

NILAI STRATEGIS INDUSTRI SAWIT

Sri Nuryanti

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

Palm oil industry is one of the strategic agricultural industries. Its prospect is shown by the increase of production in line with its demand. However, export tax policy discourages downstream industry development. The development of downstream industry is highly suggested to shift Indonesia's position from raw material-based exporter to processed product exporter. To increase the bargaining position in palm oil world market, Indonesia has to revitalize the upstream and downstream level of palm oil industry. Seed, fertilizer, and replanting activity are major issues in the upstream level. While, at the downstream level, the improvement is not only for infrastructure, but also incentive-offered policy investment. The existence of Indonesian Palm Oil Board has to be fully supported by an integrated research and development (R&D) between the research institutes, universities, and the industries. Export taxes of palm oil and its products should be allocated to support the development of industries, to fund R&D activities, and to provide safety net. The amount of export tax has to gradually decrease along with the level of palm oil process. The higher the process, the lower the amount of export tax. This policy could be considered as incentive to investor and encourage downstream development to create employment opportunity, reduce poverty, and improve the product competitiveness.

Key words : *palm oil, industry, export tax, policy, development*

ABSTRAK

Industri minyak sawit merupakan salah satu industri pertanian yang strategis. Prospeknya ditunjukkan oleh peningkatan produksi yang sejalan dengan tingkat permintaannya. Namun, kebijakan Pungutan Ekspor (PE) telah memperlambat pembangunan industri hilir. Pengembangan sisi hilir perlu lebih diprioritaskan untuk mengubah posisi Indonesia dari pengekspor bahan baku menjadi pengekspor produk olahan berbasis minyak sawit. Untuk meningkatkan posisi tawar dalam pasar minyak sawit dunia, Indonesia harus merevitalisasi industri minyak sawit dari sisi hulu sampai hilir. Benih, pupuk, dan peremajaan tanaman menjadi agenda penting di sisi hulu. Sisi hilir tidak saja memerlukan perbaikan infrastruktur, tetapi juga kebijakan yang bersifat insentif bagi investasi. Keberadaan Dewan Minyak sawit Indonesia harus sepenuhnya didukung oleh penelitian dan pengembangan (litbang) yang terpadu dengan lembaga penelitian, universitas, dan industri. Pungutan ekspor untuk minyak sawit dan produk turunannya sebaiknya dikembalikan kepada industri untuk membiayai litbang, dan jejaring pengaman. Besaran pungutan ekspor seyogyanya mengalami penurunan seiring tingkat proses. Semakin tinggi tingkat proses semakin rendah besaran pungutan. Kebijakan ini akan menjadi insentif dan pendorong bagi pengembangan sisi hilir industri sawit yang pada

gilirannya akan menciptakan lapangan kerja, mengurangi kemiskinan, dan memperbaiki daya saing.

Kata kunci : minyak sawit, industri, pungutan ekspor, kebijakan, pengembangan

PENDAHULUAN

Industri kelapa sawit merupakan salah satu industri strategis yang bergerak pada sektor pertanian (*agro-based industry*) yang banyak berkembang di negara-negara tropis seperti Indonesia, Malaysia dan Thailand. Hasilnya biasa digunakan sebagai bahan dasar industri lainnya seperti industri makanan, kosmetika dan industri sabun.

Prospek perkembangan industri kelapa sawit saat ini sangat pesat, dimana terjadi peningkatan jumlah produksi kelapa sawit seiring meningkatnya kebutuhan masyarakat. Kebun dan industri sawit menyerap lebih dari 4,5 juta petani dan tenaga kerja dan menyumbang sekitar 4,5 persen dari total nilai ekspor nasional (Suharto, 2007). Indonesia telah menjadi pengekspor *Crude Palm Oil* (CPO) terbesar di dunia. Hal ini berkat dukungan ketersediaan lahan, tenaga kerja yang murah, serta pertumbuhan permintaan dunia atas pasokan CPO, terutama untuk memenuhi bahan baku energi alternatif (biodiesel).

Industri/perkebunan kelapa sawit merupakan salah satu sektor unggulan Indonesia dan kontribusinya terhadap ekspor nonmigas nasional cukup besar dan setiap tahun cenderung terus mengalami peningkatan (Tryfino, 2006). Ekspor CPO Indonesia setiap tahunnya juga menunjukkan tren meningkat dengan rata-rata peningkatan adalah 12,97 persen (Tryfino, 2006). Namun, di sisi domestik, pemerintah menerapkan tarif pungutan ekspor (PE) dan pengenaan kuota untuk komoditas minyak sawit mentah untuk mendorong industri hilir. Pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah kebijakan tersebut akan membawa manfaat atau justru menimbulkan masalah-masalah baru. Sejauh ini, sawit tetap menjadi primadona di industri perkebunan, meski pengembangan komoditas ini diterpa isu kartel, rencana pembatasan lahan untuk *holding company*, kenaikan harga patokan ekspor (HPE) hingga soal pabrik tanpa kebun.

Perkembangan luas kebun sawit dalam 20 tahun terakhir menunjukkan bahwa industri sawit masih menjanjikan keuntungan ekonomis. Luas kebun sawit nasional pada tahun 1986 tercatat sebesar 606.780 ha, pada tahun 1996 sebesar 2.249.514 ha, dan pada tahun 2006 tercatat 6.074.926 ha. Dari total luas kebun sawit tersebut, 696.699 ha milik PTPN, 2.741.802 ha milik swasta, dan 2.636.425 ha adalah milik rakyat.

