

Indonesia dan Minyak Goreng

Ironi Negara Produsen Sawit Terbesar



Belum genap satu semester dimulainya tahun 2022, masyarakat Indonesia seakan dihantam berbagai persoalan perekonomian. Polemik meroketnya harga minyak goreng yang disebabkan oleh kelangkaan tidak hanya menjadi fokus nasional, tetapi juga internasional mengingat Indonesia merupakan salah satu negara produsen kelapa sawit terbesar di dunia. Peran pemerintah dalam penanganan persoalan ini juga tidak dapat dikatakan baik meskipun telah menerbitkan kebijakan untuk mengatur rantai pasok minyak goreng curah subsidi berbasis industri yang ditetapkan per 1 Februari 2022 melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 6 Tahun 2022 Tentang Harga Ecer Tertinggi Minyak Goreng^{1,2}. Bertujuan untuk menekan harga minyak goreng yang semakin mahal sejak tahun 2021 lalu dengan persentase kenaikan 46,2%

dalam periode Januari 2021 hingga Januari 2022³, pemerintah kemudian menetapkan Harga Eceran Tertinggi (HET) minyak goreng kemasan dengan harga 14 ribu rupiah per liter dan minyak goreng curah dengan harga 11 ribu rupiah melalui kebijakan tersebut. Sayangnya, kebijakan tersebut justru menyebabkan kelangkaan stok minyak goreng di pasar. Kebijakan tersebut kemudian dicabut per tanggal 16 Maret 2022 dan digantikan oleh Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 11 Tahun 2022 Tentang Penetapan Harga Minyak Goreng Curah. Pasca dicabutnya aturan HET minyak goreng kemasan, stok minyak goreng kemasan kembali banyak tersedia di pasar dengan harga yang melambung tinggi⁴.

Di sisi lain, kontribusi ekonomi komoditas kelapa sawit di tengah kondisi pandemi Covid-19 dapat dikatakan mengalami pertumbuhan

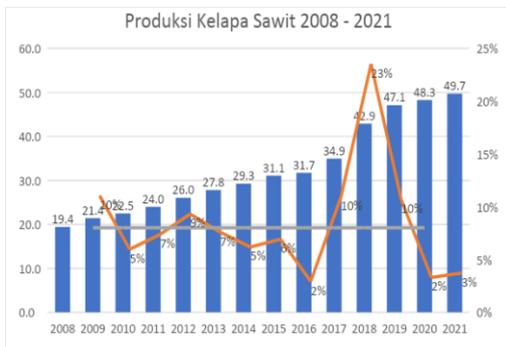
¹ CNN Indonesia. 2022. "Pemerintah Rombak Kebijakan Minyak Goreng Sawit Curah", diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220323072820-92-774957/pemerintah-rombak-kebijakan-minyak-goreng-sawit-curah>

² Addi M Idhom. 2022. "Info Minyak Goreng Terbaru: Aturan HET Dicabut & Data Harga Terkini", diakses melalui <https://tirto.id/info-minyak-goreng-terbaru-aturan-het-dicabut-data-harga-terkini-gp1N>

³ Nisrina Nafisah, Felippa Amanta. (2022). Oil Palm Productivity Remains Limited as Price of Cooking Oil Soars in Indonesia. Policy Brief Center for Indonesia Policy Studies (12).

⁴ Kompas. 2022. "Heran Minyak Goreng Mendadak Melimpah, Mendag: Saya Juga Bingung", diakses melalui <https://money.kompas.com/read/2022/03/20/204600126/heran-minyak-goreng-mendadak-melimpah-mendag-saya-juga-bingung?page=all>

paling pesat jika dibandingkan dengan tanaman perkebunan lainnya. Produksi kelapa sawit Indonesia pada kurun waktu 13 tahun terakhir mengalami pertumbuhan yang signifikan dari 19,4 juta ton pada tahun 2008 menjadi dengan estimasi 49,7 juta ton pada tahun 2021⁵. Besarnya angka produksi minyak sawit Indonesia membuat negara ini menjadi produsen minyak sawit terbesar di dunia. Lalu, mengapa Indonesia sebagai negara penghasil kelapa sawit yang merupakan bahan baku minyak goreng terbesar di dunia justru mengalami kelangkaan dan kenaikan harga minyak goreng yang signifikan?



