



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM
MENETAPKAN SUBSIDI PADA INDUSTRI BIOFUEL
(PERATURAN MENTERI ESDM NOMOR 12 TAHUN 2015)**

POLICY PAPER

**NUR AFINI MULIANDARI
CHAIRUL MUBIN
RETNO HANDAYANI
REYSA RACHMAT T**

**2106669102
2106787581
2106787934
2106787940**

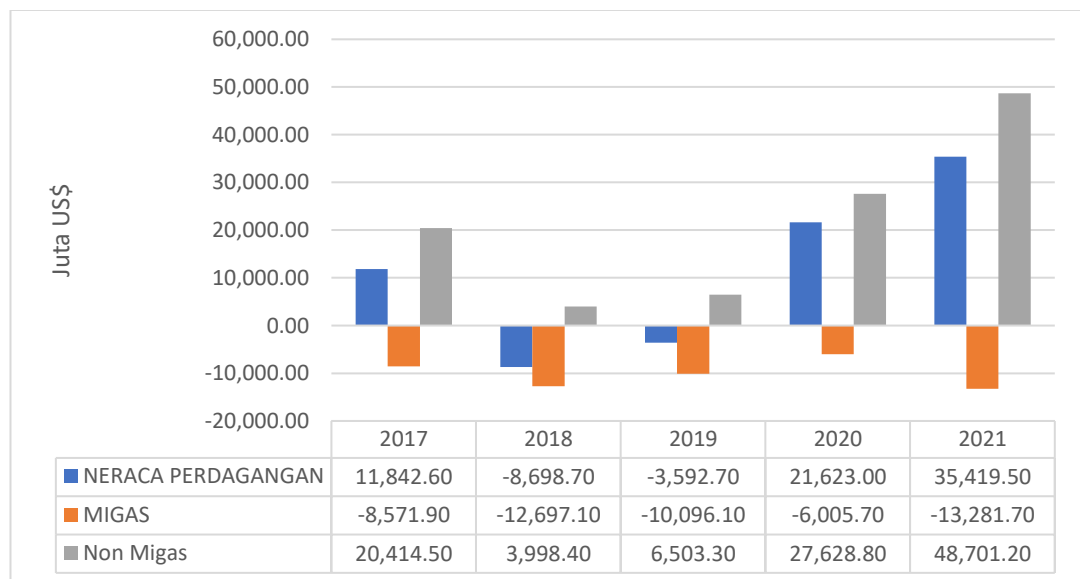
**FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
PROGRAM PASCASARJANA ILMU EKONOMI
DEPOK
2022**

LATAR BELAKANG

A. ALASAN PENYUSUNAN KEBIJAKAN

Penyusunan kebijakan dilatarbelakangi oleh pertumbuhan ekonomi yang mendorong naiknya permintaan BBM akibat peningkatan jumlah kendaraan. Peningkatan ketergantungan energi dan berkurangnya cadangan minyak sebagai akibat dari naiknya permintaan BBM menjadi pemicu untuk beralih pada sumber energi alternatif terbarukan. Halimatussadiah et al. (2021) menyimpulkan, iniasi atas kebijakan *biofuel* di negara berkembang, lebih didorong oleh faktor ketahanan energi dan kepentingan ekonomi daripada perubahan iklim.

Sebagai negara agraris, Indonesia berpotensi memanfaatkan *biofuel* sebagai sumber energi baru. Teknologi *biofuel* diperlukan untuk meningkatkan daya saing dan pertumbuhan ekonomi nasional, pemerintah menerapkan kebijakan dan regulasi terkait optimalisasi peran teknologi dalam pembangunan sektor industri bahan bakar, guna mempercepat pertumbuhan ekonomi nasional (EBTKE, 2019). Biodiesel digunakan sebagai energi alternatif pengganti diesel/solar, sementara Bioetanol digunakan sebagai energi alternatif pengganti bensin. Mengingat potensinya, pemerintah menjadikan industri *biofuel* sebagai salah satu fokus kebijakan guna mencapai berbagai tujuan, yaitu memenuhi komitmen Pemerintah untuk mengurangi emisi Gas Rumah Kaca sebesar 29% dari skenario *Business as Usual* (BAU) pada 2030; meningkatkan ketahanan dan kemandirian energi; stabilisasi harga *Crude Palm Oil* (CPO); meningkatkan nilai tambah melalui hilirisasi industri kelapa sawit; memenuhi target 23% kontribusi Energi Baru Terbarukan (EBT); mengurangi konsumsi dan impor Bahan Bakar Minyak (BBM); serta memperbaiki defisit neraca perdagangan yang ditunjukkan pada Gambar 1 (EBTKE, Pahami Istilah B20, B30, B100, BBN dalam Bioenergi, 2019).