Di luar isu dan fakta di atas, pengembangan industri hilir CPO perlu diprioritaskan sebagai kebijakan industri, mengingat kita tidak dapat selamanya menjadi pengekspor bahan baku. Apabila kecenderungan mengekspor CPO

dipertahankan, ini menunjukkan industri nasional tidak berkembang dan tidak mengalami kemajuan. Selain itu, tidak memberi nilai tambah dari proses industri secara menyeluruh. Oleh karena itu, kebijakan pungutan ekspor (PE) CPO dan produk turunannya sering ditinjau ulang, terutama besarnya. Tujuannya adalah mendorong tumbuh kembang industri hilir CPO di dalam negeri. Makalah ini akan membahas peran penting industri sawit dan lingkungan kebijakannya terkini sebagai dasar pengajuan saran kebijakan pengembangan selanjutnya.

PERAN INDONESIA DALAM PERDAGANGAN MINYAK SAWIT DUNIA

Total produksi minyak sawit (*palm oil*) menunjukkan bahwa total produksi di dunia mencapai 37,29 juta ton pada tahun 2006 (Tabel 1). Sebanyak 85,22 persen dipasok dari dua negara penghasil utama minyak sawit, yaitu Malaysia dan Indonesia dengan produksi masing-masing 15,88 juta ton (42,58%) dan 15,90 (42,64%).

Tabel 1. Volume, Persentase, dan Pertumbuhan Produksi Minyak Sawit, 2000-2006

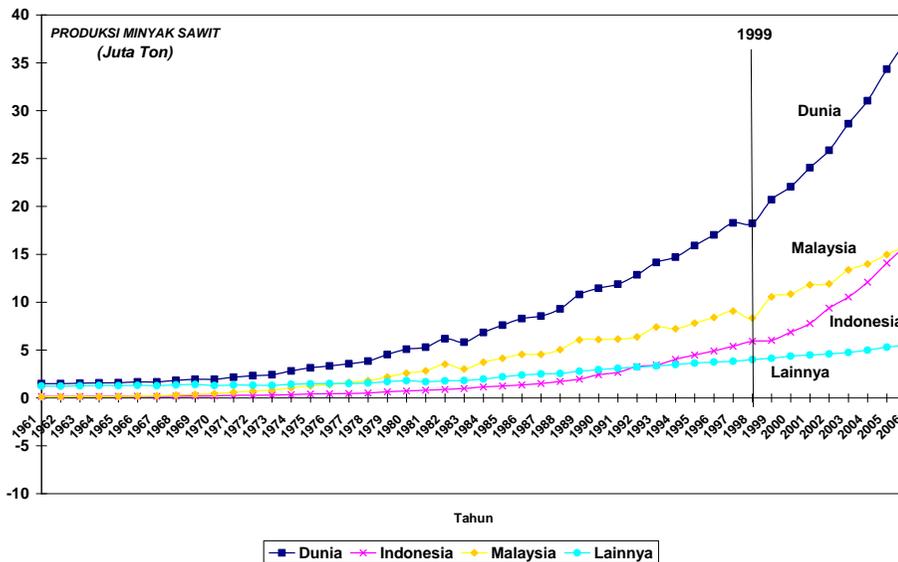
Tahun	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dunia							
Produksi (Juta ton)	22,05	24,05	25,86	28,62	31,04	34,33	37,29
Persentase (%)	100	100	100	100	100	100	100
Pertumbuhan (%)	6,56	9,03	7,55	10,68	8,44	10,59	8,64
Indonesia							
Produksi (Juta ton)	6,86	7,78	9,37	10,53	12,08	14,07	15,90
Persentase (%)	31,08	32,33	36,23	36,79	38,92	40,99	42,64
Pertumbuhan (%)	14,04	13,42	20,51	12,38	14,72	16,47	13,01
Malaysia							
Produksi (Juta ton)	10,84	11,80	11,91	13,35	13,98	14,96	15,88
Persentase (%)	49,16	49,09	46,05	46,66	45,03	43,59	42,58
Pertumbuhan (%)	2,73	8,87	0,89	12,14	4,65	7,05	6,14
Lainnya							
Produksi (Juta ton)	4,36	4,47	4,58	4,74	4,98	5,29	5,51
Persentase (%)	19,75	18,58	17,72	16,56	16,05	15,42	14,78
Pertumbuhan (%)	5,44	2,54	2,57	3,43	5,14	6,27	4,08

Sumber: FAO 2008 (diolah).

Dibandingkan dengan pertumbuhan produksi di tingkat dunia, Indonesia menunjukkan nilai tertinggi selama 2000-2006. pertumbuhan produksi minyak sawit dunia dalam periode tersebut terendah pada tahun 2000 sebesar 6,56 persen dan tertinggi pada tahun 2002, yaitu 10,68 persen. Tingkat pertumbuhan produksi minyak sawit di Indonesia selama 2000-2006 terendah pada tahun 2003, yaitu

12,38 persen. Padahal pertumbuhan produksi tahun sebelumnya (2002) mencapai 20,51 persen. Sementara itu, Malaysia dan negara penghasil lainnya, dalam periode yang sama, pertumbuhan produksinya tidak pernah mencapai 8 persen. Peluang Indonesia untuk tumbuh relatif lebih tinggi dibanding negara lain berkat dukungan ketersediaan lahan dan teknologi produksi. Namun, pada dua tahun terakhir terdapat kecenderungan turunnya tingkat pertumbuhan produksi minyak sawit baik di tingkat dunia, maupun di negara penghasil (Tabel 1). Hal ini perlu disikapi dengan optimalisasi teknologi dan sumber daya dalam memproduksi minyak sawit. Untuk meningkatkan produktivitas, Departemen Pertanian sudah menjalankan program revitalisasi perkebunan. Pemerintah mensubsidi bunga kredit perbankan, sehingga petani hanya dikenakan bunga maksimal 10 persen.

