

## **Potret Perbandingan Kebijakan Harga Pangan dengan Realita Harga Beras, Gula dan Kedelai di Tahun Pertama Pandemi Covid-19, Indonesia**

### ***The Portrait Comparison of Food Price Policies with Reality of Rice, Sugar and Soybean Prices in the First Year of Covid-19 Pandemic, Indonesia***

Eny Ivan's<sup>1\*</sup>, Novia Ambar Sari<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Agribisnis, Fakultas Pertanian, Perikanan dan Peternakan,  
Universitas Nahdlatul Ulama Lampung, Indonesia  
Email: enyivans25@gmail.com

*Disubmit: 11 April 2021    Direvisi: 24 April 2021    Diterima: 24 April 2021*

#### **ABSTRAK**

Penyebab kelangkaan komoditi pertanian adalah karena kebijakan *lockdown* dan PSBB di awal pandemi, serta perilaku *punic buying* dari konsumen. Tujuan penelitian ini adalah membandingkan antara kebijakan harga komoditi beras, gula dan kedelai dengan realita harga yang terjadi di tahun pertama pandemi Covid-19. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data harian dan bulanan harga komoditas dari SP2KP Kementerian Perdagangan dan BPS. Data tersebut dianalisis menggunakan grafik dan dibandingkan dengan kebijakan harga yang berlaku saat ini pada tiga komoditas tersebut. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan harga untuk komoditi beras, gula dan kedelai di tahun pertama pandemi Covid-19 belum menunjukkan keberpihakan kepada petani. Tingginya harga beras di tingkat ecer tidak berbanding lurus dengan kenaikan harga gabah di tingkat produsen. Harga gula yang fluktuatif dikarenakan periode impor gula bersamaan dengan periode panen tebu. Penghapusan tarif impor kedelai menjadi 0% menjadikan petani domestik bersaing secara face to face di pasar global

**Kata kunci:** Covid-19, Harga, Kebijakan, Pangan.

#### **ABSTRACT**

*The cause of the scarcity of agricultural commodities is due to the lockdown policy and PSBB (large-scale social restrictions) at the beginning of the pandemic Covid-19 and the punic buying behavior from consumers. The research objective was to compare the commodity price policies for rice, sugar, and soybeans with the price realities that occurred in the first year of the Covid-19 pandemic. Secondary data used in this study are daily and monthly data on commodity prices from SP2KP of the Ministry of Trade and BPS. The data is analyzed using charts and compared with the prevailing price policies for these three commodities. The study results show that the price policy for rice, sugar, and soybean commodities in the first year of the Covid-19 pandemic has not shown partiality to farmers. The high price of rice at the retail level is not directly proportional to the increase in grain prices at the producer level. Sugar prices fluctuate because the sugar import period coincides with the sugar cane harvest period. The elimination of import tariffs to 0% allows domestic farmers to compete directly in the global market.*

**Keywords:** Covid-19, Food, Policy, Price.

## PENDAHULUAN

Tanggal 31 Desember 2019, WHO telah mengumumkan terdeteksinya virus baru di Wuhan, China. Virus (Covid-19) ini bertransmisi dari *human to human*, dan dalam waktu yang singkat dapat menyebar dalam jumlah yang besar (Liu & Zhang, 2020). April 2021, jumlah kasus Covid-19 mencapai 136 juta di seluruh dunia. Jumlah kasus terbanyak ditemukan di US, India, Brazil, Prancis, Rusia dan Inggris. Sementara Indonesia, berada pada urutan ke-19 di tingkat dunia dan urutan ke-1 tingkat ASEAN (WHO, 2021). Dalam rangka mengurangi transmisi dari virus ini, *contact tracing*, *physical distancing*, *hand hygiene*, *masks* serta *selective isolation* dan *quarantine* dilakukan hampir di setiap negara yang kemudian berlanjut dengan kebijakan *lockdown* (Mboera, 2020) seperti Indonesia menerapkan PSBB/Pembatasan Sosial Berskala Besar (Rozaki, 2020, Nasution, et al., 2020) dan Malaysia menerapkan MCO/*Movement Control Order* (Lim, 2020).

Pandemi Covid-19 selain menyebabkan krisis kesehatan juga diperkirakan akan menyebabkan resesi global yang jauh lebih besar sejak perang dunia kedua. Kontraksi output akan terjadi terutama di *Emerging Market and Developing Economies* (EMDEs) dalam bentuk bergesernya standar hidup di masa mendatang (World Bank, 2020). Dampak Covid-19 terhadap perekonomian China telah menurunkan pendapatan riil sebesar 19,4% pada kuartal pertama tahun 2020, lalu meningkat sebesar 3,1% di kuartal kedua. Sebanyak 272 dari 315 kota mengalami penurunan ekonomi, sedangkan di Kota Wuhan sendiri penurunan ekonomi mencapai 60,4% di kuartal pertama (Chen, et al., 2020). Beberapa fakta yang terjadi pada perekonomian US sejak adanya Covid-19 adalah penerimaan usaha mikro turun 20% sejak Januari 2020, jumlah angkatan kerja meningkat, tingkat tabungan pribadi masyarakat meningkat, keluarga berpenghasilan rendah dan banyak anggota mengalami gangguan ekonomi, dan meningkatnya *food insecurity* di tingkat rumah tangga (Bauer, et al., 2020). Di Malaysia, kondisi ekonomi di kuartal pertama tahun 2020 menunjukkan penurunan GDP hingga 8,4% dibanding tahun 2019 karena terjadinya penurunan GDP di sektor pertambangan (-2,0); konstruksi (-7,0) dan pertanian (-8,7) (Lim, 2020). Adapun di Indonesia, pada kuartal I 2020, perekonomian masih dalam pertumbuhan yang positif (Sugiyarto & Wandani, 2020). Dampak Covid-19 mulai terasa pada kuartal II tahun 2020 yang ditunjukkan dengan perlambatan ekonomi pada angka -5,32 persen (YoY). Angka ini dianggap lebih baik dibandingkan negara lainnya karena masih lebih rendah daripada AS (-9,5 persen), Singapura (-12,9 persen), Hongkong (-9 persen), dan Uni Eropa (-14,4 persen). Perlambatan ekonomi di Indonesia, disebabkan karena terganggunya kegiatan ekspor impor, penurunan pajak, penurunan sektor pariwisata dan pendukungnya (hotel, restoran, rumah makan), dan penurunan investasi (Nasution, et al., 2020).

Selain penurunan ekonomi pada skala makro, pandemi Covid-19 telah memberikan dampak yang sangat nyata pada kegiatan pertanian yaitu *food supply*, *food demand* dan *food security* (Sichie, 2020). Kegiatan penyediaan pangan sempat kekurangan karena adanya *panic buying*, namun ini hanya terjadi pada beberapa saat. Dalam hal pemenuhan kebutuhan dasar, penyediaan pangan biasanya akan terjamin, karena menyangkut pangan konsumsi. Berbeda halnya dengan kegiatan ekspor impor, adanya penutupan perbatasan dan perdagangan internasional yang terputus menyebabkan tersendatnya kegiatan *food supply*. Sementara kendala pada *food demand*

adalah permintaan bahan pangan yang akan menurun dikarenakan ketidakpastian dan pengurangan kapasitas belanja masyarakat. Hal ini disebabkan terjadinya pergeseran transaksi, dari langsung ke online. Adapun *food security*, sangat rentan terjadi pada tiga kelompok masyarakat yaitu kelompok yang tidak tercukupi kebutuhan kalornya (masyarakat miskin), petani kecil (petani gurem), anak-anak dari keluarga berpenghasilan rendah bahkan mengandalkan bantuan sosial untuk melangsungkan hidupnya.

Sementara itu, di Indonesia dampak pandemi Covid-19 berimplikasi pada permintaan maupun produksi yang terganggu. Hal ini disebabkan karena *demand shock* dan *supply shock*. Adanya praktik *social distancing* berpotensi membuat *shock* pada sisi produksi (*supply*) yang terlihat dari adanya penutupan pabrik dan kegiatan produksi. Kebijakan anjuran bekerja, belajar, beribadah (WFH) dari rumah mendorong masyarakat melakukan pembelian kebutuhan pokok secara masif (*panic buying*), yang akan mendorong kenaikan harga bahan kebutuhan pokok di sejumlah daerah *red zone* (Hermanto, 2020). Lebih lanjut, adanya Covid-19 akan berakibat pada tiga hal yaitu menurunkan produksi sebesar 5% karena harga sarana produksi meningkat, kebutuhan pangan akan meningkat 5% karena masyarakat membeli pangan lebih dari biasanya, serta realisasi impor akan turun sebesar 5% karena importasi tidak lancar (Hadiutomo, 2020).

Perilaku *panic buying* di tahun pertama pandemi terjadi pada peralatan kesehatan seperti masker, sarung tangan, dan *hand sanitizer*. Selain peralatan kesehatan perilaku *panic buying* juga terjadi pada pangan utama dan strategis yaitu beras dan gula (Sulistyawati, 2020). Perilaku *panic buying* terjadi disebabkan karena pembatasan sosial sehingga banyak diantara masyarakat membelanjakan sembako untuk persediaan dalam jangka panjang. Perilaku ini memicu adanya kelangkaan dan mahalnya harga barang di pasaran. Pada April 2020, harga beras mengalami peningkatan sebesar 1,13% dibandingkan bulan sebelumnya menjadi Rp 10.581/kg dan naik sebesar 2,15% apabila dibandingkan dengan bulan April 2019. Sementara, permintaan terhadap beras tidak mengalami perubahan, terutama memasuki bulan ramadhan, sehingga mendorong kenaikan harga beras di tingkat grosir dan eceran. Namun, kondisi tersebut tidak sebanding dengan harga GKP dan GKG yang justru mengalami penurunan baik di tingkat penggilingan maupun di tingkat petani. Harga GKP selama April 2020 di tingkat petani turun sebesar -6,81% sedangkan di tingkat penggilingan turun sebesar -6,72%. Adapun harga GKG selama April 2020 di tingkat petani turun sebesar -1,65% dan di tingkat penggilingan turun sebesar -1,36%. Penurunan ini disebabkan karena memasuki panen raya, sehingga ketersediaan gabah di tingkat petani tinggi (Nuryati, 2020). Rendahnya harga gabah selama bulan April 2020 berdampak pada NTP untuk tanaman pangan yang juga mengalami penurunan (BPS, 2020). Penurunan GKP, GKG dan NTP seolah menggambarkan petani masih saja menjadi pihak yang paling dirugikan dalam rantai sistem perdagangan beras.

Adapun untuk komoditas gula, di awal pandemi Covid-19 berlangsung terjadi penurunan permintaan. Normalnya, konsumsi gula di Indonesia mencapai 250-260 ribu ton setiap bulan, namun pada Juli 2020 konsumsi gula menurun sebesar 225 ribu ton (Andriani, 2020). Berbanding terbalik dengan konsumsi, harga gula di Indonesia kian melambung di tahun 2020. Harga rata-rata gula pada April 2020 jauh di atas HET (Rp 12.500/kg), yakni sebesar Rp 18.350/kg yang mengalami kenaikan sebesar 9,58% dari Maret 2020. Harga April 2020 lebih tinggi 52,07% jika dibandingkan April 2019.

