

Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Harga Eceran Gula

Analysing Factors Determining Sugar Retail Price

Oleh : *Ninuk Rahayuningrum, Wayan R. Susila, Tjahya Widayanti*

ABSTRACT

Since 2002, the government of Indonesia (GOI) has imposed promoting and protective policies to the Indonesian sugar industry. The policies have caused a significant increase in domestic production and farmer welfare. However, the policies also caused the government cannot effectively control the domestic retail price, especially when sugar price in the international market is very high. With this problem, this study is aimed at analyzing factors that significantly determine retail sugar price that can be used as policy instruments to control the price. An econometric model was used to determining the factors and their effect on the retail price. The results of analysis show that farm gate price reference determined by the GOI, distribution costs, sugar import price, and market competition level are four main factor determining the retail price, explaining around 84% of retail price behavior. The elasticity of the sugar retail price toward the change of the four factors lies between 0.026-0.566. These imply that the GOI can use these four factors and their related variables as policy instrument to control the price.

ABSTRAK

Semenjak tahun 2002, Pemerintah Indonesia telah menerapkan kebijakan promosi dan proteksi terhadap industri gula Indonesia. Kebijakan ini berdampak secara signifikan terhadap kenaikan produksi gula dan kesejahteraan petani. Namun demikian, kebijakan ini juga membuat Pemerintah tidak mampu secara efektif mengendalikan harga gula eceran, terutama ketika harga gula di pasar internasional sangat tinggi. Sejalan dengan masalah ini, maka tujuan penelitian

ini adalah untuk menentukan faktor-faktor yang secara signifikan menentukan harga gula eceran yang dapat dijadikan sebagai instrumen kebijakan untuk mengendalikan harga gula eceran. Studi ini menggunakan model ekonometrik untuk menentukan faktor yang berpengaruh dan besarnya pengaruh terhadap harga eceran. Hasil analisis menunjukkan bahwa harga patokan gula petani yang ditetapkan pemerintah, biaya distribusi, harga gula impor, dan tingkat persaingan pasar adalah empat faktor yang menentukan harga eceran dan mampu menjelaskan sekitar 84% dari perilaku harga tersebut. Elastisitas harga eceran terhadap perubahan ke empat faktor tersebut berkisar antara 0.026-0.566. Implikasinya adalah pemerintah dapat menggunakan ke empat faktor tersebut sebagai variabel yang terkait dengan instrumen kebijakan dalam mengendalikan harga gula eceran.

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Gula merupakan salah satu komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia. Industri gula berbasis tebu merupakan salah satu sumber pendapatan bagi sekitar 900 ribu petani dengan penyerapan tenaga kerja mencapai 1.3 juta orang (Departemen Pertanian, 2006). Gula juga merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat yang dinamika harganya mempunyai pengaruh langsung terhadap laju inflasi, suatu indikator ekonomi makro yang selalu dijaga oleh pemerintah.

Mengingat peran strategis gula dalam sisi produksi dan konsumsi, harga gula menjadi variabel yang sangat penting bagi pemerintah. Harga gula yang terlalu rendah akan menekan sisi produksi, seperti dengan terjadinya penurunan areal dan produksi, dan juga kesejahteraan petani tebu. Di sisi lain, harga yang terlalu tinggi akan membebani konsumen, apalagi untuk

konsumen yang termasuk kelompok miskin. Di samping itu, harga gula yang tinggi juga akan mendorong inflasi.

Terhadap situasi dilematis tersebut, pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan yang bervariasi sesuai dengan dinamika ekonomi, sosial dan politik. Pada periode 1970-1996, pemerintah menerapkan kebijakan yang suportif dan stabilisasi melalui berbagai kebijakan dukungan dalam jaminan harga, kredit, kebijakan lahan, dan stabilisasi harga melalui Bulog. Pada periode 1998-19992, pemerintah menerapkan kebijakan liberalisasi industri gula nasional seperti impor dapat dilakukan secara bebas, baik dari sisi pelaku maupun tarif impor yang bahkan sempat 0%. Periode 2000-2002 dinilai sebagai kebijakan transisi yang ditandai oleh belum adanya ketegasan regim kebijakan (Susila dan Sinaga, 2005).

Sejak tahun 2002 sampai sekarang, regim kebijakan adalah proteksi dan promosi yang antara lain dilakukan melalui pengendalian impor, seperti tercermin dalam Keputusan Menteri Perdagangan No.527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula . Di satu sisi, kebijakan pengendalian impor secara umum memberi dampak positif dalam kinerja industri gula nasional, seperti ditunjukkan oleh kenaikan produksi sekitar 8% per tahun dan terjadinya penurunan impor yang cukup tajam menjadi sekitar 1.2 juta ton pada tahun 2005. Di sisi lain, kebijakan ini juga membuat pemerintah mengalami kesulitan dalam mengendalikan harga di tingkat konsumen seperti yang terjadi tahun 2006 dimana harga eceran melambung tinggi, diatas Rp 6000/kg.

Agar pemerintah secara efektif mampu mengendalikan harga eceran gula, maka pemerintah perlu didukung oleh analisis yang dapat mengidentifikasi faktor-faktor penting yang berpengaruh terhadap harga eceran dan besarnya pengaruh faktor tersebut. Dengan demikian, pemerintah memiliki landasan informasi yang memadai dalam merumuskan kebijakan guna pengendalian harga eceran gula. Hal ini akan meningkatkan efektifitas

kebijakan yang akan diterapkan pemerintah dalam pengendalian harga eceran gula.

