

Analisis Kritis Kebijakan Hilirisasi Kelapa Sawit Indonesia

Novyandra Ilham Bahtera^{1, 2, *} , Manuntun Parulian Hutagaol³ ,
dan Harianto⁴ 

¹Dosen Program Studi Agribisnis, Fakultas Pertanian Perikanan dan Kelautan, Universitas Bangka Belitung, Bangka, Indonesia

²Mahasiswa Doktoral Program Studi Ilmu Ekonomi Pertanian, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, IPB University, Bogor, Indonesia

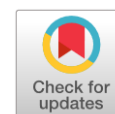
³Agricultural Economics Science Department, IPB University, Bogor, Indonesia

⁴Agribusiness Science Department, IPB University, Bogor, Indonesia

*Corresponding Email: novyandra@ubb.ac.id

Received: 14th December 2024; Last Revised: 22nd January 2026; Accepted: 23rd January 2026

Available Online: 23rd January 2026; Published Regularly: September 2025




Abstract

*Indonesia's palm oil industry is a key pillar of the national economy, contributing significantly to exports and downstream industrial development. To encourage downstreaming, increase product added value, and reduce dependence on raw material exports, the government implemented a Crude Palm Oil (CPO) export levy policy. This study analyzes the impact of this policy on exports, domestic processing capacity, and the competitiveness of palm oil products using a literature review and qualitative descriptive analysis. The results show that the export levy policy has succeeded in increasing the proportion of high-value-added processed exports, such as biodiesel and oleochemicals, while also boosting domestic industrial capacity, job creation, and foreign exchange earnings. However, a negative outcome has been the decline in export market share for raw CPO, reflecting that the transition to processed products remains suboptimal. Additionally, challenges such as non-tariff barriers, international price fluctuations, and global competition continue to affect policy implementation. In conclusion, to enhance the effectiveness of downstreaming policies, it is necessary to strengthen investment in processing technology, diversify export markets, and implement sustainability practices. These strategic steps are expected to improve global competitiveness, support the long-term sustainability of the Indonesian palm oil industry, and deliver more optimal economic benefits over time. **This study contributes to the literature** by providing a comprehensive upstream–downstream assessment of Indonesia's CPO export levy policy, highlighting its role in promoting downstreaming and value-added exports while revealing persistent structural and competitiveness challenges.*

Keywords: CPO Export Levy, Industry Sustainability, Palm Oil Downstreaming, and Product Competitiveness

JEL Classification: Q17, L52, and O14

 <https://doi.org/10.14710/djoe.48521>



[This is an open-access article under the CC BY-SA 4.0 license](#)

Copyright © 2025 by Authors, Published by Faculty of Economics and Business, Universitas Diponegoro

Pendahuluan

Industri kelapa sawit memegang peranan penting dalam perekonomian Indonesia, baik sebagai sumber pendapatan negara, penyedia lapangan kerja, maupun pendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Sebagai produsen kelapa sawit terbesar di dunia, Indonesia menyumbang lebih dari 62% produksi minyak sawit global. Pada tahun 2023, dengan luas lahan 16,83 juta ha, Indonesia memproduksi sekitar 47,08 juta ton *Crude Palm Oil* (CPO), 9,41 juta *palm kernel* dan mengekspor sekitar 27,54 juta ton. Ekspor ini menyumbang devisa yang signifikan, mencapai USD 24,01 miliar pada tahun yang sama (BPS, 2024). Dalam hal ini, Indonesia memegang peranan penting dalam pasar dunia, terutama dalam memenuhi kebutuhan minyak nabati. Kelapa sawit menyumbang berbagai jenis produk ekspor seperti *Crude Palm Oil*, dan *Crude Oil of Palm Kernel*. Dalam satu dekade terakhir, ekspor kelapa sawit Indonesia terus meningkat, memperkuat posisi negara sebagai pemimpin global dalam industri ini (Aini et al., 2024). Namun, meskipun Indonesia memiliki potensi besar sebagai produsen CPO, negara ini juga menghadapi berbagai tantangan besar terkait pengelolaan kelapa sawit, terutama masalah keberlanjutan, kesejahteraan petani, dan ketergantungan pada ekspor bahan mentah (Setiajiati et al., 2024). Kebijakan hilirisasi kelapa sawit yang digalakkan pemerintah Indonesia bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah dalam negeri dan mengurangi ketergantungan pada ekspor bahan mentah, seperti CPO. Salah satu kebijakan utama yang diterapkan adalah pungutan ekspor, yang ditujukan untuk mengalihkan sebagian besar ekspor dari CPO mentah ke produk olahan yang bernilai tambah lebih tinggi, seperti minyak goreng dan biodiesel.

Peningkatan hilirisasi kelapa sawit di Indonesia menjadi langkah strategis untuk mengoptimalkan potensi industri ini untuk meningkatkan nilai tambah. Industri ini tidak hanya bergantung pada ekspor bahan mentah seperti CPO, tetapi juga pada produk turunan yang bernilai tambah lebih tinggi. Pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit mengatur tentang mekanisme penghimpunan, pengelolaan, dan penggunaan dana yang diperoleh dari sektor perkebunan kelapa sawit untuk mendukung pembangunan industri kelapa sawit yang berkelanjutan dan memiliki nilai tambah. Dana ini dikelola oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) dan bertujuan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, riset, serta program-program keberlanjutan di sektor kelapa sawit. Dengan kebijakan yang mendorong pengolahan dalam negeri, Indonesia dapat memperluas industri pengolahan kelapa sawit, menciptakan lebih banyak lapangan kerja, serta meningkatkan daya saing produk olahan kelapa sawit di pasar global. Dana Perkebunan Kelapa Sawit dihimpun dari pungutan ekspor atas produk kelapa sawit dan produk turunannya, seperti *Crude Palm Oil* (CPO), biodiesel, dan lainnya. Kebijakan pungutan ekspor yang dikenakan pada CPO diharapkan dapat mendorong alih bentuk ekspor, dari yang semula berupa bahan mentah menjadi produk akhir seperti biodiesel dan minyak goreng, yang lebih menguntungkan dan lebih

berkelanjutan. Dengan demikian, hilirisasi tidak hanya memberikan dampak positif terhadap perekonomian nasional melalui peningkatan devisa, tetapi juga memastikan keberlanjutan industri kelapa sawit dengan meningkatkan tanggung jawab sosial dan lingkungan.