Kenaikan harga gula disebabkan karena adanya kendala [distribusi \(Utama, 2020, Andriani, 2020, Citradi, 2020\)](#). Mengingat pasokan gula yang masih sangat terbatas, pemerintah berniat melakukan impor untuk meredam harga di pasar domestik.

Selain beras dan gula, komoditas utama non strategis yang perlu mendapat perhatian adalah kedelai. Kedelai merupakan sumber protein utama bagi penduduk Indonesia. Konsumsi kedelai banyak digunakan untuk industri baik skala rumah tangga maupun industri besar sebagai bahan baku pembuatan tempe, tahu, susu, kecap dan pakan ternak. Harga rata-rata nasional kedelai lokal pada April 2020 sebesar Rp 10.404/kg, meningkat sebanyak 2,69% dibandingkan pada Maret 2020. Sedangkan jika dibandingkan April 2019 harga kedelai lokal naik 0,81%. Adapun harga rata-rata kedelai impor pada April 2020 sebesar Rp 10.339/kg, meningkat sebanyak 2,02% dibandingkan Maret 2020 dan naik sebesar 3,52% dibandingkan April 2019. Kenaikan harga kedelai lebih disebabkan karena terhambatnya distribusi kedelai sebab adanya *lockdown* di beberapa daerah. Adapun kebijakan pemerintah untuk komoditas kedelai selain penetapan HAP juga adanya pengurangan tarif impor menjadi 0% ([Timorria, 2020](#)). Kementerian Pertanian meminta untuk dilakukan peninjauan terhadap zero tarif kedelai dan meminta agar para importir melakukan skema penyerapan kedelai lokal sebagai syarat impor ([Jannah, 2020](#)).

Saat ini, pemerintah telah memperbaharui kebijakan harga baik pada beras, gula maupun kedelai. Kebijakan harga beras ditetapkan dalam Permendag No. 24 Tahun 2020 yang menetapkan HPP meliputi harga GKP, GKG dan beras. Harga GKP di tingkat petani mencapai Rp 4.200/kg dan di tingkat penggilingan Rp 4.250/kg. Harga GKG sebesar Rp 5.250/kg di tingkat penggilingan dan Rp 5.300/kg di gudang Perum BULOG. Adapun harga beras di gudang Perum BULOG sebesar Rp 8.300/kg. HPP baru ini ditetapkan untuk memperbaiki HPP lama (Inpres No 5. Tahun 2015) yang dinilai sudah tidak efektif lagi ([Firdaus, 2020](#)). Namun, penetapan HPP baru ini berjalan bersamaan dengan munculnya Covid-19 yang melanda seluruh negeri. Selain itu, apabila kenaikan harga terjadi di tingkat produsen maka akan ditransmisikan secara cepat kepada pasar. Sebaliknya, bila kenaikan terjadi di pasar ritel maka transmisi akan berjalan lambat hingga ke produsen.

Adapun kebijakan harga gula dan kedelai terbaru saat ini termaktub di dalam Permendag No. 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian (HAP). HAP gula di tingkat petani sebesar Rp 9.100/kg sedangkan di tingkat konsumen sebesar Rp 12.500/kg. Gula merupakan komoditi dengan volatilitas harga yang cukup tinggi dibanding beras, kedelai dan jagung yang ditunjukkan dengan nilai CV sebesar 11,45% ([Nugraheni, 2014](#)). Volatilitas harga ini akan berimplikasi pada status ketahanan pangan ([Akanni, 2013](#)), dan harga gula domestik akan berpengaruh terhadap kinerja ekonomi gula secara nasional ([Sa'diyah, 2014](#)). Konsekuensinya, bila harga gula tinggi melebihi HAP maka akan menurunkan daya beli masyarakat dan inflasi pun terjadi.

Sementara pada komoditi kedelai, menurut Permendag No. 7 Tahun 2020 HAP di tingkat petani untuk jenis kedelai lokal dan impor masing-masing sebesar Rp 8.500/kg dan Rp 6.550/kg. HAP di tingkat konsumen untuk jenis kedelai lokal sebesar Rp 9.200/kg dan kedelai impor sebesar Rp 6.800/kg. Perbedaan harga kedelai lokal dan impor disebabkan karena kedelai termasuk barang langka di Indonesia ([Nova, 2013](#)). Selain itu, masalah yang dihadapi dalam hal produksi kedelai lokal adalah luas areal yang turun, harga yang tidak kompetitif, dan rendahnya adopsi teknologi di tingkat petani ([Sudaryanto, et al., 2001](#)). Oleh karena itu, ketergantungan akan kedelai impor

sangat tinggi (Oktaviani, 2002). Persoalannya adalah, rendahnya produksi kedelai lokal dan lebih tingginya harga kedelai lokal dibandingkan harga kedelai impor, tidak didukung dengan kebijakan perdagangan internasional yang berpihak kepada petani. Hal ini ditunjukkan dengan tidak adanya tarif impor dan tidak adanya peran lembaga pemerintah sebagai institusi penyangga stok terhadap kedelai seperti Bulog (Aldillah, 2019).

Berdasarkan uraian di atas, tujuan penelitian ini adalah dalam rangka memperlihatkan potret kebijakan harga yang berlaku pada tiga komoditas pangan dan strategis yaitu beras, gula dan kedelai terutama di tahun pertama Covid-19 yakni tahun 2020. Kebijakan harga yang dikaji merupakan kebijakan terbaru yang ditetapkan berupa Permendag No. 24 Tahun 2020 untuk komoditas beras, dan Permendag No. 7 Tahun 2020 untuk komoditas gula dan kedelai. Potret dinamika harga yang terjadi pada masa pandemi Covid-19 perlu dilakukan untuk mengevaluasi kebijakan yang ditetapkan pemerintah dan sebagai referensi pengambilan keputusan dan penetapan kebijakan selanjutnya di masa mendatang.

## METODE

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang didapatkan dari Sistem Pemantauan Pasar dan Kebutuhan Pokok (SP2KP) yang dikelola oleh Kementerian Perdagangan berupa harga pangan harian dan bulanan (gula dan kedelai). Selain itu, sebagian data yang digunakan juga didapatkan dari Badan Pusat Statistik (BPS) terutama untuk komoditi gabah/beras. Data yang diamati adalah data pada tahun 2020 sesuai dengan masa awal (tahun pertama) pandemi Covid-19 yang berlangsung di Indonesia.

Metode analisis yang digunakan untuk menjawab tujuan pertama adalah analisis deskriptif dengan menampilkan sejarah regulasi dari masing-masing komoditi (beras, gula dan kedelai). Adapun tujuan kedua dilakukan dengan membandingkan perkembangan harga di tingkat pasar (ecer) dengan regulasi harga yang ada. Penelitian serupa pernah dilakukan oleh (Farid, et al., 2014) yang bertujuan untuk mengetahui efektivitas kebijakan harga untuk melindungi harga di tingkat produsen dan konsumen. Analisis dilakukan dengan membandingkan harga di tingkat konsumen dan produsen dengan besaran harga (harga referensi) yang ditetapkan pemerintah. Komoditas yang diteliti antara lain gula, beras, kedelai, daging sapi, cabai merah dan bawang merah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Kebijakan Harga Pada Komiditas Beras, Gula dan Kedelai**

#### ***Komoditas beras***

Pemerintah telah membuat regulasi terkait penetapan kebijakan harga untuk melindungi produsen dan konsumen. Kebijakan harga produsen diterapkan pada komoditas penting di Indonesia antara lain beras, gula dan kedelai. Kebijakan harga yang berpihak untuk petani padi dan beras pertama kali diperkenalkan tahun 1969. Sebelumnya, kebijakan perberasan yang dilaksanakan merupakan kebijakan non harga seperti memperkenalkan varietas unggul padi, pemupukan, pemberantasan hama dan penyakit, serta perbaikan pengairan dan teknik pertanian. Pada era orde baru, kebijakan harga beras yang dilaksanakan adalah kebijakan harga dasar yang mengacu pada harga per kilogram

gabah kering simpan (GKS) sama dengan harga per kilogram urea. Kebijakan harga ini dianggap berhasil karena mengantarkan Indonesia mencapai status swasembada beras pada tahun 1984. Hal ini tentu didukung dengan kebijakan non harga seperti adanya anggaran dana irigasi, riset dan penyuluhan serta ketepatan kebijakan fiskal dan moneter. Namun demikian, kebijakan ini tidak mampu mempertahankan Indonesia pada status swasembada pangan yang lama, karena yang terjadi selanjutnya justru Indonesia menjadi negara pengimpor beras. Kemudian, pada era reformasi kebijakan harga perberasan nampak terlihat berbeda karena adanya perubahan harga dasar menjadi harga dasar pembelian pemerintah (Inpres No. 9/2001) dan selanjutnya berganti menjadi harga pembelian pemerintah (HPP) tahun 2005 (Sawit, 2011). Kebijakan HPP dievaluasi setiap tahun melalui inpres, namun kini sudah dialihkan menjadi permendag.

Melalui Permendag No. 24 Tahun 2020, kebijakan HPP untuk gabah/beras dinaikkan sekitar 13,5-13,9%. Kebijakan ini sekaligus mencabut Inpres No. 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh pemerintah. HPP untuk Gabah Kering Panen (GKP) naik dari Rp 3.700/kg menjadi Rp 4.200/kg di tingkat petani dan naik dari Rp 3.750/kg menjadi Rp 4.250/kg di tingkat penggilingan. HPP untuk Gabah Kering Giling (GKG) naik dari Rp 4.600/kg menjadi Rp 5.250/kg di tingkat penggilingan dan naik dari Rp 4.650/kg menjadi Rp 5.300/kg di tingkat gudang Bulog. Adapun HPP untuk beras mengalami kenaikan dari Rp 7.300/kg menjadi Rp 8.300/kg di gudang Bulog. Perubahan kebijakan HPP di atas tidak diiringi dengan perubahan kualitas, baik kadar air, maksimal butir patah, maksimal kadar menir, dan minimal derajat sosoh (tetap).

### ***Komoditas gula***

Pemerintah memberikan perhatian yang sangat besar atas kebijakan gula yang terjadi di Indonesia. Dimensi yang luas atas komoditi gula ini mencakup kebijakan lahan, input, produksi, distribusi, kelembagaan dan harga (Farid, et al., 2014). Kebijakan terkait komoditi gula sudah diterapkan sejak tahun 1971 dan mengalami beberapa kali revisi hingga saat ini yang dilakukan melalui Kementerian Keuangan, Kementerian Perhutanan dan Perkebunan, serta Kementerian Perdagangan. Kebijakan pergulaan antara tahun 1971 sampai dengan 1997 lebih bersifat suportif (meningkatkan pengadaan) dan dalam rangka menstabilisasi harga gula di tingkat nasional. Misalnya kebijakan yang diterbitkan melalui Keppres No. 43/1971 mengatur tentang pengadaan, penyaluran dan pemasaran gula yang bertujuan menjaga kestabilan gula sebagai bahan pokok. Selain itu, melalui Keputusan Menteri Keuangan No. 342/KMK 011/1987 mengenai penetapan harga gula pasir produksi dalam negeri dan impor yang bertujuan untuk menjamin kelancaran pengadaan dan penyaluran gula pasir serta peningkatan pendapatan petani.

