

ANALISIS OPTIMALISASI KEBIJAKAN DISTRIBUSI MINYAK GORENG RAKYAT

Bagus Wicaksena¹ | Niche Evandani²

¹Pusat Kebijakan Perdagangan Domestik, Kementerian Perdagangan, Indonesia
bagus.wicaksena@gmail.com

²Pusat Kebijakan Perdagangan Domestik, Kementerian Perdagangan, Indonesia
niche.evandani@gmail.com

Ringkasan Eksekutif

Minyak sawit merupakan komoditas strategis yang berperan penting dalam perekonomian nasional serta ketahanan pangan dan energi Indonesia. Untuk menjaga ketersediaan dan keterjangkauan minyak goreng bagi masyarakat, pemerintah menerapkan kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) dan *Domestic Price Obligation* (DPO) melalui program Minyak Goreng Rakyat (MGR) bermerek Minyakita, sebagaimana diatur dalam Permendag No. 18 Tahun 2024. Implementasi kebijakan ini masih menghadapi sejumlah tantangan dalam penyaluran DMO dan pencapaian Harga Eceran Tertinggi (HET) Minyakita. Studi ini menganalisis efektivitas kebijakan dan opsi optimalisasi distribusi Minyakita dengan menggunakan pendekatan Analisis Biaya dan Manfaat/*Cost–Benefit Analysis* (CBA), mencakup tujuh indikator, diantaranya pencapaian HET, pemerataan distribusi, pencapaian target DMO, pengawasan distribusi, biaya implementasi, kemudahan implementasi, dan respons pelaku usaha. Berdasarkan hasil analisis direkomendasikan bahwa skema distribusi Minyakita secara proporsional melalui BUMN Pangan memiliki manfaat yang relatif lebih besar dibandingkan biaya dan diperlukan untuk mengoptimalkan penyaluran Minyakita.

Kata Kunci: Minyak Goreng Sawit, *Domestic Market Obligation* (DMO), BUMN Pangan, Analisis Biaya dan Manfaat

Executive Summary

Palm oil is one of Indonesia's strategic commodities that plays vital role in the economy as well as in ensuring food and energy security. To maintain the availability and affordability of cooking oil for the public, the Government has stipulated Trade Minister Regulation No 18 of 2024 which rules the Domestic Market Obligation (DMO) and Domestic Price Obligation (DPO) policies through the so-called Minyak Goreng Rakyat (MGR) program, to market cooking oil under Minyakita brand. In its implementation, several challenges remain, particularly in meeting DMO distribution targets and achieving the designated retail price ceiling (Harga Eceran Tertinggi – HET) for Minyakita. This study evaluates the implementation of the policy and explores potential options to optimize Minyakita distribution using a Cost–Benefit Analysis (CBA) framework, encompassing seven key indicators: achievement of HET, distribution equity, fulfillment of DMO targets, effectiveness of distribution oversight, implementation cost, administrative feasibility, and industry response. Based on the analysis, it is recommended that a proportional distribution scheme involving State-Owned Food Enterprises (BUMN Pangan) provides relatively greater benefits compared to its associated costs, and is necessary to enhance the efficiency and effectiveness of Minyakita distribution nationwide.

Key Words: *Palm Cooking Oil, Domestic Market Obligation (DMO), State Owned Enterprise (SOE), Cost and Benefit Analyst*

1 | ISU KEBIJAKAN

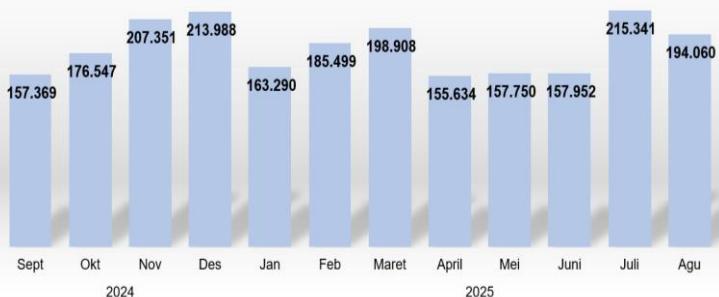
Minyak sawit merupakan komoditas strategis yang memegang peranan penting dalam perekonomian, ketahanan pangan dan energi Indonesia. Dari sisi perekonomian, minyak sawit merupakan komoditas unggulan ekspor Indonesia dengan nilai ekspor produk sawit dan turunannya (HS 15) mencapai 26 miliar USD di tahun 2024, serta menjadi pendorong subsektor perkebunan dengan kontribusi terhadap PDB nasional 2024 mencapai 4,17% (BPS,2025b). Sementara dari sisi ketahanan pangan dan energi, minyak sawit memiliki fungsi penting seiring pemanfaatannya sebagai bahan baku industri minyak goreng yang produk akhirnya dikonsumsi oleh masyarakat luas serta biodiesel yang pemanfaatannya didorong oleh pemerintah dalam rangka transformasi energi ke energi baru dan terbarukan (EBT).

Dalam perkembangannya, sekitar 55 % produksi *Crude Palm Oil* (CPO) ditujukan untuk pasar ekspor, sedangkan 45 % sisanya dialokasikan untuk kebutuhan dalam negeri dengan proporsi 21 % untuk biodiesel, 19 % untuk industri pangan, dan 4 % untuk oleokimia. Kondisi tersebut menimbulkan tantangan bagi pemerintah dalam hal penyediaan bahan baku minyak goreng di dalam negeri di tengah peningkatan kebutuhan CPO untuk industri biodiesel yang membutuhkan pertimbangan akan *trade-off* kebijakan secara komprehensif (Hidayanto, et all, 2025) serta khususnya apabila terjadi fluktuasi harga CPO. Hal ini dikarenakan fluktuasi di pasar internasional berpotensi ditransmisikan ke pasar dalam negeri (Suprihanti, 2008). Demikian juga dalam penelitian Lestari & Oktavilia (2020) tentang studi panel data di tiga negara (Indonesia, Malaysia, Thailand) menemukan bahwa variabel harga internasional CPO adalah salah satu faktor paling dominan yang mempengaruhi fluktuasi harga domestik CPO.

