



Transisi
Bersih

Dinamika Sektor Hulu Sawit di Indonesia:

Ekspansi Lahan, Rendahnya Produktivitas
dan Kesenjangan Kontribusi Fiskal



Visi Kami

Ekonomi yang bernilai tinggi, berkeadilan, dan berkelanjutan

Misi Kami

- Membangun alternatif pendanaan yang andal, adil, dan berkelanjutan untuk transisi energi di Indonesia.
- Membangun ekonomi yang ramah lingkungan.

Penyusun:

Aimatul Yumna

Dipublikasikan oleh **Transisi Bersih**
Jakarta, 10 Desember 2025



Gedung Metropolitan Tower Lt. 13A, Jl. RA. Kartini - TB Simatupang Kav.14,
Cilandak Barat, Cilandak, Jakarta Selatan, DKI Jakarta -12430

Telp 021-29557225

transisibersih.org | campaign@transisibersih.org

Ringkasan Eksekutif

Kajian ini menganalisis tiga persoalan struktural di sektor hulu industri kelapa sawit Indonesia, yaitu: (1) ekspansi lahan yang terus berlanjut meskipun kebijakan moratorium telah diterapkan sejak 2018, (2) Penurunan produktivitas perkebunan sawit, dan (3) kontribusi fiskal industri yang relatif kecil dibandingkan skala ekonomi dan luas lahan yang dikuasai. Ketiga persoalan tersebut tidak berdiri sendiri, tetapi saling terkait melalui struktur insentif ekonomi yang mendorong pelaku industri untuk menambah luas lahan daripada meningkatkan produktivitas melalui intensifikasi.

Hasil kajian menunjukkan bahwa ekspansi lahan tetap menjadi strategi dominan karena biaya perolehan lahan rendah, risiko regulatif terbatas, dan land rent yang kecil, sehingga memberikan surplus ekonomi yang tinggi. Sebaliknya, replanting menghadapi hambatan biaya yang besar, termasuk kebutuhan investasi awal dan hilangnya pendapatan selama 3–4 tahun masa non-produktif. Dalam perspektif teori ekonomi, kondisi ini menciptakan ketimpangan marginal cost: membuka lahan baru jauh lebih murah dan kurang berisiko dibandingkan meremajakan kebun tua. Ketidakseimbangan insentif ini didukung oleh kebijakan fiskal yang menempatkan pungutan dan pajak dalam struktur flat, tidak berbasis profitabilitas, serta belum mampu menangkap *resource rent* secara optimal.

Berdasarkan temuan tersebut, kajian ini menyarankan perlunya penataan ulang insentif untuk memastikan keberlanjutan dan daya saing industri sawit. Prioritas kebijakan meliputi: (1) Memperkuat pengendalian ekspansi melalui moratorium permanen, integrasi data spasial dan penegakan hukum; (2) Menurunkan biaya dan risiko replanting melalui skema pembiayaan hijau, insentif pajak, dan layanan teknis yang lebih kuat; serta (3) Mereformasi instrumen fiskal untuk menangkap nilai tambah secara lebih adil dan mendorong intensifikasi. Dengan meninjau ulang struktur insentif, Indonesia dapat mengurangi tekanan terhadap kerusakan hutan, meningkatkan produktivitas, dan memperkuat penerimaan negara tanpa mengorbankan kelestarian lingkungan dalam jangka panjang.

Dinamika Sektor Hulu Sawit di Indonesia: Ekspansi Lahan, Rendahnya Produktivitas dan Kesenjangan Kontribusi Fiskal

Industri kelapa sawit Indonesia menghadirkan sebuah paradoks struktural yang terus menjadi perdebatan. Ekspansi lahan yang masif selama dua dekade terakhir telah menjadikan sawit sebagai salah satu pendorong utama pertumbuhan ekonomi dan sumber devisa negara. Namun, perluasan ini juga berimplikasi pada degradasi lingkungan yang signifikan, termasuk hilangnya tutupan hutan, penurunan kualitas ekosistem, dan meningkatnya emisi. Di saat yang sama, kontribusi fiskal dari sektor ini masih relatif rendah dan tidak proporsional dengan skala aktivitas ekonomi yang dihasilkan. Analisa berikut menyajikan permasalahan sawit disektor hulu mulai dari peningkatan ekspansi lahan, penurunan produktivitas, dan kontribusi fiskal yang rendah serta merumuskan solusi untuk permasalahan tersebut.

I. Degradasi lingkungan dan bencana hidrometeorologi yang destruktif

Siklon tropis yang melanda perairan Sumatera akhir November 2025 ini menjadi pemicu utama terjadinya banjir bandang di beberapa wilayah dari Aceh, Sumatera Utara dan Sumatera Barat. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menyebutkan per tanggal 6 Desember 2025, total korban meninggal dunia akibat bencana banjir dan longsor di Aceh, Sumatra Utara, dan Sumatra Barat mencapai 914 jiwa. Sementara, 389 jiwa masih dinyatakan hilang; 4200 jiwa terluka; 849.133 ribu orang mengungsi. Bencana ini ini juga berdampak pada kerusakan 121.500 rumah dan 1.482 unit infrastruktur publik, meliputi jalan nasional, jembatan, tanggul di Provinsi Aceh, Sumatera Utara, dan Sumatera Barat dilaporkan rusak parah.

