



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Indonesia
the global coalition against corruption

KERTAS KEBIJAKAN KORUPSI, PAJAK DAN PERDAGANGAN

PERSOALAN TATA KELOLA KOMODITAS
KELAPA SAWIT DI INDONESIA

KORUPSI, PAJAK dan PERDAGANGAN

Persoalan Tata kelola Komoditas Kelapa Sawit di Indonesia

Abstrak

Komoditas kelapa sawit merupakan komoditas strategis yang berkontribusi besar bagi penerimaan negara. Namun, kontribusi besar tersebut juga membawa berbagai konsekuensi bagi lingkungan maupun kondisi sosial-ekonomi negara. Pasca berakhirnya moratorium izin sawit 19 September 2021 lalu, pemerintah belum mengeluarkan kebijakan lanjutan terkait tata kelola industri kelapa sawit, khususnya untuk menjaga komitmen sawit berkelanjutan. Transparency International Indonesia (TII) melalui kertas kebijakan ini menyoroti beberapa persoalan tata kelola komoditas kelapa sawit di Indonesia yang meliputi isu korupsi, pajak, dan perdagangan. Korupsi dalam perizinan, penggelapan dan penghindaran pajak, serta berbagai persoalan terkait kebocoran perdagangan (*trade misinvoicing*) hingga saat ini masih menjadi tugas yang harus diselesaikan pemangku kepentingan. Oleh karena itu, komoditas kelapa sawit di Indonesia sangat memerlukan kebijakan untuk mengatur transparansi dan keterbukaan informasi bagi publik, sistem informasi yang memadai, serta sinergi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil diperlukan untuk membangun komitmen sawit yang berkelanjutan dan berkeadilan di Indonesia.

Rekomendasi

1) Pentingnya Kebijakan untuk mengatur Transparansi Antar *Stakeholders* untuk mencegah Tindak Pidana Korupsi dan Penghindaran Pajak

Praktik korupsi dan penghindaran pajak masih rentan terjadi dalam sektor perkebunan kelapa sawit. Tindakan suap dan korupsi kerap kali ditemui untuk melancarkan penerbitan perizinan lahan sawit, seperti kasus yang menyandung Amran Batalipu (eks Bupati Kabupaten Buol) dan Rita Widyasari (eks Bupati Kutai Kartanegara). Sementara itu, penghindaran pajak oleh korporasi sawit hingga saat ini masih menjadi persoalan yang belum dapat diselesaikan dengan tuntas. KPK menemukan bahwa penerimaan negara melalui sektor sawit baru mencapai angka Rp 2,1 triliun dari total potensi penerimaan sebesar RP 40 triliun.¹

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah perlu kembali meninjau ulang dan menegakkan aturan untuk memperkuat integritas korporasi sawit dan transparansi antar pemangku kepentingan (interaksi antara aktor publik dan aktor swasta) menjadi komponen penting dalam tata kelola sektor

sawit untuk mencegah tindak pidana korupsi, konflik kepentingan, *revolving door* dan praktik penghindaran pajak yang justru dapat merugikan negara.

2) Keterbukaan Informasi dan Keterbukaan Kepemilikan Manfaat Akhir Korporasi yang perlu disediakan kepada publik

Walaupun dalam kondisi pandemi, komoditas kelapa sawit tetap menghasilkan penerimaan negara yang tinggi karena permintaan pasar global yang semakin meningkat. Namun, penerimaan negara tidak sinkron dengan data yang ada di lapangan; terdapat perbedaan antara laporan luasan lahan sawit dengan penerimaan pajak. Dugaannya, tingkat kepatuhan wajib pajak yang rendah, perizinan, dan informasi yang tidak transparan dan akuntabel menjadi berbagai faktor mengapa hingga saat ini penerimaan negara dari sektor sawit selalu kurang dari perhitungan potensi penerimaannya.² Dalam hal ini, wajib pajak, baik perorangan maupun badan dapat mengakali penghindaran pajak melalui pengalihan keuntungan (*profit shifting*), mendirikan anak-anak perusahaan di negara suaka pajak (*tax haven*) agar terhindar dari pembayaran pajak yang tinggi. Tentu, hal ini

¹Majalah Tempo. "Mengapa Pajak Sawit Turun Ketika Luas Kebun Meluas" (edisi 16 Oktober 2021) Diakses melalui <https://majalah.tempo.co/read/opini/164374/mengapa-pajak-sawit-turun-ketika-luas-kebun-meluas>

²² Majalah Tempo. Biang Kerok Pajak Sawit. *Majalah Tempo* (edisi 16 Oktober 2021) Diakses melalui <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/164372/mengapa-penerimaan-pajak-sawit-rendah>

menguntungkan segelintir kelompok alih-alih menjadi penerimaan negara.

Keterbukaan berbagai informasi bagi publik terkait korporasi yang beroperasi di wilayahnya, harga komoditas, serta luasan kebun dan lahan terkesan tertutup.³ Tidak hanya tertutupnya akses informasi bagi publik, pemerintah juga masih lemah dalam penegakkan hukum terkait hal ini, misalnya informasi terkait Hak Guna Usaha (HGU) yang masih terkesan ditutupi padahal dalam putusan Komisi Informasi dan putusan Mahkamah Agung informasi terkait HGU dapat dibuka dan diakses publik.⁴ Dalam hal ini, pemerintah perlu memperhatikan dan membuat mekanisme informasi yang dapat diakses publik secara terbuka agar masyarakat juga dapat berpartisipasi aktif dalam memonitor penerimaan negara dari komoditas sawit setiap tahunnya.

3) Perbaikan Sistem Informasi Komoditas

Sawit yang Terintegrasi dan Transparan

Temuan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait sistem informasi tata kelola sawit yang tidak terintegrasi menyebabkan negara kehilangan potensi penerimaannya. Sistem informasi untuk

mengoptimalkan penerimaan negara melalui pajak memang telah tersedia, seperti sistem laboratorium Analisis Data Ekstensifikasi, Survei, dan Penilaian (ADESIP), dan Sistem Informasi Perizinan Perkebunan (SIPERIBUN). Menurut Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri dalam Kerangka Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, perusahaan wajib terintegrasi dengan SIPERIBUN. Nyatanya, pelaksanaannya masih lemah hingga saat ini.

