

## DAMPAK SISTEM KEAGENAN BULOG TERHADAP DISTRIBUSI DAN HARGA GULA KRISTAL PUTIH (GKP)

### *Impact Systems Agency Bulog Against Distribution and Price of Sugar Crystal White (GKP)*

Lestari Rahayu Waluyati dan Jamhari  
Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada

#### ABSTRACT

*This study aimed to determine the impact of Bulog agency's system to distribution and prices of GKP (2008 and 2009); uses secondary data and interviews of Bulog marketing (agent), PTPN-PT RNI (manufacturer and distributors). Area samples are taken by purposive (Jakarta, Central Java, East Java and Lampung); analysis using tables and graphical analysis. The results showed that the system is in the marketing agency Bulog GKP cause marketing chain shorter because Bulog can distribute directly to distributors medium (D2) and small (D3), and also increased the number of D2 and D3. This agency beneficial for producers (PTPN/PT-RNI) which increase the selling price GKP greater than the increase in the retail price, so that marketing margins down. The market becomes more efficient, so the society surplus received greater. In the wider economy, the system can improve welfare agency indicated by the increase in producer surplus is greater than the decrease in consumer surplus.*

**Keywords :** bulog agency, distribution and prices of GKP

#### INTISARI

Kajian ini bertujuan untuk mengetahui dampak sistem keagenan Bulog terhadap distribusi dan harga GKP (2008 dan 2009); menggunakan data sekunder dan wawancara Bulog (agen), PTPN-PT RNI (produsen), dan distributor. Sampel daerah diambil secara *purposive* (DKI, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Lampung); analisis data menggunakan analisis tabel dan grafis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem keagenan Bulog menyebabkan rantai pemasaran lebih pendek karena Bulog dapat mendistribusikan langsung ke distributor menengah (D2) dan kecil (D3), selain juga meningkatkan jumlah D2 dan D3. Keagenan ini bermanfaat bagi produsen (PTPN/PT-RNI) yaitu meningkatkan harga jual GKP lebih besar daripada peningkatan harga eceran, sehingga margin pemasaran turun. Pasar menjadi lebih efisien sehingga surplus masyarakat semakin besar. Secara ekonomi yang lebih luas, sistem keagenan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat ditunjukkan oleh peningkatan produser surplus yang lebih besar daripada penurunan konsumen surplus.

**Kata kunci :** keagenan Bulog, distribusi dan harga GKP

#### PENDAHULUAN

Industri gula Indonesia pernah mengalami kejayaan sekitar tahun 1930 di masa kolonial Belanda, dimana Indonesia dikenal sebagai produsen utama dunia. Namun dalam perkembangannya terutama setelah Indonesia merdeka, produksi dan produktivitas mengalami kemerosotan sehingga menjadi negara importir gula yang besar.

Berbagai upaya telah diupayakan pemerintah menuju swa sambada gula, antara lain program revitalisasi gula. Upaya perlindungan diberlakukan pemerintah antara lain stabilisasi harga gula tingkat petani dan konsumsi. Pada saat musim puncak giling (Juni-September), daya tawar PTPN/PT RNI dan petani amat lemah berhadapan dengan

pedagang gula yang jumlahnya sedikit tetapi bermodal kuat. Struktur pasar GKP cenderung membentuk pasar oligopsoni. PTPN/RNI mengalami kesulitan liquiditas untuk membiayai berbagai keperluan dalam dan luar pabrik gula. Demikian juga petani ingin segera memperoleh uang kas untuk berbagai keperluan.

Di luar musim giling, hampir seluruh gula dikuasai pedagang karena memiliki stok GKP. Situasi ini sangat rentan terhadap stabilitas harga gula dalam negeri yang selanjutnya akan mempengaruhi harga konsumen. Pada saat harga gula di pasar tinggi, petani dan PTPN/RNI tidak menikmatinya, sebaliknya pedagang kuat akan menikmati disparitas harga. Pedagang besar akan mengatur pasar gula dalam negeri. Pemerintah

kurang berdaya untuk mengatur gejolak harga dan memberikan perlindungan konsumen. Dalam kondisi itulah maka diperlukan campur tangan pemerintah sehingga pasar GKP dalam negeri dapat berfungsi lebih baik dan asimetri di pasar gula dalam negeri dapat dikoreksi

Upaya memperbaiki tata niaga Gula Kristal Putih (GKP) terus dilakukan oleh pemerintah. Salah satu upaya tersebut adalah dengan mensinergikan kinerja Badan Usaha Milik Negara yang terkait. Dalam hal ini, dilakukan kerjasama antara PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) dan PT. Rajawali Nusantara Indonesia (PT. RNI) sebagai produsen GKP dengan Perum Bulog sebagai agen pemasaran GKP milik PTPN/PT. RNI. Dengan kerjasama ini, diharapkan jaringan distribusi GKP yang efisien dari produsen sampai dengan konsumen dapat terbangun dan harga gula yang stabil dapat terwujud. Selain itu, tujuan untuk menyehatkan pasar gula dengan meningkatkan *bargaining position* produsen serta memperluas jangkauan pasar dan memperpendek rantai pemasaran GKP tercapai.

Perum Bulog dalam kerjasama ini berperan sebagai agen pemasaran GKP milik PTPN-PT RNI yang diharapkan dapat memperluas pasar apabila dibandingkan dengan tata niaga GKP yang selama ini telah ada, yakni hanya dikuasai oleh pedagang besar melalui mekanisme lelang. Mekanisme kerjasama Bulog dengan PTPN-PT. RNI ini diharapkan akan mendorong harga jual GKP yang dipasarkan dan dapat terjamin pada level yang kompetitif.

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis mengenai keagenan pemasaran Gula Kristal Putih milik PT. Perkebunan Nusantara-PT. Rajawali Nusantara Indonesia oleh Perum Bulog. Secara rinci penelitian ini bertujuan untuk

1. Menganalisis kondisi pemasaran GKP sebelum dan sesudah pelaksanaan keagenan pemasaran oleh Perum Bulog.
2. Merancang strategi perbaikan dan pengembangan yang dapat diterapkan dalam pola kerjasama keagenan pemasaran.

Menurut Downey dan Erickson (1992), pemasaran merupakan telaah terhadap aliran produk secara fisis dan ekonomis dari produsen melalui pedagang perantara ke konsumen dimana di dalamnya terdapat banyak kegiatan yang berbeda yang menambahkan nilai produk saat produk bergerak melewati sistem tersebut. Keputusan mengenai distribusi pasar berkaitan dengan pemilik dan pengendali produk dalam proses pemindahannya kepada pelanggan yang

berimplikasi penting terhadap cara pelaksanaan fungsi pemasaran.

Menurut Tomek dan Robinson (1989) margin pemasaran adalah biaya pemasaran yang dikeluarkan pihak-pihak yang terkait dalam pemasaran, yaitu semua biaya yang menggerakkan produk tersebut mulai dari produsen sampai konsumen. Semakin panjang saluran pemasaran maka margin pemasaran akan semakin besar dan harga gula di tingkat konsumen akan semakin tinggi.

Saluran pemasaran yang efisien adalah saluran pemasaran yang menguntungkan produsen, pelaku pemasaran dan konsumen. Efisiensi pemasaran merupakan tolok ukur atas produktivitas proses pemasaran dengan membandingkan sumberdaya yang digunakan terhadap keluaran yang dihasilkan selama berlangsungnya proses pemasaran (Downey dan Erickson, 1992).

Menurut Downey dan Erickson (1992) ada tiga sistem dasar pemasaran yakni :

1. sistem distribusi langsung. Pada sistem distribusi langsung produsen menjual langsung pada konsumen.
2. sistem distribusi *dealer*. Pada sistem distribusi dealer produsen menyerahkan proses penjualan dan pemasaran produk pada *dealer*,
3. sistem penyalur-perantara. Pada sistem perantara-penyalur produsen menggunakan perantara sebelum sampai ke pedagang dan agen untuk menjual produknya.

