

Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Meningkatkan Daya Saing CPO Indonesia di Pasar Global Periode 2012 – 2016

Yuli Hidayati Priastuti¹

Denada Faraswacyen L. Gaol²

Abstract

This study aims to explain the Indonesian government policy in improving the competitiveness of Indonesian CPO in the Global Market Period 2012-2016. Explaining the Indonesian government policies related commodities in Global Market CPO. Palm oil in Indonesia is very extensive and is increasing every year, thus motivating Indonesian palm oil businessmen and the Government of Indonesia to sell or export CPO in Global Market in the State after the needs are met. The government has a way of how Indonesian CPO to remain superior to Negara Malaysia and Thailand which is the State's largest CPO producer in ASEAN countries after Indonesia.

Keywords: *crude palm oil, global markets, Indonesia*

Pendahuluan

Kelapa sawit merupakan salah satu jenis komoditas paling pesat mengalami perkembangan dibandingkan jenis komoditas hasil perkebunan lainnya di Indonesia. Industri perkebunan dan pengolahan kelapa sawit memiliki kontribusi besar bagi pendapatan negara yang diperoleh melalui perkebunan milik negara, swasta, dan perkebunan inti rakyat (PIR) seperti melalui penyerapan tenaga kerja maupun kontribusi ekonomi terhadap pertumbuhan penerimaan negara dari sektor non migas. Selain itu kelapa sawit yang selanjutnya diolah menjadi minyak sawit mentah (*crude palm oil/CPO*) dan turunannya juga merupakan komoditas penghasil devisa terbesar melalui ekspor non migas Indonesia seiring dengan kebutuhan pasar global akan *CPO* sebagai bahan baku industri, seperti industri makanan, obat-obatan, kosmetik, dan lain-lain.

Kementerian Pertanian menggambarkan bahwa pada tahun 2011, total produksi minyak sawit dunia sebesar 50.894 ribu ton. Jumlah tersebut disumbang oleh Indonesia sebesar 40,27% atau 23.900 ribu ton dari total produksi minyak sawit dunia.

¹ Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Budi Luhur. Email: yulihidayatipriastuti@yahoo.com.

² Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Budi Luhur.

Negara Produsen	Produksi 2011 (%)	Rata-Rata Pertumbuhan (%)	Total Ekspor 1999 – 2014 (ton)
Indonesia	40.27	27,12	81.762.729.850
Malaysia	40.26	25,28	29.164.549.471
Thailand	2.78	25,12	4.154.126.886
Nigeria	2.03		
Columbia	1.80		

Sumber: Turnip, dkk, 2016: 189 (diolah peneliti)

Pertumbuhan volume ekspor kelapa sawit Indonesia dilakukan dalam bentuk produk minyak sawit yang diproses dan dijadikan bahan baku membuat minyak goreng, mentega, dan serat perasan buahnya dapat dijadikan partikel, pulp, dan makanan ternak. Pertumbuhan volume ekspor kelapa sawit pada tahun 1980 hingga tahun 2013 cenderung meningkat dengan pertumbuhan rata-rata mencapai 23,52% per tahun (Indonesia-Investments, 26 Juni 2017).



Gambar 1. Perkembangan Volume Ekspor Kelapa Sawit Indonesia pada tahun 1980 – 2013

Sumber: Kementerian Pertanian, 2014

Tahun 1980 total luas tanaman sebesar 998,72 ribu ha, dengan rata-rata laju pertumbuhan sebesar 7,99% (Indarti, 2014: 23). Sampai saat ini Indonesia menempati posisi sebagai negara produsen dan eksportir minyak sawit terbesar di dunia. Peningkatan permintaan dunia terhadap minyak sawit terus bertumbuh seiring dengan jumlah populasi dunia yang juga meningkat untuk mengkonsumsi produk dengan bahan olahan minyak sawit dan pertumbuhan industri yang membutuhkan bahan baku minyak nabati dalam jumlah besar. Dengan terbukanya peluang-peluang tersebut maka dapat berdampak positif bagi sektor industri perkebunan sawit di Indonesia. Namun di tengah upaya pemerintah dalam mengelola industri perkebunan sawit untuk dapat tetap menjadi penguasa di pasar global, industri perkebunan sawit juga menghadapi beberapa kendala baik yang berskala dari dalam negeri (internal) maupun luar negeri (eksternal). Beberapa hambatan tersebut dapat dirinci sebagai berikut: (1) Penurunan harga komoditas, hingga kuartal pertama pada tahun 2015, harga beberapa jenis komoditas kategori minyak nabati, termasuk minyak sawit mentah, masih relatif rendah. Pada April tahun 2015, harga rata-rata *CPO* di pasar global (CIF Rotterdam) berkisar 660 dollar AS atau mengalami penurunan melebihi 26% dibandingkan harga rata-rata *CPO* pada periode yang sama di tahun 2014. Penurunan harga ini disebabkan oleh pelemahan yang dialami ekonomi global sehingga belum mampu

