



MENELISIK PENYEBAB FLUKTUASI HARGA TANDAN BUAH SEGAR KELAPA SAWIT¹

PENGANTAR

1. Setelah *booming* pada masa pandemi Covid-19 dan diperparah oleh konflik Rusia-Ukraina, harga *Crude Palm Oil* (CPO) di pasar global sejak Juli 2022 mulai turun dan selama September 2022-Maret 2023 stabil di kisaran US\$900 per ton. Tingkat harga CPO tersebut masih relatif tinggi jika dibandingkan dengan kondisi normal yang harganya sekitar US\$600-US\$800 per ton. Sebagai komoditas ekspor utama Indonesia, fluktuasi harga CPO secara langsung berimbas terhadap harga tandan buah segar (TBS) kelapa sawit petani (Gambar 1). Dengan demikian, rendahnya harga TBS di dalam negeri beberapa bulan terakhir merupakan konsekuensi logis dari perkembangan harga CPO dunia. Namun karena fenomena yang berkembang di dalam negeri ada perbedaan harga TBS antara petani mitra dan nonmitra dengan perusahaan pengolah kelapa sawit (PKS) (harga TBS petani mitra lebih tinggi dibanding nonmitra); maka ada usulan dari beberapa Asosiasi Kelapa Sawit kepada pemerintah untuk menyesuaikan beberapa kebijakan, seperti penghentian sementara tarif ekspor CPO, menghimbau PKS tanpa kebun untuk membeli TBS sesuai harga acuan, dan merevisi Peraturan Menteri Pertanian No. 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun. Untuk merespon masukan tersebut, dipandang perlu untuk dilakukan kajian singkat untuk menemukenali penyebab rendahnya harga TBS dan merumuskan solusi untuk mengatasinya.

FAKTA PENYEBAB FLUKTUASI HARGA CPO DAN TBS KELAPA SAWIT

2. Seperti telah disinggung di atas, sebagai komoditas ekspor maka perkembangan harga TBS terkait erat dengan perkembangan harga CPO di pasar global. Tingginya pangsa ekspor CPO dibanding untuk

RINGKASAN EKSEKUTIF

Kelapa sawit sebagai komoditas ekspor utama Indonesia selain menjadi sumber devisa negara, juga menjadi tumpuan petani pekebun sebagai sumber mata pencaharian. Fakta empiris menunjukkan fluktuasi harga CPO di tingkat global secara langsung berimbas pada harga tandan buah segar (TBS). Fenomena yang berkembang bahwa terjadi perbedaan harga TBS antara petani mitra dan nonmitra dengan perusahaan pengolah kelapa sawit (PKS) (harga TBS petani mitra lebih tinggi dibanding nonmitra). Untuk itu perlu ditelisik penyebab fluktuasi harga TBS yang akan berimbas pada petani.

Beberapa faktor penyebab fluktuasi harga CPO dan TBS, antara lain: (1) adanya fluktuasi harga minyak mentah dan batubara yang berimbas pada harga CPO, (2) perkembangan harga minyak nabati berkorelasi terhadap harga CPO, (3) krisis ekonomi yang berpotensi menurunkan daya beli negara importir terhadap permintaan CPO, (4) perubahan iklim (*el-nino*) yang mendorong peningkatan harga CPO, (5) fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, (6) perkembangan volume ekspor, (7) peningkatan konsumsi dalam negeri, dan (8) implementasi kebijakan komoditas bebas deforestasi di Uni Eropa mendorong melebarnya selisih harga TBS antara petani mitra dan nonmitra. Sejak Juli 2022 hingga Maret 2023, selisih harga TBS mitra dan nonmitra semakin melebar. Lebih rendahnya harga TBS nonmitra dibanding TBS mitra, diduga utamanya disebabkan oleh perbedaan kualitas TBS.

Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) sebagai lembaga penghimpun dana perkebunan, kegiatan operasionalnya didasarkan pada UU No.39/2014 dan PP No.61/2015. Adanya usulan perubahan pajak ekspor kelapa sawit dan turunannya, hal ini dikhawatirkan akan berpengaruh pada besarnya dana yang dihimpun BPDPKS, dan pada akhirnya akan mengganggu program pengembangan kelapa sawit.

Berdasarkan hasil analisis beberapa aspek tersebut, saran kebijakan yang direkomendasikan, yaitu: (1) perlu dipertimbangkan untuk mengatasi masalah penurunan harga TBS saat ini secara lebih komprehensif dan tidak parsial, (2) usulan penghentian sementara pajak ekspor CPO perlu dipertimbangkan secara matang, (3) instrumen kebijakan yang mendorong konsumsi CPO dalam negeri perlu lebih diutamakan, (4) perlu diupayakan petani nonmitra menjadi mitra dengan melibatkan asosiasi petani kelapa sawit dan mengimplementasikan amanah UU No. 39/2014.

¹ Disiapkan oleh Sudi Mardianto, Adi Setiyanto, dan Sumedi

pemenuhan kebutuhan domestik, menjadikan fluktuasi *supply-demand* pasar global lebih menentukan perkembangan harga TBS di dalam negeri. Gambar 1 sudah menunjukkan fakta bahwa perkembangan harga CPO di pasar global berimpit dengan perkembangan harga TBS di dalam negeri (koefisien korelasinya mencapai 59,25%). Dengan fakta tersebut maka penting untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya fluktuasi harga CPO di pasar global, yaitu:

- a. CPO saat ini dapat digunakan sebagai bahan baku biofuel, sehingga fluktuasi harga minyak fosil akan berpengaruh terhadap harga CPO seperti pada awal-awal terjadinya konflik Rusia-Ukraina. Gambar 2 menunjukkan bahwa pergerakan harga CPO searah dengan pergerakan harga minyak mentah dan batu bara. Koefisien korelasi harga CPO dengan harga minyak bumi dan batu bara masing-masing 63,29 persen dan 70,85 persen. Artinya, fluktuasi harga CPO, sekitar 63,29 persen dipengaruhi oleh fluktuasi harga minyak bumi. Makna yang sama apabila dikaitkan dengan batu bara.
 - b. Fluktuasi harga CPO juga dipengaruhi oleh perkembangan harga minyak nabati yang lain, seperti minyak kedelai, minyak rapeseed, minyak bunga matahari, dan minyak kelapa (Gambar 3). Koefisien korelasi harga CPO internasional dengan harga minyak kedelai, minyak rapeseed, minyak biji bunga matahari dan minyak kelapa masing-masing sebesar 90,82 persen; 92,03 persen; 92,39 persen; dan 67,94 persen. Artinya, fluktuasi harga CPO, sekitar 90,82 persen dipengaruhi oleh fluktuasi harga minyak kedelai dan sebaliknya (saling mempengaruhi). Makna yang sama apabila CPO dikaitkan dengan jenis minyak nabati yang lain. **Tertekannya harga CPO saat ini disinyalir terkait dengan tingginya suplai minyak rapeseed dan minyak bunga matahari di pasar global.**
 - c. Daya beli masyarakat negara importir juga berpengaruh terhadap permintaan minyak nabati (termasuk CPO). Saat ini banyak negara di Uni Eropa (salah satu pangsa terbesar CPO Indonesia) sedang menghadapi krisis ekonomi yang berpotensi memburuk hingga awal tahun 2024.
 - d. El Nino tahun 2015-2016 mempengaruhi perkembangan harga CPO di pasar global, yang ditunjukkan oleh peningkatan harga CPO dari sekitar US\$600 per ton menjadi US\$700-US\$800 per ton selama kurun waktu 2016 hingga awal 2017.
3. Ada beberapa hal penting yang ditunjukkan dalam hubungan antara harga CPO global dengan TBS domestik (Gambar 1), yaitu:
- a. Selama kurun waktu Oktober 2021-Mei 2022 (disaat harga CPO global menembus di atas US\$1.200 per ton), harga TBS berkisar antara Rp2.636/kg – Rp3.585/kg. Artinya, *booming* harga CPO di pasar global juga dinikmati oleh petani sawit domestik. Hal ini diperkuat oleh fakta nilai tukar petani (NTP) subsektor perkebunan yang pada bulan April 2022 mencapai 136,21; melonjak tajam dibanding bulan Juli 2020 yang masih sekitar 100,96. Lonjakan NTP subsektor perkebunan yang sangat tinggi tersebut juga mendorong NTP sektor pertanian yang pada bulan Maret 2022 mencapai 109,25.
 - b. Sebagai komoditas ekspor, transmisi harga CPO pasar global ke harga TBS domestik juga dipengaruhi oleh fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat. Sebagai contoh, pada periode September 2022-Maret 2023 disaat harga CPO berkisar US\$900an per ton dan kurs rupiah mengalami depresiasi terhadap US\$, harga TBSnya relatif lebih tinggi dibanding periode Pebruari-September 2021 disaat harga CPO berkisar US\$1.000-US\$1.200 per ton.
 - c. Pola perubahan harga CPO pasar global dan TBS domestik nyaris sempurna; dalam artian, naik-turunnya harga CPO segera ditransmisikan ke harga TBS dengan besaran sesuai dengan nilai kurs rupiah terhadap US\$ yang terjadi pada saat itu. **Faktor nilai kurs rupiah**

