

## Ringkasan Kebijakan No. 12

# Produktivitas Kelapa Sawit Tetap Terbatas Seiring Melonjaknya Harga Minyak Goreng di Indonesia

oleh Nisrina Nafisah & Felippa Amanta

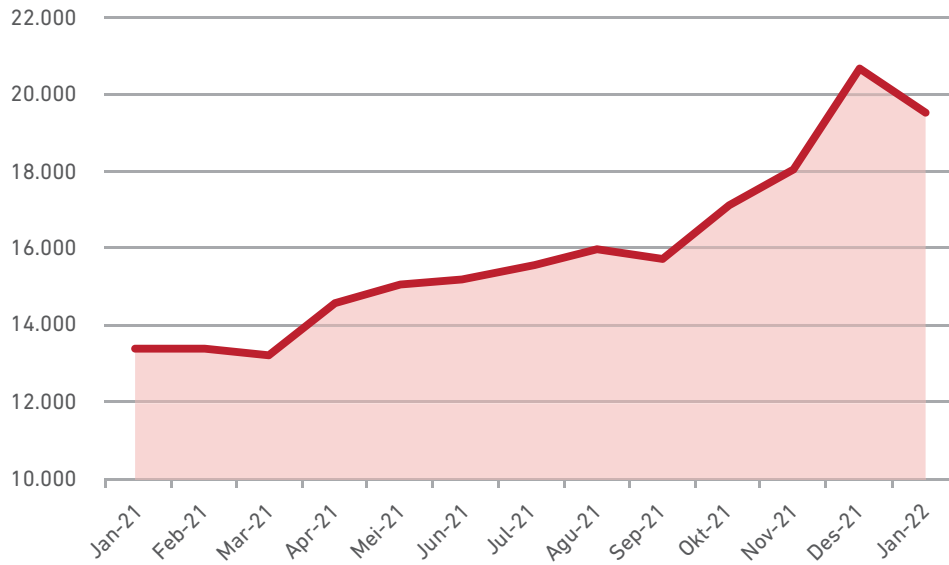


Antara/rahmat

Tingginya harga minyak goreng di Indonesia telah menjadi sorotan sejak kuartal keempat 2021 hingga awal kuartal pertama 2022. Indeks BU RT<sup>1</sup> mencatat kenaikan harga minyak goreng sebesar 56% antara Maret sampai Desember 2021 dan harganya sempat mencapai Rp 20.667/liter pada bulan Desember. Walaupun harganya sempat turun pada Januari 2022 menjadi Rp 19.555/liter, harga tersebut tetap tergolong mahal karena masih 46% lebih tinggi dari harga pada Januari 2021.

<sup>1</sup> Indeks Bulanan Rumah Tangga (Bu RT) adalah indeks sederhana yang dikembangkan oleh Center for Indonesian Policy Studies untuk mengamati perkembangan harga bahan makanan pokok yang dikonsumsi di Indonesia. Indeks Bu RT mengamati seberapa besar perbedaan pengeluaran masyarakat Indonesia untuk membeli bahan pangan pokok dibandingkan dengan pengeluaran masyarakat di negara tetangga, yang mencakup Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand. Perbandingan ini bertujuan memperlihatkan seberapa besar uang yang dapat dihemat oleh keluarga di Indonesia dalam hal membeli bahan pangan jika harganya semurah di negara tetangga. Informasi lebih lanjut tentang indeks dan metodologinya dapat ditemukan di <http://hakmakmur.cips-indonesia.org/#section-index>.