Grafik 1: Produksi Kelapa Sawit Indonesia Keseluruhan 2008-2021, Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian

1) Permintaan *Crude Palm Oil* (CPO) yang meningkat dan Kebijakan yang Tidak Efektif

Crude Palm Oil (CPO) merupakan bahan baku minyak goreng yang mengalami permintaan yang melonjak sejak tahun 2021 baik ditinjau dari permintaan pasar lokal maupun internasional. Sayangnya, permintaan CPO di pasar tidak diikuti dengan produksi CPO yang tidak dapat memenuhi seluruh permintaan—produksi CPO mengalami penurunan sebanyak 0,31% dari 47,03 juta ton pada tahun 2020 menjadi 46,88 juta ton pada tahun 2021.⁶ Hal ini yang kemudian menyebabkan lonjakan harga CPO dan kelangkaan CPO sebagai bahan baku konsumsi maupun sebagai komoditas energi. Terlebih, harga komoditas energi selain CPO, seperti gas dan batubara juga turut

⁵ CNN Indonesia. 2022. "Media Asing Soroti Stok Minyak Goreng RI, Negara Produsen CPO Terbesar", diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220404081255-92-779773/media-asing-soroti-stok-minyak-goreng-ri-negara-produsen-cpo-terbesar>

⁶ Vika Azkiya Dhini. 2022. Gapki: Produksi CPO Turun 0,31% pada 2021, Ini Faktanya. Diakses melalui

[https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/03/gapki-produksi-cpo-turun-031-pada-2021-ini-faktornya#:~:text=Produksi%20Minyak%20Sawit%20Mentah%2FCPO%20\(2017%2D2021\)&text=Gabungan%20Pengusaha%20Kelapa%20Sawit%20Indonesia%20\(Gapki\)%20mencatat%20produksi%20minyak%20sawit,sebesar%2047%2C03%20juta%20ton](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/03/gapki-produksi-cpo-turun-031-pada-2021-ini-faktornya#:~:text=Produksi%20Minyak%20Sawit%20Mentah%2FCPO%20(2017%2D2021)&text=Gabungan%20Pengusaha%20Kelapa%20Sawit%20Indonesia%20(Gapki)%20mencatat%20produksi%20minyak%20sawit,sebesar%2047%2C03%20juta%20ton)

mengalami lonjakan harga.⁷ Namun, di tengah kenaikan harga berbagai komoditas bahan baku ini pemerintah tidak memberikan solusi yang solutif dengan kebijakan yang efektif. Kebijakan subsidi dan menetapkan HET minyak goreng di bawah harga produksi menyebabkan kekacauan di tengah masyarakat dan pihak swasta sebagai pemasok— terjadi *panic buying*, stok minyak goreng yang langka di ritel maupun pasar tradisional, di mana jika mengacu pada harga dan keuntungan, tentu akan lebih menguntungkan ekspor dibanding menjual di pasar lokal terlepas dari larangan yang telah dikeluarkan pemerintah.⁸ Lebih lanjut, keputusan pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan Domestic Market Obligation (DMO) sebesar 30% (meningkat 10% dari semula DMO sebesar 20%)⁹ dan Domestic Price Obligation (DPO) untuk memastikan distribusi merata di

⁷ Rusli Abdulah, et al. 2022. Menakar Efektivitas Kebijakan Subsidi VS DMO-DPO Minyak Goreng. Policy Brief INDEF (2).