Siklon tropis adalah fenomena alam yang rutin terjadi di wilayah perairan tropis, termasuk Indonesia, dan biasanya membawa hujan lebat serta angin kencang. Namun, dampaknya kini

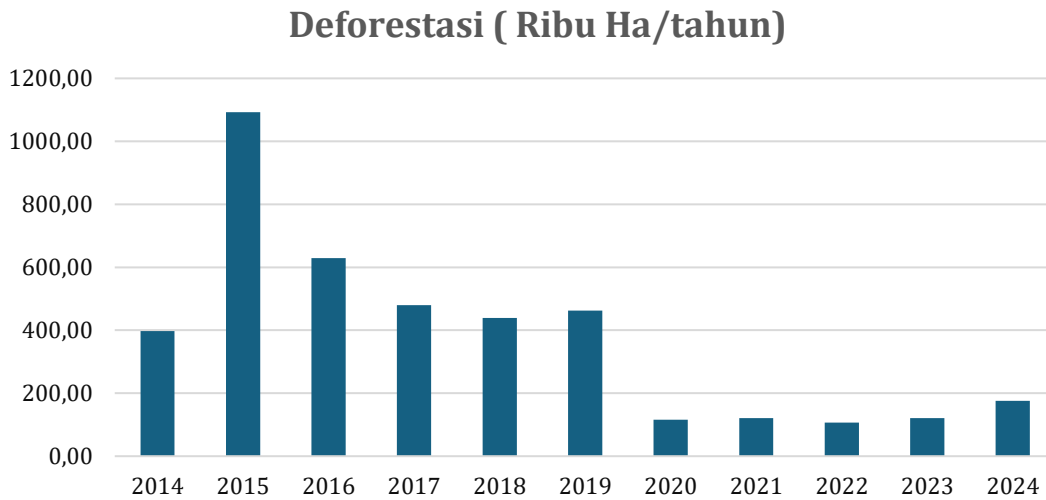
menjadi jauh lebih parah karena rusaknya lingkungan karena deforestasi dan alih fungsi lahan. Profesor Wahyu Wilopo, dosen Teknik Geologi UGM, telah memperingatkan bahwa perubahan iklim global akan meningkatkan frekuensi bencana hidrometeorologi seperti banjir dan longsor, terutama di wilayah dengan kondisi lingkungan yang sudah terdegradasi. Dengan kata lain, siklon adalah fenomena alam yang biasa terjadi, tetapi lingkungan kita yang semakin rusak, sehingga setiap kejadian alam kini menghasilkan dampak yang lebih destruktif.

Sejak 1980-an hingga sekarang, deforestasi di Sumatera telah mengurangi tutupan hutan yang signifikan. Menurut laporan Greenpeace, periode 1990 sampai 2010 Sumatera kehilangan luasan hutan primer mencapai 7,54 juta hektar ditambah sekitar 2,31 juta hektar mengalami degradasi. Dalam kurun waktu itu, diperkirakan tutupan hutan telah turun hingga tinggal sekitar 29% dari luas aslinya pada tahun 1985. Selain itu, sekitar 52% lahan gambut di Sumatera telah terdegradasi akibat alih fungsi lahan, yang mengurangi kemampuan ekosistem untuk menyerap dan menyimpan air

Data BPS (Grafik 1) menunjukkan bahwa deforestasi tetap terjadi hingga saat ini, dengan jutaan hektare hutan hilang setiap tahun akibat alih fungsi lahan. Untuk merespons kondisi tersebut, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Moratorium Perkebunan Kelapa Sawit yang mulai berlaku pada 19 September 2018. Kebijakan ini dirancang untuk menghentikan sementara penerbitan izin baru, khususnya di kawasan hutan, sekaligus mendorong peningkatan produktivitas kebun yang sudah ada dan mengendalikan perluasan areal tanam.

Namun dalam implementasinya, moratorium sawit belum sepenuhnya efektif. Hal ini tercermin dari data BPS yang menunjukkan bahwa deforestasi justru meningkat pada tahun 2019, setahun setelah kebijakan diberlakukan, dan terus berlanjut hingga 2024. Temuan ini mengindikasikan bahwa meskipun regulasi telah tersedia, tantangan dalam pengawasan, penegakan hukum, dan perbaikan tata kelola masih besar sehingga upaya pengendalian deforestasi belum mencapai hasil yang diharapkan.

Gambar 1 : Luas deforestasi di Indonesia



Sumber : Laporan BPS

Selain itu, data Kementerian Pertanian dan Direktorat Jenderal Perkebunan (Gambar 2) juga menunjukkan bahwa luas lahan produksi sawit terus meningkat dari tahun 2000 hingga 2024. Tren ekspansi yang berlanjut hingga setelah moratorium diberlakukan ini semakin memperkuat temuan sebelumnya bahwa kebijakan moratorium sawit belum mampu menahan perluasan areal secara efektif.

Gambar 2 : Luas Lahan Perkebunan



Sumber : laporan Kementerian Pertanian dan Dirjen Perkebunan

Greenpeace mencatat bahwa industri sawit telah menjadi penyumbang utama deforestasi di Indonesia selama beberapa dekade terakhir. Hingga akhir 2019, diperkirakan terdapat 3,12 juta hektare perkebunan sawit berada di dalam kawasan hutan (forest estate), termasuk hutan produksi, hutan konservasi, serta area yang seharusnya dilindungi. Dari total luas tersebut, sekitar 61,5 persen berada di Pulau Sumatera, menegaskan bahwa Sumatera merupakan episentrum ekspansi sawit di dalam kawasan hutan.