menjadikan sinyalemen transmisi penurunan harga lebih cepat dibanding kenaikan harga, tidak terlihat di harga TBS.

4. Fluktuasi harga TBS juga dipengaruhi produksi dan konsumsi domestik serta volume ekspor CPO (Gambar 4). Hubungan ketiganya secara ringkas diuraikan berikut ini:
 - a. Fenomena penurunan harga TBS yang terjadi saat ini berkaitan dengan peningkatan produksi CPO, namun volume ekspornya menurun.
 - b. Selaras dengan perkembangan harga CPO dunia yang cenderung menurun, pergerakan harga TBS juga mengarah ke tingkat harga pada situasi normal (2017-2019), walaupun masih lebih tinggi jika dibandingkan dengan periode tersebut.
 - c. Mencermati perkembangan harga TBS pada kondisi normal (2011-2019), terlihat adanya siklus baku, yaitu harga TBS naik dari bulan Januari-Maret/April, kemudian melandai pada bulan Mei-Desember.
 - d. Koefisien korelasi antara harga TBS dengan produksi CPO domestik, volume ekspor CPO, dan konsumsi CPO domestik masing-masing sebesar 57,33 persen, 17,45 persen dan 54,69 persen. Artinya, fluktuasi harga TBS, sekitar 57,33 persen dipengaruhi oleh fluktuasi produksi CPO domestik. Makna yang sama untuk hubungan antara harga TBS dengan volume ekspor CPO dan konsumsi CPO domestik. Berdasarkan koefisien korelasi tersebut dapat dikatakan perkembangan harga TBS lebih besar dipengaruhi perkembangan produksi dan konsumsi CPO domestik dibanding perkembangan volume ekspor. **Hal ini mengindikasikan bahwa peningkatan konsumsi dalam negeri lebih kuat pengaruhnya terhadap harga TBS dibandingkan peningkatan volume ekspor.**
5. Mencermati perkembangan harga TBS bulanan selama kurun waktu 2020-2023, terlihat bahwa harga TBS mitra memang senantiasa lebih tinggi dibanding TBS nonmitra (Gambar 5). Fakta lain yang menarik adalah sejak Juli 2022 hingga Maret 2023, selisih harga TBS mitra dan nonmitra semakin melebar. Lebih rendahnya harga TBS nonmitra dibanding TBS mitra, diduga utamanya disebabkan oleh perbedaan kualitas TBS.
6. Pada 6 Desember 2022, Parlemen dan Dewan Uni Eropa (UE) telah menyepakati dan mengesahkan Undang-Undang Komoditas Bebas Deforestasi (langkah ini juga akan diikuti oleh Inggris dan Amerika Serikat). Melalui UU tersebut UE menjamin produk-produk yang dijual di negara-negara UE tidak terkait dengan perusakan dan degradasi hutan. Komoditas yang wajib memenuhi persyaratan UU tersebut salah satunya adalah minyak sawit. UU Komoditas Bebas Deforestasi memang hanya akan diterapkan bagi pelaku usaha di kawasan UE. Namun, regulasi tersebut juga akan berdampak ke pelaku usaha dan bahkan petani kecil di Indonesia; karena mensuplai kebutuhan komoditas yang terkena persyaratan UU tersebut, bagi pelaku usaha di UE. Bagi Indonesia, keberadaan UU Komoditas Bebas Deforestasi akan menyulitkan para pelaku usaha karena UU tersebut mewajibkan pelaku usaha memiliki sertifikat verifikasi atau uji kelayakan (*due diligence*) komoditas atau produk berbasis geolokasi atau berdasarkan citra satelit dan koordinat sistem pemosisi global (GPS). UE akan melacak asal-usul komoditas itu dengan mengimplementasikan e-paspor produk digital. Mengingat komoditas minyak sawit merupakan andalan ekspor Indonesia ke Uni Eropa, maka keberadaan UU tersebut harus disikapi secara serius. Keberadaan UU tersebut juga akan sangat berpotensi memperlebar selisih harga TBS mitra dan nonmitra; karena TBS mitra akan lebih mudah memenuhi persyaratan ketertelusuran (*traceability*) dibanding TBS nonmitra.