mendongkrak peningkatan volume ekspor. Oleh karena itu, untuk mengatasi hambatan ini, Indonesia berupaya memperbaiki rantai harga dengan cara mengelola industri hilir yang berkelanjutan. (2) Hambatan kebijakan, para pelaku usaha industri kelapa sawit mengharapkan partisipasi pemerintah melalui regulasi-regulasi yang mendukung pengembangan industri kelapa sawit secara berkelanjutan, misalnya melalui implementasi kewajiban (*mandatory*) *biofuel*. Pelaku usaha dalam industri sawit juga mengharapkan adanya peninjauan ulang terhadap retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah yang cukup membebani pelaku usaha sawit. Demikian pula dengan hal-hal yang berkaitan dengan tata ruang wilayah, isu yang berkaitan dengan tanah ulayat dan hak masyarakat adat, tata kelola lingkungan seperti pengelolaan lahan gambut, instrumen ekonomi lingkungan, dan sertifikasi sawit berkelanjutan memerlukan kepastian hukum dan kebijakan yang jelas dari pemerintah. (3) Kampanye negatif yang semakin banyak bermunculan dari para aktivis LSM baik lokal maupun asing. Kampanye negatif ini mengangkat isu kesehatan, perusakan lingkungan, pelanggaran HAM yang dituduhkan pada industri sawit yang mempekerjakan perempuan dan anak, dan lain-lain. (4) pengenaan hambatan perdagangan yaitu hambatan tarif dan nontarif terhadap *CPO* asal Indonesia (Kementerian Pertanian, 2015).

Berdasarkan uraian tersebut, maka industri perkebunan sawit dalam negeri perlu mendapatkan dukungan penuh dan perlindungan dari semua pihak terkait terutama pemerintah sebagai regulator. Oleh karena itu dalam penelitian ini dirumuskan pertanyaan penelitian yaitu "Bagaimana kebijakan Pemerintah Indonesia dalam meningkatkan daya saing *Crude Palm Oil* di Pasar Global Periode 2012 – 2016?"

Pembahasan

Dalam rangka mencapai target proyek Biofuel/Bahan Bakar Nabati (BBN), Pemerintah Indonesia berencana akan mendorong investasi di sektor sawit. Secara keseluruhan pemerintah telah mencadangkan 24,4 juta ha lahan hingga 2010. Rencana perluasan lahan terdiri dari perkebunan 5 juta ha, revitalisasi perkebunan kelapa sawit 2 juta ha, rehabilitasi lahan 9 juta ha dan reformasi agraria 8 juta ha. Kebijakan pemerintah ini mendapat sambutan positif seperti terlihat dari minat investor yang cukup besar untuk ikut serta dalam proyek pengembangan BBN.

Di samping itu, pemerintah juga telah memasukkan industri kelapa sawit ke dalam sektor prioritas bersama industri lainnya seperti tekstil, kehutanan, sepatu, elektronika, kelautan, petrokimia. Hal ini tidak terlepas dari potensi dan peran strategis yang bisa dicapai oleh sektor ini dalam pembangunan nasional. Untuk menunjang pertumbuhan industri kelapa sawit pemerintah juga telah mengeluarkan kebijakan antara lain menghapus pengenaan PPN (10%) dalam pengolahan *Crude Palm Oil* atau *CPO* dan masuk dalam industri yang mendapat fasilitas insentif PPh (*tax allowance*) berdasarkan revisi Peraturan Pemerintah No. 148. Untuk mendorong industri hilir beberapa lembaga perlu menentukan harga industri yang menarik bagi investor. Oleh karena permintaan terhadap produk dari industri hilir jenis kelapa sawit yang terus meningkat maka perlu didorong pembentukan kawasan industri kelapa sawit yang baik agar dapat lebih meningkatkan daya saing.

