



**DAMPAK KEBIJAKAN BEA KELUAR CPO TERHADAP INDUSTRI  
CPO DAN TURUNANNYA<sup>1</sup>**

***IMPACT OF CPO EXPORT TAX POLICY ON CPO INDUSTRIES AND  
DERIVATIVE***

**Aziza R Salam, Bagas Haryotejo, Erizal Mahatama, Leo Mualdy C S dan  
Umar Fakhruhin**

Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan  
Jl. Ridwan Rais No. 5, Jakarta Pusat  
e-mail: zizasalam@gmail.com, aziza@kemendag.go.id

***Abstract***

*Imposition of export duty policy for CPO and its derivative products is an important policy. Imposition of export duty policy for CPO and its derivative products is an important policy of promoting the growth of national industry. This policy will affect the upstream and downstream sides. This study examines the impact of the policy imposition of export duty CPO products and derivatives which can provide a more positive welfare impact, than has been achieved so far, furthermore determined the appropriate policies to be applied to compensate the aggrieved stakeholders, to determine the distribution of surplus between producers and consumers. The applied method is the analysis of the economic impact, which is cost and benefit using a simulation. Based on simulation results, manufacturers have lost the opportunity to obtain a windfall gain, while the government gained revenue from export duties due to reduced smuggling. In order to award compensation to the manufacturer, the facility / amenity that is returned including the improvement of transport infrastructure (roads and ports), research and development (R & D), promotion and advocacy abroad, human resource development, especially farmers through training, meeting the needs of farmers (seeds, fertilizers and land titling) in order to revitalize oil palm plantations, and facilities / other relevant ease.*

***Keywords :*** *impact policy, export tax, CPO*

**Abstrak**

Kebijakan pengenaan bea keluar untuk produk CPO dan turunannya merupakan kebijakan yang penting dalam mendorong pengembangan industri nasional. Kebijakan ini akan mempengaruhi sisi hulu dan hilir. Kajian ini bertujuan melihat dampak kebijakan pengenaan bea keluar produk CPO dan

---

<sup>1</sup> Naskah diterima pada 2 Desember 2013, Revisi pertama pada 4 Juli 2014, Revisi kedua pada 17 September 2014, disetujui terbit pada 19 September 2014



turunannya dapat memberikan dampak kesejahteraan yang lebih positif dari yang telah dicapai saat ini. Selain itu, ingin melihat kebijakan apa yang perlu diterapkan untuk mengkompensasi pemangku kepentingan yang dirugikan oleh kebijakan ini, serta *net welfare*- untuk mengetahui distribusi surplus antara produsen dan konsumen. Metode yang digunakan adalah analisis dampak ekonomi yaitu cost and benefit dengan simulasi. Berdasarkan hasil simulasi, produsen mengalami kehilangan kesempatan memperoleh windfall gain secara maksimal, sedangkan pemerintah memperoleh pendapatan dari bea keluar akibat berkurangnya smuggling. Dalam rangka pemberian kompensasi bagi produsen, maka fasilitas/kemudahan yang dikembalikan diantaranya adalah perbaikan infrastruktur transportasi (jalan dan pelabuhan), penelitian dan pengembangan (R & D), promosi dan advokasi di luar negeri, pengembangan sumber daya manusia, khususnya petani melalui pelatihan, pemenuhan kebutuhan petani (bibit, pupuk dan sertifikasi lahan) dalam rangka revitalisasi kebun kelapa sawit, dan fasilitas/kemudahan lain yang relevan.

**Kata kunci :** dampak kebijakan, bea keluar, CPO

## A. PENDAHULUAN

### Latar Belakang

*Crude Palm Oil (CPO)* merupakan salah satu komoditi yang berpotensi meningkatkan perolehan nilai tambah domestik, seiring dengan semakin berkembangnya produksi minyak sawit sebagai bahan baku, industri berbasis kelapa sawit masih memegang peranan penting, khususnya sebagai penyedia lapangan kerja, sumber pendapatan dan devisa negara.

Pada tahun 2013, luas areal perkebunan kelapa sawit diperkirakan mencapai 5,59 juta ha (BPS, Juni 2014). Luas areal tersebut berasal dari Perkebunan Besar Negara (PBN) Perkebunan Besar Swasta (PBS) dan Perkebunan Rakyat (PR) (Direktorat Jenderal Perkebunan, 2008). Dari areal tersebut, perkebunan kelapa sawit mampu menyediakan kesempatan kerja dan pendapatan kepada lebih dari 3 juta tenaga kerja petani. Jumlah serapan tenaga kerja akan lebih banyak apabila tenaga kerja yang bekerja di industri hilir dan industri terkait

diperhitungkan. Pada tahun 2010 ini, devisa negara dari ekspor minyak sawit (CPO) saja, di luar produk turunan CPO dan hasil samping, diperkirakan tidak kurang dari US\$ 9 juta dari sekitar 18 juta ton CPO yang diekspor (Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Kementan, 2007). Industri berbasis kelapa sawit juga menjadi salah satu sumber perekonomian wilayah yang penting di Jawa dan di luar pulau Jawa, terutama Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi.

Tingginya ekspor komoditi primer (CPO) mengakibatkan sebagian besar nilai tambah produk turunan CPO dinikmati oleh negara-negara pengimpor CPO Indonesia. Dalam konteks pembangunan, hal ini menunjukkan bahwa Indonesia masih mewarisi sejarah sebagai pasar bahan baku bagi industri hilir perkebunan yang diusahakan di negara-negara maju. Minyak sawit (CPO) yang merupakan salah satu komoditas ekspor unggulan dalam perekonomian Indonesia diperkirakan akan terus mengalami “perkembangan” seiring



dengan meningkatnya harga CPO di pasar internasional hingga mencapai rata-rata +/- USD 1.144/ton. Dengan posisi Indonesia sebagai salah satu negara pengekspor besar (*a big country exporter*), maka perubahan kebijakan ekspor oleh Indonesia akan mempengaruhi situasi pasar internasional. Menyadari masih adanya kemungkinan naiknya harga CPO di pasar internasional hingga di atas US\$ 1.200/ton (harga CPO di Rotterdam sebagai rujukan), pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan pengendalian ekspor CPO melalui Peraturan Menteri Keuangan No.67/PMK.011/2010 yang diubah dengan PMK No. 128/PMK.011/2011 pada tanggal 11 Agustus 2011 dan terakhir dirubah melalui PMK No 75/2012 yang berisi bea keluar (BK) CPO akan naik menjadi 22,5 % manakala harga CPO di Rotterdam mencapai masing-masing US\$ 1.250 per ton (Kementerian Keuangan, 2012).

Kebijakan pengenaan bea keluar untuk produk CPO dan turunannya merupakan kebijakan yang penting dalam mendorong pengembangan industri nasional. Salah satu alasan diterbitkannya kebijakan ini adalah menjaga ketersediaan bahan baku bagi industri di dalam negeri dan mendorong industri dalam negeri lebih meningkatkan produksi dengan nilai tambah lebih tinggi daripada melakukan eksportasi produk mentah untuk industri.

Namun demikian, apakah kebijakan pengenaan bea keluar ini akan dapat memberikan dampak kesejahteraan yang lebih positif atau justru menurunkan tingkat kesejahteraan yang saat ini sudah

dicapai oleh sektor kelapa sawit dan kebijakan apa yang perlu diberlakukan guna mengkompensasi pihak yang dirugikan.