⁸ CNN Indonesia. 2022. "Pemerintah Rombak Kebijakan Minyak Goreng Sawit Curah", diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220323072820-92-774957/pemerintah-rombak-kebijakan-minyak-goreng-sawit-curah>

⁹ Kontan. 2022. "Kemendag Menaikkan DMO Minyak Goreng menjadi 30%", diakses melalui <https://nasional.kontan.co.id/news/kemendag-menaikkan-dmo-minyak-goreng-menjadi-30>

masyarakat juga dinilai tidak akan memperbaiki keadaan secara tepat. Kebijakan yang bersifat sementara tersebut justru dapat memperburuk situasi seperti merugikan eksportir sebagai pemasok dan petani mengingat harga CPO dan biaya produksi tetap tinggi.¹⁰ Sikap pemerintah dalam menangani persoalan ini terkesan belum matang mengingat kebijakan dapat berubah-ubah dalam waktu singkat menandakan pemerintah belum siap dalam membenahi rantai pasok hulu ke hilir sektor sawit.



Grafik 2: Produksi CPO 2017-2021 (per Januari 2022) Sumber: GAPKI¹¹

¹⁰ Nisrina Nafisah dan Felippa Amanta, Op cit.

¹¹ Databoks. 2022. "Gapki: Produksi CPO Turun 0,31% pada 2021, ini Faktornya", diakses melalui [https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/03/gapki-produksi-cpo-turun-031-pada-2021-ini-faktornya#:~:text=Produksi%20Minyak%20Sawit%20Mentah%2FCPO%20\(2017%2D2021\)&text=Gabungan%20Pengusaha%20Kelapa%20Sawit%20Indonesia%20\(Gapki\)%20mencatat%20produksi%20minyak%20sawit,sebesar%2047%2C03%20juta%20ton](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/03/gapki-produksi-cpo-turun-031-pada-2021-ini-faktornya#:~:text=Produksi%20Minyak%20Sawit%20Mentah%2FCPO%20(2017%2D2021)&text=Gabungan%20Pengusaha%20Kelapa%20Sawit%20Indonesia%20(Gapki)%20mencatat%20produksi%20minyak%20sawit,sebesar%2047%2C03%20juta%20ton)

2) Pengawasan terhadap Aturan yang disertai Berbagai Celah Penggelapan

Berbagai kabar terkait melangitnya harga minyak goreng pasca ditetapkannya HET minyak goreng oleh pemerintah mengacu pada beberapa kesimpulan, salah satu yang sederhana adalah adanya pihak penimbun minyak goreng. Terlepas dari pihak penimbun, kebijakan pemerintah yang kurang efektif terkait harga maupun DMO-DPO yang kini telah dicabut, kebijakan ini memiliki celah terjadinya pasar gelap terkait ekspor minyak sawit.¹² Kebijakan yang tidak menguntungkan pihak produsen tentu akan membuat produsen mencari celah untuk mendapatkan keuntungan lebih. Selain itu, lemahnya pengawasan justru akan menguntungkan pihak swasta yang nakal; mengingat persentase perkebunan sawit swasta mendominasi sebesar 54%, diikuti perkebunan rakyat 41%, dan perkebunan negara 5%.¹³ Dengan

besarnya persentase kepemilikan kebun sawit yang dimiliki oleh pihak swasta semestinya persentase DMO dan DPO dapat terpenuhi walaupun temponya perlahan dan dengan pengecualian seluruh perusahaan taat pada angka DMO.¹⁴

Celah penggelapan semakin besar jika mempertimbangkan bahwa beberapa kelompok korporasi besar bermain di sektor hulu perkebunan kelapa sawit dan juga di sektor hilir produksi minyak goreng. Tiga perusahaan korporasi, Wilmar, Sinar Mas, dan Musim Mas menguasai lebih dari setengah kapasitas kilang dan mendominasi ekspor kelapa sawit dari Indonesia¹⁵. Korporasi-korporasi yang mendominasi ini nampaknya perlu diawasi lebih ketat. Terbukti, komisaris PT Wilmar Nabati Indonesia dan General Affairs PT Musim Mas tersandung kasus korupsi perizinan ekspor CPO yang juga menjerat Dirjen Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan, Indrasari Wisnu

¹² Rusli Abdulah, et al. Op cit.