REGULASI PAJAK EKSPOR DAN HARGA ACUAN TBS

7. Berdasarkan amanah UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, sejak tahun 2015 telah dibentuk Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS). Penggunaan dana yang dihimpun oleh BPDPKS berdasarkan UU No. 39/2014 yang terakhir diubah melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja; antara lain untuk: (i) pengembangan sumber daya manusia, (ii) penelitian dan pengembangan, (iii) promosi perkebunan, (iv) peremajaan tanaman perkebunan, (v) sarana dan prasarana perkebunan, (vi) pengembangan perkebunan, dan/atau (vii) pemenuhan hasil perkebunan untuk kebutuhan pangan, bahan bakar nabati, dan hilirisasi industri perkebunan.
8. Operasionalisasi BPDPKS didasarkan pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan dan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit. Berdasarkan kedua regulasi tersebut, penghimpunan dana BPDPKS bersumber dari: (a) pelaku usaha perkebunan kelapa sawit; (b) dana lembaga pembiayaan; (c) dana masyarakat; dan (d) dana lain yang sah. Dana yang dihimpun dari pelaku usaha perkebunan kelapa sawit, meliputi pungutan atas ekspor komoditas perkebunan kelapa sawit dan/atau turunannya; dan iuran. Pungutan atas ekspor komoditas perkebunan kelapa sawit dan/atau turunannya, **wajib dibayar** oleh: (a) pelaku Usaha Perkebunan Kelapa Sawit yang melakukan ekspor komoditas Perkebunan Kelapa Sawit dan/atau turunannya; (b) pelaku usaha industri berbahan baku hasil Perkebunan Kelapa Sawit; dan (c) eksportir atas komoditas Perkebunan Kelapa Sawit dan/atau turunannya. **Berdasarkan ketentuan kedua regulasi tersebut dapat disimpulkan bahwa pajak ekspor komoditas kelapa sawit dan turunannya merupakan salah satu sumber utama dana yang dihimpun oleh BPDPKS. Artinya, perubahan atas ketentuan pengenaan pajak ekspor kelapa sawit dan turunannya berpengaruh langsung terhadap penghimpunan dana BPDPKS.**
9. Regulasi penting lain yang terkait dengan petani kelapa sawit adalah Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 01 Tahun 2018 tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun. Aturan yang dicakup dalam Permentan tersebut meliputi (a) penetapan harga pembelian TBS; (b) syarat penerimaan TBS di pabrik pengolahan; (c) tata cara pembelian dan pembayaran TBS; (d) kewajiban Perusahaan Perkebunan; dan (e) pengawasan. Permentan ini dimaksudkan untuk mendorong agar para petani kelapa sawit melakukan kerja sama atau bermitra dengan perusahaan kelapa sawit agar terjalin hubungan yang saling menguntungkan. Selain adanya unsur pembinaan dari perusahaan kepada petani kelapa sawit, juga adanya keterjaminan harga. Berdasarkan Permentan tersebut Gubernur yang mempunyai wilayah perkebunan kelapa sawit, akan menetapkan harga acuan TBS secara reguler yang disesuaikan dengan perkembangan harga di pasar domestik dan global.

