

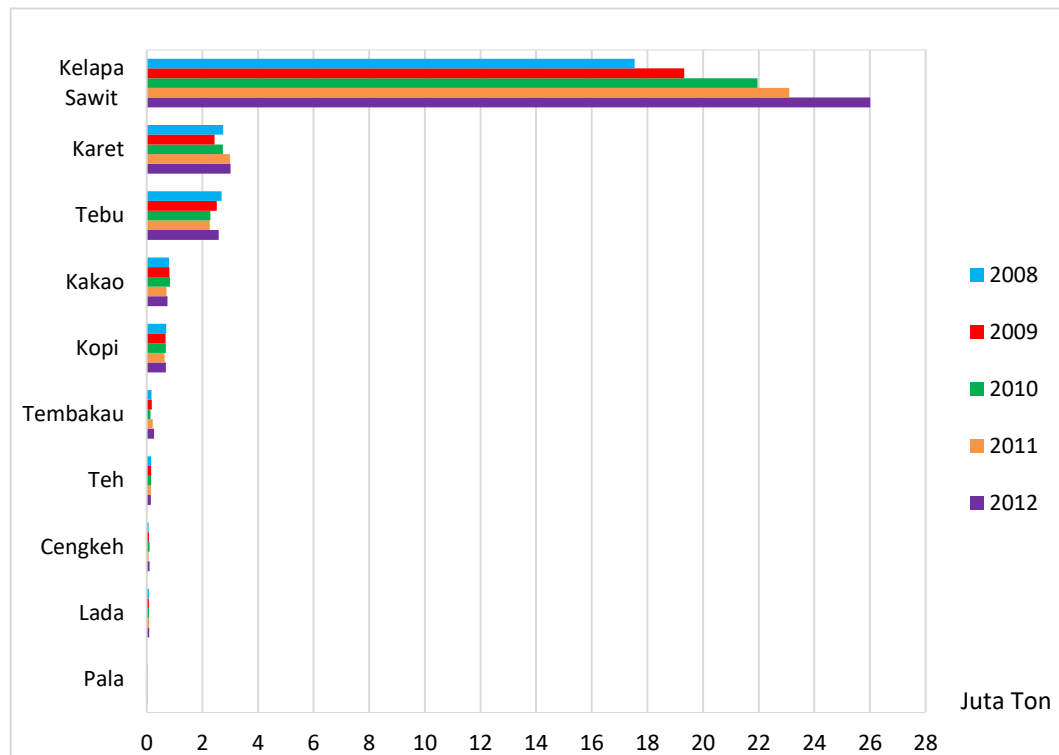
## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu negara agraris terbesar di dunia. Predikat ini diraih karena sebagian besar masyarakat Indonesia memiliki mata pencaharian di bidang pertanian. Letak Indonesia yang sangat strategis dari segi geografis menyebabkan Indonesia berada pada daerah tropis yang memiliki dua musim. Faktor musim inilah yang menyebabkan Indonesia sangat cocok untuk sektor pertanian. Sektor pertanian juga sebagai salah satu sektor yang memiliki potensi sangat tinggi dalam penunjang perekonomian di Indonesia. Sektor pertanian tidak hanya menjadi penunjang ketahanan pangan, namun juga apabila dikelola dengan baik dan benar sektor ini dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Salah satu subsektor pertanian tersebut adalah perkebunan. Peran perkebunan salah satunya menjadi lokomotif penting dari perkembangan sektor pertanian dikarenakan perkebunan mempunyai potensi yang sangat besar dalam hal peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Direktorat Jenderal Perkebunan (2013), mengemukakan bahwa perkebunan dapat menjadi penyedia lapangan pekerjaan, pemenuh kebutuhan dalam negeri, penyedia komoditas ekspor unggulan, menambah pendapatan kas negara, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan menjadi landasan bagi pengembangan agroindustri lebih lanjut. Perkembangan usaha perkebunan Indonesia terus mengalami peningkatan dan telah menunjukkan kemajuan yang sangat pesat. Hal ini ditandai dengan peningkatan hasil produksi dari waktu ke waktu dan munculnya berbagai jenis komoditas unggulan, seperti komoditas tanaman kelapa sawit, karet, kakao, kopi, teh, lada, cengkeh, tembakau,

maupun komoditas perkebunan lainnya. Hasil perkebunan ini telah menjadi andalan ekspor Indonesia di pasar internasional sehingga untuk menjaga hasil ekspor yang maksimal diperlukan adanya kerja sama yang baik dan sehat antara para petani, perusahaan perkebunan dan pemerintahan.