Potensi kehilangan nilai tambah yang dihadapi Indonesia jika tidak mengembangkan industri hilir kelapa sawit sangat signifikan, terutama dari sisi harga. Produk mentah seperti *Crude Palm Oil* (CPO) cenderung memiliki nilai jual yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan produk turunannya seperti biodiesel, oleokimia, atau minyak goreng yang telah diolah. Kurangnya pengembangan hilir berarti Indonesia tetap sangat bergantung pada ekspor CPO mentah, yang tunduk pada fluktuasi harga internasional dan hambatan perdagangan, seperti peraturan deforestasi Uni Eropa yang selanjutnya dapat berdampak pada pengembalian ekonomi (Damanhuri, 2023). Ketergantungan pada ekspor bahan mentah membuat Indonesia kehilangan peluang untuk mendapatkan pendapatan yang lebih besar dari pasar global, terutama karena produk olahan bernilai tambah memiliki daya saing yang lebih tinggi dan harga jual yang lebih stabil (Setiajiati et al., 2024). Selain itu, pengolahan di dalam negeri juga dapat meningkatkan devisa, menciptakan lapangan kerja, dan memperkuat daya saing industri nasional di pasar internasional. Dengan memprioritaskan hilirisasi, Indonesia dapat mengoptimalkan potensi ekonominya dari sektor kelapa sawit sekaligus mengurangi ketergantungan pada fluktuasi harga bahan mentah di pasar global.

Dalam rangka mendorong pertumbuhan industri hilir kelapa sawit, pemerintah Indonesia telah menerapkan berbagai kebijakan baik yang bersifat tarif maupun nontarif. Salah satu kebijakan tarif yang signifikan adalah Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang mengatur pungutan ekspor produk kelapa sawit adalah PMK Nomor 62 Tahun 2024, yang bertujuan untuk mengurangi ekspor bahan mentah dan mendorong pengolahan kelapa sawit di dalam negeri. Kebijakan pro hilirisasi ini menyebabkan perubahan signifikan dalam struktur ekspor minyak sawit Indonesia dimana pada 2021 lebih dari 75% ekspor minyak sawit Indonesia merupakan produk turunan (Judijanto, 2025). Walau demikian, dari sisi kegiatan hilir, ini hanya menyumbang kurang dari 10% dari total nilai tambah. Lebih lanjut, pajak ekspor yang merupakan bagian dari kebijakan tarif dapat mengurangi volume ekspor sehingga dapat meningkatkan harga ekspor CPO dari Indonesia (Nugroho dan Lubis, 2020). Ini berimplikasi mengenai pentingnya pengenaan pajak ekspor CPO dalam rangka memenuhi ketersediaan CPO untuk kebutuhan domestik. Penerapan pajak ekspor ini juga dapat mendorong produsen untuk menguatkan produk yang bernilai lebih tinggi sehingga ini dapat meningkatkan minyak sawit Indonesia di pasar internasional (Lukman et al., 2025).

Sebelum diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 62 Tahun 2024, pengaturan pungutan ekspor untuk produk minyak sawit dilakukan melalui PMK Nomor 103/PMK.05/2022. Peraturan tersebut menetapkan bahwa tarif pungutan ekspor diterapkan dengan pendekatan progresif, yang disesuaikan berdasarkan fluktuasi harga minyak sawit mentah (CPO) di pasar global. Tarif pungutan berada dalam kisaran US\$85 hingga US\$240 per ton, yang disesuaikan dengan rentang harga CPO internasional yang berkisar antara US\$800 hingga US\$1.430 per ton. Dengan diberlakukannya PMK Nomor 62 Tahun 2024 pada 21 September 2024, terdapat perubahan signifikan dalam sistem pungutan ekspor. Pungutan yang sebelumnya

bersifat progresif telah diubah menjadi tarif tetap yang ditentukan berdasarkan persentase dari Harga Referensi CPO yang ditetapkan oleh Kementerian Perdagangan.

Perubahan sistem pungutan ekspor ini dilakukan sebagai dampak atas pengenaan pajak ekspor progresif yang memengaruhi daya saing produk kelapa sawit Indonesia. Pengenaan pajak ekspor progresif menurunkan pangsa ekspor CPO sebesar 21% yang menyebabkan daya saingnya berubah status yang awalnya “*rising star*” menjadi “*lost opportunity*” (Immanuel *et al.*, 2019). Pajak ekspor progresif maupun non-progresif, hal yang ditekankan pada kebijakan pajak ekspor adalah bertujuan untuk menstabilkan harga CPO domestik pada situasi fluktuasi harga di pasar internasional. Namun, dampak keseluruhan terhadap stabilitas harga minimal, menunjukkan bahwa meskipun kebijakan meningkatkan pendapatan pemerintah, kebijakan tersebut tidak secara signifikan melindungi produsen dalam negeri dari volatilitas pasar global (Manurung *et al.*, 2019).

Pengenaan pungutan ekspor pada komoditas kelapa sawit memberikan dampak signifikan terhadap kinerja ekspor, daya saing, dan dinamika perdagangan negara-negara penghasil minyak sawit. Di Indonesia, pengenalan pajak ekspor progresif mengakibatkan penurunan pangsa ekspor CPO sebesar 21%, sementara pangsa ekspor *refined palm oil* (RPO) meningkat, menunjukkan pergeseran fokus ke produk olahan yang lebih bernilai tambah (Immanuel *et al.*, 2019). Keunggulan komparatif Indonesia di pasar India juga terpengaruh oleh tarif diferensial, dengan penurunan impor dari Indonesia pasca 2011 (Lakshmi *et al.*, 2022). Perjanjian perdagangan seperti Indonesia-Pakistan Preferential Trade Agreement (IPPTA) mengurangi dampak pungutan ekspor dengan menurunkan tarif, meskipun hambatan non-tarif tetap menjadi tantangan (Husna, 2024). Selain itu, peraturan pemerintah Indonesia telah terbukti meningkatkan ekspor minyak sawit, dengan faktor harga internasional dan depresiasi mata uang menyumbang sebagian besar peningkatan tersebut (Rafki *et al.*, 2023). Namun, pengaruh pajak ekspor terhadap stabilisasi harga domestik terbatas, menunjukkan dampak yang minimal pada integrasi pasar (Manurung *et al.*, 2019). Analisis indeks pembatasan perdagangan menunjukkan bahwa hambatan perdagangan, seperti pungutan ekspor, berdampak positif bagi Indonesia (Hamidi *et al.*, 2024). Meskipun pungutan ekspor dapat meningkatkan daya saing produk olahan, ini juga menimbulkan tantangan, seperti penurunan pangsa pasar untuk produk mentah dan potensi kerugian ekonomi. Selain itu, peraturan lingkungan, seperti kebijakan biomassa Uni Eropa, memperumit dinamika perdagangan dengan menambah kendala pada ekspor (Annas *et al.*, 2020), sehingga kebijakan perlu seimbang dengan tujuan ekonomi dan lingkungan yang berkelanjutan (Kusumadewi *et al.*, 2024). Berbagai penelitian telah membahas kebijakan ini secara terbatas. Namun, penelitian yang menganalisis dampak kebijakan pungutan ekspor secara komprehensif, dari hulu hingga hilir, masih diperlukan. Artikel ini diharapkan dapat mengisi kekosongan tersebut.