Tujuan Penelitian

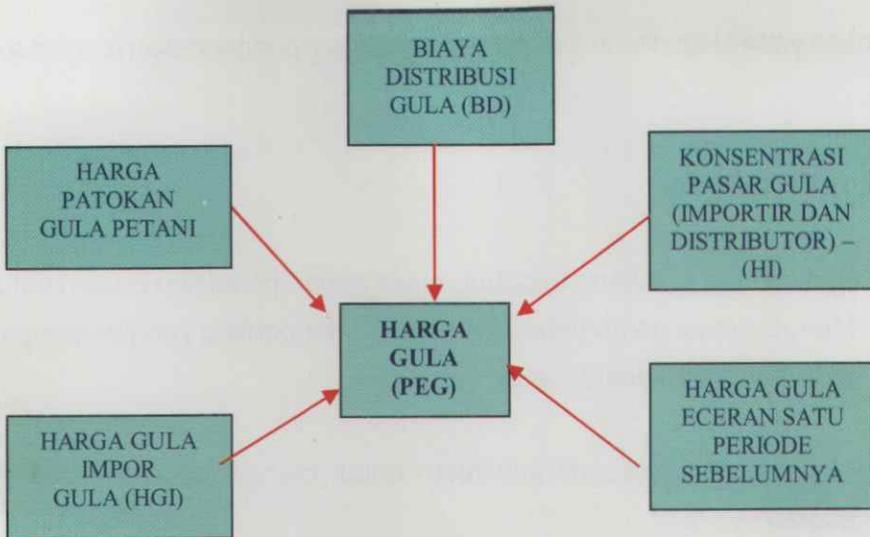
Berdasarkan latar belakang tersebut, maka tujuan penelitian adalah untuk:

- (1) Mengestimasi peran beberapa faktor-faktor penting yang berpengaruh terhadap harga eceran gula;
- (2) Merumuskan alternatif kebijakan untuk mengendalikan harga gula eceran

METODE PENELITIAN

Kerangka Teori dan Spesifikasi Model

Secara umum, perubahan harga dipengaruhi oleh perubahan penawaran dan permintaan dari komoditas tersebut. Perubahan penawaran atau permintaan akan menyebabkan keseimbangan baru yang akan menentukan harga dan jumlah penawaran dan permintaan yang baru. Sejalan dengan tujuan penelitian untuk menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap harga eceran gula di Indonesia, untuk itu disusun suatu diagram yang secara hipotetis mempengaruhi harga eceran gula (Gambar 1.). Penentuan faktor-faktor yang mempengaruhi harga eceran didasarkan pada sintesa hasil penelitian yang sebelumnya dilakukan oleh Susila dan Sinaga (2005) dan KPPU (2005).



Gambar 1. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap harga gula eceran

Harga gula eceran sangat dipengaruhi oleh biaya produksi yang terdiri dari biaya usaha tani dan biaya pengolahan di pabrik gula. Oleh karenanya teknik budidaya tebu dan pengelolaan di pabrik gula akan sangat berpengaruh terhadap biaya produksi. Dalam penelitian ini, biaya produksi akan diestimasi dengan menggunakan Harga Patokan Gula Petani (HPP) yang didasarkan hasil survei biaya produksi yang dilakukan oleh Dewan Gula Indonesia.

Faktor kedua yang akan berpengaruh terhadap harga gula adalah biaya transportasi yaitu biaya yang diperlukan agar gula yang diproduksi di lokasi tertentu sampai ke pasar di lokasi yang lain. Semakin jauh lokasinya serta semakin tidak efisiennya sistem distribusi, maka semakin tinggi biaya distribusi. Untuk gula yang masuk ke satu negara dari negara yang lain, maka biaya tersebut ditambah dengan bea masuk dan biaya lainnya seperti PPN dan *handling charge*.

Di samping faktor-faktor tersebut karena Indonesia hingga saat ini merupakan importir gula, maka masuknya gula impor pada akhirnya akan

mempengaruhi harga gula dalam negeri. Komponen harga gula impor pada dasarnya terdiri dari harga gula di pasar internasional, nilai tukar Rupiah terhadap mata uang asing, serta tarif impor.

Ada kebijakan pemerintah lainnya, selain HPP dan tarif impor, yang diduga berpengaruh terhadap harga eceran adalah pembatasan pelaku importir yang hanya terdiri dari importir terdaftar dan importir produsen, juga berpengaruh terhadap harga gula eceran. Kebijakan tersebut mengurangi tingkat persaingan sehingga pasar cenderung mengarah pada pasar oligopolistik. Dalam situasi seperti ini, harga akan lebih tinggi dari yang seharusnya dibayar konsumen. Dalam kajian ini, tingkat konsentrasi pasar diukur dengan menggunakan Herfindal Index.

Berdasarkan uraian tersebut, model yang menggambarkan faktor penting yang mempengaruhi harga eceran adalah seperti persamaan (1) berikut.

$$PEG = f (BP, BD, PGI, HI) \dots\dots\dots (1)$$

- Dimana :
- PEG :
- HPP : harga patokan gula petani
- BD : biaya distribusi
- PGI : harga gula impor
- HI : Herfindal Index

Adapun persamaan yang digunakan untuk mencari Herfindal Index adalah sebagai berikut

$$HI = \sum \text{Share Impor Masing-Masing Importir Gula} \dots\dots\dots (2)$$

- Dimana :
- Share Impor = %tase izin impor setiap perusahaan dibandingkan total izin impor (McGuckin, *et.al.*, 1990).

