POLICY BRIEF

Strategi Lembaga Pengawas (Hisbah) dalam Menjamin Ketersediaan Bahan Pokok dan Penting Menuju Pasar yang Berkeadilan di Indonesia

Oleh: Isnaini Harahap & Rizqa Amelia, 2024

Ringkasan Eksekutif

Kelangkaan dan gejolak harga Bahan Pokok dan Penting (BAPOKTING) seperti minyak goreng, beras, cabai rawit, dan gas elpiji 3 kg terus berulang di Indonesia dan membebani masyarakat, terutama kelompok berpenghasilan menengah ke bawah. Penelitian ini menemukan bahwa akar masalahnya bukan hanya faktor pasar global seperti harga CPO, kebijakan ekspor negara produsen beras, maupun cuaca El Nino, tetapi juga kelemahan struktural pengawasan seperti kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang hanya efektif jangka pendek, bantuan tunai yang salah sasaran, serta tumpang tindih kewenangan antar-lembaga pengawas. Brief ini merangkum temuan kunci dan menyusun rekomendasi kebijakan bagi pemerintah pusat dan daerah, khususnya Kementerian Perdagangan, Badan Pangan Nasional (Bapanas), KPPU, dan pemerintah daerah.

A. Konteks Masalah

- Harga minyak goreng curah naik dari Rp15.550/kg (Okt 2021) menjadi Rp18.550/kg (Jan 2022); harga kemasan sempat naik hampir 50% mendekati Rp50.000/2 liter.
- Kelangkaan minyak goreng menyebabkan kerugian masyarakat diperkirakan mencapai Rp3,38 triliun (IDEAS, 2022), memicu *panic buying*, dan mengganggu keberlangsungan UMKM (pedagang gorengan, kerupuk, dll).
- Harga beras terus meningkat sepanjang 2023, dari rata-rata Rp11.345/kg (Januari, kualitas premium) menjadi Rp12.900/kg (September), didorong oleh penghentian ekspor beras India, El Nino, dan turunnya produksi musim gadu.
- Harga cabai rawit merah nasional mencapai rata-rata Rp70.800/kg pada November 2023, bahkan menembus Rp150.000/kg di Maluku Tenggara. Hal ini menunjukkan kesenjangan harga antarwilayah yang sangat lebar (dibandingkan Rp20.000/kg di NTT).

- Harga gas elpiji 3 kg bersubsidi kerap dijual jauh di atas HET di berbagai daerah (mis. Rp35.000–40.000/kg di Aceh, padahal HET Rp18.000/kg), sementara subsidi pemerintah per tabung mencapai sekitar Rp31.275.
- Praktik penimbunan dan penjualan di atas HET tercatat di sedikitnya delapan provinsi (Banten, Bengkulu, Jawa Barat, Jakarta Utara, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, Lampung, Sulawesi Selatan/Tengah).

B. Temuan Utama

1. Kebijakan HET efektif dalam jangka pendek, namun berisiko jangka panjang

Permendag (No. 1, 2, 3, 6, 8, 11, 12 Tahun 2022) tentang HET dan kewajiban DMO/DPO minyak goreng terbukti hanya meredam harga sesaat. Begitu HET dicabut, pasokan justru melimpah yang mengindikasikan bahwa penetapan harga administratif tanpa mempertimbangkan biaya distribusi dan ketersediaan bahan baku dapat memicu distorsi pasokan.

2. Bantuan Langsung Tunai (BLT) belum tepat sasaran

BLT Beras sebagai instrumen jaring pengaman sosial kerap gagal menjangkau kelompok sasaran karena data penerima yang tidak termutakhirkan (berbasis PPLS 2011), minimnya koordinasi pemerintah daerah, dan risiko penyimpangan penggunaan dana tunai. Nilai bantuan yang kecil juga dinilai tidak mendorong perbaikan produktivitas ekonomi penerima secara berkelanjutan.

3. Belum ada indikator dini yang digunakan secara sistematis

Indeks Perkembangan Harga (IPH) dan Harga Indeks Pangan (HIP) atas 10 komoditas strategis (beras, bawang merah/putih, cabai merah/rawit, daging sapi, daging ayam, telur, gula, minyak goreng) berpotensi menjadi alat deteksi dini spekulasi harga, namun pemanfaatannya untuk memicu investigasi KPPU/Satgas Pangan belum terintegrasi secara rutin.

4. Rantai distribusi panjang membuka ruang kartel

Rantai distribusi beras dari petani ke penggilingan kemudian ke pedagang besar kemudian agen/retailer sehingga sampai ke konsumen memberi ruang margin berlapis dan potensi persekongkolan harga (kartel), yang dilarang berdasarkan UU No. 5/1999. KPPU telah menemukan indikasi kartel pada komoditas seperti daging sapi.