Tahun 1997-2002 seiring dengan bergantinya masa orde baru menjadi orde reformasi di Indonesia, kebijakan gula mengarah kepada liberalisasi perdagangan gula. Kebijakan harga provenue sempat ditetapkan melalui Keputusan Menteri Perhutanan dan Perkebunan No. 282/Kpts-IX/1999 dalam rangka menghindari kerugian petani dan mendorong peningkatan produksi. Namun, kebijakan harga provenue dinilai tidak efektif karena tidak dapat meningkatkan penerimaan petani tebu. Terlebih lagi bila pemerintah tidak mampu menghilangkan disparitas harga antara gula impor dan gula lokal. Dalam kondisi perekonomian yang sedang krisis, lebih baik kebijakan harga provenue diganti dengan kebijakan tarif impor sebesar 65 persen atau meningkatkan

harga provenue menjadi Rp 2.900/kg setara dengan pengenaan tarif 65 persen. Hal tersebut dianggap dapat menghidupkan industri gula di Indonesia yang saat itu terlihat mati suri (Malian, 1999).

Kebijakan pergulaan kemudian berganti lagi arahnya sejak tahun 2002 yakni lebih bersifat protektif dan promosi (Puska Dagri, 2015). Misalnya Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 643/MPP/9/2002 tentang tataniaga impor gula. Kebijakan ini memberikan wewenang kepada importir produsen untuk mengimpor gula mentah dan importir terdaftar untuk mengimpor gula kristal putih. Gula mentah dan rafinasi hanya dipergunakan untuk bahan baku proses produksi pengolahan dan dilarang diperjualbelikan atau dipindahtangankan (Susilo & Yuniati, 2017). Pada tahun 2004 kebijakan tersebut diubah dengan ketentuan No. 527/MPP/Kep/9/2004 yang melibatkan Bulog dan PT. PPI ke dalam perdagangan gula di Indonesia. Di dalamnya, mengatur perbatasan pasar gula rafinasi yang hanya untuk konsumen industri dan gula kristal putih yang boleh dijual kepada konsumen rumah tangga. Melalui Keputusan Memperindag No. 344/MPP/Kep/5/2004 kebijakan gula kemudian ditetapkan bahwa gula yang diperdagangkan antar pulau adalah GKP produksi dalam negeri, GKR produksi dalam negeri dari tebu, dan GKR yang diproduksi di dalam negeri dengan bahan baku kristal gula mentah yang diperuntukkan untuk industri makanan, minuman dan farmasi. Adapun untuk gula impor dan gula mentah dilarang diperjualbelikan pada perdagangan antar pulau.

Saat ini kebijakan harga gula terbaru ditetapkan melalui Permendag No. 7 Tahun 2020 yang merupakan Harga Acuan Pembelian (HAP) di tingkat petani dan konsumen. HAP di tingkat petani sebesar Rp 9.100/kg sedangkan di tingkat konsumen sebesar Rp 12.500/kg. HAP di tingkat petani ditentukan dengan mempertimbangkan biaya bahan, tenaga kerja, sewa lahan, keuntungan, dan pertimbangan lain berdasarkan karakteristik barang kebutuhan pokok. Adapun HAP di tingkat konsumen mempertimbangkan perhitungan biaya perolehan, biaya transportasi dan distribusi, biaya retribusi, keuntungan dan pertimbangan lain berdasarkan karakteristik barang kebutuhan pokok. Ketentuannya adalah bila harga di tingkat petani berada di bawah HAP tingkat petani, maka lembaga yang ditugaskan menteri dapat melakukan pembelian sesuai dengan HAP tingkat petani. Dalam hal harga di tingkat konsumen berada di atas HAP tingkat konsumen, maka lembaga yang ditugaskan dapat menjual gula dengan HAP di tingkat konsumen.

Kebijakan perdagangan gula Indonesia tidak bisa terlepas dari kebijakan perdagangan gula di tingkat internasional, mengingat Indonesia merupakan negara pengimpor gula. Peraturan internasional kebijakan gula diatur dalam ketentuan *World Trade Organization* dengan menerapkan sistem tarif untuk mengurangi distorsi pasar (Susilo & Yuniati, 2017). Selain itu, perdagangan gula di Indonesia bersifat khas karena jenis struktur pasar gula adalah oligopoli. Dalam hal ini, produsen dan distributor merupakan pelaku utama dalam tataniaga gula. Sementara petani tebu yang memasok bahan baku gula bagi perusahaan gula, tidak menikmati keuntungan dari harga gula karena gula hasil tebu petani dikuasai oleh para pedagang melalui proses lelang gula.

### ***Komoditi kedelai***

Pemenuhan konsumsi kedelai di Indonesia adalah untuk konsumsi skala rumah tangga dan kebutuhan industri. Pada skala rumah tangga, kedelai dikonsumsi dalam bentuk

olahan tempe, tahu, susu dan produk olahan lain. Kandungan nutrisi dari produk olahan kedelai dibutuhkan sebagai pelengkap protein nabati dan memiliki kandungan kalsium yang setara dengan susu sapi (Kementerian Pertanian, 2018). Sementara itu, pada kegiatan industri, manfaat kedelai dapat dikategorikan berdasarkan pengolahannya yaitu pengolahan kering, perebusan dan pengolahan basah (Bantacut, 2017). Melalui pengolahan kering dapat dihasilkan produk turunan kedelai berupa pakan, tepung dan minyak. Melalui perebusan, kedelai dapat dikonsumsi secara langsung. Sementara melalui pengolahan basah, kedelai dapat digunakan untuk menghasilkan produk-produk ekstrusi seperti lecithin, asam lemak, gliserol dan biodisel sebagai produk potensial energi alternatif.

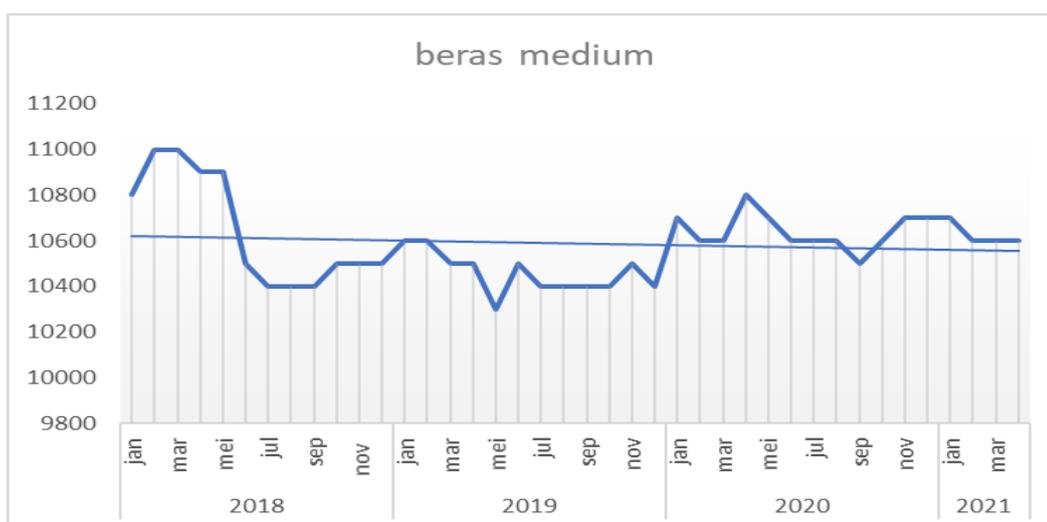
Kebijakan perkedelaaian di Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan. Sejak tahun 1973-1997 pemerintah telah memberikan perhatian yang besar pada komoditi kedelai dengan mendorong produksi kedelai hingga mampu memenuhi 50% kebutuhan dalam negeri. Pencapaian keberhasilan produksi kedelai didukung dengan adanya kebijakan harga dasar (HPP), adanya campur tangan pemerintah dalam monopoli Bulog, program intensifikasi dan ekstensifikasi, serta pengenaan tarif bea masuk yang tinggi mencapai angka 10%. Seiring dengan adanya peralihan peran Bulog dan penghapusan kebijakan harga dasar serta penurunan tarif bea masuk berkisar 0-5% tahun 1998-2004, minat petani kedelai juga mengalami pergeseran. Pada periode inilah ketergantungan kedelai impor mulai terjadi. Pada tahun 2005-2010, kebijakan kedelai mengalami beberapa kali perubahan terutama berkenaan dengan tarif bea masuk yang berlaku yakni pada kisaran 0-10% (Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, 2014).

Dalam rangka mendorong produksi kedelai yang lebih intensif, pemerintah merangsang petani dengan menetapkan kebijakan Program Stabilisasi Harga Kedelai melalui Permendag No. 23/M-DAG/PER/5/2013. Program SHK ini direalisasikan dengan menetapkan Harga Beli Petani (HBP) kedelai sebesar Rp 7.000/kg melalui Permendag No 25/M-DAG/PER/5/2013 dan Harga Jual ke Pengrajin (HJP) sebesar Rp 7.450/kg melalui Permendag No 26/M-DAG/6/2013. Kemudian, melalui Permendag No. 37 Tahun 2013, pemerintah kembali menetapkan HJP kedelai yang naik sebesar Rp 7.700/kg. HJP kedelai itu pun mengalami perubahan lagi sebesar Rp 8.490/kg melalui Permendag No. 49/M-DAG/PER/9/2013. Kemudian, Program SHK telah dicabut keberlanjutannya melalui Permendag No. 51/M-DAG/PER/9/2013, namun demikian HBP tetap dapat digunakan dan menyesuaikan dengan musim panen. Melalui Permendag No 52/M-DAG/PER/9/2013, HBP bulan Oktober 2013 ditetapkan sebesar Rp 7.400/kg dan untuk Januari-Maret 2014 HBP yang berlaku adalah Rp 7.500/kg melalui Permendag No. 84/M-DAG/PER/12/2013 (Farid, et al., 2014). Saat ini, peraturan terbaru melalui Permendag No. 7 Tahun 2020, HBP dan HJP yang berlaku disebut dengan Harga Acuan Pembelian dan Harga Acuan Penjualan. Harga Acuan Pembelian di tingkat Petani untuk kriteria kedelai lokal sebesar Rp 8.500/kg dan kedelai impor sebesar Rp 6.550/kg. Sementara itu pada regulasi yang sama, Harga Acuan Penjualan kedelai di Konsumen (pengrajin tahu/tempe) untuk kriteria kedelai lokal sebesar Rp 9.200/kg dan untuk kedelai impor sebesar Rp 6.800/kg.

## Potret Pelaksanaan Kebijakan Harga Beras, Gula dan Kedelai di Tahun Pertama Covid-19 (2020)

### Komoditi beras

Menurut FAO bulan April dan Mei 2020 adalah saat dimana dampak Covid-19 akan sangat terasa, terutama untuk kestabilan perekonomian nasional. Khusus untuk beras, stock beras pada awal Maret 2020 tersedia 3,5 juta ton. Prognosa produksi beras untuk tiga bulan dari Maret-Mei 2020 adalah sebesar 12,3 juta ton dengan konsumsi sekitar 7,6 juta ton. Artinya, sampai akhir Mei 2020 akan tersedia stock beras lebih dari 8 juta ton (Firdaus, 2020). Pergerakan harga beras di tingkat ecer sejak tahun 2018 hingga 2021 menggambarkan trend yang semakin menurun (Gambar 1). Harga beras cenderung menurun pada saat musim panen raya berlangsung yaitu pada sekitar Februari-April. Kemudian, secara bertahap akan meningkat pada akhir dan awal tahun.