Sawit memang merupakan komoditas strategis yang memasok berbagai industri hilir, mulai dari pangan, kosmetik, hingga energi. Namun, di balik kontribusi ekonominya, ekspansi perkebunan sawit juga membawa dampak ekologis, sosial, dan ekonomi yang signifikan: hilangnya hutan primer, peningkatan risiko banjir bandang, kerusakan ekosistem gambut, serta ancaman serius terhadap keanekaragaman hayati. Dampak-dampak tersebut menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara manfaat ekonomi dan biaya lingkungan yang ditimbulkan. Kondisi ini memunculkan pertanyaan penting: **siapa sebenarnya yang memperoleh nilai tambah terbesar dari industri sawit?**

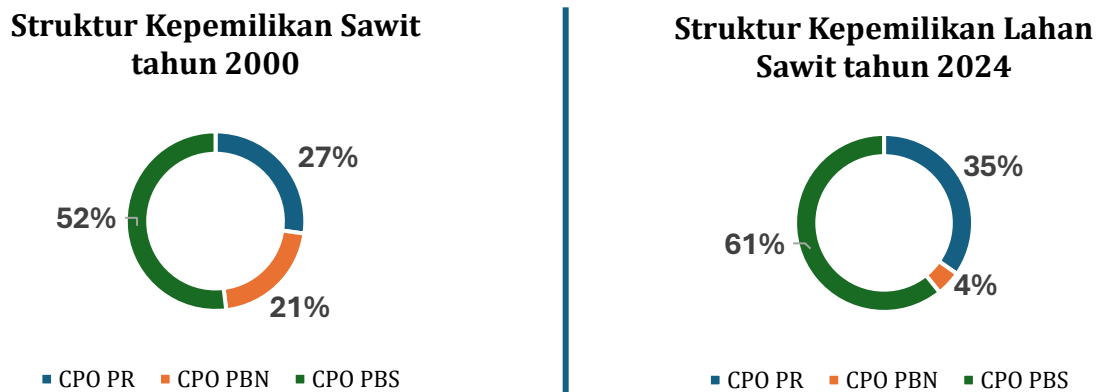
II. Penurunan Produktivitas Sawit meskipun terjadi penambahan lahan

Struktur kepemilikan perkebunan sawit di Indonesia terdiri dari tiga kelompok utama: perkebunan rakyat, perkebunan swasta besar, dan perkebunan negara. Perkebunan rakyat dimiliki oleh petani kecil, baik melalui skema plasma maupun swadaya, dengan luas lahan rata-rata 2–5 hektare per keluarga. Perkebunan swasta besar dimiliki oleh perusahaan nasional maupun multinasional seperti Sinar Mas, Wilmar, Astra Agro, Musim Mas, dan Asian Agri. Sementara itu, perkebunan negara dikelola oleh BUMN Perkebunan (PTPN), yang kini berada di bawah Holding Perkebunan Nusantara dengan subholding PalmCo.

Gambar 3 menunjukkan perubahan persentasi kepemilikan sawit yang sangat signifikan dari tahun 2000 ke 2024. Kepemilikan perkebunan rakyat (PR) meningkat dari 20% menjadi 35%, kepemilikan swasta besar (PBS) meningkat dari 52% ke 61% dan kepemilikan pemerintah (PBN) menurun signifikan dari 21% ke 4%. Perubahan ini menunjukkan pergeseran struktur kontrol dan dominasi korporasi swasta besar dalam pengelolaan sawit

nasional, sementara peran pemerintah melemah dan petani kecil tumbuh namun tetap berposisi subordinat.