Pemerintah perlu memperhatikan bahwa penataan perizinan, pertukaran data, dan pengawasan memerlukan pembenahan untuk meningkatkan penerimaan pajak mengingat kinerja pengawasan di sektor sawit tidak sebaik di sektor sumber daya alam lainnya. Persoalan sistem informasi tata kelola sawit telah menjadi persoalan lama dan belum selesai. Bahkan, sejak tahun 2015 Direktorat Jenderal Pajak dan KPK menemui tantangan menerjemahkan data makro ke mikro karena ketidakselarasan antara data laporan dengan data di lapangan.⁵ Sistem informasi terkait

³ Agoeng Wijaya. Dari Hutan Lari ke Pasar. *Majalah Tempo* (edisi 16 Oktober 2021) diakses melalui <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/164394/mengapa-kebun-sawit-illegal-menjamur>

⁴ Moh Dani Pratama Huzaini, Polemik Keterbukaan Informasi HGU Begini Penjelasan Menteri ATR BPN, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ce>

[27beb8f8de/polemik-keterbukaan-informasi-hgu--begini-penjelasan-menteri-atr-bpn](https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ce27beb8f8de/polemik-keterbukaan-informasi-hgu--begini-penjelasan-menteri-atr-bpn)

⁵ Avit Hidayat. 2021. "Banyak Kebun Tak didaftarkan sebagai Kebun", *Majalah Tempo* (edisi 16 Oktober 2021). Diakses melalui <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/164388/apa-kata-direktorat-jenderal-pajak-soal-pajak-sawit-yang-hilang>

komoditas sawit sepertinya tidak hanya memerlukan pembenahan, tetapi pemerintah perlu membentuk sebuah sistem informasi mutakhir yang terintegrasi dan transparan antar pemangku kepentingan yang terlibat dalam rantai pasok komoditas sawit.

Pendahuluan

Ambisi pemerintah Indonesia untuk menjadi produsen terbesar kelapa sawit di dunia dan bersaing dengan Malaysia dan Singapura dimulai dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pada tahun 1980-an.⁶ Banyak pengusaha beralih dari bisnis pulp ke sawit. Pemerintah pun turut mendukung perubahan ini yang ditandai dengan ekspansi besar-besaran melalui privatisasi dan pengembangan tanaman perkebunan pola Perusahaan Inti Rakyat (PIR) yang dikaitkan dengan program Transmigrasi (PIR-Trans).⁷ Upaya atas ambisi pemerintah tersebut kini berbuah hasil. Indonesia telah berhasil menjadi produsen terbesar minyak sawit sejak tahun 2006 hingga kini menjadi eksportir terbesar komoditas sawit; Indonesia berhasil mengekspor sekitar 34 juta ton sawit dan masih menjadi yang terbesar di seluruh dunia pada tahun 2021.⁸

Namun, sektor perkebunan sawit tidak hanya memberikan kontribusi bagi penerimaan negara, tetapi juga membawa segudang persoalan yang menjadi pekerjaan rumah bagi para pemangku kepentingan; mulai dari konflik agraria, deforestasi,

keanekaragaman hayati (*biodiversity*), konflik perburuan dan kemanusiaan, hingga kerawanan terhadap tindak pidana korupsi. Hal ini kemudian memunculkan sebuah trilemma sawit, dimana kontribusi pendapatan yang tinggi bagi negara tidak pernah terlepas dari peranan ekonomi-politik dan dampaknya terhadap lingkungan serta sosial.



Gambar 1. Trilemma Sawit di Indonesia

Ekspansi masif yang menyebabkan berbagai persoalan tersebut memicu pemerintah untuk mengeluarkan moratorium perizinan perkebunan sawit untuk menyelesaikan seluruh persoalan tata kelola sawit.⁹ Pemerintah telah membatasi ekspansi perkebunan sawit melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Perkebunan

⁶ Helena Varkkey, "Patronage Politics as a Driver of Economic Regionalisation: The Indonesian Oil Palm Sector and Transboundary Haze," *Asia Pacific Viewpoint* (53, 3, 2012), 314.

⁷ Ibid

⁸ Oktiani Endarwati, "Suplai 34 Juta Ton Indonesia Masih jadi Eksportir Sawit Terbesar di Dunia", diakses melalui <https://www.idxchannel.com/economics/suplai->

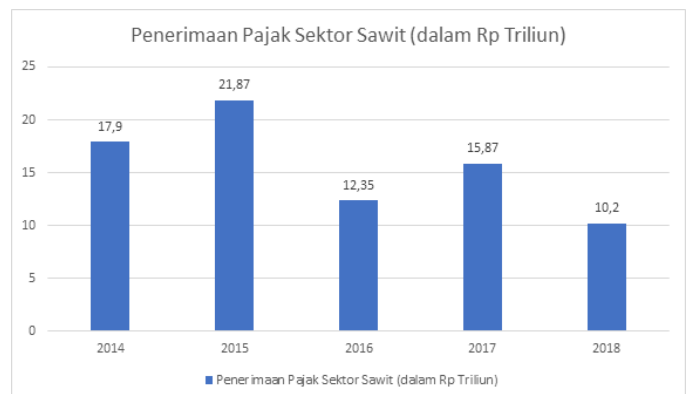
[34-juta-ton-indonesia-masih-jadi-eksportir-sawit-terbesar-di-dunia](https://www.idxchannel.com/economics/suplai-34-juta-ton-indonesia-masih-jadi-eksportir-sawit-terbesar-di-dunia)

⁹ Koalisi Masyarakat Sipil untuk Moratorium Kelapa Sawit Indonesia, "Membumikan Moratorium dan Evaluasi Perkebunan Kelapa Sawit," (Desember 2018). Diakses melalui <https://sawitwatch.or.id/2019/03/04/policy-brief-bersama-membumikan-moratorium-dan-evaluasi-perkebunan-sawit/>

Kelapa Sawit. Setidaknya ada tiga komponen utama dalam kebijakan tersebut, yakni menunda penerbitan izin baru, mengevaluasi perizinan yang telah terbit, dan meningkatkan produktivitas perkebunan sawit. Dua poin pertama pada Inpres telah berakhir 19 September 2021 lalu, meskipun tidak ada pengumuman resmi bahwa pemerintah akan menghentikan kedua kegiatan itu. Saat ini, tata kelola perizinan sawit dilakukan melalui Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Berdasarkan kajian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), setidaknya sektor perkebunan sawit berkontribusi melalui penerimaan pajak sebesar Rp 15,87 triliun pada tahun 2017 dengan tren yang cenderung fluktuatif dari tahun 2014.¹⁰ Beberapa waktu lalu, Betahita melakukan riset terkait penghitungan potensi pajak yang dapat ditarik oleh pemerintah dari PBB perkebunan sawit. Menurut analisis Betahita, setidaknya ada kehilangan potensi penerimaan negara melalui PBB sekitar Rp2,83-3,63 triliun per tahunnya. Sementara itu, Data terbaru menunjukkan bahwa realisasi pajak sektor sawit tahun 2018 menurun menjadi Rp 10,2 triliun. Tentu saja hal ini menjadi tugas pemerintah menjadi berat mengingat tata kelola sawit perlu diperbaiki untuk meningkatkan penerimaan

negara karena Direktorat Jenderal Pajak memang sudah mempunyai data untuk optimalisasi penerimaan negara, namun



pelaksanaannya masih sangat lemah.