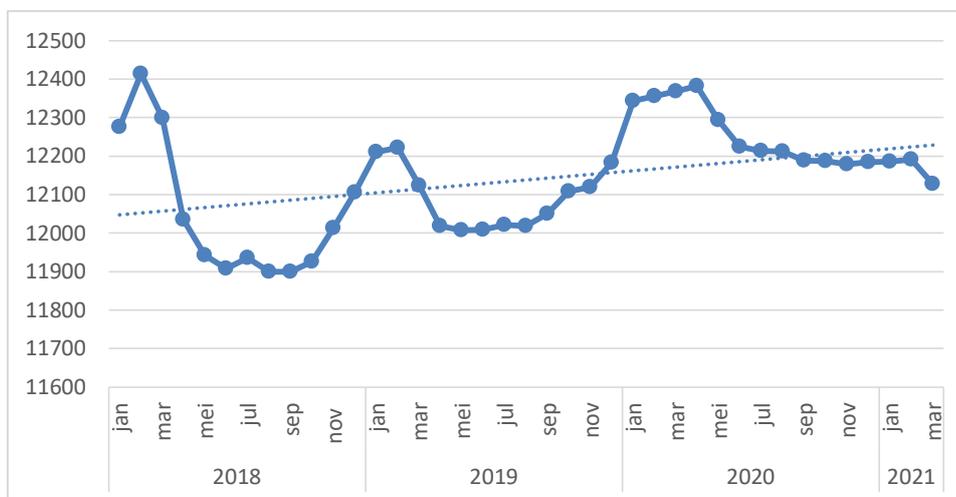


**Gambar 1.** Harga Beras Nasional di Tingkat Ecer Tahun 2018-2021.

Sumber : SP2KP, Kemendag (data diambil per tanggal 1 di setiap bulannya)

Harga beras pada Januari-Desember 2020 relatif stabil dengan koefisien keragaman (KK) harga bulanan sebesar 0,71% pada level harga yang masih tinggi yaitu rata-rata sebesar Rp 10.642/kg. Pergerakan harga beras ini terlihat lebih stabil dari tahun-tahun sebelumnya. Namun, harga beras tampak jauh lebih tinggi dari tahun 2019. Harga beras pada April 2020 sebesar Rp 10.800/kg naik sebanyak 2,8% dari April 2019 dan naik sebesar 1,85% bila dibandingkan Maret 2020. Kenaikan harga beras dikarenakan masa pandemi Covid-19 yang tengah melanda Indonesia sejak pertengahan Maret 2020 yang berakibat pada pemberlakuan kebijakan *lockdown* di sejumlah daerah. Kebijakan *lockdown* kemudian diperpanjang menjadi Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang berdampak pada terkendalanya arus distribusi pangan dari sentra produksi ke sentra konsumsi. Sementara dari sisi permintaan, terutama memasuki bulan Ramadhan pada Mei 2020 tidak mengalami perubahan. Penyebab lainnya karena harga beras di tingkat pedagang besar juga sudah mengalami peningkatan (Gambar 2). Di tingkat pedagang besar pada April 2020 harga beras sudah mencapai angka Rp 12.300/kg. Angka tersebut naik sebesar 0,11% dibandingkan Maret 2020 dan 2,39% dibandingkan April 2019. Namun demikian, meski harga beras di bulan April 2020

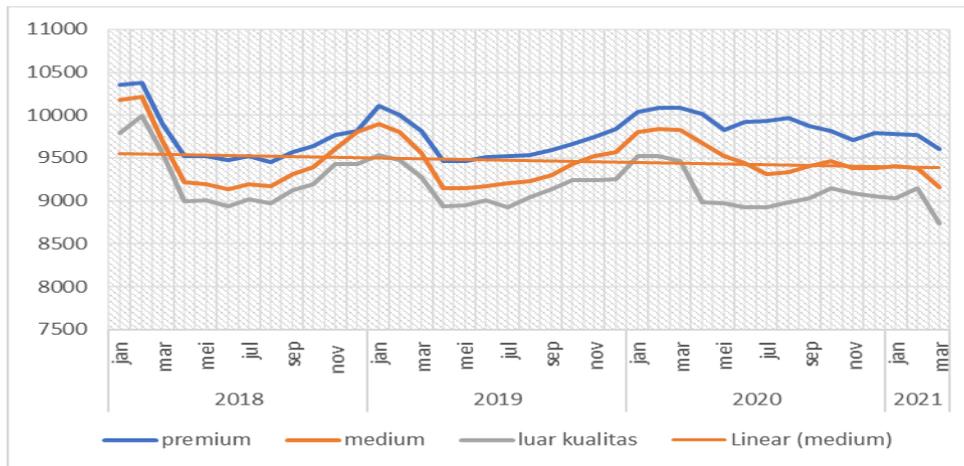
mengalami peningkatan, andil terhadap inflasi relatif kecil yakni sebesar 0,01% dan berdampak pada deflasi kelompok bahan makanan sebesar -0,13% (BPS, 2020 dalam Kemendag, 2020).



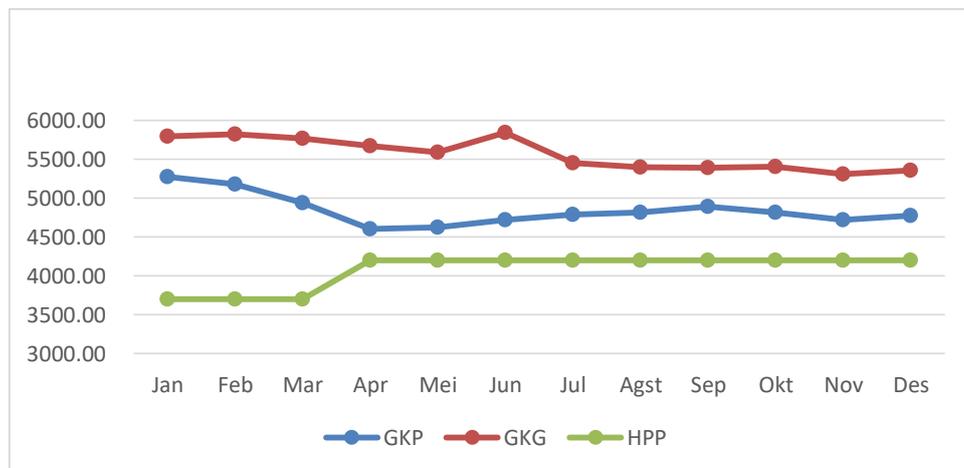
**Gambar 2.** Pergerakan Harga Beras di Tingkat Pedagang Besar Tahun 2018-2021. (Sumber : BPS, 2020 diolah)

Peningkatan harga beras di tingkat konsumen tidak sejalan dengan peningkatan harga beras dan gabah di tingkat produsen. Harga beras di tingkat penggilingan tahun 2020 menunjukkan trend yang semakin menurun (Gambar 3). Sepanjang tahun 2020, rata-rata harga beras kualitas medium di tingkat penggilingan sebesar Rp 9.534/kg, kualitas premium sebesar Rp 9.920,03/kg dan luar kualitas sebesar Rp 9.136/kg. Harga beras rata-rata kualitas medium di tingkat penggilingan tahun 2020 sebesar Rp 9.534/kg turun 1,6% dari tahun 2019 dengan harga rata-rata beras sebesar Rp 9.688/kg. Harga beras kualitas medium tertinggi pada tahun 2020 berada pada bulan Februari 2020 sebesar Rp 9.844,13/kg, naik 0,45% dari Februari 2019. HPP yang berlaku untuk harga beras adalah Rp 8.300/kg. Dengan demikian, seharusnya HPP yang ditetapkan pemerintah dapat memberikan keuntungan kepada produsen karena harga pembelian beras ditingkat produsen (penggilingan) berada di atas HPP. Namun, meskipun harga beras di penggilingan berada di atas HPP, ternyata trend yang terbentuk adalah menurun. Hal tersebut sama dengan trend harga gabah baik jenis GKP maupun GKG di tingkat petani.

Sepanjang tahun 2020, perkembangan harga GKP dan GKG di tingkat petani menunjukkan trend yang menurun. Harga GKP cenderung tinggi di awal tahun yakni pada bulan Januari-Februari (Gambar 4). Hal tersebut disebabkan karena pelaksanaan panen raya belum berlangsung serentak. Harga GKP dan GKG pada April 2020 di tingkat petani masing-masing turun sebesar 7,31% dan 1,71% dari bulan sebelumnya.

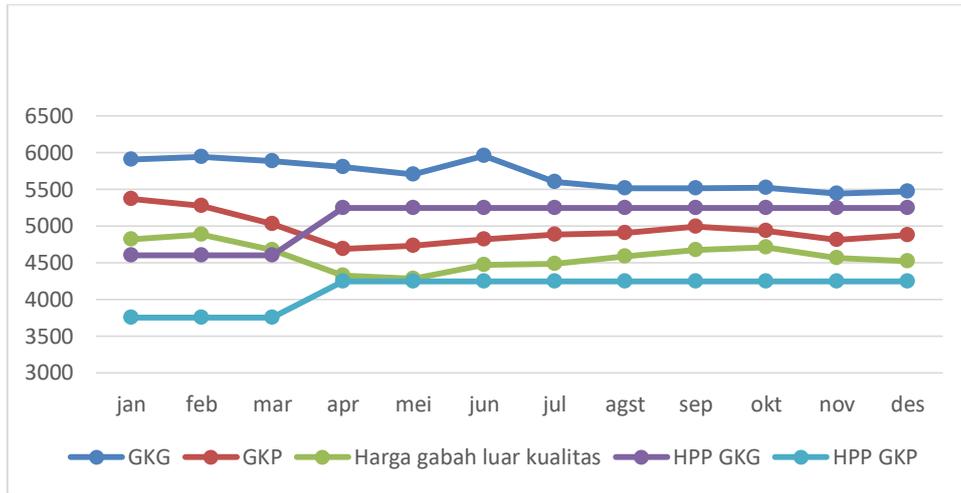


**Gambar 3.** Perkembangan Harga Beras Menurut Kualitas di Tingkat Penggilingan Tahun 2018-2021. (Sumber : BPS, 2020, diolah)



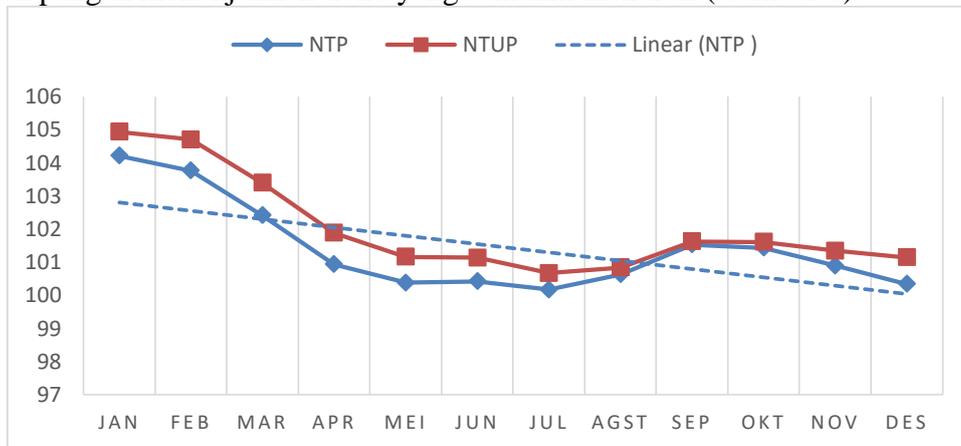
**Gambar 4.** Harga GKG dan GKP di Tingkat Petani. (Sumber : BPS, 2020)

Perkembangan harga GKP dan GKG di tingkat penggilingan juga menunjukkan trend yang sama dengan di tingkat petani yaitu menurun (Gambar 5). Di tingkat penggilingan, harga GKP dan GKG pada April 2020 masing-masing menurun sebesar 7,21% dan 1,37% dari bulan sebelumnya. Turunnya harga gabah di tingkat petani disebabkan produksi berlimpah karena bersamaan dengan panen raya. Sementara itu, terganggunya rantai distribusi menambah makin banyaknya gabah yang tidak terserap oleh pasar karena adanya *lockdown* di sejumlah daerah di Indonesia. Meski harga gabah mengalami penurunan namun harga yang terjadi masih di atas HPP yang diterapkan. Menurut Permendag No. 24 Tahun 2020, HPP untuk GKP di tingkat petani sebesar Rp 4.200/kg dan di tingkat penggilingan sebesar Rp 4.250/kg. Sedangkan HPP untuk GKG di tingkat penggilingan sebesar Rp 5.250/kg dan di gudang Bulog sebesar Rp 5.300/kg. Rendahnya harga gabah selama bulan April 2020 berdampak pada menurunnya nilai tukar petani untuk tanaman pangan.