Gambar 1. Neraca Perdagangan Indonesia (2017-2021)

Sumber : Badan Pusat Statistik, diolah Pusat Data dan Sistem Informasi Kementerian Perdagangan

B. HISTORIS PELAKSANAAN KEBIJAKAN

Perkembangan kebijakan penggunaan *biofuel* dimulai sejak 2006 melalui Instruksi Presiden tahun 2006 tentang pengadaan dan pemanfaatan *biofuel*. Seiring dengan penetapan aturan tersebut, pemerintah membentuk Tim Nasional Pengembangan Bahan Bakar Nabati (Timnas BBN) di tahun yang sama, dan menyelesaikan *blueprint* pengembangan *biofuel* pada 2008 sebagai pedoman bagi pemerintah untuk menetapkan target pencampuran *biofuel*.

Pada tahun 2008 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) mengeluarkan Permen ESDM No.32/2008, diikuti oleh beberapa pembaruan mengenai target minimal pencampuran *biofuel*, khususnya biodiesel, selama jangka waktu 2008-2025 untuk usaha mikro, perikanan, pertanian, dan layanan publik (bersubsidi), transportasi, industri dan komersial, serta pembangkit listrik melalui Permen ESDM No.25/2013, Permen ESDM No.20/2014, dan Permen ESDM No.12/2015. Tabel 1 menunjukkan beberapa aturan dan perubahannya terkait biodiesel.

Tabel 1. Pengembangan peraturan yang mendukung industri biodiesel (2006-2019)

Tahun	Peraturan	Keterangan
2006	Keputusan Presiden No.5/2006	Inisiasi program Biodiesel
	Instruksi Presiden No.1/2006	Pembagian tugas utama fungsi pemerintah pada program biodiesel
	Keputusan Presiden No.10/2006	Pembentukan tim untuk mempercepat penerapan biodiesel untuk penanggulangan kemiskinan
	Peraturan Menteri ESDM No.51/2006	Perizinan bisnis material <i>Biofuel</i>
2008	Peraturan Menteri ESDM No.32/2008	Menetapkan target penggunaan BBN sebagai campuran untuk sektor transportasi: 1% tahun 2008 2,5% tahun 2010 5% tahun 2015 20% tahun 2020 30% tahun 2025
2009	Peraturan Presiden No.45/2009	Penggunaan APBN pada subsidi biodiesel
2013	Peraturan Menteri ESDM No.25/2013	Perubahan target penggunaan BBN sebagai campuran untuk sektor transportasi: 10% tahun 2013 20% tahun 2016 25% tahun 2025
2014	Peraturan Menteri ESDM No.20/2014	Perubahan target penggunaan BBN sebagai campuran untuk sektor transportasi: 10% tahun 2014 20% tahun 2016 30% tahun 2020

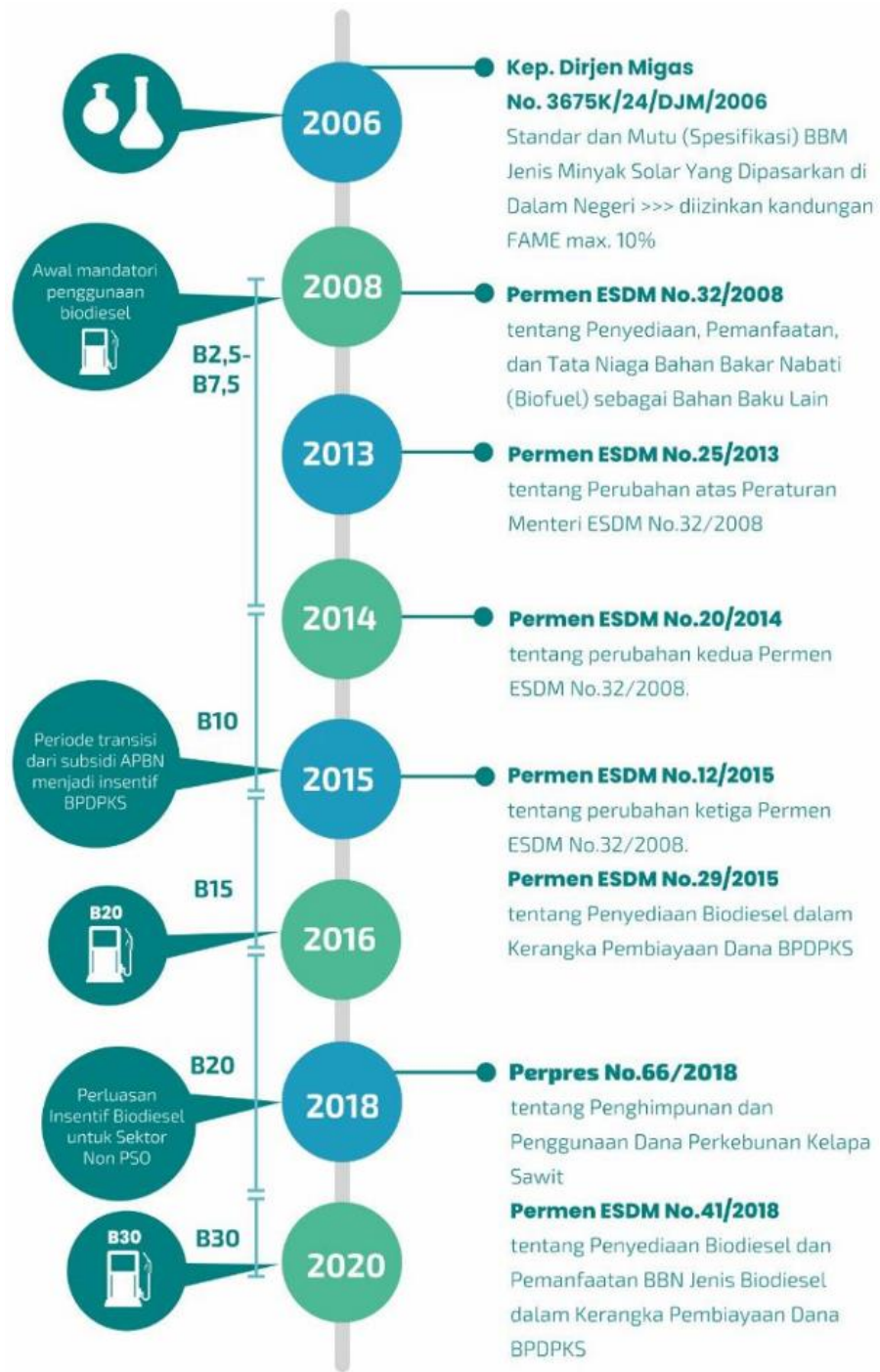
Tahun	Peraturan	Keterangan
2015	Peraturan Menteri ESDM No.12/2015	Perubahan target penggunaan BBN sebagai campuran untuk sektor transportasi: 15% tahun 2015 20% tahun 2016 30% tahun 2020
	Peraturan Pemerintah No.24/2015	Pembentukan BDPKPS (Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit)
2018	European Union Renewable Energy Directive (EU RED II) Peraturan Presiden No.66/2018	Evaluasi kembali <i>biofuel</i> sebagai energi terbarukan Memperluas insentif terhadap sektor non-PSO (<i>Public Service Obligation</i>)
	Instruksi Presiden No.8/2018	Moratorium mengenai lahan kelapa sawit serta meningkatkan produksi minyak kelapa sawit di Indonesia
	Peraturan Menteri ESDM No.45/2018	Penyediaan dan pemanfaatan biodiesel dalam kerangka BDPKPS
2019	Keputusan Menteri ESDM No.227/2019	Percobaan implementasi mencampurkan 30% biodiesel (B30) dalam diesel untuk periode tahun 2019

