

DAMPAK KRISIS FINANSIAL GLOBAL DAN KEBIJAKAN ANTISIPATIF PENGEMBANGAN INDUSTRI KELAPA SAWIT

Impacts of Global Financial Crisis and the Anticipatory Policy on Palm Oil Industry Development

Bambang Dradjat

*Riset Perkebunan Nusantara
Jl. Salak No. 1A, Bogor*

Naskah masuk : 6 April 2011

Naskah diterima : 15 Juni 2011

ABSTRACT

Global financial crisis (GFC) occurred in 2008 turned out to undue risk and uncertainty for the development of the palm oil industry. In the very short term, the palm oil price was much affected. Importers from the U.S., Western European countries, China, India and Pakistan - who suffered and were affected by GFC - delayed even canceled the contract such that the Indonesian palm oil export was disturbed. Assessment of this policy aims: (i) to identify the impact of GFC against palm oil industry, and (ii) to evaluate the effect of anticipatory government policies and external factors on the palm oil industry. The study shows that a variety of GFC impacts on the oil palm industry are shrinks of palm oil price, exports and production. Between October 2008 to March 2009, the lowest prices of CPO and FFB were each of U.S. \$ 483 per tons and USD. \$ 584 per kg. Price pressure during the GFC had an impact on the reduction in the monthly export volume of palm oil, i.e. it fell to 937,000 tons only. The monthly production of palm oil decreased to 815,000 tons only. International lobby combined with government policy (G) and Business (B), BK policy adjustments, expansion policy of FFB price formula, increased access to price information, and rejuvenation is the key to anticipatory policies recommended from this study. This policy is necessary so that if the crisis occurs repeatedly or longer, the palm oil industry is able to survive the crisis wrought. If the government does not implement this policy, the risks incurred will be more severe in connection with the growing of self-supporting (smallholding) oil palm plantations. Its negative impact is the contribution of the oil palm industry in the national economy may be disrupted.

Key words : *economic crisis, palm oil, international trade*

ABSTRAK

Krisis finansial global (KFG) yang terjadi pada tahun 2008 ternyata menimbulkan resiko dan ketidakpastian bagi pengembangan industri kelapa sawit. Dalam jangka yang sangat pendek, harga minyak sawit terpukul. Importir dari AS, negara-negara Eropa Barat,

Cina, India dan Pakistan - yang mengalami dan terkena dampak KFG – menunda bahkan membatalkan kontrak sehingga ekspor minyak sawit Indonesia terganggu. Pengkajian kebijakan ini bertujuan untuk : (i) mengidentifikasi dampak KFG terhadap industri kelapa sawit, dan (ii) mengevaluasi pengaruh berbagai kebijakan antisipatif pemerintah dan faktor eksternal pada industri kelapa sawit. Dampak yang ditimbulkan dari KFG pada industri kelapa sawit Indonesia berupa tekanan harga, ekspor dan produksi. Antara bulan Oktober 2008 hingga Maret 2009, harga CPO dan TBS terendah dan sempat menyentuh US\$ 483 per ton dan Rp. 584 per kg. Tekanan harga selama KFG membawa dampak pada penurunan volume ekspor bulanan minyak sawit jatuh hingga hanya 937.000 ton. Sedangkan produksi bulanan minyak sawit sempat hanya mencapai 815.000 ton. Kebijakan lobi internasional kombinasi Government (G) dan Business (B), penyesuaian kebijakan BK, kebijakan perluasan formula harga TBS, peningkatan akses informasi harga, dan peremajaan merupakan kebijakan antisipatif utama yang direkomendasikan dari kajian ini. Kebijakan ini diperlukan supaya jika krisis berulang atau terjadi lagi, industri kelapa sawit mampu bertahan dari tempaan krisis. Jika pemerintah tidak menerapkan kebijakan ini, resiko yang ditanggung akan lebih parah sehubungan dengan makin berkembangnya perkebunan kelapa sawit rakyat swadaya/mandiri. Dampak negatifnya adalah kontribusi industri kelapa sawit dalam perekonomian nasional dapat terganggu.

Kata kunci : *krisis ekonomi, minyak sawit, perdagangan internasional*

PENDAHULUAN

Perkebunan merupakan salah satu bagian dari sektor riil yang potensial untuk dikembangkan. Basis sumber daya alam yang terbarukan dan ketersediaan sumber daya manusia di perdesaan merupakan modal utama pengembangan perkebunan. Perkebunan telah terbukti berperan dalam perekonomian nasional yaitu sebagai salah satu andalan perekonomian melalui penyediaan lapangan kerja, pembentukan PDB, sumber devisa, pengembangan wilayah, pengentasan masyarakat miskin dan konservasi dan pelestarian lingkungan

Peran perkebunan ke depan diharapkan masih akan terus meningkat seiring dengan perkembangan bisnis komoditas perkebunan yang telah berkembang menjadi industri. Dalam kaitannya dengan industri kelapa sawit, Direktorat Jenderal Perkebunan (2009) memproyeksikan bahwa pada tahun 2025 produksi minyak sawit akan mencapai 30 juta ton. Produksi tersebut diharapkan dapat dicapai dengan berbagai kebijakan pemerintah dan tindakan pelaku usaha dalam pembangunan perkebunan kelapa sawit, khususnya melalui penerapan teknologi untuk meningkatkan produktivitas.

Proyeksi produksi di atas ditetapkan dengan asumsi perubahan-perubahan lingkungan strategis industri kelapa sawit bersifat normal, tidak dipengaruhi oleh perubahan yang drastis. Dengan kata lain, proyeksi tersebut belum

memperhitungkan bisnis minyak sawit di pasar komoditi yang tidak lepas dari perubahan-perubahan di pasar uang dan pasar saham. Krisis finansial global (KFG) yang terjadi pada tahun 2008 setidaknya menguatkan pandangan tersebut. Konsekuensi dari situasi di atas adalah bahwa dalam era globalisasi yang penuh dengan resiko dan ketidakpastian, saat ini dan ke depan, pengembangan industri kelapa sawit menjadi bertambah rumit.

Dalam situasi krisis finansial dan resesi ekonomi global, pertumbuhan output global akan melambat bahkan turun, dan permintaan bahan baku turun. Dengan tingkat pasokan yang relatif konstan, bahkan mungkin naik, ekspor pasokan akan terjadi sehingga harga output akan turun. Dradjat (2008) menguraikan KFG yang dalam jangka pendek tidak terkendali dan justru mengarah ke resesi global tentunya merupakan ancaman serius bagi kelangsungan pengembangan perkebunan di Indonesia. Konsekuensi dari situasi krisis adalah permintaan terhadap minyak sawit akan turun yang indikasi awalnya terlihat dari penurunan tajam harga produk-produk primer kelapa sawit.

Sebagai contoh, industri kelapa sawit Indonesia tidak dapat bebas dari dampak negatif KFG yang menyebar dari Amerika Serikat ke sebagian besar negara mitra dagangnya pada bulan September 2008. Dalam jangka yang sangat pendek, harga komoditi perkebunan, terutama minyak sawit, terpukul. Sebagai gambaran, harga CPO Cif Rotterdam pada bulan Juli 2008 sempat mencapai US\$ 1.200 per ton menjadi hanya US\$ 700 per ton pada minggu kedua bulan Oktober 2008. Dampaknya langsung dirasakan petani, yaitu harga Tandan Buah Segar (TBS) saat itu hanya sekitar Rp. 600-700 per kg.

Kesulitan bertambah lagi ketika perdagangan minyak sawit mengalami penundaan bahkan pembatalan kontrak karena importir mengalami masalah likuiditas sebagai imbas dari KFG. Dampak negatif yang nyata adalah perdagangan minyak sawit Indonesia dengan negara-negara partner dagang, seperti AS, negara-negara Eropa Barat, Cina, India dan Pakistan - yang mengalami dan terkena dampak KFG – menjadi terganggu.

Pengkajian kebijakan ini dilakukan dengan melihat kebijakan sebagai kebijakan publik, yaitu tindakan-tindakan pemerintah untuk kepentingan umum di bidang tertentu, sesuai pemikiran Ekowati (2009) dan bertujuan untuk : (i) mengidentifikasi dampak KFG terhadap industri kelapa sawit, (ii) mengevaluasi pengaruh berbagai kebijakan antisipatif pemerintah dan faktor eksternal pada industri kelapa sawit, dan (iii) mengajukan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah jika terjadi krisis global yang berdampak negatif pada industri kelapa sawit. Untuk kepentingan analisis, pengkajian ini juga didasarkan pada pengertian analisis kebijakan yang disampaikan oleh Eriyatno dan Sofyar (2007), yaitu pengembangan pemikiran dengan fokus pada masalah yang telah terjadi masa lalu dengan tujuan memperbaiki sistem lama.