**Gambar 5.** Harga GKG dan GKP di Tingkat Penggilingan. (Sumber : BPS, 2020)

Menurut BPS, Nilai Tukar Petani (NTP) merupakan indikator proxy kesejahteraan petani, yang merupakan perbandingan antara indeks harga yang diterima petani (It) dengan indeks harga yang dibayar petani (Ib). Sepanjang tahun 2020, nilai NTP tanaman pangan menunjukkan trend yang semakin menurun (Gambar 6).

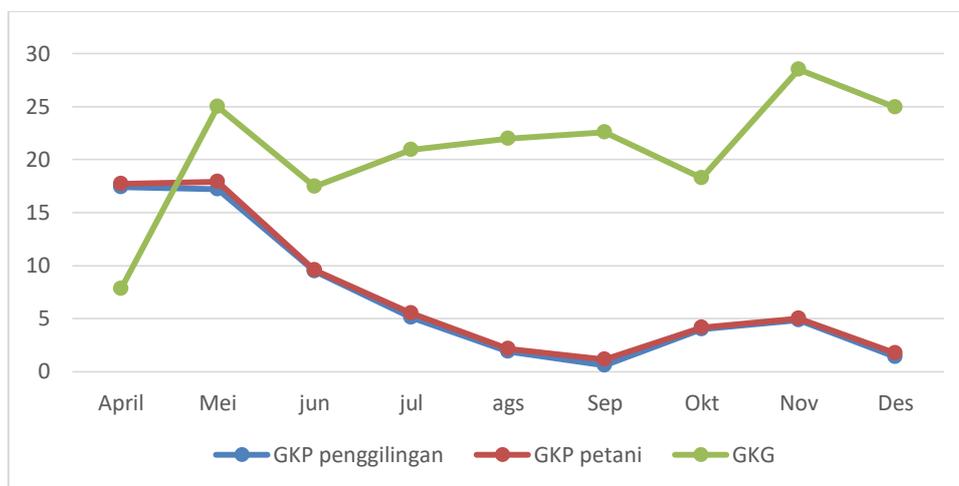


**Gambar 6.** Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan (NTP) Menurut Sektor Tahun 2020. Sumber: BPS, 2020

Pada bulan Januari 2020 nilai NTP sebesar 104,21 yang kemudian melandai sampai dengan bulan Agustus. Pada September 2020, nilai NTP meningkat menjadi 101,53 lalu melandai lagi sampai Desember 2020 menjadi 100,34. Begitu pun dengan nilai NTUP yang menunjukkan trend yang semakin menurun. Pada Januari 2020 nilai NTUP sebesar 104,93 lalu menurun sampai bulan Desember sebesar 101,14. Penurunan nilai NTP ini menginterpretasikan bahwa kebijakan harga HPP beras ternyata tidak dapat memberikan keberpihakannya kepada petani atau produsen beras. Kebijakan HPP dibuat justru dalam rangka meningkatkan laju produksi dan ketersediaan beras nasional. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Darwanto (2014), bahwasannya saat terjadi peningkatan harga patokan untuk GKP (tahun 1997-

1999) dan GKG (tahun 2005-2012) ternyata tidak diikuti oleh kenaikan NTP pada tahun yang sama. Selain itu, pemerintah seolah tampak menekan harga beras karena khawatir bila harga beras naik akan menyebabkan inflasi. Padahal, kenaikan harga beras hanya akan menyebabkan inflasi dalam jangka pendek dan ini justru akan memotivasi petani untuk meningkatkan produksi sekaligus mendorong konsumen melakukan diversifikasi pangan ke non beras.

Selain NTP yang menurun, kasus harga gabah di bawah HPP ternyata masih ditemukan di sejumlah wilayah di Indonesia (Gambar 7). Kasus harga gabah untuk GKP di bawah HPP baik di tingkat penggilingan maupun di tingkat petani memiliki bentuk yang serupa. Kasus tertinggi terjadi di bulan April-Mei yang kemudian melandai hingga akhir tahun 2020. Pada bulan April-Mei 2020, kasus harga GKP di tingkat penggilingan dan di tingkat petani masih di atas 17%. Kasus tersebut kemudian menurun nilainya sampai 0,60% untuk GKP di tingkat penggilingan dan 1,13% untuk GKP di tingkat petani.



**Gambar 7.** Kasus Harga Gabah di Bawah HPP. (Sumber : BPS, 2020)

Lalu pada bulan Oktober-November kasus meningkat di kisaran 4-5% dan turun lagi pada Desember 2020 di kisaran 1-2%. Adapun untuk kasus harga GKG di bawah HPP lebih fluktuatif naik turunnya. Kasus tersebut meningkat tajam dari bulan April (7,83%) ke bulan Mei (25%) dan cenderung meningkat sampai titik tertinggi pada bulan November sebesar 28,50%. Tingginya kasus GKG di bawah HPP pada bulan Mei kemungkinan disebabkan karena memasuki masa panen raya sehingga kualitas gabah tidak sebgus hasil panen di musim gadu.

Dengan demikian, meskipun pemerintah telah menjamin stock beras selama pandemi Covid-19, namun ternyata gejolak harga masih dirasakan di tingkat masyarakat khususnya produsen. Potret harga beras di tingkat ecer pada tahun awal pandemi Covid-19 di Indonesia menunjukkan trend yang semakin meningkat. Tetapi peningkatan ini tidak diiringi dengan trend peningkatan harga beras di tingkat produsen yakni di penggilingan. Selain itu, harga gabah baik di tingkat penggilingan maupun petani justru menggambarkan trend yang menurun. Kondisi tersebut berbanding terbalik dengan harga beras di tingkat ecer. Penetapan HPP di tingkat produsen ternyata belum mampu

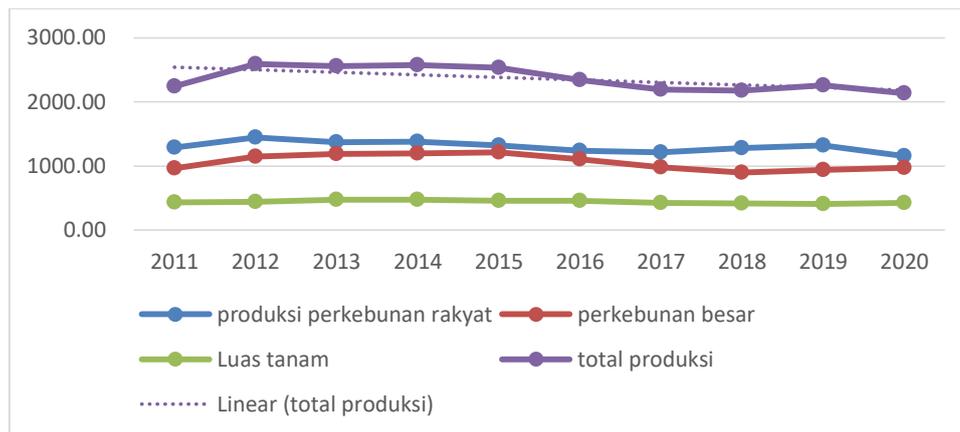
melindungi petani dari keterpurukan harga, walau harga di tingkat produsen masih di atas HPP. Masih ditemukannya kasus harga gabah di bawah HPP membuktikan bahwa penetapan HPP belum berjalan efektif di sejumlah wilayah di Indonesia. Artinya, kenaikan harga beras di tingkat konsumen pada masa ini adalah karena respon pasar yang dilakukan oleh pedagang. Akibatnya, transmisi harga berjalan lambat ke pasar produsen (Firdaus, 2020).

### ***Komoditi gula***

Gula merupakan komoditi pangan strategis yang pemenuhannya masih mengandalkan impor dari luar negeri. Kebutuhan konsumsi gula di Indonesia digunakan untuk memenuhi skala rumah tangga dan industri, baik industri kecil maupun industri besar diantaranya sebagai bahan baku produk olahan makanan dan minuman. Tingkat konsumsi yang besar dikarenakan tidak adanya barang substitusi bagi gula, jumlah penduduk yang terus meningkat, pendapatan masyarakat yang cenderung naik dan pertumbuhan industri pengolahan makanan dan minuman (Sugiyanto, 2007).

Perkembangan produksi gula di Indonesia dari tahun 2011-2020 menunjukkan trend yang semakin menurun. Penurunan ini disebabkan karena luas areal tanam yang juga semakin menurun. Produksi gula di Indonesia berasal dari perkebunan rakyat dan perkebunan besar, perkebunan besar terdiri dari perkebunan negara dan perkebunan swasta. Sejak tahun 2017 total luas area tanam tebu nasional mengalami penurunan hingga tahun 2019 (Gambar 8). Luas areal tanam tahun 2017 seluas 420,10 ribu hektar terjadi penurunan sebesar 38,2 ribu hektar (0,92 persen) dibandingkan tahun 2016. Tahun 2018 luas areal tanam tebu sebesar 415,60 ribu hektar terjadi penurunan sebesar 4,5 ribu hektar (0,99 persen) dibandingkan tahun 2017. Tahun 2019 total luas areal tanam sebesar 409,70 ribu hektar, terjadi penurunan sebesar 5,90 ribu hektar (0,98 persen) dibandingkan tahun 2018. Tahun 2020, terjadi kenaikan luas tanam karena perkebunan besar menambah lahan tanam tebunya.