Persamaan (1) tersebut selanjutnya dapat dibentuk dalam fungsi ekonometrik sebagai berikut :

$$PEG = a_0 + a_1BP / BD + a_2BD + a_3PGI + a_4HI + a_5PEG_{t-1} \dots\dots (3)$$

Dimana :

- a_0 = intersep
- a_{1-8} = Koefisien parameter
- ε_i = Error term

Persamaan (3) di atas memperlihatkan penggunaan lag PEG, dimana hal ini digunakan untuk 1) melihat pengaruh harga gula sebelumnya terhadap harga gula saat ini, dan 2) penggunaan lag merupakan salah satu cara yang dianggap efektif untuk menghilangkan autokorelasi (Thomas, 1997).

Uji Validasi Model

Hal mendasar yang perlu dilakukan dalam melakukan analisis *time series* adalah menguji apakah data, baik itu data yang akan berfungsi sebagai peubah bebas (*independent variable*) maupun peubah tidak bebas (*dependent variable*), merupakan data yang stasioner. Dalam kajian ini untuk menguji kondisi apakah data stationer atau tidak stationer dilakukan dengan uji *Augmented Dickey Fuller* (ADF).

Data dan Sumber Data

Penelitian ini akan menggunakan gabungan data primer yang diperoleh melalui *focused group discussion* (FGD) dan juga data sekunder deret waktu. Kajian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi harga eceran gula ini menggunakan data deret waktu bulanan di mulai bulan januari 1997 hingga 2005. Data yang digunakan dalam penelitian dikumpulkan dari berbagai sumber diantaranya dari Pusat Data Departemen Perdagangan, Dewan Gula

Indonesia, Badan Pusat Statistik, dan the *United State Development Agency* (USDA). Data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Data yang diperlukan dalam blok produksi adalah data sekunder dari tahun 1999-2005 yang meliputi harga provenue atau harga pokok produksi yang telah ditetapkan pemerintah yang berasal dari buku Statistik Indonesia terbitan Biro Pusat Statistik (BPS) dan Dewan Gula Indonesia (DGI). Nilai stok awal diperoleh dari DGI, nilai konsumsi diperoleh dari BPS.
- b. Data biaya distribusi merupakan data konversi yang merupakan pengurangan dari harga eceran terhadap harga pokok produksi/harga provenue.
- c. Data lain yang diperlukan adalah data paritas impor gula yang diperoleh dari konversi harga gula dikali kurs kemudian dibagi Indeks Harga Konsumen (CPI). Nilai kurs dan CPI diperoleh dari Bank Indonesia. Harga gula diperoleh dari Depaartemen Perdagangan dan harga CIF Gula berasal dari USDA.
- d. Data yang diperlukan dalam menganalisa konsentrasi pasar adalah nilai *Herfindall Index*.
- e. Daerah penelitian meliputi daerah produsen gula seperti Gorontalo, Palembang, Makassar, Surabaya. Selain itu juga dilakukan penelitian di Pontianak yang bukan sebagai daerah produsen gula, namun merupakan daerah yang berpotensi penyelundupan akibat berlokasi di dekat daerah perbatasan dengan Malaysia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Uji Validasi Model

Dari hasil uji stationerity yang disajikan pada Tabel 1. dapat diketahui bahwa sebagian besar data harga eceran gula maupun data-data yang merupakan peubah yang diduga berpengaruh terhadap harga eceran gula di Indonesia, tidak stasioner kecuali data stok gula awal, total impor gula, dan biaya distribusi. Hal ini terlihat dari nilai statistik Augmented Dicky Fuller Test lebih kecil dibandingkan nilai t-tabel kecuali untuk peubah stok awal (SA), total impor (TI) dan biaya distribusi (BD). Dalam hal ini data mengandung *unit root* yang berimplikasi bahwa data tidak stasioner untuk peubah-peubah harga gula import (HGI), produksi gula (PG), konsumsi gula nasional (KON), harga pokok produksi, dan Herfindal index (HI). Oleh karena itu dilakukan uji *unit root* pada beda pertama (*first different*) peubah-peubah yang tidak stasioner sehingga peubah pada tahap ini sudah stasioner.

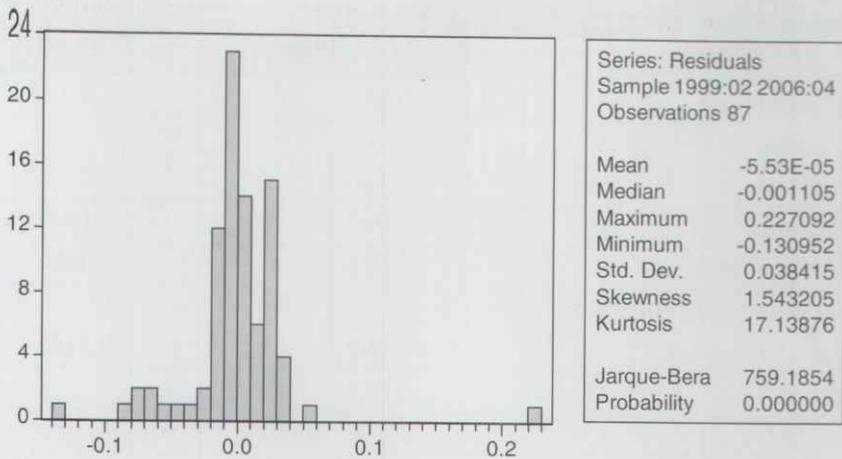
Tabel 1
Hasil Test Stationarity

Peubah	Metode Augmented Dicky Fuller	
	Nilai uji ADF (level)	Nilai Uji ADF Beda Pertama(1 st Difference)
Harga gula eceran (LHGL)	-0.34	-14.870*
Harga gula import (LHGI)	-0.97	-9.15*
Kondisi stock awal (LSA)	-2.63**	-
Produksi gula (LPG)	-0.88	-2.25***
Total impor (LTI)	-3.72*	-
Konsumsi gula nasional (LKON)	-1.66	0.11***
Konsumsi gula per kapita (LKONC)	-	-
Biaya distribusi (LBD)	-3.29**	-
Harga pokok produksi (LHPP)	-0.56	-9.72*
Herfindal index (LHI)	-0.96	-9.48*