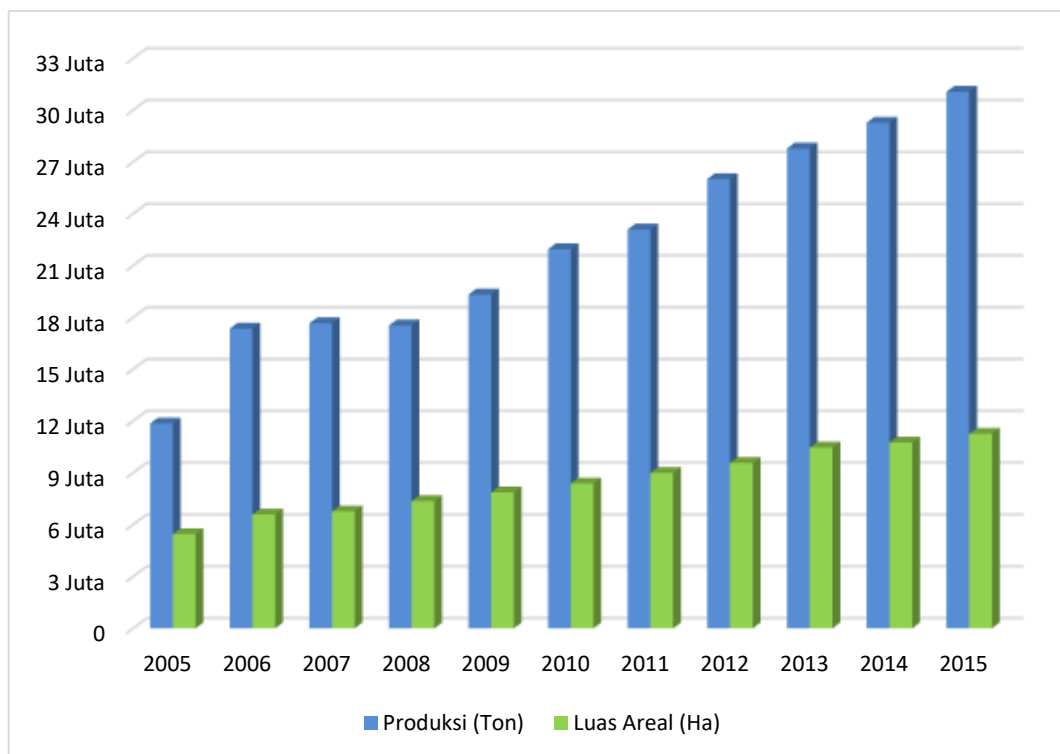


Gambar 1.1 Grafik Total Produksi 10 Komoditas Utama Perkebunan Indonesia Tahun 2008-2012

Sumber: (Kementerian Pertanian, 2023)

Salah satu komoditas perkebunan ekspor unggulan yang juga berpengaruh besar terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia saat ini adalah tanaman kelapa sawit. Minyak mentah kelapa sawit (*Crude Palm Oil*) atau yang lebih dikenal dengan “CPO” merupakan salah satu hasil produk dari komoditas kelapa sawit yang sangat penting bagi perekonomian Indonesia. Tanaman kelapa sawit sendiri merupakan tanaman perkebunan yang mengalami pertumbuhan produksi cukup pesat dibandingkan dengan tanaman perkebunan lainnya di Indonesia. Berdasarkan

data dari Kementerian Pertanian (2023), produksi kelapa sawit Indonesia mencapai 17,54 juta ton pada tahun 2008 menjadi 26,02 juta ton pada tahun 2012, dengan rata-rata pertumbuhan produksi per tahun sebesar 9,6% pada periode 2008-2012. Sementara pada periode tahun yang sama, komoditas karet hanya mengalami rata-rata pertumbuhan produksi per tahun sebesar 2,95%, lada 2,33%, cengkeh, 2,69%, dan kakao sebesar 0,81%.