Sumber: Yasinta dan Karuniasa (2021)

Program mandatori pertama pemanfaatan *biofuel* sebagai campuran BBM ditetapkan melalui Permen ESDM No.32 Tahun 2008 tentang Penyediaan, Pemanfaatan dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (*biofuel*) sebagai Bahan Bakar Lain. Target pencampuran biodiesel berdasarkan Permen ESDM No.12 Tahun 2015 yang merupakan perubahan ketiga dari Permen ESDM No.32 Tahun 2008 ditunjukkan pada Tabel 2. Dinamika perubahan tahapan mandatori berdasarkan kebijakan dan implemetasi biodiesel ditunjukkan pada Gambar 2.

Tabel 2. Pentahapan Kewajiban Minimal Pemanfaatan Biodiesel (B100) Sebagai Campuran Bahan Bakar Minyak berdasarkan Permen ESDM Nomor 12 Tahun 2015

Jenis Sektor	April 2015	Januari 2016	Januari 2020	Januari 2025	Keterangan
Rumah Tangga	-	-	-	-	Saat ini tidak ditentukan
Usaha Mikro, Perikanan, Pertanian, Transportasi dan PSO	15%	20%	30%	30%	Terhadap kebutuhan total
Transportasi Non PSO	15%	20%	30%	30%	Terhadap kebutuhan total
Industri dan Komersial	25%	30%	30%	30%	Terhadap kebutuhan total
Pembangkit Listrik	15%	20%	30%	30%	Terhadap kebutuhan total



Gambar 3. Dinamika Perubahan Tahapan Mandatori Berdasarkan Kebijakan dan Implemetasi Biodiesel di Indonesia

Pada saat Permen ESDM No.12 Tahun 2015 diimplementasikan, pemerintah memberikan insentif dengan dukungan BPDPKS untuk menutup selisih antara harga index pasar Biodiesel dan Harga index pasar Solar untuk sektor *Public Service Obligation* (PSO) dan mulai 1 September 2018 pemberian insentif tersebut diperluas ke sektor non-PSO (Faridha et al., 2021).

Permen ESDM No.12 Tahun 2015 yang menetapkan perubahan atas Permen ESDM No.32 Tahun 2008, menjadi landasan hukum penerapan program mandatori B30 yang

ditetapkan sejak 1 Januari 2020 (EBTKE, FAQ : Program Mandatori Biodiesel 30% (B30), 2019). Dalam kebijakan ini, pemerintah menargetkan *biofuel* yang terdiri dari Biodiesel (B100), Bioetanol (E100), dan Minyak Nabati Murni (O100) sebagai campuran Bahan Bakar Minyak (BBM) terhadap kebutuhan total, dengan persentase 30% untuk Biodiesel serta 20% untuk Bioetanol dan Minyak Nabati Murni pada tahun 2025 .