Keterangan

- Angka dalam tabel menunjukkan nilai statistic dari uji Augmented Dicky Fuller Test
- Tanda *** berbeda nyata pada taraf 1%
- ** berbeda nyata pada taraf 5%
- * berbeda nyata pada taraf 10%

Adapun uji normalitas dan metode yang digunakan dapat dilihat dalam pembahasan sebagai berikut :



Gambar 2. Uji Normalitas Jarque-Berra

Hasil uji normalitas di atas menunjukkan bahwa data yang digunakan dalam analisa ini tersebar normal, memenuhi salah satu syarat OLS, yaitu normalitas. Berdasarkan hal tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa data tersebar normal yang dapat dibuktikan dalam hasil nilai probabilitas uji Jarque-Berra yang menunjukkan nyata pada taraf uji $\alpha \leq 20 \%$.

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Harga Eceran Gula

Hasil estimasi faktor-faktor yang mempengaruhi harga eceran gula disajikan pada Tabel 2. Persamaan regresi logaritma berganda tersebut memiliki nilai R²-disesuaikan sebesar 0.804 yang menunjukkan bahwa semua variabel bebas tersebut dapat menjelaskan 80.4 % variasi dari harga eceran gula. Nilai Durbin-Watson sebesar 1.902 menunjukkan bahwa tidak terdapat autokorelasi dalam persamaan ini.

Tabel 2

Hasil Estimasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Harga Eceran Gula

Variabel	Koefisien Regresi	P-Value
Harga Gula Impor	0.566	0.000
Biaya Distribusi Satu periode Sebelumnya	0.160	0.073
Penguasaan Pasar	0.026	0.119
Harga Pokok Produksi	0.537	0.358
Harga Eceran Gula Satu Periode Sebelumnya	0.202	0.214
R-Squared	0.814	
R ² Adjusted	0.804	
Durbin-Watson	1.902	
Log Likelihood	135.3	

Sumber : Data diolah

Karena model dalam bentuk logaritme, maka koefisien regresi sekaligus menunjukkan nilai elastisitas. Dari Tabel 2. tampak bahwa nilai elastisitas dari harga gula impor sebesar 0.566 menunjukkan peningkatan biaya harga gula impor sebesar 10 % akan meningkatkan harga eceran gula sebesar 5.66 %, *ceteris paribus*. Hal ini menunjukkan bahwa walaupun harga gula impor berpengaruh secara nyata terhadap harga gula eceran, namun pengaruhnya tidak elastis. Hal ini salah satunya disebabkan oleh berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan kebijakan pengendalian harga eceran seperti operasi pasar. Harga gula impor ditentukan oleh harga gula di pasar internasional, tarif impor, dan nilai tukar. Oleh sebab itu, ketiga variabel tersebut secara simultan mempengaruhi harga gula impor.

Nilai elastisitas harga gula eceran terhadap perubahan HPP adalah 0.537 yang berarti tidak elastis. Hal ini berarti perubahan 1% harga HPP akan menyebabkan perubahan harga eceran sebesar 0.537%. Hal ini menegaskan

bahwa kebijakan HPP yang ditetapkan pemerintah akan berpengaruh terhadap harga eceran, namun perubahan harga HPP tidak sepenuhnya di transfer ke harga eceran. Misal jika HPP sebesar Rp 4800 per kg dan harga eceran Rp 6000 per kg, maka perubahan 10% HPP (Rp 480) akan meningkatkan harga eceran sebesar Rp 258 sehingga harga eceran menjadi Rp 6258/kg.

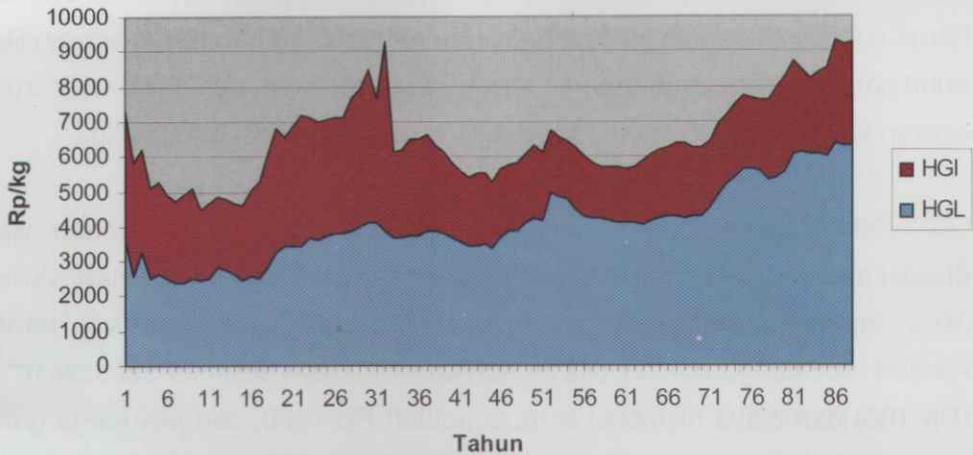
Faktor ketiga yang berpengaruh adalah biaya distribusi dengan nilai elastisitas sebesar 0.16. Jika melihat pangsa biaya distribusi antara 20%-30%, maka kenaikan biaya distribusi sepenuhnya dibebankan pada konsumen. Sebagai contoh, bila terjadi kenaikan biaya distribusi sebesar 10% (Rp 100) dari biaya distribusi semula adalah Rp 1000, dan jika harga gula sebelum kenaikan biaya distribusi adalah Rp 6000/kg, maka harga gula meningkat sekita Rp 96 atau hampir Rp 100, sehingga harga gula menjadi Rp 6096/kg.

