasional adalah sebesar Rp 51.200/zak. Pendekatan kedua ini dilakukan untuk menjamin tidak ada produsen semen yang merasa dirugikan.

2. **Opsi 2:** Harga Eceran Tertinggi (HET) regional yaitu penentuan batas harga semen rata-rata tertinggi di suatu wilayah (tingkat regional) untuk mengakomodir perbedaan biaya logistik yang sangat bervariasi.

Misalnya, HET tertinggi untuk semua merek semen ukuran 50 kg di Pulau Jawa adalah Rp 58.200/zak, sementara untuk Papua di daerah pegunungan atau yang transportasinya terbatas adalah Rp 440.000/zak.

3. **Opsi 3:** *Regional targeted subsidy* atau subsidi regional tertarget yaitu pemerintah memberikan subsidi harga (biaya transportasi) khusus untuk daerah target yaitu daerah yang harga semennya jauh di atas harga rata-rata nasional seperti di Wamena atau daerah 3TP atau daerah dengan hambatan logistik tinggi seperti di daerah pegunungan, *landlock* dan sebagainya. Sebagai ilustrasi, jika pemerintah ingin membuat harga semen di Wamena dan sekitarnya menjadi hanya Rp 300.000/zak dibandingkan harga saat ini yang mencapai Rp 530.000/zak, maka dengan volume kebutuhan semen sekitar 52.200 zak/tahun, pemerintah pusat/daerah perlu mensubsidi biaya transportasi ke wilayah tersebut dengan total nilai subsidi sekitar Rp 12 miliar/tahun.

4. **Opsi 4:** Distribusi berdasarkan wilayah (klaster distribusi) yaitu pembentukan klaster-klaster distribusi untuk setiap produsen/pabrik semen yang dibagi berdasarkan wilayah. Sebagai ilustrasi, pabrik semen yang ada di Jawa Timur misalnya hanya dibatasi distribusinya di sekitar Jawa Timur, Jawa Tengah, dan

NTB. Dengan demikian, pemerintah perlu menetapkan klaster-klaster distribusi.

3 | HASIL ANALISIS

Landasan utama pemilihan opsi kebijakan adalah berdasarkan analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit*) dari masing-masing opsi kebijakan. Penilaian opsi kebijakan dilakukan melalui FGD dengan para pihak yang kompeten di bidangnya. FGD bertujuan untuk mendapatkan masukan mengenai biaya (kerugian atau kesulitan) dan manfaat (keuntungan atau kemudahan) implementasi dari setiap opsi atau alternatif kebijakan yang akan dipilih, serta untuk mendapatkan konfirmasi apakah biaya/manfaat yang diharapkan dapat benar-benar terwujud dalam prakteknya. Penilaian terhadap opsi kebijakan menggunakan beberapa indikator, yaitu: (i) Subsidi pemerintah (APBN/APBD); (ii) Kesesuaian antara cakupan masalah dan cakupan kebijakan; (iii) Masalah & hambatan dalam implementasi; (iv) Efektivitas pencapaian (menurunkan disparitas harga); (v) Kemungkinan resiko implementasi; (vi) Pengawasan; dan (vii) Kepentingan *stakeholder* (produsen, distributor/pedagang, pemerintah, penyedia jasa logistik). Hasil analisis/evaluasi penilaian terhadap opsi kebijakan disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Analisis Cost dan benefit Opsi Kebijakan Untuk Menurunkan Disparitas Harga Semen

