

INDEF POLICY BRIEF No. 2/2022

MENAKAR EFEKTIVITAS KEBIJAKAN SUBSIDI VS DMO-DPO MINYAK GORENG

Februari 2022

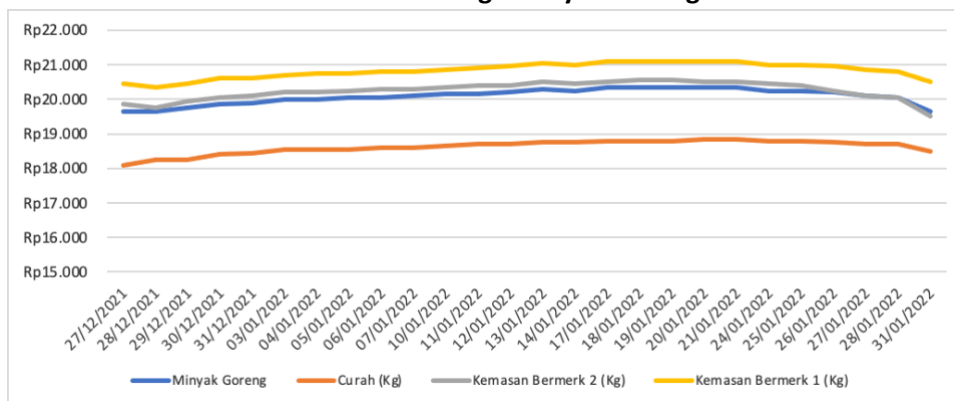
Rusli Abdulah¹, Tauhid Ahmad², Abra P.G Talattov³, & Mirah M. Fahmid⁴¹ Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)**RINGKASAN EKSEKUTIF**

- Kenaikan harga CPO mendorong kenaikan harga minyak goreng. Sebagai barang kebutuhan pokok, kenaikan minyak goreng menimbulkan gejolak di masyarakat. Gejolak ini menjadi ironi di tengah fakta Indonesia sebagai penghasil terbesar CPO dunia. Pemerintah merespons dengan mengeluarkan dua jenis kebijakan dalam rangka meredam kenaikan harga minyak goreng yakni kebijakan subsidi minyak goreng dan *Domestic Market Obligation (DMO)-Domestic Price Obligation (DPO)*.
- Kebijakan subsidi minyak goreng belum efektif menurunkan harga minyak goreng pada level HET Rp14.000/liter karena harga rata-rata minyak goreng nasional baik di pasar tradisional maupun modern untuk jenis minyak curah dan kemasan selama periode kebijakan subsidi masih di atas acuan HET tersebut.
- Kebijakan tidak efektif disebabkan oleh dua hal utama: tidak tepat sasaran dan ketidaksiapan infrastruktur. Konsumsi minyak goreng rumah tangga 61% merupakan minyak curah, namun kebijakan yang dilakukan adalah subsidi pada minyak kemasan. Di sisi lain, infrastruktur untuk pelaksanaan subsidi minyak goreng kemasan dianggap lebih baik dibandingkan infrastruktur minyak goreng curah.
- Ketidakefektifan kebijakan subsidi minyak goreng diganti pemerintah dengan kebijakan DMO-DPO yang berlaku per 1 Februari 2022. Kebijakan DMO mewajibkan eksportir minyak sawit untuk mengalokasikan 20 persen produksinya untuk pasar dalam negeri. Selain itu, CPO yang dialokasikan ke pasar dalam negeri dalam rangka pemenuhan DMO, akan dibeli dengan harga khusus melalui skema DPO.
- Kebijakan DMO-DPO baru terlihat efektif setidaknya dalam satu bulan ke depan. Meski demikian, kebijakan DMO-DPO sudah memberikan dampak kepada entitas lain yakni petani. Kebijakan DMO-DPO telah mendorong harga TBS turun. Selain itu DMO – DPO memiliki beberapa perkiraan dampak: mendorong kenaikan harga CPO dunia dan munculnya pasar gelap.
- Kebijakan penurunan harga minyak goreng perlu melibatkan *stakeholder* lain seperti Perum Badan Urusan Logistik (BULOG).