Struktur pasar yang diukur dengan penguasaan pasar menunjukkan pengaruh nyata terhadap harga eceran. Semakin tinggi konsentrasi pasar yang dicerminkan oleh pasar yang semakin oligopoli/oligopsoni, harga gula eceran akan semakin tinggi. Hal ini sejalan dengan teori struktur pasar yang menyebutkan bahwa semakin terkonsentrasi pasar, semakin mudah konsumen dieksploitasi. Dalam penelitian ini, kenaikan 1% konsentrasi pasar, akan membuat harga gula meningkat sebesar 0.026%.

1. Harga Gula Impor

Hasil analisis regresi menunjukkan bahwa dalam jangka panjang meningkatnya harga gula impor sebesar satu %, *ceteris paribus*, secara signifikan akan meningkatkan harga eceran gula sebesar 5.66 %. Hal ini mengindikasikan terdapat hubungan yang positif antara kenaikan harga gula impor dengan harga eceran gula dalam negeri. Hasil penelitian ini juga sesuai dengan hasil penelitian dari Susila (2005) yang menyebutkan bahwa walaupun

Perkembangan Harga Eceran dan Harga Gula Impor



Gambar 3. Perkembangan Harga Eceran dan Harga Impor

pasar gula di pasar domestik cukup lama terisolasi oleh pasar internasional akibat peran Bulog sebagai importir tunggal, harga gula internasional masih mempunyai keterkaitan dengan harga domestik dengan elastisitas sebesar 0.32. Kajian ini menunjukkan elastisitas harga impor gula yang relatif lebih besar dibandingkan hasil kajian Susila dan Sinaga (2005). Hal itu mungkin disebabkan periode yang dilakukan pada kajian Susila adalah sampai dengan tahun 2002 dimana pengaruh perdagangan gula yang lebih liberal di Indonesia belum sepenuhnya dapat ditangkap. Penelitian kali ini menggunakan data sampai dengan tahun 2006, sehingga dinilai lebih lengkap menerangkan fenomena hubungan keterkaitan antara harga gula impor dan harga gula eceran. Gambar 3. memperlihatkan secara jelas keterkaitan antara harga gula eceran gula di Indonesia dengan harga gula internasional selama periode 1999-2006.

2. Harga Patokan Petani (HPP)

Dalam jangka panjang perubahan harga eceran gula sangat dipengaruhi

oleh harga pokok produksi. Hasil analisis regresi menunjukkan bahwa meningkatnya harga pokok produksi sebesar satu %, *ceteris paribus*, akan diikuti oleh meningkatnya harga eceran gula sebesar 0.537 %. Pada tahun 2006, HPP dasar gula ditetapkan sebesar Rp. 4800/kg oleh Menteri Perdagangan, meskipun hal tersebut tidak mengikat dan memberikan kebebasan kepada petani untuk menjualnya dalam tingkat yang diinginkan. Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI) di PTPN XI misalnya menetapkan harga Rp. 4800/kg untuk harga dasar gula.

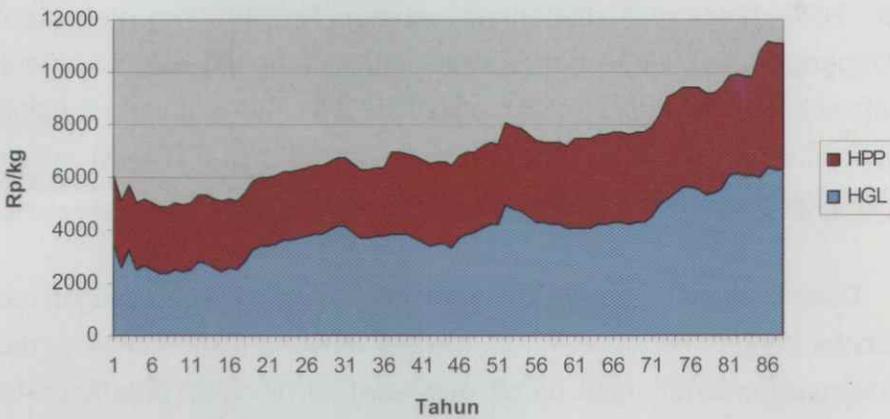
Dalam kajiannya, KPPU (2005) mendapatkan fakta di lapangan dalam kaitannya dengan kebijakan harga dasar gula yang tidak mengikat, dalam prakteknya perkembangan harga gula saat ini ditingkat petanipun terus mengalami kenaikan seiring dengan kenaikan harga dasar gula. Harga lelang saat inipun terus berada di atas harga dasar gula yang telah ditetapkan sebesar 4800/kg. Di PTPN XI misalnya lelang pada tanggal 13 Juni 2006 yang melelang 16.530 ton gula, menghasilkan harga lelang Rp. 5.118,9/kg. Bahkan lelang PG Kebon Agung dan PG Krebet yang berada di lingkungan PTPN XI harga tender gula bisa mencapai Rp. 5.371,3/kg. Sementara data yang diperoleh langsung dari tangan petani gula memperlihatkan bahwa PTPN XI pada bulan Juli menghasilkan harga lelang untuk wilayah Timur (PG Wonolangan, Pajajaran, Jatiroto, Sembrono, Asembagus) sebesar Rp. 5,528/kg.