*Per September 2018, dihimpun dari
Betahita.id¹¹*

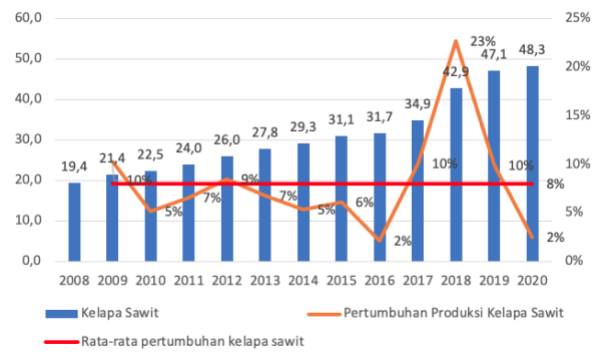
Kertas kebijakan ini berupaya untuk memberikan masukan bagi pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk mendorong perbaikan tata kelola perkebunan sawit yang lebih transparan dan sesuai dengan prinsip keberlanjutan. Transparency International Indonesia (TII) memiliki beberapa catatan untuk mendorong perbaikan tata kelola perkebunan kelapa sawit demi mencegah korupsi, meningkatkan transparansi, dan mengoptimalkan penerimaan negara melalui pajak.

¹⁰ Rimawan Pradipto, et al. "Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan: Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam," *Jurnal Integritas KPK* (2, 2, 2019) 53.

¹¹ Betahita.id. 2021. "Gelap Pajak di Kebun Sawit". Diakses melalui <https://betahita.id/news/lipsus/6672/gelap-pajak-di-kebun-sawit.html?v=1634535529>

Kontribusi Ekonomi Komoditas Kelapa Sawit

Kelapa sawit adalah tanaman perkebunan yang mengalami pertumbuhan paling pesat dibandingkan dengan tanaman perkebunan lainnya, bahkan pada saat pandemi Covid-19. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian¹², produksi kelapa sawit Indonesia meningkat lebih dari dua kali lipat dari tahun 19,4 juta ton pada tahun 2008 menjadi 48,3 juta ton pada tahun 2020. Rata-rata pertumbuhan dari tahun 2008 – 2020 mencapai 8%, dengan pertumbuhan tertinggi sebesar 23% pada tahun 2018. Hasil tanaman perkebunan ini juga dapat mempertahankan pertumbuhan positif sebesar 2% saat pandemi COVID-19 di tahun 2020, ketika pertumbuhan produksi perkebunan lain mengalami kontraksi seperti kelapa dan karet.



Grafik 1 Produksi dan Pertumbuhan Produksi Kelapa Sawit 2008-2020 (dalam juta ton)

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, 2021

Sebagian besar produksi kelapa sawit Indonesia diolah menjadi minyak kelapa sawit (*Crude Palm Oil*, CPO) atau minyak inti kelapa sawit (*Palm Kernel Oil*, PKO). Hasil produksi ini sebagian besar bertujuan untuk ekspor. Dari tahun 2015, kurang lebih 80% dari produksi CPO dan PKO Indonesia ditujukan untuk kegiatan ekspor^{13,14,15,16,17,18}. Volume ekspor minyak sawit Indonesia pun terus meningkat dari tahun ke tahun. Meskipun pandemi COVID-19 menimbulkan penurunan ekspor minyak sawit sebesar 9%, rata-rata

¹² Direktorat Jenderal Perkebunan, "Produksi Perkebunan Rakyat Menurut Jenis Tanaman" diakses melalui <https://www.bps.go.id/indicator/54/132/1/produksi-tanaman-perkebunan.html>

¹³ GAPKI, "Refleksi Industri Kelapa Sawit 2015 dan Prospek 2016" diakses melalui <https://gapki.id/news/397/refleksi-industri-kelapa-sawit-2015-dan-prospek-2016>

¹⁴ GAPKI, "Refleksi Industri Kelapa Sawit 2016 dan Prospek 2017" diakses melalui <https://gapki.id/news/1848/refleksi-industri-kelapa-sawit-2016-prospek-2017>

¹⁵ GAPKI, "Refleksi Industri Kelapa Sawit 2017 dan Prospek 2018" diakses melalui

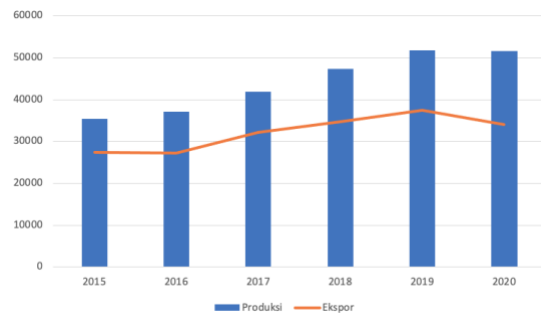
<https://gapki.id/news/4140/refleksi-industri-kelapa-sawit-2017-dan-prospek-2018>

¹⁶ GAPKI, "Refleksi Industri Kelapa Sawit 2018 dan Prospek 2019" diakses melalui <https://gapki.id/news/14263/refleksi-industri-industri-kelapa-sawit-2018-prospek-2019>

¹⁷ GAPKI, "Refleksi Industri Kelapa Sawit 2019 dan Prospek 2020" diakses melalui <https://gapki.id/news/16190/refleksi-industri-kelapa-sawit-2019-dan-prospek-2020>

¹⁸ GAPKI, "Refleksi Industri Kelapa Sawit 2020 dan Prospek 2021" diakses melalui <https://gapki.id/news/18768/refleksi-industri-sawit-2020-prospek-2021>

pertumbuhan ekspor sawit dari tahun 2015 - 2019 mencapai 7%.