LATAR BELAKANG

Awal tahun 2022 disambut dengan melonjaknya harga minyak goreng (migor) di pasaran. Di pertengahan Januari 2022, harga migor curah tercatat mencapai Rp18.800/kg; sementara migor kemasan bermerk 1 mencapai Rp21.100/kg. Konsumen level rumah tangga hingga pelaku usaha, khususnya UMKM, “berteriak” atas kenaikan harga migor di pasaran. Beberapa faktor yang mempengaruhi kenaikan harga ini, salah satunya karena harga *Crude Palm Oil* (CPO) dunia yang sedang meningkat. Namun, keadaan ini tentu menjadi pertanyaan sebab Indonesia merupakan negara eksportir minyak mentah dunia. Banyak asumsi yang berkembang mengenai latar belakang naiknya harga migor di Indonesia, apakah hal ini murni dampak dari tren harga CPO dunia atau karena ulah pengusaha. Namun, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mulai melakukan pengusutan atas dugaan kartel dalam persaingan usaha migor di Indonesia (Kontan, 2022).

Grafik 1. Tren Harga Minyak Goreng Harian



Sumber: PIHPS (2022)

Jika dibandingkan harga migor di pasar modern pada akhir Januari 2022 dengan awal Januari 2021, tercatat peningkatan harga migor curah sebesar Rp2.150/kg; sementara untuk migor kemasan bermerk 1 meningkat hingga Rp4.000 dan migor kemasan bermerk 2 naik Rp2.850/kg. Tren kenaikan harga migor ini juga terjadi di pasar tradisional, bahkan dengan kenaikan yang lebih besar daripada di pasar modern. Migor curah di pasar tradisional meningkat sebesar Rp4.950/kg, sementara migor kemasan bermerk 1 dan bermerk 2 mempunyai selisih kenaikan harga yang tidak jauh berbeda yakni Rp5.350/kg dan Rp5.050/kg.

Tabel 1. Perkembangan Harga Minyak Goreng Curah dan Kemasan di Pasar Tradisional dan Modern Januari 2021 – Januari 2022 (Rp/kg)

Jenis	Pasar Modern			Pasar Tradisional		
	Jan 2021 (I)	Jan 2022 (V)	Delta	Jan 2021 (I)	Jan 2022 (V)	Delta
Curah	16.350	18.500	2.150	13.550	18.500	4.950
Kemasan Bermerk 1	16.500	20.500	4.000	15.150	20.500	5.350
Kemasan Bermerk 2	16.650	19.500	2.850	14.450	19.500	5.050

Sumber: PIHPS (2022)