No	Indikator	Harga Sama Secara Nasional	HET Regional	Regional Targeted Subsidy	Cluster Distribusi
1.	Subsidi Pemerintah (APBN/APBD)	Tidak memerlukan anggaran subsidi dari pemerintah	Tidak memerlukan anggaran subsidi dari pemerintah	Subsidi logistik di lokasi target regional (Papua/Wamena dan sekitarnya, Krayan/Kaltara) sekitar 12-16 M per tahun	Tidak memerlukan anggaran subsidi dari pemerintah
2.	Kesesuaian Antara Cakupan Masalah dan Cakupan Kebijakan	Kurang sesuai. Lingkup permasalahan regional/lokal, sedangkan kebijakan berlaku nasional	Kurang sesuai. Lingkup permasalahan regional/lokal, kebijakan berlaku regional namun tidak langsung menyasar ke wilayah target disparitas harga tinggi	Sesuai. Kebijakan hanya menyasar pada daerah yang bermasalah dengan harga semen tinggi	Kurang sesuai. Lingkup masalah regional/lokal, kebijakan berlaku cluster distribusi memiliki dampak lebih luas di luar daerah yang bermasalah
3.	Masalah & Hambatan Dalam Implementasi	• Infrastruktur logistik dari pabrik ke distributor sangat bervariasi • Kebijakan jadwal pengaturan angkutan barang di setiap daerah berbeda • Sentra produksi 55% terdapat di pulau Jawa • Status kepemilikan 75% swasta • Biaya logistik antar propinsi sangat bervariasi • Frekuensi moda transportasi angkutan terbatas • Pelaksanaan kebijakan transportasi belum optimal	• Infrastruktur logistik dari pabrik ke distributor sangat bervariasi • Kebijakan jadwal pengaturan angkutan barang di setiap daerah berbeda • Sentra produksi 55% terdapat di pulau Jawa • Status kepemilikan 75% swasta • Biaya logistik antar propinsi sangat bervariasi • Frekuensi moda transportasi angkutan terbatas • Pelaksanaan kebijakan transportasi belum optimal	• Bergantung pada ketersediaan anggaran subsidi logistik • Memerlukan pengawasan intensif yang membutuhkan lebih banyak SDM dan anggaran	• Pengawasan sulit • Rentan isu kartel • Pengaturan wilayah distribusi oleh pabrik sulit karena saat ini hampir semua merek ada di wilayah pasar tradisional

Sumber: Hasil FGD

Indikator 1: Subsidi pemerintah (APBN/APBD)

Kebijakan satu harga, HET regional, dan klaster distribusi adalah opsi kebijakan yang tidak memerlukan subsidi pemerintah, baik yang berasal dari APBN maupun APBD. Sementara opsi *regional targeted subsidy* memerlukan dana subsidi pemerintah yang besarnya bergantung pada jumlah wilayah yang diberikan subsidi dan tingkat subsidi yang diberikan. Sebagai contoh, wilayah Wamena dan sekitarnya memerlukan subsidi sekitar Rp 12 miliar/tahun, dengan asumsi bahwa pemerintah mematok target harga di sekitar Wamena sekitar Rp 300.000/zak dengan perkiraan kebutuhan sebesar 52.000 zak/tahun. Untuk wilayah perbatasan seperti di Krayan, Kalimantan Utara memerlukan subsidi sebesar Rp 16 miliar/tahun dengan asumsi harga eceran semen adalah Rp 1.000.000/zak dengan perkiraan kebutuhan sekitar 80.000 zak/tahun. Dengan informasi tersebut, dari segi beban subsidi yang harus dipikul pemerintah, ketiga opsi kebijakan tersebut lebih baik dibandingkan dengan kebijakan *regional targeted subsidy*.

Indikator 2: Kesesuaian antara cakupan masalah dan kebijakan

Ditinjau dari indikator kesesuaian antara cakupan masalah dan kebijakan, maka dapat diidentifikasi dari banyaknya daerah yang terjadi disparitas harga tinggi. Berdasarkan data yang ada, harga semen yang tinggi hanya terdapat di beberapa daerah dengan infrastruktur logistik yang minim, misalnya di Wamena, salah satu kota di wilayah Papua Pegunungan, dan juga di dataran tinggi Krayan, daerah perbatasan di Kalimantan Utara.