Gambar 3 : Struktur Kepemilikan lahan sawit



Sumber : Kementerian Pertanian dan Dirjen Perkebunan

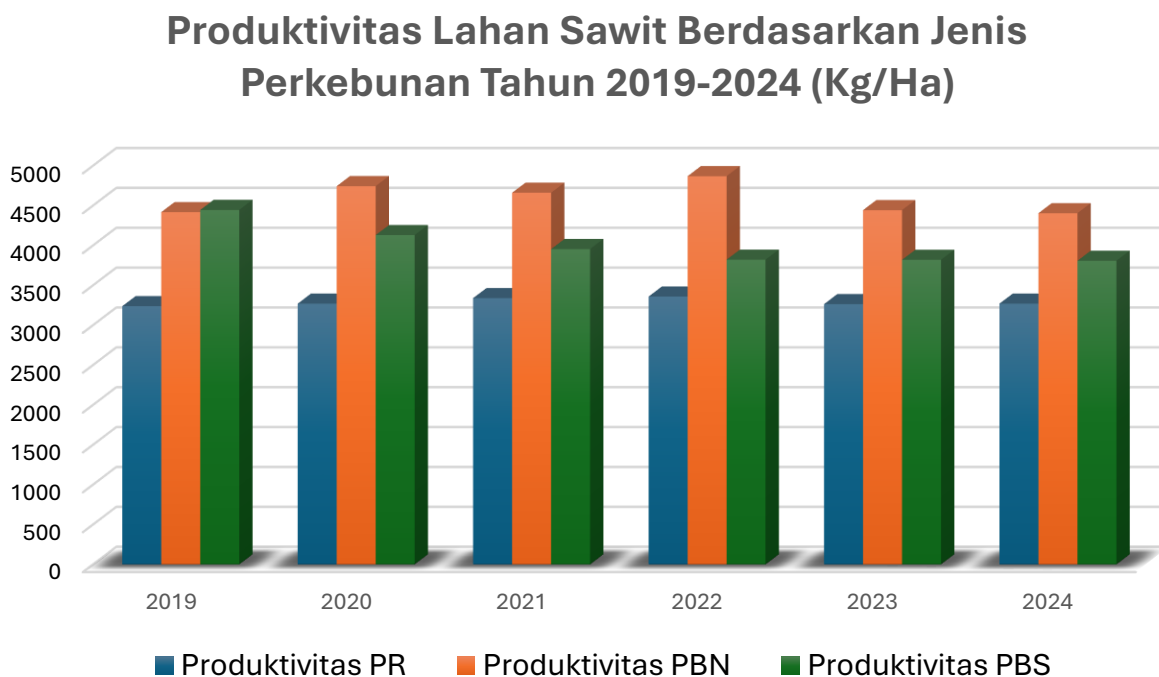
Jika dibandingkan berdasarkan tingkat produktivitas, Perkebunan Negara (PBN) menunjukkan produktivitas relatif tertinggi meskipun memiliki porsi lahan paling kecil. Hal ini terjadi karena sebagian besar kebun PBN merupakan kebun inti dengan standar agronomi yang lebih terkontrol, akses modal yang jelas, serta fasilitas pabrik kelapa sawit (PKS) internal yang meminimalkan losses pada proses panen dan angkut. Sementara itu, Perkebunan Swasta Besar (PBS) memiliki produktivitas lebih rendah daripada PBN, tetapi masih lebih tinggi dibandingkan Perkebunan Rakyat (PR). Produktivitas PR tetap tertinggal karena variasi mutu bibit, keterbatasan modal pemeliharaan, rendahnya tingkat peremajaan (replanting), serta ketergantungan pada PKS swasta untuk mengolah TBS.

Secara historis, produktivitas Perkebunan Negara dan Perkebunan Rakyat menunjukkan pola stagnan sejak 2019 hingga 2024. Pada PBN, stagnasi terjadi karena sebagian besar tanaman memasuki umur tua (di atas 25 tahun), keterbatasan modal untuk peremajaan besar-besaran, dan restrukturisasi PTPN yang memprioritaskan konsolidasi aset dibandingkan ekspansi. Pada PR, stagnasi disebabkan oleh kurangnya akses pembiayaan replanting, adopsi bibit tidak bersertifikat, serta kesenjangan teknologi budidaya antar

wilayah. Dengan luas lahan yang terus menurun, kontribusi PBN terhadap produksi nasional semakin kecil sehingga skala ekonominya menyusut, membuat kapasitas operasional dan efisiensi semakin terbatas.

Di sisi lain, Perkebunan Swasta Besar mengalami penurunan produktivitas dari tahun 2022 hingga 2024, meskipun tetap menjadi motor produksi nasional. Penurunan produktivitas sektor swasta ini didorong oleh beberapa kombinasi faktor iklim, aging plantation, kenaikan biaya input, dan rendahnya biaya ekspansi lahan baru yang mendorong PBS untuk memilih membuka lahan dibandingkan dengan replanting.

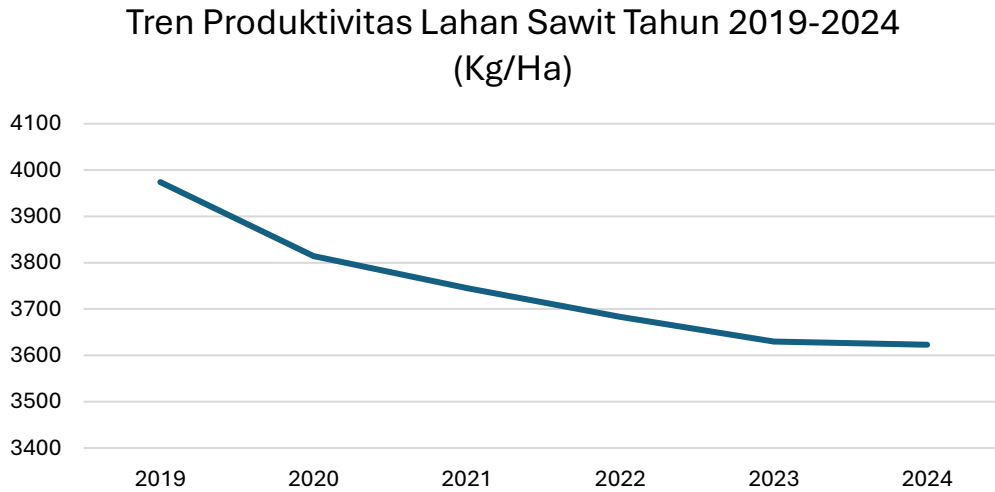
Gambar 4 : Produktivitas Lahan Sawit berdasarkan jenis perkebunan



Sumber : Kementerian Pertanian

Peningkatan jumlah lahan sawit ternyata berbanding terbalik dengan produktivitas lahan. Data Kementerian Pertanian menunjukkan tren penurunan produktivitas sawit dari tahun 2019-2024.

