



KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
BADAN KEBIJAKAN FISKAL
PUSAT KEBIJAKAN PENDAPATAN NEGARA

GEDUNG R. M. NOTOHAMIPRODJO LANTAI 6, JALAN DR. WAHIDIN NOMOR 1, JAKARTA 10710
Telepon (021) 3840151, 3842542; FAKSIMILE (021) 3840151, 3842542 SITUS www.fiskal.depkeu.go.id

KAJIAN SIGNIFIKANSI BEA KELUAR TERHADAP HILIRISASI INDUSTRI SAWIT

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan produsen minyak sawit (*Crude Palm Oil*) terbesar di dunia dengan volume mencapai 25 juta ton tahun 2012 dan devisa ekspor yang dihasilkan dari sektor kelapa sawit tahun 2012 tercatat US\$ 19,65 miliar atau sekitar 200 triliun rupiah. Sektor pengembangan industri kelapa sawit sangat strategis bagi pembangunan perkebunan di Indonesia karena mampu menjadi pengungkit dan pelopor pembangunan agrobisnis nasional. Industri ini juga berkontribusi dalam pembangunan daerah, sebagai sumber daya penting untuk pengentasan kemiskinan. Minyak sawit merupakan produk pertanian yang paling siap sebagai sumber energi terbarukan melalui pengolahan minyak sawit menjadi biodiesel. Kehadiran minyak sawit menjadi biodiesel sangat strategis untuk mendukung upaya pemerintah mengantisipasi krisis energi di masa depan serta membantu menekan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) yang berasal dari energi minyak mentah.

Meningkatnya kebutuhan energi terbarukan sebagai substitusi minyak mentah telah mendorong naiknya harga minyak sawit di pasar internasional. Harga minyak sawit juga dipengaruhi oleh besarnya permintaan bahan baku untuk industri pengolahan minyak nabati (minyak goreng) di negara-negara dengan jumlah penduduk yang besar seperti China dan India. Pertumbuhan ekonomi China dan India diatas rata-rata dunia turut mempengaruhi harga minyak sawit di pasar dunia. Tingginya harga minyak sawit mendorong pelaku usaha menjual produknya ke luar negeri. Tindakan ini adalah konsekuensi logis pelaku untuk memperoleh margin keuntungan tinggi. Yang kemudian menjadi persoalan adalah naiknya harga minyak goreng di dalam negeri. Padahal minyak goreng adalah salah satu kebutuhan pokok masyarakat Indonesia yang gemar mengonsumsi makanan yang digoreng. Untuk itu pemerintah menerapkan pengenaan Bea Keluar untuk mengendalikan laju ekspor minyak sawit. Minyak sawit mempunyai turunan produk sangat beragam dimana makin ke hilir nilai tambahnya makin tinggi dan menguntungkan. Berikut ini adalah daftar produk turunan sesuai tingkatan proses pengolahan minyak sawit :

Tingkatan Proses	Jenis Produk
Bahan Baku tingkat 1	Buah Sawit, Kernel Sawit, Crude Palm Oil
Produk Hilir tingkat 1	Palm Kernel Mill/Expeller, Crude Palm Stearin, Crude Palm Olein, Crude Palm Kernel Olein, Crude Palm Kernel Stearin, Refined Bleached Deodorized (RBD) Palm Stearin, RBD Palm Oil, RBD Palm Kernel Oil, Palm Fatty Acid Destilate (PFAD)

Produk Hilir tingkat 2	RBD Palm Olein Curah & RBD Palm Olein dalam Kemasan Bermerek, RBD Palm Stearin
Produk Hilir tingkat 3 & 4	Margarine, Shortening, Sabun Padat, Special Fats (CBS-Cocoa Butter Substitute & CBA)
	Lauric Acid (surfactants), Plasticizers, Palmitic Acid (lilin, crayon), Stearic Acid (rubber grade), Stearic Acid (stabilizers, coating), Oleic acids (surfactants), MCT (pharmaceuticals), PK Diethonamide (foam booster), Alcohol (detergents), Monodiglycerides (stabilizer)
	Gas Metahne, Hydrogen, Listrik ET, Pulp/Paper, Bricket H Carbon, Bio-lubricant, Particle Board, Anti oxydants (B-carotene, Tocopherols, Tocotrienols), Mineral oil surfactant, Bio-avtur (fuel-jet), Bio-plastics dan Bio-chemicals