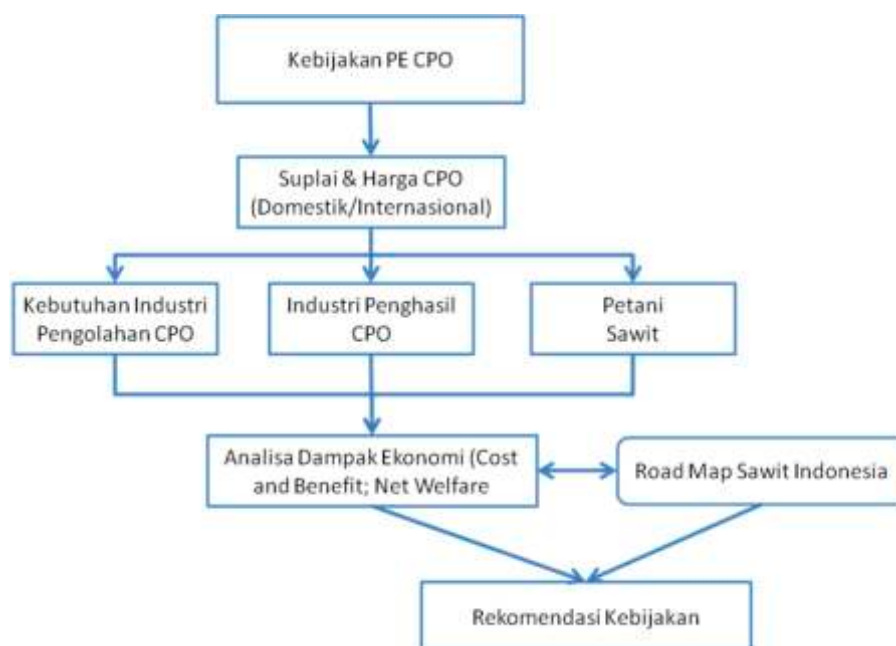
### **Kerangka Pemikiran**

Semakin meningkatnya harga CPO di pasar internasional mengakibatkan adanya kecenderungan ekspor CPO dalam bentuk bahan baku. Hal ini menyebabkan terjadinya kekurangan bahan baku CPO didalam negeri. Untuk mengantisipasi kurangnya bahan baku CPO di dalam negeri dan untuk meningkatkan nilai tambah ekspor, pemerintah menerapkan kebijakan bea keluar terhadap CPO melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) dimana yang terakhir adalah melalui PMK No 75/2012 yang berisi bea keluar CPO akan naik menjadi 22,5 % manakala harga CPO di Rotterdam mencapai masing-masing US\$ 1.250 per ton.

Kebijakan yang diterapkan ini, akan ditinjau dampak ekonominya yaitu *cost and benefit serta net welfare*, apakah kebijakan yang telah ada saat ini dapat memberikan dampak kesejahteraan yang lebih positif daripada yang telah dicapai saat ini dan kebijakan apa yang perlu diterapkan untuk mengkompensasi pemangku kepentingan yang dirugikan dengan adanya kebijakan ini.

### **B. KERANGKATEORI**

Kebijakan publik menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Howlett dan Ramesh (Maryati, 2013) adalah suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik tertentu (*a projected of goals, values, and practices*). Senada dengan definisi ini,



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Maryati (2013: 150) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”. Dari dua definisi di atas terlihat bahwa kebijakan publik memiliki kata kunci “tujuan”, “nilai-nilai”, dan “praktik”. Menurut Thomas R. Dye dalam Maryati (2013:150), kebijakan publik merupakan “segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah”.

Bea keluar merupakan pungutan negara berdasarkan Undang-Undang Kepabeanan yang dikenakan terhadap barang ekspor. Sampai saat ini terdapat lima jenis barang yang dikenakan bea keluar, yaitu Kelapa sawit, CPO dan produk turunannya; Kulit; Biji kakao; Kayu; dan Produk Mineral Hasil

Pengolahan.

Bea keluar di Indonesia diatur secara jelas pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 75/PMK.011/2012 yang telah diubah dua kali dengan PMK-128/PMK.011/2013 dan PMK-6/PMK.011/2014. Secara umum bea keluar dihitung menggunakan tarif advalorem yang berarti ada tarif dalam bentuk persentase yang ditetapkan pemerintah. Adapun rumusnya adalah sebagai berikut:

$$\text{Bea Keluar} = \text{Tarif Bea Keluar (\%)} \times \text{Jumlah Satuan Barang} \times \text{Harga Ekspor per Satuan Barang} \times \text{Nilai Tukar Mata Uang}$$

Mengenai tarif bea keluar dan satuan barang disebutkan dalam bentuk



tarif (%) per HS sesuai barang ekspor masing-masing. Aturan bea keluar adalah elemen tarif dan harga ekspor bisa berubah setiap bulannya tergantung keputusan Menteri Keuangan yang ditebitkan secara periodik di awal bulan. Hal ini karena kebijakan penetapan tarif dan harga ekspor mengacu pada peraturan Menteri Perdagangan yang mengikuti harga referensi di pasar internasional. Dimana secara teoritis dapat dijelaskan bahwa ekspor suatu barang di pengaruhi oleh suatu penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*). Dalam teori perdagangan internasional disebut bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi ekspor dapat dilihat dari sisi permintaan dan penawaran (Krugman dan Obstfeld, 2000) dari sisi permintaan ekspor di pengaruhi oleh harga ekspor, nilai tukar rill, pendapatan dunia dan kebijakan devaluasi. Sedangkan dari sisi penawaran, ekspor di pengaruhi oleh harga ekspor, harga domestik, nilai tukar rill, kapasitas produksi yang bisa di produksi melalui investasi, impor bahan baku dan kebijakan deregulasi. Dalam hal adanya kekurangan *supply* di dalam suatu Negara, kebijakan suatu pemerintah yang dapat diambil adalah dengan pengenaan suatu beban/ bea untuk setiap besaran kuantiti barang/komoditi yang akan diekspor. Pengenaan tersebut dapat berdampak langsung kepada turunnya ekspor suatu komoditi.

Analisis keseimbangan parsial digunakan untuk mengetahui distribusi surplus antara produsen dan konsumen. Kebijakan BK mengubah alokasi surplus dalam perekonomian dan memunculkan *dead weight social loss* (DSL). Input variabel dalam ilustrasi di

atas bergerak ke penggunaan lain yang lebih kompetitif, tetapi input tetap dalam sektor CPO memberikan hasil yang lebih rendah dibandingkan tanpa BK. Penurunan ini merupakan kehilangan surplus yang harus ditanggung produsen.

Bagaimana kehilangan surplus ini terdistribusi dalam perekonomian di atas. Nilai sebesar A menjadi peningkatan surplus bagi konsumen domestik karena adanya penurunan harga dari  $p_1$  ke  $p_2$ , Nilai sebesar  $C + D$  diambil sebagai penerimaan pungutan ekspor bagi pemerintah dari volume ekspor  $X_2X_3$ .

Nilai sebesar B dan D adalah kehilangan bersih yang harus ditanggung. Nilai D mewakili kehilangan bersih karena sejumlah  $X_3$   $X_4$  unit yang dapat dijual pada harga  $p_2$  tidak diproduksi lagi setelah adanya PE. Input variabel yang dibebaskan bergerak ke aktivitas yang lebih kompetitif lain. Nilai B adalah kehilangan surplus bagi produsen karena sejumlah  $X_1X_2$  unit diproduksi untuk dijual dengan harga  $p_2$ , bukan  $p_1$ . Nilai B merupakan kehilangan surplus bersih setelah mempertimbangkan peningkatan surplus bagi konsumen.

Dalam keseimbangan parsial, nilai B dan D merupakan kehilangan surplus bersih karena perlindungan kepada konsumen dari harga CPO internasional yang tinggi dan dalam rangka menghasilkan pendapatan bagi pemerintah dari pungutan. Dampak penerapan BK secara matematis dapat dijelaskan sebagai berikut :

Kehilangan surplus bagi produsen  
=  $-(A+B+C+D)$   
Peningkatan surplus bagi konsumen

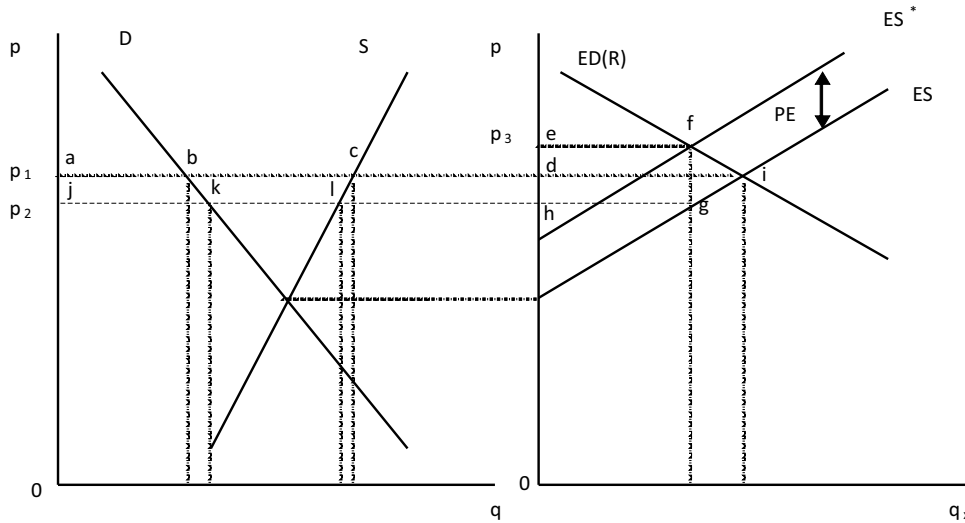


domestik = + A  
 Penerimaan pungutan pemerintah  
 = + C  
 Deadweight social loss = - (B + D)