Industri kelapa sawit mempunyai rantai bisnis yang cukup panjang dan saling terkait mencakup industri hulu ke hilir. Tahap awal dimulai dari penyiapan lahan, pembibitan, *supporting industry*, pengolahan di industri hulu sampai pada industri hilir. Kebijakan pengembangan sektor ini memerlukan koordinasi yang kuat antar-instansi terkait agar dapat mencapai hasil yang optimal bagi pembangunan ekonomi nasional. Oleh karena itu untuk mendukung hasil yang optimal tersebut dibutuhkan kebijakan yang lebih

tepat sasaran dan menyeluruh untuk mengatasi kendala dari hulu hingga hilir, yaitu mulai dari sektor perkebunan, manufaktur (pengolahan) dan perdagangan.

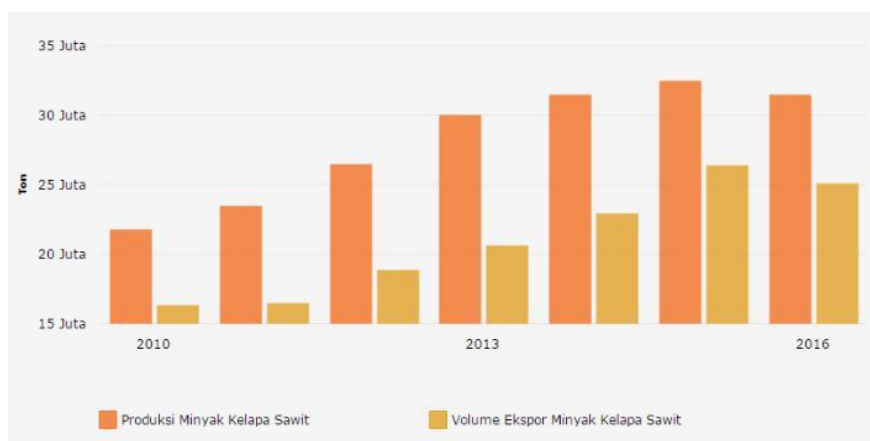
Selain hal perizinan, aspek lain yang perlu mendapat perhatian adalah penyediaan lahan atau status lahan untuk mengantisipasi keberlangsungan lingkungan agar tetap terjaga. Isu ini merupakan hal yang sangat penting karena industri kelapa sawit rawan terhadap isu lingkungan hidup. Dengan begitu perlu upaya peningkatan volume produksi perkebunan dengan cara mengembangkan riset pembibitan untuk menghasilkan biji sawit yang berkualitas. Saat ini, tingkat produktivitas perkebunan kelapa sawit Indonesia masih rendah yaitu sekitar 2 – 3 ton per ha, angka ini jauh di bawah Malaysia yang mampu menghasilkan 4 – 6 ton per ha. Rendahnya produktivitas ini disebabkan penelitian dan pembibitan yang dilakukan oleh sebagian besar pelaku industri sawit masih belum efisien sehingga perlu terus dikembangkan secara terintegrasi. Upaya peningkatan produktivitas juga dapat dilakukan dengan cara revitalisasi lahan perkebunan pada sebagian besar tanaman kelapa sawit yang sudah tergolong tua. Industri sawit juga memerlukan dukungan dari beberapa industri seperti: jasa instalasi, akses ke pelabuhan yang selama ini biasanya juga diurus oleh setiap produsen sehingga mengakibatkan biaya operasional yang meningkat dan tidak efisien. Masalah lain yang dihadapi oleh industri sawit adalah rendahnya nilai tambah produk. Hal ini disebabkan karena kemampuan yang terbatas hanya di sektor hulu, belum mampu menjangkau proses hingga hilir yaitu produk yang siap dimanfaatkan oleh konsumen. Oleh karena itu komoditas ekspor masih didominasi oleh bahan mentah yang memiliki nilai tambah yang rendah.