Dengan demikian, kebijakan yang lebih sesuai untuk masalah disparitas harga semen adalah kebijakan yang dampaknya bersifat lokal/regional. Jika isu regional tersebut dipecahkan dengan kebijakan yang bersifat nasional seperti kebijakan satu harga nasional atau distribusi regional yang dampaknya lebih luas, diperkirakan akan muncul berbagai permasalahan lainnya yang lebih banyak sehingga dikhawatirkan justru menimbulkan masalah baru. Dengan pertimbangan tersebut, kebijakan yang lebih tepat adalah *regional targeted subsidy*. Sedangkan opsi kebijakan lain dinilai kurang sesuai dengan cakupan permasalahan karena mempunyai dampak yang lebih

luas di luar daerah yang bermasalah. Sebagai contoh, jika kebijakan satu harga nasional diterapkan dampaknya akan terasa secara nasional, bahkan ke daerah lain yang sebenarnya tidak terdapat masalah disparitas harga.

Indikator 3: Masalah dan hambatan dalam implementasi

Dari penilaian indikator masalah dan hambatan dalam implementasi, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya mengenai faktor masalah dan hambatan dalam implementasi kebijakan semen satu harga maka opsi kebijakan semen satu harga dan HET regional tidak menjadi prioritas untuk direkomendasikan sebagai solusi penurunan disparitas harga semen. Hal ini karena kedua opsi kebijakan tersebut diperkirakan akan menghadapi berbagai permasalahan dalam implementasi. Misalnya, infrastruktur logistik dari daerah produsen ke daerah konsumen sangat beragam kondisinya, sehingga biaya logistik yang dikeluarkan oleh pelaku usaha juga bervariasi. Kondisi ini tentu mempersulit penerapan satu harga karena biaya distribusi yang tidak sama. Selain itu, moda transportasi yang terbatas juga membuat harga semen bervariasi antar wilayah. Kebijakan yang dinilai paling minim potensi permasalahan adalah *regional targeted subsidy* karena hanya membutuhkan ketersediaan anggaran subsidi dari Pemerintah dan juga mekanisme pengawasan yang sesuai untuk memastikan subsidi disalurkan secara tepat.

Indikator 4: Efektivitas pencapaian tujuan (menurunkan disparitas harga)

Jika ditinjau dari efektivitas pencapaian tujuan kebijakan yaitu untuk menurunkan disparitas harga semen secara nasional, maka opsi kebijakan yang paling efektif menurunkan disparitas harga antar wilayah adalah kebijakan satu harga secara nasional. Dengan menetapkan satu harga semen yang berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia, maka tidak akan terjadi perbedaan harga semen antar wilayah di seluruh Indonesia atau dapat dikatakan tidak ada atau minim disparitas. Pada opsi kebijakan lainnya, disparitas harga masih akan terjadi walaupun diperkirakan lebih rendah dibandingkan kondisi saat ini.

Tabel 3. Analisis Cost dan *Benefit* Opsi Kebijakan Untuk Menurunkan Disparitas harga Semen (Lanjutan)

No	Indikator	Harga Sama Secara Nasional	HET Regional	<i>Regional Targeted Subsidy</i>	Cluster Distribusi
4.	Efektivitas Pencapaian Tujuan (Menurunkan Disparitas Harga)	Efektif karena dilakukan pengaturan harga secara nasional	Cukup efektif, meskipun masih ada perbedaan antar wilayah	Cukup efektif, karena saat ini disparitas harga yang mencolok hanya terjadi di daerah tertentu saja, khususnya untuk wilayah Papua/Wamena dan sekitarnya, Krayan/Kaltara & daerah perbatasan serta pulau terpencil	Cukup efektif, meskipun masih ada perbedaan antar wilayah
5.	Kemungkinan Risiko Implementasi	Risiko kelangkaan semen pada daerah tertentu. Produsen akan menjual semen di wilayah yang masih memiliki margin keuntungan sehingga kemungkinan akan terjadi kekurangan suplai di daerah tertentu, khususnya yang jauh dari pabrik	Risiko kelangkaan semen pada daerah tertentu. Produsen akan menjual semen di wilayah yang masih memiliki margin keuntungan sehingga kemungkinan akan terjadi kekurangan suplai di daerah tertentu.	- Risiko adanya penyimpangan penerima subsidi angkutan - Kesulitan pengawasan	- Ketidaksesuaian <i>supply-demand</i> pada suatu daerah - Pola suplai semen dari produsen akan berubah karena saat ini pabrik-pabrik semen mensuplai ke seluruh wilayah pasar nasional - Pembentukan harga mengikuti mekanisme pasar yang terjadi