Sumber : Gabungan Industri Minyak Nabati Indonesia (GIMNI)

Dari sekian produk turunan tersebut Indonesia belum banyak yang sudah diolah di Indonesia. Hal ini tentu menjadi tantangan mengingat sumber bahan baku mayoritas berada di negeri ini. Peluang pengembangan industri hilir kelapa sawit tidak akan mewujudkan tanpa intervensi kuat dari pemerintah karena hanya menjual minyak sawit (CPO) saja sudah menguntungkan. Untuk itulah pemerintah melakukan restrukturisasi struktur tarif Bea Keluar menjadi tarif eskalatif untuk mendukung hilirisasi industri sawit. Sebelumnya produk hulu dan hilir kelapa sawit dikenakan tarif Bea Keluar sama. Dengan restrukturisasi produk hulu dikenakan tarif Bea Keluar lebih tinggi dari produk hilir dengan selisih yang signifikan. Besaran tarif Bea Keluar berlaku berdasarkan harga referensi yang diperoleh dari rata-rata tiga sumber harga yakni harga CPO di pasar Rotterdam, Bursa Malaysia dan Bursa Komoditi Derivatif Indonesia dengan bobot lebih besar pada bursa Indonesia. Kebijakan tarif Bea Keluar untuk hilirisasi sawit dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 128/PMK.011/2011 dan mulai berlaku 14 September 2011. Mengingat PMK 128/2011 mengatur barang ekspor lain yang dikenakan Bea Keluar sehingga PMK 128/2011 telah mengalami perubahan dua kali yakni dengan PMK 75/2012 dan PMK 128/2013. Namun susunan tarif Bea Keluar minyak sawit dan produk turunannya tidak berubah sama sekali. Berikut ini adalah susunan tarif Bea Keluar kelapa sawit, CPO dan produk turunannya :

JENIS BARANG	TARIF BEA KELUAR (%)											
	≤750	>750 – 800	>800 – 850	>850 – 900	>900 – 950	>950 – 1000	>1000 – 1050	>1050 – 1100	>1100 – 1150	>1150 – 1200	>1200 – 1250	>1250
Buah Sawit, Biji, dan Kernel Sawit	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Bungkil (<i>oil cake</i>) dan residu padat lainnya dari Buah Sawit, Biji, dan Kernel Sawit	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Crude Palm Oil (CPO) dan CPKO	0	7,5	9	10,5	12	13,5	15	16,5	18	19,5	21	22,5

Crude Palm Olein/ Stearin	0	3	4	5	6	7	8	9	10,5	12	13,5	15
Crude Palm Kernel Olein / Stearin	0	3	4	5	6	7	8	9	10,5	12	13,5	15

RBD Palm Olein (Minyak Goreng)	0	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11,5	13
RBD Palm Oil/ Stearin	0	0	0	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RBD Palm Kernel Oil/ Olein/ Stearin	0	0	0	2	3	4	5	6	7	8	9	10

RBD Palm Olein (Minyak Goreng) dalam kemasan bermerek dengan berat bersih ≤ 25 kg	0	0	0	0	0	2	2	2	3	4	5	6
Biodiesel dari minyak sawit (Fatty Acid Methyl Esters)	0	0	0	0	0	2	2	2	2	5	5	7,5