Perkembangan CPO di Pasar Global

Di tahun 2014, Indonesia dan Malaysia terlibat perang pajak ekspor untuk mendorong penjualan minyak sawit dari setiap negara. Demi mewujudkan perkembangan kelapa sawit yang lebih baik, Indonesia dan Malaysia bekerja sama untuk membentuk serta menjadi penggagas *The Council of Palm Oil Producing Countries (CPOPC)*. Pembentukan *CPOPC* pada September 2016 itu membahas perkembangan terakhir dan keberlanjutan organisasi *CPOPC* (Artanti, 2016) dan bertujuan untuk mengontrol harga minyak kelapa sawit.

Produksi dan Ekspor CPO Indonesia

Produksi minyak kelapa sawit Indonesia pada tahun 2016 turun 3% dari tahun sebelumnya yang hanya menghasilkan 31,5 juta ton (Katadata, 28 April 2017).



Gambar 2. Produksi dan Ekspor Minyak Kelapa Sawit (*CPO*) 2010 – 2016

Sumber: Kemenperin, 2016

Nilai RCA *CPO* Indonesia sebesar 66,12% yang artinya *CPO* Indonesia lebih tinggi di pasar internasional dibandingkan dengan Malaysia dan Thailand (Kemenperin). Ekspor *CPO* Indonesia lebih besar dari negara Malaysia dan Thailand karena lahan perkebunan kelapa sawit Indonesia yang sangat luas dan selalu meningkatkan hasil perkebunan kelapa sawit setiap tahunnya yang berkualitas tinggi karena perkebunan kelapa sawit di Indonesia berada di dataran tinggi dan iklim yang tropis sangat cocok untuk komoditas ini.

Tabel 1. Ekspor *CPO* Indonesia Tahun 2007 – 2014 ke Pasar Dunia

No.	Tahun	Jumlah (kg)	Nilai (US\$)
1.	2007	5.701.286.129	3.738.651.552
2.	2008	7.904.178.630	6.561.330.490
3.	2009	9.566.746.050	5.702.126.189
4.	2010	9.444.170.400	7.649.965.932
5.	2011	8.424.037.446	8.777.015.600
6.	2012	7.252.519.443	6.676.503.846
7.	2013	6.584.732.226	4.978.532.881
8.	2014	5.726.820.329	4.206.741.340

Sumber: Kemenperin dan BPS, diolah oleh peneliti, 2014

Data tersebut menunjukkan pada tahun 2014 nilai ekspor *CPO* Indonesia meningkat 11,2% dari tahun 2007. Dengan nilai ekspor minyak kelapa sawit yang besar menjadikan Indonesia sebagai sumber penghasil devisa yang utama serta dapat menjadikan industri ini sebagai kesempatan lapangan kerja bagi masyarakat Indonesia yang belum memiliki pekerjaan agar mendapatkan penghasilan.

Dengan mengamankan pasokan bahan baku untuk industri di dalam negeri dan mendukung industri dalam negeri untuk meningkatkan jumlah produksi lebih tinggi dari nilai eksportnya merupakan kebijakan pengenaan bea keluar untuk produk *CPO* yang mendorong perkembangan industri. Pemerintah juga memberlakukan kebijakan bea keluar terhadap *CPO* yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) dituangkan dalam PMK No 75/2012 yang berisi bahwa bea keluar *CPO* akan naik menjadi 22,5 % (Salam, dkk, 2014: 198). Dengan diterapkannya peraturan tersebut dapat dilihat kebijakan yang telah dibuat memberikan dampak positif atau tidak.

Kebijakan pengenaan pajak ekspor bagi produk *CPO* dan turunannya adalah kebijakan yang strategis demi mendukung percepatan pengembangan industri nasional. Salah satu pendorong diterbitkannya regulasi ini adalah untuk mengamankan ketersediaan bahan baku minyak sawit untuk industri di dalam negeri, mendorong peningkatan produksi yang memiliki nilai tambah daripada melakukan ekspor produk mentah untuk industri. Namun demikian dampak dari pengenaan kebijakan ini masih perlu dikaji lebih teliti yaitu pengenaan pajak ekspor memberikan dampak kesejahteraan kepada pelaku industri sawit ataukah sebaliknya akan menjadi beban dari sisi biaya ekspor yang bertambah dibayarkan oleh produsen atau eksportir sawit.