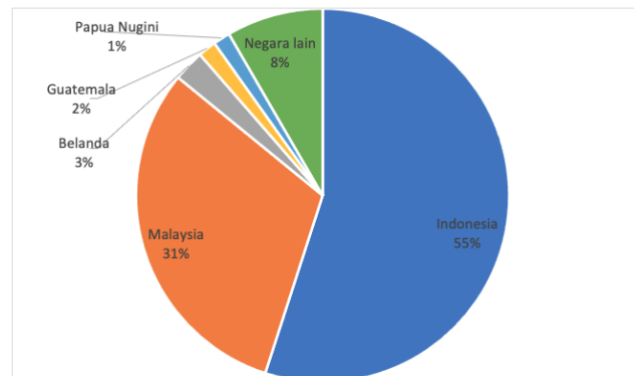


Grafik 2 Produksi dan Ekspor Minyak Sawit Indonesia 2015 – 2020 (dalam ribu ton)

Sumber: GAPKI^{19,20,21,22,23,24}

Besarnya produksi dan ekspor minyak sawit Indonesia membuat Indonesia menjadi produsen minyak sawit terbesar di dunia. Berdasarkan data dari ITC Trade Map²⁵, 55% dari ekspor minyak sawit dunia pada tahun 2020 berasal dari Indonesia, disusul oleh Malaysia. Tujuan utama ekspor minyak sawit Indonesia adalah India, Republik Rakyat Tiongkok, dan Pakistan²⁶. Keunggulan Indonesia dalam ekspor minyak sawit

didukung oleh lahan perkebunan sebesar 14,8 juta hektar pada tahun 2020 yang lebih dari setengahnya berada di Pulau Sumatera²⁷.



Grafik 3 Ekspor Minyak Sawit Negara Dunia Tahun 2020

Sumber: ITC Trade Map²⁸

Keunggulan industri sawit di Indonesia semakin terlihat pada saat pandemi COVID-19. Meskipun volume ekspor sawit mengalami penurunan pada tahun 2020, devisa sawit mengalami peningkatan yang signifikan. Dengan hasil devisa sebesar US\$ 22,97 miliar²⁹, devisa sawit pada tahun 2020 merupakan nilai terbesar dalam 20 tahun terakhir. Hasil devisa sawit mendorong neraca perdagangan

¹⁹ GAPKI, “Refleksi Industri Kelapa Sawit 2015 dan Prospek 2016” diakses melalui <https://gapki.id/news/397/refleksi-industri-kelapa-sawit-2015-dan-prospek-2016>

²⁰ GAPKI, “Refleksi Industri Kelapa Sawit 2016 dan Prospek 2017” diakses melalui <https://gapki.id/news/1848/refleksi-industri-kelapa-sawit-2016-prospek-2017>

²¹ GAPKI, “Refleksi Industri Kelapa Sawit 2017 dan Prospek 2018” diakses melalui <https://gapki.id/news/4140/refleksi-industri-kelapa-sawit-2017-dan-prospek-2018>

²² GAPKI, “Refleksi Industri Kelapa Sawit 2018 dan Prospek 2019” diakses melalui <https://gapki.id/news/14263/refleksi-industri-industri-kelapa-sawit-2018-prospek-2019>

²³ GAPKI, “Refleksi Industri Kelapa Sawit 2019 dan Prospek 2020” diakses melalui <https://gapki.id/news/16190/refleksi-industri-kelapa-sawit-2019-dan-prospek-2020>

²⁴ GAPKI, “Refleksi Industri Kelapa Sawit 2020 dan Prospek 2021” diakses melalui <https://gapki.id/news/18768/refleksi-industri-sawit-2020-prospek-2021>

²⁵ ITC Trade Map, “List of exporters for HS 1511 Palm Oil and its fractions”

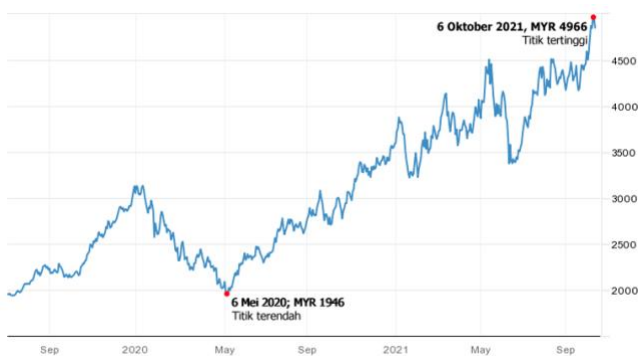
²⁶ ITC Trade Map, “List of importing markets for HS 1511 Palm oil and its fractions, exported by Indonesia”

²⁷ Direktorat Jenderal Perkebunan, “Luas Tanaman Perkebunan Menurut Provinsi (Ribuan Hektar)”, diakses melalui <https://www.bps.go.id/indicator/54/131/1/luas-tanaman-perkebunan-menurut-provinsi.html>

²⁸ ITC Trade Map, “List of exporters for HS 1511 Palm Oil and its fractions”

²⁹ GAPKI, “Refleksi Industri Kelapa Sawit 2020 dan Prospek 2021” diakses melalui <https://gapki.id/news/18768/refleksi-industri-sawit-2020-prospek-2021>

Indonesia surplus sebesar US\$ 21,27 miliar, menunjukkan kontribusi minyak sawit selama pandemi dalam menjaga neraca perdagangan nasional tetap positif. Hal ini tidak terlepas dari harga sawit yang meningkat selama pandemi. Setelah mengalami penurunan sejak Januari 2020 dan mencapai harga terendahnya pada Mei 2020, harga sawit secara konsisten meningkat sepanjang tahun 2020 hingga mencapai harga tertinggi dalam 13 tahun terakhir pada 8 Oktober 2021.

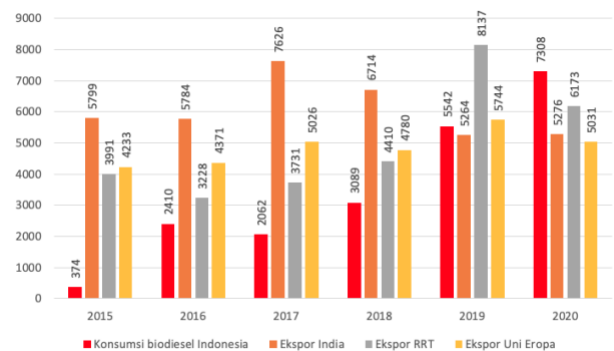


Grafik 4 Perkembangan Harga Sawit selama Pandemi COVID-19

Sumber: *tradingeconomics*³⁰

Implementasi program mandatori B30 pada tahun 2020 juga turut berkontribusi terhadap keunggulan industri sawit selama pandemi COVID-19. Melalui Peraturan Menteri ESDM No. 25/2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Energi Sumber Daya dan Mineral No. 32/2008 tentang Penyediaan, Pemanfaatan, dan Tata Niaga Bahan Bakar

Nabati (*Biofuel*) sebagai Bahan Bakar Lain, pemerintah mewajibkan bauran biodiesel minyak sawit sebesar 10% (B10) pada Januari 2014 untuk sektor transportasi *Public Service Obligation* (PSO). Kebijakan ini terus dilanjutkan dengan B15 pada tahun 2015, B20 pada tahun 2016, dan B30 pada tahun 2020. Bersamaan dengan penerapan B30 pada tahun 2020, konsumsi biodiesel domestik pertama kalinya melebihi ekspor ke India, Republik Rakyat Tiongkok, maupun Eropa.