STRUKTUR INDUSTRI KELAPA SAWIT 2005-2009

Luas Areal dan Produksi Kelapa Sawit

Luas areal perkebunan kelapa sawit mengalami peningkatan yang cukup pesat (Tabel 1). Perkebunan kelapa sawit saat ini telah menyebar di sebagian besar wilayah Indonesia Barat dan Indonesia Timur, 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 mempunyai areal terluas di Indonesia, yaitu mencapai 69,85% diikuti Kalimantan dan Sulawesi, masing-masing 25,98% dan 2,95%.

Tabel 1. Luas Areal dan Produksi CPO Indonesia, 2000-2009

Tahun	Luas Areal (000 ha)				Produksi CPO (000 ton)			
	PR	PBN	PBS	Jumlah	PR	PBN	PBS	Jumlah
2005	2.357	678	2.915	5.950	4.501	2.237	7.883	14.621
2006	2.537	692	3.056	6.285	5.608	2.377	8.585	16.570
2007	2.752	606	3.409	6.767	6.358	2.117	9.190	17.665
2008	2.903	608	3.409	7.008	7.105	2.295	9.800	19.200
2009	3.014	609	3.885	7.58	7.976	2.495	11.040	21.511

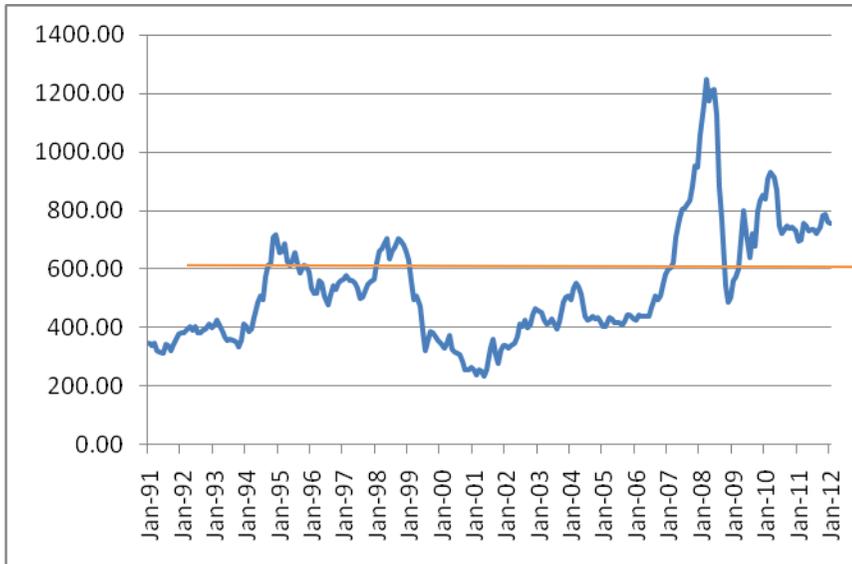
Sumber : Badan Pusat Statistik (2010), diolah.

Komposisi perusahaan kelapa sawit juga mengalami perubahan, yaitu dari sebelumnya hanya perkebunan besar dari periode 1960-1970, tetapi saat ini telah mencakup perkebunan rakyat dan perkebunan swasta. Pada tahun 2009, luas areal Perkebunan Rakyat (PR) sekitar 3.014 ribu ha (41%), Perkebunan Besar Milik Negara (PBN) 609 ribu ha (9%) dan Perkebunan Besar Milik Swasta (PBS) 3.885 ribu ha (50%) (Ditjenbun, 2010). Sumatera mendominasi ketiga jenis perusahaan, sedangkan Kalimantan dan Sulawesi menjadi lokasi pengembangan perkebunan swasta dan perkebunan rakyat.

Secara lebih rinci, Tabel 1 di atas juga menunjukkan adanya peningkatan produksi minyak sawit yang konsisten dari waktu ke waktu. Produksi minyak sawit mengalami peningkatan dari 14.621 ribu ton CPO pada tahun 2005 menjadi 21,5 juta ton pada tahun 2009, dimana produksi CPO PR mencapai 7,9 juta ton atau sebesar 37% dari total produksi CPO Indonesia, sedangkan produksi PBN dan PBS masing-masing sebesar 2,5 juta ton (12%) dan 11 juta ton (51%). Produksi tersebut dicapai pada tingkat produktivitas PR 2,86 ton CPO per ha atau setara 13,61 ton TBS per ha, PBN 3,57 ton CPO per ha atau setara 16,98 ton TBS per ha dan PBS 3,51 ton CPO per ha atau sekitar 16,69 ton TBS per ha.

Pola Harga Minyak Sawit (CPO)

Mulai tahun 2008 kisaran fluktuasi harga mengalami perubahan dari tahun sebelumnya. Harga tertinggi mencapai di atas US\$ 1.200 per ton dan terendah US\$ sekitar US\$ 500 per ton. Setelah mengalami harga puncak pada tahun 2008 sebesar USD 1.249 per ton, harga CPO dunia kini mencapai keseimbangan harga baru yaitu berkisar USD 650-750 dengan tren yang meningkat (Gambar 1).



Gambar 1. Pergerakan Harga CPO di Rotterdam, 1991-2008 dan Proyeksi 2008-2012

Sumber: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (2009)

Perdagangan Minyak Sawit

Indonesia adalah negara net-exporter minyak sawit dengan negara tujuan utama ekspor minyak sawit Indonesia adalah India, Cina, Uni Eropa dan negara Asia lainnya. Produk yang diekspor adalah minyak olahan tahap awal seperti *Refined Bleached Deodorized* (RBD) palm oil, CPO dan beberapa produk oleokimia. Ekspor CPO dan produk turunannya mengalami peningkatan yang cukup berarti pada periode tahun 2005 sampai dengan 2009. Pada periode tersebut terjadi pergeseran komposisi ekspor dari CPO ke produk turunannya, meskipun peningkatan nilai ekspor tersebut tidak proporsional dengan peningkatan volumenya (Tabel 2).

Tabel 2. Volume dan Nilai Ekspor CPO dan Produk Turunan CPO di Indonesia, 2001-2015

Tahun	Volume					Nilai				
	CPO		Turunan CPO		Total	CPO		Turunan CPO		Total
	Juta ton	%	Juta ton	%	Juta ton	US\$ Juta	%	US\$ Juta	%	US\$ Juta
2005	4,566	44	5,811	56	10,377	1,593	42	2,163	58	3,756
2006	5,199	43	6,902	57	12,101	1,994	41	2,824	59	4,818
2007	5,701	48	6,174	52	11,875	3,739	48	4,130	52	7,869
2008	7,904	38	6,387	62	14,291	6,557	37	5,845	63	12,402
2009	8,799	37	5,006	63	15,529	5,006	37	4,138	63	9,144

Sumber : Badan Pusat Statistik (2010), diolah.

Pada Tabel 2 di atas dapat dilihat bahwa volume ekspor CPO dan turunan CPO pada tahun 2009 menunjukkan kenaikan dibandingkan dengan tahun 2008, tetapi nilai ekspornya mengalami penurunan. Sesuai dengan perkembangan harga pada Gambar 1, penurunan nilai ini dapat dijelaskan sebagai dampak dari turunnya harga CPO selama KFG.

KEBIJAKAN DAN FAKTOR EKSTERNAL SELAMA KRISIS FINANSIAL GLOBAL

Mulai September 2008 krisis likuiditas di AS telah menjalar ke negara-negara yang perekonomiannya terkait dengan AS, seperti negara-negara Uni Eropa, Cina, Jepang, Korea Selatan dan lainnya. Krisis likuiditas bahkan terjadi bersamaan dengan atau diikuti dengan terjadinya resesi global. Arah perekonomian global menjadi tidak pasti dan dampaknya diperkirakan masih akan terasa hingga paling tidak tahun 2009. Bank Dunia (2009) seperti dikutip Kartasmita (2009) memperkirakan pada tahun 2009 pertumbuhan ekonomi, khususnya negara maju, turun drastis. Pertumbuhan ekonomi AS -3%, Uni Eropa -4,5% dan Jepang -6,8%. Walau juga mengalami penurunan, pertumbuhan ekonomi Cina, India dan Asia Timur diperkirakan tetap tinggi yaitu berturut-turut 7,2% dan 5,1% dan 5% pada tahun 2009. Walaupun telah tumbuh positif pada tahun 2010 dan 2011, perekonomian di negara-negara maju masih mengalami pertumbuhan rendah. Dalam situasi di atas, pemerintah Indonesia mengambil beberapa kebijakan yang terkait dengan kelapa sawit dan dijelaskan sebagai berikut.