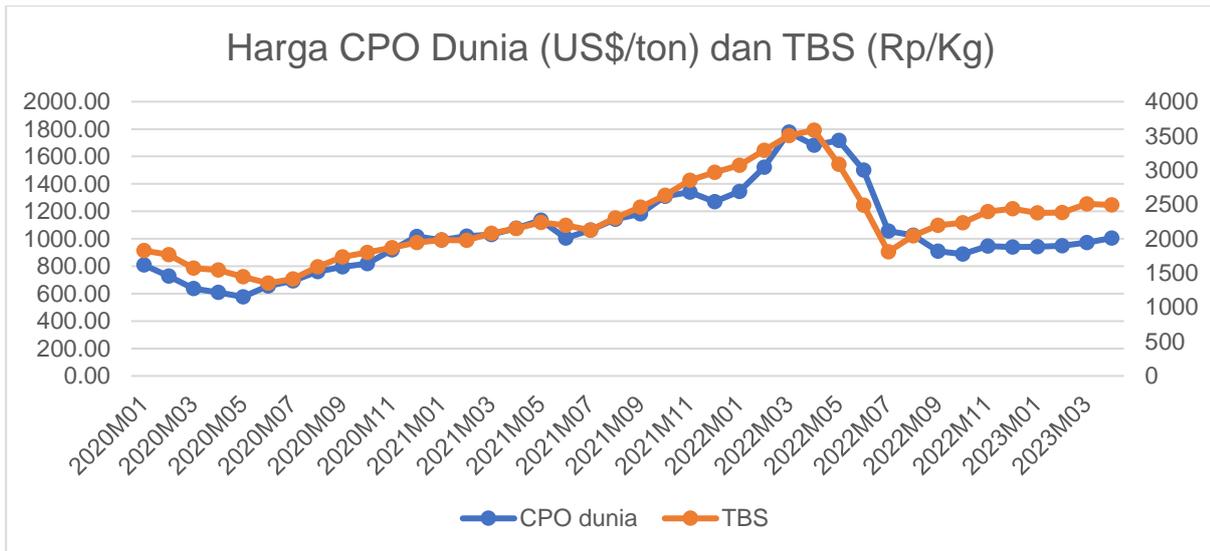
KESIMPULAN

10. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan beberapa hal penting sebagai berikut:
 - a. Fluktuasi harga TBS domestik dipengaruhi oleh: (i) perkembangan harga CPO di pasar dunia, kurs rupiah terhadap US\$, produksi dan konsumsi CPO domestik, dan volume ekspor CPO; (ii) perkembangan harga minyak nabati lain, seperti minyak kedelai, minyak rapeseed, minyak bunga matahari, dan minyak kelapa; (iii) daya beli negara importir CPO.
 - b. Fenomena El Nino berpotensi mengganggu produksi CPO domestik dan mendorong peningkatan harga TBS.

- c. Harga TBS mitra selama ini memang senantiasa lebih tinggi dibanding TBS nonmitra. Hal ini diduga disebabkan oleh faktor kualitas TBS nonmitra yang lebih rendah dibanding TBS mitra.
- d. Kebijakan “bebas deforestasi” yang sudah mulai diimplementasikan di Uni Eropa akan sangat berpotensi memperlebar selisih harga TBS mitra dan nonmitra; karena TBS mitra diyakini akan lebih mudah memenuhi persyaratan ketertelusuran (*traceability*) dibanding TBS nonmitra.
- e. Pajak ekspor komoditas kelapa sawit dan turunannya merupakan salah satu sumber utama dana yang dihimpun oleh BPDPKS. Artinya, perubahan atas ketentuan pengenaan pajak ekspor kelapa sawit dan turunannya berpengaruh langsung terhadap penghimpunan dana BPDPKS.