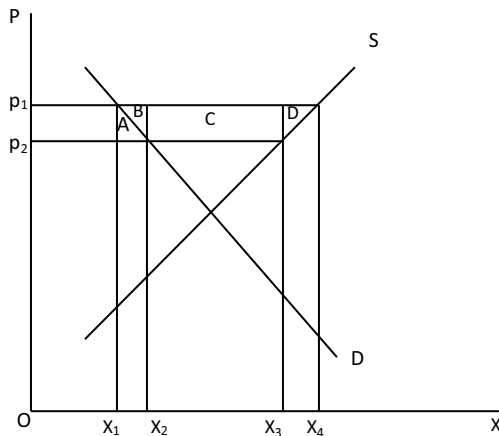
Ukuran dari peningkatan surplus (*consumer gain*) atau kehilangan surplus (*producer loss*) dari penerapan BK tergantung dari elastisitas permintaan dan penawaran domestik terhadap CPO Indonesia, disamping tingkat harga CPO. Dalam penelitian

ini, tingkat harga CPO dihitung berdasarkan pendekatan yang dilakukan oleh GAPKI dalam memperkirakan harga CPO ekspor dan domestik serta mengacu pada harga CPO di Rotterdam.

Berdasarkan hal tersebut, pungutan ekspor CPO dan distribusi *welfare* pungutan ekspor CPO dapat diilustrasikan secara grafis dalam Gambar 2 dan 3.



Gambar 2. Bea Keluar CPO



Gambar 3.  
 Distribusi Welfare  
 Bea keluar CPO



Persamaan matematis yang digunakan dalam penelitian Perhitungan Dampak BK CPO ini adalah sebagai berikut :

1. *Producers Losses* (PL = area A + B + C + D)  
$$PL = A * \{(X5 - X6)X3 + 0,5(X5 - X6)(X3 X4)\}$$
2. *Consumers' Gains* (CS = area A) =  
$$CS = A * 0,5 * (X5 - X6) \{X1 + X2\}$$
3. Penerimaan Bea Keluar CPO (Go = area C)  
$$TR = (X5 - X6)(X2 X3)$$
4. *Deadweight Social Losses* (DSL)  
$$DSL = A * 0,5 * (X5 - X6)(X2 X1 + X3 X4)$$

Nilai A merupakan koefisien bea keluar sesuai dengan yang tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan. Harga ekspor (X5) dan harga domestik (X6) akan disesuaikan dengan harga yang berlaku. Selisih produksi yang dipasarkan dengan dan tanpa pungutan ekspor (X3X4) dihitung dengan menggunakan konsep elastisitas supply, yaitu  $X3X4 = \epsilon_s (X5 - X6)(X3/X6)$ . Nilai elastisitas ( $\epsilon_s$ ) yang digunakan merupakan nilai elastisitas harga jangka pendek. Sedangkan target PL0, diperoleh dari  $A \times (X5 - X6) \times X3$  ditambah dengan  $A \times 0,5 \times (X5 - X6) \times (X3 X4)$ . Selisih konsumsi domestik dengan dan tanpa bea keluar (X2X1) dihitung dengan menggunakan konsep elastisitas permintaan CPO di pasar domestik, yaitu  $X2X1 = \epsilon_d (X5 - X6)(X1/X5)$ . Nilai elastisitas permintaan ( $\epsilon_d$ ) yang digunakan merupakan nilai elastisitas harga jangka pendek.

### Penelitian Sebelumnya

Kajian ataupun analisis yang berkaitan dengan CPO maupun pengenaan bea keluar, pernah dilakukan sebelumnya. Ermawati dan Saptia dalam tulisannya mengenai Kinerja Ekspor Minyak Kelapa Sawit menyatakan bahwa berdasarkan hasil analisis *Revealed Comparative Advantage* (RCA) menunjukkan bahwa kinerja ekspor CPO dan PKO Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan Malaysia dan Thailand, tetapi sama dengan Colombia. Sementara hasil dari analisis yang dilakukan berdasarkan analisis CMS, kinerja ekspor CPO dan PKO cenderung menurun dibandingkan dengan pertumbuhan ekspor seluruh produk dunia. Di samping itu, parameter dari efek komposisi produk, efek distribusi pasar maupun efek daya saing, masih banyak yang bernilai negatif. Beberapa hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah dalam meningkatkan daya saing dan kinerja ekspor baik CPO maupun PKO adalah kebijakan yang mendukung pengembangan ekspor CPO maupun PKO dengan mempertimbangkan daya saing hilirisasi industri sawit, peningkatan kualitas CPO dan PKO yang sesuai dengan standar negara yang menjadi tujuan ekspor. Dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 75/PMK.011/2012 sebagai upaya program hilirisasi industri kelapa sawit diduga menjadi salah satu penyebab turunnya daya saing ekspor CPO dan PKO. Namun di sisi lain dengan adanya penurunan ekspor tersebut diharapkan akan meningkatkan pasokan bahan baku CPO dan PKO dalam negeri, untuk diolah kembali sehingga dapat menghasilkan produk turunan CPO dan



PKO dengan nilai tambah yang lebih tinggi. Kedepannya diharapkan ekspor CPO dan PKO tidak hanya dalam bentuk bahan mentah yang seperti selama ini terjadi, tetapi lebih pada produk turunan dari CPO dan PKO.

Marks, Larson dan Pomeroy menyatakan dalam paper *Economic Effects of Taxes on Exports of Palm Oil Products* bahwa pemerintah Indonesia dalam upayanya untuk mengendalikan kenaikan harga komoditas tertentu telah mengeluarkan berbagai kebijakan. Minyak kelapa sawit adalah komoditas penting, baik sebagai komoditi ekspor dan konsumsi rumah tangga dalam bentuk minyak goreng. Dalam analisisnya, Marks et al, menganalisis berbagai kebijakan pajak ekspor minyak sawit yang dikeluarkan dari September 1994 sampai Juni 1997. Hasil analisis yang diperoleh bahwa pajak ekspor tidak mengurangi harga domestik dari produk kelapa sawit, dan pengaruhnya diperkirakan terjadi terhadap distribusi pendapatan di Indonesia, dimana dari hasil menunjukkan bahwa pajak ekspor mengurangi pendapatan pemerintah dan menurunkan keuntungan bagi perusahaan penyulingan minyak sawit.

Selanjutnya Intan Eka, Wisyastutiik, Rifin, Hartoyo dan Daryanto dalam penelitiannya mengenai Kebijakan Pungutan Ekspor Crude Palm Oil Kelapa Sawit : perkembangan dan Mekanisme Pungutannya menyatakan kenaikan pajak ekspor kelapa sawit dari 1,5 persen menjadi 5,5 persen pada periode 2004 - 2006 adalah disebabkan oleh kelangkaan minyak goreng di pasar; kenaikan harga minyak goreng di pasar domestik; dan kelangkaan ketersediaan minyak sawit mentah domestik. Pajak

ekspor kebijakan minyak sawit mentah telah lama menjadi kebijakan fiskal yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia sejak tahun 1994. Pajak ekspor sawit mentah minyak berfluktuasi, mengikuti permintaan minyak sawit mentah di pasar internasional. Terdapat pro dan kontra antara petani dan pemerintah dalam menentukan pajak ekspor minyak sawit mentah. Petani menginginkan besaran yang sangat rendah untuk pengenaan pajak ekspor, sementara di sisi pemerintah, ingin mendorong pajak ekspor pada tingkat tertinggi.