C. ALASAN MELAKUKAN ANALISIS KEBIJAKAN B30

Kebijakan ini digunakan sebagai salah satu alat untuk menekan defisit neraca perdagangan dan untuk meningkatkan pemanfaatan Bahan Bakar Lain dalam rangka ketahanan energi nasional. Perkebunan kelapa sawit sebagai bahan baku utama *biofuel* menjadi pusat pertumbuhan ekonomi lokal dan regional. Menurut Radhianshah (2021) kelapa sawit sebagai industri padat karya, pada tahun 2018 telah mempekerjakan 16,2 juta tenaga kerja. *Crude Palm Oil* (CPO) sebagai produk penyumbang devisa terbesar dengan nilai devisa ekspor tahun 2017 sebesar Rp 300 triliun (USD 23 miliar) ((GAPKI), 2017). Kebijakan biodiesel wajib berbasis CPO yang diterapkan pada tahun 2016 telah menurunkan impor minyak sebesar 12,61 juta kiloliter. Analisa terhadap kebijakan ini perlu dilakukan untuk melihat efektifitasnya dalam menekan defisit neraca perdagangan.

ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN

A. ALASAN PEMERINTAH MEMILIH INDUSTRI *BIOFUEL*

Meningkatnya kebutuhan energi dan berkurangnya cadangan minyak melatarbelakangi langkah strategis pemerintah untuk mengembangkan energi alternatif terbarukan. Hal ini ditunjukkan dengan pembentukan *blueprint* manajemen energi nasional periode 2005-2025 dimana pengembangan energi alternatif menjadi salah satu program utama. Krisis minyak dan peningkatan kesadaran akan perubahan iklim menjadi faktor pendorong perkembangan *biofuel* (Janda et al., 2012).

Berkembangnya pasar global untuk *biofuel* memberikan peluang bagi negara di Asia Tenggara yang berperan sebagai produsen, konsumen, dan eksportir utama, khususnya di Indonesia dan Malaysia. Pada tahun 2011 ekspor biodiesel Indonesia tumbuh 117% dibandingkan tahun 2010. Pertumbuhan ini mendorong pembukaan lahan baru untuk perkebunan kelapa sawit di Indonesia (Mukherjee & Sovacool, 2014). *Biofuel* yang diproduksi dari kelapa sawit, dianggap lebih kompetitif daripada sumber lainnya. Ketersediaan kelapa sawit sebagai bahan baku lebih melimpah, dan dianggap lebih efisien dalam produksinya. Produksi *biofuel* akan memicu aktivitas ekonomi regional yang lebih baik (Yasinta & Karuniasa, 2021).

B. TARGET PEMERINTAH DARI PENERIMA KEBIJAKAN

Kebijakan ini secara langsung menarget produsen *biofuel* dan pemilik lahan perkebunan untuk meningkatkan produksinya. Pengusaha BBM bekerjasama dengan pengusaha *biofuel* untuk memenuhi target pemerintah dalam melakukan transisi pemanfaatan energi terbarukan yang ramah lingkungan. Para pengusaha diharapkan mampu mengurangi impor BBM melalui penyerapan CPO. Langkah ini juga memicu perluasan lahan kelapa sawit yang memberikan lapangan pekerjaan bagi para petani, serta dapat menjadi salah satu cara untuk menurunkan tingkat kemiskinan dan pengangguran (Yasinta & Karuniasa, 2021).

Pemerintah juga menerapkan Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (*ISPO*) untuk memastikan standar produksi kelapa sawit yang digunakan sebagai bahan baku *biofuel*. Selain itu, mengingat selisih Harga Indeks Pasar (IHP) *biofuel* dan BBM, pemerintah memberikan bantuan subsidi *biofuel* kepada produsen untuk meringankan beban ekonomi konsumen sesuai dengan daya beli dalam negeri, serta secara tidak langsung memberikan jaminan kesinambungan penyediaan dan pendistribusian. Pendanaan subsidi diperoleh dari pungutan ekspor CPO yang dikelola oleh BPDPKS. Dana yang dihimpun dari pelaku usaha perkebunan melalui pungutan ekspor digunakan untuk mendukung program pengembangan kelapa sawit yang berkelanjutan sesuai amanat pasal 93 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

C. PENGARUH KEBIJAKAN TERHADAP KOMPETISI PASAR

Kompetisi *biofuel* dalam jangka panjang akan dipengaruhi oleh volatilitas harga. Penurunan harga BBM mengakibatkan *biofuel* menjadi kurang kompetitif. Dalam jangka panjang, harga minyak sawit akan dipengaruhi secara negatif oleh harga minyak mentah dan dipengaruhi secara positif oleh harga minyak kedelai (Halimatussadiah et al., 2021). Mengingat kelapa sawit menjadi tanaman yang penting untuk penyediaan bahan bakar dan makanan, peningkatan produksi *biofuel* juga memicu persaingan atas sumber daya lahan yang terbatas. Hal ini bisa berdampak pada inefisiensi lahan pertanian dan kekurangan pangan (Wang et al., 2017). Menurut Adiatma & Prasajo (2021) program pemerintah dalam mendorong penggunaan kendaraan listrik, serta minimnya kendaraan yang menggunakan campuran *biofuel*, membuat *biofuel* menjadi kurang kompetitif. Jika demikian, biaya yang dikeluarkan untuk produksi dan subsidi *biofuel* akan lebih besar daripada pendapatannya. Penerapan kebijakan mendorong peningkatan kompetisi pada produsen tingkat nasional, namun perlu dikaji lebih lanjut terhadap kompetisi produsen di tingkat global karena adanya penurunan impor BBM dan pengurangan ekspor *biofuel* akibat meningkatnya proporsi penggunaan *biofuel* domestik.