Perkembangan harga pokok produksi dan harga eceran gula dalam periode 1999-2006 yang disajikan dalam Gambar 4. menunjukkan kecenderungan harga eceran gula yang terus meningkat seiring dengan meningkatnya laju harga pokok produksi. Kenaikan harga pokok produksi tersebut bisa dimengerti, karena di dalam negeri sendiri harga cenderung naik karena beberapa komponen biaya naik, antara lain bahan bakar minyak.

Sejalan dengan kenaikan harga BBM, biaya transportasi dan upah tenaga

kerja meningkat secara signifikan. Seperti diketahui, struktur biaya biaya tanaman tebu sekitar 30% adalah komponen biaya upah dan sekitar 28% adalah biaya transportasi.

Perkembangan HPP dan Harga Eceran Gula



Gambar 4. Perkembangan HPP dan Harga Eceran Gula

3. Biaya Distribusi

Hasil analisis regresi menunjukkan bahwa harga eceran gula secara nyata dipengaruhi oleh biaya distribusi dengan elastisitas sebesar 0.16. Hasil penelitian ini juga sesuai dengan hasil penelitian dari Ernawati (1997). Dalam kajiannya Ernawati (1997) mendapatkan kenyataan bahwa penurunan margin pemasaran maupun harga *provenue* mengakibatkan penurunan harga eceran gula di Indonesia. Seperti diketahui ada dua hal penting dalam sistem pemasaran gula di Indonesia saat ini yang berpengaruh terhadap harga dan kelancaran distribusi yaitu ketetapan harga oleh pemerintah dan tata niaga yang dikuasai oleh jumlah importer yang terbatas yaitu importer yang sudah terdaftar melalui SK Menperindag No 643/MPP/Kep/9/2002 tentang Tata Niaga Impor Gula yang kemudian diperbaharui dengan SK No 527/MPP/Kep/9/

2004 tentang Tata Niaga Impor Gula yang kesemuanya bertujuan menciptakan stabilisasi harga pada tingkat yang terjangkau oleh konsumen.

Hasil penelitian dengan menggunakan data primer di lapangan terhadap efisiensi sistem distribusi gula di Indonesia disimpulkan bahwa biaya transportasi dari daerah sentra produsen ke daerah sentra konsumen dipengaruhi juga oleh jarak, waktu tempuh dan alat transportasi apa yang digunakan. Untuk wilayah P. Jawa dimana sarana jalan cukup memadai lebih banyak menggunakan fasilitas darat. Sedangkan pengiriman antar pulau selain menggunakan jalan darat dan laut atau sungai juga menggunakan jalur udara terutama pada daerah-daerah yang cukup terpencil dan tidak ada fasilitas jalan yang memadai. Oleh karena itu penggunaan alat transportasi melalui jalur udara menimbulkan biaya transportasi yang cukup mahal. Meningkatnya biaya transportasi rata-rata disebabkan oleh adanya kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, disamping itu menurut pengakuan pengusaha transportasi, tingginya harga suku cadang mobil dan biaya perawatan mobil ikut menentukan naiknya biaya sewa kendaraan. Selain itu lamanya waktu bersandar bagi kapal-kapal besar dan terbatasnya muatan yang bisa diangkut oleh pesawat terbang juga turut menyumbang dalam menentukan biaya transportasi.

4. Struktur Pasar (Herfindal Index)

Herfindal Index dalam kajian ini digunakan sebagai peubah yang diharapkan dapat mencerminkan kondisi stuktur pasar gula di Indonesia. *Herfindal index* merupakan index yang menggambarkan sumbangan (*share*) masing-masing pelaku yang terlibat dalam penguasaan pasar gula di Indonesia baik itu dari segi produksi dan distribusi gula. Penghitungan *Herfindal Index* yang didasarkan pada rata-rata *share* impor yang dikuasai oleh masing-masing pelaku pasar (PTPNX, RNI, BULOG, PTPN XI, PTPN IX, dan PPI) terhadap total impor gula Indonesia.