Kebijakan Bea Keluar (BK) Minyak Sawit

Dalam menyikapi KFG sekaligus sebagai tindakan konkritnya, pemerintah melakukan penyesuaian kebijakan ekspor minyak sawit dengan instrumen BK.

Peraturan Menteri Keuangan No.9/PMK.011/2008 (Tabel 3) diubah menjadi Peraturan Menteri Keuangan No.223/PMK.011/2008 (Tabel 4). Perubahan tersebut mencakup struktur dan besaran tarif serta tingkat harga patokan ekspor (HPE) terkena BK. Pengenaan BK mulai harga CPO Cif Rotterdam di atas USD 700 per ton dan dengan tarif BK serta selang harga yang relatif kecil.

Sebagai contoh, jika harga CPO di Rotterdam USD 750-850 per ton, maka tarif BK sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan No.9/PMK.011/2008 adalah 7,5%. Pada tingkat harga yang sama, sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan No.223/PMK.011/2008, maka tarif BK adalah 3% untuk harga CPO di Rotterdam USD 751-800 per ton atau 4,5% untuk harga CPO di Rotterdam USD 801-850 per ton. Dengan tingkat harga CPO terkena BK di atas US\$ 700 per ton, besaran BK praktis 0% hingga kini karena harga CPO Cif Rotterdam masih di bawah US\$ 700 per ton. Penurunan BK ini juga dialami oleh berbagai produk turunan CPO karena harga yang berlaku juga masih di bawah harga batas terkena BK.

Tabel 3. Tarif BK CPO dan Produk Turunannya di Indonesia (Peraturan Menteri Keuangan No. 09/PMK.011/2008)

No	Jenis Produk	Harga Referensi CPO di Pasar Rotterdam (US\$per ton)							
		< 550	550 - 650	650 - 750	750 - 850	850- 1100	1100- 1200	1200- 1300	> 1300
1	Buah dan Kernel Kelapa Sawit	40	40	40	40	40	40	40	40
2	CPO	0	2.5	5	7.5	10	15	20	25
3	Crude Olein	0	2.5	5	7.5	10	15	20	25
4	Crude Stearin	0	1.5	4	5.5	9	13	18	23
5	Crude PKO	0	1.5	4	5.5	9	13	18	23
6	Crude Kernel Stearin	0	1.5	4	5.5	9	13	18	23
7	Crude Kernel Olein	0	1.5	4	5.5	9	13	18	23
8	RBD Palm Olein	0	2.5	5	7.5	10	15	20	25
9	RBD Palm Olein dalam kemasan dan bermerk	0	0	0	2.5	5	10	15	20
10	RBD PK Olein	0	0	5	7.5	10	15	20	25
11	RBD PKO	0	1.5	4	5.5	9	13	18	23
12	RBD Palm Stearin	0	0.5	3	4.5	8	11	16	21
13	RBD PO	0	0.5	3	4.5	8	11	16	21
14	Biofuel dari minyak sawit	0	0	2	2	2	5	5	5

Tabel 4. Tarif BK CPO dan Produk Turunannya di Indonesia (Peraturan Menteri Keuangan No.223/PMK.011/2008)

No	Jenis Produk	Harga CPO Cif Rotterdam USD per ton																
		≤ 700	701-750	751-800	801-850	851-900	901-950	951-1000	1001-1050	1051-1100	1101-1150	1151-1200	1201-1250	≥ 1251				
1	Buah dan Kernel Kelapa Sawit	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	
2	CPO	0	1.5	3	4.5	6	7.5	10	12.5	15	17.5	20	22.5	25				
3	Crude Olein	0	1.5	3	4.5	6	7.5	10	12.5	15	17.5	20	22.5	25				
4	RBD Palm Olein	0	1.5	3	4.5	6	7.5	10	12.5	15	17.5	20	22.5	25				
5	RBD PK Olein	0	1.5	3	4.5	6	7.5	10	12.5	15	17.5	20	22.5	25				
6	Crude Stearin	0	0	1.5	3	4.5	6	8.5	11	13.5	16	18.5	21	23				
7	Crude PKO	0	0	1.5	3	4.5	6	8.5	11	13.5	16	18.5	21	23				
8	Crude Kernel Olein	0	0	1.5	3	4.5	6	8.5	11	13.5	16	18.5	21	23				
9	Crude Kernel Stearin	0	0	1.5	3	4.5	6	8.5	11	13.5	16	18.5	21	23				
10	RBD PKO	0	0	1.5	3	4.5	6	8.5	11	13.5	16	18.5	21	23				
11	RBD PO	0	0	1.5	3	4.5	6	8.5	11	13.5	16	18.5	21	23				
12	RBD Palm Stearin	0	0	0	1.5	3	4.5	6	7.5	11	13.5	16	18.5	21				
13	RBD Palm Kernel Stearin	0	0	0	1.5	3	4.5	6	7.5	11	13.5	16	18.5	21				
14	Biofuel dari minyak sawit	0	0	0	0	0	2	2	2	2	5	5	7.5	10				
15	RBD Palm Olein dalam kemasan dan bermerk ≤ 5kg	0	0	0	0	0	2.5	5	7.5	10	12.5	15	17.5	20				

Sumber : Departemen Keuangan (2008)

Lobi Perdagangan Minyak Sawit

Pemerintah, setelah mempelajari permasalahan penundaan dan pembatalan kontrak dalam ekspor minyak sawit, melakukan lobi-lobi dengan pemerintah negara-negara pengimpor melalui pendekatan G to G (Government to Government). Materi lobi meliputi keringanan tarif impor di negara-negara pengimpor agar harga lebih murah (India), membuka akses pasar untuk produk-produk impor Indonesia (Pakistan), dan hal-hal lain yang terkait dengan kepercayaan dalam perdagangan, seperti penerapan Letter of Credit (L/C) untuk ekspor ke Cina, India dan Pakistan. Salah satu contoh lobi perdagangan adalah lobi bilateral antara Indonesia dan Pakistan. Pakistan menawarkan tarif impor CPO di Pakistan akan diturunkan, tetapi Pakistan juga meminta disediakan akses pasar untuk jeruk kino di Indonesia. Penawaran pemerintah Pakistan ini belum disetujui oleh pemerintah Indonesia karena pemerintah Indonesia ingin melindungi petani jeruk nasional.

Penerapan Formula Harga di Tingkat Petani

Pembentukan harga tingkat petani dengan instrumen formula harga hanya dijumpai untuk harga TBS di wilayah pengembangan (plasma), bukan di wilayah petani mandiri (di luar plasma). Dasar pemberlakuannya adalah Peraturan Menteri Pertanian No. 395/Kpts/OT.140/11/ Tahun 2005. Di Sumatera Selatan Peraturan Menteri Pertanian tersebut dikuatkan dengan SK Gubernur di Sumatera Selatan No. 28 Tahun 2006 menetapkan K minimal 80%. Formula harga TBS petani yang terdiri dari komponen nilai konversi, rendemen dan harga ekspor adalah sebagai berikut:

$$HTBS = K \{ (H_{ms} \times R_{ms}) + (H_{is} \times R_{is}) \}$$

H TBS : Harga TBS yang diterima oleh pekebun di tingkat pabrik, dinyatakan dalam Rp/kg;

K : Indeks proporsi yang menunjukkan bagian yang diterima oleh pekebun, dinyatakan dalam %;

H ms : Harga rata-rata minyak sawit kasar (CPO) tertimbang realisasi penjualan ekspor (FOB) dan lokal masing-masing perusahaan pada periode sebelumnya, dinyatakan dalam Rp/kg;

R ms : Rendemen minyak sawit kasar (CPO) dinyatakan dalam %;

H is : Harga rata-rata inti sawit (PK) tertimbang realisasi penjualan ekspor (FOB) dan lokal masing-masing perusahaan pada periode sebelumnya, dinyatakan dalam Rp/kg;

R is : Rendemen inti sawit (PK) dinyatakan dalam %.