Berdasarkan persamaan kecenderungan produksi minyak sawit Indonesia ($Y_{trend\ Ina} = 0,2471x - 2,8378$), diketahui bahwa faktor pengganda sumber daya produksi Indonesia lebih rendah dibandingkan Malaysia, yaitu $Y_{trend\ Mal} = 0,329x - 2,8731$. Artinya, masih ada indikasi tidak optimal dalam proses produksi, sehingga produksi minyak sawit Indonesia masih berpotensi untuk ditingkatkan. Didukung oleh dua negara produsen utama dan produsen lain diperkirakan produksi minyak sawit dunia cenderung meningkat (Gambar 1). Hal ini didasarkan pada persamaan kecenderungan produksi minyak sawit dunia ($Y_{trend\ Dunia} = 0,669x - 5,3728$) dan negara penghasil lainnya, yaitu $Y_{trend\ Lainnya} = 0,0935x + 0,3381$. Lebih dari empat dekade, produksi minyak sawit Malaysia cenderung mengikuti kecenderungan di tingkat dunia. Oleh karena itu wajar bila pada tahun 1999 ketika produksi minyak sawit Malaysia menurun, produksi dunia pun menurun (Gambar 1).



Sumber: FAO 2008 (diolah)

Gambar 1. Perkembangan Produksi Minyak Sawit, 1961 – 2006

Tingkat pertumbuhan ekspor minyak sawit Indonesia dan dunia selama 2000-2005 selalu positif. Namun, Malaysia mengalami pertumbuhan negatif pada tahun 2000, yaitu sebesar -5,17 persen. Artinya terjadi penurunan ekspor dari tahun 1999. Demikian juga negara penghasil lainnya, pernah menurun ekspornya sebesar 6,95 persen pada tahun 2002. Berbeda dengan produksi, dimana Indonesia relatif lebih tinggi dibanding Malaysia, dalam hal ekspor Malaysia lebih dominan di pasar dunia dibandingkan Indonesia (Tabel 2). Pangsa ekspor minyak sawit Malaysia mencapai lebih dari 50 persen ekspor dunia. Sementara Indonesia selama 2000-2005 mencapai pangsa ekspornya belum mencapai 40 persen. Data Departemen Perindustrian menunjukkan sepanjang 2006 lalu, ekspor tertinggi minyak sawit Indonesia mencapai 3,5 juta ton, sementara yang terendah hanya 700 ribu ton. Realisasi ekspor minyak sawit selama Januari-Maret 2007 mencapai 2,4 juta ton

Meskipun demikian, Indonesia mengalami peningkatan porsi ekspor minyak sawit secara tajam dan konsisten dalam lima tahun terakhir. Hal ini mencerminkan beberapa hal, yaitu (INDEF, 2007):

Tabel 2. Volume, Persentase, dan Pertumbuhan Ekspor Minyak Sawit, 2000-2005

Tahun	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dunia						
Ekspor (Ribu ton)	13.977,01	16.921,40	18.658,11	21.011,33	23.337,73	26.494,16
Persentase (%)	100	100	100	100	100	100
Pertumbuhan (%)	2,88	21,07	10,26	12,61	11,07	13,53
Indonesia						
Ekspor (Ribu ton)	4.110,03	4.903,22	6.333,71	6.386,41	8.661,65	10.376,19
Persentase (%)	29,41	28,98	33,95	30,40	37,11	39,16
Pertumbuhan (%)	24,58	19,30	29,17	0,83	35,63	19,79
Malaysia						
Ekspor (Ribu ton)	8.140,72	10.002,49	10.448,74	12.079,13	11.793,59	13.197,21
Persentase (%)	58,24	59,11	56,00	57,49	50,53	49,81
Pertumbuhan (%)	-5,17	22,87	4,46	15,60	-2,36	11,90
Lainnya						
Ekspor (Ribu ton)	1.726,26	2.015,69	1.875,66	2.545,79	2.882,49	2.920,76
Persentase (%)	12,35	11,91	10,05	12,12	12,35	11,02
Pertumbuhan (%)	1,44	16,77	-6,95	35,73	13,23	1,33

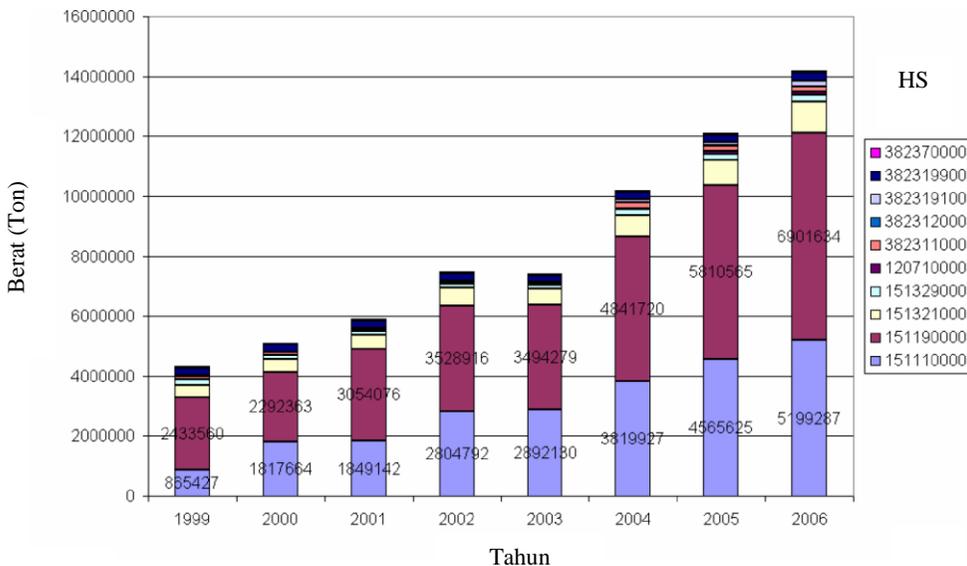
Sumber: FAO 2008 (diolah).

Pertama, penyerapan minyak sawit oleh industri domestik masih rendah. Hal ini berhubungan dengan kapasitas industri hilir berbahan baku minyak sawit.