Dalam rangka memastikan ketersediaan minyak goreng di dalam negeri dengan harga yang terjangkau, pemerintah melalui Kementerian Perdagangan menerapkan kebijakan kewajiban pasar domestik (*Domestic Market Obligation* atau DMO) dan kewajiban harga domestik (*Domestic Price Obligation* atau DPO). Melalui kebijakan DMO, eksportir produk sawit dan turunannya diwajibkan untuk menyalurkan Minyak Goreng Rakyat (MGR) dalam kemasan dengan merek Minyakita ke pasar domestik yang pendistribusianya dilaporkan melalui aplikasi SIMIRAH sebagai syarat untuk memperoleh Hak Ekspor (HE) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2024 tentang Minyak Goreng Sawit Kemasan dan Tata Kelola Minyak Goreng Rakyat (Permendag 18/2024).

Dalam pelaksanaannya, pemerintah menetapkan target DMO sebesar 250.000 ton MGR setiap bulannya, serta DPO Rp 13.500/liter di Distributor Lini 1 (D1); Rp 14.000/liter di Distributor Lini 2 (D2); Rp 14.500/liter di pengecer dan Rp 15.700/liter sebagai Harga Eceran Tertinggi (HET) di konsumen sebagaimana mengacu pada Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 1028 Tahun 2024 tentang Penetapan HET MGR, Pemenuhan Kebutuhan DMO dan DPO Minyak Goreng dan Minyak Goreng.

Selama pelaksanaan program MGR pasca berlakunya Permendag 18/2024, realisasi DMO per bulan di kisaran 155 ribu ton – 215 ribu ton selama periode September 2024 – Agustus 2025 (Gambar 1). Realisasi DMO tersebut dipengaruhi oleh kinerja ekspor yang bersinggungan dengan permintaan di pasar global serta aspek insentif yang diatur dalam bentuk faktor pengali yang diatur dalam Keputusan Menteri Perdagangan No 1029 Tahun 2024 tentang Penetapan Faktor Pengali Kemasan, Faktor Pengali Regional, dan Insentif Tambahan BUMN.



Gambar 1. Perkembangan Realisasi DMO Minyak Goreng Rakyat

Sumber: SIMIRAH, diolah Puska Domestik (2025)

Dalam hal ini, keberadaan insentif berupa faktor pengali dapat dianggap sebagai jalan keluar bersama (*win-win solution*) dimana bagi pelaku usaha diharapkan dapat menekan biaya produksi dan biaya distribusi Minyakita dikarenakan pelaku usaha yang menyalurkan ke wilayah dengan biaya logistik yang relatif lebih tinggi (Kep. Riau, Kep. Bangka Belitung dan Bengkulu dan Indonesia Timur) mendapatkan faktor pengali untuk konversi HE yang lebih tinggi. Demikian juga dengan penyaluran melalui BUMN Pangan mendapatkan faktor pengali sebesar 1,2 dan kemudahan dalam mekanisme konversi HE. Sementara bagi Pemerintah, insentif dalam bentuk faktor pengali dapat menjadi instrumen untuk tata kelola distribusi Minyakita yang lebih dinamis menyesuaikan kebutuhan di segmen tertentu. Hal ini perlu menjadi perhatian karena berimplikasi pada penentuan besaran DMO yang lebih rendah.

Meskipun dalam pelaksanaannya penyaluran Minyakita masih menghadapi sejumlah tantangan dan permasalahan dalam hal ketercapaian HET dan realisasi penyalurannya, program DMO dan penyaluran Minyakita telah mendapatkan respon publik yang cukup beragam, antara lain:

- Minyakita dikenal masyarakat karena program sosialisasi yang masif oleh Pemerintah. Hal ini berdampak pada pembentukan *brand image*

yang baik sekaligus meningkatkan persepsi bahwa Minyakita merupakan produk pemerintah. Salah satu fenomena yang dapat mendukung adalah preferensi konsumen terhadap Minyakita dibandingkan dengan minyak goreng kemasan lainnya.

- Minyakita sudah menjadi produk minyak goreng pilihan masyarakat karena harga yang ditawarkan lebih murah dibandingkan merk lainnya dengan kualitasnya masih relatif terjaga.
- Pencitraan merek yang kuat dan dukungan pemerintah yang eksplisit menciptakan ekspektasi publik yang tinggi terhadap Minyakita, terutama terkait kepatuhan pada HET dan ketersediaan pasokan.
- Minyakita sebagai DMO telah mendorong investasi baru bagi pelaku usaha sehingga diperlukan kelanjutan pasokan.

Dengan mempertimbangkan respon publik dalam hal kepastian berusaha bagi pelaku usaha, pemenuhan ekspektasi atas pasokan minyak goreng dengan harga yang terjangkau, serta upaya mitigasi dalam menjaga kestabilan pasar, maka keberlanjutan kebijakan DMO dalam bentuk Minyakita masih diperlukan di tengah ketidakpastian global dan dinamika pasar CPO.

Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis dengan tujuan untuk (a) Evaluasi Permendag No 18/2024 terkait distribusi MGR; (b) Melakukan telaah dan penilaian atas biaya dan manfaat terhadap kemungkinan opsi kebijakan distribusi MGR; dan (c) Merumuskan rekomendasi kebijakan optimalisasi distribusi MGR untuk mendorong tersedianya minyak goreng dengan harga terjangkau.

2 | OPSI KEBIJAKAN

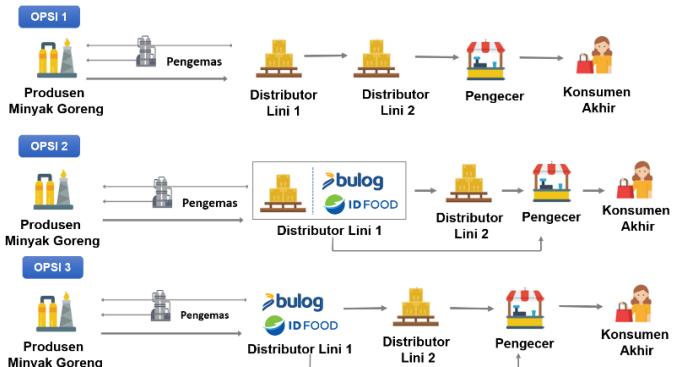
Pelaksanaan kebijakan DMO dan penyaluran Minyakita masih memiliki relevansi strategis bagi

stabilitas harga dan pasokan minyak goreng di dalam negeri. Namun demikian, capaian realisasi DMO yang masih berada di bawah target serta belum tercapainya HET menunjukkan bahwa permasalahan utama tidak hanya bersumber dari sisi pasokan, tetapi juga pada efektivitas sistem distribusi dan tata kelola rantai pasoknya.