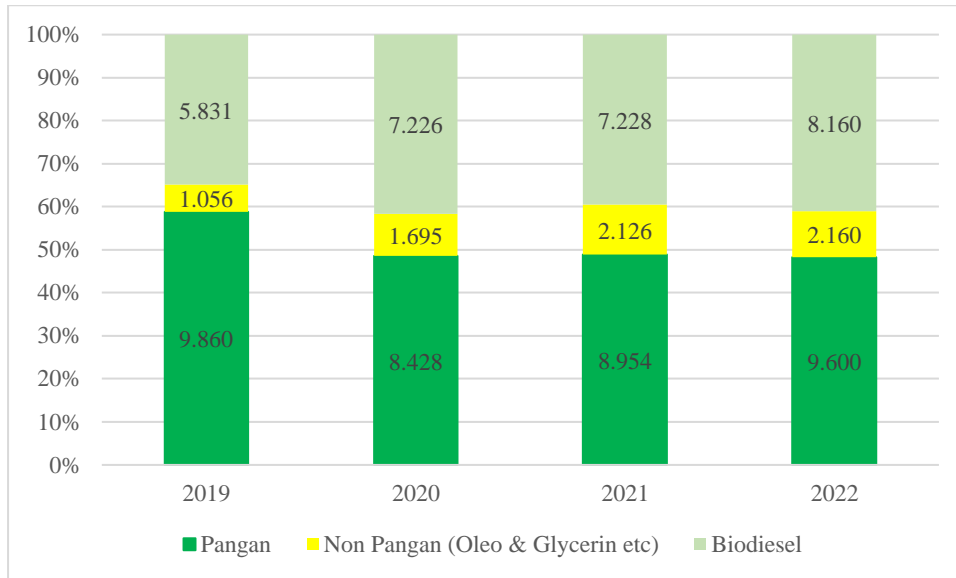
Keresahan masyarakat atas meningkatnya harga migor di pasaran juga terungkap melalui cuitan di media sosial, khususnya Twitter, yang ditangkap dengan metode *social media crawling*. Masyarakat Indonesia mengaku heran dengan peningkatan harga migor yang terjadi. Untuk itu, Pemerintah mengambil langkah dengan menetapkan kebijakan subsidi migor namun kebijakan ini membuat stok migor di pasaran semakin terbatas dan langka. Untuk menjaga stok migor dalam negeri, Pemerintah juga menerapkan kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) dan *Domestic Price Obligation* (DPO) per 1 Februari 2022. Tentu saja setiap kebijakan yang ditetapkan membutuhkan waktu untuk dievaluasi perkembangannya, namun dari setiap kebijakan tersebut mendapatkan respons yang berbeda dari masyarakat, pengusaha dan pedagang. Tidak luput pula kondisi petani sawit yang juga semakin tertekan di tengah upaya pengusaha yang menahan diri untuk membeli Tandan Buah Segar (TBS).

PENYEBAB KENAIKAN HARGA CPO

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa lonjakan harga minyak goreng yang terjadi saat ini sangat ditentukan oleh pergerakan harga CPO dunia di mana selama tahun 2021 harga CPO mengalami kenaikan hingga 36,30% (yoy). Setidaknya terdapat empat faktor utama yang memicu kenaikan harga CPO. Pertama, terjadinya penurunan produksi CPO di negara produsen akibat Covid-19 serta gangguan cuaca. Misalnya, produksi CPO Indonesia pada tahun 2021 sebesar 46,88 juta ton atau turun 0,31% dibandingkan produksi tahun 2020 sebesar 47,03 juta ton.

Kedua, permintaan terhadap CPO mengalami kenaikan baik dari pasar domestik maupun pasar ekspor. Untuk permintaan minyak sawit di dalam negeri saja terjadi kenaikan 6% dari 17,34 juta ton pada tahun 2020 menjadi 18,42 juta ton pada tahun 2021. Bertambahnya permintaan CPO di dalam negeri juga turut dipicu kenaikan permintaan CPO untuk energi yaitu produksi biodiesel. Konsumsi CPO untuk produksi biodiesel di Indonesia mengalami kenaikan 2 persen sepanjang 2021. Kebutuhan CPO untuk program biodiesel diprediksi akan terus meningkat sebagai konsekuensi atas rencana pemerintah Indonesia yang ingin memperluas program biodiesel dari B30 menuju B100. Di tengah tren kenaikan permintaan CPO di Indonesia tersebut, pemerintah India pun merespons dengan menurunkan bea masuk impor CPO dalam rangka menyerap lebih banyak CPO sehingga permintaan CPO dari India juga berpotensi terus meningkat.

Grafik 2 Konsumsi CPO dalam negeri (ribu ton)



Sumber : GAPKI, 2022

*Angka 2022 adalah angka estimasi

Faktor ketiga yang turut memicu kenaikan harga CPO yaitu terjadinya kenaikan harga komoditas energi seperti minyak mentah, gas, dan batubara. Semakin mahalnya harga komoditas energi tersebut mendorong terjadinya substitusi energi fosil dengan menggunakan sumber energi yang berasal dari *biofuel*. Rivalitas antara kebutuhan CPO untuk pangan dan energi ini akan terus memuncak seiring dengan kian terbatasnya produksi energi fosil dunia baik karena penurunan produksi secara alamiah maupun pemangkasan produksi oleh negara-negara penghasil *crude oil* (minyak mentah) utama dunia seperti yang tergabung dalam OPEC.

