



## RENCANA KEBIJAKAN *CRUDE PALM OIL SUPPORTING FUND*

Rafika Sari\*)

### Abstrak

Pemerintah mewacanakan penerapan kebijakan pungutan terhadap ekspor sawit (*Crude Palm Oil Supporting Fund/CSF*) mulai April ini untuk mendukung pengembangan biodiesel di Indonesia. Dasar pungutan adalah Pasal 93 UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Dana pungutan ini akan dikembalikan ke produsen dalam bentuk subsidi bahan bakar nabati sebagai bentuk kompensasi mandatoris alokasi biodiesel sebesar 15% dalam kebijakan sawit yang telah diterapkan sebelumnya (B15). Pungutan ini mencapai 50 dolar AS/ton untuk minyak sawit mentah dan 30 dolar AS/ton untuk produk turunannya. Berdasarkan asumsi ekspor tahun 2014, proyeksi pungutan CSF mencapai 680 juta dolar AS atau sekitar Rp8 triliun pada tahun 2015, yang dialokasikan sebagian besar untuk pengembangan biodiesel. Kebijakan pungutan CSF ini merupakan suatu strategi yang tepat apabila didukung oleh kesiapan infrastruktur pengolahan biodiesel dengan teknologi yang memadai. Walaupun demikian, kebijakan ini menuai pro dan kontra karena berpotensi menurunkan daya beli petani sawit dan mengurangi penerimaan devisa negara dalam jangka pendek.

### Pendahuluan

Pemerintah mewacanakan diberlakukannya pungutan yang dibebankan pada produsen kelapa sawit terhadap ekspor sawit mulai bulan April ini. Pungutan tersebut dinamakan *Crude Palm Oil Supporting Fund (CSF)*. Dasar pungutan adalah Pasal 93 UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan untuk menghimpun dana dari pelaku usaha perkebunan yang digunakan antara lain untuk penelitian dan pengembangan dalam mendukung keberlanjutan perkebunan. Selama ini, Indonesia tidak lagi mendapat penerimaan dari pengenaan bea keluar atas ekspor sawit

karena harga jual *Crude Palm Oil (CPO)* dunia yang relatif rendah, yaitu berada di bawah ambang batas pengenaan bea keluar sebesar 750 dolar AS/ton. Sebagai gantinya pemerintah mengenakan pungutan CSF sebesar 50 dolar AS/ton untuk CPO dan 30 dolar AS /ton untuk produk turunannya.

Kebijakan CSF ini untuk mendukung kebijakan B15 yang lebih dahulu ditetapkan oleh pemerintah dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, yang mewajibkan (*mandatory*) produsen kelapa sawit dalam negeri untuk mengalokasikan

\*) Peneliti Muda Bisnis dan Manajemen pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: fikapanjaitan@yahoo.com.



15% dari total produksinya ke pasar domestik bagi sektor biodiesel. Kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi pasokan CPO di luar negeri untuk jangka pendek, dan mendukung pengembangan biodiesel dalam negeri dalam jangka panjang. Namun demikian, kebijakan pungutan baru ini sebagai salah satu bentuk dukungan hilirisasi sawit nasional dipandang oleh sejumlah pihak sebagai kebijakan yang kontradiktif dengan kebijakan hulu sawit Indonesia.

Selain sebagai komoditas unggulan yang memiliki kontribusi terbesar terhadap devisa negara, industri sawit Indonesia juga dituntut pada peran baru untuk menyediakan pengganti energi fosil agar dapat mengurangi kergantungan Indonesia pada impor solar yang semakin tinggi. Oleh karena itu, penggantian solar dengan biodiesel berbahan baku minyak sawit menjadi tuntutan baru ke depan. Penyediaan biodiesel domestik tentunya memerlukan peningkatan ketersediaan bahan baku berupa CPO. Kondisi ini akan mendorong kebutuhan CPO domestik semakin meningkat. Tentunya kebutuhan ekspor CPO dan pengembangan biodiesel perlu disertai dengan peningkatan produksi CPO agar tidak terjadi *trade-off* CPO apalagi dalam kondisi proyeksi pertumbuhan luas areal perkebunan sawit di Indonesia cenderung mulai jenuh.

Pungutan CSF ini muncul sebagai langkah strategis pemerintah saat harga CPO dunia melemah. Pertanyaannya adalah faktor-faktor apa yang menentukan perilaku harga CPO? Bagaimana dampak yang dirasakan oleh petani sawit, produsen sawit ekspor, dan pemerintah dengan diimplementasikan kebijakan pungutan CSF ini?