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis dampak dari strategi hilirisasi kelapa sawit melalui Kebijakan Pungutan Ekspor CPO. Kelapa sawit dipilih sebagai objek penelitian di Indonesia karena kontribusinya yang signifikan terhadap ekspor nasional dan perekonomian, serta pentingnya industri ini dalam penyediaan lapangan pekerjaan. Selain itu, sektor kelapa sawit memiliki rantai nilai yang panjang, yang membuat kebijakan yang diterapkan berdampak luas pada seluruh ekosistem industri. Dampak kebijakan pungutan ekspor ini akan dianalisis berdasarkan sejauh mana kebijakan tersebut dapat mencapai tujuannya secara efektif. Selain itu, artikel ini juga

bertujuan untuk mengevaluasi pengaruh pungutan ekspor terhadap industri kelapa sawit secara keseluruhan. Sebagai bagian dari kajian ini, akan disajikan rekomendasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan oleh pemerintah untuk memitigasi dampak negatif dari kebijakan tersebut.

Penelitian ini menggunakan pendekatan *literature review* dengan metode analisis deskriptif kualitatif, yang mencakup tinjauan terhadap berbagai sumber informasi, seperti jurnal ilmiah, hasil penelitian, data dari BPS, UN Comtrade, serta kementerian terkait yang relevan. Analisis dilakukan dalam cakupan nasional, dengan periode data yang mencakup tahun 2013 hingga 2023. Fokus kajian mencakup kerangka teori pajak ekspor, implementasi tarif pungutan ekspor, serta dampaknya terhadap ekspor CPO dan harga domestik CPO, termasuk tantangan keberlanjutan dalam industri pengolahan kelapa sawit.

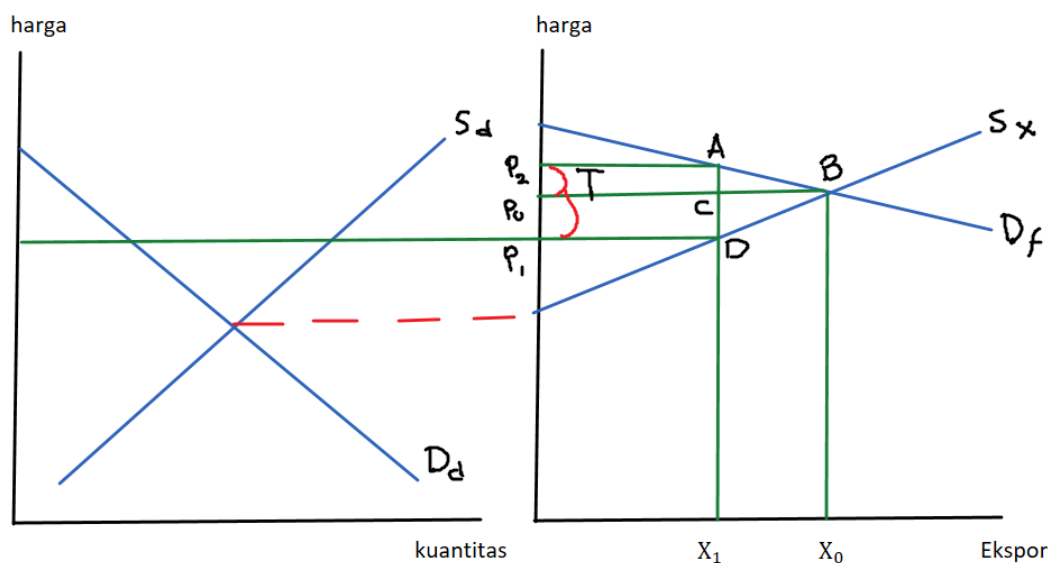
Berbagai penelitian terdahulu telah membahas kebijakan pungutan ekspor CPO dari sudut pandang daya saing ekspor, stabilisasi harga domestik, maupun implikasi perdagangan internasional, namun sebagian besar kajian tersebut masih bersifat parsial dan belum menangkap dinamika kebijakan secara utuh dalam kerangka hulu–hilir. Selain itu, penelitian yang secara eksplisit menganalisis dampak kebijakan pungutan ekspor dalam rentang waktu panjang yang mencerminkan perubahan rezim kebijakan, khususnya sejak penguatan hilirisasi pasca 2015 hingga penyesuaian regulasi melalui PMK terbaru, masih relatif terbatas. Perubahan skema pungutan dari sistem progresif menuju tarif ad valorem berbasis harga referensi juga belum banyak dikaji secara komprehensif dalam kaitannya dengan transformasi struktur ekspor dan kapasitas industri hilir. Oleh karena itu, penelitian ini mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis dampak kebijakan pungutan ekspor CPO terhadap kinerja ekspor dan hilirisasi industri kelapa sawit Indonesia selama periode 2013–2023. Nilai kebaruan penelitian ini terletak pada pendekatan empiris terintegrasi yang mengaitkan dinamika perubahan regulasi, termasuk PMK terbaru, dengan perkembangan struktur ekspor dan industri hilir, sehingga memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai efektivitas kebijakan hilirisasi kelapa sawit dalam meningkatkan nilai tambah dan daya saing industri nasional.

Kajian Pustaka

Pajak ekspor adalah pajak tidak langsung yang dikenakan pada barang atau produk yang diekspor dari suatu negara ke luar negeri. Pajak ini bertujuan untuk mengatur dan mengendalikan volume ekspor, serta untuk menghasilkan pendapatan bagi negara. Dampaknya meliputi perubahan pasokan domestik, harga, dan daya saing ekspor, seperti yang terjadi pada pengenaan pajak ekspor biji kakao di Indonesia yang menggeser komposisi ekspor ke produk olahan (Rifin, 2015; Rifin & Naully, 2007). Pajak ekspor dapat mendistorsi perdagangan global dengan mempengaruhi harga dan volume perdagangan internasional (Laborde et al., 2013; Solleder, 2013), serta dapat meningkatkan pendapatan pemerintah, meskipun dampaknya terhadap kesejahteraan global bersifat kompleks (Žamborský & Čajka, 2015). Selain itu, pajak ekspor dapat memengaruhi kemiskinan dan ketahanan pangan, dengan efek yang bervariasi tergantung pada konteks ekonomi dan kebijakan yang diterapkan (Beckman et al., 2019).