Faktor keempat, terjadinya gejala *commodity supercycle* di masa pandemi Covid-19 saat ini melahirkan fenomena spekulasi di pasar komoditas termasuk pada pasar CPO. Masifnya stimulus fiskal yang digelontorkan berbagai negara dunia selama masa pandemi menyebabkan bertambahnya uang beredar sehingga memicu inflasi.

EFEKTIVITAS KEBIJAKAN SUBSIDI MINYAK GORENG

Kebijakan subsidi dalam rangka menurunkan harga minyak goreng pada Januari 2022 tidak berhasil sepenuhnya. Kebijakan ini tertuang dalam Permendag Nomor 01 Tahun 2022¹ dan Permendag Nomor

¹ tentang Penyediaan Minyak Goreng Kemasan Sederhana Untuk Kebutuhan Masyarakat Dalam Kerangka Pembiayaan Oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit

03 Tahun 2022². Ketidakefektifan ini terlihat dari perkembangan harga minyak goreng kemasan di pasar modern dan pasar tradisional yang tidak memenuhi target HET Rp14.000/liter. Sejak pelaksanaan kebijakan dari 4 Januari 2022 hingga 31 Januari 2022, rerata harga minyak goreng nasional baik di pasar tradisional maupun modern untuk masing-masing minyak goreng curah, minyak goreng kemasan merk 1, dan merk 2 tidak pernah berada di angka Rp14.000/liter.

Selama periode kebijakan, yakni 4 Januari – 31 Januari 2022, rata-rata harga minyak goreng curah nasional di pasar tradisional sebesar Rp17.026 per liter dan Rp18.846 per liter di pasar modern. Harga minyak goreng kemasan merk 1 dan merk 2 di pasar tradisional masing-masing seharga Rp19.039/liter dan Rp18.496/liter. Di sisi lain, harga di pasar modern untuk jenis yang sama masing-masing Rp18.129/liter untuk minyak goreng kemasan merk 1 dan Rp18.664 untuk minyak goreng kemasan merk 2.

Tabel 2. Rata-Rata Harga Minyak Goreng Nasional di Pasar Tradisional dan Pasar Modern 4 Januari 2022- 31 Januari 2022 (Rp/Liter)

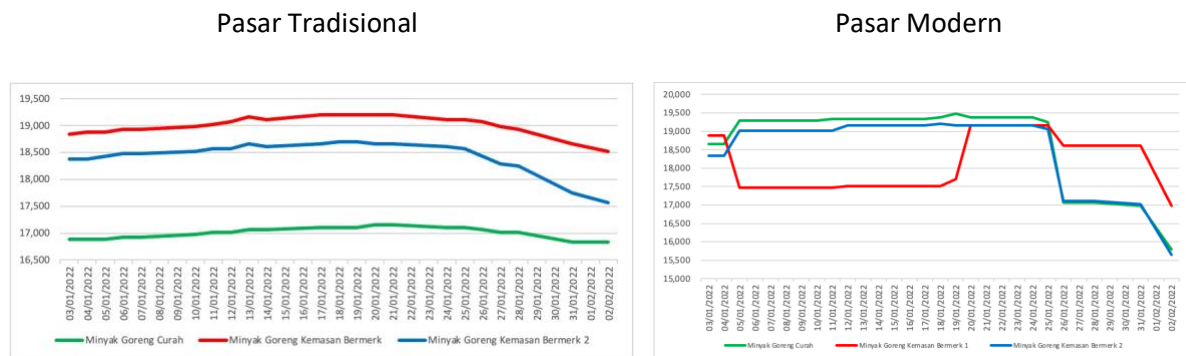
Pasar	Minyak Goreng Curah	Minyak Goreng Kemasan Bermerk 1	Minyak Goreng Kemasan Bermerk 2
Pasar Tradisional	17,026	19,039	18,496
Pasar Modern	18,846	18,129	18,664