## Faktor Penentu Perilaku Harga CPO

Pimpinan *Malaysian Oil Palm Board*, Ayat Rahman, mengemukakan bahwa perilaku harga CPO ditentukan oleh beberapa faktor fundamental. *Pertama*, ketidakseimbangan *supply* dan *demand* CPO yang berdampak pada harga. Berdasarkan data Gabungan Perusahaan Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), Indonesia telah mencatatkan ekspor CPO dan turunannya pada tahun 2014 mencapai 21,76 juta ton, sedikit meningkat dibandingkan tahun sebelumnya sebesar 21,22 juta ton. Namun demikian, peningkatan tersebut tidak disertai dengan peningkatan kebutuhan CPO dunia, sehingga terjadi kelebihan pasokan CPO di pasar internasional yang membuat harga terpengaruh secara negatif. Indonesia

merupakan eksportir CPO terbesar dunia namun ia belum mampu berperan menjadi penentu harga (*price setter*) CPO dunia. Dari total produksi tahun 2014, nilai ekspor CPO Indonesia berada di atas 80%. Hal ini menunjukkan bahwa industri CPO Indonesia lebih berorientasi pada ekspor. Artinya, bahwa perilaku harga CPO Indonesia lebih tergantung pada faktor kebutuhan (*demand*) dunia dibandingkan dengan faktor kebutuhan domestik. Kondisi tersebut sama seperti yang dihadapi Malaysia sebagai eksportir terbesar kedua dengan komposisi volume ekspor 94% dari total produksi pada tahun 2012. Adapun India, Tiongkok, Belanda, Italia, Singapura, dan Spanyol adalah importir terbesar CPO Indonesia.

Hanya sebagian kecil CPO dikonsumsi di dalam negeri. Dari total produksi CPO tahun 2014, hanya sebesar 7- 8 juta ton kebutuhan CPO domestik yang didominasi untuk industri RBD *Palm Oil* (minyak goreng dan margarin). Direktur Gabungan Industri Minyak Nabati, Sahat Sinaga, mengemukakan bahwa dengan proyeksi produksi 33 juta ton CPO tahun 2015, maka konsumsi CPO domestik akan meningkat mencapai 10 juta ton. Peningkatan kebutuhan konsumsi CPO domestik ini didorong oleh kebijakan pemerintah yang berupaya mendorong pengembangan sektor hilir sawit melalui biodiesel.

Produksi CPO Indonesia pada tahun 2014 masih didominasi oleh perkebunan swasta berskala besar, yaitu sebesar 56% (15,7 juta ton) dari total 28 juta ton produksi CPO nasional. Perkebunan swasta yang terbesar terletak di Provinsi Kalimantan Tengah. Perkebunan sawit rakyat menduduki tempat terbesar kedua, dan yang terkecil adalah perkebunan negara (BUMN). Dari areal perkebunan sawit rakyat seluas 4,54 juta hektar dari total 10,85 juta hektar luas areal sawit secara nasional, 35% produksi CPO dihasilkan dari perkebunan rakyat (9,8 juta ton) dari total 28 juta ton produksi CPO nasional. Perkebunan rakyat terbesar berada di Provinsi Riau, dan juga merupakan provinsi penghasil CPO terbesar di Indonesia. Sedangkan, dari areal perkebunan negara seluas 8% (0,8 juta hektar) dari total luas areal sawit nasional, 9% produksi CPO dihasilkan oleh BUMN (2,5 juta ton) dari total produksi CPO nasional. Kondisi ini menunjukkan bahwa BUMN belum berperan secara signifikan sebagai perintis dalam industri minyak sawit nasional.

*Kedua*, harga produk substitusi CPO juga menjadi faktor fundamental yang dapat mempengaruhi harga CPO di pasar dunia. *Ketiga*, harga minyak mentah Brent (BCO) juga memainkan peran penting dalam hal mempengaruhi harga CPO. Hal ini disebabkan dampak dari industri biodiesel. Faktor *keempat* adalah pengaruh pola cuaca di mana sebagian besar perkebunan sawit berada di negara-negara tropis, seperti Malaysia dan Indonesia yang tidak terlepas dari banjir dan musim kering yang berpotensi menghambat panen sawit. Terakhir, *kelima*, pemberlakuan pajak impor sawit di negara pengimpor dan bea keluar sawit di negara pengekspor.

### Dampak Pungutan CSF

Program pungutan CSF ini baru diimplementasikan pemerintah pada komoditas perkebunan sawit dengan alasan bahwa pergerakan harga komoditas ini relatif lebih stabil dibandingkan dengan komoditas perkebunan lainnya. Berikutnya akan menyusul program pungutan serupa pada komoditas perkebunan unggulan Indonesia lainnya, seperti karet dan kopi.