Pada Gambar 1, Wong (1978) menjelaskan pengaruh pajak ekspor terhadap volume ekspor, produksi, dan harga komoditas. Terdapat tiga kurva yang digambarkan

dalam grafik tersebut, yaitu kurva penawaran ekspor (S_x), kurva penawaran domestik (S_d), dan kurva permintaan (D_f). Dalam kondisi awal sebelum penerapan pajak ekspor, pasar berada pada titik keseimbangan pasar dunia yang tercermin pada titik B. Pengenaan pajak ekspor mengakibatkan harga yang diterima oleh produsen turun, dari harga P_0 menjadi P_1 , sementara harga ekspor naik dari P_0 menjadi P_2 . Penurunan harga yang diterima oleh produsen dalam transaksi ekspor menyebabkan mereka lebih memilih untuk mengalihkan penjualan ke pasar domestik, yang berujung pada penurunan volume ekspor dari S_x menjadi S_d .



Gambar 1. Dampak Penerapan Pungutan Ekspor

Sumber: Wong (1978)

Melalui kebijakan tersebut, pengenaan tarif pungutan ekspor CPO di Indonesia didasarkan pada harga referensi ekspor yang ditetapkan secara periodik oleh Kementerian Perdagangan, yang diterapkan pada bulan berikutnya. Harga referensi CPO di Indonesia mengacu pada harga rata-rata internasional yang bersumber dari beberapa indikator utama, seperti Bursa Malaysia Derivatives (BMD), yang menyediakan harga kontrak berjangka CPO sebagai patokan utama. Selain itu, harga Rotterdam CIF mencerminkan biaya CPO yang diimpor, mencakup biaya, asuransi, dan ongkos pengiriman ke pelabuhan Rotterdam, pusat perdagangan minyak sawit dunia. Penetapan harga referensi ini bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara harga domestik dan internasional, serta memastikan bahwa tarif pajak ekspor dapat mengoptimalkan pendapatan negara sambil tetap mendukung daya saing CPO Indonesia di pasar global.

Pungutan ekspor untuk CPO di Indonesia ditetapkan sebesar 7,5% dari harga referensi yang ditentukan oleh Kementerian Perdagangan. Untuk produk seperti *Crude Palm Olein*, tarif pungutan yang dikenakan adalah 6% dari harga referensi yang sama. Produk olahan seperti *Refined Bleached and Deodorized Palm Olein* (termasuk Super Olein), *Refined Bleached and Deodorized Palm Oil*, dan *Refined Bleached and*

Deodorized Palm Kernel Oil dikenakan tarif pungutan sebesar 4,5% dari harga referensi CPO. Untuk produk campuran yang berasal dari CPO dan turunannya, tarif pungutan ditetapkan berdasarkan tarif tertinggi dari komponen yang dicampur, tanpa memperhatikan komposisinya. Tujuan penerapan tarif pungutan ini adalah untuk meningkatkan daya saing ekspor sawit Indonesia dan menjaga penerimaan negara. Perhitungan pungutan dilakukan menggunakan metode *ad valorem*, yakni berdasarkan persentase harga referensi yang berlaku. Menurut PMK No. 62 Tahun 2024, perhitungan pungutan ekspor untuk Crude Palm Oil (CPO) dilakukan dengan rumus, yaitu: $\text{Pungutan Ekspor} = \text{Tarif Pungutan} \times \text{Jumlah Barang} \times \text{Harga Referensi} \times \text{Nilai Tukar Mata Uang}$. Dalam rumus ini, Tarif Pungutan adalah persentase tarif yang ditentukan berdasarkan harga referensi CPO, Jumlah Barang adalah kuantitas barang yang diekspor dalam ton, Harga Referensi adalah harga CPO per ton yang ditetapkan oleh Kementerian Perdagangan, dan Nilai Tukar Mata Uang adalah nilai tukar yang berlaku pada saat transaksi. Besaran pungutan dihitung dengan mengalikan keempat elemen tersebut.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan metode *literature review* yang didukung oleh analisis data sekunder untuk mengkaji dampak kebijakan pungutan ekspor *Crude Palm Oil* (CPO) terhadap kinerja ekspor, struktur hilirisasi industri kelapa sawit, dan daya saing produk kelapa sawit Indonesia. Pendekatan ini dipilih untuk memperoleh gambaran empiris mengenai perubahan struktur ekspor dan perkembangan industri hilir sebagai respons terhadap kebijakan pungutan ekspor.

Ruang lingkup penelitian mencakup Indonesia sebagai unit analisis dengan periode pengamatan 2013–2023. Pemilihan periode tersebut bertujuan untuk menangkap dinamika sebelum dan sesudah penguatan kebijakan hilirisasi kelapa sawit, termasuk penerapan pungutan ekspor serta perubahan skema tarif dan regulasi terkait. Periode ini juga merepresentasikan fase transformasi perdagangan kelapa sawit Indonesia dari ekspor berbasis bahan mentah menuju produk olahan bernilai tambah.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang bersumber dari institusi resmi dan publikasi ilmiah. Data kuantitatif meliputi nilai dan volume ekspor CPO dan produk turunannya, konsumsi domestik, serta kapasitas industri pengolahan kelapa sawit. Data tersebut diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS), *UN Comtrade*, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, serta laporan asosiasi industri kelapa sawit. Data kuantitatif digunakan untuk mengidentifikasi pola, tren, dan perubahan struktur ekspor selama periode penelitian. Selain data statistik, penelitian ini juga menggunakan data kualitatif yang berasal dari artikel jurnal nasional dan internasional, laporan kebijakan, serta dokumen peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pungutan ekspor dan hilirisasi kelapa sawit. Literatur tersebut digunakan untuk memperkuat analisis empiris serta memberikan konteks teoretis terhadap temuan yang diperoleh dari data statistik.

