

**PENGARUH KEBIJAKAN PAJAK EKSPOR TERHADAP
KETERSEDIAAN MINYAK SAWIT MENTAH (CPO)
DI DALAM NEGERI : Pendekatan Produsen dan Konsumen Surplus**

*Oleh :
Rustam Abd. Rauf^{*)}*

ABSTRACT

The purpose of this research is to understand the concept macroeconomic policy effectiveness, fiscal policy in particular using the rate of crude palm oil (CPO) tax in Indonesia. The method used is classical welfare analysis (CWA) through market demand and supply analysis approach. The results using the rate of crude palm oil (CPO) tax and the exchange rate of US dollar showed that an increasing in the CPO tax will decrease in surplus consumers loss. On the other hand, a change in export tax will reduce the producer surplus, while the government revenue will increase in line with an increase in export tax between 5% to 15%. Never the less an increasing in the CPO tax at from 5% to 15% will reduce a net social welfare.

Key words : *Policy, CPO, consumers surplus, Producer surplus.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas pemberlakuan kebijakan makroekonomi, khususnya kebijakan fiskal melalui instrumen pengenaan pajak ekspor terhadap minyak sawit mentah (CPO) di Indonesia. Metode yang digunakan adalah model *Classical Welfare Analysis* (CWA) dengan pendekatan analisis penawaran dan permintaan pasar. Hasil Analisis dengan simulasi yang telah ditetapkan berupa tingkat pengenaan pajak ekspor minyak sawit mentah (CPO) dan nilai tukar US \$, maka dapat diperoleh hasil dengan naiknya pajak ekspor minyak sawit mentah akan menurunkan surplus konsumen *Consumer's loss* ini semakin mengecil. Pada produsen, bila dilakukan perubahan pajak ekspor maka akan mengurangi tambahan surplus produsen (*producer's gain*) sedangkan penerimaan pemerintah akan mengalami kenaikan sejalan dengan dinaikkannya tingkat pajak ekspor dari 5% hingga 15%. Namun dengan naiknya pajak ekspor minyak sawit mentah dari 5% menjadi 15%, maka terjadi penurunan *net social welfare*.

Kata kunci : *Kebijakan, CPO, surplus konsumen, surplus produsen.*

I. PENDAHULUAN

Ditinjau dari struktur perekonomian nasional, sektor pertanian menempati posisi yang penting dalam kontribusinya terhadap PDB. Pada saat krisis, sumbangan sektor pertanian terhadap PDB

mengalami peningkatan paling besar dibanding sektor lainnya. Dari segi penyerapan tenaga kerja, pada tahun 2003 sektor pertanian mampu menyerap sekitar 46 persen, paling tinggi di antara sektor-sektor lain (Yudhoyono, 2004).

Salah satu dari produk pertanian tersebut adalah minyak sawit mentah (CPO). Sejak beberapa

^{*)} Staf Pengajar pada Program Studi Sosial Ekonomi Pertanian Fak. Pertanian Universitas Tadulako, Palu.

tahun terakhir produk industri pengolahan kelapa sawit menjadi primadona komoditas ekspor nonmigas. Volume ekspor minyak dan biji sawit bahkan telah menempati urutan kedua dari total volume ekspor nonmigas. Pada tahun 2003 volume ekspor minyak kelapa sawit Indonesia tercatat sebesar 6,38 juta ton dengan nilai US\$ 2,6 miliar atau 4,3 persen dari total nilai seluruh ekspor yang mencapai US\$ 61 miliar. Peluang untuk meningkatkan ekspor minyak dan biji sawit masih sangat besar. Indonesia merupakan negara pemilik areal perkebunan kelapa sawit terluas di dunia yaitu mencapai 3,8 juta hektar pada tahun 2003 dan diperkirakan masih tersedia cadangan lahan sekitar 9 juta hektar, sehingga terbuka peluang untuk melakukan ekstensifikasi (Prasetyani dan Miranti, 2004).