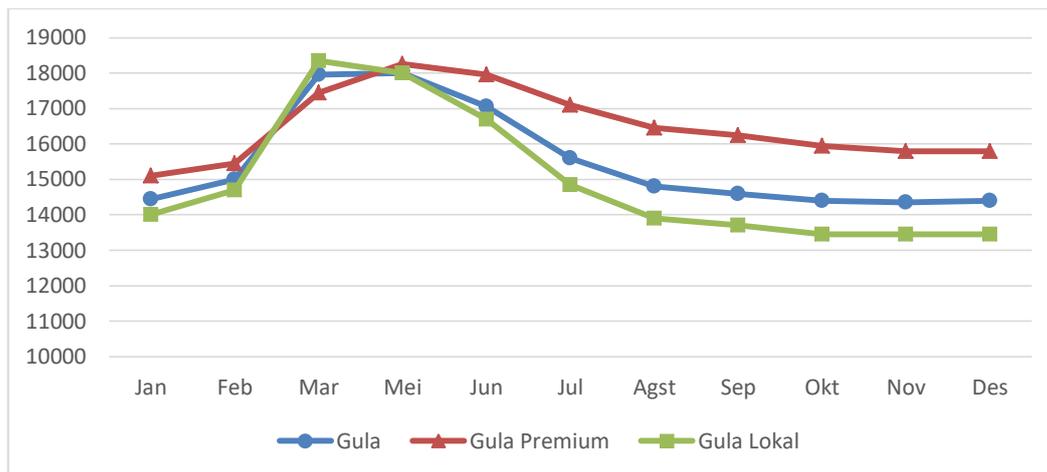
Adapun untuk produksi nasional dari tahun 2014-2018 menunjukkan trend yang menurun, namun meningkat di tahun 2019. Penurunan produksi total ini disebabkan karena penurunan produksi di perkebunan rakyat dari tahun 2014-2018 dan perkebunan besar dari tahun 2015-2018. Produksi tebu tahun 2018 sebesar 2.171,70 ribu ton, terjadi penurunan sebesar 19.3 ribu ton (0,99 persen) dibandingkan tahun 2017. Sedangkan produksi tebu tahun 2019 sebesar 2.553,60 ribu ton, terjadi peningkatan sebesar 86,5 ribu ton (1,04 persen). Peningkatan produksi tebu tahun 2019 disebabkan karena peningkatan produksi baik di perkebunan besar maupun perkebunan rakyat. Produksi tebu di perkebunan rakyat sebesar 1318,70 ribu ton, terjadi peningkatan sebesar 43,6 ribu ton (1,03 persen). Sementara produksi tebu di perkebunan besar sebesar 939,50 ton, terjadi peningkatan sebesar 42.9 ton (1,05 persen).



**Gambar 8.** Produksi Total, Produksi Perkebunan Rakyat, Produksi Perkebunan Besar dan Luas Tanam Tahun 2011-2020. (Sumber : BPS, 2020)

Permintaan gula masyarakat Indonesia dipergunakan untuk konsumsi rumah tangga dan bahan baku industri. Permintaan gula tersebut cukup tinggi karena jumlah penduduk dan perkembangan hotel serta restoran yang semakin meningkat (Kemendag, 2020). Menurut data BPS (2020), konsumsi gula per kapita dalam seminggu sebesar 1,272 ons yang berarti dalam satu bulan setidaknya konsumsi gula mencapai 5,008 ons atau 0,5 kg/kapita/bulan. Jika proyeksi penduduk Indonesia tahun 2020 sebesar 269.603,4 juta jiwa, maka konsumsi gula tahun 2020 setidaknya adalah sebesar 135,017 juta ton per bulan. Konsumsi yang semakin meningkat ini tidak diikuti dengan peningkatan pasokan gula di dalam negeri. Perkebunan gula baik perkebunan rakyat maupun perkebunan besar mengalami penurunan produksi dari tahun 2015-2018 dan penurunan luas areal tanam dari tahun 2017-2019 sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan domestik. Oleh karena itu diperlukan aktivitas impor untuk memenuhi kekurangan yang ada.

Perkembangan harga gula tahun 2020 baik itu gula premium maupun gula lokal menunjukkan trend yang sama. Kenaikan harga gula terjadi di awal-awal tahun terutama di bulan Maret-Juni (lihat Gambar 9). Harga gula tertinggi kualitas premium terjadi pada bulan Mei sebesar Rp 18.250/kg. Dibandingkan pada Januari 2020 harga gula kualitas premium mengalami peningkatan sebesar Rp 3.150/kg atau 1,21 persen. Harga tertinggi untuk kualitas lokal sebesar Rp 18.350/kg pada bulan Maret. Dibandingkan pada Januari 2020 harga gula kualitas lokal mengalami peningkatan sebesar Rp 4.000/kg atau 1,31 persen. Kenaikan harga gula terjadi karena belum banyak pabrik gula yang memasuki masa giling.



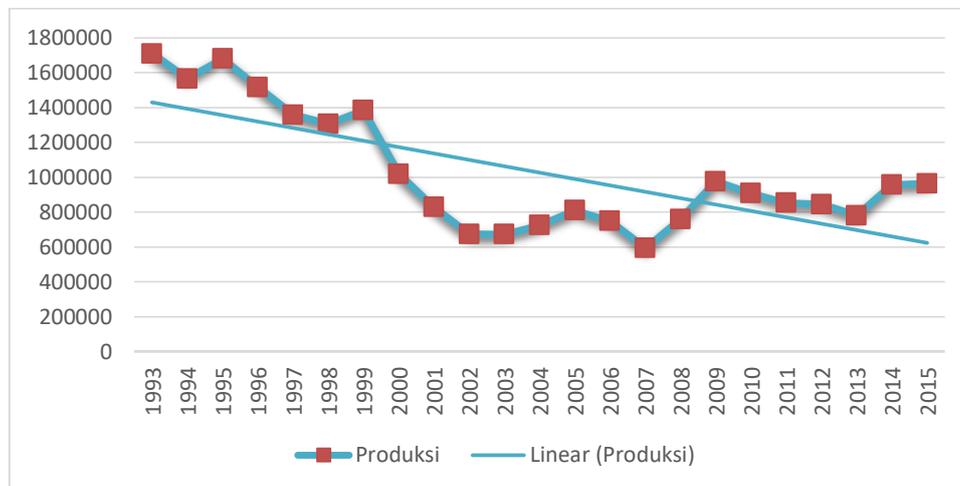
**Gambar 9.** Kenaikan Harga Gula, Gula Premium dan Gula Lokal Tahun 2020.  
(Sumber : BPS, 2020)

Kenaikan gula yang menjulang tinggi di atas Harga Acuan Penjualan (HAP) di tingkat konsumen ini tidak sebanding dengan harga pembelian gula di tingkat petani. HAP yang berlaku di tingkat konsumen adalah sebesar Rp 12.500/kg sedangkan harga tertinggi yang ada di tingkat eceran pada Maret 2020 mencapai kisaran Rp 18.000/kg. Bahkan, di beberapa wilayah di Indonesia, harga gula per 31 Maret 2020 menyentuh Rp 20.000/kg seperti di Papua Barat, Kalimantan Tengah, Aceh, Sulawesi Tenggara dan Kalimantan Barat. Artinya, margin keuntungan yang dapat diperoleh di tingkat pedagang ecer bisa mencapai 30-37,5 persen. Sementara di tingkat petani, harga gula pada Maret 2020 hanya berkisar Rp 10.800/kg (Alika, 2020) jauh dari harga acuan pembelian di tingkat konsumen yakni Rp 12.500/kg, dan lebih jauh lagi dari realitas harga di tingkat eceran yang mencapai Rp 18.000-Rp 20.000/kg. Apabila dibandingkan dengan HAP di tingkat petani sebesar Rp 9.100/kg, maka margin keuntungan yang diperoleh petani hanya sebesar 15,7 persen. Sedangkan bila dibandingkan dengan HAP di tingkat konsumen, maka margin keuntungan di tingkat petani bernilai negatif. Penurunan harga gula di tingkat petani sebesar Rp 10.800/kg disebabkan karena masuknya gula impor berbarengan dengan masuknya musim giling tebu di dalam negeri. Selain itu, Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTTRI) menilai, bahwa HAP di tingkat petani sudah tidak layak lagi karena biaya pokok produksi (BPP) gula sudah mencapai Rp 12.772/kg (Alika, 2020). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan harga di tingkat petani dan konsumen di tahun pandemi Covid-19 (2020) belum mampu berpihak kepada petani sebagai pelaku utama yang merupakan tangan pertama dalam menghasilkan komoditi pertanian.

#### ***Komoditi kedelai***

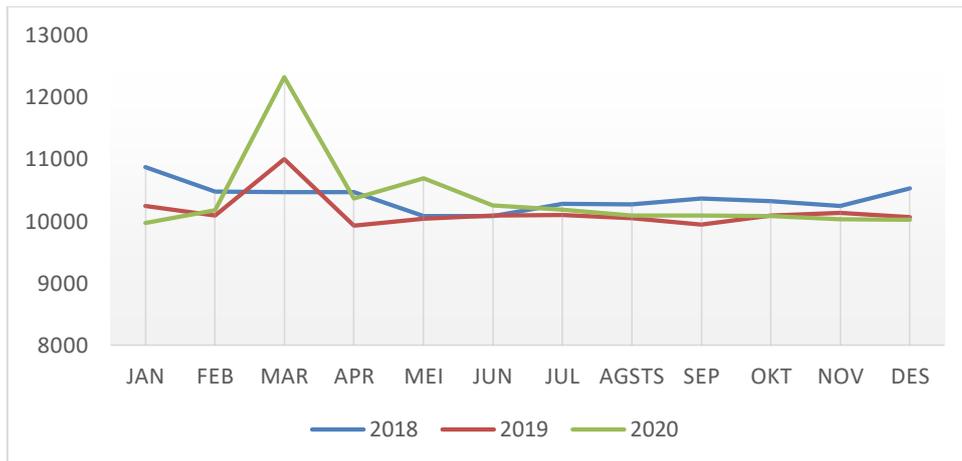
Produksi kedelai dalam negeri terus menunjukkan trend yang semakin menurun. Faktor utamanya adalah karakteristik agroekologi. Sifat baku tanaman kedelai tidak bisa berlaku di setiap negara. Faktor optimalitas berupa periode waktu yang singkat (antara 80-90 hari) dan ketepatan waktu tanam perlu diperhatikan. Produktivitas kedelai di mampu mencapai 2,0-2,5 ton/ha kenyataannya, produktivitas kedelai berkisar pada angka 1,2-1,5 ton/ha dengan rata-rata 1,25 ton/ha (Adisarwanto, et al., 2016).

Berdasarkan data BPS dari tahun 1993-2015 menunjukkan bahwa produksi kedelai di Indonesia mengalami penurunan yang terus menerus. Tahun 2015 produksi kedelai sebesar 963.183 ton/ha, meningkat dari tahun 2013 sebesar 954.997 ton/ha atau 0,84 persen. Nilai produksi tersebut sangatlah kecil bila dibandingkan produksi kedelai pada tahun 1993 sebesar 1.707.126 ton/ha atau mengalami penurunan produksi sebesar 77,24 persen (Gambar 10).