Sumber: Hasil FGD

Indikator 5: Kemungkinan risiko implementasi

Pemilihan kebijakan juga perlu dilihat berdasarkan kemungkinan risiko implementasi, misalnya ada penolakan dari para pelaku pasar. Jika kebijakan satu harga ditetapkan, hasil FGD menyatakan terdapat potensi dari produsen akan mengurangi atau bahkan tidak memasok semen ke daerah yang biaya logistiknya tinggi untuk mengejar margin yang diinginkan. Dengan demikian, daerah-daerah dengan biaya logistik tinggi tidak akan mendapat pasokan semen karena dianggap tidak menguntungkan. Risiko lainnya yang dikemukakan pelaku industri semen adalah kebijakan semen satu harga akan membuat pabrik semen semakin tertekan. Sampai saat ini,

pasar semen mengalami kelebihan produksi sekitar 30%, sehingga harga semen cenderung mengalami tekanan. Kebijakan semen satu harga juga akan membatasi ruang bisnis pelaku industri semen dalam hal strategi produksi dan pemasaran karena adanya pengaturan harga tertinggi (*ceiling price*). Kebijakan ini dikhawatirkan akan menimbulkan gejolak dan resistensi dari pelaku bisnis semen, terutama produsen. Dari aspek risiko implementasi kebijakan, kebijakan *regional targeted subsidy* dinilai lebih baik karena tidak mempengaruhi operasional usaha produsen semen, walaupun terdapat risiko penyimpangan penerima subsidi dan sulitnya pengawasan.

Tabel 4. Analisis Cost dan *Benefit* Opsi Kebijakan Untuk Menurunkan Disparitas harga Semen (Lanjutan)

No	Indikator	Harga Sama Secara Nasional	HET Regional	<i>Regional Targeted Subsidy</i>	Cluster Distribusi
6.	Pengawasan Oleh Pemerintah	Sulit, karena memerlukan SDM dan biaya yang tinggi	Sulit, karena memerlukan SDM dan biaya yang tinggi	Lebih mudah, karena hanya daerah tertentu dan stakeholder terbatas	Sulit, karena pengaturan dilakukan oleh produsen semen sendiri
7.	Kepentingan Stakeholder				
	• Produsen (Termasuk BUMN)	Tidak mendukung, karena menimbulkan biaya tinggi dan menekan keuntungan	Tidak mendukung, karena menimbulkan biaya tinggi dan menekan keuntungan	Mendukung, karena tidak menimbulkan biaya tambahan dari pelaku usaha	Masih terjadi perbedaan pendapat antar produsen
	• Distributor / Pedagang	Tidak mendukung, karena akan mengurangi margin	Tidak mendukung, karena akan mengurangi margin	Mendukung, karena memudahkan pedagang memperoleh barang	Mendukung
	• Pemerintah	Tidak mendukung (terkait pengawasan)	Tidak mendukung (Dinas terkait)	Sangat mendukung (Dinas pada daerah terkait)	Tidak mendukung
	• Penyedia Jasa Logistik	Mendukung (dengan catatan ada jaminan harga dan kelancaran pembayaran biaya logistik)	Mendukung (dengan catatan ada jaminan harga dan kelancaran pembayaran biaya logistik)	Mendukung	Mendukung