### C. METODOLOGI PENELITIAN

Kajian ini menggunakan analisis dampak ekonomi yaitu analisis keseimbangan parsial digunakan untuk mengetahui distribusi surplus antara produsen dan konsumen. Kebijakan bea keluar mengubah alokasi surplus dalam perekonomian dan memunculkan *dead weight social loss (DSL)*. Input variabel dalam ilustrasi di atas bergerak ke penggunaan lain yang lebih kompetitif, tetapi input tetap dalam sektor CPO memberikan hasil yang lebih rendah dibandingkan tanpa bea keluar. Penurunan ini merupakan kehilangan surplus yang harus ditanggung produsen. Bagaimana kehilangan surplus ini terdistribusi dalam perekonomian di atas. Nilai sebesar A menjadi peningkatan surplus bagi konsumen domestik karena adanya penurunan harga dari katakanlah  $p_1$  ke  $p_2$ , Nilai sebesar  $C+D$  diambil sebagai penerimaan pungutan ekspor bagi pemerintah dari volume ekspor  $X_2X_3$ . Nilai sebesar B dan D adalah kehilangan bersih yang harus ditanggung. Nilai D mewakili kehilangan bersih karena sejumlah  $X_3$



$X_4$  unit yang dapat dijual pada harga  $p_2$  tidak diproduksi lagi setelah adanya PE. Input variabel yang dibebaskan bergerak ke aktivitas yang lebih kompetitif lain. Nilai B adalah kehilangan surplus bagi produsen karena sejumlah  $X_1X_2$  unit diproduksi untuk dijual dengan harga  $p_2$ , bukan  $p_1$ . Nilai B merupakan kehilangan surplus bersih setelah mempertimbangkan peningkatan surplus bagi konsumen.

Dalam keseimbangan parsial, nilai B dan D merupakan kehilangan surplus bersih karena perlindungan kepada konsumen dari harga CPO internasional yang tinggi dan dalam rangka menghasilkan pendapatan bagi pemerintah dari pungutan. Dampak penerapan BK secara matematis dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Kehilangan surplus bagi produsen =  $-(A+B+C+D)$
- Peningkatan surplus bagi konsumen domestik =  $+A$
- Penerimaan pungutan pemerintah =  $+C$
- *Deadweight social loss* =  $-(B+D)$

Ukuran dari peningkatan surplus (*consumer gain*) atau kehilangan surplus (*producer loss*) dari penerapan bea keluar tergantung dari elastisitas permintaan dan penawaran domestik terhadap CPO Indonesia, disamping tingkat harga CPO. Dalam penelitian ini, tingkat harga CPO dihitung berdasarkan pendekatan yang dilakukan oleh GAPKI dalam memperkirakan harga CPO ekspor dan domestik serta mengacu pada harga CPO di Rotterdam.

Kebijakan bea keluar mengubah alokasi surplus dalam perekonomian dan memunculkan *dead weight social loss* (*DSL*). Input variabel dalam

ilustrasi di atas bergerak ke penggunaan lain yang lebih kompetitif, tetapi input tetap dalam sektor CPO memberikan hasil yang lebih rendah dibandingkan tanpa bea keluar. Penurunan ini merupakan kehilangan surplus yang harus ditanggung produsen.

Adapun data yang digunakan dalam analisis ini terdiri dari dua jenis yaitu data primer yaitu hasil wawancara dengan petani, produsen CPO, produsen produk turunan dari CPO, di Medan dan Pekanbaru, dan data sekunder yang diperoleh dari berbagai instansi, terbitan dan literatur yang relevan dengan topik penelitian yaitu yang terkait dengan data harga domestik dan internasional, data tarif dan data konsumsi.

#### D. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pada tahun 1968, luas areal yang baru 119 ribu ha menjadi 6,0 juta ha. Melalui berbagai upaya pengembangan, perkebunan kelapa sawit pada tahun 2010 telah mencapai 7,83 juta ha dan pada tahun 2015 diproyeksikan mencapai 9 juta ha. Pertumbuhan areal tersebut diikuti dengan perluasan penyebarannya, yang semula hanya ada pada 3 provinsi saja di Sumatera (dari 27 provinsi), tetapi saat ini telah tersebar di 19 provinsi di Indonesia (dari 33 provinsi). Sumatera masih memiliki areal terluas di Indonesia, yaitu mencapai 74,87 persen diikuti Kalimantan dan Sulawesi, masing-masing 21,35 persen dan 2,40 persen (Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, 2007).

Komposisi perusahaan kelapa sawit juga mengalami perubahan, dari



hanya perkebunan besar negara (PBN), menjadi mencakup perkebunan rakyat (PR) dan perkebunan swasta (PBS). Pada tahun 2010, luas areal PR sekitar 3,8 juta ha (48 persen), PBN 793 ribu ha (10 persen) dan PBS 3,4 juta ha (43 persen). Sumatera mendominasi ketiga jenis perusahaan, sedangkan Kalimantan dan Sulawesi menjadi lokasi pengembangan perkebunan swasta dan perkebunan rakyat. Produksi kelapa sawit juga mengalami peningkatan, dari hanya 172 ribu ton CPO pada tahun 1968 menjadi 17,4 juta ton pada tahun 2007 dan tahun 2010 mencapai 20 juta ton. Pada tahun 2010, PR memberi andil produksi CPO sebesar 7,9 juta ton (39 persen), PBN sebesar 2,9 juta ton (15 persen) dan PBS sebesar 9,4 juta ton (46 persen). Ke depan, peningkatan terus menerus diharapkan terjadi baik pada luas areal maupun produksi dan produktivitas.

Indonesia adalah negara penghasil kelapa sawit (CPO) terbesar kedua di dunia setelah Malaysia. Pangsa produksi minyak sawit Indonesia saat ini kurang lebih sebesar 36 persen dari total produksi dunia, sedangkan Malaysia telah mencapai kontribusi sebesar 47 persen. Sehingga secara bersama-sama, Indonesia dan Malaysia praktis menguasai 83 persen produksi dunia (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2007). Peluang Indonesia untuk menggenjot produksi masih sangat besar, terutama dengan ketersediaan lahan, kesesuaian iklim, ketersediaan tenaga kerja relatif murah yang melimpah, serta biaya pembangunan dan perawatan per hektar yang juga lebih murah. Berdasarkan kebutuhan minyak sawit dunia memberikan kesempatan yang sangat luas bagi Indonesia untuk

meningkatkan ekspor CPO. Peranan minyak sawit (CPO) dalam perdagangan minyak nabati dunia diperkirakan meningkat terus, di mana pertumbuhannya yang mencapai 5,4 persen per tahun melampaui perkembangan volume perdagangan jenis-jenis minyak nabati lainnya.

Kinerja ekspor CPO Indonesia untuk 3 pos tarif/HS yang merupakan pos tarif kelompok CPO, yaitu HS 1511.10.00.00, HS 1516.20.12.00 dan HS 1516.20.91.00. Untuk HS 1511.10.00.00, pada tahun 2007, ekspor mencapai USD 3.738,6 Juta dan pada tahun 2011 mencapai USD 8.777,02 Juta, namun pada tahun 2013 ekspor turun menjadi 4.978,53 Juta. Ekspor untuk HS ini tahun 2011 dibandingkan dengan tahun 2010 meningkat 14,73 persen, dimana pertumbuhan tersebut meningkat jika dibandingkan tahun 2013 terhadap 2012, dengan pertumbuhan menurun 25,43 persen. Ekspor HS 1516.20.12.00 pada tahun 2007 mencapai USD 3,68 Juta dan pada tahun 2010 mencapai USD 5,27 Juta sedangkan pada tahun 2011, tidak ada ekspor untuk HS ini. Tahun 2012 ekspor sebesar USD 1,11 Juta dan pada tahun 2013, sama dengan tahun 2012, kembali Indonesia tidak melakukan eksportasi untuk HS ini. Adapun ekspor untuk HS 1516.20.91.00, pada tahun 2007 mencapai USD 1,65 Juta dan pada tahun 2011 mencapai USD 3,41 juta, dan pada tahun 2013, ekspor sebesar USD 4,53 Juta. Ekspor HS ini pada tahun 2013 mengalami penurunan sebesar 68 persen dibandingkan tahun 2012. (Pusdatin Kemendag, 2014).