Gambar 5 : Tren Produktivitas Lahan Sawit



Sumber : Kementerian Pertanian

Penurunan produktivitas sektor hulu sawit sejak 2022 terutama disebabkan oleh kombinasi faktor iklim, masalah teknis, dan kebijakan. Pergeseran dari periode La Niña menuju El Niño 2022–2024 menyebabkan kekeringan, stress air, dan penurunan pembentukan buah, sehingga output per hektare melemah. Kondisi ini diperburuk oleh naiknya harga pupuk global sejak 2021, yang membuat banyak perusahaan mengurangi dosis pemupukan dan menunda perawatan, sehingga dampaknya baru terlihat pada 2022–2024. Selain itu, sebagian besar tanaman sawit Indonesia telah menua (lebih dari 40% berumur di atas 20 tahun) sementara proses *replanting* berjalan lambat akibat biaya tinggi.

Kebijakan domestik seperti larangan ekspor CPO dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22 Tahun 2022 yang menetapkan “Larangan Sementara Ekspor CPO, RBD palm oil/olein, dan used cooking oil (UCO) dan dilanjutkan dengan kewajiban DMO pada 2022 turut menekan perkebunan kelapa sawit, menyebabkan penurunan serapan tandan buah segar dan mengurangi intensitas perawatan kebun.

Selain itu, produktivitas sawit yang rendah juga disebabkan dari insentif ekonomi yang mendorong Perkebunan Besar Swasta (PBS) untuk terus melakukan ekspansi lahan dibandingkan melakukan replanting (Zen, Z. et al.,2019). Salah satu faktor penentunya adalah harga perolehan atau sewa lahan yang relatif murah, terutama di wilayah frontier

seperti Sumatera dan Kalimantan. Biaya memperoleh lahan baru, baik melalui pembelian langsung, skema kemitraan, maupun melalui celah regulasi di kawasan hutan, sering kali jauh lebih rendah dibandingkan biaya replanting yang dapat mencapai Rp 60–80 juta per hektare (GAPKI), termasuk hilangnya pendapatan selama masa tidak produktif 3–4 tahun. Sebaliknya, pembukaan lahan baru dapat dilakukan dengan biaya sekitar Rp 5–20 juta per hektare, dan tidak mengganggu aliran produksi karena kebun lama tetap beroperasi. Akibatnya, secara ekonomis ekspansi menjadi pilihan yang lebih murah, lebih cepat, dan tidak memiliki risiko penurunan output jangka pendek.

Ketika membuka lahan baru lebih mudah dan lebih murah dibandingkan meremajakan kebun tua, perusahaan tidak memiliki dorongan ekonomi yang memadai untuk melakukan replanting secara disiplin. Padahal banyak kebun sawit Indonesia telah memasuki fase umur tua, menyebabkan penurunan produktivitas sejak 2019 hingga 2024. Dengan demikian, rendahnya produktivitas hulu sawit merupakan konsekuensi struktural dari kombinasi harga lahan yang murah, biaya replanting yang tinggi, lemahnya tata kelola lahan, serta absennya regulasi yang mampu memberikan insentif kuat bagi intensifikasi. Selama struktur insentif tidak berubah, ekspansi akan tetap menjadi strategi utama PBS—dan produktivitas sawit nasional akan terus tertahan dan bahkan memburuk.

III. Nilai tambah sawit : Siapa yang paling diuntungkan?

Dalam teori ekonomi produksi, nilai tambah (value added) adalah nilai yang diciptakan oleh suatu sektor setelah mengubah input menjadi output. Dalam Tabel Input-Output (IO) BPS, nilai tambah merupakan komponen yang menunjukkan kontribusi sektor ekonomi terhadap PDB.

Dalam tabel Input-Output (IO) BPS 2020, nilai tambah (value added) sektor kelapa sawit terbentuk dari tiga komponen utama, yaitu:

1. **Kompensasi tenaga kerja** : Kompensasi tenaga kerja mencerminkan seluruh biaya yang dibayarkan kepada pekerja di sektor sawit, mulai dari upah harian buruh panen

hingga gaji staf manajemen, yang menunjukkan besarnya kontribusi sektor ini dalam menciptakan pendapatan rumah tangga di wilayah sentra produksi

2. **Surplus usaha** : keuntungan bersih produsen setelah seluruh biaya input dan tenaga kerja diperhitungkan, termasuk efisiensi manajemen, produktivitas lahan, dan harga TBS/CPO yang diterima.
3. **Pajak dikurangi subsidi terhadap produk** : kontribusi fiskal sektor ini melalui pungutan ekspor, PPN, atau insentif tertentu.

Ketiga komponen ini secara bersama-sama menggambarkan berapa besar nilai tambah yang benar-benar diciptakan oleh industri sawit dalam perekonomian Indonesia.

Berdasarkan Tabel Input-Output Indonesia 2020 Transaksi Domestik Atas Dasar Harga Dasar (185 Produk), nilai tambah produk sawit dapat dilihat dalam bentuk minyak sawit mentah (CPO) dan minyak goreng nabati. Berikut adalah kontribusi kelapa sawit terhadap PDB.