¹³ Databoks. 2019. "54% Area Kelapa Sawit dikuasai Swasta", diakses melalui <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/08/08/54-area-kelapa-sawit-dikuasai-swasta>

¹⁴ Andi Arief. 2022. "DMO dan DPO kini telah dihapus dan digantikan dengan tarif ekspor minyak", diakses melalui <https://katadata.co.id/yuliawati/berita/6232f0613>

[2c57/pemerintah-hapus-dmo-cpo-dan-het-minyak-goreng-tarif-ekspor-naik-80](https://pemerintah-hapus-dmo-cpo-dan-het-minyak-goreng-tarif-ekspor-naik-80)

¹⁵ Romain Pirard, et al. (2020).

Kepemilikan dan dominasi korporasi pada rantai pasok minyak kelapa sawit di Indonesia. Trase. Diakses melalui

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

Wardana. Detail kasus ini belum dibuka oleh pihak Kejaksaan Agung selaku pihak yang menangani langsung kasus ini; namun, Presiden dan Kejaksaan Agung mengaitkan kasus korupsi ini dengan meroketnya harga minyak goreng dan kelangkaan di pasar beberapa waktu lalu.^{16,17} Disamping itu, aparat penegak hukum perlu mempertimbangkan untuk tidak hanya menjerat komisaris dan manajer dari perusahaan tersebut, namun juga menjerat korporasinya, terutama karena individu-individu tersebut sekiranya melakukan tindakan permufakatan jahat tersebut karena kepentingan korporasi. Terlebih, sektor perkebunan sawit adalah sektor yang lekat dengan praktik korupsi dan pernah ada tersangka korupsi atas nama korporasi, yaitu PT Palma Satu dalam kasus alih fungsi lahan di Provinsi Riau di tahun 2014.¹⁸

Kelangkaan minyak goreng di pasar juga diperburuk dengan lemahnya

pengawasan yang bahkan diakui sendiri oleh Menteri Perdagangan, Muhamad Lutfi, yang menduga ada pihak yang menjadi mafia minyak goreng dan mengaku tidak berdaya untuk memberantas aksi tersebut.¹⁹ Ironisnya, ternyata anak buahnya sendiri yang menjadi mafia minyak goreng. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan, negara yang memiliki kekuasaan dan wewenang untuk membuat aturan juga seharusnya hadir untuk memberantas dan menyelesaikan persoalan tersebut; sebaliknya, kini negara justru terkesan tidak berdaya melawan kartel maupun oligark yang seakan mempunyai kuasa atas rantai pasok minyak goreng. Terlebih, pihak yang memiliki wewenang justru menjadi pihak yang membuka pintu permufakatan jahat yang menguntungkan segelintir kelompok pengusaha dibandingkan mementingkan kebutuhan masyarakat.

¹⁶ Imam Hamdi. 2022. "Pasal Berlampis untuk Tersangka Korupsi Minyak Sawit", *Koran Tempo* (edisi 21 April 2022), diakses melalui <https://koran.tempo.co/read/berita-utama/473297/presiden-minta-kejaksaan-agung-tuntaskan-kasus-ekspor-cpo>

¹⁷ Indri Maulidar. 2022. "Setelah Tiga Petinggi Tiga Korporasi Jadi Tersangka", *Koran Tempo* (edisi 21 April 2022), diakses melalui <https://koran.tempo.co/read/berita-utama/473308/kejaksaan-agung-menelisik-lebih-jauh-perusahaan-pemilik-izin-ekspor-cpo>

¹⁸ Eyes on the Forest. (30 Juli 2020). *Duta Palma dalam Pusaran Kejahatan Hutan, Konflik Sawit*. Diakses melalui <https://www.eyesontheforest.or.id/news/duta-palma-dalam-pusaran-kejahatan-hutan-konflik-sawit>

¹⁹ Kahfi. 2022. "Minyak Goreng Langka, Mendag Lutfi Minta Maaf", *Bisnis.com*, diakses melalui <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220318/12/1512272/minyak-goreng-langka-mendag-lutfi-minta-maaf>