Kinerja ekspor CPO Indonesia menunjukkan peningkatan dari sisi



**Tabel 1**  
Volume dan Nilai Ekspor CPO dan Produk Turunan CPO,  
Tahun 2009-2013

Tahun	Volume				Nilai			
	CPO		Turunan CPO		CPO		Turunan CPO	
	Juta Ton	%	Juta Ton	%	USD Juta	%	USD Juta	%
2009	11,03	59,54	7,50	40,46	6.621,75	57,78	4.837,67	42,22
2010	10,78	60,35	7,08	39,65	9.115,54	59,98	6.081,12	40,02
2011	9,53	53,28	8,35	46,72	10.417,09	53,77	8.958,04	46,23
2012	7,88	38,82	12,42	61,18	7.327,69	38,34	11.784,97	61,66
2013	7,04	31,66	15,19	68,34	5.331,90	31,11	11.808,67	68,89

*Sumber: Badan Pusat Statistik (2014)*

volume dan nilainya dari tahun ke tahun untuk produk turunan CPO. Rata-rata pertumbuhan per tahunnya adalah sekitar 25,10%. Demikian pula dengan *other palm oil* yang volume dan nilai ekspornya meningkat dari tahun ke tahunnya dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 59.14% pertahun. Kebutuhan domestik akan CPO dan *other palm oil* yang telah terpenuhi membuat surplus produksi CPO dan *other palm oil* banyak ditujukan untuk ekspor untuk memenuhi permintaan pasar luar negeri (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009).

Komposisi ekspor juga secara konsisten mengalami pergeseran dari CPO ke produk turunannya walaupun peningkatan nilai ekspor tidak proporsional dengan kenaikan volumenya. Jika pada tahun 2009,

volume ekspor CPO mencapai 11,03 Juta ton dengan nilai US\$ 6.621,75 juta, pada tahun 2013 angka-angka tersebut mengalami penurunan menjadi 7,04 Juta Ton. Untuk produk turunan CPO, mengalami peningkatan. Kenaikan-kenaikan secara konsisten dari volume dan nilai ekspor untuk CPO dan turunan CPO diperkirakan akan terus terjadi hingga tahun 2015.

Industri pengolahan CPO, yang mengolah TBS menjadi CPO, terus mengalami peningkatan seiring dengan peningkatan luas areal dan produksi. Hingga tahun 2010, jumlah unit pengolahan di seluruh Indonesia mencapai 420 unit dengan kapasitas olah 18.268 ton TBS/jam yang setara dengan 17,26 juta ton CPO dan produksi aktual 12,45 juta ton CPO (Tabel 2).



**Tabel 2.**  
Jumlah dan Kapasitas Produksi Unit Pengolahan  
Minyak Kelapa Sawit Tahun 2010

No	Propinsi	Unit	Kapasitas Ton TBS/jam	Setara CPO *)	Produksi Ton CPO
1	Nangroe Aceh Darussalam	14	410	387,450	694.768
2	Sumatera Utara	87	3.030	2,863,350	3.242.402
3	Sumatera Barat	20	1.080	1,020,600	916.420
4	Riau	128	5.645	5,334,525	3.821.953
5	Kepulauan Riau	-	-	-	19.398
6	Jambi	31	1.503	1,420,335	1.094.122
7	Sumatera Selatan	50	2.410	2,277,450	1.591.985
8	Bangka Belitung	3	225	212,625	386.540
9	Bengkulu	12	540	510,300	343.131
10	Lampung	4	125	118,125	373.954
11	Jawa Barat	1	30	28,350	25.045
12	Banten	1	60	56,700	39.544
13	Kalimantan Barat	20	905	855,225	1.167.174
14	Kalimantan Tengah	24	1.245	1,176,525	939.779
15	Kalimantan Selatan	3	110	103,950	327.974
16	Kalimantan Timur	10	510	481,950	385.318
17	Sulawesi Tengah	3	90	85,050	149.284
18	Sulawesi Selatan	4	140	132,300	52.620
19	Sulawesi Barat	1	40	37,800	183.394
20	Sulawesi Tenggara	-	-	-	13.314
21	Papua	2	60	56,700	175.444
22	Irian Jaya Barat	2	110	103,950	50.648
	<b>Total</b>	<b>420</b>	<b>18.268</b>	<b>17,263,260</b>	<b>16.000.211</b>

Sumber: Ditjenbun, 2010

Keterangan: \*) Rendemen = CPO 21%, Inti Sawit 5%, 15 jam/hari x 300 hari/tahun = 450 jam/tahun

Adapun sampai tahun 2011 (Tabel 3), kapasitas terpasang untuk industri pengolahan CPO mencapai 12,6 Juta MT/Tahun.

Industri hilir kelapa sawit kategori produk pangan yang umum diusahakan di Indonesia berupa minyak goreng, margarine dan shortening, sedangkan produk bukan pangan berupa oleokimia meliputi *fatty acid*, *fatty alcohol*, dan *glycerin*. Industri minyak goreng dan oleokimia berkembang di kota-kota besar di beberapa daerah, seperti DKI Jakarta,

Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau dan Sumatera Selatan. Industri minyak goreng berkembang di beberapa daerah yang umumnya di kota-kota besar yang lengkap dengan fasilitas pelabuhan. Beberapa daerah sentra industri minyak goreng meliputi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau dan Sumatera Selatan (Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, 2007).



**Tabel 3.**  
Kapasitas Terpasang Unit Pengolahan Minyak Kelapa Sawit Tahun 2011

NO	NAMA PERUSAHAAN	LOKASI PABRIK	KAPASITAS TERPASANG (MT/TAHUN)	MARKET SHARE (%)
1	WILMAR INTERNATIONAL	Sumatera Utara, Riau, Sumatera Selatan	3.930.000	31,1
2	MUSIM MAS, PT	Sumatera Utara, Jawa Barat	2.490.000	19,7
3	SMART, TBK, PT	Sumatera Utara, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Jawa Barat	1.380.000	10,9
4	INDOFOOD	DKI Jakarta, Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sumatera Utara	800.000	6,3
5	PERMATA HIJAU SAWIT, PT	Sumatera Utara	720.000	5,7
6	AGRO JAYA PERDANA, PT	Sumatera Utara	480.000	3,8
7	MEGASURYA MAS	Jawa Timur	450.000	3,6
8	PACIFIC PALMINDO INDUSTRI, PT	Sumatera Utara	420.000	3,3
9	DARMEX OIL & FAT, PT	DKI Jakarta dan Jawa Barat	360.000	2,8
10	INCASI RAYA, PT	Sumatera Barat	300.000	2,4
11	TUNAS BARU LAMPUNG, PT	Lampung, Jawa Timur	290.000	2,3
12	BERLIAN EKA SAKTI TANGGUH, PT	Sumatera Utara	225.000	1,8
13	ASTRA AGRO LESTARI, TBK, PT	DKI Jakarta, Sumatera Utara	180.000	1,4
14	MAJUAN MASITIAH LATIEF, PT	DKI Jakarta	150.000	1,2
15	SOCFIN INDONESIA, PT	Sumatera Utara	99.000	0,8
16	DAMAI SENTOSA COOKING OIL, PT	Jawa Timur	90.000	0,7
17	INDAH PONTJAN, PT	Sumatera Utara	90.000	0,7
18	PAMINA ADOLINA	Sumatera Utara	90.000	0,7
19	ASIAN AGRO AGUNG JAYA, PT	Sumatera Utara	60.000	0,5
20	BINTANG TENERA, PT	Sumatera Utara	30.000	0,2
21	SAWIT ASAHAN TETAP UTUH, PT	Sumatera Utara	15.000	0,1
<b>TOTAL</b>			<b>12.649.000</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Ditjen Industri Agro, Kemenperind, (diolah), 2011.