Dengan adanya kenaikan harga *CPO* di pasar internasional maka *trend* ini akan berdampak pada peningkatan ekspor dalam bentuk bahan baku juga. Maka hal ini dapat menyebabkan terjadinya kekurangan bahan baku *CPO* di dalam negeri. Masalah ini sudah diantisipasi dengan memberlakukan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 75/2012 tentang bea keluar *CPO* yang akan naik menjadi 22,5 % dengan acuan harga *CPO* di Rotterdam sebesar US\$ 1.250 per ton. Dengan penerapan kebijakan ini, maka dampak ekonomi yang muncul akan dikaji berdasarkan *cost and benefit* serta *net welfare*, berkaitan

dengan dampak kesejahteraan yang diterima oleh pelaku industri sawit dan kompensasi yang akan diterima dari dampak negatif yang muncul.

Pemberlakuan pajak ekspor *CPO* sebesar 0% - 2,5% juga mengacu pada harga minyak sawit di pasar internasional. Oleh karena itu Indonesia diharapkan memiliki mekanisme otomatis agar ketika harga *CPO* acuan pemerintah (berdasarkan harga Crude Palm Oil atau *CPO* lokal dan internasional) turun di bawah 750-dollar Amerika Serikat (AS) per metrik ton, maka dengan mengacu regulasi yang sudah diberlakukan secara otomatis pajak ekspor akan disesuaikan menjadi 0%. Pemberlakuan ini terjadi pada September 2013, maka Indonesia menerapkan pajak ekspor *CPO* 0% sejak Oktober 2014. Di lain sisi artinya Pemerintah Indonesia mengalami potensi kerugian dari berkurangnya pendapatan sektor penerimaan pajak ekspor yang sangat besar dari industri kelapa sawit. Dalam mengatasi kehilangan potensi penerimaan pajak ekspor banyak cara yang sudah dilakukan oleh pemerintah. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan memperkenalkan pungutan ekspor minyak sawit pada pertengahan tahun 2015. Pungutan sebesar 50 dollar Amerika Serikat (AS) per metrik ton ini ditujukan pada ekspor minyak sawit mentah (*CPO*) dan pungutan senilai 30 dollar AS per metrik ton ditetapkan untuk ekspor produk-produk minyak sawit olahan (turunan). Jenis pungutan ekspor minyak sawit ini dikenakan kepada para eksportir ketika harga *CPO* acuan pemerintah jatuh di bawah batasan 750 dollar AS per metrik ton (secara efektif memotong pajak ekspor minyak sawit menjadi 0%). Tujuan dari pengenaan pungutan baru ini adalah untuk mendanai program subsidi biodiesel pemerintah pada tahun 2014. Program ini juga mengatur tentang peningkatan persyaratan kandungan campuran minyak sawit dalam komposisi diesel dari 7,5% menjadi 10% dan menyarankan kepada teknologi pembangkit listrik untuk menggunakan campuran sebanyak 20%.

Kesimpulan

Kelapa sawit merupakan salah satu jenis komoditas paling cepat mengalami perkembangan dibandingkan jenis komoditas hasil perkebunan lainnya di Indonesia. Industri perkebunan dan pengolahan kelapa sawit memiliki peran sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia baik dalam penyerapan tenaga kerja maupun kontribusi ekonomi terhadap pertumbuhan penerimaan negara dari sektor non migas. Selain itu kelapa sawit yang selanjutnya diolah menjadi minyak sawit mentah (*crude palm oil/CPO*) dan turunannya juga merupakan komoditas penghasil devisa terbesar melalui ekspor non migas Indonesia seiring dengan kebutuhan pasar global akan *CPO* sebagai bahan baku industri, seperti industri makanan, obat-obatan, kosmetik, dan lain-lain.