Beberapa model saluran pemasaran yang terjadi menurut Kotler (2000) adalah:

1. Produsen – Konsumen
2. Produsen – Pengecer – Konsumen
3. Produsen – Pedagang Besar – Pengecer – Konsumen
4. Produsen – Pedagang Besar – Agen – Pengecer – Konsumen
5. Produsen – Agen – Pengecer – Konsumen

Pada model 5, produsen menyalurkan barang kepada pedagang pengecer dengan menggunakan agen sebagai perantara. PTPN sebagai produsen GKP bekerja sama dengan Perum Bulog yang bertindak sebagai agen untuk mendistribusikan GKP produksi PTPN sampai ke konsumen. Bulog bertugas memasarkan GKP milik PTPN, dengan cara PTPN memberikan kuasa kepada Divre Bulog untuk menangani dan melakukan transaksi dengan pembeli di daerah agen pemasaran yang telah ditetapkan dan dengan harga jual tertentu, dimana harga jual GKP kepada pembeli adalah harga di gudang pabrik gula. Harga ditetapkan satu minggu sekali pada awal hari kerja dan dapat berubah

karena situasi harga pasar. Pada kerjasama ini Bulog memasarkan GKP milik PTPN tanpa ada pemindahan hak milik.

Menurut Jensen dan Meckling (1976) hubungan keagenan adalah sebagai suatu kontrak dimana satu atau lebih *principal* (pemilik) menggunakan orang lain atau agen (manajer) untuk menjalankan aktivitas perusahaan. Dalam teori keagenan yang dimaksud dengan *principal* adalah pemegang saham atau pemilik. Agen adalah manajemen yang mengelola harta pemilik. *Principal* menyediakan fasilitas dan dana untuk kebutuhan operasi perusahaan. Agen didefinisikan sebagai orang atau perusahaan yang melakukan transaksi dan kegiatan atas dasar kuasa dari klien. Definisi lain menyebutkan agen adalah sebagai perantara antara pedagang besar dengan klien. Bergen (1992) menyebutkan bahwa hubungan keagenan dapat terjadi ketika satu pihak (*principal*) tergantung kepada pihak lain (agen) untuk menjalankan kegiatan tertentu atas kuasa pihak tertentu (*principal*). Adapun pihak yang diberi kuasa (agen) dianggap mampu merepresentasikan keinginan dan tujuan *principal*. Agen pemasaran berfungsi untuk memperlancar pergerakan produk melalui suatu sistem.

Ada beberapa tipe agen:

- 1 *Broker agent*; orang atau perusahaan yang bertindak sebagai agen dan perantara atas kuasa kliennya,
- 2 *Broker dealer* ; orang atau perusahaan yang melakukan transaksi jual-beli dengan bertindak baik sebagai broker / perantara ataupun sebagai dealer tergantung pada kondisi yang dihadapi.
- 3 *Broker reseller* ; orang atau perusahaan yang bertindak sebagai perantara antara pedagang besar dengan kliennya. Broker ini menerima pesanan dari klien dan kemudian menggunakan pedagang besar dalam penyelesaian transaksi.
- 4 Agen/broker penuh, yaitu agen/broker yang menyediakan berbagai macam layanan kepada kliennya, misalnya promosi, informasi, termasuk riset penelitian dan advis untuk kepentingan klien.

Agen berkewajiban memberikan pelayanan prima dan memuaskan baik kepada *principal* maupun kepada *buyer*. Agen seharusnya bertindak sebagai *public relation* yang berhubungan dengan *buyer*, menjalin hubungan dengan konsumen, membuka jaringan baru, memberikan informasi yang diperlukan baik oleh *principal* maupun *buyer*, serta aktif melakukan kegiatan promosi.

Aplikasi hubungan keagenan dapat terwujud dalam kontrak kerja yang mengatur proporsi hak

dan kewajiban masing-masing pihak dengan tetap memperhitungkan kemanfaatan secara keseluruhan. Kontrak kerja merupakan seperangkat aturan yang mengatur mengenai mekanisme bagi hasil, baik yang berupa keuntungan, *return* maupun resiko-resiko yang disetujui oleh *principal* dan agen.

Kontrak kerja akan menjadi optimal apabila kontrak mampu menyeimbangkan antara *principal* dan agen yang memperlihatkan pelaksanaan kewajiban yang optimal oleh agen dan pemberian insentif/imbalance khusus yang memuaskan dari *principal* ke agen. Inti dari *Agency Theory* atau teori keagenan adalah pendesainan kontrak yang tepat untuk menyelaraskan kepentingan *principal* dan agen dalam hal terjadi konflik kepentingan (Scott, 1997).

*Principal* seringkali menghadapi permasalahan dalam hubungan kerja sama dengan agen. Permasalahan yang seringkali muncul diklasifikasikan Bergen (1992), dengan :

1. masalah yang muncul sebelum muncul tawaran perikatan kontrak. Disini, isu yang muncul adalah apakah agen yang akan ditunjuk nantinya sesuai dengan yang diinginkan dan strategi bagaimana yang paling tepat dalam kerjasama tersebut.
2. masalah yang muncul pasca kontrak dilaksanakan, yaitu bagaimana *principal* mengevaluasi dan memberikan penghargaan/reward pada agen, sehingga agen selalu konsisten dalam mengikuti tujuan *principal*. Masalah yang biasa dihadapi adalah dalam penentuan kompensasi dan insentif .

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian evaluasi keagenan pemasaran GKP ini menggunakan metode analisis deskriptif, yaitu metode penelitian yang memusatkan perhatian pada pemecahan masalah aktual yang terjadi dimana pada awalnya data dikumpulkan, disusun, dianalisis, kemudian dijelaskan.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian evaluasi keagenan pemasaran GKP ini meliputi data sekunder dan data primer. Data sekunder bersumber dari dokumen maupun arsip milik Bulog, PTPN-PT. RNI dan pedagang meliputi data harga, distributor dan lainnya sedangkan data primer bersumber dari wawancara dengan perwakilan Bulog, PTPN-PT. RNI serta pedagang di beberapa wilayah keagenan GKP, yaitu Lampung, DKI Jakarta, Jawa Tengah, dan Jawa Timur.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Tahun 2004-2008, produksi gula nasional mengalami laju kenaikan yang cukup tinggi, yakni sekitar 6,35% per tahun. Pada tahun 2008, kenaikan rendemen tebu juga relatif tinggi dan rendemen mencapai 8,1% sehingga memberikan kontribusi cukup besar dalam kenaikan produksi gula nasional. Selain kenaikan rendemen tebu, kenaikan areal panen juga memberikan pengaruh yang cukup besar dalam peningkatan hasil tebu. Perkembangan produksi gula nasional tahun 2004-2008 dapat dilihat pada Tabel 1.

Pada Tabel 1. terlihat bahwa total produksi gula nasional terus meningkat. Keberhasilan peningkatan produksi ini tidak terlepas dari program akselerasi. Sesuai program akselerasi, diharapkan produksi gula pada tahun 2009 mengalami peningkatan dan mencapai 2,85 juta ton dan pada tahun 2014 mencapai 3,93 juta ton. Program akselerasi ini bertujuan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas tebu guna mencapai swasembada gula pasir.

Berdasarkan hasil penelitian Dewan Gula Indonesia (2009), biaya pokok produksi (BPP) untuk memproduksi 1 kg gula di tingkat petani sangat bervariasi antar PG dan antar daerah. Dari hasil survei 14 PG, di Jawa, BPP tertinggi mencapai Rp 5.583/kg dan terendah Rp 4.703/kg, sedangkan di luar Jawa, BPP tertinggi mencapai Rp 4.757/kg dan terendah Rp 4.612/kg. Secara keseluruhan, BPP rata-rata (*weighted average*) adalah Rp 5.091/kg. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 2.