Asosiasi Industri Minyak Makan Indonesia (AIMMI) mencatat serapan minyak sawit untuk industri minyak goreng domestik yang merupakan industri yang dominan menggunakan minyak sawit di dalam negeri hanya berkapasitas 1,9 juta ton per tahun. Industri hilir yang lain, yang menghasilkan produk turunan minyak sawit belum banyak berkembang dan tidak banyak menyerap bahan baku. Hal ini disebabkan masih kurang investasi di sektor hilir.

Pengembangan industri hilir minyak sawit nasional perlu menggunakan metoda kebijakan keseimbangan antara pengembangan industri hilir dan penguasaan pangsa pasar dunia. Selain itu, pemerintah dapat menarik minat investor asing dengan menerapkan mekanisme tata niaga yang lebih fleksibel untuk kalangan dunia usaha. Sebagai alternatif, penerapan kebijakan fiskal untuk mendorong pengembangan industri minyak sawit nasional dapat dijadikan pilihan terakhir. Namun, kebijakan fiskal umumnya tidak fleksibel, justru akan menghambat pertumbuhan investasi.

Dalam enam tahun terakhir, produk turunan minyak sawit tidak bergerak pada kisaran sekitar 60 persen, ekspor minyak sawit mentah sekitar 40 persen (Gambar 2). Produksi minyak sawit Indonesia tahun 2007 mencapai 17,2 juta ton, hanya 4 juta ton yang digunakan untuk konsumsi dalam negeri, sisanya diekspor. Berbeda dengan Malaysia yang telah mengekspor sebagian besar produk sawit berupa produk turunan.



(Sumber: INDEF 2007)

Gambar 2. Perkembangan Ekspor Minyak Sawit Mentah dan Produk Turunannya 1999-2006

Dalam satu sisi, industri hilir minyak sawit belum berkembang, namun di sisi yang lain pemerintah menerapkan pungutan ekspor. Hal ini akan menekan nilai tambah produsen di sektor hulu dan memicu ketimpangan harga di pasar domestik. Selain faktor-faktor di muka, infrastruktur dan fasilitas di daerah penghasil minyak sawit juga kurang mendukung perkembangan industri hilir.

Kedua, nilai tambah tertinggi diperoleh ketika memproduksi minyak sawit, bukan produk turunannya. Hal ini menjadi daya tarik usaha bagi produsen minyak sawit. Kajian INDEF (2007) menyebutkan bahwa nilai tambah produksi minyak sawit sebesar AS\$ 458 per ton, sedangkan nilai tambah produk turunannya, adalah AS\$ 30 per ton. Untuk memproduksi produk turunan minyak sawit diperlukan investasi yang lebih tinggi, sehingga pengusaha lebih tertarik pada industri primer (minyak sawit) yang cenderung padat tenaga kerja bukan padat modal. Padahal total nilai tambah yang dihasilkan akan lebih tinggi dengan memproduksi turunan minyak sawit, minimal mencapai AS\$ 488 per ton.

Ketiga, tersedianya pangsa pasar dunia atas minyak sawit dengan pengembangan industri hilir dan sumber energi alternatif (biodiesel). Produk CPO Indonesia saat ini memiliki daya saing tinggi di pasar internasional. Selama 2001-2006 terdapat dua negara pengimpor minyak sawit Indonesia, yaitu: India (40,69 persen) dan Belanda (16,78 persen). Disamping itu, pesaing utama Indonesia, Malaysia pun terdaftar sebagai pengimpor 4,60 persen minyak sawit Indonesia (Tabel 3).

Tabel 3. Ekspor Minyak Sawit Mentah menurut Negara Tujuan, 2001-2006

Negara Tujuan	Berat (Ton)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
India	713.334	1.046.277	1.402.783	1.745.650	1.796.301	1.893.813
Belanda	466.294	709.193	377.426	477.558	680.871	834.256
Malaysia	11.797	119.446	124.870	193.559	166.095	469.106
Singapura	50.217	78.022	95.550	129.874	150.947	489.370
China	6.352	8.811	9.515	7.338	19.434	309.121
Lainnya	601.148	843.043	881.986	1.265.948	1.751.977	1.201.621
Total	1.849.142	2.804.792	2.892.130	3.819.927	4.565.625	5.197.287

Sumber: Suharto (2007).

Selain produk primer, Indonesia juga mempunyai tujuan ekspor untuk produk minyak sawit lainnya (selain HS 15111000) di beberapa negara. Selain India dan Belanda, ada dua negara pengimpor utama lainnya, yaitu China dan Pakistan (Tabel 4). Selama 2001-2006 China menyerap 19,79 persen, disusul India (18,86 persen), Pakistan (8,55 persen), dan Belanda (7,71 persen). China dan

Belanda merupakan negara tujuan ekspor yang tidak mempunyai banyak industri pemurnian.

Sebaran negara tujuan impor yang cukup tinggi ini merupakan hal yang positif bagi posisi Indonesia dalam menjaga risiko pasar dan mengendalikan produksi. Produk minyak sawit dibutuhkan oleh banyak negara untuk berbagai produk turunannya, seperti olein, margarin, sabun, dan biodiesel. Prospek perkembangan biodiesel sebagai sumber energi alternatif dunia merupakan pasar yang sangat besar bagi industri minyak sawit nasional.