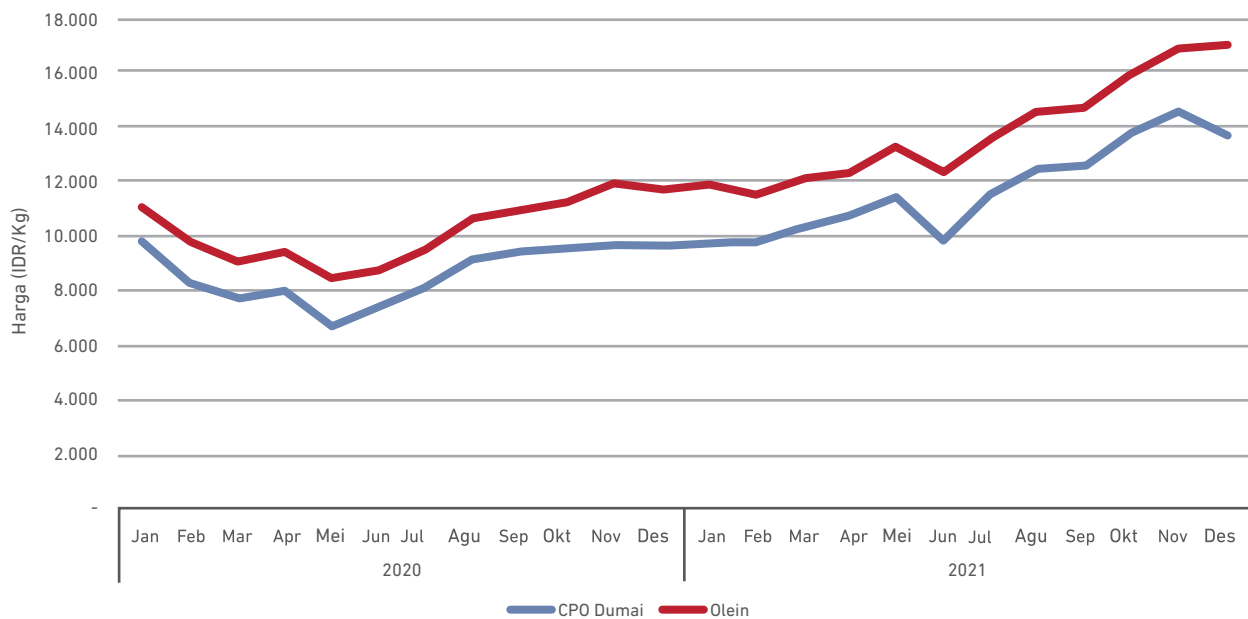
**Gambar 1.**  
**Harga Minyak Goreng di Indonesia (Rupiah), Januari 2021 - Januari 2022**



Sumber: Indeks BU RT

Minyak goreng yang umumnya dikonsumsi di Indonesia dihasilkan dari minyak sawit mentah atau *crude palm oil* (CPO) (Kementerian Perdagangan RI, n.d).<sup>2</sup> Harga CPO di Indonesia menggunakan patokan harga lelang yang ditetapkan oleh PT. Kharisma Pemasaran Besar Nusantara (KPNB) Dumai, yang merupakan anak usaha PT. Perkebunan Nusantara. Harga lelang KPNB berkorelasi langsung dengan harga CPO di pasar internasional. Oleh karena itu, harga CPO Internasional secara langsung mempengaruhi harga minyak goreng di Indonesia (Gambar 2). Sepanjang tahun 2021, harga CPO di pasar internasional naik secara signifikan sebesar 36,3% dibandingkan 2020 (Majalah Sawit Indonesia, 2022). Pada akhir Januari 2022, kenaikan harga CPO mencapai Rp 15.000/kg dan menjadi harga tertinggi yang pernah tercatat dalam sejarah seperti yang dilansir Sawit Indonesia (2022) mengutip Direktur KPNB, Rahmanto Amin Djatmiko. Tingginya harga tersebut terjadi karena pasokan CPO turun, sementara permintaan sedang meningkat di berbagai bagian dunia menyusul pemulihan ekonomi pasca gelombang kedua pandemi COVID-19.

**Gambar 2.**  
**Harga Minyak Sawit Mentah (CPO) dan Olein di Pasar Internasional, Januari 2020 - Desember 2021**



Sumber: Kementerian Perdagangan RI, 2021

<sup>2</sup>Minyak goreng yang diproses dari minyak sawit mentah atau CPO juga bernama *refined, bleached, and deodorized* (RBD) olein yang telah melalui proses rafinasi dan fraksinasi.

Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Kementerian Perdagangan, Oke Nurwan seperti yang dikutip Ekonomi Bisnis mengatakan, kelangkaan pasokan tersebut disebabkan oleh menurunnya produktivitas perkebunan sawit milik BUMN, swasta, dan petani swadaya di Indonesia dan Malaysia (Timorria, 2021), yang merupakan dua negara produsen utama yang memasok setidaknya 85% produksi minyak sawit dunia (CPOPC, 2021). Selain menurunnya produktivitas kelapa sawit, kelangkaan pasokan tersebut terjadi karena produksi minyak nabati jenis lain seperti minyak *rapeseed* dan minyak kedelai juga menurun. Hal ini menyebabkan permintaan terhadap minyak sawit sebagai pilihan alternatif, meningkat (CPOPC, 2021).