D. PROSES EVALUASI KEBIJAKAN

Pemerintah melalui beberapa kementerian menjalankan fungsi pengawasan agar tujuan pelaksanaan kebijakan dapat tercapai. Pembentukan BPDPKS oleh Kementerian Keuangan terjadi pada tahun 2015 yang bertujuan untuk mengelola pemberian insentif kepada pengusaha *biofuel* dan mengawasi pelaksanaan produksi biodiesel. Seiring dengan pendirian BPDPKS, Kementerian Keuangan melalui Keputusan Menteri Keuangan 714/KMK.05/2015 membentuk Dewan Pengawas yang bertugas melakukan pengawasan internal dan memberikan masukan kepada Direksi BPDPKS.

Dalam Peraturan Menteri ESDM No. 45 tahun 2018, pengawasan terhadap Badan Usaha penyedia *biofuel* dilakukan oleh Ditjen EBTKE melalui tim evaluasi pengadaan *biofuel* jenis biodiesel. Tugasnya untuk melakukan evaluasi terhadap usulan Badan Usaha yang ditugaskan menyediakan *biofuel*, menilai dan merekomendasikan usulan Badan Usaha *biofuel*, serta menentukan volume alokasi *biofuel* jenis biodiesel. Kementerian ESDM juga melakukan fungsi pengawasan terhadap distribusi BBM melalui kehadiran BPH Migas yang mengawasi tiga jenis BBM yang beredar di Indonesia, Jenis BBM Tertentu (JBT), Jenis BBM Khusus Penugasan (JBKP) dan Jenis BBM Umum (JBU). Berdasarkan Peraturan Menteri ESDM No. 45 tahun 2018 juga, biodiesel yang memenuhi mandatori B30 dapat dicampurkan ke dalam Jenis BBM Tertentu maupun Jenis BBM Umum yang berarti BPH Migas juga mengawasi distribusi *biofuel*.

E. KONTROL TERHADAP KORUPSI PADA KEBIJAKAN B30

Menurut Saputra et al. (2022), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan (2014) mengatur penghimpunan dana perkebunan sawit, tidak mengatur penggunaan dana perkebunan untuk subsidi *biofuel*. Pengelolaan dana subsidi *biofuel* juga belum akuntabel dan transparan, terutama dalam menetapkan Harga Indeks Pasar (HIP). Penetapan HIP belum memiliki standar yang jelas, tidak menerapkan prinsip efisiensi dan ekonomis, perubahan HIP juga tidak didasari kajian komprehensif. Hal-hal tersebut yang dapat

memberikan celah korupsi subsidi *biofuel*, mengingat terus meningkatnya target pencampuran *biofuel* akan terus meningkatkan jumlah subsidi, hal ini perlu diperbaiki untuk meminimalisir subsidi yang tidak tepat guna.

Mengingat potensi terjadinya korupsi ada pada pengelolaan dana subsidi, sampai saat ini belum ada pengawasan eksternal bagi institusi pengelola dana insentif. Berbagai institusi seperti Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) dan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) menyampaikan perlunya evaluasi terhadap implementasi kebijakan B30. Hal ini karena BPDPKS sampai tahun 2019 telah mengeluarkan dana mencapai 30,2 triliun rupiah sebagai insentif terhadap produsen *biofuel*. Menurut pendapat berbagai institusi tersebut, terjadi ketimpangan dengan pemberian insentif kepada para petani melalui program Peremajaan Sawit Rakyat. Besaran insentif pada program Peremajaan Sawit Rakyat hanya sebesar 6,59 triliun rupiah. Dengan demikian, muncul dugaan bahwa kebijakan B30 hanya menguntungkan beberapa pihak.

F. ANALISIS KEBIJAKAN BERDASARKAN TEORI

1. DEFISIT NERACA PERDAGANGAN

Neraca perdagangan digunakan untuk mengukur transaksi internasional yang menunjukkan perbedaan nilai ekspor dan impor pada waktu tertentu. Defisit pada neraca perdagangan sektor migas menunjukkan Indonesia sebagai net importir migas. Menurut paham Merkantilisme, tujuan negara melakukan ekspor adalah memperoleh surplus neraca perdagangan dan mengurangi impor untuk menghindari defisit. Kebijakan berbasis paham Merkantilisme hanya menguntungkan industri tertentu dengan mengorbankan keuntungan milik produsen lainnya, bahkan konsumen.