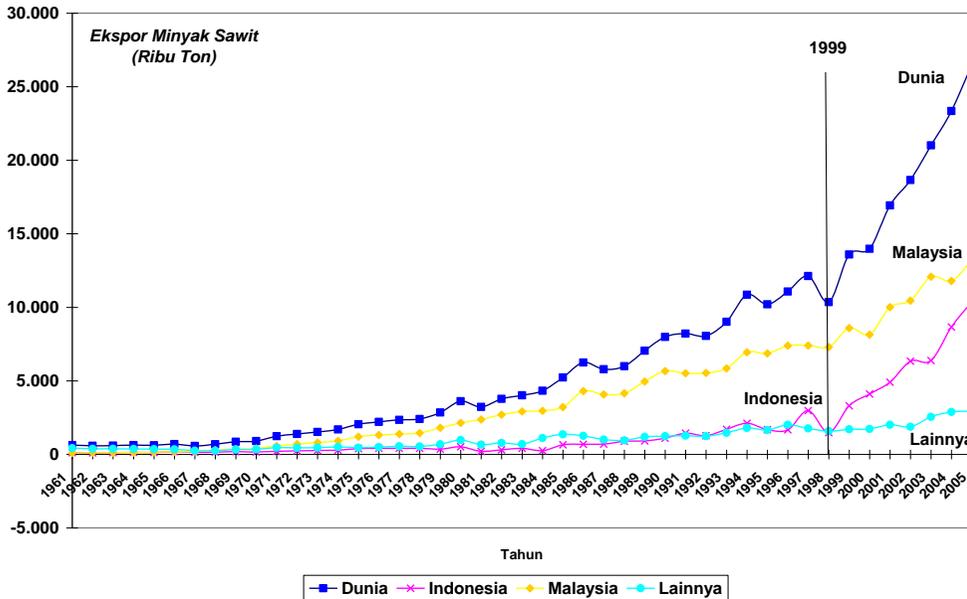
Tabel 4. Ekspor Minyak Sawit Lainnya menurut Negara Tujuan, 2001-2006

Negara Tujuan	Berat (Ton)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
China	335.914	452.307	766.376	1.063.634	1.297.997	1.552.584
India	806.478	720.353	871.498	1.015.918	762.028	1.035.501
Pakistan	96.420	257.387	191.419	462.867	706.841	646.230
Belanda	233.602	288.533	203.269	322.014	420.232	663.146
Bangladesh	172.829	199.696	174.325	187.357	289.850	385.219
Lainnya	1.408.833	1.610.640	1.287.392	1.789.930	2.333.617	2.618.954
Total	3.054.076	3.528.916	3.494.279	4.841.720	5.810.565	6.901.634

Sumber: Suharto (2007).

Berdasarkan pemetaan data ekspor minyak sawit, pada tahun 1999, tampak fenomena yang menarik. Ketika produksi minyak sawit Malaysia turun, produksi dunia menurun. Namun, pada saat yang sama ekspor Indonesia dan dunia menunjukkan kinerja yang sama, menurun (Gambar 3). Hal ini mendukung bahwa persentase produksi minyak sawit Indonesia lebih banyak yang diekspor, sementara Malaysia lebih banyak persentase kuantitas produksi yang ditujukan untuk industri domestik. Artinya, Malaysia telah menunjukkan lebih banyak kemajuan kinerja dibandingkan Indonesia. Minyak sawit yang diimpor dari Indonesia pun menjadi bahan baku industri hilir bagi Malaysia.

Meskipun lebih banyak minyak sawit yang diekspor dibandingkan Malaysia, kontribusi minyak sawit terhadap total ekspor nasional berkisar 5-7 persen. Jumlah ini masih jauh tertinggal dari Malaysia yang peranan minyak sawit sudah melebihi 30 persen dari ekspor nasional. Tingginya perolehan devisa Malaysia dari minyak sawit karena hampir 90 persen produk yang diekspor memiliki nilai tambah, sedangkan yang berbentuk minyak sawit mentah hanya 10 persen. Sebaliknya, Indonesia bahkan pada tahun 2007 mengekspor hampir 85 persen minyak sawit dan 15 persen produk turunannya.



Sumber: FAOSTAT (2008) diolah

Gambar 3. Perkembangan Ekspor Minyak Sawit, 1961 – 2005

PERAN MINYAK SAWIT TERHADAP EKONOMI

Kelapa sawit bukan tanaman asing bagi Indonesia. Pada era 1930-an hingga 1970-an, Indonesia menjadi *market leader* pasar minyak sawit dunia. Melalui program pinjaman luar negeri, digulirkan Program Perkebunan Besar Swasta Nasional dengan skema bank bunga rendah, sehingga luas kebun sawit terus bertambah (Tabel 5). Kejayaan Indonesia pada 1970-an mendorong Malaysia berguru sawit dan akhirnya saat ini menjadi pesaing utama Indonesia.

Luas kebun sawit selama satu dekade terakhir tumbuh 5,3 persen per tahun disertai pertumbuhan produksi minyak sawit yang pesat pula, yaitu 12,7 persen per tahun. Baik luas kebun maupun produksi minyak sawit cenderung akan terus meningkat (Gambar 4). Sebanyak 32,47 persen volume pasokan minyak sawit berasal dari perkebunan rakyat dengan penguasaan kebun 2,6 juta ha pada akhir 2006. Luasan dan produksi kebun sawit rakyat menunjukkan peningkatan dalam tujuh tahun terakhir.

Namun, persentase kontribusi terhadap luas kebun tidak sejalan dengan produksi. Persentase luas kebun rakyat pada tahun 2000 sebesar 28 persen, mencapai 36 persen pada tahun 2002, turun menjadi 35 persen pada tahun 2003,