Produksi CPO di Indonesia sendiri terus menurun sejak tahun 2019. Pada 2021, produksi CPO menurun sebesar 0,9% dari tahun sebelumnya menjadi 46,89 juta ton (Tabel 1). Data rinci terkait stok akhir CPO tahun 2021 tidak tersedia pada waktu penulisan ini, namun laporan dari Dewan Negara Produsen Sawit (*Council of Palm Oil Producing Countries* atau CPOPC) memberikan perkiraan bahwa stok akhir CPO di Indonesia pada 2021 berada di bawah tingkat rata-rata 4 juta ton.

**Tabel 1.**  
**Produksi CPO di Indonesia, 2018-2021**

Tahun	Produksi CPO
2018	43,11 juta ton
2019	47,18 juta ton
2020	47,034 juta ton
2021	46,89 juta ton

Sumber: Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI)

Direktur KPBN, seperti yang dikutip di beberapa situs media (Majalah Sawit Indonesia, 2022; Arief, 2022), dan laporan Outlook CPOPC 2022 mengaitkan turunnya produktivitas sawit dengan tiga faktor utama. Faktor pertama adalah kurangnya tenaga kerja di perkebunan sawit Malaysia. Karantina wilayah yang diterapkan selama pandemi COVID-19 membatasi mobilitas dan menyebabkan pembatasan jumlah tenaga kerja di perkebunan sawit dan banyak tenaga kerja perkebunan sawit yang akhirnya kembali ke kampung halaman mereka. Akibatnya, kapasitas produksi perkebunan sawit menjadi terbatas. Faktor kedua adalah cuaca buruk yang menyebabkan banjir di perkebunan sawit dan menghambat produktivitas. Faktor ketiga adalah tingginya harga pupuk yang menyulitkan petani untuk mengakses pupuk yang terjangkau. Harga pupuk berbahan baku nitrogen dan fosfat yang banyak digunakan oleh petani kelapa sawit meningkat 50-80% pada pertengahan 2021 karena adanya gangguan pada rantai pasok, serta kenaikan biaya angkut, permintaan, dan harga bahan baku. Pupuk merupakan komponen utama dalam produksi kelapa sawit yang memakan 30-35% dari total biaya produksi (CPOPC, 2021), sehingga harga pupuk yang tinggi akan meningkatkan biaya produksi minyak sawit. Petani swadaya yang tidak mampu membeli pupuk dengan harga tinggi akan mengurangi penggunaan pupuknya dan hal ini kemudian berpotensi besar menurunkan hasil panennya. Tingginya biaya pupuk dapat secara signifikan mempengaruhi produksi minyak sawit oleh petani swadaya yang berkontribusi hingga 34% dari total produksi minyak sawit Indonesia (Saleh et al., 2018; USDA, 2021).<sup>3</sup>

Diantara penyebab turunnya produktivitas kelapa sawit tersebut, masalah akses petani kelapa sawit terhadap pupuk terjangkau sedang disoroti media. Menteri Perdagangan, Muhammad Lutfi seperti yang dikutip oleh KataData (Arief, 2022) menyatakan bahwa akses terhadap pupuk terjangkau adalah kunci untuk memenuhi permintaan minyak sawit dunia yang diperkirakan akan meningkat 6,5% (Tabel 2). Di ranah domestik, permintaan rumah tangga untuk minyak goreng dari kelapa sawit juga diperkirakan meningkat. Sementara, penggunaan pupuk di kalangan petani kelapa sawit menurun karena ketersediaan yang terbatas pada 2021. Seperti yang dikutip KataData, Menteri Perdagangan menganggap kurangnya realisasi pupuk bersubsidi dari jumlah kebutuhan yang diajukan petani dalam Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok atau RDKK<sup>4</sup> menjadi salah satu sebab utama hambatan akses petani ke pupuk bersubsidi yang terjangkau. Menteri Perdagangan menegaskan lebih jauh bahwa ketersediaan pupuk yang terjangkau untuk petani kelapa sawit akan menjadi salah satu agenda utama dalam rapat koordinasi terbatas terkait rencana pupuk subsidi di tahun 2022.