Penggunaan Letter of Credit (L/C)

Sebagai salah satu instrumen perbankan, L/C merupakan jaminan kontrak yang bersifat mengikat sehingga meminimalkan terjadinya pemutusan kontrak secara sepihak. Bagi Pemerintah, kebijakan L/C tidak hanya diperlukan untuk jaminan terjadinya transaksi sesuai dengan kontrak tetapi dalam rangka mengontrol devisa, profesionalisme perdagangan, dan bagi pengusaha dana segar cepat diperoleh.

Penggunaan L/C untuk pertamakali ditetapkan dengan Peraturan Menteri Perdagangan No. 10/M-DAG/PER/3/2009. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa untuk efektivitas pelaksanaan kegiatan ekspor barang perlu dilakukan pengaturan kembali kewajiban ekspor barang dengan cara pembayaran L/C. Barang, seperti minyak sawit, yang diekspor dengan nilai ekspor dalam Pemberitahuan Ekspor Barang (PEB) di atas 1.000.000 (satu juta) Dolar Amerika Serikat wajib dilakukan dengan cara pembayaran L/C melalui Bank Devisa. Peraturan ini untuk pertama kali mulai berlaku tanggal 5 Maret 2009.

Pemberlakuan L/C ekspor ini juga dimaksudkan oleh pemerintah untuk melindungi para pelaku ekspor dari kekhawatiran risiko gagal bayar karena banyak bank-bank di luar negeri yang sudah bangkrut sehingga L/C yang diterbitkan akan ditolak. Sebagai gambaran¹, Pimpinan Trade Service Center Bank Mandiri menyampaikan bahwa sebelum krisis keuangan global melanda perekonomian dunia, jumlah bank korespondensi Mandiri di dunia sekitar 500 unit. Namun menyusul terjadinya krisis global, bank korespondensi Bank Mandiri tinggal sekitar 300 unit karena banyak bank yang sudah bangkrut. Korespondensi dengan bank di AS saat ini hanya tersisa lima unit koresponden Bank Mandiri, di India empat unit, dan Hong Kong delapan unit.

Informasi Harga

Dalam situasi KFG, pergerakan harga menjadi sangat penting untuk diketahui oleh para pelaku bisnis kelapa sawit. Pelaku usaha besar (perusahaan perkebunan dan pengeksport) pada umumnya menguasai informasi harga dari berbagai pasar di luar negeri, Rotterdam dan Kuala Lumpur. Namun pelaku usaha yang lebih kecil, khususnya petani, pada umumnya tidak mengetahui pergerakan harga. Dalam situasi seperti ini kebijakan pemerintah tentang sistem informasi harga dapat diakses atau diterima pelaku usaha, khususnya petani. Sistem informasi harga ini disediakan oleh Kementerian Pertanian dan telah menggunakan teknologi informasi.

Revitalisasi Perkebunan

Program Revitalisasi Perkebunan mengandung beberapa hal, yaitu (i) sebagai upaya percepatan pengembangan perkebunan rakyat melalui perluasan,

¹ Bisnis Indonesia, 29 Februari 2009

peremajaan dan rehabilitasi tanaman perkebunan (ii) dukungan kredit investasi perbankan dan subsidi bunga oleh pemerintah, dan (iii) melibatkan perusahaan dibidang usaha perkebunan sebagai mitra pengembangan dalam pembangunan kebun, pengolahan dan pemasaran hasil.

Kebijakan pengembangan perkebunan melalui program revitalisasi perkebunan didasarkan dan didukung dengan beberapa peraturan sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri Pertanian No 33/Permentan/OT.140/7/2006, tentang Pengembangan Perkebunan Melalui Program Revitalisasi Perkebunan;
2. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 117/PMK.06/2006 Tentang Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP);
3. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.26/MENHUT-II/2007 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Kehutanan Nomor. 292/KPTS-II/1995, tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan;
4. Surat Menteri Keuangan Nomor. S-313/MK.05/2007 tentang subsidi bunga KPEN-RP;
5. Perjanjian Kerjasama Antara Bank Pelaksana (sepuluh Bank Pelaksana) dengan Pemerintah Republik Indonesia (Menteri Keuangan) Dalam Rangka Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan Tahun 2007;
6. Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional, Nomor : 3817-310.21-D.II, tanggal 6 Desember 2007 tentang Standar Satuan Biaya Sertifikat Hak Milik Program Revitalisasi Perkebunan;

Faktor Eksternal

Faktor eksternal memberikan kontribusi penting dalam pemulihan perekonomian dari situasi KFG, termasuk perekonomian kelapa sawit. Perekonomian kelapa sawit langsung terpengaruh oleh perubahan yang terjadi di produksi industri pangan dan energi serta otomotif di negara-negara pengimpor minyak sawit olahan. Selain itu, tindakan-tindakan yang dilakukan negara-negara produsen dan pengekspor minyak sawit juga berpengaruh. Kelapa sawit juga dipengaruhi oleh faktor alam seperti iklim, sehingga membaik atau memburuknya harga juga tidak lepas dari kondisi alam yang dimaksud. Beberapa faktor kunci lain yang berpengaruh terhadap perekonomian kelapa sawit adalah sebagai berikut:

- (i) Perekonomian negara-negara pengimpor, seperti Cina dan India, telah menunjukkan tren yang membaik sehingga permintaan minyak nabati akan tetap tinggi. Minyak sawit adalah yang paling siap mengisi pasar India dan Cina².

² Bisnis Indonesia, 29 Februari 2009.

- (ii) Pada akhir tahun 2008, kenaikan harga minyak sawit secara relatif tinggi dibandingkan minyak bumi sehingga tingkat keuntungan memproduksi biodiesel berkurang. Hal ini menyebabkan permintaan minyak sawit berkurang sehingga terjadi surplus. Kenaikan permintaan biodiesel terjadi pada tahun 2009 karena di beberapa negara Uni Eropa diberlakukan kenaikan campuran biodiesel secara mandatori dan subsidi biodiesel di AS. Kenaikan permintaan biodiesel menciptakan kenaikan permintaan minyak sawit (Oil World, 2009).
- (iii) Pada tahun 2009, kenaikan permintaan dunia akan minyak sawit berlanjut dalam situasi produksi minyak sawit Indonesia dan Malaysia mengalami penurunan musiman. India dan Cina merupakan dua negara yang mengalami peningkatan permintaan minyak sawit, masing-masing menjadi 5,9 juta dan 6,1 juta ton dalam musim ini (Januari-Juni 2009), sedangkan permintaan Uni Eropa juga sedikit meningkat menjadi 5,3 – 5,4 juta ton (Oil World, 2009). Kenaikan impor minyak sawit India dipicu oleh penghapusan bea masuk dan harga minyak sawit yang relatif murah.

DAMPAK KRISIS TERHADAP PERILAKU DAN KINERJA INDUSTRI KELAPA SAWIT

Perilaku Industri Kelapa Sawit dalam Penentuan Harga

Perilaku produsen/pengekspor, pedagang, dan petani dalam menghadapi KFG lebih banyak pada perilaku penentuan harga, belum sampai pada pengembangan strategi produk, melakukan penelitian dan pengembangan, serta mengelola resiko. Perilaku produsen dan/atau Pengekspor (Perusahaan Negara dan Perusahaan Swasta) bervariasi, yaitu (i) menekan harga hingga membeli dengan harga yang wajar dalam pembelian TBS; (ii) menahan stok CPO, agar pasokan berkurang sehingga harga naik, (iii) meminta kepada pemerintah untuk melakukan negosiasi dan advokasi perdagangan; dan (iv) membangun jalinan kerjasama dan jaringan kerja di tingkat nasional dan internasional.