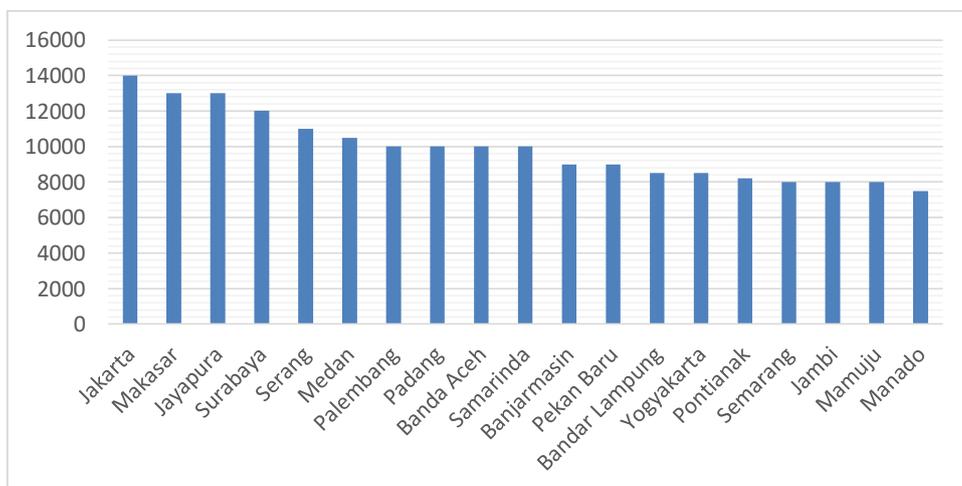
**Gambar 10.** Produksi Kedelai Indonesia Tahun 1993-2015. (Sumber : BPS, 2020)

Menurut BPS (2020), rata-rata konsumsi per kapita dalam seminggu untuk kacang kedelai adalah sebesar 0,001 kg. Apabila diproyeksikan tahun 2020 jumlah penduduk Indonesia sebanyak 269.603,4 juta jiwa, maka kebutuhan konsumsi kedelai dalam seminggu adalah sebesar 269,6034 juta ton kedelai. Permintaan yang sangat besar terhadap kedelai tersebut tidak mampu dipenuhi oleh produksi dalam negeri yang terus menunjukkan penurunan. Selain faktor agroekologi tanaman kedelai, produksi yang menurun disebabkan karena lahan yang terbatas, dimana masyarakat Indonesia lebih memprioritaskan tanaman padi sebagai tanaman pangan pokok penduduk Indonesia. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan kedelai dalam negeri pemerintah mengimpor kedelai dari luar antara lain Amerika Serikat, Kanada dan Malaysia. Berdasarkan data Sistem Pemantauan Pasar Kebutuhan Pokok (SP2KP) Kementerian Perdagangan, harga rata-rata kedelai impor di tingkat pasar tradisional di tahun 2020 adalah sebesar Rp 10.361/kg. Dibandingkan tahun 2019 sebesar Rp 10.151/kg, terjadi peningkatan sebesar 2,03 persen. Sementara bila dibandingkan tahun 2018 sebesar Rp 10.397/kg terjadi penurunan sebesar 0,34 persen (Gambar 11). Harga kedelai tertinggi pada tahun 2020 berada di bulan Maret sebesar Rp 12.333/kg. Kenaikan harga kedelai di bulan Maret 2020 disebabkan oleh terhambatnya distribusi kedelai karena terganggunya sistem transportasi laut. Kedelai dibawa oleh kapal dari China, sementara di Indonesia pada bulan Februari mulai ramai diperbincangkan masuknya Covid-19 ke Indonesia (Kundori, 2020).



**Gambar 11.** Perkembangan Harga Kedelai Impor Tahun 2019-2020 di Pasar Tradisional. (Sumber : P2KP, Kemendag (data harian diambil per tanggal 25))

Harga kedelai impor antar daerah di Indonesia menggambarkan perbedaan yang amat nyata. Berdasarkan data yang diambil dari SP2KP per tanggal 1 April, harga kedelai impor relatif tinggi berada di DKI Jakarta, Makasar, Jayapura, Surabaya dan Serang (Gambar 12). Harga kedelai impor di wilayah tersebut menyentuh angka Rp 11.000-14.000/kg. Sementara harga kedelai impor terendah berada di Wilayah Manado sebesar Rp 7.500/kg. Perbedaan harga kedelai yang besar antar daerah ini menunjukkan masih adanya disparitas harga kedelai antar daerah. Menurut [Pusat Pengkajian Perdagangan Dalam Negeri \(2020\)](#), disparitas harga antar wilayah pada bulan April 2020 menunjukkan penurunan sebesar 1,3 persen bila dibandingkan bulan sebelumnya, Maret 2020. Pada April 2019-April 2020, harga kedelai impor berfluktuasi namun secara keseluruhan stabil.



**Gambar 12.** Harga Kedelai Impor di Berbagai Daerah April 2020. (Sumber: SP2KP, 2020)

Harga rata-rata kedelai di tingkat eceran secara nasional sebesar Rp 12.333/kg. Dibandingkan dengan HAP di tingkat konsumen (Rp 6.800/kg) untuk kedelai impor,

maka margin keuntungan yang akan didapatkan sebesar 44,86 persen. Sedangkan bila dibandingkan dengan HAP di tingkat petani (Rp 6.550/kg) maka margin keuntungan yang akan didapatkan sebesar 46,89 persen. Suatu besaran margin yang sangat menguntungkan bagi para pedagang ecer apalagi pedagang besar karena memiliki peluang yang lebih besar dalam mengendalikan harga kedelai di pasar. Sementara petani kedelai, mereka tidak memiliki posisi tawar terhadap harga kedelai lokal. Hal ini dikarenakan tidak adanya insentif yang diberikan kepada petani kedelai sebagaimana komoditi padi, dimana pemerintah memberikan banyak bantuan untuk peningkatan produksinya.

Menurut [Aldillah \(2018\)](#), penetapan HAP yang hanya mempertimbangkan biaya usahatani tidak dapat memberikan dukungan bagi peningkatan produksi kedelai dalam negeri. Pemerintah perlu memberikan bantuan bahkan dari sisi hulu seperti perbaikan infrastruktur pertanian, pendampingan kelembagaan bagi petani kedelai, memberikan penyuluhan dan inovasi teknologi, dukungan modal, pendampingan pemasaran dan memperkuat posisi tawar petani kedelai. Sudaryanto dan Swastika (2007) mengatakan, intervensi pemerintah dalam bentuk kebijakan makro perlu dilakukan terhadap harga kedelai domestik. Hal yang dilakukan adalah dengan memberlakukan tarif impor sekitar 27% sesuai yang diusulkan oleh Departemen Pertanian. Di Indonesia, pemerintah telah membebaskan tarif impor kedelai menjadi 0 persen. Hal ini termaktub di dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 133/PMK.011/2013. Menurut [Amaliyah \(2013\)](#), rendahnya tarif yang dikenakan membuat kedelai domestik tidak kompetitif dibandingkan dengan kedelai impor. Oleh karenanya, petani kedelai enggan menanam kedelai karena tidak adanya jaminan harga yang diberikan pemerintah. Padahal, dengan penghapusan tarif impor akan meningkatkan impor kedelai sebesar 3,1% , menurunkan produksi kedelai domestik 2,5%, menurunkan harga kedelai di tingkat pengecer 3,6% dan menurunkan harga kedelai di tingkat petani 3,9% ([Perdana, et al. 2013](#)).

## SIMPULAN

Kebijakan harga yang berlaku di tahun pertama pandemi Covid-19 (tahun 2020) terutama yang tercantum dalam Permendag No. 7 Tahun 2020 untuk komoditi beras, gula dan kedelai ternyata belum dapat melindungi petani atau produsen ketiga komoditi tersebut. Pada komoditi beras, masih dijumpai adanya kasus harga GKP dan GKG di bawah HPP. Selain itu, kebijakan harga belum berpihak kepada petani karena meskipun harga beras mengalami kenaikan tetapi itu terjadi di tingkat pasar sedangkan di tingkat penggilingan justru menunjukkan trend yang semakin menurun ditambah lagi nilai NTP yang juga semakin menurun dan masih adanya kasus harga gabah di bawah HPP.

Pada komoditi gula, kebijakan HAP dianggap belum mampu melindungi petani tebu karena perbedaan margin keuntungan yang masih sangat jauh di tingkat pedagang pengecer dan petani. Selain itu, petani dirugikan karena impor gula dilakukan pada saat petani akan melakukan panen raya sehingga harga gula di tingkat petani menjadi anjlok. Adapun kebijakan kedelai di Indonesia, penghapusan tarif menjadi 0% perlu dievaluasi lagi karena harga kedelai lokal dihadapkan secara *face to face* dengan kedelai impor yang jauh lebih murah harganya di pasaran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adisarwanto, T., Subandi, & Sudaryono. (2016). Teknologi Produksi Kedelai. [http://balitkabi.litbang.pertanian.go.id/wp-content/uploads/2016/03/dele\\_10.titis\\_.pdf](http://balitkabi.litbang.pertanian.go.id/wp-content/uploads/2016/03/dele_10.titis_.pdf) diakses 11 April 2021 pada jam 15.07 WIB. Balai Penelitian Tanaman Kacang-kacangan dan Umbi-umbian. Malang.
- Akanni, K. A. (2013). Agricultural Price Policy, Consumer Demand an Implications for Household Food Security in Nigeria. *International Journal of Food and Agricultural Economics*, 2(1), 121-132.
- Adillah, R. (2018). Dinamika Perubahan Harga Padi, Jagung, Kedelai serta Implikasinya terhadap Pendapatan Usahatani. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 36(1), 23-44.
- Alika, R. (2020). Harga Gula di Tingkat Petani Jatuh, Mendag Janji Kendalikan Impor Gula. <https://katadata.co.id/yuliawati/berita/5ee2252b876ea/harga-gula-di-tingkat-petani-jatuh-mendag-janji-kendalikan-gula-impor> diakses 11 April 2021 pada jam 14.55 WIB.
- Amaliyah, R. (2013). Mengimpor Kedelai: Perlukah Terus Dilanjutkan? (Pengaruh Liberalisasi Perdagangan terhadap Perkdelaian Indonesia). *Jurnal Global & Policy*, 1(1), 19-30.
- Andriani, R.S. (2020). Kasus Covid-19 Melonjak, Permintaan Gula Anjlok. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200716/99/1266985/kasus-covid-19-melonjak-permintaan-gula-anjlok>. Diakses 16 April 2021 pada 13.29 WIB.
- Badan Pusat Statistik. (2020). Rata-Rata Harga Gabah Bulanan Menurut Kualitas, Komponen Mutu dan HPP di Tingkat Petani 2020. <https://www.bps.go.id/indicator/36/1034/2/rata-rata-harga-gabah-bulanan-menurut-kualitas-komponen-mutu-dan-hpp-di-tingkat-petani.html>. diakses 11 April 2020 pada jam 11.12 WIB.
- Badan Pusat Statistik. (2020). Rata-Rata Harga Gabar Bulanan Menurut Kualitas, Komponen Mutu dan HPP di Tingkat Penggilingan 2020. <https://www.bps.go.id/indicator/36/1047/2/rata-rata-harga-gabah-bulanan-menurut-kualitas-komponen-mutu-dan-hpp-di-tingkat-penggilingan.html> diakses 11 April 2020 pada jam 11.14 WIB.
- Badan Pusat Statistik. (2020). Kasus Harga Gabah di Bawah Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Bulanan 2020. <https://www.bps.go.id/indicator/36/1052/2/kasus-harga-gabah-di-bawah-harga-pembelian-pemerintah-hpp-bulanan.html> diakses 11 April 2021 pada jam 11.21 WIB.
- Badan Pusat Statistik. (2020). Rata-Rata Harga Beras Bulanan di Tingkat Penggilingan Menurut Kualitas (Rupiah/Kg) 2020. <https://www.bps.go.id/indicator/36/500/2/rata-rata-harga-beras-bulanan-di-tingkat-penggilingan-menurut-kualitas.html> diakses 11 April 2021 pada jam 11.27 WIB.
- Badan Pusat Statistik. (2020). NTPP (Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan) Menurut Sektor (2018=100) 2020. <https://www.bps.go.id/indicator/22/1718/2/ntpp-nilai-tukar-petani-tanaman-pangan-menurut-sektor-2018-100-.html> diakses 11 April 2021 pada jam 14.22 WIB.