Dalam perhitungan biaya pokok produksi, biaya tertinggi adalah untuk sewa lahan yang mencapai 34% dan diikuti oleh biaya garap yang mencapai 23%. Dengan demikian, pabrik gula yang memiliki lahan sendiri, terutama di luar Jawa, akan memiliki keunggulan dibandingkan dengan pabrik gula yang tidak memiliki lahan.

Produksi gula nasional dihasilkan dari beberapa daerah utama yang sebagian besar berada di Pulau Jawa (sekitar 80%) dengan konsentrasi produksi sekitar 60%. Sisanya berada di Lampung dan hanya sedikit yang berada di Sumatera Selatan, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan dan Gorontalo. Dari sisi waktu, produksi gula berlangsung dalam waktu 5-6 bulan dengan jumlah produksi sekitar 2,7 juta ton atau lebih dari 500.000 ton per bulan.

Penyebaran konsumsi yang merata sepanjang tahun di seluruh daerah dengan konsentrasi produksi gula yang hanya berlangsung dalam waktu singkat di beberapa daerah menyebabkan timbulnya permasalahan dalam distribusi gula antar waktu dan antar daerah yang lebih rumit bila dibandingkan dengan distribusi beras. Berdasarkan hasil penelitian Dewan Gula Indonesia (2009), penyaluran gula pasir dari gudang PG pada periode tahun 2006-2009 mengikuti pola produksi yang puncaknya pada periode Juni-September. Setelah bulan-bulan tersebut, produksi mengalami penurunan. Penyaluran terendah terjadi pada akhir tahun sampai menjelang awal musim giling tahun berikutnya. Hal ini dapat dilihat pada gambar 2.

Tabel 1. Perkembangan Produksi Gula Nasional (PTPN, PTRNI dan swasta) Tahun 2003-2008

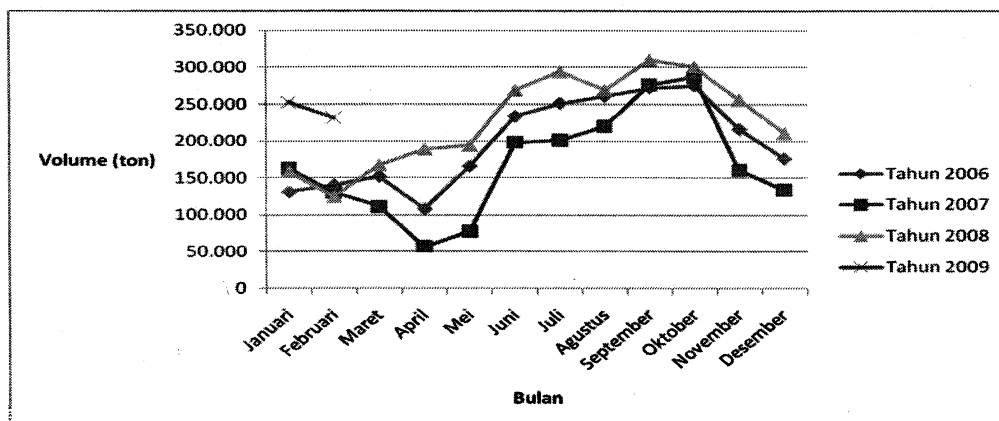
Tahun	Luas Panen (ha)	Produksi tebu giling (ton)	Rendemen (%)	Total produksi (ton)
2003	337.180,8	22.624.955,4	7,21	1.631.830,1
2004	334.792,8	26.743.180,7	7,67	2.051.643,5
2005	381.785,8	31.242.268,0	7,18	2.241.741,1
2006	396.440,2	30.232.835,0	7,63	2.307.027,1
2007	428.401,4	33.289.452,2	7,35	2.448.142,9
2008	436.504,2	32.960.166,0	8,10	2.703.976,0

Sumber: Bulog, 2008

Tabel 2. Biaya Pokok Produksi Gula Tahun 2009

No	Wilayah	Proporsi Luas (%)	BPP (Rp/kg)
1	Jawa	94,09	5.112
2	Luar Jawa	5,91	4.744
	Rata-rata	100,00	5.091

Sumber: Bulog, 2009



Gambar 12. Penyaluran Gula Kristal Putih dari Gudang PG Tahun 2006-2009

Pola penyaluran yang ditunjukkan oleh Gambar 1. dipengaruhi oleh sistem pemasaran gula saat ini yang bersifat bebas sehingga pola penyalurannya mengikuti pola produksi dan tidak memperhatikan pola penyaluran yang rutin sepanjang tahun. Hal ini akan berakibat timbulnya masalah kebutuhan dana tunai dan mahal biaya penyimpanan/stok. Kondisi ini juga berdampak pada gula milik petani dan PG sehingga stok menjadi cepat dilepas ke pasar. Fungsi penyimpanan beralih ke pedagang yang tentunya juga diperhitungkan dalam harga jualnya.

Karakteristik pasar gula dalam negeri saat ini cenderung bersifat oligopoli. Kecenderungan pasar gula pasir yang bersifat oligopolli semakin tampak pada sistem lelang. Dengan produksi gula sekitar 500.000 ton per bulan diperlukan dana sekitar Rp 2,6 triliun per bulan dengan asumsi harga gula Rp 5.200/kg. Dana sebesar ini sulit untuk dipenuhi oleh pengusaha kecil sehingga hanya pemilik modal besar saja yang memiliki peluang untuk menguasai produksi gula dalam negeri. Pemilik modal tersebut biasanya adalah distributor utama (D1) yang berperan sebagai penyuplai gula kepada distributor yang ada di bawahnya (D2 dan D3). Dalam keadaan tertentu, D1 dapat memberi keringanan pada masa pembayaran yang tidak harus tunai tetapi dapat ditunda. Namun, biaya modal tersebut tentunya diperhitungkan dalam harga jual sehingga berakibat pada margin harga gula relatif lebih tinggi antara harga pabrik dengan harga eceran.

Pemerintah melakukan intervensi yang terbatas pada mekanisme dana talangan dan kebijakan pengendalian impor apabila terjadi masalah pada harga produsen. Apabila terjadi masalah pada harga konsumen, kebijakan yang dilakukan adalah dengan menambah pasokan impor dan menambah jumlah pelaku impor. Walaupun kebijakan tersebut relatif mampu mengatasi

permasalahan harga gula dalam negeri, namun reaktif dan bersifat jangka pendek yang sering bertentangan dengan kepentingan pembangunan industri pergulaan dalam jangka panjang. Ke depannya, penanganan masalah pergulaan yang muncul perlu memperhatikan kepentingan jangka pendek yang seimbang dengan kepentingan jangka panjang.

Kualitas gula yang dihasilkan sebagian besar PG tidak memenuhi standar baik untuk kebutuhan gula industri makanan dan minuman maupun untuk kebutuhan gula farmasi. Hal ini menyebabkan munculnya permintaan untuk mendirikan PG rafinasi yang berbahan baku impor gula mentah (*raw sugar*) dan impor gula rafinasi untuk memenuhi kebutuhan industri makanan dan minuman serta untuk memenuhi kebutuhan farmasi.

Salah satu alasan pendirian pabrik gula rafinasi dan juga dilakukannya impor gula rafinasi adalah untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan kualitas gula bagi industri makanan dan minuman dengan harga yang kompetitif. Izin investasi tersebut umumnya dikaitkan dengan upaya promosi bagi pengembangan industri makanan dan minuman dalam negeri guna memenuhi kebutuhan domestik atau ekspor.