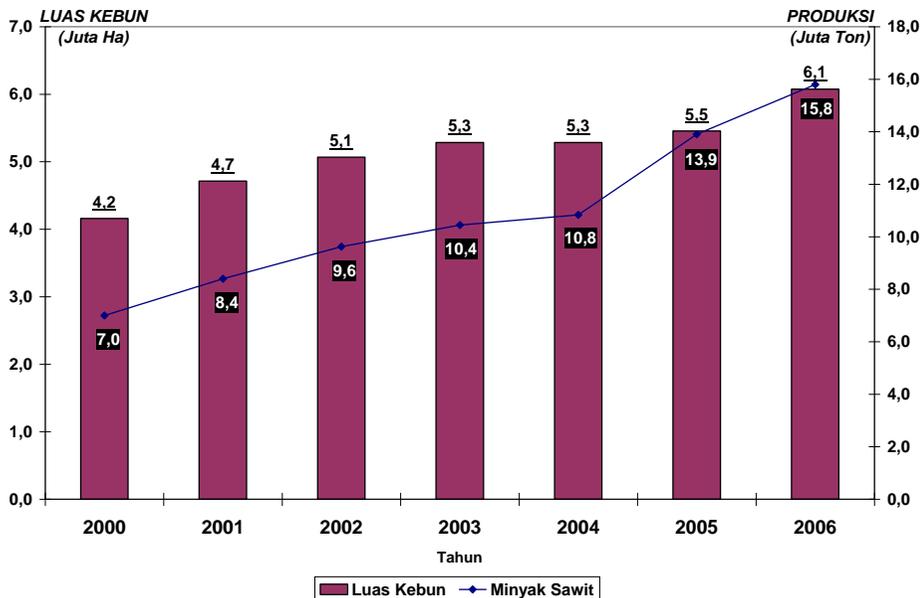
kemudian terus meningkat mencapai 43 persen pada tahun 2006. Produksi minyak sawit rakyat mengalami fluktuasi dan kontribusinya tidak sebesar porsi luas kebun. Produksi minyak sawit rakyat pada tahun 2000 sebesar 27 persen, terus meningkat sampai mencapai 36 persen pada tahun 2002. Pada tahun 2003 porsi produksi minyak sawit rakyat turun menjadi 34 persen, naik kembali menjadi 36 persen (2004), turun dan bertahan pada 32 persen sejak 2005-2006.

Tabel 5. Luas Kebun dan Produksi Minyak Sawit, 2000-2006

Tahun	Luas Kebun (Ha)				Produksi Minyak Sawit (Ton)			
	PR	PTPN	PS	Total	PR	PTPN	PS	Total
2000	1.166.758	588.125	2.403.194	4.158.077	1.905.653	1.460.954	3.633.901	7.000.508
2001	1.561.031	609.947	2.542.457	4.713.435	2.798.032	1.519.289	4.079.151	8.396.472
2002	1.808.424	631.566	2.627.068	5.067.058	3.426.740	1.607.734	4.587.871	9.622.345
2003	1.854.394	662.803	2.766.360	5.283.557	3.517.324	1.750.651	5.172.859	10.440.834
2004	2.220.338	605.865	2.458.520	5.284.723	3.847.157	1.617.706	5.365.526	10.830.389
2005	2.356.895	529.854	2.567.068	5.453.817	4.500.769	1.449.254	5.911.592	13.900.000
2006	2.636.425	696.699	2.741.802	6.074.926	5.130.635	1.935.826	6.324.346	15.800.000

Keterangan: PR = Perkebunan Rakyat, PTPN = Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara, PS = Perkebunan Swasta

Sumber : Statistik Pertanian, BPS (diolah).



Sumber : Statistik Pertanian, BPS (diolah).

Gambar 4. Luas Kebun dan Produksi Minyak Sawit, 2000-2006

Kecenderungan di atas mencerminkan pertumbuhan perkebunan rakyat masih rendah dan juga lebih rendah dibanding perkebunan swasta dan PTPN. Selain itu, produktivitas perkebunan rakyat hanya sebesar 1,95 ton per ha per tahun. Sementara itu, perkebunan swasta mencapai produktivitas 2,31 ton per ha per tahun dan PTPN mencapai 2,78 ton per ha per tahun. Secara total, produktivitas kebun kelapa sawit masih rendah, yaitu 2,60 ton per ha per tahun. Angka ini jauh di bawah produktivitas kebun sawit di Malaysia yang mencapai lebih dari 3 ton per ha per tahun.

Apabila pemerintah, yaitu pemerintah pusat maupun daerah hendak memajukan ekonomi rakyat, maka insentif kebijakan pun perlu ditempuh bukan saja bagi pelaku industri besar (swasta), namun bagi petani golongan perkebunan rakyat. Misalnya, penguatan kelembagaan skema kemitraan antara pengusaha dan petani, subsidi pemeliharaan/peremajaan tegakan sawit, dan pembukaan lahan baru untuk menyediakan lapangan kerja. Perlu juga dipertimbangkan kebijakan pembebasan pajak pertambahan nilai (PPN) atas penjualan tandan buah segar (TBS) yang memangkas pendapatan petani karena pembebanan PPN tersebut kepada petani oleh pihak pembeli (produsen minyak sawit). Perkebunan kelapa sawit memiliki makna strategis bagi perluasan lapangan kerja dan kesejahteraan petani. Menurut INDEF (2007) kebun seluas 10 ribu ha dapat menyerap tenaga kerja sekitar 3.000 orang. Sementara untuk investasi yang sama, pembangunan pabrik pengolah (produk turunan) hanya membutuhkan tenaga kerja sebanyak 140 orang.

Nilai ekspor minyak sawit terhadap total ekspor nasional menunjukkan peningkatan. Kontribusi minyak sawit terhadap total ekspor nasional berkisar 5-7 persen, meningkat tajam dibandingkan tahun 2005 (4,39 persen), atau bahkan tahun 2001 yang hanya sebesar 1,92 persen. Ironisnya, berkah tersebut bukan karena kenaikan volume atau nilai tambah, tetapi didorong kenaikan harga. Sepanjang 2007, lonjakan harga di pasar dunia mendongkrak nilai ekspor minyak sawit Indonesia sebesar 42 persen.

Pada saat yang sama, volume ekspor minyak sawit turun 8,2 persen (Khudori, 2008). Hal ini menandakan, perolehan devisa ekspor kelapa sawit bukan hasil resultante berbagai kerja di domestik. Melainkan semata-mata faktor kebetulan, yaitu lonjakan harga minyak fosil sebagai faktor eksternal. Industri semacam ini tidak bisa diandalkan, karena rapuh dan tidak berkelanjutan.