Tabel 1 : Nilai tambah kelapa sawit

Nilai tambah	Mentah (kode 20)	Olahan (kode 58)	Total	Kontribusi
Kompensasi Tenaga Kerja	89.753.183	36.362.969	126.116.152	25%
Surplus Usaha Bruto	192.663.192	173.815.919	366.479.111	74%
Pajak Dikurang Subsidi Lainnya Atas Produksi	627.405	2.965.848	3.593.253	1%
Total Nilai Tambah	283.043.780	213.144.736	496.188.516	100%

Sumber : Tabel Input-Output Indonesia 2020

Berdasarkan Tabel Input-Output Indonesia 2020, nilai tambah sektor kelapa sawit—baik dalam bentuk minyak sawit mentah (CPO, kode 20) maupun minyak goreng nabati (kode 58)—menunjukkan bahwa struktur pembentuk PDB sawit sangat didominasi oleh surplus usaha bruto. Dari total nilai tambah sebesar Rp496,19 triliun, sekitar 74% berasal dari surplus usaha, yang mengindikasikan bahwa sektor sawit merupakan industri dengan margin usaha yang sangat besar, terutama pada tahap hulu dan pengolahan primer. Sementara itu, kompensasi tenaga kerja menyumbang 25%, yaitu sekitar Rp126,12 triliun,

menunjukkan bahwa meskipun sawit padat karya, proporsi pendapatan yang mengalir ke pekerja masih jauh lebih kecil dibandingkan keuntungan perusahaan. Komponen pajak dikurangi subsidi hanya berkontribusi 1%, mencerminkan bahwa minimnya pendapatan fiskal dari sektor sawit dibandingkan penciptaan nilai tambah total. Secara keseluruhan, struktur ini menggambarkan bahwa industri sawit merupakan usaha dengan keuntungan tinggi, tetapi dengan porsi pendapatan yang mengalir kepada tenaga kerja dan kontribusi fiskal yang masih terbatas.

Kontribusi fiskal rendah disebabkan rendahnya nilai tambah di hulu, efisiensi rendah, dan praktik *under-invoicing* yang menurunkan basis pajak. Salah satu penyebab rendahnya penerimaan fiskal dari sektor sawit terkait dengan maraknya praktik **under-invoicing** yang dilakukan sejumlah perusahaan besar (<https://news.ddtc.co.id/>). Kasus yang dilaporkan DJP menunjukkan bahwa sebagian eksportir sawit sengaja melaporkan nilai ekspor lebih rendah dari harga sebenarnya atau mengklasifikasikan CPO sebagai produk berharga rendah seperti *fatty matter* atau POME untuk menghindari pajak dan bea keluar. Praktik ini menyebabkan basis pajak menyusut sehingga pajak ekspor, bea keluar, dan PPh yang seharusnya dibayar ke negara ikut berkurang (<https://www.cnbcindonesia.com/news>). Akibatnya, meskipun nilai tambah dan keuntungan sektor sawit sangat besar, kontribusi fiskalnya tetap rendah. Kasus ini memperlihatkan bahwa tantangan utama bukan hanya meningkatnya produksi, tetapi lemahnya kepatuhan dan pengawasan pajak dalam rantai ekspor sawit.

IV. Permasalahan utama yang saling terkait

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, terlihat bahwa tiga persoalan utama sektor hulu (1) ekspansi lahan yang terus berlangsung meski ada moratorium, (2) produktivitas kebun sawit yang stagnan bahkan menurun, dan (3) kontribusi fiskal yang rendah—bukanlah masalah yang berdiri sendiri, melainkan masalah sistemik yang saling terkait dan berasal dari insentif ekonomi yang tidak selaras dengan keberlanjutan. Inti permasalahan adalah preferensi pelaku industri kelapa sawit untuk terus memperluas lahan dibanding melakukan replanting diperkuat oleh kebijakan fiskal yang tidak memberikan insentif bagi peningkatan produktivitas maupun penalti terhadap praktik ekstensifikasi.

Preferensi pelaku industri untuk terus melakukan ekspansi lahan dapat dijelaskan melalui kerangka teori ekonomi, khususnya terkait struktur economic rent dan insentif marginal dalam pemanfaatan sumber daya alam. Ketika biaya perolehan lahan relatif rendah, baik melalui harga pasar yang murah, biaya sewa yang kecil, ataupun celah regulatif pada kawasan hutan, maka *land rent* yang harus dibayar atas tambahan lahan menjadi sangat kecil. Dalam kondisi seperti ini, ekspansi lahan memberikan **economic rent positif** yang lebih tinggi dibandingkan melakukan replanting, karena pelaku usaha dapat memperoleh tambahan output dengan biaya marginal yang rendah.

Sebaliknya, replanting memiliki biaya peluang (*opportunity cost*) yang tinggi. Replanting tidak hanya membutuhkan investasi awal yang besar, tetapi juga menyebabkan hilangnya pendapatan selama 3–4 tahun masa non-produktif. Dalam perspektif mikroekonomi, hal ini berarti bahwa marginal cost dari replanting jauh lebih tinggi dibandingkan marginal cost membuka lahan baru. Dengan kata lain, intensifikasi melalui replanting tidak memberikan *marginal return* yang kompetitif jika dibandingkan dengan ekspansi.