Sumber : PMK 128/2011 jo. PMK 128/2013

B. Kinerja Industri Hilir Kelapa Sawit Pasca Kebijakan Bea Keluar

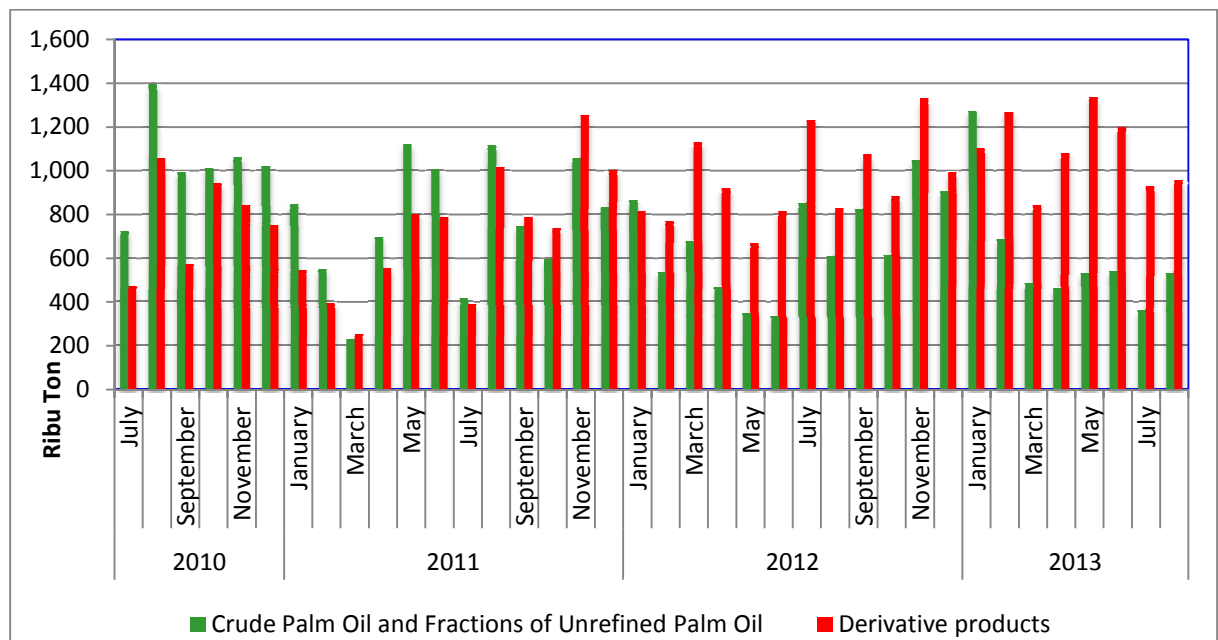
Kebijakan Bea Keluar dengan semangat hilirisasi mendapat respon positif dari para pemangku kepentingan kelapa sawit. Tak hanya itu, kompetisi Indonesia dengan Malaysia memenangi domain perkelapasawitan memasuki babak baru. Sebelum ini Malaysia unggul dalam kinerja industri hilir kelapa sawit baik dari sisi jumlah maupun tingkat hilirisasi. Malaysia telah mengembangkan industri hilir kelapa sawit mulai era 1990-an karena menyadari bahwa tanaman ini dapat dimanfaatkan hingga level yang paling hilir.

Di tengah menurunnya kinerja industri manufaktur domestik, pemerintah berusaha menggerakkan sektor agro-industri dengan menjadikan sektor kelapa sawit sebagai sektor penggerak utama yakni dengan menerbitkan kebijakan Bea Keluar. Kebijakan Bea Keluar merupakan bagian dari upaya pemerintah lainnya untuk mendorong hilirisasi industri sawit yakni pemberian insentif pajak, penyediaan energi dan pembangunan infrastruktur. Namun bagi pelaku usaha, Bea Keluar merupakan penggerak utama (*prime mover*) berjalannya roda hilirisasi industri sawit. Dampak restrukturisasi tarif Bea Keluar (PMK 128/2011 *juncto* PMK 75/2012 *juncto* PMK 128/2013) setidaknya terlihat dari hal-hal berikut ini : **pertama**, utilisasi industri minyak goreng/*refinery* Indonesia sampai dengan akhir tahun 2012 meningkat menjadi lebih dari 80% dari hanya sekitar 45% di tahun 2010. **Kedua**, terdapat penambahan kapasitas *refinery* yang semula 21 juta ton pada tahun 2011 menjadi sekitar 30 juta ton hingga akhir tahun 2012, serta diproyeksikan meningkat sampai 45 juta ton pada awal tahun 2014. kapasitas terpasang untuk industri *oleochemical* dari kelapa sawit naik dari 1400 ribu ton setiap tahun pada 2011 menjadi 2200 ribu ton per tahun pada 2014. **Ketiga**, jumlah investasi yang menanamkan modalnya di bidang industri hilir kelapa sawit pasca PMK 128/2011 mencapai sekitar USD 860 tuta.