Gambar 1.2 Grafik Produksi dan Luas Areal Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia Tahun 2005-2015

Sumber: (Kementerian Pertanian, 2023)

Produksi kelapa sawit Indonesia mempunyai potensi untuk terus mengalami peningkatan, hal ini ditunjang dengan luasnya wilayah Indonesia yang memungkinkan untuk memperluas area lahan perkebunan terutama tanaman kelapa sawit. Selain itu, iklim di Indonesia sangat cocok untuk mendukung tumbuh dan berkembangnya tanaman perkebunan komoditas kelapa sawit. Peningkatan

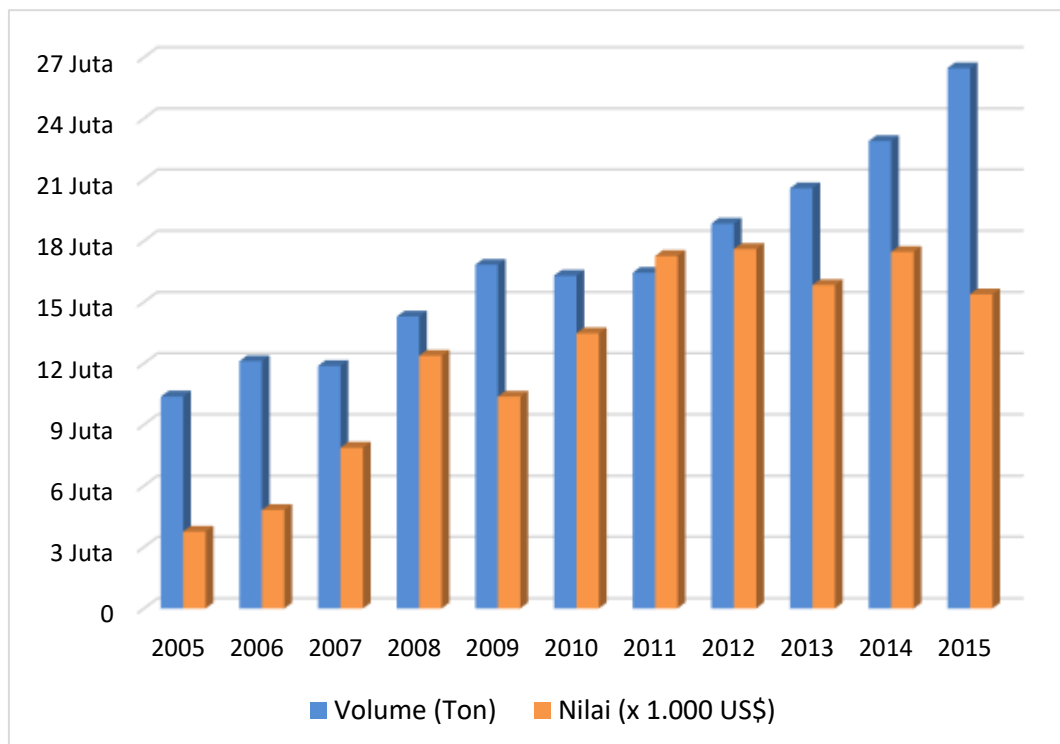
produksi kelapa sawit ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain efisiensi ketersediaan lahan, biaya produksi yang rendah, pasar domestik dan internasional yang menjanjikan, serta kebijakan pemerintah yang mendorong suntikan investasi guna pengembangan industri tanaman kelapa sawit. Sampai tahun 2016, luas area perkebunan kelapa sawit di Indonesia mencapai 11,2 juta hektar, dengan produksi kelapa sawit mencapai 31,7 juta ton dan akan naik dari tahun ke tahun seiring adanya pembukaan lahan perkebunan baru (Kementerian Pertanian, 2017).