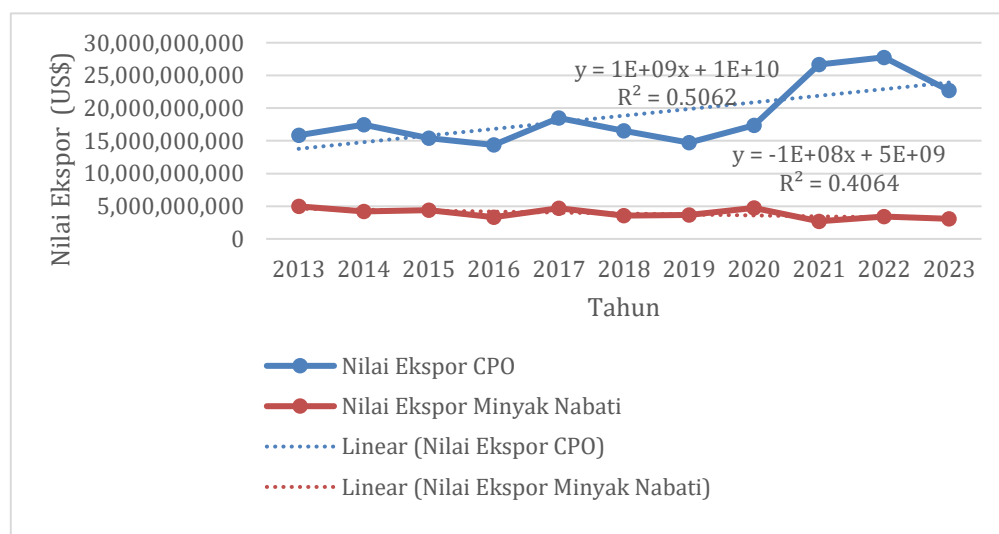
Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran literatur secara sistematis dengan kata kunci yang relevan, antara lain *CPO export levy*, *palm oil downstreaming*, *export tax policy*, dan *export competitiveness*. Literatur yang digunakan diseleksi berdasarkan relevansi dengan topik penelitian, kredibilitas sumber, dan kontribusinya terhadap pembahasan kebijakan pungutan ekspor dan industri kelapa sawit.

Analisis data dilakukan secara deskriptif empiris dengan mengombinasikan hasil pengolahan data statistik dan sintesis temuan literatur. Analisis difokuskan pada beberapa aspek utama, yaitu: (1) perkembangan kebijakan dan regulasi pungutan ekspor CPO, (2) perubahan struktur ekspor antara CPO mentah dan produk olahan, (3) dampak kebijakan terhadap kapasitas industri hilir dan nilai tambah domestik, serta (4) tantangan implementasi kebijakan yang memengaruhi daya saing ekspor, termasuk fluktuasi harga global dan hambatan non-tarif.

Sebagai landasan analitis, penelitian ini menggunakan kerangka teori pajak ekspor dan perdagangan internasional untuk menjelaskan mekanisme pengaruh pungutan ekspor terhadap harga, volume ekspor, dan alokasi produksi. Hasil analisis selanjutnya disintesis untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan pungutan ekspor CPO dalam mendorong hilirisasi industri dan meningkatkan daya saing kelapa sawit Indonesia, serta merumuskan implikasi kebijakan yang relevan bagi pengembangan sektor kelapa sawit secara berkelanjutan.

Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan Gambar 2, nilai ekspor CPO dan minyak nabati dari kelapa sawit dalam USD selama periode 2013 hingga 2023, terlihat bahwa nilai ekspor CPO secara keseluruhan mengalami tren peningkatan, meskipun disertai fluktuasi pada tahun-tahun tertentu, seperti 2016 dan dari 2020 hingga 2022. Persamaan regresi $y = 1E+09x + 1E+10$ dengan $R^2 = 0,5062$ menunjukkan adanya pertumbuhan positif yang signifikan hingga mencapai puncaknya pada 2022. Peningkatan ini dipengaruhi oleh kenaikan harga minyak sawit mentah di pasar global, permintaan internasional yang tinggi, serta kebijakan perdagangan domestik seperti pungutan ekspor yang mendorong efisiensi rantai pasokan. Sebaliknya, nilai ekspor minyak nabati (*vegetable oils*) cenderung stagnan dengan persamaan regresi $y = -1E+08x + 5E+09$ dan $R^2 = 0,4064$, mencerminkan pertumbuhan yang relatif lambat. Kendala utama pada hilirisasi ini meliputi keterbatasan kapasitas pengolahan domestik serta kurangnya diversifikasi pasar ekspor, yang menghambat peningkatan nilai tambah dari produk olahan minyak nabati.



Gambar 2. Nilai Ekspor CPO dan Minyak Nabati dari Kelapa Sawit, 2013 – 2023
Sumber: UN Comtrade, (2024)

Penerapan kebijakan pungutan ekspor sejak 2017 mendorong pengalihan fokus menuju hilirisasi, meskipun ekspor CPO mentah tetap mendominasi nilai total perdagangan. Tren ini mencerminkan bahwa tingkat pertumbuhan ekspor CPO masih lebih tinggi dibandingkan dengan produk olahan minyak nabati. Meskipun kebijakan tersebut telah meningkatkan investasi dalam sektor pengolahan domestik, dampaknya terhadap peningkatan nilai ekspor produk olahan belum optimal. Untuk itu, diperlukan langkah strategis untuk meningkatkan efisiensi produksi, memperluas pasar internasional, dan mendiversifikasi produk olahan kelapa sawit guna mendukung pertumbuhan ekonomi yang lebih berkelanjutan. Kebijakan yang terintegrasi dapat mengoptimalkan potensi industri kelapa sawit Indonesia, tidak hanya sebagai pengeksportir bahan mentah tetapi juga sebagai pemasok produk bernilai tambah tinggi di pasar global.

Hasil analisis ini memperlihatkan bahwa pemberlakuan pungutan ekspor dengan tujuan untuk mengurangi ekspor CPO serta kemudian dapat meningkatkan daya saing ekspor. Peningkatan nilai daya saing ekspor CPO Indonesia secara signifikan didorong oleh kombinasi kenaikan harga CPO global, tingginya permintaan internasional, dan kebijakan perdagangan domestik yang strategis. Harga CPO di pasar dunia menjadi faktor utama yang meningkatkan daya saing ekspor Indonesia (Rafki et al., 2023; Yanita et al., 2020), khususnya di negara-negara importir utama seperti India dan China (Zainuddin, 2022). Permintaan global yang terus bertumbuh untuk minyak nabati, termasuk CPO, telah menciptakan momentum positif bagi nilai ekspor Indonesia. Dengan CPO yang diekspor ke 179 negara, cakupan pasar yang luas ini memperkuat posisi Indonesia sebagai eksportir utama minyak sawit dunia (Gultom & Sinaga, 2023). Namun demikian, analisis dari beberapa studi justru menunjukkan bahwa kebijakan perdagangan domestik, seperti pungutan ekspor, memberikan kontribusi penting dalam meningkatkan efisiensi rantai pasokan dan daya saing CPO Indonesia di pasar global (Tandra & Suroso, 2023).