5. Tumpang tindih kewenangan antar-lembaga pengawas

Indonesia menganut *multiple agency system* dalam pengawasan pangan, menyebabkan tumpang tindih tugas, misalnya antara:

- Bulog dan Badan Pangan Nasional (keduanya berperan dalam pengadaan-penyaluran pangan);
- Kementerian Kelautan-Perikanan, Perdagangan, dan Perindustrian dalam impor garam;
- UPT Perlindungan Konsumen dan Seksi Pengawasan Perdagangan Dalam Negeri Provinsi (mengawasi komoditas yang sama, membingungkan pelaku usaha).

Lembaga-lembaga yang berperan mirip *hisbah* (pengawas pasar dalam tradisi Islam) di Indonesia seperti KPPU, BPOM, YLKI, BPSK, Balai Pengawasan Tertib Niaga, dan DSN serta DPS, bekerja secara terpisah tanpa mekanisme koordinasi yang terpadu.

C. Tantangan Kebijakan

1. Instrumen kebijakan harga (HET) belum diimbangi penegakan hukum yang konsisten dan mempertimbangkan struktur biaya riil produsen sampai ke distributor.
2. Basis data penerima bantuan sosial pangan tidak akurat.
3. Indikator harga (IPH/HIP) tersedia tetapi belum menjadi dasar utama (pemicu otomatis) tindakan pengawasan.
4. Fragmentasi kelembagaan pengawasan menimbulkan inefisiensi, kebingungan pelaku usaha, dan celah pengawasan.
5. Kesenjangan harga antarwilayah (terutama kawasan timur Indonesia) mencerminkan lemahnya infrastruktur distribusi dan logistik.

D. Rekomendasi Kebijakan

No	Rekomendasi	Pihak Pelaksana
1	Menjadikan Indeks Perkembangan Harga (IPH) dan Harga Indeks Pangan (HIP) sebagai pemicu otomatis investigasi KPPU/Satgas Pangan ketika deviasi harga melampaui ambang batas tertentu, bukan sekadar alat pemantauan pasif.	Bapanas, KPPU, Satgas Pangan
2	Evaluasi kebijakan HET secara berkala dengan mempertimbangkan biaya distribusi riil dan ketersediaan bahan baku, disertai penegakan hukum tegas terhadap penimbunan dan penjualan di atas HET.	Kementerian Perdagangan, aparat penegak hukum

No	Rekomendasi	Pihak Pelaksana
3	Perbarui basis data penerima bantuan pangan (BLT/bansos) secara berkala dan verifikasi lintas-lembaga untuk memperbaiki ketepatan sasaran.	Kementerian Sosial, pemerintah daerah
4	Susun peta kewenangan tunggal (single authority mapping) antar-lembaga pengawas pangan (Bulog, Bapanas, KPPU, BPOM, dinas daerah) untuk menghilangkan tumpang tindih tugas, disertai forum koordinasi rutin.	Kemenko Perekonomian, Bapanas
5	Perpendek rantai distribusi komoditas strategis (khususnya beras) melalui penguatan akses petani ke pasar/penggilingan langsung, guna menekan margin berlapis yang berpotensi disalahgunakan untuk praktik kartel.	Kementerian Pertanian, Bulog
6	Perkuat kapasitas pengawasan daerah melalui pelatihan berkala bagi petugas pengawas pasar dan penguatan koordinasi dengan pemerintah pusat, terutama di wilayah dengan disparitas harga tinggi (mis. kawasan timur Indonesia).	Pemerintah daerah, Kementerian Perdagangan
7	Dorong keterlibatan sektor swasta dan masyarakat sipil (pengawasan sosial) sebagai pelengkap pengawasan formal, misalnya melalui kanal pengaduan yang terintegrasi.	Pemerintah daerah, YLKI

E. Penutup

Menjamin ketersediaan bahan pokok dengan harga terjangkau memerlukan pendekatan yang melampaui intervensi harga administratif semata. Diperlukan sinergi antar-lembaga pengawas, pemanfaatan indikator harga sebagai alat deteksi dini yang aktif, basis data bantuan sosial yang akurat, serta penguatan kapasitas pengawasan di tingkat daerah. Tanpa pembenahan struktural ini, kebijakan yang ada berisiko terus bersifat reaktif dan berulang menghadapi krisis serupa di masa depan.

F. Reference

Permendag No. 1 Tahun 2022: Mengatur penyediaan minyak goreng kemasan sederhana dengan pembiayaan BPDPKS (kemudian dicabut oleh Permendag No. 3/2022).

Permendag No. 2 Tahun 2022: Mengubah aturan ekspor untuk memperketat pengiriman CPO dan produk turunannya demi pasokan domestik.

Permendag No. 3 Tahun 2022: Mengatur program minyak goreng satu harga beserta mekanisme pembayaran rafaksi.

Permendag No. 6 Tahun 2022: Menetapkan Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk minyak goreng curah hingga premium (dicabut oleh Permendag No. 11/2022).

Permendag No. 8 Tahun 2022: Penyesuaian lanjutan terkait Persetujuan Ekspor (PE) komoditas minyak sawit.

Permendag No. 11 Tahun 2022: Memfokuskan aturan HET khusus pada minyak goreng curah.

Permendag No. 12 Tahun 2022: Memperketat kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) dan *Domestic Price Obligation* (DPO) bagi eksportir.