Sumber: Hasil FGD

Indikator 6: Pengawasan oleh Pemerintah

Selanjutnya efektivitas suatu kebijakan juga akan sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah dalam melakukan pengawasan. Kebijakan semen satu harga, HET regional, dan klaster distribusi mempunyai cakupan wilayah dan melibatkan *stakeholder* yang luas sehingga dinilai akan menimbulkan kesulitan dalam melakukan pengawasan. Hasil diskusi perwakilan pemerintah daerah yang membidangi perdagangan menyampaikan bahwa pengawasan untuk ketiga kebijakan tersebut membutuhkan sumber daya manusia dan anggaran yang cukup besar dan lebih sulit implementasinya dibandingkan pada kebijakan *regional targeted subsidy*. Berbagai kebijakan HET regional seperti pada beberapa komoditas pangan dan klaster distribusi di masa lalu seperti untuk karet dan gas elpiji terbukti sulit sekali diawasi. Sebagai akibatnya, kebijakan tersebut tidak efektif dalam pelaksanaannya. Sebaliknya, kebijakan *regional targeted subsidy* hanya meliputi daerah tertentu dengan *stakeholder* yang lebih terbatas. Oleh karena itu, dalam hal pengawasan kebijakan *regional targeted subsidy* dinilai lebih baik dibandingkan ketiga opsi lainnya.

Indikator 7: Kepentingan Stakeholders

Indikator terakhir yang digunakan yaitu keterwakilan kepentingan *stakeholders* dalam kebijakan yang akan diterapkan. Kepentingan *stakeholders* utama dalam hal ini produsen, distributor dan pedagang, konsumen, serta pemerintah daerah perlu juga dipertimbangkan karena mereka yang akan terkena dampak dari kebijakan tersebut. Dalam diskusi para produsen semen mendukung kebijakan *regional targeted subsidy* karena dampaknya yang minimal terhadap operasi usaha mereka dan dinilai sesuai dengan permasalahan yang dihadapi. Para distributor, pedagang dan pelaku logistik semen juga mendukung kebijakan *regional targeted subsidy* dan distribusi regional karena dinilai masih memberi ruang gerak pada bisnis mereka. Sementara dari sisi konsumen, kepentingan utama mereka adalah barang tersedia dan harga semen tidak meningkat. Walau mereka mendukung kebijakan semen satu harga atau HET regional yang mampu menekan harga dengan efektif, namun mereka juga menyadari bahwa kebijakan tersebut akan sulit dilaksanakan.

Bagi pemerintah, khususnya pemerintah daerah yang akan melakukan pengawasan di lapangan, mereka memiliki kekhawatiran terhadap pengawasan kebijakan harga semen baik itu kebijakan satu harga, HET regional, maupun distribusi regional. Dengan keterbatasan sumber daya khususnya personil dan dana, mereka menilai sulit untuk melakukan pengawasan (monitoring dan penindakan) terhadap

pelanggaran-pelanggaran yang akan terjadi, sebagaimana pengalaman mereka dalam melakukan pengawasan harga bahan pangan pokok.

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa (i) disparitas harga semen yang tinggi sebenarnya hanya terjadi di beberapa wilayah tertentu, maka penyelesaian masalah disparitas harga antar wilayah sebaiknya difokuskan pada wilayah tersebut; (ii) hasil evaluasi biaya dan manfaat dari seluruh opsi kebijakan untuk menurunkan disparitas harga semen dan mempertimbangkan tujuh indikator, maka kebijakan *regional targeted subsidy* dipilih menjadi prioritas pertama dan kebijakan HET regional menjadi opsi kedua, sedangkan opsi klaster distribusi dan kebijakan semen satu harga dinilai bukan sebagai kebijakan prioritas dalam menurunkan disparitas harga semen.