Namun, meskipun tren ekspor CPO Indonesia menunjukkan pertumbuhan yang positif, terdapat tantangan struktural yang memerlukan perhatian lebih lanjut. Fluktuasi harga internasional dan nilai tukar rupiah dapat menjadi risiko signifikan yang memengaruhi nilai ekspor (Yanita et al., 2020). Selain itu, persaingan dari negara produsen lain seperti Malaysia dan kendala geografis juga dapat menghambat efisiensi perdagangan. Di sisi lain, kebijakan perdagangan yang ada, meskipun efektif dalam meningkatkan ekspor, perlu terus ditingkatkan untuk mengoptimalkan potensi pasar yang masih besar, termasuk di 148 negara yang memiliki prospek pertumbuhan ekspor tinggi. Oleh karena itu, interaksi antara faktor eksternal, seperti harga dan permintaan global, dengan kebijakan domestik yang mendukung, menjadi kunci keberlanjutan pertumbuhan ekspor CPO Indonesia (Gultom & Sinaga, 2023; Zainuddin, 2022).

Konsumsi CPO domestik meningkat dari 7,8 juta ton menjadi 13,5 juta ton dari 2011 hingga 2016, menunjukkan kemajuan hilirisasi industri minyak kelapa sawit Indonesia (Kemenperin RI, 2021). CPO ini digunakan dalam berbagai industri, seperti detergen dan oleokimia, biodiesel, dan olein (seperti margarin dan minyak goreng, antara lain). Hasil hilirisasi telah mengubah komposisi ekspor minyak sawit Indonesia. Pada tahun 2008, sekitar 55% ekspor minyak sawit mentah (CPO) berupa produk olahan, tetapi pada tahun 2016, hanya 22% saja yang berupa CPO, dan 78% dari ekspor telah beralih ke produk olahan. Selain itu, kapasitas industri hilir minyak sawit domestik telah meningkat pesat. Industri ini dapat mengolah hingga 32 juta ton CPO

setiap tahun, yang mencakup produksi biodiesel, sabun dan detergen, oleokimia, dan minyak goreng.

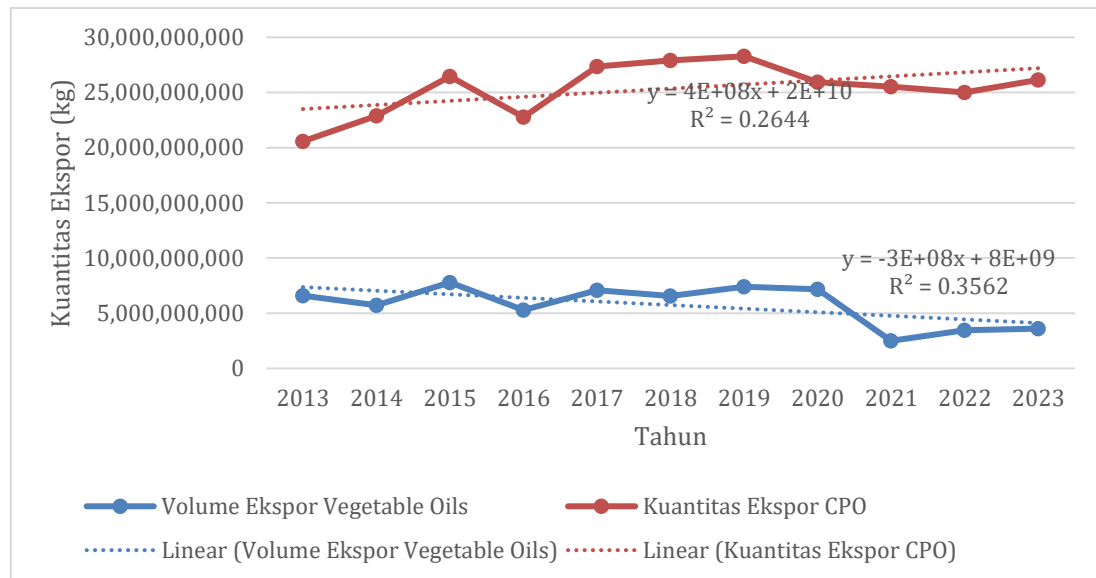
Dalam rangka mendukung hilirisasi di dalam negeri, investasi pada industri hilir minyak sawit telah mengalami perkembangan sebelumnya. Hal ini mencerminkan kapasitas produksi dari sektor hilir industri minyak sawit. Kapasitas produksi minyak goreng tercatat mencapai 42,36 juta kiloliter per tahun. Dari kapasitas tersebut kebutuhan domestik untuk minyak goreng sawit mencapai sekitar 5,8 juta kiloliter, atau setara dengan 13,7% dari total kapasitas produksi nasional. Dengan kapasitas yang ada, industri hilir minyak sawit domestik diperkirakan mampu mengolah sekitar 32 juta ton CPO. Kebijakan pemerintah yang mengembangkan bahan bakar nabati sebagai alternatif bahan bakar minyak memberikan peluang signifikan bagi pertumbuhan industri turunan kelapa sawit (Kementrian Perindustrian RI, 2021). Sejalan dengan sasaran yang ditetapkan oleh pemerintah, pada tahun 2020 Indonesia menjalankan program B30. Artinya, sekitar 30% kebutuhan bahan bakar solar domestik berbasis minyak sawit atau yang dikenal dengan biodiesel. Di tahun 2023, Indonesia meningkatkan program mandatori biodiesel menjadi B35 dengan alokasi biodiesel mencapai 13,2 juta kiloliter.

Terjadi peningkatan volume ekspor yang signifikan dari tahun 2018 ke 2019 dengan tingkat pertumbuhan 12,9% (UN Comtrade, 2024). Produk tersebut terdiri dari enam produk turunan kelapa sawit yaitu *Refined, Bleached dan Deodorized (RBD)*, *Palm Olein, Palm Kernel Oil, RBD Palm Stearin, RBD Palm Oil*, bungkil sawit (*Palm Kernel Expeller*), dan cangkang kelapa sawit. Namun, terjadi penurunan volume ekspor pada 2020 dengan tingkat pertumbuhan terkoreksi menjadi -3,1%. Ini diakibatkan karena adanya dampak dari wabah pandemi Covid-19. Pada tahun 2020, total ekspor minyak kelapa sawit menunjukkan bahwa sekitar 83% merupakan produk olahan, sedangkan hanya sekitar 17% diekspor dalam bentuk minyak mentah (Riwaldi et al., 2023). Kondisi tersebut sangat kontras dengan situasi pada tahun 2010, dimana sekitar 60% dari total produksi diekspor dalam bentuk CPO, sementara sekitar 40% lainnya diekspor sebagai produk olahan.