**Tabel 4.** Kapasitas Terpasang dan Terpakai Minyak Goreng Tahun 2006

Propinsi	Kapasitas Terpasang (ton)	Kapasitas Terpakai (ton)
Sumatera Utara	4,000,593	2,800,415
Sumatera Barat	100	70
Riau	1,804,000	1,262,800
Lampung	229	160
Sumatera Selatan	392	274
DKI/Banten	1,642,177	1,149,524
Jawa Barat	1,362,660	953,862
Jawa Tengah	180	126
Jawa Timur	1,370,500	959,350
Kalimantan Barat	82,855	57,999
<b>Jumlah</b>	<b>10,263,686</b>	<b>7,184,580</b>

Sumber: Kementerian Perindustrian, 2006



Dari Tabel 3, nampak bahwa pada tahun 2006, belum semua kapasitas terpakai masih lebih rendah dibandingkan kapasitas terpasangnya. Hal ini memang wajar karena kapasitas terpasang secara teknis tidak memungkinkan untuk terpakai seluruhnya. Mengutip hasil kajian Kementerian Perindustrian, kapasitas terpakai pada tahun 2008 hingga 2010 diperkirakan hanya mencapai 62%, 75% dan 86% dari kapasitas terpasang.

Dalam dokumen Departemen Perindustrian tentang Kebijakan dan Strategi Pengembangan Industri CPO tahun 2007 diungkapkan bahwa kebutuhan CPO untuk industri produk

turunan CPO tahun 2006 mencapai 11.244.179 dengan rincian untuk pangan 10.400.000 ton dan untuk non pangan 844.179 ton. Pada tahun 2006, produksi minyak goreng, oleokimia dan biodiesel masing-masing baru mencapai 49,24%, 84,36% dan 71,11%. Sedangkan komposisi ekspor dan domestik dari masing-masing produk di atas adalah 53,31% dan 46,69% untuk minyak goreng; 60,62% dan 39,38% untuk oleokimia dan; 68,75% dan 31,25% untuk biodiesel. Hal yang menarik adalah ekspor minyak goreng ternyata lebih dari 50%, demikian halnya dengan produk turunan lainnya.

**Tabel 5**  
Produksi, Ekspor, Konsumsi dan Kebutuhan CPO Tahun 2010

Uraian	Jumlah (ton)	Porsi (%)
Minyak Goreng		
- Produksi	7,596,786	100.00%
- Ekspor	4,050,000	53.31%
- Konsumsi	3,546,786	46.69%
- Kebutuhan CPO	10,400,000	-
- Kapasitas Produksi	15,427,319	-
- Utilisasi (%)	49.24%	-
Specialty fat (RBDPO dan RBD Stearin)		
- Produksi	2,630,000	100.00
- Ekspor	2,630,000	100.00
Oleokimia		
- Produksi	748,513	100.00%
- Ekspor	453,764	60.62%
- Konsumsi	294,749	39.38%
- Kebutuhan CPO	760,517	-
- Kapasitas Produksi	887,270	-
- Utilisasi (%)	84.36%	-
Biodiesel		
- Produksi	75,296	100.00%
- Ekspor	51,766	68.75%
- Konsumsi	23,530	31.25%
- Kebutuhan CPO	83,662	-
- Kapasitas Produksi	117,650	-
- Utilisasi (%)	71.11%	-
Total Kebutuhan CPO	11,244,179	
- Pangan	10,400,000	92.49%
- Non Pangan	844,179	8.12%

Sumber : Kementerian Perindustrian, 2010.



Ke depan, kebutuhan CPO untuk produk turunannya diperkirakan akan terus meningkat, terutama untuk memenuhi kebutuhan biodiesel.

Kecenderungan ini diperkuat dengan telah semakin besarnya kapasitas industri biodiesel (Tabel 6).

Tabel 6. Kapasitas Industri Pabrik Biodiesel Tahun 2007

No	Nama Perusahaan	Kapasitas (ton per tahun)
1	PTPN IV dan Ganesha, Sumut	4,000
2	Wilmar, Dumai-Riau	350,000
3	BPPT Serpong, Banten	300
4	RAP Bintaro, DKI	1,650
5	EAI, DKI	500
6	Sumiasih, Bekasi-Jawa Barat dan Lampung	100,000
7	Dharmex	100,000
8	Eterindo, Gresik dan Tangerang	240,000
9	Indo Biofuels Energy, Merak, Banten	100,000
10	Platinum, Serang, Banten	20,000

Sumber : Hamdy (2008)

Dalam rangka pengembangan sistem dan usaha agribisnis perkebunan secara optimal, Kebijakan pemerintah dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit secara ringkas disampaikan sebagai berikut:

1. Pengembangan usaha dengan menggunakan pendekatan peningkatan kemampuan pelayanan terhadap minat investasi, akses kepada petani, usaha kecil, menengah dan koperasi;
2. Pengembangan perkebunan rakyat melalui Program Revitalisasi Perkebunan dengan mendorong usaha perkebunan besar untuk melakukan kerjasama dengan petani, mendukung pembiayaan bagi pembangunan kebun petani, dan menyediakan tenaga pendamping petani;
3. Pengembangan produktivitas melalui penyediaan informasi teknologi, sosialisasi dan penerapan prinsip-prinsip GAP, pemantapan kemitraan, dan pengembangan layanan penunjang agribisnis;
4. Penggunaan dan penyebaran bahan tanaman unggul dengan meningkatkan kecukupan dan kemandirian dukungan sumber benih bermutu unggul serta ketersediaan pada tingkat petani;
5. Pengendalian Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) secara terpadu;
6. Pemanfaatan potensi dan peluang pengembangan, yaitu limbah dan hasil samping;
7. Penerapan pembangunan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan dengan menerapkan kaidah-kaidah pembangunan berkelanjutan yang disekati dalam *Round Table for Sustainable Palm Oil Development (RSPO)*;
8. Pengembangan infrastruktur, khususnya jalan kebun, jalan akses dan pelabuhan ekspor;
9. Pengembangan kemitraan usaha antara perusahaan perkebunan dan petani dengan bimbingan dan pendampingan serta fasilitasi oleh petugas;



10. Pengembangan sumber daya manusia (SDM) melalui kegiatan pelatihan;
11. Pengembangan sistem informasi perkebunan melalui penyediaan data dan informasi agribisnis
- perkebunan kelapa sawit yang mudah diakses seluruh *stakeholders*, dan;
12. Pengembangan komoditas yang bersifat komprehensif (Tabel 6).

**Tabel 7.**  
Kebijakan dan Instrumen Kebijakan Pemerintah Terkait CPO dan Produk Turunannya Saat ini

No	Kebijakan	Instrumen Kebijakan	Keterangan
1	Fiskal pada Ekspor	(i) Pungutan Ekspor (PE) untuk: TBS (3%), CPO (1,5-20%), Crude Olein, RBD Olein, RBD Palm Olein (1,5 – 20%) (ii) Tarif Impor CPO dan produk turunannya (0 dan 10%)	Peraturan Menteri Keuangan  Peraturan Menteri Keuangan
2	Harga	Harga Patokan Ekspor untuk CPO dan produk turunannya yang terkena PE	Peraturan Menteri Perdagangan
3	Insentif Investasi	Pengurangan pajak penghasilan netto industri tertentu, yaitu oleokimia (fatty acid, fatty alcohol, dan glycerine), bioenergi (biodiesel)	Peraturan Pemerintah No. 1/2007
4	Pajak Pertambahan Nilai	PPN untuk TBS dihapuskan, CPO dan produk turunannya masih terkena PPN 10% tetapi untuk minyak goreng ditanggung pemerintah (PPN-DTP).	Peraturan Pemerintah No. 7/2007
5	Revitalisasi Perkebunan Rakyat	Subsidi bunga untuk Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP), dukungan untuk <i>Round Table for Sustainable Development</i> (RSPO) dan <i>Clean Development Mechanism</i> (CDM) untuk proses produksi minyak sawit	Peraturan Menteri Keuangan No. 117/PMK.08/2006
6	Program Spesial	Subsidi harga minyak goreng untuk kelompok sasaran secara terbatas, penguatan kerjasama swasta dan pemerintah, dan promosi minyak sawit	- Peraturan Menteri Keuangan - Forum Dialog dibawah koordinasi Kantor Menteri Perekonomian



Dalam jangka panjang ke depan, kebijakan yang akan dikembangkan meliputi integrasi kebijakan pangan dan bahan bakar, pengembangan produk (kesehatan dan keamanan pangan serta peningkatan nilai tambah), penyebaran informasi sampai ke petani, penyediaan data dan informasi sistem perdagangan, manajemen penggunaan lahan, dan dukungan pada dunia usaha melalui penelitian, pengembangan citra. Dalam jangka menengah, kebijakan yang diterapkan adalah mempromosikan diversifikasi produk hulu CPO dari 17 jenis menjadi 30 jenis untuk bahan pangan dan non-pangan dan mendorong peningkatan pasokan CPO untuk Minyak Goreng Sawit dan Oleokimia dalam negeri. Sementara itu untuk jangka panjang pokok-pokok kebijakan yang akan dilakukan adalah membangun penyebaran basis industri bahan baku penolong, farmasi, kosmetik dan kimia. Pengembangan industri turunan kelapa sawit ditunjang oleh infrastruktur ekonomi yang memadai seperti teknologi, SDM, infrastruktur dan pasar. Keberhasilan pendekatan klaster dalam pengembangan industri turunan minyak kelapa sawit sangat tergantung dari efektifitas hubungan kerjasama antara pemerintah dan dunia usaha (*public-private partnership*) dan keterkaitannya. Untuk mengefektifkan kerjasama dan koordinasi tersebut diperlukan adanya kelembagaan yang mendorong komunikasi secara rutin dan berkesinambungan.