Grafik 5 Konsumsi Biodiesel 2015 – 2020³¹

Permasalahan seputar isu Korupsi, Perpajakan, dan Perdagangan Komoditas Sawit Indonesia

Terlepas dari kontribusi positif industri sawit terhadap penerimaan negara—bahkan meningkat pada saat pandemi COVID-19, sawit bukanlah komoditas yang bebas dari praktik korupsi, penghindaran pajak (*tax avoidance*), dan kebocoran perdagangan (*trade misinvoicing*). Komisi Pemberantasan Korupsi

³⁰ Trading Economics, “Palm Oil” diakses melalui <https://tradingeconomics.com/commodity/palm-oil> (Diakses 10 Oktober 2021)

³¹ Independent Research & Advisory Indonesia, “Melalui B30, Indonesia Berhasil

Menentukan Nasib Sendiri di Tengah Ketidakpastian” diakses melalui <https://irai.co.id/melalui-b30-indonesia-berhasil-menentukan-nasib-sendiri-di-tengah-ketidakpastian/>

(KPK) menjabarkan bahwa belum ada desain tata kelola sawit yang terintegrasi antara Kementerian/Lembaga terkait dengan pemerintah provinsi dan daerah setempat sehingga berpotensi menyebabkan terjadinya tindak pidana korupsi, terutama perizinan yang menjadi lahan transaksi bagi aparat pemerintah dan pihak swasta³². Suap diberikan oleh perusahaan untuk mempercepat proses perizinan. Bahkan ada perusahaan perkebunan kelapa sawit yang telah dijadikan sebagai tersangka korporasi oleh KPK akibat suap dalam revisi alih fungsi hutan di Provinsi Riau.³³ Penetapan perusahaan sebagai tersangka tindak pidana korupsi mengindikasikan bahwa suap dilakukan oleh perusahaan demi memperoleh keuntungan atau karena kepentingan korporasi.³⁴ Tidak hanya dari swasta, pemerintah juga terlibat dalam hal ini –masih ada pejabat yang terlibat kasus suap perizinan dan bahkan tidak jarang ditemukan pejabat provinsi yang menjadikan korporasi sebagai sapi perah. Misalkan saja dalam kasus suap izin HGU lahan kelapa sawit PT Hardaya Inti

Plantation yang melibatkan eks Bupati Buol, Amran Batalipu.

Selain itu, bentuk korupsi lain yang terjadi dapat berupa *regulatory capture* terkait kebijakan mengenai sawit dan bahkan tata kelola sumber daya alam secara keseluruhan.³⁵ Hal ini tentu saja tidak hanya berdampak buruk bagi negara dan masyarakat, tetapi berdampak sangat buruk bagi lingkungan. Riset yang dipublikasikan oleh TuK Indonesia pada tahun 2019 menunjukkan berbagai masalah tata kelola sawit terkait korupsi berputar di sekitar indikasi pengembangan lahan perkebunan ilegal, konsesi lahan sawit yang ukurannya tidak sesuai, dan perkebunan sawit yang tidak memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Indikasi *state capture* dapat terjadi melalui pelayanan publik, dalam hal ini pemberian izin kepada korporasi melalui intervensi kebijakan pemerintah di tingkat pusat dan daerah untuk mempermudah perizinan, memanipulasi masyarakat adat, dan intimidasi oleh aparat – seperti yang terjadi dalam polemik ekspansi perkebunan kelapa sawit di Papua.³⁶ Terlebih, hadirnya Undang-Undang Cipta Kerja yang disahkan pada

³² Forest Watch Indonesia. 2018. “Konversi Hutan ke Sawit”. *Roadmap Masyarakat sipil untuk Reforma Perkebunan Sawit Indonesia Berkeadilan*. Diakses melalui <https://fwi.or.id/publikasi/roadmap-masyarakat-sipil-untuk-reforma-perkebunan-sawit-indonesia-berkeadilan/>

³³ CNN Indonesia. (29 April 2019). *PT. Palma Satu jadi Tersangka Korporasi Alih Fungsi Hutan Riau*. Diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190429211555-12-390662/pt-palma->

[satu-jadi-tersangka-korporasi-alih-fungsi-hutan-riau](#)

³⁴ Lihat Mahkamah Agung. (2016). Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana oleh Korporasi. Pasal 4 ayat 2 butir a

³⁵ Rimawan Pradiptyo, et al. *Loc.cit*

³⁶ Greenpeace Indonesia. (2020). Ekspansi Perkebunan Sawit, Korupsi Struktural, dan Penghancuran Ruang Hidup di Tanah Papua.

November 2020 justru mengindikasikan keberpihakan yang memangkas pelibatan dan partisipasi masyarakat. Masyarakat sipil memandang Undang-Undang Cipta Kerja sebagai salah satu cara bagi korporasi untuk lolos dari jeratan hukum dan menjadi kesempatan untuk kembali melakukan ekspansi sawit secara pasca berakhirnya Moratorium Sawit melalui Inpres No. 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit beberapa waktu lalu.³⁷