Kebijakan investasi pabrik gula rafinasi dan industri makanan dan minuman pengguna gula umumnya dikaitkan dengan pemberian izin untuk melakukan impor bahan baku *raw sugar* bagi pabrik gula rafinasi atau impor gula putih bagi industri makanan dan minuman. Izin impor tersebut ditetapkan oleh Departemen Perdagangan setelah mendapat rekomendasi dari Departemen Perindustrian. Berdasarkan hasil perhitungan yang dilakukan oleh APTRI (2009), konsumsi gula pasir mencapai sekitar 3,8 juta ton yang terdiri dari konsumsi rumah tangga sekitar 2,0 juta ton, konsumsi industri kecil dan menengah sekitar 0,7

juta ton dan industri besar sekitar 1,1 juta ton. Apabila produksi gula nasional pada tahun 2008 sekitar 2,7 juta ton dan realisasi impor sekitar 1,9 juta ton maka ada potensi kelebihan suplai dalam negeri terhadap kebutuhan. Gambaran impor gula tahun 2004-2008 dapat dilihat pada Tabel 3.

Dampak impor yang cukup nyata terhadap pasar gula domestik memerlukan pengaturan dan pengelolaan impor gula yang lebih baik dan terintegrasi. Hal ini merupakan prioritas karena berfungsi sebagai kunci penting dalam kebijakan pergulaan nasional dalam upaya pengendalian harga.

Perdagangan gula dunia mencapai sekitar 35 juta ton yang hanya dikuasai oleh sedikit *supplier* dan berasal dari beberapa negara eksportir, yakni Brazil, Australia, India, Pakistan dan Thailand. Kebijakan pergulaan yang diterapkan oleh negara eksportir gula umumnya bersifat protektif dengan cara memberikan subsidi ekspor (*export subsidy*) atau dengan memberikan subsidi produksi atau subsidi lain di dalam negeri (*domestic support*)

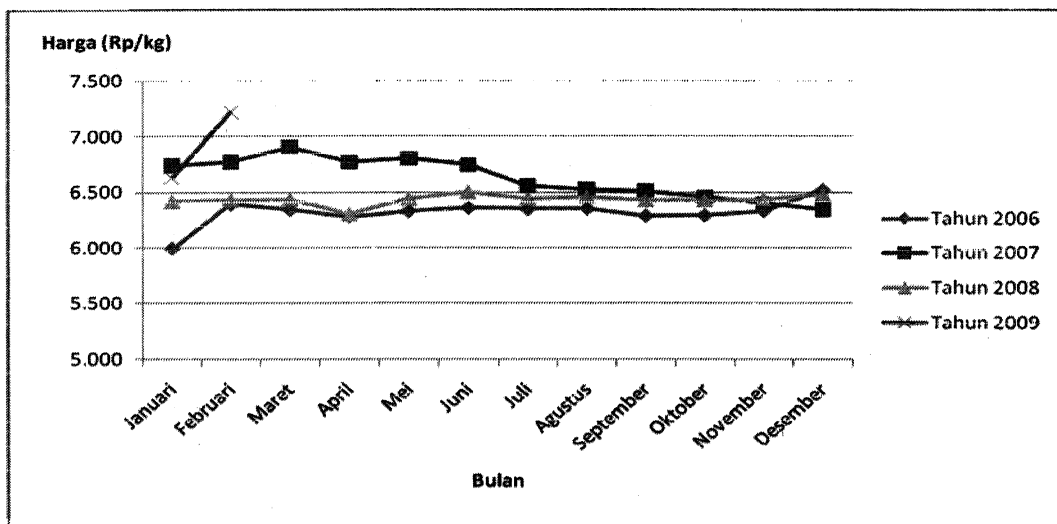
yang menyebabkan biaya produksi menjadi lebih rendah dibandingkan dengan nilai penggunaan sumber daya sebenarnya. Akibatnya, harga gula dunia tidak sepenuhnya menggambarkan tingkat efisiensi dan bersifat distortif. Kenyataan ini mendorong banyak negara, tidak hanya negara net importir tetapi juga oleh negara net eksportir, yang menempuh kebijakan pembatasan impor untuk melindungi industri dalam negeri.

Perkembangan harga eceran gula pasir dalam negeri menunjukkan fluktuasi yang sangat tajam. Antara tahun 2006-2009, kenaikan harga gula pasir yang tinggi terjadi pada bulan-bulan yang tidak ada giling sekitar Januari-Maret. Selama periode tersebut, harga tertinggi terjadi pada bulan Maret 2007 yang mencapai Rp 6.907/kg kemudian turun terus dan relatif stabil pada kuartal terakhir 2008 sebelum naik lagi pada Januari 2009 saat stok gula pasir milik PTPN/PT.RNI telah semuanya terjual habis. Harga gula pasir pada Februari 2009 mencapai tingkat yang cukup tinggi mencapai Rp 7.222/kg. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 2.

Tabel 3. Realisasi Impor Gula Tahun 2006-2008 (ton)

No	Jenis	Jumlah Usaha	Tahun		
			2006	2007	2008
1	Gula Kristal Putih	4	216.485	448.681	49.025
2	Gula Kristal Refinasi ( <i>Refined Sugar</i> ) -Industri Makanan dan Minuman dan Farmasi	81	462.741	533.299	453.743
3	Gula Kristal Mentah ( <i>Raw Sugar</i> ) -Industri MSG	6	74.850	210.100	157.500
	-Pabrik Gula Kristal Putih	1	-	173.031	6.300
	-Industri Rafinasi	6	948.721	1.435.817	1.213.470

Sumber: Departemen Perdagangan, 2009



Gambar 2. Perkembangan Harga Eceran Gula Pasir 2006-2009

## Dampak Keagenan GKP Terhadap Distribusi Gula

Pelaksanaan sistem keagenan antara PTPN-PT. RNI dengan Perum Bulog telah mengubah alur distribusi gula kepada konsumen. Apabila sebelum keagenan pedagang membeli gula milik PTPN dengan sistem lelang maupun penjualan langsung (spot) maka sejak pelaksanaan keagenan ini pedagang melakukan pembelian gula melalui Bulog sebagai agen.

Penjualan GKP melalui sistem keagenan antara Bulog dengan PTPN-PT. RNI bertujuan mengurangi monopoli penguasaan pasar gula oleh pedagang besar (D1) dan menumbuhkan para pedagang baru sebagai pelaku pemasaran gula. Apabila tujuan ini berhasil maka diharapkan akan tercipta kondisi pasar gula nasional yang kompetitif sehingga tercipta pula harga yang menguntungkan bagi produsen maupun konsumen.

Rencana pemasaran GKP lewat keagenan Bulog sebesar 554.601 ton dan terealisasi sebesar 64,2% dari rencana pemasaran yang disepakati PTPN dan Bulog. Mengingat waktu pelaksanaan keagenan pemasaran GKP oleh Bulog yang baru berjalan selama satu tahun, kondisi seperti di atas sudah cukup baik dan efektif.

Dilihat dari jumlah pedagang, maka jumlah pedagang besar pelaku pemasaran GKP setelah keagenan menunjukkan pertambahan yang signifikan. Apabila sebelum keagenan pedagang besar pemasaran GKP berjumlah 7 perusahaan maka pasca keagenan jumlah pedagang besar ada lebih dari tujuh. Dengan bertambahnya pedagang besar gula, maka akan terjadi persaingan di antara para pedagang sehingga harga gula yang sampai ke konsumen akan lebih rendah.

Jumlah pedagang besar (D1) bertambah meskipun jumlah pembelian masih tetap dikuasai oleh D1 yang termasuk dalam 7 samurai. Dari total 13 distributor besar/D1 (tabel 4) jumlah pembelian total sebesar 242.103 ton atau 91,94% dari total GKP yang dipasarkan oleh Bulog sebagai agen (263.329 ton). Dua perusahaan besar menguasai pembelian GKP dari Bulog sebagai agen yaitu sebesar 47,38% dari total GKP yang dipasarkan lewat Bulog. Pedagang D2 dan D3 hanya melakukan pembelian masing-masing di bawah 1% dari total GKP yang dipasarkan.