Melihat kecenderungan adanya kebutuhan akan turunan dari CPO, dan Indonesia masih mengekspor CPO lebih besar daripada produk turunannya, pemerintah mengeluarkan kebijakan

pengendalian ekspor CPO melalui Peraturan Menteri Keuangan No.67/PMK.011/2010 yang diubah dengan PMK No. 128/PMK.011/2011 pada tanggal 11 Agustus 2011 dan terakhir dirubah melalui PMK No 75/2012. Simulasi dalam tulisan ini disusun untuk melihat kebijakan pengenaan bea keluar ini yang dapat memberikan dampak kesejahteraan yang lebih positif atau justru menurunkan tingkat kesejahteraan yang saat ini sudah dicapai oleh sektor kelapa sawit dan kebijakan apa yang perlu diberlakukan guna mengkompensasi pihak yang dirugikan, dengan mempertimbangkan dampak persentase pengenaan bea keluar terhadap beberapa komponen perdagangan CPO Indonesia, diantaranya: dampak kepada penawaran CPO di pasar lokal, permintaan CPO di simulasi pengenaan bea keluar (BK) produk CPO sejalan dengan peningkatan harga CPO pasar lokal, surplus produsen, surplus produsen, hilangnya potensi pajak sebagai akibat dari penyelundupan produk CPO ke luar negeri, potensi pendapatan negara serta perhitungan harga perdagangan di dalam negeri. Namun, juga diperhitungkan dampak depresiasi mata uang rupiah kepada dolar amerika, karena depresiasi mempengaruhi tingkat harga jual produk CPO.

Berdasarkan hasil simulasi bea keluar terhadap CPO dan turunannya dengan menggunakan data harga rata-rata internasional CPO tahun 2011 sebesar USD 1.123/ton dengan nilai tukar Rp. 9.300/USD, diperoleh hasil pengaruh terhadap supply CPO domestik bertambah 18,47 persen atau dengan kata lain bertambah sekitar



4.691 ribu ton, sedangkan pengaruhnya terhadap permintaan berkurang 46,2 persen atau sebesar 6.593 ribu ton.

Pengaruh terhadap ekspor dengan adanya perubahan tersebut, ekspor CPO dan turunannya akan mengalami penurunan sebesar 10,7 persen dengan kuantitas sebesar 3.199 juta ton. Selain pengaruh terhadap

*supply* dan ekspor, adanya perubahan besaran bea keluar berpengaruh juga terhadap jumlah CPO dan turunannya yang diselundupkan, dimana jumlah penyelundupan dapat berkurang sebesar 235 ribu ton. Lebih jelasnya, hasil simulasi tersaji pada gambar berikut :

**Tabel 8**  
Hasil Simulasi

Total Effects of Export Tax and World Price Changes					
Effect on supply (%)	%dQs	%dPF x Es	-4,24	18,47	-3,39
Change in supply quantity (000t)	dQs	%dQs x Qso	-1077	4691	-860
Supply quantity at t1 (000t)	Qs1	Qso + dQs	24.323	29.014	23.463
Effect on demand (%)	%dQd	%dTx Df	10,6	-46,2	8,5
Change in demand quantity (000t)	dQd	Qd1 - Qdo	-161	6.593	69
Demand quantity	Qd1	Qdo + dQd	-1.524	-14.279	816
Effect on export (%)	%dQx		-13,4	58,4	-10,7
Change in export quantity (000t)	dQx		-4.003,9	17.446,6	-3.199,5
Export quantity at t1 (000t)	Qx1	Qx1	25.847	43.294	22.648
Supply quantity at t1 - Smuggling (000t)	Qs1*	Qs1(1 - ES)	24.080	28.724	23.229
Quantity smuggled at t1 (000t)	dQS	Qs1 - Qs1*	243	290	235
Consumer surplus (Rp billion)	dCS	dPw x (Qd0 + dQd/2)	-4.472	4.965	-3.483
Producer surplus (Rp billion)	dPS	dPF x (Qs1 + dQs/2)	-24.535	114.680	-18.842
Tax loss from smuggling (Rp billion)	dSmuggle	dT*dQS	-324	1.684	-250
Government revenue (Rp billion)	dGov		34.435	-251.329	24.111
Net (loss) surplus (Rp billion)	Net		5.104	-129.999	1.536
Net (loss) surplus as % of Agriculture GDP			1,17	-29,88	0,35

Jika dilihat dari perspektif surplus konsumen dan produsen, perubahan bea keluar ini juga mengakibatkan berkurangnya surplus konsumen sekitar tiga triliun rupiah, dan surplus produsen berkurang sebesar delapan belas triliun rupiah, namun disisi lain, bea keluar ini memberikan dampak positif terhadap penerimaan pemerintah yaitu sebesar dua puluh empat triliun rupiah.

Oleh karena itu, beberapa hal yang dapat menjadi perhatian, yaitu:

1. Kehilangan kesempatan memperoleh *windfall gain* secara maksimal yang dialami produsen CPO merupakan salah satu hal yang penting untuk diperhatikan. Dengan pengertian tersebut, maka pemberian kompensasi kepada produsen dapat diterapkan sebagai bentuk pengembalian dana BK ke



CPO industri. Kompensasi ini dapat bersumber dari penerimaan pemerintah dan diberikan dalam bentuk pemberian fasilitas/kemudahan bagi pengembangan usaha.

2. Konsumen CPO dalam hal ini industri berbahan baku CPO terutama industri minyak goreng menikmati keuntungan dari penerapan BK. Harga bahan baku menjadi relatif murah dan tersedia di pasar domestik.
3. Pemerintah menikmati dampak BK CPO melalui penerimaan dari ekspor CPO. Penerimaan pemerintah ini bertambah besar karena produk lain, seperti minyak goreng juga terkena BK.
4. Keberadaan *Deadweight social loss* tidak dapat dihindari sepanjang BK masih diterapkan sebagai instrumen kebijakan pengendalian ekspor CPO. Kehilangan pangsa ekspor Indonesia di pasar internasional akan diisi oleh negara pengeksport lain, terutama yang tidak menerapkan instrumen pengendalian ekspor.

Berdasarkan hasil analisis berupa simulasi pengenaan bea keluar terhadap komoditi CPO dan turunannya maka implikasi kebijakan yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Dalam rangka pemberian kompensasi bagi produsen, maka fasilitas/kemudahan yang dikembalikan diantaranya adalah perbaikan infrastruktur transportasi (jalan dan pelabuhan), penelitian dan pengembangan (R & D), promosi dan advokasi di luar negeri, pengembangan sumber

daya manusia, khususnya petani melalui pelatihan, pemenuhan kebutuhan petani (bibit, pupuk dan sertifikasi lahan) dalam rangka revitalisasi kebun kelapa sawit, dan fasilitas/kemudahan lain yang relevan. Sebagai perbandingan, Pemerintah Malaysia melalui Palm Oil Board mengalokasikan kembali dana PE untuk pengembangan (49 persen), promosi (13 persen), advokasi hukum (12 persen) dan Jaring Pengamanan Sosial, seperti subsidi minyak goreng (26 persen).