Hadirnya patron politik dan oligarki juga mewarnai persoalan sektor sawit yang seolah mempunyai keistimewaan khusus karena penguasaan dan kepemilikan atas kebun sawit menjadi salah satu basis kekayaan terbesar mereka, sekaligus menjadi alat politik untuk dekat dengan pemerintah.³⁸ Studi Varkey pada tahun 2012 menunjukkan bahwa di balik grup raksasa pemain kelapa sawit di Indonesia mayoritas merupakan perusahaan dan anak-anak perusahaan milik Malaysia dan Singapura. Dalam hal ini, patron politik berperan besar dalam bisnis sebagai individu yang menduduki jabatan komisaris maupun direksi korporasi sawit dapat memanfaatkan

jabatannya untuk melakukan praktik keluar-masuk pintu (*revolving door*) yang rawan terhadap konflik kepentingan.³⁹ Praktik keluar-masuk pintu merupakan situasi di mana seorang pejabat publik yang berencana pensiun memiliki kemungkinan untuk menerbitkan kebijakan yang menguntungkan calon perusahaan yang akan merekrut pejabat publik tersebut ketika telah pensiun dan akan memanfaatkan koneksi dan informasi yang dia miliki untuk menguntungkan perusahaan yang merekrut dirinya. Begitu pula sebaliknya, definisi praktik keluar-masuk pintu juga mengacu pada seseorang dengan latar belakang perusahaan atau asosiasi bisnis pindah ke sektor publik dan cenderung menyusun kebijakan yang bias, sehingga lebih menguntungkan aktor swasta—daripada negara.⁴⁰

Selain isu korupsi, penghindaran pajak juga menjadi persoalan dalam sektor sawit Indonesia. Berdasarkan kajian terbaru, ada potensi penerimaan negara rata-rata hilang sebesar Rp 22,83 triliun per tahunnya akibat dugaan penghindaran, penggelapan, dan manipulasi pajak oleh pengusaha yang tidak melaporkan luasan lahan kebunnya dengan

³⁷ BBC News Indonesia. 2021. Moratorium Kelapa Sawit: UU Cipta Kerja dikhawatirkan 'begal' Capaian Pengelolaan Hutan. 24 September 2021. Diakses melalui <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-58668554>

³⁸ WALHI. 2020. Tinjauan Lingkungan Hidup 2020.

³⁹ Helena Varkkey, "Patronage Politics as a Driver of Economic Regionalisation: The Indonesian Oil Palm Sector and Transboundary Haze," *Asia Pacific Viewpoint* (53, 3, 2012), 314.

⁴⁰ Transparency International. "Regulating the Revolving Door," (2010), diakses melalui https://images.transparencycdn.org/images/2010_WP_RevolvingDoor_EN.pdf

jujur.⁴¹ Selain itu, penghindaran pajak yang dilakukan oleh korporasi sawit juga diduga karena banyak pengusaha yang mengendalikan perusahaannya di negara suaka pajak.⁴² Tidak hanya terkait pungutan pajak yang tidak optimal, salah satu persoalan yang problematik dalam isu ini adalah tingkat izin ekspansi sawit yang berbanding terbalik dengan penerimaan pajak negara. Izin ekspansi sawit terus bertambah, tetapi berdasarkan catatan penerimaan dari sektor sawit cukup rendah karena banyak perusahaan sawit yang tidak memiliki Hak Guna Usaha (HGU) maka tidak dikenakan pajak. Persoalan ini tidak hanya terjadi dalam skala nasional, tetapi juga banyak ditemui di level daerah.⁴³ Beberapa studi menyatakan bahwa pendapatan daerah dari sektor sawit justru sedikit, sehingga daerah lebih banyak mengandalkan pendapatan dari PBB perkebunan.⁴⁴ Rumitnya sistem administrasi pajak dan buruknya integrasi data mengenai luasan area perkebunan sawit disinyalir menjadi faktor penyebab potensi hilangnya penerimaan negara di sektor sawit. Potensi

kehilangan penerimaan negara ini juga bukan menjadi sekadar ancaman karena berdasarkan temuan studi Koalisi Moratorium Sawit, ada ketidakselarasan antara luas perkebunan sawit sebesar 27,4 juta hektar, tutupan sawit tertanam sekitar 19,7 juta hektar, dan jumlah pemilik Hak Guna Usaha yang baru mencapai 28,6% saja. Apabila kebijakan tata kelola sawit tidak segera dibenahi, hal ini akan berdampak pada hilangnya potensi penerimaan dari provinsi produsen sawit.⁴⁵

Sejak 2006, Indonesia telah menjadi produsen komoditas kelapa sawit di dunia dan komoditas kelapa sawit tetap menjadi juara dalam komoditas yang paling menguntungkan; terbukti dengan Indonesia masih menjadi salah satu eksportir komoditas sawit terbesar di dunia, dengan volume ekspor yang bernilai 37,3 juta ton pada tahun 2020.⁴⁶ Secara statistik, produksi sawit Indonesia mempunyai hubungan yang positif dengan pertumbuhan ekonomi nasional dan menjanjikan uang yang cepat, tetapi dampak yang dihasilkan juga tidak dapat dipungkiri mempengaruhi kurva permintaan karena adanya perubahan

⁴¹ Avit Hidayat. 2021. "Banyak Kebun Tak didaftarkan sebagai Kebun." *Majalah Tempo*. (edisi 16 Oktober 2021). Diakses melalui <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/164388/apa-kata-direktorat-jenderal-pajak-soal-pajak-sawit-yang-hilang>

⁴² Yaghoob Jafari, Jamal Othman, Peter Witzke, Sufian Jusoh. 2017. "Risks and Opportunities from Key Importers pushing for Sustainability: The Case of Indonesian Palm Oil." *Agricultural and Food Economics* (5, 13, 2017), 1-16.

⁴³ Sawit Watch. 2017. Rasionalitas Moratorium Sawit

⁴⁴

Lihat Publikasi Sawit Watch: Laporan Menakar Sawit (2015), Rasionalitas Moratorium Sawit (2017)

⁴⁵ Koalisi Moratorium Sawit. 2021 "Urgensi Perpanjangan Moratorium Sawit untuk mempercepat Perbaikan Tata Kelola Sawit Indonesia."