Dari total 10 distributor yang termasuk dalam D2 hanya mampu melakukan pembelian sebesar

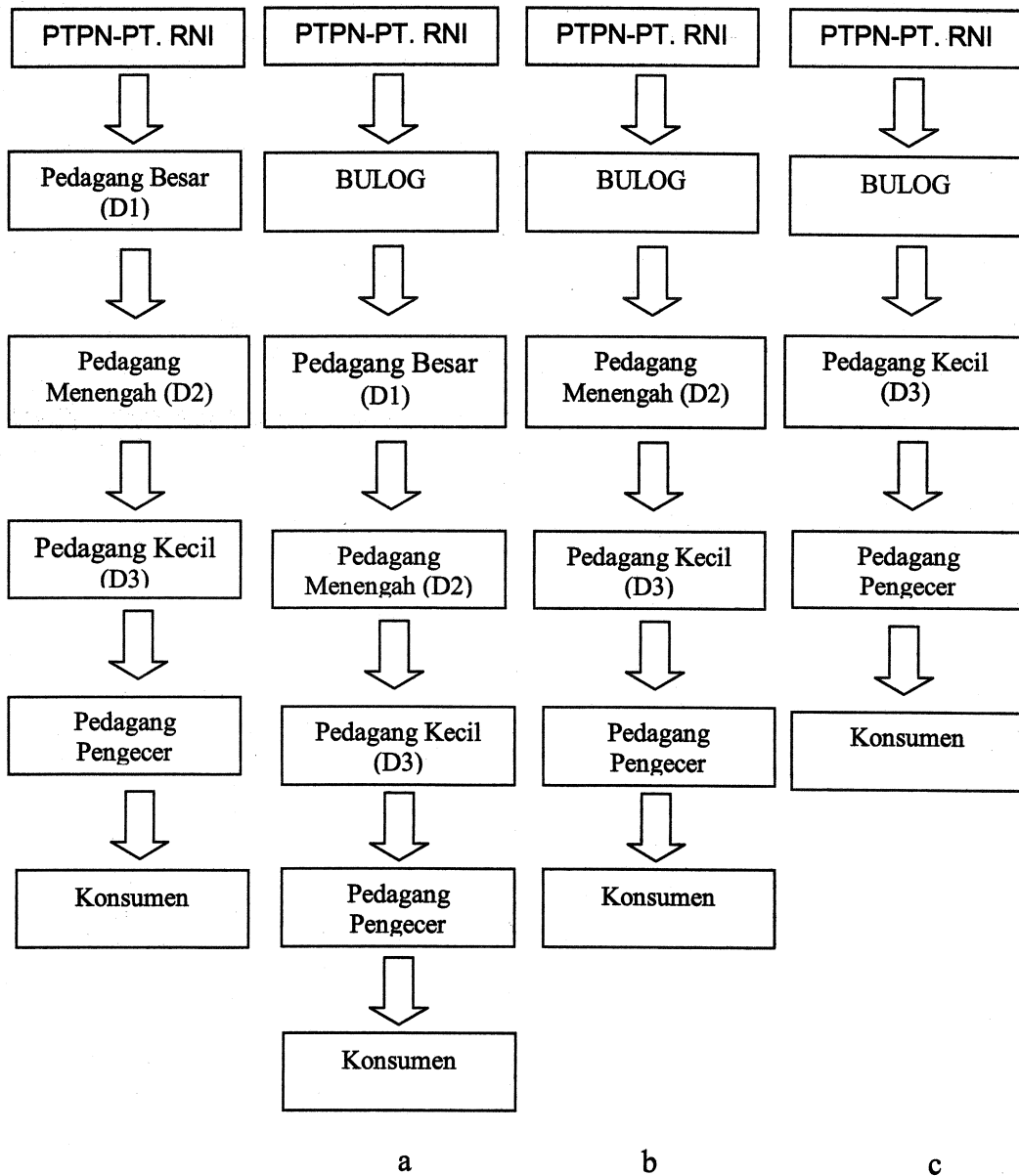
15.000 ton atau 5,7% dari total GKP yang didistribusikan oleh Bulog sebagai agen.

Dari fakta ini terlihat bahwa meskipun jumlah distributor semakin banyak namun belum mampu mengubah komposisi pasar, sehingga pasar masih cenderung oligopoli.

Hal ini juga dapat dilihat pada distributor kecil (D3). Ada 22 distributor skala kecil yang melakukan pembelian GKP lewat Bulog. Dilihat dari jumlah distributor cukup banyak, namun hanya mampu melakukan pembelian total dari 22 D3 sebanyak 6.225 ton atau hanya 2,36% dari total GKP yang didistribusikan lewat Bulog.

Selain dilihat dari bertambahnya jumlah pedagang besar yang bertambah, alur distribusi juga dilihat dari panjang rantai pemasaran. Pada saat sebelum keagenan, PTPN-PT. RNI menjual GKP baik secara lelang maupun penjualan langsung (spot) kepada para pedagang besar, kemudian pedagang besar akan menjual kepada beberapa tingkat pedagang (D2, D3 dan pengecer) sebelum sampai ke konsumen. Setelah keagenan ada 2 hal yang terjadi. Yang pertama justru terjadi perpanjangan rantai pemasaran, karena dari Bulog sebagai agen didistribusikan kepada D1 yang seterusnya akan ke D2, D3, pengecer dan konsumen. Distribusi yang kedua terjadi pemotongan rantai pemasaran. Contoh nyata dari hal ini adalah kasus di Jakarta dimana Bulog menjual GKP kepada D2 kemudian D2 akan menjual GKP kepada D3, dan pedagang pengecer dan dari pengecer GKP dijual kepada konsumen. Bahkan bisa pula terjadi dari Bulog langsung ke D3, kemudian pengecer dan konsumen. Dengan gambaran seperti ini maka keagenan GKP antara PTPN-PT. RNI dengan Perum Bulog telah mampu mengurangi ketidakefektifan rantai pemasaran GKP meskipun dalam kuantitas yang kecil karena dari Bulog sebagai agen bisa langsung ke D2 dan D3 hanya sekitar 9% dari total GKP yang didistribusikan oleh Bulog.

Aneka saluran pemasaran GKP setelah keagenan mampu meningkatkan jumlah pedagang yang langsung membeli GKP dari Bulog. Jumlah pedagang gula yang langsung membeli dari Pabrik Gula (PG) melalui Bulog mencapai 150 perusahaan yang komposisinya bertambah cukup signifikan daripada sebelum keagenan. Pada saat sebelum keagenan, pedagang yang turut serta dalam lelang hanya sekitar 4-8 perusahaan yang sama setiap kali lelang.