Melihat kondisi tersebut, diperlukan telaah terkait mekanisme distribusi agar kebijakan DMO lebih efektif dalam pelaksanaannya. Dalam konteks ini, keterlibatan BUMN Pangan (seperti BULOG dan ID FOOD) menjadi relevan karena lembaga tersebut memiliki jaringan logistik nasional, pengalaman distribusi pangan strategis, serta mandat sosial untuk menjaga stabilitas harga. Melalui mandat distribusi publik dan kontrol regulasi yang lebih kuat umumnya dapat lebih efektif dalam menahan gejolak harga dan rantai distribusinya (Arshad dkk, 2019). Kolaborasi penyaluran melalui BUMN juga dapat menjadi alternatif bagi pelaku usaha yang tidak memiliki jaringan distribusi sendiri (Syaripuddin dkk, 2025). Namun, karena keterlibatan BUMN juga membawa konsekuensi biaya dan implikasi kelembagaan serta tantangan operasional, perlu dilakukan analisis kebijakan komparatif sebagai bahan pertimbangan rekomendasi kebijakan.

Metode analisis menggunakan analisis biaya dan manfaat (*Cost-Benefit Analysis/CBA*) yang merupakan pendekatan sistematis untuk menilai kelayakan suatu kebijakan, program, atau proyek dengan membandingkan seluruh manfaat (*benefits*) dan biaya (*costs*) yang timbul bagi berbagai pihak yang terdampak (OIA,2023). Dalam analisis ini, tujuan yang menjadi pertimbangan utama adalah menjaga stabilitas pasokan Minyakita yang berimplikasi pada HET yang sesuai dengan ketentuan. Adapun pilihan kebijakan yang diidentifikasi adalah:

- Opsi 1:** Melanjutkan kebijakan saat ini, yaitu produsen secara mandiri atau bersama dengan pengemas (*repacker*) menyalurkan Minyakita ke distributor pertama (D1) dan distributor kedua (D2) hingga ke pengecer.
- Opsi 2:** Mengatur distribusi Minyakita dari produsen secara mandiri atau bersama dengan pengemas (*repacker*) ke D1 dan BUMN Pangan secara proporsional, untuk disalurkan ke pengecer secara langsung atau melalui D2.
- Opsi 3:** Mengatur distribusi Minyakita dari produsen secara mandiri atau bersama dengan pengemas (*repacker*) ke BUMN Pangan dan D2 hingga ke pengecer (distribusi penuh oleh BUMN Pangan).



Gambar 2. Ilustrasi Skema Opsi Kebijakan

Sumber: data primer Puska Domestik (2025)

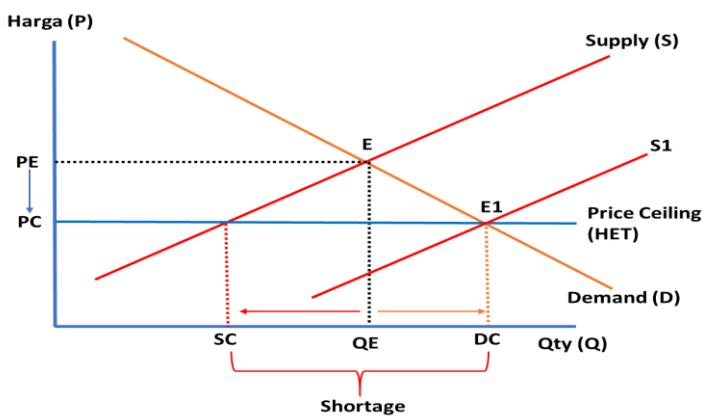
3 | HASIL & PEMBAHASAN

3.1. Analisis Evaluasi Kebijakan Perdagangan Minyak Goreng Rakyat (MGR)

Secara teori, kebijakan DMO dan DPO Minyakita yang diatur dalam Permendag No 18/2024 dan peraturan turunannya dalam Kepmendag No 1028/2024 dapat mengacu pada konsep *price ceiling* yang secara deskriptif dapat sejalan dengan kondisi *partial equilibrium* (Gambar 3). Dalam kerangka analisis *partial equilibrium*, pengaruh kebijakan *price ceiling* dievaluasi dengan memusatkan perhatian pada satu pasar tertentu (dalam konteks analisis ini pasar minyak goreng) dengan asumsi bahwa faktor

eksternal seperti harga input produksi, produk substitusi, maupun pendapatan konsumen berada dalam kondisi tetap (*ceteris paribus*). Pendekatan ini terfokus terhadap keseimbangan antara penawaran dan permintaan di pasar yang diintervensi.

Dalam hal ini, kebijakan DMO dan DPO menargetkan pasar minyak goreng kemasan (sederhana) dengan persaingan sempurna serta permintaan dan penawaran yang relatif elastis. Pemerintah



Gambar 3. Konsep Teoritis Price Ceiling dengan Kondisi Partial Equilibrium

menerapkan HET (PC) melalui instrumen Minyakita yang secara karakteristik serupa dengan minyak goreng kemasan sederhana.

Ceteris paribus, kebijakan HET berpotensi mendorong permintaan minyak goreng kemasan sederhana dari QE ke DC sedangkan penawaran berpotensi menurun dari QE ke SC. Secara konseptual, hal ini akan menimbulkan *shortage* karena permintaan lebih besar dari pada penawaran. Keberadaan Minyakita sebagai instrumen intervensi diharapkan dapat menggeser kurva penawaran ke kanan (S ke S1). Kondisi ideal ini dapat tercapai jika terdapat tambahan pasokan (*supply*) Minyakita di luar kebutuhan pasar saat ini sehingga menciptakan keseimbangan baru yaitu dari E menjadi E1 (PC, DC).