Dalam teori *Standard Model*, adanya *comparative advantage* memberikan keuntungan bagi negara untuk melakukan perdagangan bebas sehingga tidak perlu mempertahankan pertukaran ekspor-impor yang seimbang. Hal ini kemudian didukung oleh teori Heckscher Ohlin, dimana industri yang memiliki faktor produksi yang memiliki *comparative advantage* akan diuntungkan apabila melakukan perdagangan bebas (Kurgman, Obstfeld, Melitz, 2018). Indonesia yang memiliki sumber daya yang mendukung untuk budidaya kelapa sawit sebagai bahan baku *biofuel*, berpotensi menjadi produsen kelapa sawit terbesar di dunia. Akan tetapi keterbatasan faktor produksi BBM dan tingginya permintaan BBM di domestik membuat impor BBM Indonesia lebih tinggi daripada ekspornya (net importir). Namun demikian, jika mengacu pada argumen yang mendukung perdagangan bebas, defisit neraca perdagangan migas bukan merupakan hal yang buruk dan perlu dihindari.

Neraca perdagangan merupakan komponen terbesar neraca pembayaran yang menjadi indikator untuk mengukur transaksi internasional. Meskipun neraca perdagangan migas menunjukkan adanya defisit, namun secara total neraca perdagangan Indonesia tetap menunjukkan surplus. Defisit neraca perdagangan migas masih mampu diatasi dengan meningkatkan ekspor sektor non-migas. Kebijakan percepatan pemanfaatan biofuel ini sebagai salah satu upaya untuk mendorong ekspor sektor non-migas, melalui ekspansi lahan tanam kelapa sawit sebagai bahan baku utama biofuel yang memiliki biaya produksi lebih rendah daripada bahan baku tanaman lain. Secara keseluruhan, total neraca perdagangan Indonesia

masih mengalami surplus, mengindikasikan peningkatan Produk Domestik Bruto (PDB) dan pertumbuhan ekonomi yang baik. Hal ini dibuktikan dengan peningkatan nilai ekspor CPO yang menjadi komoditi unggulan ekspor Indonesia. Berdasarkan analisis tersebut, kebijakan yang mendukung peningkatan pemanfaatan *biofuel* cukup efektif dalam mengimbangi defisit neraca perdagangan migas dan memicu pertumbuhan Indonesia.

2. OPPORTUNITY COST

Kebijakan pemberian insentif bagi produsen *biofuel* memicu perluasan lahan tanam kelapa sawit sebagai bahan baku utama. Ekspansi lahan untuk bahan baku *biofuel* dinilai akan memperlambat tujuan pemerintah dalam mengurangi dampak negatif perubahan iklim karena merupakan pendorong utama deforestasi, drainase gambut, serta kebakaran hutan di perkebunan sawit yang menghasilkan emisi CO₂ yang masif. Secara keseluruhan, emisi yang ditimbulkan dari perubahan penggunaan lahan dari ekspansi sawit bisa lebih besar dibandingkan emisi yang ditimbulkan BBM (Kharina et al., 2016). *Opportunity cost* yang dapat timbul dari kebijakan ini yaitu terganggunya aktivitas ekonomi masyarakat sekitar wilayah hutan yang beralih fungsi menjadi lahan sawit, mengganggu kesehatan masyarakat sekitar dari emisi CO₂ yang ditimbulkan, serta memperlambat target pemerintah dalam mengurangi emisi hingga 29% dibawah BAU pada tahun 2030.

3. INFANT INDUSTRY

Potensi Indonesia sebagai negara berkembang dan penghasil sawit terbesar menunjukkan kemungkinan adanya *comparative advantage* bagi industri *biofuel*. Namun demikian, industri *biofuel* tergolong sebagai *infant industry* yang disebabkan oleh beberapa hal. Selain *biofuel* merupakan sumber energi baru yang masih dapat berkembang seiring perkembangan teknologi, harga *biofuel* yang tergolong tinggi tidak mampu bersaing dengan BBM. Sehingga diperlukan intervensi pemerintah berupa subsidi untuk menutupi kesenjangan harga. Subsidi didanai dari APBN pada tahun 2008 hingga 2015. Pada tahun 2015 subsidi *biofuel* dari APBN dihentikan, untuk selanjutnya digantikan dari pungutan ekspor CPO dan turunannya yang dikenal dengan Dana Perkebunan Kelapa Sawit yang dikelola oleh BPD PKS, ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 113/PMK.01/2015 tanggal 11 juni 2015 (Adiatma &Prasojo, 2021).

4. MARKET FAILURE

Pemerintah memberikan insentif bagi produsen *biofuel* untuk meningkatkan produksi dalam rangka memenuhi kebutuhan *biofuel* di dalam negeri. Sebagian besar insentif diterima oleh perusahaan besar yang diharapkan mampu menyalurkan kepada petani sawit yang dikelola perusahaan. Menurut data Statistik Perkebunan Indonesia 2018-2020 oleh Direktorat Jenderal Perkebunan (2020), 30% minyak sawit mentah (CPO) diproduksi oleh petani sawit mandiri, yang sebagian besar kesulitan dalam memenuhi Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (*ISPO*) terkait legalitas lahan, hal ini yang mencegah para petani mandiri menerima insentif. Oligopsony pada pasar kelapa sawit juga menyebabkan adanya diskriminasi bagi para petani sawit mandiri. Harga tandan buah segar yang diterima para petani sawit mandiri lebih rendah daripada yang diterima petani plasma dan perkebunan swasta, sehingga tidak ada peningkatan kesejahteraan yang signifikan pada petani sawit mandiri

(Radhianshah, 2021). Selain itu, potensi dampak negatif terhadap lingkungan menunjukkan adanya eksternalitas negatif dari peningkatan produksi *biofuel* yang berusaha diminimalisir melalui Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (*ISPO*).