Sampai dengan tahun 1991, untuk menjamin pasokan keperluan industri minyak goreng sawit maka instrumen kebijakan alokasi CPO untuk pengguna dalam negeri dan luar negeri masih dipertahankan. Namun kebijaksanaan tersebut ternyata dinilai kurang efektif untuk menstabilkan harga CPO dikarenakan: (a) harga CPO di pasar internasional meningkat dengan pesat, sehingga dengan berbagai cara pengusaha berusaha menghindarkan diri dari kewajibannya memenuhi kebutuhan dalam negeri, (b) mekanisme alokasi secara operasional sulit dilakukan karena peran PTP makin kecil dibanding swasta dalam penyediaan CPO, (c) CPO tidak hanya digunakan untuk bahan baku industri minyak goreng tetapi juga banyak digunakan industri hilir lain seperti margarin, sabun dan oleochemical yang mencapai 40% dari total alokasi CPO dalam negeri, sehingga harga CPO sampai dibawah harga pasar dunia berarti memberikan

subsidi pada industri hilir tersebut, dan (d) harga CPO tetap cenderung tinggi di pasar dalam negeri karena permintaan terhadap CPO terus meningkat yang disebabkan industri minyak goreng masih bekerja jauh dibawah kapasitas terpasangnya, yaitu sekitar 27.5%.

Tahun 1997/1998 merupakan tahun yang sangat khusus dalam upaya stabilisasi harga minyak goreng karena dalam 15 bulan terakhir telah ditetapkan silih berganti enam paket kebijaksanaan. Situasi tersebut dipicu oleh kenaikan harga CPO maupun minyak goreng yang sangat tinggi di luar negeri bila di ukur dalam rupiah. Paket kebijaksanaan akhir tahun 1997 menggunakan instrumen alokasi ekspor, kebijaksanaan ini tidak efektif yang disebabkan juga oleh faktor-faktor sebagaimana disebutkan di atas. Meskipun tidak efektif, kebijaksanaan ini dibayar cukup mahal karena dalam jangka panjang menghambat promosi ekspor.

Dari gambaran intervensi pemerintah yang telah dilakukan selama ini terhadap minyak sawit Indonesia terlihat bahwa senantiasa terjadi benturan-benturan kepentingan dalam penerapan kebijaksanaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang dapat diformulasikan adalah bagaimana Pengaruh Kebijakan Pajak Ekspor terhadap Ketersediaan Minyak Sawit Mentah (CPO) di Dalam Negeri, ditinjau dari pendekatan produsen dan konsumen surplus.

Tujuan yang ingin dicapai dalam tulisan ini adalah untuk mengetahui efektifitas pemberlakuan kebijakan makroekonomi, khususnya kebijakan fiskal melalui instrumen pengenaan pajak ekspor terhadap minyak sawit mentah (CPO) di Indonesia serta menganalisis dampak pengenaan pajak ekspor CPO terhadap

petani sebagai produsen dan konsumen minyak kelapa sawit serta penerimaan pemerintah, dengan menggunakan konsep surplus konsumen (*consumer's surplus*) dan surplus produsen (*producer's surplus*).

II. BAHAN DAN METODE

2.1 Metode Analisis

Metode analisis dampak kebijakan pengenaan pajak ekspor minyak sawit mentah (CPO) di Indonesia terhadap kesejahteraan masyarakat menggunakan model *Classical Welfare Analysis* (CWA) dengan pendekatan analisis penawaran dan permintaan pasar seperti disajikan pada Gambar 1.