Sebagai upaya evaluasi berdasarkan olah data dan informasi dari responden *stakeholder* yang terdiri dari

produsen dan repacker, eksportir, distributor, pengecer, pengelola pasar rakyat, serta pemerintah di wilayah Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur, pencapaian kondisi ideal yang dideskripsikan pada Gambar 3 masih memiliki beberapa tantangan, antara lain:

- Desain kebijakan DMO berimplikasi pada ketersediaan Minyakita di pasar dalam negeri yang menyesuaikan kinerja ekspor Crude Palm Oil (CPO) dan produk turunannya. Berdasarkan analisis data volume ekspor dalam Perizinan Ekspor (PE) komoditas yang diatur pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 26 Tahun 2024 tentang Ketentuan Ekspor Produk Turunan Kelapa Sawit (Permendag 26/2024), terjadi penurunan tren volume ekspor sebesar 11,61% selama periode Juni 2022 - Mei 2025. Hal ini sejalan dengan realisasi penyaluran DMO yang cenderung menurun dengan tren 23,1% pada periode yang sama. Sementara itu, khusus untuk Minyakita terjadi tren penurunan penyaluran sebesar 0,39% selama periode September 2024 – Mei 2025 pasca berlakunya Permendag 18/2024, sejalan dengan penurunan PE sebesar 0,35% pada periode yang sama.
- Produksi Minyakita berasal dari produsen yang juga memproduksi minyak goreng sejenis yaitu minyak goreng kemasan sederhana, minyak goreng curah, dan/atau minyak goreng premium. Hal ini ditentukan oleh perkembangan produksi nasional yang disesuaikan dengan kapasitas masing-masing perusahaan. Berdasarkan data dari Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), produksi minyak sawit selama 5 (lima) tahun terakhir cenderung stagnan dengan tren 2%,

sementara pertumbuhan tren konsumsi domestik naik 9,1%. Stagnasi produksi disebabkan oleh rendahnya produktivitas tanaman kelapa sawit yang telah memasuki usia tua serta keterbatasan lahan untuk perluasan kebun.

- c. Penggunaan olahan CPO dalam 5 (lima) tahun terakhir didominasi untuk pangan dan biodiesel. Khusus untuk pangan, konsumsi CPO pada tahun 2024 mencapai 10,2 juta ton. Jika diasumsikan sebagai jumlah optimal sehingga mendekati jumlah produksi CPO untuk pangan domestik, maka produksi CPO untuk pangan berkontribusi sekitar 19% - 21% dari produksi total CPO yang mencapai 48,164 juta. Dengan demikian, produksi CPO per bulan mencapai 4,013 juta ton dimana sekitar 700 ribu ton dialokasikan untuk sektor pangan. Sementara konsumsi minyak goreng di sektor Rumah Tangga sebesar 3,025 juta ton atau sekitar 252 ribu ton per bulan.

Mengacu pada konsep *supply and demand*, penurunan pasokan akan mendorong kenaikan harga di tingkat konsumen. Selama periode September 2024 - Juni 2025, harga Minyakita sebagai instrumen intervensi masih 7% – 11% lebih tinggi dari ketentuan HET yang secara umum disebabkan oleh:

- a. *Market behavior* yang berpotensi mendorong *moral hazard*. Pasokan yang terbatas dapat mendorong pelaku usaha melakukan *rent seeking* untuk menjual Minyakita dengan harga yang tidak sesuai dengan ketentuan. Perilaku *Rent Seeking* dapat menjadi distorsi yang meningkatkan biaya produksi dan menciptakan inefisiensi sosial (Wong et al., 2021) (Wong et al., 2021) (Wong et al., 2021). Hal ini dideskripsikan dengan keberadaan layer distribusi yang lebih rendah setelah

distributor tingkat dua (D2) seperti agen atau pedagang besar (*wholesaler*) sehingga jalur distribusi menjadi lebih panjang.

- b. *Market behavior* yang timbul dari proses bisnis sebagai excess kebijakan. Sebagai ilustrasi, kebijakan DPO yang dalam periode tertentu menyebabkan harga jual CPO tidak menguntungkan pelaku usaha. Hal ini disikapi dengan strategi penjualan *bundling* oleh produsen. Misalnya, produsen menjual Minyakita kepada distributor disertai dengan penawaran produk lain seperti *margarine* atau minyak goreng merk lain yang diproduksi oleh produsen. Pembelian *bundling* lumrah dilakukan oleh distributor karena pertimbangan menjaga hubungan dagang. Namun pada sisi lain, jika produk *bundling* tidak dapat dijual secara bersamaan dengan Minyakita kepada mitra distribusi di layer berikutnya, maka beban keuangan akan ditanggung oleh distributor. Hal ini berpotensi menimbulkan *rent seeking* oleh distributor dengan menjual Minyakita di atas harga ketentuan.
- c. Terbatasnya pasokan akan berdampak pada biaya operasional distribusi per unit yang relatif tinggi, dimana pelaku usaha ada pertimbangan terkait *optimal lot size/ economic order quantity* (EOQ) terutama jika didistribusikan ke wilayah yang memiliki hambatan logistik. Hal ini umumnya akan berdampak pada harga Minyakita di wilayah tertentu yang tidak hanya berada di atas ketentuan namun juga lebih tinggi dibandingkan dengan harga eceran di wilayah lainnya.

Dalam hal evaluasi besaran target pasokan DMO dan HET, responden *stakeholder* (produsen dan pengemas, eksportir, distributor, pengecer, pengelola

pasar rakyat, dan pemerintah daerah) menyampaikan beberapa pertimbangan, antara lain:

- a. Penambahan target pasokan DMO untuk mencapai HET akan berimplikasi pada biaya investasi bagi produsen dalam hal peningkatan kapasitas. Sementara jika penambahan target DMO diperoleh dari pengalihan penggunaan CPO selain minyak goreng maka dikawatirkan akan berdampak pada sektor industri lainnya. Hal ini perlu dukungan analisis yang lebih komprehensif.
- b. Perubahan besaran HET yang disesuaikan dengan harga pasar berpotensi menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat terhadap harga Minyakita. Lebih lanjut, pelaku usaha dianggap masih dapat memanfaatkan dinamika harga CPO di pasar ekspor sebagai kompensasi penyaluran DMO, setidaknya dalam jangka pendek.
- c. Dengan demikian, ketentuan terkait target penyaluran DMO dan besaran HET dapat dipertimbangkan untuk tidak direvisi.

3.2 Analisis Opsi Kebijakan

Indikator yang menjadi acuan dalam penilaian Opsi kebijakan untuk mencapai tujuan ditentukan berdasarkan masukan dari *stakeholder* terkait yang terdiri dari Pemerintah Pusat (Ditjen PDN Kementerian Perdagangan), produsen dan pengemas, eksportir, distributor, pengecer, pengelola pasar rakyat, serta pemerintah di wilayah Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur.

Terdapat 7 (tujuh) indikator yang digunakan dalam analisis biaya manfaat secara kualitatif, antara lain: (i) Pencapaian HET; (ii) Pemerataan Distribusi; (iii) Pencapaian Target DMO; (iv) Pengawasan Distribusi; (v) Biaya Implementasi Kebijakan; (vi) Kemudahan Implementasi; dan (vii) Respon Pelaku Usaha.