Indonesia saat ini merupakan negara penghasil minyak kelapa sawit terbesar di dunia. Selain Indonesia, negara lain yang menjadi penghasil besar minyak kelapa sawit di dunia antara lain Malaysia, Thailand, Nigeria, dan Colombia. Pada tahun 2023, Indonesia mampu menghasilkan 47 juta ton minyak kelapa sawit atau 59% dari total produksi minyak kelapa sawit dunia, sementara Malaysia menempati posisi kedua dengan angka 24% diikuti oleh Thailand dengan angka 4%, Nigeria sebesar 2%, dan Colombia 2% dari total persentase produksi minyak kelapa sawit dunia (USDA, 2024).

Sebagai negara penghasil terbesar minyak kelapa sawit, Indonesia memiliki suatu *competition advantage* yang dapat dimanfaatkan untuk berkompetisi di pasar internasional. Ditambah juga dengan meningkatnya kebutuhan minyak nabati dan lemak baik di pasar domestik maupun di pasar internasional, sebagai akibat dari pertumbuhan penduduk dan pemenuhan bahan baku utama pembuatan minyak makan. Permintaan yang tinggi akan minyak makan inilah yang merupakan indikasi pentingnya peluang komoditas kelapa sawit dalam perekonomian bangsa, sehingga Indonesia menjadikan minyak kelapa sawit sebagai komoditas ekspor unggulan.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistika (2023), ekspor minyak kelapa

sawit Indonesia dirinci berdasarkan kelompok kode *Harmonized System* (HS) meliputi ekspor minyak mentah kelapa sawit atau *Crude Palm Oil* (CPO) dengan kode HS 15111000 dan ekspor minyak inti kelapa sawit atau *Palm Kernel Oil* (PKO) dengan kode HS 15132110. Volume dan nilai ekspor CPO Indonesia selama periode 2005-2015 cenderung mengalami peningkatan.



Gambar 1.3 Grafik Volume Ekspor dan Nilai Ekspor CPO Indonesia Tahun 2005-2015

Sumber: (BPS, 2023)

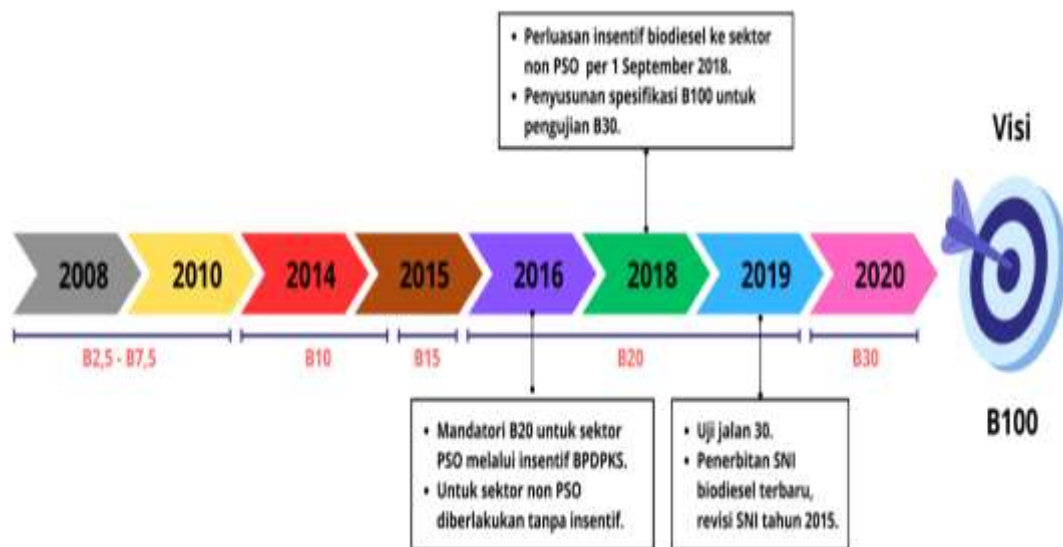
Pertambahan volume ekspor CPO tersebut selalu diikuti dengan pertambahan nilai ekspor CPO Indonesia. Volume ekspor terendah selama rentang waktu tersebut terjadi pada tahun 2005 dan volume tertinggi terjadi pada tahun 2015 sebanyak 26,46 juta ton, sedangkan nilai ekspor terendah didapatkan pada tahun 2005 dan nilai tertinggi didapatkan pada tahun 2012 dengan angka sejumlah 17,6 miliar US\$. Grafik diatas menunjukkan bahwa Indonesia memiliki prospek yang