Data dari Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (2020) Pada tahun 2020, konsumsi domestik minyak sawit tercatat sebesar 17,35 juta ton, mengalami peningkatan sebesar 3,6% dibandingkan dengan 16,75 juta ton pada tahun 2019. Peningkatan ini didorong oleh lonjakan konsumsi oleokimia sebesar 60,51%, mencapai 1,69 juta ton, termasuk penggunaan sabun dan bahan baku disinfektan. Implementasi kebijakan mandatori B30 telah meningkatkan konsumsi biodiesel sebesar 24%, mencapai 7,26 juta ton. Pada tahun 2020, dari total produksi, sebanyak 8,4 juta kiloliter digunakan untuk biodiesel domestik, menghasilkan penghematan devisa sebesar USD 2,66 miliar (Rp 38,31 triliun).

Hal ini sesuai dengan temuan bahwa berdasarkan analisis Gambar 3 tentang volume ekspor Crude Palm Oil (CPO), vegetable oils, dan produk turunannya selama 2013 hingga 2023, terlihat adanya pergeseran signifikan dalam struktur ekspor Indonesia. Volume ekspor CPO menunjukkan tren penurunan sejak 2015, yang semakin tajam setelah 2018. Penurunan ini, sebagaimana ditunjukkan oleh persamaan regresi $y=4E+08x+2E+10y$ dan $R_2=0,2644$, merupakan dampak langsung dari kebijakan hilirisasi pemerintah yang mendorong pengolahan domestik CPO menjadi produk olahan seperti minyak goreng, margarin, biodiesel, dan oleokimia. Sementara itu, volume ekspor vegetable oils dan produk turunannya menunjukkan tren kenaikan yang stabil dengan persamaan regresi $y=-3E+08x+8E+09y$ dengan $R_2=0,3562$,

mencerminkan keberhasilan parsial dalam transformasi struktur ekspor ke produk bernilai tambah lebih tinggi.



Gambar 3. Volume Ekspor CPO, Vegetable Oils dan Produk Turunan, 2013-2023
Sumber: UN Comtrade (2024)

Keberhasilan hilirisasi ini terlihat dari meningkatnya proporsi produk olahan dalam ekspor Indonesia, yang secara bertahap menggantikan dominasi CPO mentah. Kebijakan pungutan ekspor dan insentif untuk pengembangan industri hilir berperan penting dalam mendorong transformasi ini. Namun, meskipun kebijakan ini efektif, kenaikan ekspor produk olahan masih relatif moderat, sehingga terdapat peluang untuk meningkatkan efisiensi pengolahan dan diversifikasi produk. Dengan kapasitas pengolahan domestik yang terus berkembang dan tingginya permintaan global, prospek ekspor produk olahan tetap cerah. Untuk menjaga momentum ini, diperlukan strategi yang lebih kuat untuk memperluas penetrasi pasar internasional serta memastikan keberlanjutan pasokan bahan baku domestik guna mendukung pertumbuhan ekonomi nasional secara berkelanjutan.

Kesimpulan

Analisis ini mengindikasikan bahwa kebijakan pungutan ekspor CPO yang diterapkan oleh pemerintah telah berhasil dalam mencapai tujuan pengembangan hilirisasi kelapa sawit. Dampak positif dari kebijakan ini dapat diamati melalui peningkatan proporsi ekspor produk olahan, seperti biodiesel dan oleokimia, yang memiliki nilai tambah yang lebih tinggi dibandingkan dengan CPO mentah. Di samping itu, kebijakan ini berfungsi untuk meningkatkan kapasitas industri hilir domestik dan menciptakan lapangan kerja baru yang pada gilirannya berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi nasional.

Namun, pelaksanaan kebijakan ini juga mengandung konsekuensi yang tidak diinginkan. Penurunan pangsa pasar ekspor untuk CPO mentah, yang tetap mendominasi nilai perdagangan, mengindikasikan bahwa proses transformasi menuju produk olahan belum mencapai tingkat optimal. Di samping itu, variasi harga di pasar

internasional, kompetisi dari produsen global lainnya, serta hambatan non-tarif seperti regulasi lingkungan yang ditetapkan oleh Uni Eropa, semakin memperumit tantangan yang dihadapi dalam mempertahankan kebijakan ini. Ketergantungan pada pasar tertentu menandakan pentingnya untuk memperluas diversifikasi pasar ekspor.

Dalam upaya meningkatkan efektivitas kebijakan pengembangan sektor CPO, pemerintah sebaiknya mempertimbangkan langkah-langkah strategis, seperti memperkuat investasi dalam teknologi pengolahan, memperluas akses ke pasar global melalui perjanjian perdagangan yang saling menguntungkan, serta memitigasi risiko lingkungan dengan menerapkan praktik keberlanjutan. Melalui suatu pendekatan yang komprehensif, kebijakan hilirisasi ini memiliki potensi untuk terus memperkuat daya saing serta mendukung keberlanjutan industri kelapa sawit di Indonesia.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengungkapkan rasa terima kasih yang tulus kepada rekan-rekan sejawat mahasiswa Doktoral Ilmu Ekonomi Pertanian IPB University tahun 2023 dan 2024 atas kontribusi mereka melalui diskusi yang konstruktif selama proses penyusunan naskah ini, serta kesediaan mereka dalam menyediakan referensi yang relevan untuk mendukung penelitian ini.

Referensi

- Aini, H. B., Usmayanti, V., & Sari, D. D. P. (2024). Indonesia ' s crude palm oil (CPO) performance : Why do export activities exist? *JUTIN: Jurnal Teknik Industri Terintegrasi*, 7(2), 898–907. <https://journal.universitaspahlawan.ac.id/index.php/jutin/article/view/27897/19420>
- Annas, A., Suharno, S., & Nurmalina, R. (2020). The effect of the European Union biomass regulation and export taxation on palm oil export. *Jurnal Manajemen Dan Agribisnis*, 17(1), 1–13. <https://doi.org/10.17358/jma.17.1.1>
- Beckman, J., Estrades, C., & Aguiar, A. (2019). Export taxes, food prices and poverty: A global CGE evaluation. *Food Security*, 11(1), 233–247. <https://doi.org/10.1007/s12571-018-0876-2>
- BPS. (2024). *Statistik kelapa sawit Indonesia* (Vol. 17).
- Comtrade, U. (2024). *United Nations commodity trade statistics*. <https://comtradeplus.un.org/TradeFlow?Frequency=A&Flows=X&CommodityCodes=TOTAL&Partners=0&Reporters=all&period=all&AggregateBy=none&BreakdownMode=plus>
- Damanhuri, A. (2023). Projecting potential impact of European Union deforestation regulation on Indonesian palm oil industry. *International Journal of Science and Society*, 5(5), 750–754.
- Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia. (2020). *Refleksi industri sawit 2020 & prospek 2021*. https://gapki.id/news/2021/02/05/refleksi-industri-sawit-2020-prospek-2021/?utm_source=chatgpt.com
- Gultom, L. S., & Sinaga, N. M. (2023). Indonesian crude palm oil (CPO) exports through the gravity model approach. *Jurnal Penelitian Pendidikan IPA*, 9(8), 6509–6519. <https://doi.org/10.29303/jppipa.v9i8.4664>
- Hamidi, H. N. A., Khalid, N., & Karim, Z. A. (2024). Palm oil trade restrictiveness index and its impact on world palm oil exports. *Agricultural Economics (Czech*