Kebijakan *regional targeted subsidy* diusulkan menjadi prioritas utama dengan pertimbangan (i) kebijakan ini dinilai sesuai dengan cakupan masalah yaitu lokal/regional sehingga yang diperlukan adalah kebijakan yang bersifat regional untuk mencegah dampak negatif yang dapat meluas secara nasional; (ii) meski kebijakan memerlukan subsidi pemerintah, besarnya subsidi diperkirakan tidak terlalu besar karena hanya perlu memberikan subsidi pada daerah tertentu yang harga semennya jauh diatas rata-rata nasional; (iii) walau tidak seefektif kebijakan satu harga dan HET regional dalam menurunkan disparitas harga, kebijakan ini dinilai paling memungkinkan untuk diterapkan (diimplementasikan) karena masalah dan hambatannya tidak seberat tiga opsi kebijakan lainnya. Implementasi kebijakan ini menjadi lebih mudah karena pemerintah sebenarnya sudah menerapkan kebijakan subsidi ongkos angkut semen di beberapa wilayah Papua sehingga kebijakan ini lebih bersifat penyempurnaan; (iv) memiliki kemungkinan risiko implementasi yang paling kecil dibandingkan dengan tiga kebijakan lainnya; serta (v) para *stakeholder* secara umum mendukung kebijakan karena dinilai paling sesuai dengan kepentingan mereka serta tidak terlalu berisiko atau membuat bisnis mereka mengalami tekanan atau kesulitan. Juga, pemerintah lebih mudah dalam melakukan pengawasan, dibandingkan dengan tiga kebijakan lainnya.

4 | REKOMENDASI KEBIJAKAN

Untuk mengurangi disparitas harga semen maka kebijakan *regional targeted subsidy* dipilih menjadi opsi pertama dan kebijakan HET regional menjadi opsi ke dua.

Jika opsi kebijakan *regional targeted subsidy* yang dipilih, maka pemerintah perlu (i) mengidentifikasi daerah target yang akan diberikan subsidi (untuk opsi) dan besaran subsidi serta sumber anggaran

(APBN/APBD) serta (ii) untuk mewujudkan hal tersebut maka pemerintah disarankan untuk merumuskan peraturan seperti dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP).

Jika pemerintah bermaksud mencapai penurunan disparitas harga secara lebih luas, maka HET regional menjadi pilihan opsi kebijakan. Namun, kelemahan opsi ini adalah dapat munculnya resiko kelangkaan semen pada daerah tertentu. Produsen akan menjual semen di wilayah yang masih memiliki margin keuntungan sehingga kemungkinan akan terjadi kekurangan suplai di daerah tertentu. Oleh karena itu, upaya yang dilakukan pemerintah jika opsi HET regional dipilih adalah: (i) Pemerintah perlu menghitung HET masing-masing wilayah yang diperkuat payung hukum berupa Peraturan Menteri (Permen), serta (ii) Perlu didukung dengan survei atau kajian dalam upaya merumuskan HET untuk masing-masing wilayah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. (2011). Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/BAPPENAS. Diunduh tanggal 21 Juni 2018 dari http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_kajian/Draft%20Policy%20Paper%2013juli.pdf
- Indonesia Cement Associaton. (2016). Indonesia Cement Statistic 2016. Jakarta: ASI.
- Manan, Z., & Iwan, K. (2011). Pemilihan Opsi Regulasi Layanan Pita Frekuensi Radio 2,3 GHz Untuk Keperluan Layanan Pita Lebar Nirkabel Dengan Metode Regulatory Impact Analysis. InComTech Jurnal Telekomunikasi & Komputer VOL 2, NO 1 (2011).
- Marsden, W. (2014). Analisis Struktur, Perilaku, dan Kinerja Industri Semen di Indonesia. *Skripsi FEB Universitas Brawijaya*.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Assessment.
- Rismayani, R., Pramudiana, Y., Firli, A., & Manuel, B. (2017). Empirical Study of Indonesian Cement Industry Based on Structure, Conduct And Performance Paradigm. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 5(1), 105-127.
- Satria, R. (2015). Penerapan Metode Regulatory Impact Assessment (RIA). *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 44, No.2.
- Staronova, K. (2016). Regulatory Impact Assessment in Slovakia: Performance and Procedural Reform. *Impact Assessment and Project Appraisal*, pp.1-14. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1176410>.
- Susanto, D.A., Suprpto, & Juli, H. (2016). Regulatory Impact 8nalysis Terhadap Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia Biskuit Secara Wajib. *Jurnal Standardisasi Volume 18 Nomor 3*, November 2016: Hal 217 – 228.
- Suska (2012). Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU No. 12 Tahun 2011. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9 (2), pp. 358-379.