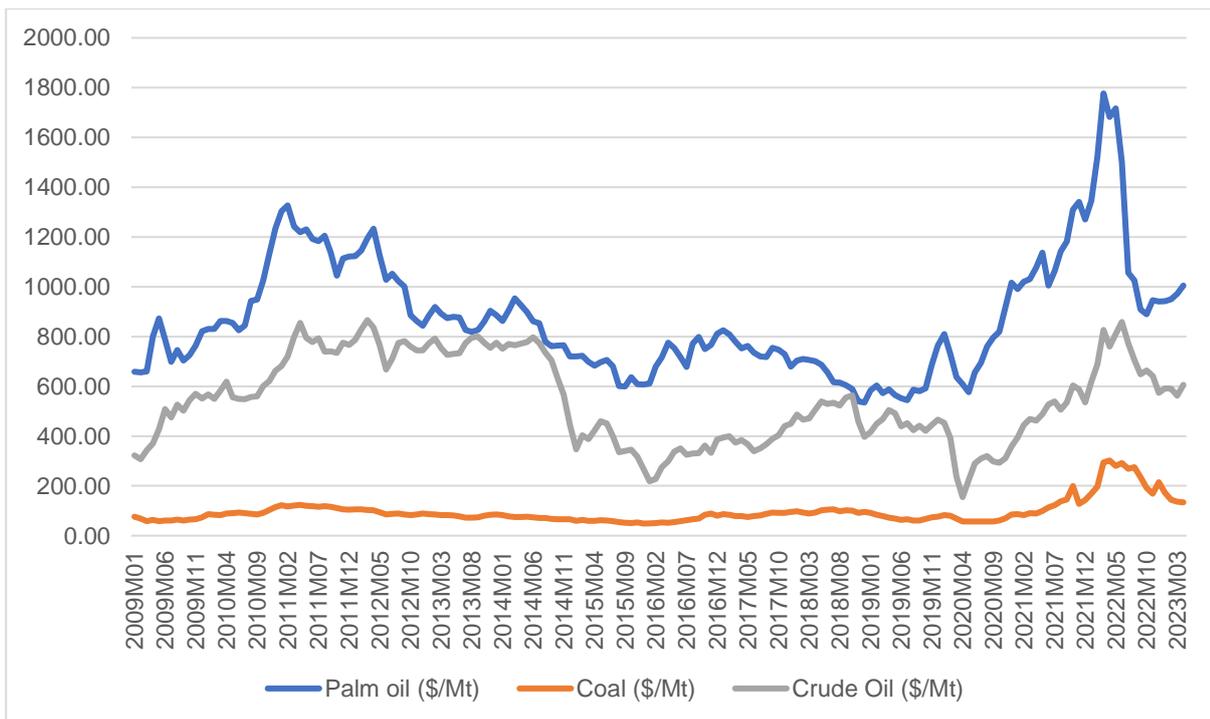
REKOMENDASI KEBIJAKAN

11. Mencermati berbagai penyebab fluktuasi harga TBS domestik, maka disarankan beberapa rekomendasi kebijakan sebagai berikut:
 - a. Dengan penyebab yang berbeda, fluktuasi harga TBS senantiasa berulang. Untuk itu perlu dipertimbangkan untuk mengatasi masalah penurunan harga TBS saat ini secara lebih komprehensif dan tidak parsial.
 - b. Walaupun penghentian sementara penarikan pajak ekspor CPO beberapa waktu pernah berhasil mendongkrak harga TBS; namun mencermati penyebab saat ini yang lebih banyak disebabkan oleh penurunan CPO di pasar global dan mempertimbangkan pajak ekspor sebagai salah satu sumber utama dana yang dihimpun BPDPKS; maka usulan penghentian sementara pajak ekspor CPO perlu dipertimbangkan secara matang.
 - c. Upaya komprehensif yang perlu dipertimbangkan untuk mengatasi fluktuasi harga TBS kelapa sawit petani, antara lain:
 - i. Mempertimbangkan peningkatan konsumsi CPO dalam negeri lebih kuat pengaruhnya terhadap harga TBS dibandingkan peningkatan volume ekspor CPO, maka instrumen kebijakan yang mendorong konsumsi CPO dalam negeri perlu lebih