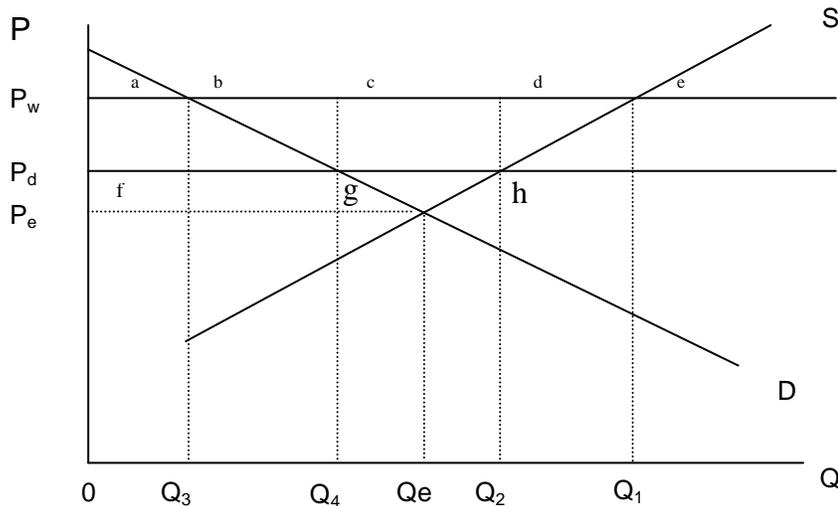
Pasar minyak sawit mentah (CPO) terbentuk melalui interaksi antara kurva penawaran (S) dan kurva permintaan (D). Dengan asumsi bahwa Indonesia adalah negara yang memiliki produksi minyak sawit mentah (CPO) yang tinggi, maka jika tidak ada kebijakan pajak apapun mengakibatkan harga CPO dunia (PCIF = P_w) menjadi harga yang berlaku di pasar domestik (P_d). Pada tingkat harga P_w tersebut kuantitas CPO yang diminta sebesar Q_{Qd} , yang dipenuhi oleh produksi domestik sebesar Q_{Qs} .

Kebijakan pajak diberlakukan sebesar $t\%$. Dampak dari kebijakan tersebut adalah kebijakan PE per unit sebesar $(P_w - P_d)$ akan membatasi ekspor sebesar $(OQ_2 - OQ_4)$, produksi akan turun dari OQ_1 menjadi OQ_2 , konsumsi meningkat dari OQ_3 menjadi OQ_4 sehingga ekspor berkurang dari $(OQ_1 - OQ_3)$ menjadi $(OQ_2 - OQ_4)$, produsen rugi sebesar $a - e - h - f$ yang ditransfer ke konsumen sebesar $a - b - f - g$ dan ke penerimaan pemerintah sebesar $c - d - h - g$. Sisanya sebesar $d - e - h$ dan $b - c - g$ merupakan kehilangan efisiensi dalam produksi dan konsumsi akibat penurunan volume perdagangan.

Dampak pengenaan pajak ekspor pada Gambar 1 di atas, secara operasional dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

- (a) Dampak terhadap konsumen adalah konsumen harus mentransfer sebagian kesejahteraannya akibat pengenaan pajak ekspor (*consumer's loss*) sebesar bidang $-(f + g + h + i)$. *Consumer's loss* (CS) dihitung dengan persamaan:

$$dCS = dPr1x(Qd1 - dQd1/2)/1000$$



Gambar 1. Analisis Komparatif Statik dari Dampak Pengenaan Pajak Ekspor Minyak Sawit Mentah (CPO) di Indonesia.

- (b) Dampak terhadap produsen adalah produsen menerima sebagian transfer dari konsumen sebesar f (*producer's gains*). *Producer's gains* (PS) dihitung dengan persamaan:

$$dPS = dPp1x(Qs1 + dQs1/2)/1000$$

- (c) Dampak terhadap penerimaan pemerintah (*government revenue*) adalah sebesar h . *Government revenue* (GR) dapat dihitung dengan rumus:

$$dGR = GR1 - GR0$$

- (d) Dampak berupa kesejahteraan sosial keseluruhan bersih (dNWF1), dapat dihitung dengan rumus:

$$dNWF = dCS + dPS + dGR$$

2.2 Asumsi dan Simulasi Kebijakan

Berdasarkan model analisis di atas, maka untuk menyederhanakan perhitungan dampak kebijakan pengenaan pajak ekspor minyak sawit mentah (CPO) di Indonesia digunakan asumsi sebagai berikut:

1. Konsumsi dan produksi minyak sawit mentah menggunakan data dasar perkembangan produksi dan konsumsi tahun 1993-2003.
2. Elastisitas permintaan diperoleh dari estimasi perubahan permintaan dengan perubahan pada harga produsen sedangkan elastisitas penawaran diperoleh dari estimasi perubahan penawaran dengan harga eceran.