Lebih jauh, kebijakan fiskal yang berlaku saat ini cenderung tidak menangkap economic rent sektor sawit secara optimal. Pungutan ekspor dan pajak yang bersifat flat pada tahun (2015-2020), tidak progresif, serta tidak berbasis profitabilitas menyebabkan pelaku usaha tidak menghadapi tekanan fiskal ketika menambah luas lahan atau menahan produktivitas pada level rendah. Dalam teori ekonomi sumber daya alam, kondisi ini disebut sebagai *under-taxation of resource rent*, yaitu ketika negara gagal mengambil bagian dari surplus ekonomi yang muncul dari penguasaan lahan yang murah dan nilai jual komoditas yang tinggi.

Dalam konteks teori ekonomi, kondisi ini menciptakan distorsi insentif: pelaku industri terdorong untuk memperbesar kuantitas lahan (ekstensifikasi) alih-alih meningkatkan efisiensi atau produktivitas (intensifikasi). Distorsi tersebut menjelaskan mengapa ekspansi terus berlangsung, produktivitas stagnan, dan kontribusi fiskal tetap rendah meskipun skala industri sawit semakin besar.

V. Implikasi Kebijakan

Implikasi Kebijakan 1: Menekan Ekspansi Melalui Koreksi Insentif Lahan dan Tata Kelola Perizinan

Implikasi kebijakan yang pertama adalah perlunya koreksi terhadap struktur insentif yang selama ini membuat ekspansi lahan lebih menguntungkan daripada intensifikasi. Ekspansi tetap terjadi meskipun adanya moratorium karena biaya perolehan lahan rendah, land rent kecil, dan lemahnya pengawasan perizinan. Tujuan kebijakan ini adalah meningkatkan marginal cost dan risiko ekspansi yang bertujuan untuk menurunkan deforestasi. Kebijakan yang harus diterapkan:

1. Moratorium Permanen, Peningkatan biaya ekspansi lahan. Moratorium perlu diperkuat dengan satu peta perizinan (SIMONTANA, SIPERIBUN, KLHK, ATR/BPN) yang sinkron dan terbuka, sehingga ruang manipulasi izin dan klaim lahan menjadi jauh lebih sempit. Selain itu, Audit perizinan berbasis spasial (GIS) harus dapat diterapkan untuk mengetahui keberadaan lahan sawit di kawasan hutan dan kawasan yang tidak sesuai HGU.
2. Peningkatan land rent dan expected cost dari ekspansi, melalui penalti administratif dan pidana yang jelas untuk pembukaan lahan ilegal. Penerapan PBB-P5L (Perkebunan, Perhutanan, Pertambangan, dan Lain-lain) lebih tinggi untuk lahan sawit yang tidak produktif. Penegakan kewajiban NDPE (No Deforestation, No Peat, No Exploitation) sebagai bagian dari standar ISPO+ dan syarat akses pasar

Implikasi Kebijakan 2: Meningkatkan produktivitas melalui penurunan biaya dan risiko replanting

Perlunya merancang instrumen ekonomi yang membuat replanting lebih menarik dibandingkan membuka lahan baru. Biaya investasi replanting yang tinggi serta hilangnya pendapatan 3–4 tahun menyebabkan marginal cost replanting jauh melampaui marginal return, sehingga pelaku usaha enggan melakukan peremajaan. Kebijakan yang dapat menurunkan biaya dan risiko replanting meliputi pembiayaan hijau berbunga rendah, skema revenue insurance untuk menjamin arus kas selama masa non-produktif, super-deduction

tax untuk belanja replanting, serta penyediaan benih unggul bersertifikat dan layanan teknis agronomi.

Implikasi Kebijakan 3: reformasi kebijakan fiskal

Implikasi kebijakan ketiga berkaitan dengan reformasi fiskal yang mampu menangkap economic rent dari industri sawit secara lebih adil dan efektif. Struktur pungutan dan pajak yang bersifat flat menyebabkan under-taxation of resource rent, sehingga negara tidak memperoleh bagian wajar dari surplus ekonomi ketika harga CPO tinggi. Untuk mengatasi hal ini, beberapa kebijakan yang dapat dilakukan:

1. Pungutan ekspor BPDPKS harus selalu berbasis harga atau profitabilitas (ad valorem),
2. Mendorong tambahan fiskal dengan menetapkan windfall tax rate
3. Integrasi e-invoice sawit dengan sistem DJP dan Bea Cukai untuk menekan undervaluation ekspor
4. Penerapan pajak berbasis produktivitas seperti PBB-P5L (Perkebunan, Perhutanan, Pertambangan, dan Lain-lain) progresif untuk lahan luas yang tidak produktif.

Reformasi ini tidak hanya meningkatkan penerimaan negara, tetapi juga mengubah pola insentif: pelaku usaha terdorong meningkatkan efisiensi dan produktivitas, bukan memperluas lahan.

VI. Penutup

Perbaikan sektor hulu sawit membutuhkan penataan ulang struktur insentif agar intensifikasi dan replanting menjadi pilihan yang lebih menguntungkan daripada ekspansi lahan. Dengan memperkuat tata kelola perizinan, menurunkan risiko dan biaya replanting, serta mereformasi instrumen fiskal untuk menangkap resource rent secara lebih adil, Indonesia dapat mendorong peningkatan produktivitas sekaligus menekan tekanan ekologis. Langkah-langkah ini penting untuk memastikan bahwa pembangunan industri sawit

berlangsung secara berkelanjutan, memberikan kontribusi optimal bagi perekonomian nasional, dan menjaga kelestarian lingkungan dalam jangka panjang.