5. DAMPAK SUBSIDI

Subsidi *biofuel* memang meningkatkan produksi *biofuel*, namun mendapat kritik dari beberapa pihak. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengkritisi subsidi *biofuel* dari Dana Perkebunan Kelapa Sawit karena dianggap tidak konsisten dengan hukum perkebunan UU No.34 Tahun 2014 (Saputra et al., 2022). Adanya subsidi juga berimbas pada industri lainnya. Ekonom senior Faisal Basri mengkritisi pemerintah memberikan insentif pada perusahaan *biofuel* sehingga produsen CPO lebih memilih menjual ke perusahaan *biofuel* daripada perusahaan minyak goreng. Harga jual CPO di perusahaan *biofuel* menggunakan harga internasional, sementara di perusahaan minyak goreng menggunakan harga domestik. Jumlah CPO yang dijual ke perusahaan *biofuel* semakin meningkat, sementara CPO yang dijual ke perusahaan minyak goreng justru menurun. Hal ini dinilai hanya menguntungkan sebagian pihak dan mengabaikan masyarakat yang sebagian besar lebih membutuhkan minyak goreng daripada *biofuel*. Upaya pemerintah memberikan subsidi *biofuel* hanya seperti menggeser anggaran subsidi bahan bakar fosil ke bahan bakar nabati. Kebijakan subsidi ini hanya menguntungkan pengusaha *biofuel*, tidak menguntungkan para petani sawit.

KESIMPULAN DAN SARAN TERHADAP KEBIJAKAN

A. KESIMPULAN

Kebijakan terhadap industri *biofuel* yang telah dimulai sejak tahun 2006 bertujuan untuk memenuhi kenaikan permintaan BBM akibat pertumbuhan ekonomi yang mendorong peningkatan jumlah kendaraan. Tujuan lainnya adalah mengurangi emisi karbon, mengurangi impor BBM, serta memperbaiki defisit neraca perdagangan. Selain itu, Indonesia sebagai negara agraris dan penghasil kelapa sawit berpotensi mengembangkan industri *biofuel*, memberikan kontribusi terhadap penyerapan tenaga kerja, dan penyumbang devisa bagi Indonesia. Kebijakan pencampuran *biofuel* ke dalam BBM dimulai sejak tahun 2008 melalui Peraturan Menteri ESDM No. 32/2008 sampai dengan tahun 2019 melalui Keputusan Menteri ESDM No. 227/2019 terkait percobaan implementasi B30 dengan target campuran 30% *biofuel* ke dalam BBM sesuai dengan Peraturan Menteri ESDM No. 12/2015. Tidak hanya mandatori B30, pemerintah juga memberikan subsidi akibat adanya selisih harga antara *biofuel* dan BBM.

Kebijakan ini berdampak bagi petani, pengusaha BBM dan *biofuel* serta konsumen akhir. Terhadap kompetisi pasar, kebijakan akan mendorong peningkatan produksi *biofuel* dan persaingan atas sumber daya lahan. Produksi *biofuel* di masa depan mungkin menjadi kurang kompetitif akibat peningkatan penggunaan kendaraan listrik. Implementasi maupun evaluasi kebijakan dilakukan lintas Kementerian. Fungsi pengawasan terhadap kebijakan subsidi/pemberian dana insentif kepada pengusaha *biofuel* dilakukan oleh BPDPKS, sementara pengawasan terhadap distribusi *biofuel* dilakukan oleh BPH Migas. Namun demikian, potensi terjadinya korupsi pada kebijakan ini masih tinggi mengingat pengelolaan dana subsidi belum akuntabel dan transparan, serta pengawasan terhadap pengelolaan dana masih berasal dari internal.

Meskipun pengembangan industri *biofuel* telah berhasil menekan impor minyak dan kompetisi di tingkat nasional akan meningkat, kompetisi di tingkat global perlu dikaji lebih lanjut mengingat adanya penurunan ekspor *biofuel* akibat peningkatan proporsi penggunaan domestik. Dengan demikian, target penurunan defisit neraca perdagangan tidak berjalan dengan baik. Selain itu, ekspansi lahan kelapa sawit sebagai bahan baku *biofuel* akan mendorong terjadinya permasalahan lingkungan, yang berarti ada peningkatan *opportunity cost* yang menunjukkan semakin besar biaya yang dikorbankan untuk memproduksi *biofuel* di masa depan. Selain itu, pemberian insentif pada produsen *biofuel* mendukung argumen *infant industry* karena tidak ada kepastian apakah perusahaan yang menerima insentif dapat melakukan produksi secara mandiri di masa depan. Insentif kepada produsen *biofuel* juga mendorong ketimpangan produksi dengan produsen minyak goreng yang menyebabkan rendahnya peredaran minyak goreng di pasar.