Asumsi ekspor CPO tahun 2014 yang sebesar 1,8 juta ton/bulan akan menyebabkan volume ekspor CPO diproyeksi selama 9 bulan mencapai 16,2 juta ton pada tahun 2015. Sehingga dana pungutan CSF diproyeksikan mencapai 680 juta dolar AS (atau Rp8,8 triliun) pada tahun 2015 (Tabel 1). Dana tersebut akan dihimpun oleh sebuah badan khusus yang berbentuk Badan Layanan Umum, yang terdiri dari: *steering committee* dengan beranggotakan Menteri Keuangan, Menteri Pertanian, Menteri ESDM, Menteri Perindustrian, Menteri Perdagangan, dan Menteri Koordinator Perekonomian; dewan pengawas yang berasal dari unsur pemerintah dan unsur swasta; dan badan pelaksana pengelola dana.

Tabel 1 Proyeksi CPO Supporting Fund April-Desember 2015

Produk	Proporsi	Volume Ekspor	Tarif/ton	Pungutan CSF
CPO	60%	9,72 juta ton	USD50	USD486 juta
Turunan	40%	6,48 juta ton	USD30	USD194 juta
Total	100%	16,2 juta ton		USD680 juta

sumber: diolah dari Bisnis Indonesia, 6 April 2015

Pungutan CSF nantinya tidak akan tercatat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sebagai bea keluar, melainkan akan masuk ke rekening tersendiri untuk dikembalikan ke produsen dalam bentuk subsidi bahan bakar nabati (BBN) sekaligus sebagai kompensasi peningkatan mandatory biodiesel dari 10% menjadi 15% yang telah diterapkan pemerintah melalui kebijakan B15. Alasan pengalokasian dalam bentuk subsidi BBN untuk biodiesel karena harga biodiesel lebih mahal dibandingkan dengan harga solar. Selisih harga antara keduanya mencapai Rp1.000/liter, dan untuk menutup selisih tersebut diambil dari dana pungutan CSF. Adapun produksi biodiesel pada tahun lalu mencapai 3 juta ton dan diproyeksikan kebutuhan CPO untuk biodiesel tahun 2015 mencapai 4,8 juta ton untuk target produksi 5,2 juta ton biodiesel.

Selain itu, pungutan CSF akan dialokasikan untuk peremajaan (*replanting*) perkebunan kelapa sawit rakyat dan pengembangan infrastruktur di sekitar perkebunan sawit, penelitian dan pengembangan serta pendidikan pertanian. Dengan proyeksi pungutan CSF pada tahun 2015, maka apabila subsidi biodiesel membutuhkan 400 juta dolar AS, maka akan tersisa 280 juta dolar AS (atau sebesar Rp3,6 triliun) untuk kebutuhan tersebut.

Meskipun demikian, kebijakan pungutan CSF menuangkan pro-kontra dari sejumlah pihak terkait implementasinya. Ekonom *Institute for Development of Economic and Finance*, Enny Sri Hartati, mengemukakan bahwa pungutan CSF berpotensi menjadi kontraproduktif, karena dapat mengganggu stabilitas harga di level petani, dan menyudutkan usaha perkebunan rakyat. Menurut Sekretaris Jenderal Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia (Apkasindo), Asmar Arsyad, bahwa harga TBS di tingkat petani diestimasikan turun sebesar 10-20% akibat kebijakan tersebut. Ketika harga CPO dunia yang rendah, penurunan TBS ini akan menyebabkan daya beli petani semakin melemah. Dalam jangka pendek, kebijakan ini akan ditentang oleh petani karena merugikan petani sawit dan produsen hulu.

Berbeda halnya dengan petani, beberapa pengusaha merespon kebijakan ini dengan positif dan menganggap pungutan ini sebagai dana celengan untuk mengganti subsidi dari pemerintah yang langsung diberikan

kepada industri biodiesel domestik selama pemerintah tetap mematok angka ambang batas pengenaan bea keluar sebesar 750 dolar AS/ton. Menko Perekonomian, Sofyan Djalil, mengatakan pemerintah akan mengubah persentase bea keluar dan membentuk pungutan CSF untuk menutupi subsidi biodiesel yang tidak lagi dianggarkan dalam APBNP. Anggaran CSF ini akan diambil dari pelaku usaha dengan mensisihkan dari harga sawit. Namun demikian, menurut Enny Sri Hartati, apresiasi harus diberikan oleh pemerintah kepada industri yang sudah mengolah sawit menjadi produk turunan tahap pertama dan kedua dalam bentuk insentif pajak dan diskon harga listrik.