diutamakan, seperti segera merealisasikan kebijakan campuran biodiesel B35. Peningkatan konsumsi CPO domestik (baca: permintaan domestik) akan mengurangi ketergantungan terhadap pasar ekspor.
 - ii. Untuk mengatasi senjang harga TBS kelapa sawit antara petani mitra dan nonmitra, maka harus diupayakan petani nonmitra menjadi mitra. Usulan untuk tidak membedakan harga TBS antara petani mitra dan nonmitra merupakan kebijakan yang tidak berkeadilan dan berpotensi mengurangi daya saing CPO Indonesia. Upaya mendorong agar petani nonmitra menjadi petani mitra dapat melibatkan secara aktif asosiasi petani kelapa sawit.
 - iii. Upaya mendorong petani nonmitra menjadi mitra juga harus didukung dengan implementasi amanah UU No. 39/2014 tentang Perkebunan pasal 45 ayat 2 yang pabrik pengolah kelapa sawit untuk memenuhi sekurang-kurangnya 20% dari seluruh kebutuhan bahan baku (baca: TBS) berasal dari kebun yang diusahakan sendiri. Ketidaktegasan pemerintah untuk mengimplementasikan hal ini menjadikan petani nonmitra masih eksis hingga saat ini.



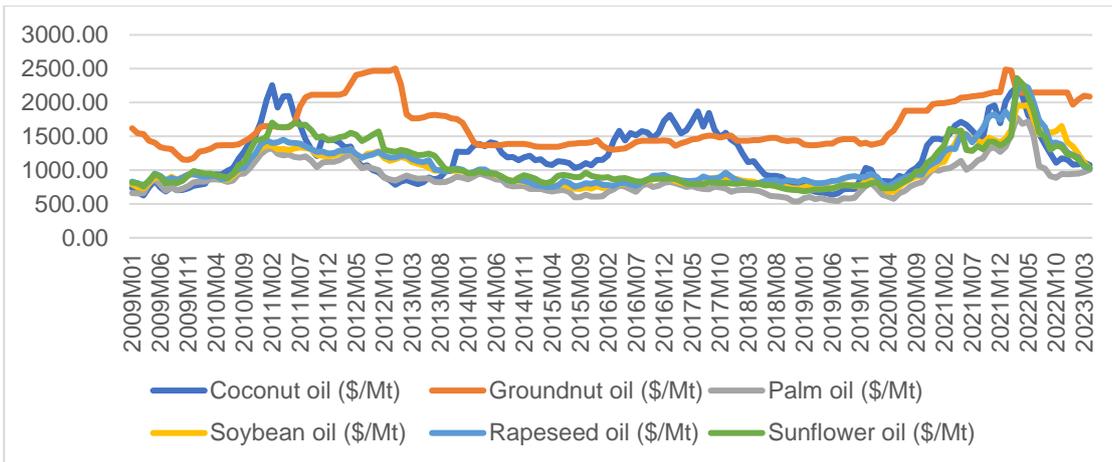
Sumber: Pink Sheet World Bank dan Ditjen Perkebunan