⁴⁶ Fajar Pebriyanto. 2021. "Ekspor Produk Sawit 2020 Capai Rp 321 T, Tumbuh 13,6 Persen", *Bisnis Tempo* (10 Februari 2021). Diakses melalui <https://bisnis.tempo.co/read/1431588/ekspor-produk-sawit-2020-capai-rp-321-t-tumbuh-136-persen/full&view=ok>

kebijakan ekspor dan kebijakan terkait sumber daya alam.⁴⁷ Meskipun demikian, kelapa sawit adalah komoditas yang diindikasikan marak terjadi praktik kebocoran perdagangan (*trade misinvoicing*) melalui *underreporting*, yaitu manipulasi pelaporan nilai ekspor sehingga nilai barang yang diekspor lebih kecil.⁴⁸ Indikasi praktik di atas terlihat dari *gap* data statistik perdagangan minyak sawit (CPO – HS Code 151110) yang dikirim dari Indonesia ke China—salah satu importir terbesar—pada tahun 2019-2020. Pada tahun 2019, nilai ekspor yang dilaporkan Indonesia sebesar US\$ 5.864.540, sedangkan nilai impor yang dilaporkan China—sebesar US\$ 8.279.386. Pada tahun 2020, nilai ekspor yang dilaporkan Indonesia sebesar US\$ 1.961.298, sedangkan nilai impor yang dilaporkan China sebesar US\$2.303.994.⁴⁹ Praktik di atas akan berdampak pada pungutan ekspor yang diterima oleh Pemerintah Indonesia menjadi lebih sedikit. Data tentang volume produksi, transaksi penjualan, hingga keuntungan pengusaha dalam bisnis sektor sawit juga diragukan.⁵⁰

Upaya pemberantasan korupsi, pencegahan penghindaran pajak, dan kebocoran perdagangan di sektor sawit

⁴⁷ Yaghoob Jafari, Jamal Othman, Peter Witzke, Sufian Jusoh. *Loc cit.*

⁴⁸ Global Financial Integrity. 2021. *Trade Misinvoicing*. Diakses melalui <https://gfin integrity.org/issue/trade-misinvoicing/>

⁴⁹ BPS, UN Comtrade, dalam Auriga Nusantara. (16 Agustus 2021). *Transparansi Tata Kelola Sektor Sawit di Indonesia dari Sisi Perekonomian: Seputar Pajak dan Pemain Sektor Sawit*. Disampaikan oleh Auriga Nusantara dalam

Menyadari bahwa kelapa sawit tidak hanya berkontribusi cukup positif terhadap penerimaan negara, namun sering kali menimbulkan dampak ekonomi-politik yang buruk, pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya turut berupaya untuk meminimalisasi dampak negatif dari industri sawit. Dalam beberapa tahun terakhir, ada beberapa peraturan yang diterbitkan untuk meningkatkan tata kelola perkebunan kelapa sawit. Salah satunya adalah Instruksi Presiden (Inpres) No. 8 tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit. Meskipun Inpres tersebut memiliki tujuan positif dalam mengevaluasi perizinan perkebunan kelapa sawit yang sudah diterbitkan, namun evaluasi perizinan hampir tidak dilakukan. Padahal evaluasi perizinan tersebut seharusnya dapat menjadi solusi atas data luas perizinan dan lahan sawit yang berbeda, di mana luas perizinan mencapai lebih dari 14 juta hektare namun tutupan lahannya lebih dari 16,3 juta hektare—sehingga ada potensi PPh dan PBB Perkebunan yang hilang.⁵¹

FGD “Korupsi, Pajak, dan Perdagangan: Sektor Sawit”

⁵⁰ Tempo. 2021. *Mengapa Pajak Sawit Turun Ketika Kebun Meluas*. <https://majalah.tempo.co/read/opini/164374/mengapa-pajak-sawit-turun-ketika-luas-kebun-meluas>

⁵¹ Hardiyanto, Gladi. (7 September 2021). *Urgensi Perpanjangan dan Penguatan Moratorium Perizinan Sawit*. Diakses melalui <http://www.kemitraan.or.id/blog/urgensi->

Kemudian, Pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 6 tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Kelapa Sawit Berkelanjutan (RAN-KSB) tahun 2019 – 2024. Walaupun Inpres di atas telah berupaya untuk menugaskan Kementerian/Lembaga untuk melakukan penguatan data, koordinasi, peningkatan kepatuhan pelaku usaha, dan percepatan sertifikasi *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO), Inpres belum menyebutkan rencana aksi yang secara eksplisit bertujuan untuk mengatasi korupsi dan mengoptimalisasi pungutan pajak dari industri sawit.

Pada tahun 2020, telah terbit Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 44 tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (*Indonesian Sustainable Palm Oil/ISPO*) yang bertujuan untuk melakukan penyempurnaan terhadap standar ISPO lama yang diterbitkan pada tahun 2015. Kemudian terbit Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 38 tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia (*Indonesian Sustainable Palm Oil/ISPO*) yang bertujuan untuk menjabarkan prinsip dan kriteria yang diatur dalam ISPO 2020.

[perpanjangan-dan-penguatan-moratorium-perizinan-sawit#:~:text=Inpres%20moratorium%20sawit%20bertujuan%20untuk,dan%20peningkatan%20produktivitas%20kebun%20sawit.](#)

⁵² Menteri Pertanian. (2020). *Peraturan Menteri Pertanian No. 38 tahun 2020 tentang*

Prinsip dan Kriteria mengenai transparansi adalah salah satu hal yang baru diatur dalam ISPO 2020. Secara spesifik, ada beberapa pasal baru yang menyinggung aspek transparansi perusahaan. Salah satu kriteria ISPO mewajibkan perusahaan untuk mempublikasikan komitmen untuk tidak melakukan tindakan yang dapat diindikasikan suap.⁵² ISPO menggunakan *verifier* berupa keberadaan kode etik perusahaan beserta sosialisasi kode etik perusahaan.⁵³ Meskipun standar ISPO yang terbaru sudah menyinggung isu anti korupsi dan transparansi korporasi, namun indikator verifikasi masih belum memadai dan tidak setara dengan standar yang telah diakui secara luas, misalkan panduan pencegahan korupsi perusahaan yang dimiliki oleh KPK atau Standar Manajemen Anti Suap ISO 37001.

Sehubungan dengan kepatuhan pembayaran pajak, standar ISPO juga memiliki indikator mengenai kepatuhan pembayaran PPH, PPN, dan PBB.⁵⁴ Meskipun demikian, masih sedikit perusahaan dan luasan lahan sawit yang telah tersertifikasi ISPO. Pada Juni 2021, hanya 5,8 juta hektare (35%) dari 16,38 juta hektare lahan sawit yang telah disertifikasi ISPO. Dari 2.056 perusahaan perkebunan

Penyelenggaraan Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia. Pasal 4 ayat 6 butir (e).