<sup>3</sup> Petani swadaya mengelola sekitar 40% dari total lahan perkebunan sawit di Indonesia. Meskipun demikian, mereka sering menghadapi kesulitan untuk mengakses input pertanian berkualitas, termasuk pupuk.

<sup>4</sup> Jumlah pupuk bersubsidi ditentukan melalui proposal yang diajukan oleh petani bernama Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok atau RDKK. Lihat Alta et al. (2021) untuk analisis lengkapnya.

Masalah terkait kesenjangan antara ketersediaan dan kebutuhan pupuk bersubsidi telah dibahas dalam makalah kebijakan CIPS terkait pupuk dan benih bersubsidi, dan solusi dari masalah tersebut tidak sesederhana meningkatkan pasokan pupuk bersubsidi untuk memenuhi kebutuhan yang diajukan petani. Penelitian CIPS menemukan bahwa kesenjangan alokasi pupuk bersubsidi bukanlah masalah utama program subsidi pupuk pemerintah. Disparitas harga antara pupuk bersubsidi dan tidak bersubsidi menyebabkan penggunaan input pupuk yang tidak optimal di kalangan petani yang kemudian mempengaruhi produksi dan hasil panen. Penggunaan pupuk oleh petani seringkali bergantung pada biayanya, sehingga disparitas harga dapat menyebabkan konsumsi pupuk kimia yang berlebihan di kalangan petani karena jenis pupuk tersebut paling terjangkau dan paling banyak tersedia dalam program subsidi pupuk. Petani juga berpotensi mengurangi penggunaan pupuk mereka jika pupuk subsidi tidak tersedia dan tersisa opsi pupuk non-subsidi yang lebih mahal. Potensi terbentuknya pasar sekunder dari penjualan kembali pupuk bersubsidi oleh penerima menjadi tambahan masalah yang dapat mendistorsi harga dan memperburuk akses petani terhadap pupuk yang terjangkau. Oleh karena itu, salah satu rekomendasi kebijakan dari CIPS terkait masalah ini adalah melakukan reformasi kebijakan secara bertahap untuk bertransisi sepenuhnya dari program subsidi input pertanian pemerintah ke mekanisme pasar (Alta et al., 2021).

**Tabel 2.**  
**Estimasi Permintaan Impor Minyak Sawit 2020 - 2022**

	2020/21 estimasi impor (juta ton)	2021/22 estimasi impor (juta ton)
India	8,5	8,6
Tiongkok	6,8	7,2
Uni Eropa-27	6,2	6,9
Lainnya	26,1	27,9
Dunia	47,6	50,6

Sumber: CPOPC Outlook 2022, 2021 (data diolah dari USDA dan Refinitiv)

Selain masalah terkini yang menghambat produksi, ada juga masalah jangka panjang lainnya terkait produktivitas kelapa sawit yang menambah kompleksitas masalah minyak kelapa sawit, seperti kurangnya penanaman kembali perkebunan kelapa sawit baru, yang akan menyebabkan pertumbuhan output yang lebih lemah.

Selain menurunnya produktivitas kelapa sawit, meningkatnya permintaan dunia untuk bahan bakar nabati (*biofuel*) dari minyak sawit (Khatiwada, 2021) juga berkontribusi pada turunnya pasokan CPO untuk produksi minyak goreng. Berbagai negara, termasuk Indonesia, telah menerapkan program biodiesel yang mewajibkan pencampuran bahan bakar minyak jenis solar dengan *biofuel*.<sup>5</sup> Berdasarkan data dari Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), pangsa CPO yang diproduksi untuk *biofuel* meningkat 24% dari tahun 2019 ke 2020 di Indonesia. Hal ini juga diiringi dengan turunnya pangsa CPO yang diproses untuk produksi komoditas pangan seperti minyak goreng (GAPKI, 2022).