Referensi

- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2025). *Laporan Bencana Hidrometeorologi Sumatra 2025*. BNPB Indonesia.
- Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit. (2023). *Laporan Tahunan BPDPKS 2023*. BPDPKS.
- Badan Pusat Statistik. (2022). *Produk Domestik Bruto Sektor Pertanian, Kehutanan dan Perikanan Menurut Lapangan Usaha*. BPS-Statistics Indonesia.
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Indikator Pertanian 2023*. BPS-Statistics Indonesia.
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Statistik Deforestasi Indonesia 2000–2024*. BPS-Statistics Indonesia.
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Statistik Perkebunan Indonesia: Kelapa Sawit 2024*. BPS-Statistics Indonesia.
- Badan Pusat Statistik. (2025). *Tabel Input-Output Indonesia 2025 (185 Produk)*. BPS-Statistics Indonesia.
- Baunsgaard, T. (2001). *A primer on mineral taxation*. International Monetary Fund.
- CIFOR-ICRAF. (2022). *Oil Palm Value Chain Transparency and Governance in Indonesia*. Center for International Forestry Research.
- CNBC Indonesia. (2024, November 12). *Modus manipulasi harga ekspor sawit terkuak*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20241112184535-4-586203/>
- DDTC News. (2024). *DJP identifikasi praktik under-invoicing pada ekspor sawit*. <https://news.ddtc.co.id/>
- Djajadiningrat, P. (2024). *Paparan Direktorat Jenderal Pajak mengenai penerimaan perpajakan sektor sawit*. Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan RI.
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (2023). *Evaluasi Bea Keluar dan Pungutan Ekspor Produk Sawit*. Kementerian Keuangan RI.
- Direktorat Jenderal Perkebunan. (2022). *Roadmap Peningkatan Produktivitas Kelapa Sawit Nasional*. Kementerian Pertanian RI.
- Direktorat Jenderal Perkebunan. (2024). *Tree Crop Estate Statistics of Indonesia: Palm Oil 2020–2024*. Ministry of Agriculture of Indonesia.
- Gerasimchuk, I., Bassi, A. M., Dominguez, C., & Doukas, A. (2021). *Fossil Fuel Subsidy Reform and Taxation*. International Institute for Sustainable Development.

- Greenpeace Indonesia. (2020). *Keadaan Hutan Indonesia: Evaluasi Deforestasi dan Ekspansi Sawit*. Greenpeace Southeast Asia.
- Hermanto, B., & Saragih, F. (2023). *Dampak kebijakan DMO-DPO terhadap ekspor CPO dan harga TBS*. *Jurnal Kebijakan Agribisnis Indonesia*, 5(2), 112–130.
- Kementerian Keuangan. (2023). *Outlook Penerimaan Negara dan Kebijakan Pungutan Ekspor Sawit*. Kementerian Keuangan RI.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2023). *Status Hutan dan Kehutanan Indonesia 2023*. KLHK.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2024). *Laporan Deforestasi Indonesia 2023–2024*. Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan.
- Kementerian Perdagangan. (2024). *Penetapan Harga Referensi CPO Tahun 2024*. Kemendag RI.
- Kementerian Pertanian. (2021). *Outlook Komoditas Pertanian: Kelapa Sawit*. Pusdatin Kementerian Pertanian RI.
- Kementerian Pertanian. (2023). *Statistik Perkebunan Indonesia 2019–2023: Kelapa Sawit*. Direktorat Jenderal Perkebunan.
- Kementerian Pertanian. (2024). *Laporan Tahunan Perkebunan 2024*. Direktorat Jenderal Perkebunan.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2016). *Kajian Sistem Perizinan Komoditas Kelapa Sawit*. KPK RI.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2020). *Kajian Tata Niaga Komoditas Sawit*. KPK RI.
- Lestari, R., Prasetyo, S., & Widodo, T. (2025). *Evaluasi efektivitas kebijakan DMO dan DPO terhadap pasar minyak goreng Indonesia*. *Jurnal Ekonomi Pertanian Indonesia*, 13(1), 44–57.
- Obidzinski, K., Andrianto, A., & Wijaya, C. (2020). *The role of incentives in palm oil value chain transformation*. Center for International Forestry Research.
- OECD. (2022). *Taxing Windfall Profits in Commodity Sectors*. OECD Publishing.
- Syaripuddin, M., Yusuf, R., & Tambunan, T. (2025). *Dampak DMO terhadap kinerja ekspor sawit*. *Indonesian Journal of Trade Policy*, 4(1), 77–95.
- Tampubolon, A., Sutanto, D., & Liando, F. (2024). *Market reaction to DMO-DPO policy in Indonesian palm oil companies: An event study*. *Journal of Financial Policy Studies*, 6(3), 201–220.
- UNDP Indonesia. (2021). *National Action Plan for Sustainable Palm Oil*. UNDP.
- World Bank. (2022). *Commodity Markets Outlook*. World Bank Group.



**Transisi
Bersih**

Gedung Metropolitan Tower Lt. 13A, Jl. RA. Kartini - TB Simatupang Kav.14,
Cilandak Barat, Cilandak, Jakarta Selatan, DKI Jakarta -12430

Telp 021-29557225

transisibersih.org | campaign@transisibersih.org