Pemerintah telah menyetujui pemberian fasilitas *tax-holiday* kepada PT Unilever Oleochemical Indonesia (PT UOI) untuk memperoleh fasilitas *tax-holiday* dalam menghasilkan produk *oleochemical* dari kelapa sawit. Saat ini menyusul beberapa perusahaan industri hilir kelapa sawit sedang mengajukan permohonan untuk mendapat fasilitas *tax holiday* (PMK 130/2011). Beberapa kelompok perusahaan kelapa sawit dan perusahaan multinasional menetapkan investasi industri hilir yakni :

Perusahaan	Produk	Nilai Investasi
Sinar Mas Group	Integrated Oleofood/Oleochemical	Rp.4,7 Triliun
Musim Mas Group	Integrated Oleochemical	Rp. 2,2 Triliun
Wilmar Group	Integrated Oleochemical /Biodiesel	Ro.3,2 Triliun
Domba Mas (Bakrie Group)	Fatty Acid & Fatty Alcohol	USD 180 Juta
PTPN III	Kawasan Industri dan Oleokimia	Rp. 3 Triliun (partnership)
Salim Ivomas Pratama	Oleofood	Rp. 1,3 Triliun
Asian Agri Group	Oleofood	Rp. 1,4 Triliun

Perkembangan positif hilirisasi industri tampak juga dalam pergeseran produk ekspor kelapa sawit Indonesia. Total ekspor CPO Indonesia tahun 2011 sebesar USD 17,5 miliar atau 16,7 juta ton. Ekspor produk turunan CPO Indonesia tahun 2011 sebesar USD 9,6 miliar atau 54,8% terhadap ekspor total CPO dan selebihnya merupakan ekspor minyak sawit (CPO) mentah. Pada periode Januari-Oktober 2012 total ekspor CPO mencapai USD 16,3 miliar dengan kontribusi ekspor produk turunan CPO yang meningkat 25,5% dari periode yang sama tahun sebelumnya menjadi 66,8% dari total ekspor CPO. Volume ekspor produk turunan CPO atau 66,2% dari total ekspor CPO, sehingga ekspor produk turunan CPO porsi menjadi lebih besar dibanding ekspor minyak sawit (CPO) mentahnya. Tabel dibawah ini menunjukkan adanya pergeseran (*shifting*) ekspor CPO Indonesia dari dominasi minyak mentah menjadi produk turunan, dimana terlihat sejak September 2011 hingga saat ini produk olahan (derivative product) makin dominan. Dengan demikian nilai ekspor meningkat seiring kenaikan nilai tambah yang dinikmati oleh ekonomi domestik.



Sumber : PMK 128/2011 jo. PMK 128/2013

C. Simpulan dan Saran

1. Kinerja ekspor produk turunan CPO menunjukkan perkembangan positif, yang ditunjukkan dari kontribusinya terhadap ekspor produk olahan CPO yang terus meningkat melampaui ekspor minyak sawit mentahnya.
2. Kebijakan Bea Keluar meskipun bukan satu-satunya kebijakan mendorong hilirisasi ternyata merupakan penggerak utama (*prime mover*) dalam menarik investasi industri hilir kelapa sawit dengan nilai mencapai sekitar USD 860 juta baik yang telah dan akan direalisasikan.
3. Kebijakan bea keluar CPO dan Produk Turunannya terbukti telah menghasilkan capaian positif di sector investasi dan hilirisasi industri, untuk itu pemerintah hendaknya mempertahankan kebijakan ini dalam rangka menjaga kepastian hukum dalam proses hilirisasi industri dalam negeri dan menciptakan iklim investasi yang kondusif.