Sumber : Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional (IHPS)

Meskipun demikian, tren harga rata-rata minyak goreng secara nasional turun dengan penurunan terbesar di pasar modern, dibandingkan di pasar tradisional. Hal ini terlihat pada gambar 2 berikut yang menggambarkan perkembangan rata-rata harga minyak goreng nasional. Meskipun demikian, tren harga rata-rata minyak goreng secara nasional turun. Pada tanggal 4 Januari, rentang harga minyak goreng nasional di pasar tradisional dan modern berada di rentang Rp16.880,5/liter – Rp18.882,5/liter sementara pada 31 Januari 2022, berada pada rentang Rp16.835/liter – Rp18.665/liter. Lebih lanjut, penurunan harga terbesar terdapat pada pasar modern dibandingkan di pasar tradisional. Minyak goreng curah di pasar modern turun Rp1.683,5/liter, sedangkan di pasar tradisional hanya turun Rp45,5/liter. Harga minyak goreng kemasan merk 1 di pasar modern turun Rp273/liter, lebih besar Rp35,5/liter dibandingkan pasar tradisional. Sedangkan pada minyak goreng kemasan merk 2, penurunan harga di pasar modern Rp1.319/liter, dua kali lipat penurunan harga di pasar tradisional sebesar Rp637/liter.

² tentang Penyediaan Minyak Goreng Kemasan Untuk Kebutuhan Masyarakat Dalam Kerangka Pembiayaan Oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit.

Grafik 3. Perkembangan Harga Minyak Goreng Kemasan Nasional di Pasar Tradisional dan Pasar Modern (Rp/liter)



Sumber : PIHPS

Tidak efektifnya kebijakan subsidi minyak goreng dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama penyaluran yang tidak tepat lokus dan sasaran. Kedua infrastruktur yang tidak siap. Pada tahap pertama, penyaluran minyak goreng subsidi direncanakan melalui minyak goreng kemasan sederhana yang bahan bakunya diambil dari minyak goreng curah. Hal ini memunculkan kekhawatiran adanya pengawasan yang kurang optimal mengingat dibandingkan apabila skema penyaluran minyak goreng subsidi dilakukan melalui minyak goreng kemasan. Melihat hal ini, pemerintah pada akhirnya mengeluarkan Permendag Nomor 3 Tahun 2022 yang mana subsidi juga ditujukan untuk minyak goreng kemasan.

Kebijakan subsidi tersebut pada akhirnya memunculkan *panic buying* pada pasar ritel modern akibat respons penurunan harga yang lebih cepat dibandingkan di pasar tradisional. Di sisi lain, kapasitas pasar ritel modern -dengan infrastruktur yang dinilai paling siap untuk saat ini- hanya bisa memenuhi kapasitas konsumsi nasional sekitar 10% dari kebutuhan rumah tangga sebesar 3,9 juta kilo liter per tahun atau 325 juta liter per bulan. Artinya, pasar ritel modern dengan jaringan distributornya hanya mampu menyediakan sekitar 325 ribu liter bulan atau 3,9 juta liter per tahun. Faktanya, 61 persen atau 2,4 juta kilo liter per tahun kebutuhan minyak goreng ada di jenis minyak goreng curah.

Faktor infrastruktur yang menjadi penyebab tidak efektifnya subsidi minyak goreng sejalan dengan fakta kebutuhan minyak goreng rumah tangga yang sebagian besar dalam bentuk minyak curah. Aspek pengawasan menjadi hal yang sulit dilakukan apabila subsidi dicurahkan ke minyak goreng curah. Berbeda dengan minyak goreng kemasan yang dalam produksinya tertera kode produksi dan tanggal produksi sehingga bisa dengan mudah untuk mengawasinya daripada minyak curah dalam bentuk tangki, drum, atau jerigen.