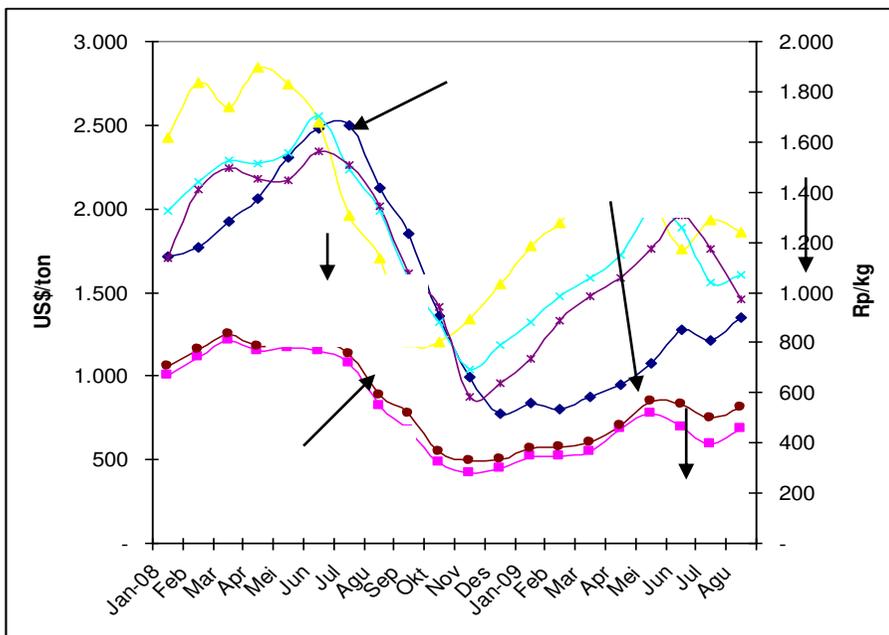
Dalam situasi tertekan, pada umumnya petani tidak mempunyai kekuatan dan kesempatan untuk bertahan. Hal yang masih dapat dilakukan petani adalah menekan biaya panen dan transpor hingga menelantarkan kebun. Kelembagaan/ organisasi petani masih belum dapat berbuat banyak dalam penentuan harga. Dalam penentuan harga, petani menjadi hanya menerima harga saja (*price taker*).

Harga CPO dan TBS

Pergerakan harga minyak sawit sejak bulan April 2008 menunjukkan trend yang positif walaupun sempat terjadi pelemahan harga pada bulan Juli.

Pergerakan harga ini searah dengan pergerakan harga minyak mentah jenis Brent (Gambar 2). Pelemahan harga ini tidak sempat jatuh sampai kembali ke harga pada periode Oktober 2008 – Maret 2009. Hal ini menunjukkan bahwa harga sebagai kinerja industri kelapa sawit sudah cukup baik. Artinya, kebijakan pemerintah dan faktor eksternal secara bersama bekerja dengan cukup efektif dalam mengatasi dampak KFG.

Pergerakan harga internasional yang positif di atas juga ditransmisikan ke pasar domestik, yaitu pasar TBS, walaupun perubahan harga TBS di Sumatera Utara relatif lebih cepat dibandingkan dengan di Sumatera Selatan dan Kalimantan Barat. Hal ini terjadi karena adanya kendala struktural, yaitu produsen/pengeksport di Sumatera Utara merupakan “induk” atau “penentu” perilaku produsen/pengeksport di Sumatera Selatan dan Kalimantan Barat.

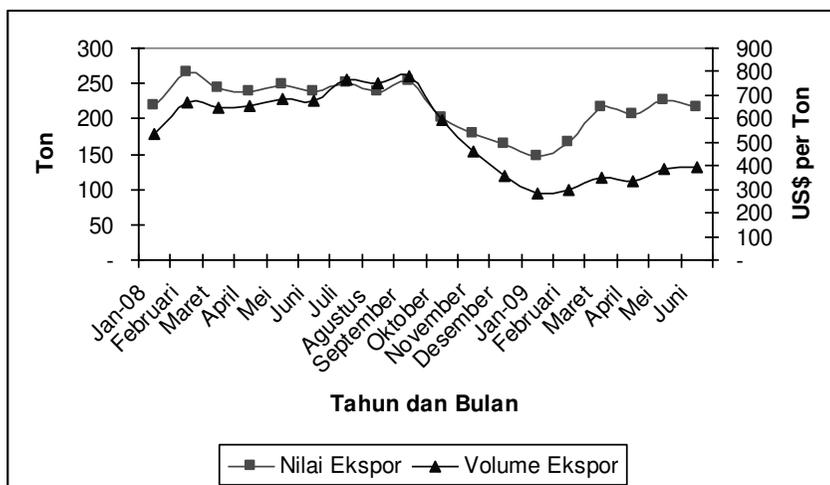


Gambar 2. Pergerakan Harga Bulanan CPO dan TBS Tahun 2008 – 2009

Sumber: Oil World (2009), Dinas Perkebunan Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Kalimantan Barat (2009).

Ekspor CPO dan Produk Turunannya

Seiring dengan perkembangan harga CPO di pasar internasional, volume dan nilai ekspor CPO dan produk turunannya di Indonesia mulai mengalami perbaikan sejak bulan April 2009 (Gambar 3). Pergerakan ekspor ini banyak ditentukan oleh pemulihan ekonomi Cina dan India sebagai dua negara tujuan ekspor minyak sawit terbesar dunia.



Gambar 3. Ekspor Bulanan Minyak Sawit Indonesia, 2008-2009

Sumber: Badan Pusat Statistik (2007-2009)

Cina selama ini menyerap sekitar 13 persen dari total ekspor CPO Indonesia dan India memanfaatkan sekitar 33 persen. Selain itu, CPO Indonesia juga mengalir ke sejumlah pasar lain seperti Eropa, Pakistan, dan Banglades. Selain pangsa ekspor, pertumbuhan ekspor CPO Indonesia ke India dan Cina juga tinggi. Pertumbuhan yang tinggi juga dialami untuk ekspor ke Belanda, Italia dan Spanyol (Tabel 5).

Tabel 5. Ekspor CPO Indonesia Menurut Negara Tujuan, 2004-2008

Tujuan Ekspor	Ekspor 2008 (000 ton)	Pertumbuhan 2004-2008 (%/tahun)	Pertumbuhan 2007-2008 (%/tahun)	Pangsa Ekspor (%)
Dunia	14.612	12,9	15,5	100,0
Jerman	405	8,0	(22,1)	2,8
Italia	467	31,2	121,9	3,2
Belanda	1.296	10,6	41,8	8,9
Spanyol	219	5,7	92,0	1,5
Ukraina	290	71,4	(17,2)	2,0
Mesir	496	56,7	(9,7)	3,4
Kenya	448	14,9	44,6	3,1
Banglades	598	23,0	2,8	4,1
Cina	1.953	15,8	13,8	13,4
India	4.813	14,6	45,3	32,9
Malaysia	749	3,9	86,3	5,1
Pakistan	410	(6,5)	(51,1)	2,8
Arab Saudi	209	228,3	49,3	1,4
Lainnya	2.260	5,7	(37,1)	15,5

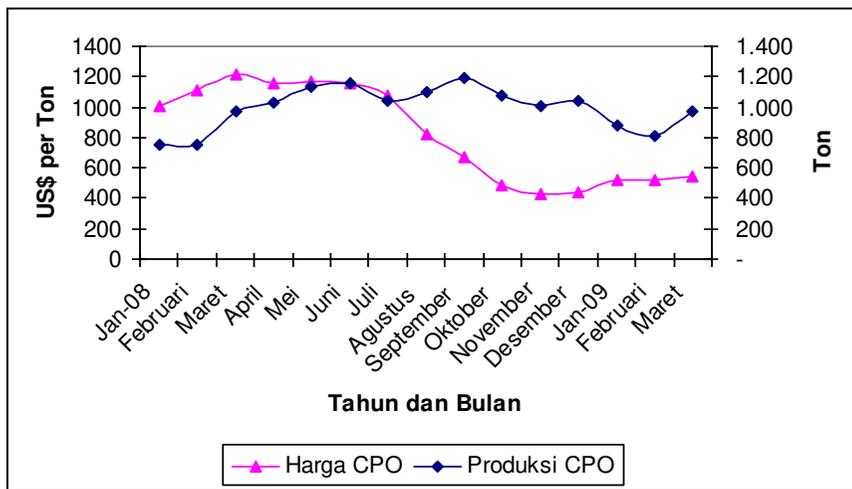
Sumber: Oil World, 2009

CPO di Eropa Barat banyak digunakan untuk biodiesel dan hanya sebagian kecil untuk minyak makan, yang hingga kini perkembangannya juga belum menjanjikan. Negara-negara Eropa Barat masih mengandalkan minyak rapeseed, bunga matahari dan kedelai untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Sebaliknya, minyak sawit dihambat masuk ke Eropa Barat untuk melindungi produsen minyak-minyak nabati di atas. Eropa, khususnya Eropa Barat bukan pasar utama minyak sawit Indonesia. Ekspor Indonesia ke Eropa pada tahun 2008 hanya sekitar 16,3 persen dan yang cukup besar hanya ke Belanda, walaupun ekspor ke Eropa Barat dalam periode 2004-2008 cenderung naik. Belanda dan Jerman termasuk dalam 10 besar pengimpor minyak sawit Indonesia.