Indonesia gagal memetik momentum kenaikan harga minyak sawit karena ketidakjelasan strategi pemerintah. Salah satu ketidakjelasan adalah kebijakan pungutan ekspor (PE). Per 3 September 2007, PE ditetapkan progresif (Kompas, 2007), tergantung tinggi-rendahnya harga minyak sawit di pasar dunia. PE harga minyak sawit di bawah AS\$ 550 per ton sebesar 0 persen; harga AS\$ 550-649 per ton 2,5 persen; harga AS\$ 650-749 per ton 5 persen; harga AS\$ 750-849 per ton 7,5 persen; harga sama atau di atas AS\$ 850 per ton 10 persen; dan tertinggi 25 persen. Hal serupa berlaku untuk produk turunan, seperti *Refined Bleaching Deodorized (RBD) olein dan stearin*.

Besaran PE yang sama antara minyak sawit dan produk turunan ternyata bersifat disinsentif terhadap industri hilir. Penyetaraan tarif PE minyak sawit dan produk turunan telah menghilangkan gairah industri hilir memproduksi. Tanpa disadari, pengekangan ekspor melalui kebijakan peningkatan PE minyak sawit bukan saja merupakan disinsentif bagi sebagian besar pelaku industri, namun dapat menurunkan penerimaan keuangan negara dan terhambatnya kegiatan investasi dan perdagangan internasional dalam industri sawit.

Akibatnya, pemerintah kehilangan kesempatan mendorong laju ekspor karena produsen produk turunan justru menurunkan kapasitas pabrik. Peluang memperoleh devisa besar dari harga komoditas yang tinggi justru hilang. Hal ini sebagai salah satu contoh ketidaktepatan kebijakan industri sawit. Seharusnya besaran PE berlaku progresif dari produk turunan ke produk primer. Semakin tinggi tingkat olahannya, semakin rendah PE yang diberlakukan. Hal ini merupakan insentif bagi pengusaha atas investasi yang dilakukan untuk mengolah produk turunan minyak sawit.

Tujuan dari pembentukan Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI) untuk *mewujudkan sistem usaha agribisnis kelapa sawit yang berdaya saing, berkerakyatan dan berkelanjutan sehingga dapat menjadi pilar pembangunan perekonomian nasional* akan terganjal dengan kebijakan PE yang kurang tepat. DMSI seharusnya menjalankan fungsi mediasi antara pelaku usaha yang diwakili Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKSI) dengan pemerintah, sebagai pengambil kebijakan dalam penentuan besaran PE untuk tiap tingkat olahan produk minyak sawit.

Peran minyak sawit dalam perekonomian Indonesia dapat juga dilihat dari kontribusinya dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB). Kontribusi bidang perkebunan tercatat sebesar 2,41 persen pada tahun 2006, dan perkembangannya menunjukkan penurunan pada lima tahun terakhir (Tabel 6). Industri minyak sawit termasuk dalam subsektor perkebunan ini dan menjadi komoditas utama. Artinya nilai keseluruhan semua barang dan jasa yang diproduksi di dalam industri minyak sawit sangat berperan dalam nilai dan pertumbuhan PDB subsektor perkebunan selama 2001-2006.

Pertumbuhan PDB subsektor perkebunan sendiri tumbuh sebesar 3,59 persen per tahun. Nilai pertumbuhan yang relatif rendah dibandingkan pertumbuhan PDB sektor pertanian, yaitu 4,99 persen per tahun. Keadaan ini harus menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk menciptakan berbagai kebijakan insentif dan kemudahan bagi kegiatan investasi dan perdagangan, bukan sebaliknya, seperti peningkatan pajak ekspor (PE) minyak sawit yang dapat menurunkan minat investor untuk berinvestasi. Karena kelapa sawit merupakan salah satu produk perkebunan yang memiliki nilai tinggi dan industrinya termasuk padat karya (Tryfino, 2006), penurunan investasi kemungkinan akan mengurangi jumlah tenaga kerja yang terserap di dalamnya.

Tabel 6. PDB atas Dasar Harga Konstan 2000 (Trilyun Rupiah), 2001-2006

LAPANGAN USAHA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. PERTANIAN, PETERNAKAN, KEHUTANAN DAN PERIKANAN	223,89	231,61	240,39	247,16	253,73	261,30
Persentase kontribusi (%)	17,48	17,21	16,91	16,41	15,81	15,34
a. Pertanian (1, 2 dan 3)	175,24	181,49	188,51	193,13	197,96	203,60
1. Tanaman Bahan Makanan	112,58	114,98	119,16	122,61	125,80	129,21
2. Tanaman Perkebunan	35,03	37,07	38,69	38,85	39,81	41,08
Persentase kontribusi (%)	2,74	2,75	2,72	2,58	2,48	2,41
3. Peternakan dan Hasil-hasilnya	27,63	29,43	30,65	31,67	32,35	33,31
b. Kehutanan	16,74	17,13	17,21	17,43	17,18	16,78
c. Perikanan	31,91	33,00	34,67	36,60	38,59	40,91
2. PERTAMBANGAN DAN PENGALIHAN	168,24	169,93	167,60	160,10	165,09	168,73
Persentase kontribusi (%)	13,14	12,63	11,79	10,63	10,28	9,91
3. INDUSTRI PENGOLAHAN	398,32	419,39	441,75	469,95	491,42	514,19
Persentase kontribusi (%)	31,10	31,16	31,08	31,20	30,61	30,19
4. LAINNYA	649,95	684,28	727,43	779,30	840,42	902,44
Persentase kontribusi (%)	50,75	50,85	51,17	51,74	52,35	52,99
a. LISTRIK, GAS, DAN AIR BERSIH	9,06	9,87	10,35	10,90	11,58	12,26
b. B A N G U N A N	80,08	84,47	89,62	96,33	103,48	112,76
c. PERDAGANGAN, HOTEL DAN RESTORAN	233,31	243,27	256,52	271,14	293,88	311,90
d. PENGANGKUTAN DAN KOMUNIKASI	70,28	76,17	85,46	96,90	109,47	124,40
e. KEUANGAN, PERSEWAAN & JASA PERSH.	123,27	131,52	140,37	151,12	161,38	170,50
f. JASA – JASA	133,96	138,98	145,10	152,91	160,63	170,61
PRODUK DOMESTIK BRUTO	1.442,98	1.506,12	1.577,17	1.656,52	1.750,66	1.846,65
PDB TANPA MIGAS	1.280,64	1.345,81	1.421,47	1.506,30	1.605,25	1.703,09
Pertumbuhan PDB (%)	5,11	5,09	5,62	5,97	6,57	6,09

Sumber : Statistik Indonesia, BPS (diolah).