Walaupun mekanisme transparansi perusahaan produsen minyak goreng telah berupaya diatur dalam Permenperin Nomor 8 Tahun 2022 Tentang Penyediaan Minyak Goreng Curah untuk Kebutuhan Masyarakat, Usaha Mikro, dan Usaha Kecil, nyatanya praktek dan pengawasannya masih perlu ditingkatkan kembali mengingat tidak sedikit pihak-pihak yang ingin memanfaatkan situasi ini untuk mencari keuntungan lebih. Pada Pasal 5 Permenperin Nomor 8 Tahun 2022, pelaku usaha penyedia Minyak Goreng Curah harus melakukan pendaftaran secara daring melalui sistem informasi SIINAS dengan kelengkapan data perusahaan serta rencana penggunaan dan distribusi bahan baku CPO yang kemudian akan diverifikasi oleh Direktur Jenderal dibantu surveyor dan tim pengawas. Sanksi yang tercantum dalam aturan ini berupa sanksi administratif. Aturan ini kemudian diubah dengan Permenperin Nomor 10 Tahun 2022 yang mengatur Dana Pembiayaan Minyak Goreng Curah untuk pelaku usaha.



Grafik 3: Dominasi kelompok minyak kelapa sawit di tahap produksi, pengolahan, pengilangan, dan ekspor dalam rantai pasok kelapa sawit. Sumber: *trase.earth* Januari 2020

20

Kesimpulan dan Rekomendasi

Meroketnya harga minyak goreng yang disertai kelangkaan tengah menjadi masalah serius yang harus dihadapi masyarakat di tengah menghadapi pandemi Covid-19. Negara produsen minyak sawit terbesar di dunia juga tidak berdaya menghadapi kelangkaan di negaranya sendiri. Kebijakan serta tata kelola industri sawit dari hulu ke hilir yang seakan belum matang dan infrastruktur yang belum siap menjadi titik awal persoalan dalam menghadapi lonjakan harga minyak sawit mentah. Kebijakan yang inkonsisten dan hanya menguntungkan produsen kemudian berakibat pada munculnya oknum penimbun yang mencoba mencari untung lebih dari kelangkaan minyak goreng. Ketidakberdayaan negara

²⁰ Romain Pirard, et al. 2020. "Info Brief: Kepemilikan dan Dominasi Korporasi pada Rantai

Pasok Minyak Kelapa Sawit di Indonesia", *Trase.earth*, diakses melalui *trase.earth*

dalam mengendalikan persoalan ini bukan merupakan alasan mengingat negara yang mempunyai andil dan wewenang dalam menyelesaikan polemik ini, bukan kartel maupun oligark yang hanya menguntungkan segelintir pihak.

Negara melalui pemerintah perlu mengkaji ulang aturan yang telah ditetapkan berdasarkan evaluasi aturan-aturan pendahulunya, bukan hanya berdasarkan dampak kepada beberapa pihak saja.²¹ Selain itu, pengawasan bukan hanya semata pengawasan yang bersifat administratif melalui pemanfaatan teknologi, tetapi juga diperlukan pengawasan ketat beserta sanksi baik yang sifatnya administratif maupun pengawasan langsung agar distribusi berjalan merata dan adil. Terpenting, aturan untuk memperkuat integritas korporasi sawit dan transparansi antar pemangku kepentingan menjadi komponen penting dalam tata kelola sektor sawit untuk mencegah tindak pidana korupsi. Persoalan terkait kelangkaan dan meroketnya harga minyak goreng tidak hanya berputar

pada persoalan tata kelola pada hilirnya, tetapi juga pada tata kelola hulu.

²¹ Despian Nurhidayat. 2022. "Pengamat: Batalkan Aturan DMO 30% karena Tidak Menyelesaikan Masalah", *Media Indonesia*,

diakses melalui <https://mediaindonesia.com/ekonomi/477724/pengamat-batalkan-aturan-dmo-30-karena-tidak-menyelesaikan-masalah>