Untuk mengendalikan kenaikan harga minyak goreng di tingkat konsumen, pemerintah sebelumnya telah merespons dengan beberapa instrumen kebijakan. Kebijakan tersebut antara lain termasuk subsidi minyak goreng, *domestic market obligation* (DMO) dan *domestic price obligation* (DPO) yang mewajibkan eksportir CPO menjual 20% volume ekspornya untuk konsumsi dalam negeri dengan harga Rp 9.300/kg,<sup>6</sup> dan penetapan harga eceran tertinggi (HET) dengan harga Rp 11.500/liter untuk minyak goreng curah dan Rp 14.000/liter untuk minyak goreng kemasan premium berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 6 Tahun 2022. Namun, kebijakan tersebut hanya bersifat jangka pendek dan dapat merugikan tidak hanya produsen tetapi juga petani, serta memperburuk kelangkaan pasokan minyak goreng jika harga CPO dan biaya produksi tetap tinggi. Selama penerapan kebijakan 'satu harga' atau subsidi minyak goreng pada pertengahan Januari 2021, kelangkaan pasokan di beberapa pengecer masih menjadi masalah (Jannah, 2022).

GAPKI, dikutip oleh Antara News (2022), memperkirakan bahwa pasokan CPO tetap akan terbatas sampai Maret 2022, dan hal ini juga berarti bahwa harga CPO dan minyak goreng kemungkinan besar akan tetap tinggi.

<sup>5</sup> Indonesia telah menerapkan program B30 yang mensyaratkan pencampuran 30% Biodiesel dengan 70% jenis solar untuk menghasilkan produk Biodiesel B30. Pada tahun 2025, Indonesia menargetkan untuk menerapkan program B30 pada sektor transportasi, industri, komersial, dan pembangkit listrik (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2019). Bahan bakar nabati atau *biofuel* yang digunakan Indonesia, sebagian besar berbahan baku minyak kelapa sawit.

<sup>6</sup> *Domestic Market Obligation* (DMO) dan *Domestic Price Obligation* (DPO) juga diterapkan untuk turunan CPO jenis Olein, yang merupakan bahan baku untuk minyak goreng. DPO untuk Olein ditetapkan pada Rp 10.300 per kg.

## Referensi

---

Alta, A., Setiawan, I. & Fauzi, A. N. (2021). Beralih dari Subsidi Pupuk dan Benih Mengkaji Ulang Bantuan untuk Mendorong Produktivitas dan Persaingan di Pasar Input Pertanian. Center for Indonesian Policy Studies. Diakses dari <https://id.cips-indonesia.org/beyond-fertilizer-and-seed-subsidies>

Antara News. (2022, January 18). GAPKI prediksi harga CPO bertahan tinggi hingga Maret 2022. Diakses dari <https://www.antaraneews.com/berita/2651109/gapki-prediksi-harga-cpo-bertahan-tinggi-hingga-maret-2022>

Arief, A. M. (2022, January 31). Masalah Pupuk Subsidi yang Terus Memicu Lonjakan Harga Minyak Goreng. *KataData*. Diakses dari <https://katadata.co.id/agustiyanti/berita/61f8068e6c94d/masalah-pupuk-subsidi-yang-turut-memicu-lonjakan-harga-minyak-goreng>

CPOPC. (2021). Palm Oil Supply and Demand Outlook Report 2022. Diakses dari <https://www.cpopc.org/wp-content/uploads/2021/12/CPOPC-OUTLOOK-2022.pdf>

GAPKI. (2022, January 28). *Palm Oil Industry Performance 2021 and Prospects in 2022* [Press Release]. Diakses dari <https://gapki.id/news/20519/kinerja-industri-sawit-2021-prospek-2022>

Jannah, S. M. (2022, January 30). HET Minyak Goreng & Celah Kebijakan yang Buat Warga Tak Menikmati. *Tirto.id*. Diakses dari [https://tirto.id/het-minyak-goreng-celah-kebijakan-yang-buat-warga-tak-menikmati-gohr?utm\\_source=Tirtoid&utm\\_medium=Terkait](https://tirto.id/het-minyak-goreng-celah-kebijakan-yang-buat-warga-tak-menikmati-gohr?utm_source=Tirtoid&utm_medium=Terkait)

Khawid, D., Palmén, C. & Silveira, S. (2021). Evaluating the palm oil demand in Indonesia: production trends, yields, and emerging issues. *Biofuels* Vol. 12(2) pp. 135-147.