sangat besar untuk menjadi eksportir utama hasil komoditas kelapa sawit terutama CPO (minyak mentah kelapa sawit) di pasar internasional. Peningkatan volume ekspor CPO tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan CPO dunia juga terus meningkat. Peningkatan kebutuhan CPO dunia tersebut disebabkan oleh banyaknya manfaat penggunaan yang dihasilkan oleh minyak kelapa sawit, antara lain CPO yang bermanfaat sebagai bahan baku minyak goreng sebagai minyak makan, campuran bahan dasar pembuatan kosmetik, bahan dasar pembuatan berbagai jenis produk makanan, sebagai sumber karbon untuk industri oleokimia, dan juga sebagai bahan baku biodiesel.

Biodiesel merupakan bahan bakar nabati sebagai alternatif pengganti dari bahan bakar fosil yang berasal dari minyak atau lemak hasil berbagai jenis tanaman maupun tumbuhan terutama jenis biji-bijian yang juga merupakan salah satu bahan bakar dengan sumber daya alam yang dapat diperbaharui. Secara kimiawi, biodiesel merupakan campuran metil ester dari asam lemak rantai panjang yang dihasilkan dari sumber hayati seperti minyak nabati dan lemak hewani. Terminologi teknis ilmiahnya disebut ester metil asam lemak (EMAL) atau *fatty acid methyl ester* (FAME) dan dibuat dengan proses transesterifikasi minyak-lemak dengan metanol (metanolisis minyak-lemak) (Kementerian ESDM, 2020).

Salah satu faktor pendorong majunya pemanfaatan biodiesel di Indonesia adalah karena negara kita saat ini sebagai produsen minyak lemak terbesar di dunia, yaitu dalam jenis minyak mentah kelapa sawit atau CPO. Minyak kelapa sawit berpotensi besar untuk dijadikan bahan baku pembuatan biodiesel karena mempunyai rendemen sebanyak 28% (Mardawati dkk., 2019). Menurut data dari Kementerian ESDM (2020), pengertian dari campuran xx% volume biodiesel di

dalam minyak diesel otomotif diberi kode pengenal Bxx. Pemanfaatan biodiesel di Indonesia kini sudah mencapai B20, yang artinya terdapat campuran 40% volume FAME di dalam minyak diesel otomotif. Berlimpahnya bahan baku pembuatan biodiesel menyebabkan Indonesia berpotensi besar dalam memproduksi biodiesel sendiri.



Gambar 1.4 Peta Alur Perkembangan Program Mandatori Biodiesel Indonesia  
Sumber: (Kementerian ESDM, 2021)

Berdasarkan data dari Kementerian ESDM (2021), program pencampuran CPO dengan solar (biodiesel) sudah direncanakan sejak tahun 2006 dalam Kep. Dirjen Migas No.3675K/24/DJM/2006 mengenai penyusunan standar dan mutu BBM yang dipasarkan di dalam negeri dengan keputusan mengizinkan kandungan FAME maksimal 10%. Pelaksanaan mandatori program biodiesel pertama dimulai pada tahun 2008 melalui Inpres No. 1 tahun 2006 dilanjutkan Peraturan Menteri ESDM No.32/2008 dengan kebijakan persentase pencampuran 2,5% (B2,5). Persentase tersebut terus naik bertahap bersamaan dengan perubahan kebijakan

mandatori *blending* dari waktu ke waktu. Perubahan kenaikan selanjutnya terjadi pada tahun 2010 dengan persentase sebesar 7,5% (B7,5), tahun 2014 sebesar 10%(B10), tahun 2015 sebesar 15% (B15), tahun 2016 sebesar 20% (B20), dan tahun 2020 sebesar 30% (B30).