Pengamat ekonomi, Aviliani, menjelaskan bahwa pungutan CSF akan berdampak terhadap turunnya volume ekspor CPO sehingga mempengaruhi perolehan devisa negara. Alasannya, CPO merupakan komoditas utama yang berkontribusi sebagai penyumbang devisa terbesar di Indonesia, yaitu sebesar 30%. Menurut Ridha Mulyana, Direktur Jenderal Energi Baru, Terbarukan, dan Konservasi Energi Kementerian ESDM, kebijakan B15 yang telah berlaku mulai 1 April 2015 akan mengurangi impor solar 5,4 juta kilo liter atau menghemat devisa negara 2,5 miliar dolar AS. Dengan pungutan tersebut, produsen cenderung menjual CPO untuk domestik, sehingga dapat meningkatkan penggunaan CPO domestik dibandingkan ekspor. Dengan demikian, penurunan devisa dari sawit ekspor dapat ditekan dengan pengurangan impor solar dengan biodiesel sebagai substitusinya.

Ketua GAPKI Provinsi Riau, Hinsatopa Simatupang, mengemukakan bahwa dengan adanya pungutan CPO ini, maka volume ekspor CPO akan berkurang seiring dengan meningkatnya konsumsi domestik terutama industri hilir untuk pemakaian biodiesel. Namun demikian, seiring dengan masih kuatnya permintaan CPO dunia, pemberlakuan kebijakan mandatory B15 akan tetap berpotensi meningkatkan harga jual CPO.

## Penutup

Komoditas CPO merupakan komoditas perkebunan unggulan yang mempunyai peluang ekspor yang cukup besar di pasar internasional dan berkontribusi sebagai penyumbang devisa terbesar di Indonesia. CPO juga dapat dijadikan bahan bakar

alternatif nabati yang dapat diperbarui sebagai pengganti minyak bumi. Pungutan CSF sebagai bentuk dukungan terhadap kebijakan B15 diterapkan saat harga CPO dunia melemah, akan menjadi pendorong utilitas minyak sawit nasional (hilirisasi sawit). Kebijakan pungutan CSF akan menjadi suatu strategi yang tepat apabila didukung oleh kesiapan infrastruktur pengolahan biodiesel dengan teknologi yang memadai. Dalam jangka pendek, kebijakan ini akan memberikan dampak negatif, di antaranya penurunan volume ekspor pada petani sawit dan penurunan devisa negara.

DPR RI setidaknya-tidaknya dapat mempertanyakan mengenai kesiapan infrastruktur pengelolaan biodiesel nasional yang ada selama ini dan mempertimbangkan juga komoditas pesaing kelapa sawit yang menjadi andalan dunia. Pengawasan DPR RI juga perlu diarahkan pada ketepatan penggunaan dananya untuk dialokasikan dan dimanfaatkan bagi pengembangan teknologi biodiesel di Indonesia mengingat besarnya potensi uang yang dikumpulkan dari kebijakan pungutan ini.

## Referensi

- Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2013. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- “CPO Supporting Fund: Pungutan Ekspor US\$50 per Ton Berlaku Pekan Ini”, *Bisnis Indonesia*, 6 April 2015.
- “Harga CPO Mulai Terkerek”, *Bisnis Indonesia*, 7 April 2015.
- “Mandatori B15 Tingkatkan Harga Jual Sawit”, *Info Sawit*, 2 April 2015. <http://www.infosawit.com/index.php/news/detail/mandatori-b15-tingkatkan-harga-jual-sawit>, diakses tanggal 9 April 2015.
- “Pengusaha Perkebunan Sawit Minta Dukungan Pemerintah”, *Neraca*, 6 April 2015.
- “Pungutan Ekspor CPO Berlakuk Bulan Ini”, *Kompas*, 6 April 2015.
- “Pungutan Ekspor Sawit: Rancangan Peraturan Akan Ke Istana Pekan Depan”, *Bisnis Indonesia*, 4 April 2015.
- “Pungutan Harga CPO Rugikan Petani Sawit”, *Republika Online*, 28 Maret 2015, <http://www.republika.co.id/berita/koran/financial/15/03/28/nlwz7t-pungutan-harga-cpo-rugikan-petani-sawit>, diakses tanggal 9 April 2015.
- Ayat K. Ab. Rahman. “Impact of Palm Oil Supply and Demand on Crude Palm Oil Price Behaviour”, <http://www.pointers.org.my/slide/slide116.pdf>, diakses tanggal 9 April 2014.