Indikator 1: Pencapaian HET

Kemampuan tercapainya harga Minyakita sesuai HET cenderung dipengaruhi oleh tingkat kendali pemerintah terhadap rantai distribusi. Dalam kondisi **eksisting (Opsi 1)**, pencapaian HET relatif sulit dilakukan karena harga jual Minyakita cenderung mengikuti harga keekonomian di tingkat konsumen yang cenderung lebih tinggi dari HET. Pada opsi **distribusi proporsional melalui BUMN Pangang (Opsi 2)**, pencapaian HET cenderung lebih baik karena pemerintah dapat menyalurkan pasokan secara lebih presisi ke wilayah tertentu, terutama melalui kegiatan operasi pasar, meskipun sifatnya temporer. Sementara itu, pada opsi **distribusi penuh oleh BUMN Pangang (Opsi 3)**, pencapaian HET berpotensi paling tinggi karena jalur distribusi dapat dikendalikan secara langsung, sehingga memungkinkan penyesuaian cepat terhadap dinamika harga di lapangan. Demikian juga jika dilihat dari perspektif konsumen rumah tangga, peran BUMN secara langsung meningkatkan *consumer surplus* melalui harga yang lebih terjangkau.

Indikator 2: Pemerataan Distribusi

Dalam kondisi **eksisting (Opsi 1)**, distribusi minyak goreng rakyat masih terpusat di Pulau Jawa dan belum menjangkau secara optimal daerah dengan hambatan logistik tinggi, serta khususnya wilayah 3TP (terdepan, terluar, tertinggal dan perbatasan). **Distribusi proporsional melalui BUMN Pangang (Opsi 2)** dapat meningkatkan pemerataan karena BUMN dapat ditugaskan untuk wilayah tertentu yang selama ini tidak menarik bagi distributor swasta. Selanjutnya, bila **distribusi penuh oleh BUMN Pangang (Opsi 3)**, pemerataan distribusi diproyeksikan lebih optimal karena jaringan BUMN yang tersebar di seluruh provinsi dapat digunakan sebagai saluran logistik nasional. Dengan pendekatan ini, konsumen di

luar Jawa akan lebih mudah memperoleh akses terhadap produk Minyakita dengan harga sesuai HET.

Indikator 3: Pencapaian Target DMO

Pencapaian target DMO bergantung pada mekanisme insentif ekspor dan kepatuhan pelaku usaha. Pada opsi distribusi **proporsional melalui BUMN Pangan (Opsi 2)**, terdapat potensi penurunan pencapaian target volume DMO dengan kisaran 1–6% **dibandingkan kondisi eksisting (Opsi 1)**. Jika **distribusi sepenuhnya dilakukan oleh BUMN Pangan (Opsi 3)**, penurunan potensi pencapaian target bisa mencapai 15% **dibandingkan kondisi eksisting (Opsi 1)** karena sebagian produsen memperoleh faktor pengali tambahan melalui penugasan BUMN sehingga DMO yang disalurkan volumenya dapat lebih sedikit untuk volume ekspor yang sama sebagaimana hasil simulasi pada Tabel 1.

Tabel 1. Simulasi Keterkaitan Penyaluran DMO via BUMN dengan Pasokan DMO-MINYAKITA

Proporsi via BUMN	Volume Eksport (ton)	Koef Faktor Pengali (FP)		Perkiraaan DMO (ton)	Penurunan (%)
		Kombinasi Koef FP lainnya	FP BUMN		
Eksisting	2.004.266	9,54	1,02	206.686	
10% via BUMN	2.004.266	9,54	1,02	205.875	-0,39
20% via BUMN	2.004.266	9,54	1,04	201.916	-2,31
30% via BUMN	2.004.266	9,54	1,06	198.107	-4,15
40% via BUMN	2.004.266	9,54	1,08	194.438	-5,93
50% via BUMN	2.004.266	9,54	1,20	174.994	-15,33

Keterangan Tabel 1:

- Angka simulasi volume ekspor mengacu pada data PE Komoditas yang diatur dalam Permendag 26/2024 periode Juni 2025;
- Koef faktor pengali lainnya (kemasan, regional, BUMN) dihitung dari data sebaran distribusi Minyakita periode Januari-Juni 2025

Indikator 4: Pengawasan Distribusi

Objek pengawasan relatif kompleks dalam **kondisi eksisting (Opsi 1)**, karena melibatkan banyak pelaku, jaringan distributor berlapis, dan potensi moral hazard yang tinggi. Penerapan opsi **distribusi proporsional melalui BUMN Pangan (Opsi 2)** menyederhanakan objek pengawasan karena sebagian rantai distribusi

dikelola langsung oleh entitas negara yang akuntabel. Hal ini juga memberikan kepastian bagi pelaku usaha produsen karena sistem pengawasan menjadi lebih terpusat dan transparan. Pada opsi **distribusi penuh oleh BUMN Pangan (Opsi 3)**, pengawasan menjadi paling sederhana, sebab pemerintah hanya perlu memonitor satu jaringan distribusi terintegrasi.

Indikator 5: Biaya Implementasi Kebijakan

Dalam **kondisi eksisting (Opsi 1)**, biaya implementasi dan pengawasan relatif tinggi karena melibatkan banyak pelaku, sementara manfaat bagi konsumen (consumer surplus) masih rendah akibat belum tercapainya HET. Pada opsi **distribusi proporsional melalui BUMN Pangan (Opsi 2)**, biaya pengawasan menurun karena kompleksitas objek berkurang, dan masih memberikan fleksibilitas distribusi bagi pelaku usaha yang ingin menyalurkan Minyakita dengan jaringan distribusinya sendiri. Selain itu, BUMN memperoleh manfaat tambahan berupa penguatan bisnis dan diversifikasi produk. Namun, pada **opsi distribusi penuh oleh BUMN Pangan (Opsi 3)**, meskipun biaya monitoring pemerintah menjadi paling rendah, dibutuhkan dukungan pendanaan besar untuk memperkuat kapasitas operasional BUMN, termasuk investasi logistik dan gudang. Selain itu, beban fiskal tambahan muncul akibat skema pajak Wajib Pungut (WAPU) dan hilangnya peluang ekonomi bagi distributor swasta.