Kebijakan tersebut juga akan berdampak pada penurunan pendapatan petani sawit akibat penurunan harga TBS. Imbasnya akan terjadi penurunan input-input produksi yang dapat menekan produktivitas tanaman sawit. Di sektor hilir, membanjirnya minyak sawit di pasar lokal akan menekan biaya produksi, namun belum tentu akan menurunkan harga produk turunannya seperti minyak goreng. Struktur pasar minyak goreng yang oligopolis membuat harga produk menjadi kaku dan sangat bergantung penetapan oleh produsen. Dengan demikian, konsumen (masyarakat) tidak akan mendapat manfaat (dirugikan).

PENUTUP

Indonesia memiliki posisi tawar yang besar dalam pasar minyak sawit internasional. Namun, industri minyak dalam negeri belum memiliki kerangka pengembangan yang padu dan menyeluruh, baik berkait dengan industri hulu maupun hilir. Dalam industri hulu, berbagai persoalan mendasar masih perlu mendapat perhatian serius pemerintah, seperti peningkatan produktivitas lahan, perluasan areal perkebunan, dan penanganan aspek budidaya sawit, misalnya: pembibitan, pemupukan, dan peremajaan tegakan sawit. Dalam industri hilir, pengembangan infrastruktur dan adanya kebijakan insentif pemerintah bagi pelaku usaha di sektor ini sangat diperlukan.

Perbedaan nyata kondisi pengelolaan antara Malaysia dan Indonesia dicerminkan oleh rendahnya daya saing Indonesia dalam produksi, ekspor, dan fenomena berdirinya pabrik pengolahan minyak sawit tanpa kebun sawit. Kondisi ini mengakibatkan jumlah produksi minyak sawit, kualitas produksi, dan harga tidak mampu diprediksi dan dikontrol baik.

Faktor penting untuk memajukan industri kelapa sawit adalah meniru keberhasilan di Malaysia dengan adanya Dewan Sawit (*Palm Oil Board*) yang didukung penuh oleh penelitian dan pengembangan yang terintegrasi dengan kepentingan lembaga penelitian dengan universitas dan perusahaan, sehingga diperoleh terobosan baru di industri hilir. Hal ini adalah tugas penting bagi DMSI yang masih baru keberadaannya untuk mengoptimalkan fungsi dan perannya dalam pengembangan industri sawit nasional.

Pajak ekspor tidak akan pernah menjadi masalah, apabila semua dikembalikan ke industri, baik untuk penelitian dan pengembangan, promosi maupun *safety net fund* seperti halnya yang dilakukan Malaysia. Besaran PE sebaiknya ditetapkan progresif dari produk turunan ke primer agar menjadi insentif industri pengolah/investor industri turunan minyak sawit.

Indonesia harus membenahi kinerja industri minyak sawit agar tidak menjadi *follower* Malaysia dan permanen sebagai pengeksport minyak sawit atau penyedia bahan baku biodiesel. Industri sawit perlu langkah revitalisasi nyata. Industri ini tak akan beranjak maju karena skim pendanaan, penelitian dan pengembangan, pasar dan harga serta kelembagaan yang tidak tertata dengan baik.

Pada sisi budidaya, diperlukan benih berkualitas. Bagi produsen, terutama di kawasan timur Indonesia, infrastruktur, seperti akses jalan menuju ke perkebunan, lokasi tangki timbun atau ke pelabuhan ekspor, harus dipecahkan. Pemerintah harus mendorong PTPN dan swasta untuk bergabung dalam pengembangan industri hilir minyak sawit dengan tetap melindungi perkebunan rakyat. Disain kebijakan ekonomi, termasuk di dalamnya kebijakan PE minyak sawit, hendaknya dibangun dengan menggunakan landasan pemikiran yang mendasar. Banyak isu ekonomi yang harus segera ditangani dengan memajukan industri minyak sawit, yaitu pengangguran, kemiskinan, daya saing dan investasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2001-2007. Statistik Pertanian. BPS, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2001-2007. Statistik Indonesia. BPS, Jakarta.
- FAO. 2008. FAOSTAT : Trade. <http://faostat.fao.org/site/342/default.aspx> (1 April 2008).
- INDEF. 2007. Strategi Pengembangan Industri Hilir Kelapa Sawit. <http://www.indef.or.id/xplod/upload/pubs/Industri%20Hilir%20CPO.PDF> (4 Mei 2007).
- Khudori. 2008. Revitalisasi Industri Kelapa Sawit. 12 Maret 2008, http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=326656&kat_id=&kat_id1=&kat_id2= (1 April 2008).
- Kompas. 2007. Tarif PE CPO Naik Menjadi 10 Persen. 26 Oktober 2007, <http://www.fiskal.depkeu.go.id/ENG/klip/detailklip.asp?klipID=N496546644> (1 April 2008).
- Suharto, Rosediana. 2007. Palm Biodiesel and Sustainability. http://www.rspo.org/resource_centre/KMSI_RSPO%20Forum%20on%20Biofuels_15Mei07.pdf (1 April 2008).
- Tryfino. 2006. Potensi Dan Prospek Industri Kelapa Sawit. Economic Review No. 206 Desember 2006, <http://www.bni.co.id/Portals/0/Document/kelapa%20sawit.pdf> (1 April 2008).