⁵³ Ibid. *Lampiran I Permentan 38 tahun 2020*. Kriteria 6.5

⁵⁴ Ibid. *Lampiran I Permentan 38 tahun 2020*. Kriteria 1.2.1, Indikator 5.

kelapa sawit, hanya 746 perusahaan yang mendapatkan ISPO.⁵⁵

Studi TuK Indonesia menemukan bahwa nyatanya walaupun terdapat klaim perusahaan yang menjual semua produknya dengan sertifikasi *Indonesia Sustainable Palm Oil* (ISPO), masih ada produk sawit yang berada dalam level lemah dalam memenuhi standar tersebut.⁵⁶ Padahal, produk sawit bersertifikasi ISPO diperlukan sebagai standar untuk meningkatkan standar sawit Indonesia menuju sawit berkelanjutan. Dalam studi yang sama lebih lanjut dijelaskan bahwa transisi produksi minyak sawit berkelanjutan terhambat oleh kebijakan publik yang belum memadai, sistem insentif, dan penegakan hukum yang adil.

Pada tingkat global, terdapat asosiasi nirlaba Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) yang bertujuan untuk mengembangkan dan mengimplementasikan standar global untuk minyak sawit berkelanjutan.⁵⁷ Kebijakan anti korupsi perusahaan telah menjadi salah satu kriteria yang ditetapkan oleh standar RSPO. Standar tersebut mewajibkan perusahaan untuk memiliki kebijakan anti korupsi yang

bertujuan untuk mencegah suap, uang pelicin (*facilitation payment*), gratifikasi, panduan dan pengungkapan pemberian donasi politik dan pemberian donasi sosial, dan uji kelayakan (*due diligence*) terhadap perantara (*intermediary*) atau *supplier*.⁵⁸ Namun, standar tersebut belum mengatur kewajiban penerapan aturan mengenai *revolving door*.

Meskipun standar RSPO sudah menetapkan kriteria anti korupsi, hak asasi manusia, dan konservasi lingkungan, namun belum ada kriteria yang mengatur tentang kepatuhan pembayaran pajak. Rendahnya penerimaan negara akibat ketidakpatuhan pembayaran pajak korporasi perkebunan sawit disebabkan oleh korporasi yang melakukan penghindaran pajak (*tax avoidance*) melalui berbagai motif, misalkan (1) struktur kepemilikan asing, (2) *thin capitalization* dan (3) *transfer pricing*.⁵⁹ Kriteria kepatuhan pajak dinilai cukup penting karena banyak perusahaan di Indonesia masih mengelola kekayaan dan asetnya di negara-

⁵⁵ Katadata. (22 September 2021). 760 Perkebunan Sawit telah Bersertifikat ISPO, baru 35% dari target. Diakses melalui <https://katadata.co.id/maesaroh/berita/614af62638b35/760-perkebunan-sawit-telah-bersertifikat-ispo-baru-35-dari-target>

⁵⁶ TuK Indonesia. 2018. *Malapetaka Korindo, Perampasan Tanah dan Bank*.

⁵⁷ RSPO. (2012). *Factsheet RSPO*. Diakses melalui https://www.rspo.org/files/resource_centre/keydoc/8%20id_RSPO%20Fact%20sheet.pdf

⁵⁸ RSPO. (2018). *Principles and Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil*. Annex 2: Guidance. Halaman 86

⁵⁹ Prastowo, (2014), dalam Falconer., Angela. Mafira., Tiza. Sutiyono., Guntur. (2015). *Improving Land Productivity through Fiscal Policy: Early Insights on Taxation in the Palm Oil Supply Chain*. Climate Policy Initiative. Diakses melalui <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2015/12/Full-Report-English-Early-Insights-on-Taxation-in-the-Palm-Oil-Supply-Chain.pdf>

negara suka pajak untuk menghindari pemungutan pajak yang tinggi.⁶⁰

Kesimpulan

Tata kelola komoditas kelapa sawit masih perlu banyak pembenahan mengingat celah tindak pidana korupsi dan persoalan terkait perpajakan dan perdagangan belum diatur oleh kebijakan yang mumpuni. Walaupun komoditas kelapa sawit masih menjadi salah satu kontributor penerimaan negara terbesar bahkan dalam pandemi ini, persoalan tata kelola sawit yang buruk masih menjadi tugas berat bagi seluruh pemangku kepentingan yang berperan dalam rantai pasokan sektor sawit di Indonesia. Walaupun sudah ada standar global dan nasional terkait komoditas kelapa sawit, pedoman, dan prinsip keberlanjutan yang ingin diterapkan terkait kelapa sawit, masih banyak persoalan yang perlu disikapi terkait sektor sawit. Beberapa studi menjelaskan bahwa jumlah kasus korupsi umumnya di dalam hal perizinan yang melibatkan pemerintah dan sektor swasta, pendapatan daerah dari sektor sawit tidak sebanding dengan luasan lahan dan jumlah izin, serta dampak lingkungan seperti karhutla dan deforestasi.

Peluang korupsi dalam perihal perizinan masih sangat rawan – baik berupa *regulatory state capture* maupun terbentuknya koneksi politik sebagai patron-klien dalam perihal perizinan. Selain itu, kerugian negara juga dapat terjadi akibat tidak terpungutnya pajak dan kebocoran perdagangan komoditas sawit. Basis data pajak yang belum lengkap dan terintegrasi antar Kementerian/Lembaga dan kepatuhan pajak pengusaha menjadi salah satu persoalan yang menyebabkan hilangnya potensi penerimaan negara; terlebih, saat ini sektor sawit di Indonesia didominasi oleh korporasi besar dibandingkan dengan petani kecil.⁶¹ Walaupun KPK telah berupaya mengambil beberapa langkah untuk mencegah dan memberantas korupsi dan membantu Kementerian Keuangan dalam memastikan penerimaan negara tidak hilang, namun upaya-upaya tersebut masih terkendala karena data yang belum terintegrasi. Keterbukaan informasi perusahaan di sektor sawit bagi publik juga masih minim, termasuk informasi terkait pelanggaran hukum dan dugaan korupsi seringkali ditutup-tutupi.⁶²

⁶⁰ TuK Indonesia. (2018). *Kuasa Taipan Kelapa Sawit di Indonesia*. Diakses melalui <https://www.tuk.or.id/wp-content/uploads/2019/11/kuasa-taipan-kelapa-sawit-di-indonesia-bhs-Indonesia.pdf>

⁶¹ Auriga Nusantara. 2020. *Kepemilikan dan Dominasi Korporasi pada Rantai Pasok Minyak Kelapa Sawit di Indonesia*. Diakses melalui

<https://auriga.or.id/resources/reports/66/kepemilikan-dan-dominasi-korporasi-pada-rantai-pasok-minyak-kelapa-sawit-di-indonesia?lang=id>

⁶² Sawit Watch. 2015. *Menakar Sawit*. Halaman 61. Diakses melalui <https://sawitwatch.or.id/2015/12/12/buku-menakar-sawit/>