Indikator 6: Kemudahan Implementasi

Dari aspek kelembagaan dan kesiapan teknis, kebijakan **eksisting (Opsi 1)** merupakan opsi paling mudah diimplementasikan karena tidak memerlukan perubahan regulasi atau penyesuaian sistem. Namun, kelemahannya adalah kebijakan belum sinkron dengan keberadaan Kementerian Koordinator Bidang Pangan dan belum mengoptimalkan peran BUMN. Opsi **distribusi proporsional melalui BUMN Pangan**

(Opsi 2) masih memerlukan penyesuaian teknis, tetapi lebih mampu mengakomodir koordinasi antar-kementerian dan memperkuat tata kelola pangan nasional. Sebaliknya, opsi **distribusi penuh oleh BUMN Pangan (Opsi 3)** memerlukan regulasi baru (minimal Instruksi Presiden) dan waktu implementasi yang lebih panjang karena kompleksitas teknis dan perubahan sistem distribusi secara menyeluruh.

Indikator 7: Respon Pelaku Usaha

Dalam **kondisi eksisting (Opsi 1)**, pelaku usaha menunjukkan respons relatif positif karena mereka masih memiliki fleksibilitas penuh dalam menentukan saluran distribusi dan mempertahankan jaringan pasar yang telah terbentuk, sehingga tidak menimbulkan gangguan berarti terhadap operasi bisnis. Pada

distribusi Minyakita secara proporsional melalui BUMN Pangan (Opsi 2), respons tetap positif khususnya dari produsen berorientasi ekspor yang tidak memiliki jaringan distribusi domestik, sebab BUMN dapat menjadi mitra penyaluran yang memudahkan pemenuhan kewajiban DMO tanpa menambah beban logistik. Sebaliknya, pada **distribusi penuh oleh BUMN Pangan (Opsi 3)**, potensi resistensi cukup tinggi, terutama dari produsen besar yang telah memiliki jaringan distribusi sendiri serta dari distributor swasta yang selama ini berperan sebagai penyalur utama. Selain itu, ekspektasi pelaku usaha terhadap dukungan pembiayaan dari pemerintah (APBN) juga meningkat apabila distribusi dimonopoli oleh BUMN.

Tabel 2. Analisis Biaya dan Manfaat Opsi Kebijakan Distribusi Minyak Goreng Rakyat (MGR)

	Cost (Biaya)	Benefit (Manfaat)
Opsi 1	<p>[Stakeholder Pemerintah]</p> <ul style="list-style-type: none"> Potensi pencapaian HET relatif rendah Distribusi belum sepenuhnya merata, masih didominasi wilayah Jawa. Objek pengawasan lebih kompleks karena melibatkan banyak pelaku, saluran distribusi dan potensi <i>moral hazard</i> Biaya monitoring dan pengawasan relatif tinggi karena kompleksitas objek yang diawasi Belum mengakomodir keberadaan Kementerian Koordinator Bidang Pangan yang memiliki tugas dan fungsi untuk menyelenggarakan sinkronisasi dan koordinasi pelaksanaan urusan kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pangan. <p>[Stakeholder Konsumen RT]</p> <ul style="list-style-type: none"> Konsumen memperoleh harga yang cenderung sama dengan harga pasar minyak goreng. Konsumen di sebagian wilayah (misalnya luar Jawa, 3TP) tidak memiliki pilihan produk Minyakita karena tidak tersedia di pasar. Perolehan <i>consumer surplus</i> rendah karena belum optimalnya capaian HET <p>[Stakeholder Pelaku Usaha]</p> <ul style="list-style-type: none"> Berpotensi mempengaruhi kemudahan berusaha karena kompleksnya objek pengawasan. 	<p>[Stakeholder Pelaku Usaha]</p> <ul style="list-style-type: none"> Pelaku usaha produsen dan distribusi memiliki keleluasaan dalam penyaluran Minyakita yang berimplikasi terhadap pertimbangan <i>opportunity cost</i> terkait distribusi. Respons relatif positif karena pelaku usaha memiliki fleksibilitas dalam menentukan saluran distribusi dan mempertahankan jaringan pasar. <p>Seluruh Stakeholder</p> <ul style="list-style-type: none"> Tidak memerlukan penyesuaian waktu dan perubahan teknis terkait sistem distribusi sehingga seluruh <i>stakeholder</i> sudah menginternalisasi kebijakan.

	Cost (Biaya)	Benefit (Manfaat)
Opsi 2	<p>[Stakeholder Pemerintah]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dengan asumsi faktor pengali ekspor (1:4), optimasi pencapaian target DMO dapat lebih rendah dengan rentang 1% - 6%. • Memerlukan regulasi pendukung sebagai kepastian hukum bagi BUMN <p>[Stakeholder Pelaku Usaha]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skema Wajib Pungut (WAPU) Pajak pada BUMN (BULOG) berdampak pada tambahan beban finansial. <p>[Stakeholder Pelaku Usaha BUMN]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memerlukan biaya tambahan untuk penguatan kapasitas operasional dan logistik BUMN, khususnya dalam hal penugasan ke daerah dengan hambatan logistik. 	<p>[Stakeholder Pemerintah]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potensi pencapaian HET cenderung lebih terjaga (walaupun sifatnya temporer) karena pemerintah dapat mengarahkan distribusi lebih presisi. • Mempermudah pencapaian HET di beberapa wilayah melalui pelaksanaan program pasar murah atau operasi pasar khususnya di pasar pantauan. • Pemerataan distribusi relatif dapat lebih ditingkatkan, khususnya untuk penugasan distribusi wilayah tertentu. • Objek pengawasan relatif lebih sederhana dari Opsi 1 karena sebagian jalur distribusi melalui BUMN. • Biaya monitoring dan pengawasan relatif lebih rendah dibandingkan Opsi 1 karena berkurangnya kompleksitas objek yang diawasi. • Dapat mengakomodir keberadaan Kementerian Koordinator Bidang Pangan jika dilakukan perubahan kebijakan. <p>[Stakeholder Konsumen RT]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konsumen di wilayah tertentu dapat memperoleh harga yang relatif terjangkau sesuai HET. • Konsumen di wilayah tertentu, khususnya daerah 3TP memiliki pilihan produk Minyakita. • Potensi perolehan <i>consumer surplus</i> relatif lebih tinggi dibandingkan dengan Opsi 1, khususnya di daerah dengan hambatan logistik. <p>[Stakeholder Pelaku Usaha]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kemudahan berusaha dipersepsikan lebih baik oleh produsen karena berkurangnya kompleksitas objek pengawasan. • Pelaku Usaha produsen masih memiliki keleluasaan dalam penyaluran Minyakita ke mitra usaha yang berimplikasi terhadap pertimbangan <i>opportunity cost</i> terkait distribusi. • Sebagian pelaku usaha eksportir dapat lebih mudah memperoleh konversi Hak Ekspor. • Respon relatif positif bagi produsen dengan orientasi ekspor yang tidak memiliki jaringan distribusi dalam negeri. <p>[Stakeholder Pelaku Usaha BUMN]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memperluas bauran produk yang berimplikasi pada pengembangan bisnis.