- Republic*), 70(3), 101–111. <https://doi.org/10.17221/332/2023-AGRICECON>
- Husna, J. T. (2024). Cooperation between Indonesia and Pakistan in boosting export performance of Wilmar international's processed palm oil products. *International Journal of Social Service and Research*, 4(9), 1–8.
- Immanuel, I., Suharno, S., & Arifin, A. (2019). The progressive export tax and indonesia's palm oil product export competitiveness. *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, 211–232.
- Judijanto, L. (2025). Palm oil downstreaming policy for capturing better value added of palm oil. *Foundations and Frontiers: The Dynamics of Multidisciplinary Sciences*, 1310–1330. <https://sevenpubl.com.br/editora/article/view/7410/13351>
- Kemenperin RI. (2021). Tantangan dan prospek hilirisasi sawit nasional analisis: Pembangunan industri. *Kementerian Perindustrian Republik Indonesia*, 1–63. <https://kemenprin.go.id/download/27415/Buku-Analisis-Industri-Kelapa-Sawit-2021>
- Kementerian Perindustrian RI. (2021). Tantangan dan prospek hilirisasi sawit nasional analisis: Pembangunan industri. In *Kementerian Perindustrian Republik Indonesia*.
- Kusumadewi, S. D., Purnomo, H., Okarda, B., Azzahra, M., Iswadi, A. M., Puspitaloka, D., Nadhira, S., Irawan, P., & Liswanti, N. (2024). Simulating jurisdictional approach and scenario for sustainable palm oil using value chain dynamic model. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1379(1). <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1379/1/012020>
- Laborde, D., Estrades, C., & Bouët, A. (2013). A global assessment of the economic effects of export taxes. *World Economy*, 36(10), 1333–1354. <https://doi.org/10.1111/twec.12072>
- Lakshmi, B. T., Shivakumar, K. M., Kumar, D. S., Mahendran, K., & Suresh, J. (2022). Trade competitiveness of palm oil export from ASEAN countries. *Asian Journal of Agricultural Extension, Economics & Sociology*, 40(11), 1–7. <https://doi.org/10.9734/ajaees/2022/v40i111679>
- Lukman, L., Rozikin, Rosmegawati, Tasrif, M. J., & Tobing, S. M. L. (2025). Dampak kebijakan tarif resiprokal donald trump terhadap harga dan nilai ekspor komoditas crude palm oil (CPO) Indonesia ke Amerika Serikat tahun 2018-2025. *Indonesian Journal for the Economics, Management and Technology*, 9(3), 1059–1071. <https://journal.lembagakita.org/emt/article/view/4471/3145>
- Manurung, I., Bruemmer, B., & Kopp, T. (2019). Price transmission in international crude palm oil markets: The effects of export tax of Indonesia. *Advances in Economics, Business and Management Research*, 98, 69–73. <https://doi.org/10.2991/icot-19.2019.15>
- Nugroho, S., & Lubis, A. F. (2020). Pengaruh pajak ekspor terhadap produksi crude palm oil di Indonesia. *Forum Ekonomi*, 22(1), 138–151. <https://journal.feb.unmul.ac.id/index.php/FORUMEKONOMI/article/view/5932/895>
- Rafki, R., Rafki, R., Oktarina, Y., Nofriadi, N., & Yulasmi. (2023). Palm oil exports increased due to rupiah depreciation, international price factors and government regulations. *ARRUS Journal of Social Sciences and Humanities*, 3(6), 877–884. <https://doi.org/10.35877/soshum2352>
- Rifin, A. (2015). The impact of export tax policy on cocoa farmers and supply chain. *International Trade Journal*, 29(1), 39–62.

- <https://doi.org/10.1080/08853908.2014.941048>
- Rifin, A., & Naully, D. (2007). The effect of export tax on indonesia's cocoa export competitiveness. *AgEcon Search*, 18. file:///F:/Spec 2/Traffic Delay Model.pdf
- Riwaldi, S., Wijayanti, I. K. E., & Kusnaman, D. (2023). Analisis daya saing ekspor CPO Indonesia di pasar internasional. *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis (JEPA)*, 7(4), 1244–1257.
- Setiajiati, F., Nurrochmat, D. R., Van Assen, B. W., & Purwawangsa, H. (2024). Current status of Indonesia's palm oil products and their competitiveness in the global market. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1379(1). <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1379/1/012022>
- Solleder, O. (2013). *Trade effects of export taxes graduate*. 08.
- Tandra, H., & Suroso, A. I. (2023). The determinant, efficiency, and potential of Indonesian palm oil downstream export to the global market. *Cogent Economics and Finance*, 11(1). <https://doi.org/10.1080/23322039.2023.2189671>
- Wong, C. M. (1978). A model for evaluating the effects Thai government taxation of rice exports on trade and welfare. *American Journal of Agricultural Economics*, 60(1), 65–73. <http://www.jstor.org/stable/1240162> .
- Yanita, M., Napitupulu, D. M., & Rahmah, K. (2020). Analysis of factors affecting the competitiveness of Indonesian crude palm oil (CPO) export in the global market. *Indonesian Journal of Agricultural Research*, 2(3), 97–110. <https://doi.org/10.32734/injar.v2i3.2857>
- Zainuddin, Z. (2022). Daya saing ekspor crude palm oil dan refined palm oil asal Indonesia dan Malaysia di Pasar India. *Jurnal MeA (Media Agribisnis)*, 7(2), 132. <https://doi.org/10.33087/mea.v7i2.138>
- Žamberský, P., & Čajka, R. (2015). Taxation of exports – Theory and practice. *Agricultural Economics (Czech Republic)*, 61(4), 158–165. <https://doi.org/10.17221/219/2014-AGRICECON>