MENAKAR EFEKTIVITAS KEBIJAKAN DMO-DPO MINYAK GORENG

Kritik atas kebijakan subsidi muncul. Salah satu sebabnya adalah kebijakan subsidi ini dinilai tidak efektif karena bias pasar atau segmen. Sebagai penggantinya, pemerintah akan mengganti kebijakan subsidi ini dengan DMO dan DPO yang memunculkan keberatan dari para pengusaha yang lebih cenderung pro terhadap kebijakan subsidi. Terdapat beberapa proyeksi akan efektivitas kebijakan DMO-DPO CPO untuk mendorong penurunan harga minyak goreng.

- **DMO-DPO minyak kelapa sawit berbeda dengan batu bara**
Kebijakan DMO Kelapa Sawit berbeda dengan DMO Batubara. Pada DMO batubara, dapat efektif menjaga kesediaan dan harga batubara domestik dikarenakan *off taker* yang jelas yakni PLN. Sedangkan DMO kelapa sawit, *off taker* yang akan terlibat lebih dari satu, yakni pabrik minyak goreng, baik itu pabrik minyak goreng yang berdiri sendiri maupun pabrik minyak goreng yang terintegrasi dengan perkebunan kelapa sawit.
- **DMO berpotensi menaikkan harga CPO dunia**
Sebagai salah satu negara eksportir terbesar CPO bersama Malaysia, setiap kebijakan yang diambil Indonesia atau Malaysia mengenai ekspor CPO dan produk turunannya akan berpengaruh terhadap pergerakan harga internasional CPO.
- **DMO – DPO menurunkan harga TBS dalam jangka pendek.**
Pada akhir Januari 2022, harga TBS di beberapa daerah tertekan meski memasuki minggu pertama Februari 2022 berangsur pulih kembali. Penurunan harga TBS ini merupakan respons *wait and see* dari pekebun kelapa sawit dalam merespons perpindahan kebijakan subsidi ke kebijakan DMO-DPO.
- **DMO – DPO mendorong adanya pasar gelap**
Secara umum, kebijakan restriksi ekspor akan mendorong adanya pasar gelap. Meskipun demikian, kebijakan DMO CPO dapat menjadi restriksi bagi eksportir yang berpotensi mendorong adanya pasar gelap.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

- Mendorong kebijakan subsidi minyak goreng berbasis minyak goreng curah dan kemasan sederhana. Hal ini didasari pada fakta bahwa konsumsi minyak goreng rumah tangga di Indonesia sebagian besar didominasi oleh minyak curah dan minyak goreng kemasan sederhana. Kementerian Perdagangan bisa menggandeng institusi lain seperti BULOG atau Kementerian Sosial.

- Melakukan evaluasi terhadap kebijakan DMO-DPO satu bulan setelah pelaksanaan. Hal ini ditujukan untuk melihat efektivitas kebijakan DMO-DPO sehingga bisa dipastikan apakah akan meneruskan DMO-DPO atau kembali ke kebijakan subsidi minyak goreng.
- Memastikan harga jual TBS di petani sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 01/PERMENTAN/KB.120/1/2018 tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian TBS Kelapa Sawit Produksi Pekebun
- Pemerintah mendorong kebijakan yang sifatnya integratif bukan hanya dari sisi CPO DMO, namun juga menyangkut kebijakan B30 biodiesel, hilirisasi industri sawit dan penetrasi ekspor CPO di pasar dunia. Hal ini mengingat segala bentuk kebijakan domestik terkait CPO saat ini sudah memiliki implikasi yang signifikan terhadap pembentukan harga CPO internasional.

Referensi

Pusat Informasi Harga Pangan Strategis, [PIHPS Nasional - Beranda \(hargapangan.id\)](http://PIHPS Nasional - Beranda (hargapangan.id))

Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 01/PERMENTAN/KB.120/1/2018 tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun
Dalami Dugaan Kartel, KPPU Segera Panggil Pengusaha Minyak Goreng [Online] / auth. Kontan // Kontan. - Februari 3, 2022. - Februari 2022. - <https://nasional.kontan.co.id/news/dalami-dugaan-kartel-kppu-segera-panggil-pengusaha-minyak-goreng>.