	Cost (Biaya)	Benefit (Manfaat)
		<ul style="list-style-type: none"> • Memerlukan penyesuaian waktu dan perubahan teknis terkait sistem distribusi, namun tidak terlalu distortif. • Mengoptimalkan peran BUMN dalam pelaksanaan kebijakan distribusi pangan yang menjamin ketersediaan (<i>availability</i>), akses (<i>access</i>), pemanfaatan (<i>utilization</i>), dan stabilitas (<i>stability</i>).
Opsi 3	<p>[Stakeholder Pemerintah]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dengan asumsi faktor pengali ekspor (1:4), optimasi pencapaian target DMO dapat lebih rendah hingga 15%. • Memerlukan dukungan pendanaan, misalnya dengan skema Investasi Pemerintah melalui APBN dalam proses pengadaan Minyakita sehingga dapat didistribusikan sepenuhnya oleh BUMN. • Memerlukan regulasi pendukung (minimal setingkat Instruksi Presiden). • Ekspektasi pelaku usaha produsen terhadap dukungan anggaran pemerintah (APBN) jika distribusi di monopoli oleh BUMN. <p>[Stakeholder Pelaku Usaha]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hilangnya potensi usaha dari distributor (D1) karena adanya monopoli distribusi oleh BUMN. • Skema Wajib Pungut (WAPU) Pajak pada BUMN (BULOG) berdampak pada tambahan beban finansial. • Pelaku Usaha produsen tidak memiliki keleluasaan dalam penyaluran Minyakita yang berimplikasi terhadap pertimbangan <i>opportunity cost</i> terkait distribusi. • Potensi resistensi yang tinggi dari produsen yang sudah memiliki jaringan distribusi terintegrasi serta dari distributor swasta yang selama ini berperan sebagai D1. <p>[Stakeholder Pelaku Usaha BUMN]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memerlukan biaya tambahan untuk penguatan kapasitas operasional dan logistik BUMN. • Memerlukan penyesuaian waktu dan perubahan teknis terkait sistem distribusi yang cukup kompleks 	<p>[Stakeholder Pemerintah]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potensi pencapaian HET relatif tinggi karena jalur distribusi dapat dikendalikan secara penuh oleh BUMN. • Mempermudah pencapaian HET di lebih banyak wilayah melalui pelaksanaan program pasar murah atau operasi pasar dengan pasokan langsung dari BUMN. • Pemerataan distribusi dapat lebih optimal dengan memanfaatkan jaringan BUMN di setiap provinsi. • Objek pengawasan relatif lebih sederhana dari Opsi 1 karena jalur distribusi melalui BUMN. • Biaya monitoring dan pengawasan relatif lebih rendah dibandingkan Opsi 1 dan Opsi 2 karena berkurangnya kompleksitas objek yang diawasi. • Dapat mengakomodir keberadaan Kementerian Koordinator Bidang Pangan jika dilakukan perubahan kebijakan. <p>[Stakeholder Konsumen RT]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konsumen di lebih banyak wilayah dapat memperoleh harga yang relatif terjangkau sesuai HET. • Konsumen di lebih banyak wilayah memiliki pilihan produk Minyakita. • Potensi perolehan <i>consumer surplus</i> relatif lebih tinggi dibandingkan dengan Opsi 1 dan Opsi 2. <p>[Stakeholder Pelaku Usaha]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kemudahan berusaha dipersepsikan lebih baik oleh produsen karena berkurangnya kompleksitas objek pengawasan. • Seluruh pelaku usaha eksportir dapat lebih mudah memperoleh konversi Hak Ekspor. <p>[Stakeholder Pelaku Usaha BUMN]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memperluas bauran produk yang berimplikasi pada pengembangan bisnis. • Mengoptimalkan peran BUMN dalam pelaksanaan kebijakan distribusi pangan yang menjamin ketersediaan (<i>availability</i>),

	Cost (Biaya)	Benefit (Manfaat)
		akses (access), pemanfaatan (<i>utilization</i>), dan stabilitas (<i>stability</i>).

Berdasarkan hasil analisis biaya dan manfaat terhadap tiga opsi kebijakan penyaluran Minyakita, yaitu: (1) kondisi eksisting, (2) distribusi secara proporsional melalui BUMN Pangan, dan (3) distribusi sepenuhnya melalui BUMN Pangan, dapat disimpulkan bahwa Opsi 2, yaitu distribusi Minyakita secara proporsional melalui BUMN Pangan merupakan alternatif kebijakan paling optimal dan realistik untuk diterapkan dalam jangka menengah.

Opsi ini memberikan keseimbangan antara efektivitas pencapaian tujuan sosial (memastikan ketersediaan minyak goreng di dalam negeri dengan harga yang terjangkau) dan efisiensi ekonomi. Dari sisi pencapaian HET, keterlibatan BUMN sebagai saluran distribusi memperkuat kendali harga di pasar rakyat tanpa sepenuhnya menghilangkan fleksibilitas pelaku swasta. Dalam hal pemerataan distribusi juga meningkat, karena BUMN dapat difokuskan untuk menjangkau daerah yang kurang menarik bagi pelaku swasta, misalnya dikarenakan adanya pertimbangan hambatan dan biaya logistik. Walaupun pencapaian target DMO sedikit menurun secara agregat, pasokan untuk rumah tangga justru menjadi lebih tepat sasaran. Dari sisi pengawasan, opsi proporsional menyederhanakan objek pengendalian, meningkatkan akuntabilitas distribusi, dan mengurangi potensi kebocoran.