Gambar 1. Perkembangan Harga CPO Dunia dan TBS Kelapa Sawit Domestik



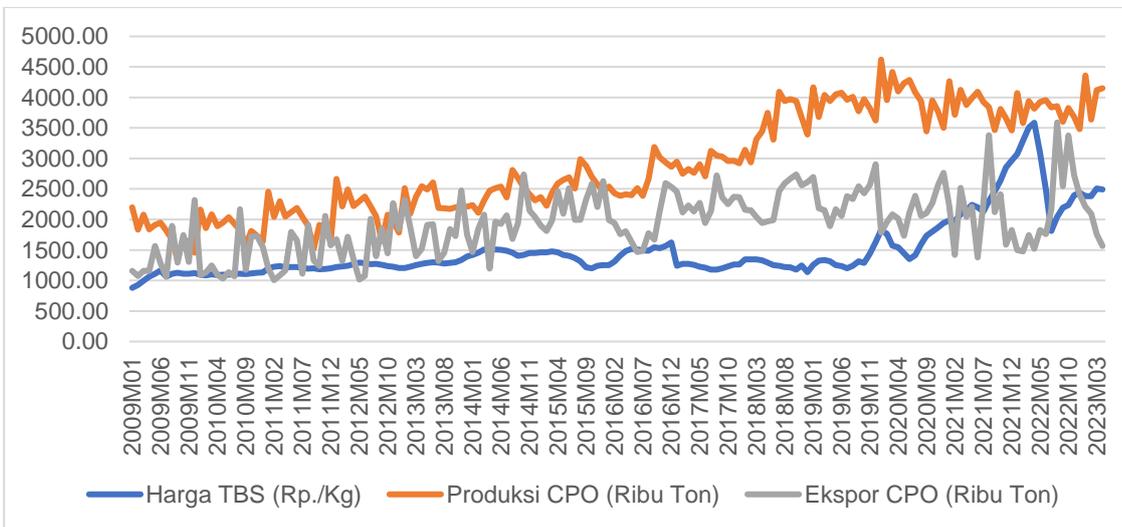
Sumber: Pink Sheet World Bank

Gambar 2. Perkembangan CPO, Minyak Bumi Mentah dan Batubara Dunia Januari 2009 – April 2023



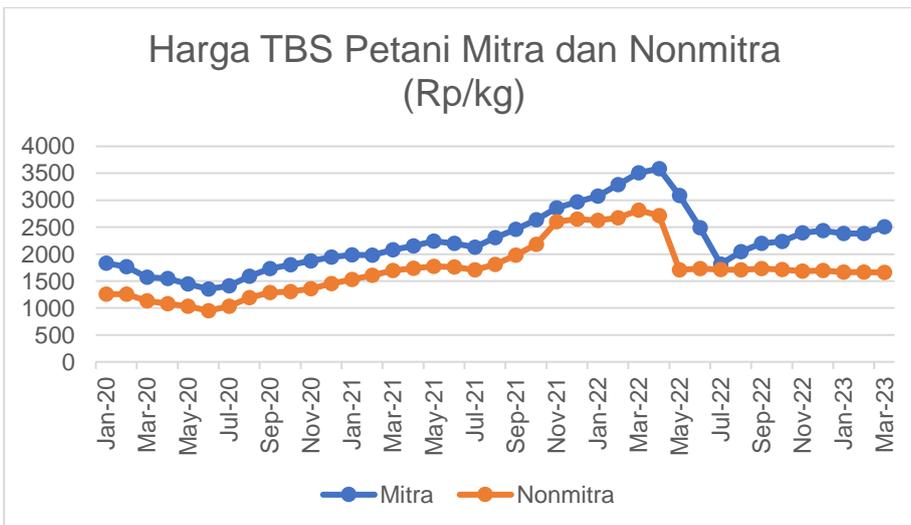
Sumber: Pink Sheet World Bank

Gambar 3. Perkembangan Harga Minyak Nabati Dunia Januari 2009 – April 2023



Sumber: Dari Berbagai Sumber (diolah)

Gambar 4. Perkembangan Harga TBS, Produksi CPO dan Volume Ekspor CPO bulan Januari 2009 – April 2023



Sumber: Ditjen Perkebunan

Gambar 5. Perkembangan Harga TBS Kelapa Sawit Mitra dan nonMitra