2. Industri pengguna CPO terutama industri minyak goreng sudah selayaknya mendistribusikan keuntungannya kepada konsumen rumah tangga. Industri tersebut perlu menerapkan penetapan harga minyak goreng yang terjangkau konsumen minyak goreng, terutama konsumen rumah tangga masyarakat miskin. Instrumen kebijakan pemerintah yaitu operasi pasar dapat digunakan untuk memperhatikan konsumen rumah tangga masyarakat miskin. Distribusi minyak goreng perlu ditangani secara serius, misalnya dengan memberi mandat lembaga tertentu (Badan Urusan Logistik) atau saluran distribusi yang sudah ada untuk menangani distribusi minyak goreng, dan dalam pengawasan lembaga yang berwenang (Kementerian Perdagangan). Pengenaan BK untuk industri pengguna CPO lainnya dengan tingkat tarif BK yang masih memberi insentif untuk berproduksi masih diperlukan.
3. Pemerintah yang mengoleksi dana BK perlu menerapkan kompensasi



kerugian produsen yang dialami produsen CPO, terutama petani dan memberi subsidi harga kepada konsumen minyak goreng terutama konsumen rumah tangga masyarakat miskin. Dengan kata lain, penerimaan pemerintah tersebut perlu didistribusikan kembali kepada yang berhak. Fasilitas/ kemudahan bagi produsen seperti tercantum dan pemberian subsidi harga minyak goreng curah serta PPN minyak goreng Ditanggung Pemerintah (PPN-DTP) merupakan langkah konkrit yang perlu diteruskan.

## E. PENUTUP

### Kesimpulan dan Rekomendasi

Konsumen CPO dalam hal ini industri berbahan baku CPO terutama industri minyak goreng menikmati keuntungan dari penerapan bea keluar karena memperoleh harga bahan baku dengan harga yang relatif murah dan tersedia di pasar domestik. Produsen mengalami kehilangan kesempatan memperoleh *windfall gain* secara maksimal. Pemerintah memperoleh pendapatan dari bea keluar akibat berkurangnya *smuggling*.

Dalam rangka pemberian kompensasi bagi produsen, maka fasilitas/kemudahan yang dikembalikan diantaranya adalah perbaikan infrastruktur transportasi (jalan dan pelabuhan), penelitian dan pengembangan (R & D), promosi dan advokasi di luar negeri, pengembangan sumber daya manusia, khususnya petani melalui pelatihan, pemenuhan kebutuhan petani (bibit, pupuk dan sertifikasi lahan) dalam rangka revitalisasi kebun kelapa sawit, dan fasilitas/kemudahan lain yang relevan.

Industri pengguna CPO terutama industri minyak goreng sudah selayaknya mendistribusikan keuntungannya kepada konsumen rumah tangga. Industri tersebut perlu menerapkan penetapan harga minyak goreng yang terjangkau konsumen minyak goreng, terutama konsumen rumah tangga masyarakat miskin.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Koordinasi Penanaman Modal. (2007). *Peluang Investasi Industri Biodiesel Sawit Tahun Anggaran 2007*. Diunduh Maret 2012 dari <http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=peleuang%20investasi%20industri%20biodiesel%20sawit%20tahun%20anggaran%202007%5C&source=web&cd=1&cad=rja&sqi=2&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fregionalinvestment.bkpm.go.id%2Fnewsipid%2Fid%2Fuserfiles%2Fppi%2FPELUANG%2520INVESTASI%2520INDUSTRI%2520BIODIESEL%2520SAWIT%2520TAHUN%2520ANGGARAN%25202007.pdf&ei=3J74UfuE8mXrAfo8IHQBw&usg=AFQjCNFLzwatcKTilpcg8FpNFJuyAtkTMw>
- Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Kementerian Pertanian. (2007). *Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Kelapa Sawit*. Diunduh Maret 2012 dari
- Badan Pusat Statistik. (2014). Volume dan Nilai Ekspor CPO dan Produk Turunan CPO Tahun 2009-2013. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. (2014). Luas



- Tanaman Perkebunan Besar Menurut Jenis Tanaman, Indonesia (000 Ha), 1995 - 2013\*\*. Jakarta
- B o u r d e t , Y . ( 1 9 9 2 ) . *Internationalization, market power, and consumer welfare*. London: Routledge.
- Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian. (2010). Luas Areal dan Produksi Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia. Jakarta.
- Direktorat Industri Agro Kementerian Perindustrian. (2011). Kapasitas Terpasang Unit Pengolahan Minyak Kelapa Sawit Tahun 2011. Jakarta.
- Ermawati. T dan Saptia. Y. (2013). *Kinerja Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia*. Diunduh 5 Agustus 2014 dari <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2014/04/08/-1396953386.pdf>.
- Feldman, A. (1980). *Welfare economics and social choice theory*. Boston: Martinus Nijhoff Pub.
- Hamdy. A. (2008). *Kapasitas Industri Pabrik Biodiesel Tahun 2007*.
- Hibdon, J. E. (1969). *Price and welfare theory*. New York: McGraw-Hill.
- Indonesian Commercial Newsletter. (Juli 2011). *Monthly Report Indonesian Commercial Newsletter*. Diunduh Maret 2012 dari <http://www.datacon.co.id/Sawit-2011ProfilIndustri.html>.
- Intan. E. K.P., Widyastutik., Rifin A., Hartoyo. S., Daryanto. H. *Kebijakan Pungutan Ekspor Crude Palm Oil Kelapa Sawit : Perkembangan dan Mekanisme Pungutannya*. Jurnal Agribisnis dan Ekonomi Pertanian (Volume 2. No 1 – Juni 2008). Diunduh 5 Agustus 2014 dari <http://journal.ipb.ac.id/index.php/jurnalagribisnis/article/view/5989/4647>.
- Kementerian Keuangan. (2012). *Peraturan Menteri Keuangan*. Jakarta
- Kementerian Perindustrian. (2006). *Kapasitas Terpasang dan Terpakai Minyak Goreng Tahun 2006*. Jakarta
- Kementerian Perindustrian. (2006). *Produksi, Ekspor, Konsumsi dan Kebutuhan CPO Tahun 2010*. Jakarta
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2007). *Evaluasi Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit*. Diunduh Maret 2012 dari [http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=\(http%3A%2F%2Fwww.kppu.go.id%2Fdocs%2Fpositioning\\_paper%2Fpositioning\\_paper\\_minyak\\_goreng.pdf\)&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kppu.go.id%2Fdocs%2Fpositioning\\_Paper%2Fpositioning\\_paper\\_minyak\\_goreng.pdf&ei=b5P4UeyYHsXDrAe9roHQDA&usq=AFQjCNGIhl5kN03XHadlaJ8pIQy4EAigiA&bvm=bv.49967636,d.bmk](http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=(http%3A%2F%2Fwww.kppu.go.id%2Fdocs%2Fpositioning_paper%2Fpositioning_paper_minyak_goreng.pdf)&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kppu.go.id%2Fdocs%2Fpositioning_Paper%2Fpositioning_paper_minyak_goreng.pdf&ei=b5P4UeyYHsXDrAe9roHQDA&usq=AFQjCNGIhl5kN03XHadlaJ8pIQy4EAigiA&bvm=bv.49967636,d.bmk)
- Krugman. P. R., Obstfeld. M and Marc J. (2000).
- Marks.S., Larson. D and Pomeroy.J. *Economic Effects of Taxes on Exports of Palm Oil Products*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, Volume 42,



- Number 3, p7-58. Diunduh 5 Agustus 2014 dari [ideas.repec.org/a/taf/b indes/v34y1998i3p37-58.html](http://ideas.repec.org/a/taf/b indes/v34y1998i3p37-58.html)
- Maryati. T. (2013). *Strategi Implementasi Kebijakan Publik dalam Mendorong Percepatan Pengembangan Pengguna Internet*. Buletin Pos dan Telekomunikasi (Vol.11 No.2 Juni 2013 : 147-158). Diunduh 5 Agustus 2014 dari [http://bpostel.com/wp-content/uploads/2014/01/Vol.11.No\\_2.Tatiek.pdf](http://bpostel.com/wp-content/uploads/2014/01/Vol.11.No_2.Tatiek.pdf).
- Pusat Data dan Informasi Kementerian Perdagangan. (2014). *Data Ekspor dan Impor Periode 2007–2013*. Jakarta.