Alur Pemasaran Sebelum Keagenan

Alur Pemasaran Setelah Keagenan  
 (a) memperpanjang rantai pemasaran,  
 (b) dan (c) memperpendek rantai pemasaran

Gambar 3. Alur Pemasaran GKP Sebelum dan Setelah Keagenan

**Dampak Keagenan GKP terhadap Harga**

Pembenahan sistem tata niaga gula dilakukan pemerintah terutama dalam pemasaran GKP. Apabila sebelum tahun 2008 pemasaran GKP dapat dilakukan sendiri oleh PTPN dengan sistem lelang, maka sejak akhir tahun 2008 ke atas pemasaran gula dilakukan PTPN melalui sistem keagenan. Mekanisme keagenan ini mendorong peran PTPN sebagai produsen murni yang tidak perlu memikirkan bagaimana distribusi GKP sampai ke pembeli. Namun hal ini dibarengi dengan peran

PTPN yang lebih besar sebagai penentu harga satuan kg gula (*price maker*). Peran agen dalam pemasaran GKP dilakukan oleh Bulog dengan mekanisme pembayaran bagi agen adalah *fee* sebesar 1,25% dari nilai jual GKP per transaksi. Sistem keagenan ini lebih mengedepankan peran Bulog sebagai stabilisator harga gula. Kebijakan ini diambil dengan beberapa pertimbangan, antara lain :

1. Keberhasilan Bulog sebagai stabilisator harga beras



2. Bulog memiliki jaringan yang luas karena memiliki divisi regional (divre) di seluruh kabupaten di Indonesia sehingga pemasaran GKP akan lebih merata ke seluruh Indonesia,
3. Penjualan lewat Bulog tidak perlu lelang sehingga harga GKP akan menguntungkan produsen, dan
4. Peran Bulog sebagai agen akan memotong rantai pemasaran sehingga lebih pendek dan tentunya akan tercipta harga yang meng-untungkan konsumen.

Perkembangan harga gula sebelum dan setelah keagenan merupakan salah satu tolak ukur

keefektifan program keagenan GKP antara Perum Bulog dengan PTPN-PT. RNI.

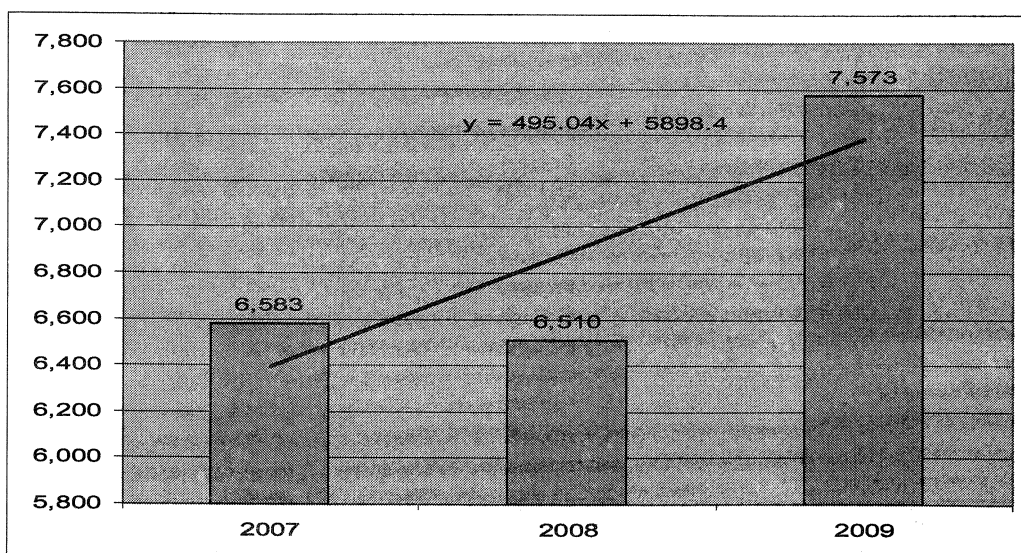
Rata-rata harga GKP eceran tahun 2006 sebesar Rp 6.583/kg, dan meningkat pada tahun 2009 rata-rata harga eceran GKP mencapai Rp 7.573/kg. Secara grafis perkembangan harga eceran GKP dapat dilihat pada gambar berikut. Trend tiap tahun harga eceran GKP meningkat dengan kenaikan sekitar Rp 495/kg per tahunnya. Gambar berikut menunjukkan grafik perkembangan harga eceran GKP bulanan. Dapat dilihat bahwa harga relatif stabil dengan perkembangan yang cukup signifikan pada awal tahun 2009.

Tabel 4. Perkembangan Harga Rata-Rata Nasional Gula Pasir di Tingkat Konsumen

Bulan	Harga Gula (Rp/kg)			
	2006	2007	2008	2009
Januari	6.023	6.555	6.488	6.677
Februari	6.257	6.598	6.490	7.680
Maret	6.167	6.603	6.512	7.946
April	6.305	6.645	6.545	7.988
Mei	6.244	6.630	6.514	*)
Juni	6.248	6.579	6.502	*)
Juli	6.230	6.661	6.490	*)
Agustus	6.225	6.561	6.494	*)
September	6.199	6.561	6.545	*)
Oktober	6.225	6.549	6.519	*)
November	6.333	6.547	6.478	*)
Desember	6.436	6.503	6.544	*)