B. SARAN

Mengingat adanya potensi korupsi dalam implementasi kebijakan *biofuel* perlu adanya pengawasan yang lebih ketat di internal institusi serta memaksimalkan fungsi pengawasan eksternal (Badan Pemeriksa Keuangan dan Komisi Pemberantasan Korupsi). Kemudian perlu

dukungan bagi petani sawit mandiri agar insentif dapat diberikan secara merata, tidak hanya pada petani yang berada di bawah perusahaan besar. Dengan demikian, diharapkan pemberian insentif dapat lebih tepat sasaran. Pada akhirnya, *monitoring* dan evaluasi perlu dilakukan secara terus menerus terhadap biaya dan manfaat implementasi kebijakan karena industri yang terus berkembang. Terhadap penelitian selanjutnya, perlu pendalaman lebih lanjut mengenai struktur biaya industri *biofuel* untuk memastikan apakah industri *biofuel* dapat berjalan mandiri tanpa bantuan pemerintah di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiatma, J. C., & Prasajo, H. (2021). *Critical review on the biofuel development policy in Indonesia*.
- EBTKE, H. (2019, Desember 19). FAQ: Program Mandatori Biodiesel 30% (B30). Diambil dari Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (EBTKE): www.ebtke.esdm.go.id
- EBTKE, H. (2019, Desember 18). Pahami Istilah B20, B30, B100, BBN dalam Bioenergi. Diambil dari Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (EBTKE): www.ebtke.esdm.go.id
- Faridha, Oktaviani, K., Zulkarnain, Suntoro, D., Ladiba, F. A., Tiara Sasti, H., Anggono, T., & Negara, I. G. N. A. S. P. (2021). *BIODIESEL, Jejak Panjang Sebuah Perjuangan*. Badan Litbang ESDM. www.litbang.esdm.go.id
- GAPKI (2017). Sawit Sumbang Devisa 300 Triliun Untuk Negeri Ini! Apa Maknanya? Diambil kembali dari Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia: <https://gapki.id/news/4419/sawit-sumbang-devisa-300-triliun-untuk-negeri-ini-apa-maknanya>
- Halimatussadiyah, A., Nainggolan, D., Yui, S., Moeis, F. R., & Siregar, A. A. (2021). Progressive biodiesel policy in Indonesia: Does the Government's economic proposition hold? *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 150. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2021.111431>
- Janda, K., Kristoufek, L., & Zilberman, D. (2012). Biofuels: policies and impacts. *Agricultural Economics (Zemědělská Ekonomika)*, 58(No. 8), 372–386. <https://doi.org/10.17221/124/2011-AGRICECON>
- Kharina, A., Malins, C., Beijing, S. S., Berlin, |, Brussels, |, San, |, & Washington, F. |. (2016). *BIOFUELS POLICY IN INDONESIA: OVERVIEW AND STATUS REPORT*. www.theicct.org
- Krugman, P.R., Obstfeld, M., & Melitz, M.J. (2018). *International Economics: Theory & Policy*, 11th Edition.
- Mukherjee, I., & Sovacool, B. K. (2014). Palm oil-based biofuels and sustainability in southeast Asia: A review of Indonesia, Malaysia, and Thailand. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 37, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.05.001>
- Radhianshah, T. (2021). *COST-BENEFIT ANALYSIS OF INCLUDING INDEPENDENT PALM OIL SMALLHOLDERS IN INDONESIA'S NATIONAL BIODIESEL TRADING SYSTEM*. <https://www.tractionenergy.asia/>
- Rahman, A., & Febriyan (2022, April 6). ICW Minta Jokowi Evaluasi Kebijakan Insentif Biodiesel. Diambil dari tempo.co: nasional.tempo.co
- Saputra, W., Sulistyanto, S., & Isnaini, K. N. (2022). Analisis Kerentanan Korupsi dalam Kebijakan Subsidi Biodiesel di Indonesia. *Integritas : Jurnal Antikorupsi*, 7(2), 279–290. <https://doi.org/10.32697/integritas.v7i2.815>

- Sucahyo, N. (2020, Agustus 15). Jokowi Didesak Evaluasi Kebijakan Biodiesel. Diambil dari VoA Indonesia: www.voaindonesia.com
- Wang, X., Lim, M. K., & Ouyang, Y. (2017). Food-energy-environment trilemma: Policy impacts on farmland use and biofuel industry development. *Energy Economics*, 67, 35–48. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2017.05.021>
- Yasinta, T., & Karuniasa, M. (2021). Palm oil-based biofuels and sustainability in Indonesia: Assess social, environmental and economic aspects. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 716(1). <https://doi.org/10.1088/1755-1315/716/1/012113>
- Zhou, A., & Thomson, E. (2009). The development of biofuels in Asia. *Applied Energy*, 86, S11–S20. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2009.04.028>