Realisasi program mandatori B20 mendapatkan hasil yang positif dengan berbagai macam dukungan melalui pemberian insentif dari Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) untuk sektor *Public Service Obligation* (PSO). Pada tanggal 1 September 2018, pemerintah mulai menerapkan kebijakan B20 untuk sektor non-PSO melalui pemberian insentif. Pada awal tahun 2020, melalui Peraturan Menteri ESDM No. 12 Tahun 2015 telah menetapkan kenaikan persentase penggunaan bahan bakar campuran biodiesel sebesar 30% (B30) sebagai bahan bakar mesin diesel yang mulai diimplementasikan pada tanggal 1 Januari 2020. Hal ini mengukuhkan Indonesia sebagai pionir pengguna campuran biodiesel tertinggi di dunia (Kementerian ESDM, 2021).

Penetapan kenaikan persentase campuran dalam B30 oleh pemerintah, telah sesuai dengan regulasi aturan tentang penahapan mandatori program B30 yang selaras dengan program B20 sesuai Peraturan Menteri ESDM No. 12 tahun 2015 tentang perubahan ketiga atas Peraturan Menteri ESDM No. 32 tahun 2008 tentang penyediaan, pemanfaatan dan tata niaga bahan bakar nabati (*biofuel*) sebagai bahan bakar lain (Kementerian ESDM, 2021). Peningkatan persentase campuran biodiesel ini dilaksanakan karena melihat keberhasilan implementasi program B20, dan penerapan program B30 juga diharapkan dapat semakin mengurangi laju impor BBM jenis fosil sehingga dapat meningkatkan penghematan devisa negara.

Memperhatikan potensi manfaat dari program biodiesel yang sangat tinggi

di Indonesia, pemerintah menargetkan dalam implementasi mandatori B30 untuk mendistribusikan biodiesel ke beberapa sektor. Hal ini dilakukan sebagai upaya pemerintah melakukan akselerasi melalui strategi bauran energi nasional pada tahun 2025 dengan kadar bauran energi baru terbarukan (EBT) sebesar 23%. Penggunaan biodiesel juga memberikan dampak positif terhadap lingkungan dengan menurunkan emisi gas rumah kaca khususnya CO<sup>2</sup>. Hasil ini sesuai dengan wujud komitmen pemerintah mengurangi emisi gas rumah kaca sebesar 29% dari *business as usual* (BAU) pada tahun 2030. Semua keberhasilan program B20 telah berdampak terhadap sektor yang menjadi target capaian ekonomi yang baik bagi Indonesia. (Kementerian ESDM RI, 2019).

Hasil positif yang didapatkan dari pemanfaatan CPO sebagai bahan baku produksi biodiesel memang banyak dan mencakup berbagai sektor mulai dari naiknya konsumsi CPO domestik, naiknya harga CPO domestik, bertambahnya nilai jual ekspor CPO Indonesia di pasar global, dan mengurangi emisi gas rumah kaca. Namun, penggunaan CPO untuk pemenuhan produksi bahan baku biodiesel yang terus naik jumlah kapasitas produksi setiap tahunnya juga tidak lepas dari persoalan negatif yang muncul terhadap industri hilir CPO di Indonesia. Dampak negatif ini terlihat dari peningkatan harga minyak goreng sawit sehingga permintaan terhadap minyak goreng sawit dan produksi minyak goreng sawit mengalami penurunan.