Sumber : BPS

Keterangan :\*) data tidak tersedia

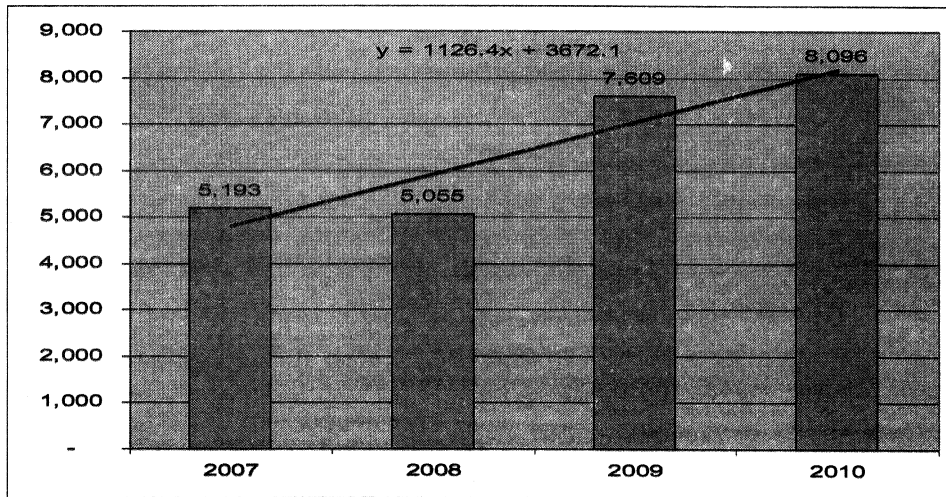


Gambar 4. Perkembangan Harga GKP Eceran

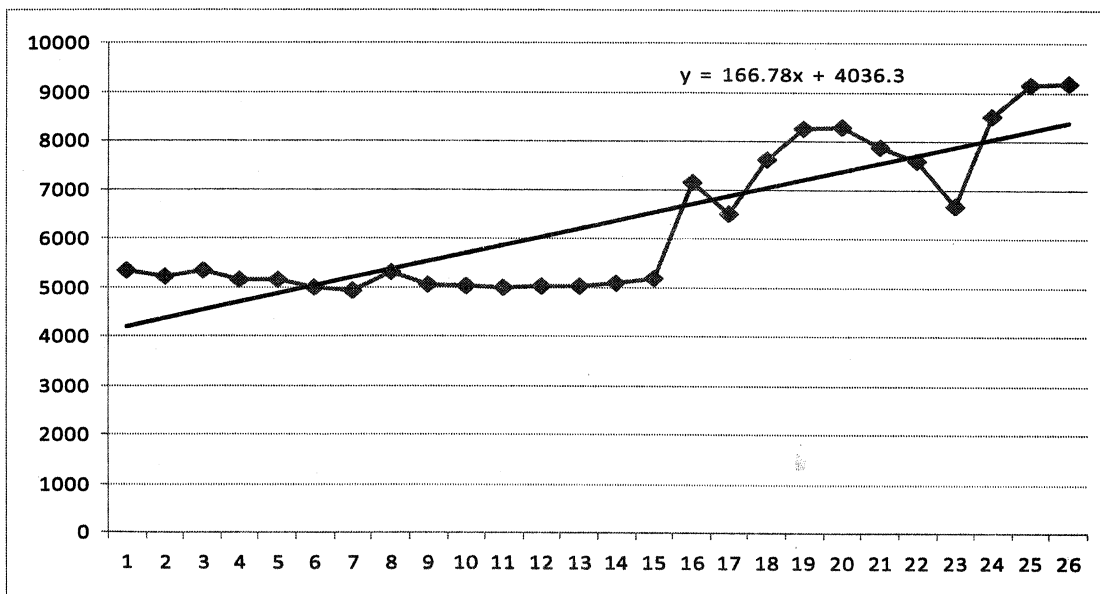
Sumber : BPS

Sistem keagenan dalam pemasaran GKP PTPN dan PT. RNI telah memberikan efek psikologis pada pasar gula nasional. Sebelum sistem keagenan diterapkan, harga lelang GKP milik petani dan PTPN/PT. RNI sempat tertekan pada level yang sangat rendah yaitu Rp 5.193/kg pada tahun 2007 dan Rp 5.055/kg pada tahun 2008. Setelah sistem keagenan diterapkan, harga lelang GKP milik petani meningkat menjadi Rp 7.609/kg pada tahun 2009 dan Rp 8.096/kg pada tahun 2010. Pengurangan jumlah GKP yang dilelang sebesar 34% (GKP milik PTPN/PT. RNI) efektif meningkatkan harga GKP.

Harga lelang GKP sebelum penerapan sistem keagenan cenderung turun. Tren penurunan harga lelang GKP pada tahun 2007 dan 2008 masing-masing sebesar Rp 25/kg dan Rp 3/kg untuk setiap kali lelang. Setelah keagenan harga lelang GKP cenderung meningkat. Tren peningkatan harga lelang GKP pada tahun 2009 dan 2010 masing-masing sebesar Rp 123/kg dan Rp 132/kg. Secara visual perkembangan harga lelang GKP dari tahun 2007 sampai dengan 2010 dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 5. Perkembangan Harga Lelang Gula Petani  
Sumber : Bulog



Gambar 6. Perkembangan Harga Lelang Gula Petani Bulanan

Pembentukan harga GKP oleh PTPN-PT. RNI salah satunya dipengaruhi oleh harga gula lelang petani. Selisih harga gula lelang petani dengan harga PTPN-PT. RNI pada tahun 2009 berkisar antara Rp. 100-400,00 per kg. Harga GKP di tingkat konsumen pada tahun 2009 menunjukkan kenaikan hampir setiap bulannya. Kenaikan ini dipengaruhi oleh beberapa hal, antara lain pada akhir tahun ada hari besar keagamaan seperti Idul Fitri dan Natal sehingga harga-harga kebutuhan pokok mengalami kecenderungan naik.

Program keagenan Bulog-PTPN/PT RNI merupakan suatu kebijakan yang efektif menstabilkan harga gula di tingkat konsumen namun tetap menciptakan harga gula yang menguntungkan produsen. Hal ini terlihat pada margin harga eceran GKP terhadap harga di Pabrik Gula (PG). Periode sebelum keagenan, margin yang tercipta rata-rata di atas 20%, namun pada saat keagenan harga GKP ternyata mampu turun di bawah 20%, bahkan di daerah Sulawesi Selatan margin yang tercipta saat keagenan turun sampai 16%. Pasca periode keagenan, margin GKP kembali meningkat. Margin pemasaran GKP yang turun saat periode keagenan menunjukkan bahwa ada efektivitas pemasaran dari PG sampai ke konsumen. Para pedagang dalam rantai pemasaran gula tidak dapat mengambil keuntungan besar karena pada saat keagenan tercipta pasar gula yang cukup kompetitif dimana antar pedagang tidak bisa memasang harga lebih tinggi untuk menghindari barang dagangannya tidak terjual. Selain itu, pada saat keagenan rantai pemasaran menjadi lebih pendek sehingga margin yang diambil antar tingkatan pedagang juga tidak besar. Kondisi ini tidak bisa bertahan pasca keagenan. Margin pemasaran kembali naik sehingga harga gula di tingkat konsumen menjadi naik pula.

Margin pemasaran pedagang berkisar antara 8-21%. Margin pemasaran per bulan dapat diketahui

dari selisih antara harga konsumen dengan harga di tingkat pedagang besar. Margin pemasaran yang besar menunjukkan masih besarnya peran para pedagang dalam pembentukan harga gula.

Dari data harga nasional terlihat bahwa margin antara harga eceran dan harga di tingkat produsen/PG. semakin turun antara 6-9% dari rata-rata 17% dibandingkan saat sebelum keagenan yaitu 23-26%. Margin harga antar tempat sedikit semakin melebar rata-rata 26% dibandingkan 19-23% saat keagenan belum berjalan. Akan tetapi rasio harga terendah dengan harga tertinggi terhadap rata-rata harga di tingkat PG semakin membaik. Sebelum keagenan terjadi rasio tersebut 1,14 – 1,41. Pada saat keagenan terjadi maka rasio turun menjadi 0,99 -1,25. Setelah keagenan tidak berjalan lagi maka rasio naik menjadi 1,11 – 1,31. Hal ini menunjukkan perdagangan antar tempat tetap terbuka meskipun margin antara harga eceran dengan harga di tingkat PG semakin kecil.

Dilhat dari data harga eceran, terlihat harga eceran tertinggi di Propinsi Aceh dengan *trend* kenaikan tertinggi dibandingkan dengan daerah lain. Untuk daerah-darerah tertentu dimungkinkan bagi Bulog sebagai *agen dealer*. Bulog membeli GKP di PTPN untuk kemudian menjualnya di propinsi tersebut. Kondisi *agen dealer* terbatas ini dapat memanfaatkan gudang Bulog yang ada di tiap-tiap Divre.

Hasil analisis harga selama tiga periode yaitu sebelum, saat dan setelah keagenan menunjukkan bahwa penerapan keagenan telah meningkatkan harga GKP baik harga lelang maupun harga eceran. Rata-rata harga lelang meningkat dari Rp 5.113/kg sebelum keagenan menjadi Rp 7.229/kg saat keagenan dan Rp 8.365/kg setelah keagenan. Pola kenaikan harga GKP yang sama terjadi pada tingkat eceran.

Tabel 5. Rerata Harga Lelang dan Eceran Sebelum, Saat dan Sesudah Keagenan

Periode keagenan	Rerata	
	Harga lelang	Harga eceran
Sebelum	5,113	6,428
Saat	7,229	8,403
Setelah	8,365	10,318