Dengan demikian, maka untuk jangka pendek ke depan, petani dan perusahaan perkebunan kelapa sawit Indonesia tidak perlu risau tentang pasar ekspor. Pembeli dari Eropa Barat saat ini juga masih membeli CPO tidak bersertifikat, dan pasar lain, seperti Cina, India, Pakistan bahkan negara-negara Afrika, Timur Tengah dan Eropa Timur juga sedang tumbuh.

Produksi CPO Olahan

Gambar 4 menunjukkan produksi CPO olahan Indonesia yang cenderung naik setelah bulan Maret 2009 dan diprediksi mengikuti pergerakan harga. Kecenderungan produksi untuk mengikuti pergerakan harga berjalan lebih kecil penyimpangannya (lambat) pada saat harga turun (Oktober hingga Februari) dan lebih besar penyimpangannya (cepat) pada saat harga naik (Maret).



Gambar 4. Perkembangan Harga dan Produksi Bulanan CPO Indonesia, 2008-2009

Sumber: Oil World (2009)

RESPON INDUSTRI KELAPA SAWIT TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH

Respon Industri Terhadap Bea Keluar Minyak Sawit

Penghapusan BK CPO pada tingkat harga tertentu (HPE CPO US\$ 700 per ton) disikapi secara positif produsen/pengekspor, walaupun dinilai agak terlambat. Seperti diketahui, harga CPO mulai turun tajam pada bulan Agustus 2008, sedangkan Permenkeu tentang Bea Keluar terbit pada bulan November 2008. Pemberlakuan BK CPO menjadi 0 persen dirasakan sebagai adanya kenaikan harga dan direspon dengan menyesuaikan harga TBS sehingga harga TBS yang diterima petani juga terangkat karena tidak harus menanggung beban BK seperti pada kondisi sebelum KFG.

Respon lain yang terkait dengan BK adalah kejujuran pemerintah dalam menerapkan BK untuk minyak sawit. Keterlambatan dalam merubah peraturan tentang BK tidak terlepas dari tujuan pemerintah untuk mendapatkan penerimaan pajak. Jika benar BK juga untuk meningkatkan penerimaan pemerintah, maka pemerintah hendaknya merumuskan dalam peraturan pemerintah dengan tetap memperhatikan kepentingan produsen/pengekspor minyak sawit termasuk petani. Pada dasarnya, produsen/pengekspor minyak sawit dan produk turunannya tidak berkeberatan dengan penerapan BK asalkan dilakukan penyesuaian terhadap struktur dan besarnya tarif BK. Struktur berarti memperhatikan jenis minyak sawit dari mentah ke olahan lanjut sedangkan besaran tarif yang ditetapkan bersifat *ad-valorem* bukan progresif.

Respon Pengekspor Terhadap Lobi Government to Government

Dalam situasi KFG, Indonesia dalam forum internasional terkait dengan perkebunan termasuk kelapa sawit masih mengandalkan diplomasi “G to G” atau *Government to Private* (G to P). Pengekspor menganggap keadaan ini secara tidak disadari memposisikan kepentingan perkebunan Indonesia lemah sehingga tidak jarang hasil dari diplomasi mengarah pada “pendiktean” pihak asing terhadap perkebunan Indonesia. Rintisan format lobby lain yang pernah dilakukan oleh Menteri Pertanian dengan mengikutkan pihak swasta dalam kampanye produk-produk kelapa sawit dianggap positif. Dalam format ini diplomasi gabungan G to G, P to P dan G to P secara bilateral dianggap dapat menghindarkan “pendiktean” salah satu pihak ke pihak lain.

Respon Industri Kelapa Sawit Terhadap Penerapan Formula Harga di Tingkat Petani

Seiring dengan turunnya harga internasional, harga TBS dalam negeri juga ikut turun. Pada saat KFG, harga TBS di daerah pengembangan kelapa sawit

tetap didasarkan pada Peraturan Menteri Pertanian. Di Sumatera Selatan, formula harga dilengkapi dengan indeks K “minimum” yang disepakati 80 persen. Di Kalimantan Barat, indeks K “minimum” disepakati sebesar 75 persen. Produsen CPO di Sumatera Selatan merespon lebih serius dibandingkan dengan di Sumatera Utara dan Kalimantan Barat yaitu dengan meningkatkan frekuensi penetapan harga menjadi seminggu sekali selama KFG.

Dalam kaitan dengan harga rujukan, para produsen/pengekspor minyak sawit sepakat untuk menggunakan harga dalam dan luar negeri sesuai dengan kemana mereka menjual. Harga yang diberlakukan adalah harga rata-rata penjualan sesuai dengan periode penjualan minyak sawitnya. Apabila dijumpai harga penjualan yang ekstrim ke atas atau ke bawah maka harga tersebut tidak dimasukkan ke dalam penghitungan rata-rata harga penjualan.

Menurut informasi Dinas Perkebunan di provinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Kalimantan Barat, petani sebagai penjual TBS pada umumnya merespon dengan baik hasil penghitungan harga TBS berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian. Namun demikian, keluhan produsen CPO akan adanya petani yang menjual TBS nya di luar perusahaan intinya tetap dijumpai. Perilaku petani ini dipercaya sebagai reaksi atas hal-hal yang dianggap merugikan atau keinginannya untuk mendapatkan tambahan keuntungan karena peluang untuk itu ada. Sebaliknya, penguasaan informasi harga yang asimetris antara produsen (pembeli) dan petani (penjual) memungkinkan terjadinya manipulasi harga.

Respon Pengekspor Terhadap Penggunaan Letter of Credit

Letter of Credit (L/C) dianggap bukan instrumen untuk kelancaran transaksi ekspor sehingga pemberlakuannya setuju untuk ditunda. Sesuai ketentuan Pemerintah, penggunaan L/C “diwajibkan” untuk transaksi diatas US\$ 1.000.000. Bagi pengekspor, masalah transaksi melalui L/C tidak tepat. Bahkan, nilai transaksi yang diekspor dianalogikan sebagian besar (85%) adalah milik pedagang dan petani, dan pengekspor hanya menguasai sebagian kecil sisanya (15%). Gross margin pengekspor ini terdiri dari profit dan biaya operasional. Jadi pemberlakuan L/C dianggap tidak tepat dan tidak adil karena semuanya menjadi beban dan tanggung jawab pengekspor.

Perusahaan kelapa sawit pada umumnya menjual produknya ke traders (Wilmar/SAP, Musi Mas dan lainnya) sehingga kewajiban untuk mempunyai L/C menjadi kurang relevan. Selain penjualan ke trader, salah satu perusahaan perkebunan kelapa sawit (misal PT. Indoli di Sumatera Selatan) menjual ke perusahaan induknya, yaitu PT. Cargill sehingga penggunaan L/C juga tidak relevan.

Bagi para pengeksportir, masalah transaksi terkait dengan kepercayaan antara eksportir dan importir sehingga jika kepercayaan sudah dipenuhi maka L/C menjadi tidak begitu penting. Mereka juga menganggap ada masalah lain dari perbankan Indonesia, yaitu kurang dipercaya di luar negeri. Transaksi yang masih berjalan saat ini dengan tanpa L/C tidak menunjukkan adanya masalah. Pasokan internasional tetap berjalan walaupun tanpa L/C sehingga penundaan bahkan pembatalan penerapan L/C dianggap tidak akan mempengaruhi pasokan dan dengan demikian juga harga dua komoditi, terutama harga di pasar internasional.

Respon Petani Terhadap Sistem Informasi Harga

Petani memperoleh informasi harga TBS dari mekanisme penentuan harga yang dilakukan oleh Tim Harga TBS. Harga jual CPO berdasarkan invoice pada saat penjualan CPO oleh perusahaan. Variasi harga CPO terjadi karena perusahaan-perusahaan menggunakan salah satu dari dua penghitungan, yaitu franco pelabuhan atau loco pabrik, sedangkan biaya transpor dari perusahaan ke pelabuhan bervariasi. Dalam prakteknya, penentuan harga didasarkan pada mayoritas penghitungan harga diantara keduanya.