Asosiasi Produsen Biofuel Indonesia (2025), mengungkapkan bahwa peningkatan program campuran CPO menjadi bahan baku biodiesel diperkirakan akan mengurangi pasokan CPO untuk industri lain terutama industri oleokimia dan oleopangan. Program ini juga diproyeksikan dapat mengurangi volume ekspor

CPO, dikarenakan peningkatan kebijakan campuran 35% (B35) sudah memangkas volume ekspor CPO sebesar 8,31% dari tahun sebelumnya.

## 1.2. Rumusan Masalah

Minyak kelapa sawit adalah salah satu jenis minyak nabati yang paling banyak dikonsumsi dan diproduksi di dunia. Minyak yang memiliki harga jual yang rendah, mudah diproduksi dan sangat stabil ini digunakan untuk berbagai bahan baku maupun bahan campuran variasi makanan, kosmetik, produk kebersihan, dan juga bisa digunakan sebagai sumber bahan bakar nabati atau biodiesel. Indonesia memiliki peran yang sangat strategis di dalam pemenuhan kebutuhan minyak sawit dunia. Hasilnya, industri kelapa sawit memiliki peran yang sangat strategis bagi perekonomian Indonesia. Pemakaian CPO untuk biodiesel akan bersaing dengan pemakaian untuk pengolahan pangan seperti minyak goreng dan produk pangan lainnya. Oleh karena itu, implementasi kebijakan biodiesel di Indonesia menimbulkan kekhawatiran akan pembagian besaran alokasi hasil produk minyak kelapa sawit yakni CPO antara sebagai pemanfaatan komoditas ekspor utama Indonesia dan penggunaan bagi pasar dalam negeri. Berdasarkan pada latar belakang yang telah disampaikan, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan permasalahan:

1. Bagaimana laju pertumbuhan ekspor *crude palm oil* (minyak mentah kelapa sawit) Indonesia pada masa implementasi kebijakan mandatori biodiesel?
2. Bagaimana daya saing ekspor *crude palm oil* (minyak mentah kelapa sawit) Indonesia pada masa implementasi kebijakan mandatori biodiesel?
3. Bagaimana risiko ekspor *crude palm oil* (minyak mentah kelapa sawit) Indonesia pada masa implementasi kebijakan mandatori biodiesel?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan penelitian:

1. Menganalisis laju pertumbuhan ekspor *crude palm oil* (minyak mentah kelapa sawit) Indonesia pada masa implementasi kebijakan mandator biodiesel.
2. Menganalisis daya saing ekspor *crude palm oil* (minyak mentah kelapa sawit) Indonesia pada masa implementasi kebijakan mandatori biodiesel.
3. Menganalisis risiko ekspor *crude palm oil* (minyak mentah kelapa sawit) Indonesia pada masa implementasi kebijakan mandatori biodiesel.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian diharapkan memberikan manfaat bagi beberapa pihak:

1. Penulis, sebagai bahan informasi dan pengalaman serta pembelajaran mengenai analisis data yang memberikan gambaran bagaimana laju pertumbuhan, daya saing, dan risiko ekspor *crude palm oil* (minyak mentah kelapa sawit) Indonesia pada masa implementasi kebijakan mandatori biodiesel.
2. Mahasiswa, sebagai sumber literasi untuk menambah pengetahuan dan referensi sehingga dapat menunjang dalam penelitian-penelitian selanjutnya terutama pustaka yang berkaitan dengan kebijakan biodiesel, ekspor *crude palm oil* (minyak mentah kelapa sawit), ataupun analisis pertumbuhan, daya saing, dan risiko ekspor.
3. Pembaca, sebagai referensi dan acuan serta informasi dalam melihat pengaruh perkembangan dari salah satu komoditas pertanian di Indonesia

terhadap implementasi kebijakan pemerintah mengenai komoditas tersebut.

4. Pemerintah, sebagai masukan dalam membuat kebijakan agar Indonesia mampu mempertahankan pertumbuhan dan daya saing ekspor serta memitigasi lebih awal dari risiko ekspor komoditas kelapa sawit di pasar Internasional.