Sumber : Bulog, diolah, 2010

Tabel 6. Marjin Harga Sebelum, Saat dan Sesudah Keagenan

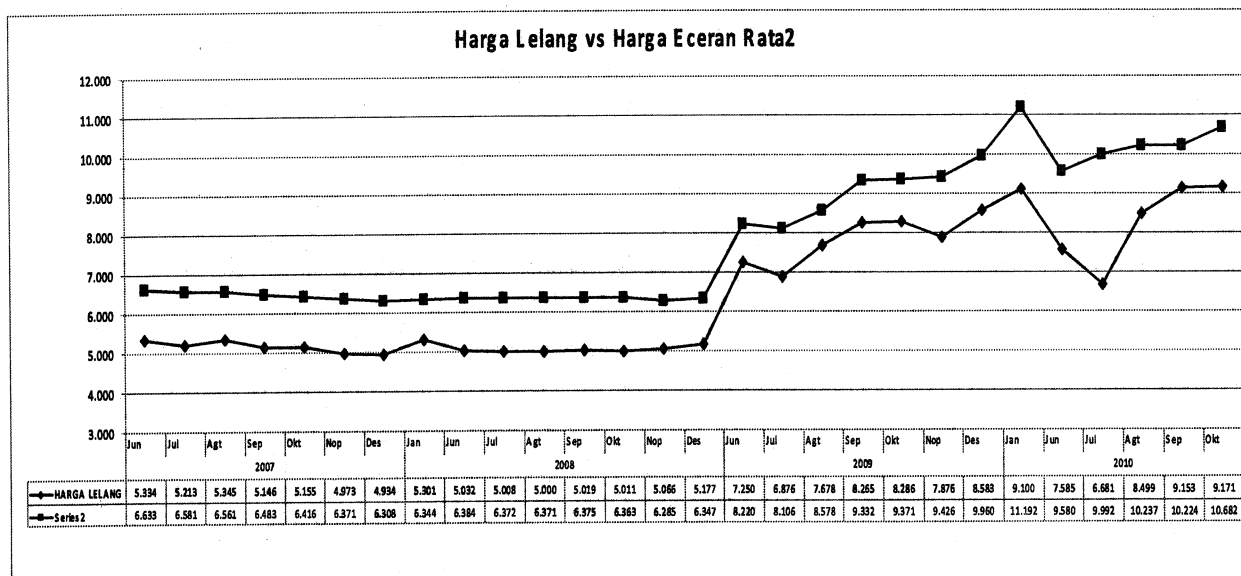
Periode Keagenan	Margin Harga Eceran terhadap Harga Lelang					Harga antar Tempat		
	Sulsel	NTB	jawa	Sumatera	Indonesia	Max	Min	Marjin AT
Sebelum	26	29	22	28	26	7.223	5.866	23
Saat	10	19	12	20	17	9.071	7.152	26
Setelah	14	26	21	25	23	10.985	9.279	19

Sumber : Bulog, diolah, 2010

Tabel 7. Marjin Harga Sebelum, Saat dan Sesudah Keagenan

Periode Keagenan	Marjin harga (Rp/kg)		
Sebelum	1.121	1.432	1.314
Saat	796	1.353	1.091
Setelah	1.669	2.015	1.830

Sumber : Bulog, diolah, 2010



Gambar 7. Harga Lelang vs Harga Rata-Rata

Tabel 8. Trend Harga Lelang dan Eceran Sebelum, Saat dan Sesudah Keagenan

Periode	Trend	
	Harga lelang (Rp)	Harga eceran (Rp)
Sebelum	(25)	(21)
Saat	427	458
Setelah	196	(11)

Sumber : Bulog, diolah, 2010

Dilihat dari kestabilan harga, sebelum keagenan harga relative stabil rendah dengan koefisien variasi sebesar 2,83%; saat keagenan harga meningkat tetapi tidak stabil dengan CV sebesar 18,07% dan setelah keagenan harga GKP

tetap tinggi dan mulai stabil dengan CV sebesar 12,28%. Tingginya nilai CV menunjukkan pasar dalam kondisi kompetitif sehingga peluang bagi oligopolis atau monopolis tidak dapat berkembang.

Tabel 9. Coefisien Variasi Harga Lelang dan Harga Eceran Sebelum, Saat, dan Sesudah Keagenan

Periode	Coefisien Variasi	
	Harga lelang (%)	Harga eceran (%)
Sebelum	2.83	1.60
Saat	18.07	15.82
Setelah	12.28	5.42

Sumber : Bulog, diolah, 2010

Tabel 10. Marjin Lelang dan Antar Tempat Sebelum, Saat dan Sesudah Keagenan

Periode	Marjin lelang-eceran (%)	Marjin antar tempat (%)
Sebelum	26	23
Saat	17	26
Setelah	23	19

Sumber : Bulog, diolah, 2010

Dilihat dari marjin pemasaran, penerapan keagenan mampu menekan marjin pemasaran GKP dari periode sebelum keagenan sebesar 26% menjadi 17% saat keagenan dan 23% setelah keagenan. Marjin harga GKP antar tempat mengalami peningkatan dari 23% sebelum keagenan menjadi 26% saat keagenan dan 19% setelah keagenan.

### Dampak Keagenan terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Dari rerata harga lelang dan eceran sebelum, saat dan setelah keagenan dapat dihitung dampak keagenan terhadap kesejahteraan masyarakat. Penerapan keagenan meningkatkan harga lelang GKP sebesar Rp 2.116/kg yaitu naik dari Rp 5.113/kg menjadi Rp 7.229/kg. Peningkatan harga lelang GKP ini merupakan peningkatan produsen surplus per kg GKP. Saat keagenan harga eceran juga naik sebesar Rp 1.975/kg yaitu dari Rp 6.428/kg menjadi Rp 8.403/kg; artinya *consumer surplus* turun sebesar Rp 1.975/kg GKP. Dengan membandingkan peningkatan *producer surplus* dan penurunan *consumer surplus* tersebut dapat diketahui bahwa masyarakat diuntungkan dengan adanya keagenan karena hasil bersih surplus masyarakat positif yaitu Rp 141/kg GKP (selisih antara peningkatan *producer surplus* dengan penurunan *consumer surplus*).

Setelah keagenan tidak dilaksanakan, harga lelang tetap naik sebesar Rp 1.136/kg GKP (dari Rp 7.229/kg menjadi Rp 8.365/kg), tetapi harga eceran naik lebih tinggi yaitu Rp 1.915/kg GKP (dari Rp 8.403/kg menjadi Rp 10.318/kg). Lebih tingginya kenaikan harga eceran dibandingkan dengan kenaikan harga lelang menunjukkan bahwa

penurunan *consumer surplus* lebih tinggi daripada kenaikan *producer surplus* sehingga secara keseluruhan menurunkan kesejahteraan masyarakat sebesar Rp 779/kg GKP. Berdasarkan analisis ini dapat diketahui bahwa penerapan sistem keagenan efektif meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### KESIMPULAN

- Keagenan pemasaran GKP melalui Bulog bermanfaat bagi PTPN PT RNI yaitu meningkatkan harga jual GKP yang lebih besar dibandingkan peningkatan harga eceran, sehingga marjin pemasaran turun. Pasar menjadi lebih efisien karena marjin pemasaran semakin kecil, sehingga surplus yang diterima masyarakat semakin besar.
- Bersamaan dengan itu sistem keagenan dapat memperpendek rantai pemasaran dengan mendistribusikan langsung ke pedagang D2 dan D3 sehingga meningkatkan jumlah distributor menengah dan kecil.
- Secara ekonomi yang lebih luas, sistem keagenan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat ditunjukkan oleh peningkatan produsen surplus yang lebih besar daripada penurunan konsumen surplus.
- Saran
  - adanya perbaikan kontrak kedua belah pihak. Perbaikannya adalah Bulog sesuai dengan kesepakatan dan kemampuan Bulog
  - Bulog perlu melaksanakan semua fungsi sebagai agen misalnya promosi. Bulog perlu aktif memperluas/mengembangkan pasar baru, tidak hanya mengandalkan

distributor lama yang sudah selalu berhubungan langsung dengan PTPN

- c. *Fee* keagenan dapat ditinjau ulang berdasarkan peran Bulog.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2009. *Distribusi Gula 2009*, Dewan Gula Indonesia, Jakarta.
- Anonim, 2009. *Kebijakan Proteksi dan Promosi Industri Gula: Proposal Bulog dalam Sinergi BUMN*, Jakarta.
- Bergen, 1992. *Agency relationship in marketing: a Review of the implications and applications and applications of agency and related theories*. Journal of Marketing
- Downey, W. D., dan S. P. Erickson. 1992. *Manajemen Agribisnis. Edisi kedua*, Jakarta: Erlangga.
- Jensen, M. C., and W. H. Meckling. 1976. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics. Vol. (3) : 305-360.
- Kotler, P. 2000. *Marketing Management*. Prentice Hall. New Jersey.
- Scott, W. R. 1997. *Financial Accounting Theory*. Prentice-Hall. New Jersey.
- Tomek, W. E., dan L. K. Robinson. 1989. *Agricultural Product Price*. London: Cornell University Press.