Kontribusi nilai ekspor *CPO* terhadap perolehan devisa dari sektor nonmigas menandakan bahwa industri sawit memiliki nilai ekonomis yang cukup tinggi. Untuk itu diperlukan pengelolaan yang serius dari berbagai pihak agar dapat menjaga dan meningkatkan produktivitas, kualitas, dan daya saing *CPO* Indonesia di pasar global. Upaya peningkatan ketiga fokus ini harus didukung oleh pemerintah sebagai pembuat regulasi yang berpihak kepada kemajuan industri sawit dalam negeri.

Upaya Pemerintah Indonesia dalam mendukung kemajuan industri sawit adalah melalui kebijakan yang berpihak pada produsen dan eksportir dalam negeri mulai pengembangan dari sektor hulu hingga hilir. Beberapa kebijakan tersebut seperti mengeluarkan kebijakan yang mengoptimalkan lahan perkebunan dan pengembangan aneka produk, memajukan industri pengolahan sehingga memiliki nilai tambah karena menghasilkan produk turunan yang lebih variatif, dan pengenaan bea keluar yang disesuaikan dengan kondisi harga *CPO* di pasar global dengan tetap menjaga penerimaan negara dari sektor pajak ekspor tanpa membebani eksportir sawit.

Referensi

- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Penerbit PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Imawan, Riswandha (Juli 2002). *Peningkatan Daya Saing: Pendekatan Paradigmatik-Politis*.
- Indarti, Diah. (2014). "Komoditi Kelapa Sawit." *Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Sekretariat Jenderal. Kementerian Pertanian*.
- Indonesia-Investments*. (26 Juni 2017). "Minyak Kelapa Sawit." <https://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/minyak-sawit/item166> Diakses pada tanggal 04 Maret 2017
- Indonesia-Investments*. "Kelapa Sawit." <http://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/minyak-sawit/item166> diakses pada 6 Maret 2017
- Katadata*. (28 April 2017). "Berapa Produksi dan Ekspor Minyak Sawit Indonesia." <http://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/04/28/berapa-produksi-dan-ekspor-minyak-sawit-indonesia> diakses pada tanggal 30 Mei 2017
- Kementerian Perindustrian. "Prospek dan Permasalahan Industri Sawit." <http://kemenperin.go.id/artikel/494/Prospek-Dan-Permasalahan-Industri-Sawit> diakses pada 1 Juni 2017
- Kementerian Pertanian. (2015). "Empat Tantangan Industri Kelapa Sawit hingga 2018." Kementerian Pertanian Republik Indonesia diakses pada 1 Juni 2017
- Kementerian Pertanian. (2015). "Rencana Strategis Kementerian Pertanian tahun 2015-2019."
- Mahatama, Erizal, Aziza R Salam & Bagas Haryotejo. (2014). "Dampak Kebijakan Bea Keluar CPO terhadap Industri CPO dan Turunannya." *Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan*.
- Palmoil.co.id*. (5 Agustus 2016). "Minyak Kelapa Sawit." <http://www.palmoil.co.id/articles/minyak-kelapa-sawit> diakses 5 Maret 2017
- Plano, J.C, & Otton, R. 1999. *Kamus Hubungan Internasional*. Bandung: Abardin
- Pusat Data dan Informasi Pertanian. (2014). "Komoditi Kelapa Sawit." *Outlook. Kementerian Pertanian*.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Perdagangan Luar Negeri. (2010). "Kajian Kelayakan Pembentukan FTA Indonesia – Mesir." *Kementerian Perdagangan*.
- Salam, Aziza R, dkk. (2014), *Dampak Kebijakan Bea Keluar CPO terhadap Industri CPO dan Turunannya*, Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan
- Suryana, Dr. Ir. Achmad. (2005). "Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Kelapa Sawit." Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Kementerian Pertanian.
- Turnip, Sry March Lely, dkk. (2016). "Analisis Daya Saing *Crude Palm Oil (CPO)* Indonesia di Pasar Internasional. *Jurnal Administrasi Bisnis*, Vol. 39, No. 1, hal. 185-194.
- Yeremias T, Keban. (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Penerbit Gaya Media, Yogyakarta.