Ministry of Energy and Mineral Resources. (2019). Pahami Istilah B20, B30, B100, BBN dalam Bioenergi. Diakses dari <https://ebtke.esdm.go.id/post/2019/12/18/2433/pahami.istilah.b20.b30.b100.bbn.dalam.bioenergi>

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia Regulation No. 6/2022. Diakses dari <http://jdih.kemendag.go.id/peraturan/stream/2198/2>

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2022). Analisis Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok di Pasar Domestik dan Internasional - Desember 2021. Diakses dari <http://bppp.kemendag.go.id/referensi/analisisbhp/view/NzMO>

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (n.d). Profil Komoditas: Minyak Goreng. Diakses dari [https://ews.kemendag.go.id/sp2kp-landing/assets/pdf/120116\\_ANK\\_PKM\\_DSK\\_Minyak.pdf](https://ews.kemendag.go.id/sp2kp-landing/assets/pdf/120116_ANK_PKM_DSK_Minyak.pdf)

Palm Oil Magazine Indonesia. (2022, January 19). Tertinggi Sepanjang Sejarah, Harga CPO KPBN Capai Rp 15.000/Kg. Diakses dari <https://sawitindonesia.com/tertinggi-sepanjang-sejarah-harga-cpo-kpbn-capai-rp-15-000-kg/>

Saleh, S., Bagja, B., Suhawa, T. A., & Widyapratami, H. (2018) Intensification by Smallholder Farmers Is Key To Achieving Indonesia's Palm Oil Targets. World Resources Institutes and USDA. (2021). Indonesia Oil Seeds and Product Annual Report. Diakses dari <https://www.fas.usda.gov/data/indonesia-oilseeds-and-products-annual-5>

Timorria, I. M. (2021, November 6). RI Produsen CPO Terbesar, Kok Harga Minyak Goreng Bisa Naik?. *Ekonomi Bisnis*. Diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211106/12/1462790/ri-produsen-cpo-terbesar-kok-harga-minyak-goreng-bisa-naik>

## TENTANG PENULIS

**Nisrina Nuraini Nafisah** menjadi bagian dari unit ketahanan pangan dan perdagangan internasional di CIPS setelah lulus dari CIPS Emerging Policy Leaders Program (EPLP) 2021. Sebelum bergabung dengan CIPS, Nisrina bekerja untuk the ASEAN Foundation, kantor internasional untuk institusi pendidikan tinggi, dan think tank regional. Ia memperoleh gelar Sarjana lewat studi Hubungan Internasional dari Universitas Islam Negeri Jakarta.

**Felippa Amanta** adalah Kepala Peneliti di CIPS yang meneliti seputar ketahanan pangan dan perdagangan bebas. Ia memperoleh Sarjana Sosiologi dari University of California, Berkeley, dan Master Administrasi Publik dari Australian National University. Sebelumnya, Felippa bekerja sebagai *Program Associate* di Institute for Research on Labor and Employment, UC Berkeley, dan di Women and Youth Development Institute of Indonesia di Surabaya.

Kerja kami bergantung pada dukungan Anda.  
Kunjungi [www.cips-indonesia.org/donate](http://www.cips-indonesia.org/donate) untuk mendukung CIPS.



## Lihat ringkasan kebijakan lain yang diterbitkan Center for Indonesian Policy Studies



Kebijakan Perdagangan Pangan Indonesia saat Covid-19



Mengkaji Hambatan Pembelajaran Jarak Jauh di Indonesia di Masa Pandemi Covid-19



Penanganan Gangguan Rantai Pasok Pangan di masa Pembatasan Sosial terkait Pandemi Covid-19



Menarik Penanaman Modal Asing (PMA) Pasca Covid-19 Melalui Penyederhanaan Kerangka Kerja Peraturan Indonesia



Primum Non Nocere: Sebuah Pendekatan Kebijakan untuk Investasi Farmasi di Indonesia



Perjanjian Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): Peluangnya bagi Indonesia dan Langkah Pemanfaatannya Sebuah Perspektif Internal



Kerahasiaan Data dalam Peraturan Perundang-Undangan Perlindungan Data Pribadi di Indonesia



Siapa yang Bertanggung Jawab atas Konten Buatan Pengguna (UGC) pada Platform Digital di Indonesia?



Perlindungan Keamanan Siber di Indonesia

Silahkan kunjungi situs kami untuk membaca publikasi lainnya:

[id.cips-indonesia.org/publication](http://id.cips-indonesia.org/publication)