Harga TBS yang terbentuk kemudian diinformasikan secara transparan ke masing-masing perusahaan, perwakilan petani dan pihak lain yang tergabung dalam Tim Harga TBS. Dengan mekanisme ini, petani kelapa sawit yang berada di daerah pengembangan merasa beruntung dan mendapat perlindungan dibandingkan petani non-plasma (petani swadaya/mandiri). Petani di daerah pengembangan menjadi percaya dengan mekanisme yang ada, sedangkan petani swadaya yang jumlahnya relatif banyak dengan luasan lebih dari 2,8 juta ha menggunakan mekanisme penentuan harga yang berbeda. Petani swadaya umumnya tidak memperoleh informasi harga yang transparan baik dari perusahaan maupun dari pemerintah dan hanya sebagai penerima harga dari pembeli.

Respon Industri terhadap Peremajaan Dalam Rangka Revitalisasi Perkebunan

Revitalisasi perkebunan sebagai salah satu instrumen untuk meringankan dampak negatif KFG belum optimal. Kendala yang dihadapi terutama terkait dengan jaminan sertifikat lahan sebagai agunan, biaya sertifikasi lahan masih mahal, tingkat bunga 7 persen dianggap masih memberatkan petani, dan petani masih mempunyai tunggakan kredit dan kesulitan memperoleh avalis. Semua lembaga pemerintah yang terkait dengan revitalisasi ini dapat dikatakan belum siap. Akibatnya, peremajaan kebun kelapa sawit menjadi mahal (*high cost*). Saat ini skim kredit revitalisasi perkebunan tersendat karena pihak perbankan memikirkan resiko yang cukup tinggi.

Perusahaan pengeksport minyak sawit berharap agar Bank penyedia kredit memberi penilaian terhadap reputasi perusahaan dalam perkreditan. Jika mempunyai reputasi positif, maka perusahaan dimaksud dapat menjadi avalis. Informasi dari Dinas Perkebunan di provinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Kalimantan Barat tentang peremajaan ini adalah positif dalam arti terdapat motivasi atau keinginan untuk meremajakan. Perusahaan pengeksport minyak sawit mengharapkan agar pemerintah pusat menyediakan dana untuk sertifikasi lahan sehingga dapat memenuhi persyaratan melakukan peremajaan melalui program revitalisasi. Perusahaan pengeksport minyak sawit juga menyambut positif adanya pemerintah daerah yang bersedia menjadi avalis jika tidak ada perusahaan perkebunan yang bersedia atau memenuhi syarat.

Respon Industri Kelapa Sawit terhadap Faktor Eksternal

Pada umumnya pelaku usaha industri kelapa sawit, terutama produsen/pengekspor, lebih memperhatikan perkembangan eksternal (pasar internasional dan kebijakan negara pengimpor dan pengeksport lain) dibandingkan kebijakan pemerintah Indonesia. Setelah menguasai perilaku pasar internasional, maka produsen/pengekspor mengambil posisi di pasar, yaitu menahan atau melepas minyak sawit atau yang dikuasainya. Beberapa contoh penguasaan pasar internasional oleh produsen/pengekspor kelapa sawit ditunjukkan sebagai berikut:

- (i) Mencermati kenaikan harga CPO tahun 2009 ini, para pelaku usaha memperkirakan harga CPO masih berpeluang naik hingga akhir tahun 2009 karena permintaan dari India masih naik. Harga CPO sedikit terkoreksi pada Juli-Agustus karena produksi CPO meningkat, sedangkan Cina memasuki musim dingin. Hingga kini, belum terlihat alasan kuat yang bisa menjatuhkan harga CPO karena belum ada pertanda perbaikan produksi kedelai (produk substitusi CPO), sedangkan permintaan dari pasar Cina akan meningkat menjelang musim panas. Perkembangan harga sawit masih berfluktuasi cukup tinggi karena banyak spekulasi yang bermain di bursa komoditi. Namun tren harga akan cenderung naik dan berfluktuasi karena berbagai isu seperti kenaikan harga minyak mentah di pasar dunia, stok sawit Malaysia yang menipis dan masalah cuaca, terganggunya produksi kedelai Brasil, Argentina dan Amerika Serikat, isu turunnya produksi sawit Indonesia, dan kenaikan permintaan CPO India dan Cina³.
- (ii) Khusus untuk CPO, mengutip penjelasan GAPKI⁴, volume ekspor minyak kelapa sawit mentah (CPO) selama Januari-Oktober tahun 2009 ini mencapai 12.763.204 ton atau naik 16% dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu dan diperkirakan hingga akhir tahun 2009 mencapai 15,8 juta ton atau

³ Bisnis Indonesia, 4 Juni 2009.

⁴ Bisnis Indonesia, 4 Juni 2009.

naik 8%⁵. Pasar ekspor CPO, terutama India, Cina dan Eropa mulai pulih dan mendorong peningkatan volume ekspor menjadi 5,57 juta ton dalam 4 bulan pertama 2009. Namun, nilai eksportnya masih sulit diprediksi, karena harga terus berfluktuasi. India menjadi negara yang paling banyak mengimpor minyak sawit dari Indonesia mencapai 4,6 juta ton selama periode Januari-Oktober tahun 2009 ini disusul Eropa 2,7 juta ton dan Cina sebanyak 1,9 juta ton.

KEBIJAKAN ANTISIPATIF PENGEMBANGAN INDUSTRI KELAPA SAWIT

Belajar dari pengalaman implementasi kebijakan seperti diuraikan pada Bab sebelumnya, nampaknya masih diperlukan penyesuaian kebijakan pemerintah untuk memperkuat struktur, perilaku dan kinerja industri kelapa sawit, terutama jika terjadi krisis. Kebijakan pemerintah ke depan perlu didisain dengan memperhatikan perubahan lingkungan strategis, yaitu (i) situasi pasar (normal dan krisis), (ii) kebijakan internasional terkait industri kelapa sawit, dan (iii) situasi iklim. Hal yang tak kalah pentingnya adalah pemberlakuan kebijakan pemerintah bersifat otomatis supaya efektif dan efisien. Fleksibilitas ini diharapkan dapat mengatasi keterlambatan dan mengakomodasi proses simultan antar kebijakan, baik kebijakan nasional maupun internasional.

Secara khusus, beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan adalah:

- (i) Bea Keluar (BK) minyak sawit perlu dikaji ulang secara mendalam untuk menuntaskan struktur dan tarif BK antara sistem progresif atau non-progresif, dengan HPE disesuaikan dengan harga pasar. Dengan sistem progresif saat ini, bagian lonjakan harga di atas US\$ 700 per ton yang diterima pemerintah makin besar dibandingkan industri kelapa sawit termasuk petani. Sistem progresif ini juga memicu terjadinya spekulasi (penimbunan atau pelepasan stok) jika harga mendekati harga batas (*price bands*) terutama pada harga tinggi untuk mengurangi beban BK. Sistem non-progresif seperti *ad-valorem*, memberikan bagian lonjakan harga di atas US\$ 700 per ton lebih besar ke industri kelapa sawit termasuk petani.
- (ii) Pengembangan sentimen positif pasar dan perhatian terhadap faktor-faktor fundamental di pasar internasional perlu tetap diefektifkan dalam rangka memicu kenaikan harga minyak sawit di pasar internasional. Perluasan lobi

⁵ Tetap tingginya volume ekspor minyak sawit Indonesia selama terkena dampak KFG karena mulai bulan Juni hingga Desember adalah masa produksi tinggi dengan puncak produksi terjadi antara bulan Agustus, September dan Oktober.

G to G diperlukan dengan melibatkan pemerintah dan dunia usaha negara-negara pengekspor dan pengimpor kelapa sawit yang dianggap penting.

- (iii) Penggunaan instrumen formula harga TBS perlu ditingkatkan dan diperluas pengaturannya. Penguatan SK Gubernur pada formula harga menyangkut nilai minimum K tetap diperlukan. Perluasan dimaksud mencakup untuk petani kelapa sawit di wilayah non-plasma. Perhatian terhadap petani non-plasma tidak boleh diabaikan mengingat luas areal kebun non-plasma saat ini sudah mencapai sekitar 2,8 juta ha, sedangkan kebun plasma hanya sekitar 400 ribu ha.
- (iv) Penggunaan L/C untuk kegiatan ekspor dan berfungsi sebagai instrumen untuk mengatasi ketidakpercayaan pasar tidak perlu dilanjutkan karena masalah pasar bukan masalah kepercayaan. Penggunaan L/C harus untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas L/C bukan justru menambah biaya transaksi dan kontrol devisa.
- (v) Dalam rangka peningkatan akses terhadap sistem informasi harga, pemerintah pusat perlu menerapkan sistem IT berbasis komputer. Opsi kebijakan pengembangan IT tersebut perlu diperkuat dengan kebijakan perluasan akses melalui media komunikasi personal agar informasi harga dapat diakses langsung secara gratis melalui SMS ke HP yang saat ini sudah banyak dimiliki juga oleh petani.
- (vi) Pemerintah sudah saatnya menerapkan kebijakan terobosan untuk menghilangkan kendala klasik revitalisasi perkebunan (sertifikasi lahan dan ketentuan kolateral yang diterapkan perbankan) sehingga peremajaan kelapa sawit dalam rangka meningkatkan harga pada situasi krisis efektif. Sebagian dana BK kelapa sawit sudah saatnya dialokasikan untuk kepentingan pendanaan program revitalisasi kelapa sawit.