3. Penentuan pajak ekspor CPO pada simulasi kebijakan ini mengikuti pajak CPO hingga tahun 2003 adalah 3%, berturut-turut dinaikkan menjadi 5%, 10% dan 15%.

4. Asumsi tingkat nilai tukar valuta asing yang digunakan pada simulasi kebijakan menggunakan angka US \$ yang digunakan dalam perhitungan APBN dan fluktuasi nilai tukar valuta asing tersebut beberapa tahun terakhir yaitu Rp8.500,00/US \$, Rp9.000,00/ US \$ dan Rp9.500,00/ US \$.

Berdasarkan asumsi di atas, maka untuk mengukur dampak kebijakan pengenaan pajak ekspor minyak sawit mentah (CPO) di Indonesia akan dilakukan secara simulasi dengan menggunakan data dasar seperti yang disajikan pada Tabel 1, sedangkan format analisis kebijakan yang digunakan mengacu pada makalah Erwidodo (2002; 2003).

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis dengan simulasi yang telah ditetapkan berupa tingkat pengenaan pajak ekspor minyak sawit mentah (CPO) dan nilai tukar US \$, maka dapat diperoleh beberapa angka surplus konsumen, surplus produsen, penerimaan pemerintah, dan *net social welfare* seperti terlihat pada Tabel 2.

Tabel 1. Data Dasar Evaluasi Kebijakan Pengenaan Pajak Ekspor Minyak Sawit Mentah (CPO) di Indonesia

Uraian	Nilai
Jumlah ekspor CPO Indonesia (ribu ton)	6.300
Jumlah permintaan CPO (ribu ton)	1.730
Jumlah penawaran CPO (ribu ton)	2.022,50
Harga produsen domestik (Rp/Kg)	2.543
Harga dunia Minyak Sawit Mentah (US \$/Ton)	475,00
Nilai tukar mata uang (Rp/US \$)	8.500; 9.000; 9.500
Nilai tingkat pajak ekspor (%)	5%; 10%; 15%

Tabel 2. Hasil Simulasi Pengenaan Pajak Ekspor Minyak Sawit Mentah (CPO)

Peubah Kebijakan	Base	S ₁	S ₂	S ₃	S ₄	S ₅	S ₆	S ₇	S ₈	S ₉
Harga Dunia (US\$/Ton)	390	475	475	475	475	475	475	475	475	475
Nilai tukar (Rp/US\$)	8940	8500	8500	8500	9000	9000	9000	9500	9500	9500
Pajak Ekspor (%)	3	5	10	15	5	10	15	5	10	15
Δ Surplus Konsumen (Rp milyar)	0	(4009,5)	(3793,3)	(3589,9)	(4425,1)	(4196,1)	(3980,8)	(4840,7)	(4599,1)	(4371,7)
Δ Surplus Produsen (Rp milyar)	0	2549,7	1942,9	1372,1	3715,8	3073,3	2468,9	4881,9	4203,7	3565,8
Δ Penerimaan Pemerintah (Rp milyar)	0	247,5	815,5	1349,7	283,1	884,5	1450,1	318,7	953,5	1550,6
Δ Manfaat Sosial Bersih (Rp milyar)	0	(1212,3)	(1034,9)	(869,1)	(462,2)	(238,4)	(61,2)	359,9	558,2	744,7

Keterangan : Tanda () bernilai negatif

Secara lebih spesifik, dampak pengenaan pajak ekspor CPO dengan naiknya pajak ekspor dari 5% menjadi 15% dengan nilai tukar moderat Rp9.000,00/US \$ pada beberapa indikator kesejahteraan dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Perubahan Surplus konsumen

Dengan naiknya pajak ekspor minyak sawit mentah menurunkan surplus konsumen. Pada saat pajak ekspor sebesar 5%, maka terjadi penurunan surplus konsumen (*consumer's loss*) sebesar Rp. 4,425 triliun dengan tingkat nilai tukar moderat Rp9.000,00/US \$. *Consumer's loss* ini semakin mengecil mencapai sebesar Rp. 3,980 triliun pada tingkat pajak ekspor 15%. Hal ini berarti bahwa penerapan peningkatan pajak ekspor akan memberikan keuntungan bagi konsumen karena pajak ekspor akan mengurangi *consumer's loss*, meskipun secara menyeluruh konsumen masih dalam keadaan minus.