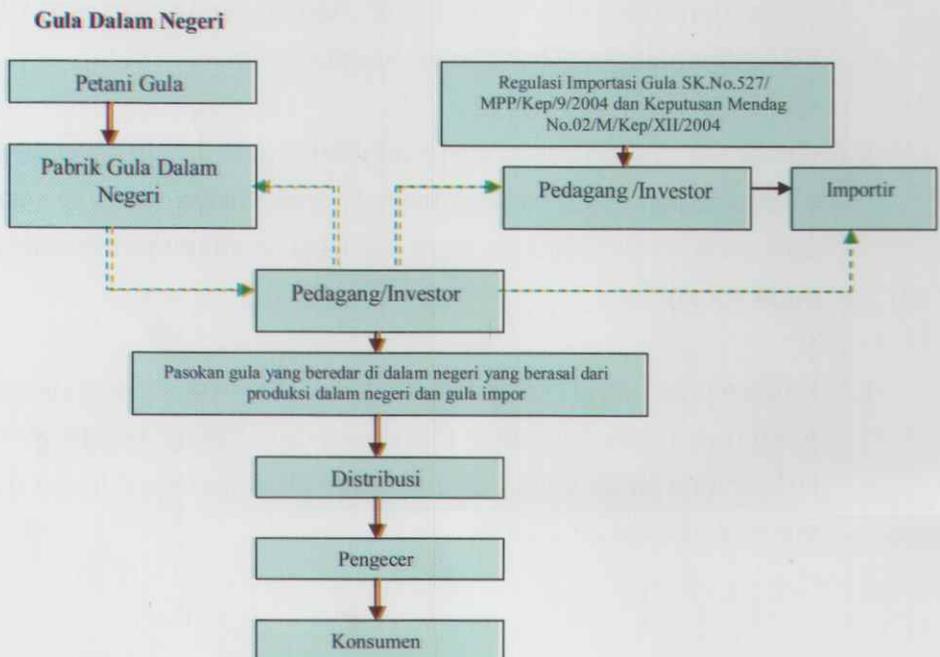
Hasil analisis regresi menunjukkan bahwa koefisien dugaan peubah Herfindal Index bertanda positif dan berbeda nyata, yang berarti bahwa meningkatnya nilai Herfindal Index sebesar satu satuan akan meningkatkan harga eceran gula dalam negeri sebesar 0.07 %. Seperti diketahui menunjukkan importir terdaftar di Indonesia mulai diberlakukan dengan diberlakukannya SK Menperindag No 643/MPP/Kep/9/2002 yang kemudian diperbaharui dengan SK No 527/MPP/Kep/9/2004. Pemegang lisensi importir terdaftar akan berlaku selama satu tahun dan akan diperbaharui dalam setiap tahunnya. Dengan demikian dalam kajian ini penghitungan Herfindal index dilakukan pada periode 2003 – 2006 yaitu periode setelah diberlakukannya SK tentang penunjukkan importir terdaftar di atas. Sementara untuk periode 1999-2002 penghitungan Herfindal Index didasarkan pada asumsi bahwa terdapat 20 perusahaan yang terlibat dalam kegiatan produksi dan distribusi gula sehingga dengan asumsi tersebut nilai Herfindal index akan menjadi 5 yang mengindikasikan bahwa rata-rata share dari masing-masing perusahaan terhadap penguasaan gula adalah sekitar 5 %.

Hal itu sejalan dengan penemuan dari KPPU (2005) yang menyatakan bahwa tata niaga impor gula yang diberlakukan melalui SK Menperindag No 643/MPP/Kep/9/2002 yang kemudian diperbaharui dengan SK Menperindag No 527/MPP/Kep/9/2004 menyebabkan praktis pasokan gula dari produksi dalam negeri dan impor berada di tangan pelaku usaha Importir Terdaftar yang terbatas jumlahnya menjadi hanya empat saja yakni PTPN IX, X, XI, dan PT Rajawali Nusantara Indonesia (RNI). Dengan kebijakan sistem tataniaga gula sekarang juga menyebabkan pelaku usaha Importir Terdaftar tersebut menjadi semakin kuat kesediaan mereka bekerjasama dengan investor untuk menjamin harga gula melalui dana talangan (KPPU, 2005).

Tampak jelas bahwa pasokan gula yang berasal 4 industri gula pemegang IT akan jatuh sepenuhnya kepada mereka. Besaran jumlah pada tahun 2004 mencapai 1.142.089 ton atau 55.49% dari total produksi dalam

negeri. Hal ini kemudian ditambah gula impor sebanyak 500.000 ton, sehingga total pasokan di tangan mereka adalah lebih 1.600.000 ton. Apabila dibandingkan dengan kebutuhan gula putih untuk konsumsi yang berkisar di besaran 2400.000 ton, maka penguasaan mereka adalah sekitar 68.42% dari pasar. Terlihat bagaimana tingginya penguasaan produksi dan distribusi oleh jaringan tersebut.

Akibat kondisi jaringan distribusi yang seperti itu, sebagai konsekuensi tata niaga gula, ditambah masih kuatnya jaringan distribusi binaan Bulog, maka kembalilah jalur distribusi seperti semula. Hal ini diperkuat oleh kondisi bahwa kebutuhan gula untuk setiap daerah dipatok dalam jumlah tertentu. Tidaklah mengherankan kemudian apabila fluktuasi harga kerap terjadi. Dan hal tersebut dapat menjadi indikasi awal dari munculnya kartel dalam distribusi gula. Terlebih kemudian kita menyadari betapa besar *gap* antara harga pokok produksi dengan harga ritel. Di tingkat petani saat ini harga dasar adalah Rp. 5.200/kg sementara harga ditingkat ritel adalah Rp. 6000-6300/kg.



Gambar 5. Sistem Distribusi Gula putih di Indonesia

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

1. Hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat empat faktor utama yang mempengaruhi harga eceran gula di Indonesia yaitu harga gula impor (LHGI), harga patokan gula petani (HPP), biaya distribusi (LBD), dan indeks konsentrasi pasar atau Herfindel Index (LHI). Elastisitas harga eceran terhadap harga gula impor adalah 0.57 yang berarti perubahan 10% perubahan harga gula impor akan mengakibatkan perubahan harga gula eceran sebesar 5.7%.
2. Nilai elastisitas harga gula eceran terhadap perubahan HPP adalah 0.54 yang perubahan 1% harga HPP akan menyebabkan perubahan harga eceran sebesar 0.54%. Hal ini menegaskan bahwa kebijakan HPP yang ditetapkan pemerintah akan berpengaruh terhadap harga eceran, namun perubahan harga HPP tidak sepenuhnya di transfer ke harga eceran.
3. Faktor ketiga yang berpengaruh adalah biaya distribusi dengan nilai elastisitas sebesar 0.16. Jika melihat pangsa biaya distribusi antara 20%-30%, maka kenaikan biaya distribusi sepenuhnya dibebankan pada konsumen.
4. Struktur pasar yang diukur dengan penguasaan pasar menunjukkan pengaruh nyata terhadap harga eceran. Setiap kenaikan 1% konsentrasi pasar yang diukur dengan akan membuat harga gula meningkat sebesar 0.026%.