- Badan Pusat Statistik. (2020). Produksi Kedelai Menurut Provinsi (ton), 1993-2015. <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/871> diakses 11 April 2021 pada jam 15.12 WIB.
- Bantacut, T. (2017). Pengembangan Kedelai untuk Kemandirian Pangan, Energi, Industri dan Ekonomi. *Pangan*, 26(1), 81-96.
- Bauer, L., Broady, K., Edelberg, W., & O'Donnell, J. (2020). *The Facts About Covid-19 and The U.S. Economy*. US: The Hamilton Project.
- Chen, J., Chen, W., Liu, E., Luo, J., & Song, Z. (2020). *The Economic Impact of Covid-19 in China: Evidence From City to City Truck Flows*. [https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ernestliu/files/truck\\_flow\\_and\\_covid19-42.pdf](https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ernestliu/files/truck_flow_and_covid19-42.pdf). Diakses 15 April 2021 pada 11.22 WIB.
- Citradi, T. (2020). Harga Gula Mengamuk di Tengah Panic Buying Corona. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200317151131-4-145534/harga-gula-mengamuk-di-tengah-panic-buying-corona>. Diakses 16 April 2021 pada 13.32 WIB.
- Farid, M., Wicaksana, B., Nuryati, Y., Prabowo, D.W., Yulianti, A., & Haryana, A. (2014). *Analisis Kebijakan Harga Pada Komoditas Pertanian. Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri*. Jakarta: Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan. Kementerian Perdagangan.
- Firdaus, M. (2020). Pengendalian Harga Beras Saat Covid-19. Pangan News id. [https://sipakaril.ipb.ac.id/Files/a756e5bf-6a88-4a9f-a801-c6f4c7d18941/paper\\_a756e5bf-6a88-4a9f-a801-c6f4c7d18941.pdf](https://sipakaril.ipb.ac.id/Files/a756e5bf-6a88-4a9f-a801-c6f4c7d18941/paper_a756e5bf-6a88-4a9f-a801-c6f4c7d18941.pdf). Diakses 20 April 2021 pada 06.27 WIB.
- Hadiutomo, K. (2020). Kebijakan Pertanian untuk Menangani Dampak Covid-19. *Buletin Perencanaan Pembangunan Pertanian*, 1(2), 18-27.
- Hermanto. (2020). Mampukah Sektor Pertanian Mengantisipasi Dampak Covid-19?. *Buletin Perencanaan Pembangunan Pertanian*, 1(2), 6-16.
- Jannah, S. M. (2020). Kementan Usul Kedelai hingga Singkong Masuk Komoditas Lartas. <https://tirto.id/kementan-usul-kedelai-hingga-singkong-masuk-komoditas-lartas-f66a>. Diakses 16 April 2021 pada 15.41 WIB.
- Kementerian Pertanian. (2018). Outlook Kedelai. Komoditas Pertanian Subsektor Tanaman Pangan. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Tahun 2018. Jakarta.
- Kundori, M. (2020). Harga Kedelai Mulai Naik, Perajin Tahu-Tempe Khawatir. <https://www.suaramerdeka.com/news/ekonomi-dan-bisnis/220254-harga-kedelai-mulai-naik-perajin-tahu-tempe-khawatir?page=3> diakses 11 April 2021 pada jam 16.09 WIB.
- Lim, L. L. (2020). *The Socioeconomic Impacts of Covid-19 in Malaysia: Policy Review and Guidance for Protecting The Most Vulnerable and Supporting Enterprises*. Geneva: *International Labour Organization (ILO)*.
- Liu, X. & Zhang, S. (2020), COVID-19: Face masks and human-to-human transmission. *Influenza Other Respi Viruses*, 14, 472-473.
- Malian, A. H. (1999). Analisis Komparatif Kebijakan Harga Provenue dan Tarif Impor Gula. *Jurnal Agro Ekonomi*, 18(1), 14-36.
- Mboera, L. E. G., Akipede, G. O., Banerjee, A., Cuevas, L. E., Czypionka, T., Khan, M., Kock, R., McCoy, D., Mmbaga, B.T., Misinzo, G., Shayo, E. H., Sheel, M.,

- Sindato, C., & Urassa, M. (2020). Mitigating Lockdown Challenges in Response to Covid-19 in Sub-Saharan Africa. *International Journal of Infectious Diseases*, 96, 308-310.
- Nasution, E., & Muda. (2020). Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Perekonomian Indonesia. *Jurnal Benefita*, 5(2), 212-224.
- Nova, A. (2013). Pengaruh Perubahan Harga terhadap Permintaan Kedelai oleh Pengusaha Tempe di Desa Sepande Kecamatan Candi Kabupaten Sidoarjo. Universitas Pembangunan. Jawa Timur.
- Nugraheni, W. S. R. (2014). Volatilitas Harga Pangan Utama dan Faktor yang Mempengaruhinya. Thesis Pasca Sarjana IPB. Bogor.
- Nuryati, Y. (2020). Analisis Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok di Pasar Domestik dan Internasional: Beras (Edisi April 2020). Pusat Pengkajian Perdagangan Dalam Negeri. Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan. Kementerian Perdagangan RI. Jakarta.
- Oktaviani, R. (2002). Impor Kedelai: Dampaknya terhadap Stabilitas Harga dan Permintaan Kedelai Dalam Negeri. Dalam Dialog Kebijakan Perkedelalaian Nasional: Prospek dan Tantangannya yang Diselenggarakan oleh HKTO, INKOPI dan Direktorat Kacang-kacangan dan Umbi-umbian : 2002 Januari 23. Jakarta.
- Perdana, R. P., Koestiono, D., & Syafrial. (2013). Dampak Kebijakan Ekonomi Kedelai terhadap Kinerja Perkedelalaian Indonesia. *Habitat* 24(2), 120-132.
- Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional (PIHPS). (2020). Perkembangan Harga Pangan Periode Desember 2019-Desember 2020 (Laporan Month to Month). <https://hargapangan.id/tabel-harga/pasar-tradisional/daerah> diakses 11 April 2021 pada jam 11.36 WIB.
- Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (Puska Dagri) BP2KP. (2015). Laporan Akhir : Analisis Lelang Gula PTPN/Petani dalam Rangka Stabilisasi Harga. Puska Dagri, BP2KP. Kementerian Perdagangan. Jakarta. [http://bppp.kemendag.go.id/media\\_content/2017/08/ANALISIS\\_LELANG\\_GULA\\_PTPN\\_PETANI\\_DALAM\\_RANGKA\\_STABILISASI\\_HARGA.pdf](http://bppp.kemendag.go.id/media_content/2017/08/ANALISIS_LELANG_GULA_PTPN_PETANI_DALAM_RANGKA_STABILISASI_HARGA.pdf) diakses 31 Maret 2021 pada jam 15.22 WIB.
- Rozaki, Z. (2020). Covid-19, Agriculture, and Food Security in Indonesia. 2020. *Reviews in Agricultural Science*, 8, 243-260.
- Sa'diyah, C., Muhaimin, A.W., & Suhartini. (2014). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Ekonomi Gula Nasional di Indonesia. *Habitat*, 25(2), 70-77.
- Sawit, M. H. (2011). Reformasi Kebijakan Harga Produsen dan Dampaknya terhadap Daya Saing Beras. *Pengembangan Inovasi Pertanian*, 4(1), 1-13.
- Siche, R. (2020). What is The Impact of Covid-19 Disease on Agriculture?. *Scientia Agropecuaria*, 11(1): 3-6.
- Sudaryanto, T., Rusastra, I. W., & Saptana. (2001). Perspektif Pengembangan Ekonomi Kedelai di Indonesia. *Forum Agro Ekonomi*, 19(1),1-20.
- Sudaryanto, T. & Swastika, K.S. (2007). Ekonomi Kedelai di Indonesia. *Forum Agro Ekonomi*, 12(3), 1-27.
- Sugiyanto, C. (2007). Permintaan Gula di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 8(2), 113-127.
- Sugiyarto & Windani, I. (2020). Sektor Pertanian di Masa Pandemi: Masihkah Sektor yang Anti Krisis. Bunga Rampai Pembangunan Pertanian Indonesia. Peningkatan Daya Saing & Penguatan Kelembagaan Pertanian untuk Keberlanjutan Pertanian

- Indonesia (Seri Pemikiran Bulaksumur). Departemen Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian, UGM. Yogyakarta.
- Sulistiyawati, L. (2020). Ini Alasan Terjadi *Panic Buying* Saat Pandemi Corona. <https://republika.co.id/berita/q7lz7k349/ini-alasan-terjadiem-panic-buyingem-saat-pandemi-corona>. Diakses 15 April 2021 pada 16.08 WIB.
- Susila (2005) dalam Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (Puska Dagri) BP2KP. 2015. Laporan Akhir : Analisis Lelang Gula PTPN/Petani dalam Rangka Stabilisasi Harga. Puska Dagri, BP2KP. Kementerian Perdagangan. Jakarta. [http://bppp.kemendag.go.id/media\\_content/2017/08/ANALISIS\\_LELANG\\_GULA\\_PTPN\\_PETANI\\_DALAM\\_RANGKA\\_STABILISASI\\_HARGA.pdf](http://bppp.kemendag.go.id/media_content/2017/08/ANALISIS_LELANG_GULA_PTPN_PETANI_DALAM_RANGKA_STABILISASI_HARGA.pdf) diakses 31 Maret 2021 pada jam 15.22 WIB.
- Susilo, J., & Yuniati, S. (2017). Kebijakan Perdagangan Gula Indonesia dan Kesejahteraan Petani Tebu. Prosiding Kolokium FISIP Universitas Jember 2016 dengan Tema Pemberdayaan dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan Daerah dan Desa. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember. Jawa Timur.
- Timorria, I. F. (2020). Impor Jagung, Kedelai, dan Gandum Capai Jutaan Ton Selama Pandemi. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20201117/12/1318790/impor-jagung-kedelai-dan-gandum-capai-jutaan-ton-selama-pandemi>. Diakses 16 April 2021 pada 15.34 WIB.
- Utama, R. (2020). Analisis Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok di Pasar Domestik dan Internasional: Gula (Edisi April 2020). Pusat Pengkajian Perdagangan Dalam Negeri. Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan. Kementerian Perdagangan RI. Jakarta.
- WHO. (2021). *WHO Coronavirus (Covid-19) Dashboard: Situation by Country, Territory & Area*. <https://covid19.who.int/table>. Diakses 15 April 2021 pada jam 10.24 WIB.
- World Bank. (2020). *The Global Economic Outlook During The Covid-19 Pandemic: A Changed World. Pandemic, Recession: The Global Economy in Crisis. Chapter 1*. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world>. Diakses 16 April 2021 pada 10.23 WIB.