b. Perubahan Surplus Produsen

Penetapan pajak ekspor berdampak ketidakberpihakan terhadap produsen dalam negeri. Namun demikian bila dilakukan perubahan pajak ekspor dari 5% hingga 15% maka akan mengurangi tambahan surplus produsen (*producer's gain*) masing-masing Rp. 3,751 triliun lalu menurun

hingga Rp. 2,468 triliun pada tingkat kurs moderat Rp.9.000,00/US \$. Hal ini berarti bahwa naiknya pajak ekspor masih akan memberikan insentif bagi produsen minyak sawit mentah (CPO) dalam negeri meskipun nilainya jauh menurun.

c. Perubahan Penerimaan Pemerintah

Secara teoritis, penerimaan pemerintah selalu positif dengan penerapan pajak ekspor minyak sawit mentah (CPO). Berdasarkan hasil simulasi, penerimaan pemerintah akan mengalami kenaikan sejalan dengan dinaikkannya tingkat pajak ekspor dari 5% hingga 15%, yaitu sebesar Rp. 2,83 milyar menjadi Rp. 1,45 triliun pada tingkat kurs moderat Rp.9.000,00/US \$. Hal ini bermakna bahwa naiknya pajak ekspor akan berakibat menaikkan penerimaan pemerintah, namun masih dalam batas yang tidak dapat ditolerir karena penerimaan pemerintah naik secara signifikan.

d. Net Social Welfare

Simulasi menunjukkan bahwa penerapan pajak ekspor telah menyebabkan netto keseluruhan kesejahteraan menjadi negatif. Namun dengan naiknya pajak ekspor minyak sawit mentah dari 5% menjadi 15%, maka terjadi penurunan *net social welfare*, yaitu mula-mula dari Rp. 3,144 triliun menjadi Rp. 61,72 milyar.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian teoritis dan empiris efektifitas pemberlakuan kebijakan makro-ekonomi, khususnya kebijakan fiskal melalui instrumen pengenaan pajak ekspor terhadap minyak sawit mentah (CPO) di Indonesia dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

- (1) Pengenaan pajak ekspor diberlakukan harga CPO akan menurun dan mengakibatkan menurunnya jumlah produksi.

Naiknya permintaan dan menurunnya produksi CPO akan mengakibatkan jumlah ekspor CPO mengalami penurunan.

- (2) Dengan naiknya pajak ekspor minyak sawit mentah (CPO) akan menurunkan surplus konsumen, mengurangi tambahan surplus produsen, dan menaikkan penerimaan pemerintah serta penurunan net social welfare dari pengenaan pajak ekspor 5% sampai 15%.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik. 2003. *Statistik Indonesia*. Jakarta.
- Departemen Perindustrian dan Perdagangan, 2002. *Ekspor hasil pertanian*. Jakarta.
- Erwidodo, 2002^A. *Analisis harga dasar pembelian gabah dan tarif impor beras*. Makalah disiapkan dalam Kerangka Food Policy Support Activities (FPSA) Project, Proyek Kerjasama Deptan-Bappenas-USAID.
- _____, 2002^B. *Getting sugar policy right*. A Policy Brief Prepared in Conjunction with Food Policy Support Activities (FPSA) Project, a USAID Technical Assistance Program, which is Based in the Ministry of Agriculture and Bappenas.
- Erwidodo, Hermanto, dan Herena Pudjihastuti, 2003. *Keunggulan komparatif dan daya saing usahatani jagung : perlukah tariff impor jagung diberlakukan ?*. Makalah disajikan dalam Seminar Rutin Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor, Januari 2003.
- Prasetyani dan Miranti, 2004. *Potensi dan prospek bisnis kelapa sawit Indonesia*. Jakarta
- Yudoyono, S.B., 2004. *Pembangunan pertanian dan perdesaan sebagai upaya mengatasi kemiskinan dan pengangguran: analisis ekonomi-politik kebijakan fiskal*. Ringkasan Disertasi. Sekolah Pasca Sarjana-IPB, Bogor.