Secara ekonomi, opsi ini juga efisien dalam hal biaya implementasi, karena tidak memerlukan tambahan besar dari APBN untuk menopang operasional BUMN, dan tetap menjaga persaingan sehat di pasar domestik. Dari aspek kemudahan implementasi, skema proporsional tidak menuntut perubahan struktural besar dan dapat dijalankan dalam kerangka

regulasi yang ada dengan koordinasi lintas kementerian. Sementara dari respons pelaku usaha, opsi ini paling diterima karena memberikan kepastian pasar bagi produsen berorientasi ekspor, namun tetap mempertahankan ruang distribusi bagi pelaku usaha swasta yang sudah eksis.

4 | REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan dan hasil analisis biaya dan manfaat dapat disimpulkan bahwa penyaluran Minyakita secara proporsional melalui BUMN Pangan (Opsi 2) merupakan opsi kebijakan dengan manfaat yang relatif lebih besar dibandingkan dengan biaya yang diperlukan dibandingkan dengan kebijakan yang berlaku saat ini (Opsi 1) maupun penyaluran penuh oleh BUMN Pangan (Opsi 3). Lebih lanjut, mengingat perilaku pasar minyak goreng di tingkat pengecer/konsumen relatif sensitif terhadap harga, peran pemerintah untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga dapat dilakukan melalui regulasi yang mampu mendorong efisiensi transaksi perdagangan. Pendekatan ini cocok untuk dilakukan di sebagian daerah, termasuk di daerah 3TP dengan infrasutuktur distribusi terbatas.

Untuk mengimplementasikan opsi kebijakan yang telah dipilih, perlu dilakukan beberapa strategi sebagai berikut:

- a. Untuk kemudahan implementasi, beberapa hal yang diperlukan: (i) Revisi minor terhadap Pasal 16 Ayat (2) huruf b dan Pasal 24 Ayat (3) huruf b dengan mempertimbangkan Kementerian Koordinator Bidang Pangan; dan (ii) Dukungan non teknis kepada BUMN Pangan, misalnya dalam bentuk surat

- penugasan atau ketentuan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga memberikan dasar hukum yang jelas bagi BUMN dalam membangun kemitraan dengan produsen.
- b. Dengan masih berlakunya insentif berupa faktor pengali BUMN, penerapan Opsi 2 akan berdampak pada penurunan realisasi DMO secara proporsional terhadap volume ekspor. Untuk memitigasi hal tersebut, dapat diupayakan: (i) Meninjau kembali insentif faktor pengali BUMN Pangan namun tetap mempertahankan kemudahan perolehan konversi Hak Ekspor bagi pelaku usaha yang melibatkan BUMN seperti yang diatur dalam Permendag 18/2024 pasal 15 ayat 1; (ii) Memberikan dukungan promosi ekspor produk CPO dan turunannya ke pasar global yang berdampak pada peningkatan volume ekspor; (iii) Berkoordinasi dengan Kementerian dan Lembaga (K/L) yang relevan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas CPO nasional.
 - c. Terkait kewajiban Wajib Pungut (WAPU) PPN yang dikenakan kepada BUMN sehingga dapat menciptakan distorsi insentif dalam kemitraan dengan pelaku usaha, maka dapat diupayakan beberapa alternatif: (i) Berkoordinasi dengan K/L yang relevan terkait kemungkinan penggunaan anak perusahaan BUMN yang bukan WAPU atau mitra lain yang dapat dikonsolidasikan oleh BUMN; (ii) Berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan untuk kemungkinan pengembalian pajak (restitusi dipercepat) atau mekanisme pelaporan faktur pajak khusus bagi pelaku usaha dalam skema khusus DMO.
 - d. Untuk mendukung penguatan kapasitas operasional dan logistik BUMN, maka dapat dipertimbangkan upaya: (i) Berkoordinasi dengan K/L yang relevan untuk mendorong kemitraan BUMN dengan produsen dan/atau repacker dengan mekanisme *forward delivery* sehingga pasokan dapat terjadwal; (ii) Berkoordinasi dengan K/L yang relevan untuk mendorong penyaluran DMO oleh BUMN secara proporsional sesuai dengan kapasitas dan manfaat ekonomi perusahaan; (iii) Berkoordinasi dengan K/L yang relevan dan/atau Pemerintah Daerah terkait kemungkinan kompensasi marjin distribusi pada periode dan/atau wilayah tertentu.

Daftar Pustaka

- Analyst, T. O. (2025, October 6). *Cost Benefit Analysis*. Retrieved from oia.pmc.gov.au: <https://oia.pmc.gov.au/resources/guidance-assessing-impacts/cost-benefit-analysis>
- Arshad, F. M., Arifin, B., & Tey, Y. S. (2019). *Effectiveness of State Trading Enterprises in Achieving Food Security: Case Studies from BERNAS in Malaysia and BULOG in Indonesia*. Kuala Lumpur: IDEAS Policy Research Berhad (IDEAS).
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2023). Ringkasan Eksekutif Pengeluaran dan Konsumsi Penduduk Indonesia.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2025). Distribusi Persentase Produk Domestik Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (persen), 2024.
- Hidayatno, A., Setiawan, A. D., Subroto, A., Saheruddin, H., Wardono, S., Romijn, H., . . . Zafira, Z. (2025). Exploring the food-versus-fuel debate in Indonesia's palm oil industry toward sustainability: A model-based

policymaking approach. *Energy Nexus* 19,
<https://doi.org/10.1016/j.nexus.2025.100511>

Lestari, D., & Oktavilia, S. (2020). Analysis of Palm Oil Price in Southeast Asia. *AEBI Economic and Finance Review (AEFR) Volume 5, No 02*, 63-78.

Lestari, D., & Oktavilia, S. (Vol. 5 No. 2 (2020): December). Analysis of Palm Oil Price in SouthEast Asia. *AEBI Economic and Finance Review (AEFR)*, 63-78.

Suprianti, A. (2008). The Relations Between International CPO Prices and Domestic Palm Oil Prices: A Causality Approach. *Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 13 No.3*, 243-254.

Syaripuddin, M., Shintia, N., Mutammimah, H., Amelia, R., & Faradisa, N. A. (2025). Evaluation of Domestic Market Obligation (DMO) Implementation on Cooking Oil Export Performance. *SSRG International Journal of Economics and Management Studies Volume 12 Issue 3*, 1-8.

Wong, Z. W. V., Chen, F., & Yiew, T. H. (2021). Effects of rent-seeking on economic growth in low-income economies. *Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan*, 24(2), 205–220.
<https://doi.org/10.21098/BEMP.V24I2.1386>.