PENUTUP

Pada situasi sebelum KFG, struktur industri kelapa sawit Indonesia terutama dalam kaitannya dengan harga, ekspor dan produksi sedang berada pada fase perkembangan walaupun berfluktuasi. KFG membawa dampak negatif bagi industri kelapa sawit berupa tekanan harga, ekspor dan produksi. Antara bulan Oktober 2008 hingga Maret 2009, harga CPO dan TBS terendah dan sempat menyentuh US\$ 483 per ton dan Rp. 584 per kg. Tekanan harga selama KFG membawa dampak pada penurunan volume ekspor minyak sawit sempat jatuh hingga 937.000 ton. Sedangkan produksi terendah untuk minyak sawit sempat hanya mencapai 815.000 ton. Pemerintah mengeluarkan kebijakan terkait dengan BK, lobi, formula harga TBS, L/C, informasi harga dan peremajaan.

Respon industri kelapa sawit atas kebijakan-kebijakan pemerintah menunjukkan adanya variasi. Beberapa kesimpulan perilaku atau respon industri kelapa sawit terhadap kebijakan pemerintah adalah:

- (i) Perubahan struktur dan tarif BK minyak sawit dianggap positif untuk “meningkatkan harga” walaupun dinilai agak terlambat. Penggunaan BK sebagai instrumen penerimaan pajak, dikritik sebagai penyebab keterlambatan perubahan dimaksud;
- (ii) Posisi Indonesia dari penggunaan lobi GOI to G negara-negara pengimpor minyak sawit sebagai instrumen kebijakan perdagangan dianggap lemah dibandingkan format gabungan GOI to G, P to P dan G to P. Kebijakan ini dianggap belum efektif membuka pasar dari penundaan atau pembatalan kontrak dari negara-negara pengimpor saat terjadi KFG;
- (iii) Penggunaan instrumen formula harga TBS direspon positif sebagai instrumen yang cukup efektif untuk mencegah penurunan harga TBS yang diterima petani di wilayah plasma. Penguatan SK Gubernur tentang nilai minimum K juga membantu petani;
- (iv) L/C dianggap bukan instrumen untuk mengatasi masalah ketidakpercayaan pasar dalam bertransaksi. Penggunaan L/C bahkan dikritik menambah beban pengeksport sehingga kebijakan penundaan hingga penghapusan penggunaan L/C tidak akan mempengaruhi pasar;
- (v) Sistem informasi harga belum dimanfaatkan petani karena terkendala oleh akses. Petani masih mengandalkan informasi harga yang berasal dari pengeksport, baik melalui mekanisme formula harga ataupun melalui pelaku di atasnya dalam rantai pemasaran TBS. Sistem informasi harga dari pemerintah dianggap belum mempengaruhi pasar;
- (vi) Peremajaan sebagai bagian dari program revitalisasi kelapa sawit disikapi secara positif tetapi mengalami kesulitan untuk merealisasikannya. Revitalisasi kelapa sawit, dalam hal ini peremajaan, masih menghadapi kendala klasik, yaitu sertifikasi lahan dan ketentuan kolateral yang diterapkan perbankan.

Belajar dari berbagai kebijakan antisipatif yang diterapkan pemerintah Indonesia, maka kebijakan lobi internasional, penyesuaian kebijakan BK, kebijakan perluasan formula harga TBS, peningkatan akses informasi harga, dan peremajaan merupakan kebijakan antisipatif utama yang direkomendasikan dari kajian ini. Kebijakan ini diperlukan supaya jika krisis berulang atau terjadi lagi, industri kelapa sawit mampu bertahan dari tempaan krisis. Jika pemerintah tidak menerapkan kebijakan ini, resiko yang ditanggung akan lebih parah sehubungan dengan makin berkembangnya perkebunan kelapa sawit rakyat mandiri. Dampak negatifnya adalah kontribusi industri kelapa sawit dalam perekonomian nasional dapat terganggu.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. 2009. Prospek dan Arah Pembangunan Agribisnis Kelapa Sawit. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2010. Statistik Perkebunan : Kelapa Sawit. Direktorat Jenderal Perkebunan, Jakarta.
- Bisnis Indonesia. 2009. Eksportir Tolak Kewajiban L/C. Bisnis Indonesia, 25 Februari 2009. Jakarta.
- Bisnis Indonesia. 2009. Volume Ekspor Sawit Naik 16% : Harga Sawit Tahun Depan Diperkirakan Kian Menguat. Bisnis Indonesia, 4 Juni 2009. Jakarta.
- Departemen Perindustrian. 2009. Road Map Klaster Industri Hilir Kelapa Sawit Nasional. Paper disampaikan pada Workshop Pengembangan Klaster Industri Hilir Kelapa Sawit di Provinsi Riau, tanggal 24 Juni 2009. Jakarta.
- Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Barat. 2009. Laporan Monitoring Harga Komoditi Perkebunan. Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Barat, Pontianak.
- Dinas Perkebunan Provinsi Sumater Utara. 2009. Laporan Monitoring Harga Komoditi Perkebunan. Dinas Perkebunan Provinsi Sumater Utara, Medan.
- Dinas Perkebunan Provinsi Sumatera Selatan. 2009. Laporan Monitoring Harga Komoditi Perkebunan. Dinas Perkebunan Provinsi Sumatera Selatan, Palembang.
- Direktorat Jenderal Perkebunan. 2008. Pencapaian Program Revitalisasi Perkebunan. Paper disajikan pada Rapat Koordinasi Lembaga Riset Perkebunan Indonesia, Bogor 28 Februari 2008.
- Direktorat Jenderal Perkebunan, 2009. Kebijakan Pengembangan Komoditi Perkebunan Menuju Pasar Global. Makalah disajikan dalam Diskusi Panel Strategi Memperkuat Daya Saing Perkebunan di Pasar Global, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Perkebunan, Bogor, 13 Juli 2009.
- Direktorat Jenderal Perkebunan. 2010. Statistik Perkebunan Kelapa Sawit. Direktorat Jenderal Perkebunan. Jakarta.
- Dradjat, B. 2009. Krisis Finansial Global, Dampak Bagi Perkebunan dan Opsi Kebijakan Jangka Pendek. Agrimedia, Vol. 13, No. 2 Desember 2008.
- Dunn, W.N. 1994. Public Policy Analysis : An Introduction. Second Edition, Prentice Hall, Inc. A. Simon & Schuster Company, Englewood Cliff. New Jersey.
- Ekowati, M.R.L. 2009. Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan atau Program (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis). Pustaka Cakra, Surakarta.
- Eriyatno, dan Sofyar, F. 2007. Analisis dan Sintesis Kebijakan. IPB Press, Bogor.
- Kartasasmita, S. 2009. Peran Pengusaha Dalam Menerobos Pasar Perkebunan Internasional (dan Domestik). Makalah disajikan dalam Diskusi Panel Strategi Memperkuat Daya Saing Perkebunan di Pasar Global, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Perkebunan, Bogor, 13 Juli 2009.

- Kementerian Keuangan. 2008. Peraturan Menteri Keuangan No.9/PMK.011/2008, Kementerian Keuangan, Jakarta.
- Kementerian Keuangan. 2009. Peraturan Menteri Keuangan No.223/PMK.011/2008. Kementerian Keuangan, Jakarta.
- Kementerian Pertanian. 2005. Peraturan Menteri Pertanian No. 395/Kpts/OT.140/11/ Tahun 2005. Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Nugraha, R.N. 2007. Analisis Kebijakan. PT. Gramedia. Jakarta.
- Oil World, 2009. Oil World Annual 2009 : Global Analysis All Major Oilseeds, Oils and Oilmeals. ISTA Mielke GmbH, Hamburg.