Implikasi Kebijakan

1. Dari keempat faktor yang mempengaruhi harga eceran gula, semuanya mengandung unsur kebijakan pemerintah. Dengan demikian, pemerintah dapat mengendalikan harga gula eceran secara efektif dengan memanfaatkan keempat variabel tersebut secara mandiri atau simultan, sebagai berikut:
2. Dari variabel harga gula impor, pemerintah dapat memanfaatkan komponen harga impor yaitu besarnya tarif impor untuk mempengaruhi harga eceran dengan elastisitas sekitar 0.57.
3. Pemerintah juga dapat mempengaruhi harga eceran dengan melalui instrumen HPP dengan elastisitas 0.54. Jika pemerintah ingin menekan harga eceran, maka HPP seyogyanya disesuaikan dengan target harga eceran.
4. Pemerintah dapat mengendalikan harga eceran dengan mengendalikan biaya distribusi dengan elastisitas 0.16. Harga eceran dapat ditekan menjadi lebih rendah jika pemerintah dan distributor dapat meningkatkan efisiensi biaya transportasi dengan perbaikan biaya infrastruktur. Di samping itu, penurunan harga eceran dapat dilakukan dengan mengurangi biaya pungutan dan distribusi yang dialami dalam distribusi gula.
5. Jika pemerintah bermaksud menekan harga eceran, pengurangan konsentrasi pasar merupakan alternatif yang dapat digunakan pemerintah. Hal ini antara lain dapat dilakukan dengan merivisi SK Menteri Perdagangan No. 527/MPP/Kep/9/2004 dengan menambah jumlah importir terdaftar.

DAFTAR PUSTAKA

- Angelo, A. and Zapata, H. 2000. Further Empirical Evidence of Wheat and Barley Market Integration in the EU. Department of Agricultural Economics. Louisiana State University.
- Cameron. 2005. Export Supply Function Estimates for the Pakistan Carpet Industry. BCID Research Paper No. 9
- Devadoss, S dan J. Kropf, 1996. Impacts Of Trade Liberalizations Under The Uruguay Round On The World Sugar Market. *Agricultural Economics*, (15): 83-96.
- Dewan Gula Indonesia. 1999. Restrukturisasi Industri Gula Indonesia, Publikasi Interen, Dewan Gula Indonesia, Jakarta.
- Departemen Pertanian. 2006. Roadmap Swasembada Gula 2008, Departemen Pertanian, Jakarta
- Djojotubroto. 1995. Masalah Gula di Tengah Dinamika Ekonomi Indonesia. Seminar Pergulaan Nasional Dalam Rangka Menghadapi Perdagangan Bebas, Jakarta. Badan Litbang Pertaniandan Yayasan Soleharosa.
- Ernawati. 1997. Kajian Keragaaan Pasar Gula Indonesia dan Simulasi Dampak Kebijakan Liberalisasi Perdagangan Gula Dunia. Tesis Master. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.
- Erwidodo dan Rachmat, M. 1993. Pendugaan Permintaan Pangan Utama di Indonesia: Penerapan Model AIDS dengan data Susenas 1990. *Jurnal Agroekonomi* Vol. 12 Nomor 2. Pusat Studi Sosial ekonomi Bogor
- Groombridge, M. A. 2001. America's Bittersweet Sugar Policy. Trade Briefing Paper. Center for Trade Policy Study, CATO Institute, Washington DC.
- Kennedy, P. L. 2001. Sugar Policy. Louisiana State University, Louisiana.

McKay, A. 1998. Aggregate Export and Food Crop Supply Response in Tanzania. DFID-TERP: Credit Discussion Paper 4 (CDPO4). University of Nottingham.

Mushtaq, K. and Dawson. 2000. Acreage Response in Pakistan: A Cointegration Approach. Department of Agricultural Economics. University of Agriculture. Faisalabad. Pakistan.

Noble, J. 1997. The European Sugar Policy to 2001. World Sugar and Sweetener Yearbook 1996/1997, D13-DA21.

Salih, S.M.E. 2001. Supply Response of Sudan's Cotton Industry : Implications of Government Intervention. Thesis Doctor of Philosophy. University Putra Malaysia. Malaysia.

Susila, W. R. dan Sinaga, B. M. 2005. Analisis Kebijakan Industri Gula Indonesia, Jurnal Agro Ekonomi, Vol. 23 (1): 30 – 53.

Susmiadi, A. 1986. Elastisitas Pendapatan Permintaan Gula di Indonesia. Disertasi Doktor. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor

Thompson, S. 2000. Spatial Equilibrium Market Efficiency and Policy Regime Change: Seemingly Unrelated Error Correction Model Estimation. The Ohio State University.

Utami, S. 1984. Permintaan Bahan Pangan Penting di Indonesia. Disertasi Doktor. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor

Varian, H.R. 1993. Intermediate Microeconomics, A Modern approach. W.W. Norton & Company, New York.

Warr, P.G. and Wollmer, F.J. 2000. The International Demand for Thailand's Rice Export. Australian National University.