

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan ekonomi yang berkualitas ditandai dengan sistem perekonomian yang berjalan dengan baik dan memiliki keterkaitan antara faktor-faktor pendukungnya. Keterkaitan tersebut membuat sektor-sektor pendukung harus dapat berjalan dengan baik agar pertumbuhan dapat berjalan dengan semestinya. Semakin erat keterkaitan antar berbagai sektor perekonomian tersebut di masa mendatang membuat pertumbuhan akan semakin berkualitas. Salah satu faktor pendukung perekonomian tersebut berasal dari sektor pertanian.

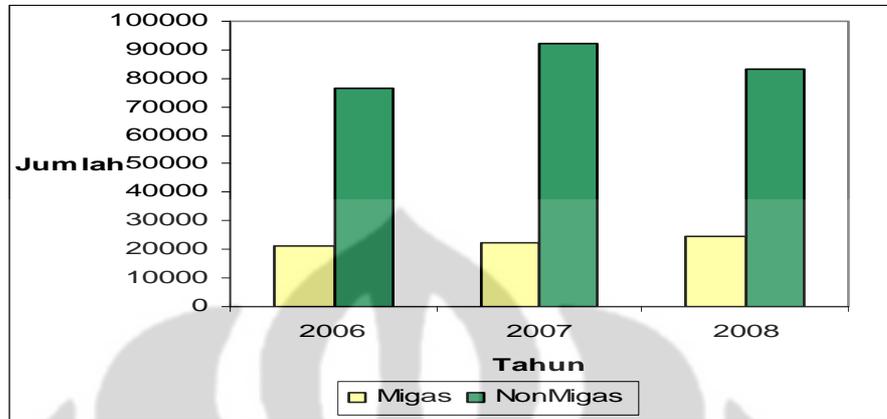
Satu dari industri di sektor pertanian yang mempunyai prospek cukup baik adalah perkebunan. Di Indonesia, salah satu mata dagang ekspor non-migas yang diharapkan dapat menyumbang devisa, selain menyerap tenaga kerja adalah produk-produk hasil perkebunan, yang selama ini dikenal sebagai mata dagang ekspor tradisional. Satu diantara produk perkebunan yang mempunyai peranan cukup penting, baik dilihat dari penyerapan tenaga kerja dan penyediaan minyak nabati di dalam negeri maupun sebagai penghasil devisa adalah kelapa sawit.

Bagi perekonomian Indonesia, minyak kelapa sawit mempunyai peranan yang nyata. Sebagai komoditi yang ditunjuk menjadi primadona ekspor non migas, perkembangan perkebunan kelapa sawit mendapat prioritas utama. Pertumbuhannya yang pesat tidak hanya menolong pemenuhan kebutuhan dalam negeri, tetapi juga mendorong usaha peningkatan ekspor non migas yang dewasa ini dan dimasa mendatang diharapkan menjadi andalan utama penghasil devisa.¹ Hal ini terlihat dari tabel berikut ini :

¹ *Minyak Kelapa Sawit : Suatu Tinjauan Produksi, Pemasaran, dan Prospek*, (Jakarta: Bank Bumi Daya, 1988), hal.1

Grafik 1.1

**Perkembangan Realisasi Ekspor Indonesia
(Nilai dalam juta US \$)**



(Tahun 2008 sampai bulan September)

Sumber : Statistik Keuangan dan Ekonomi, BI (diolah oleh peneliti)

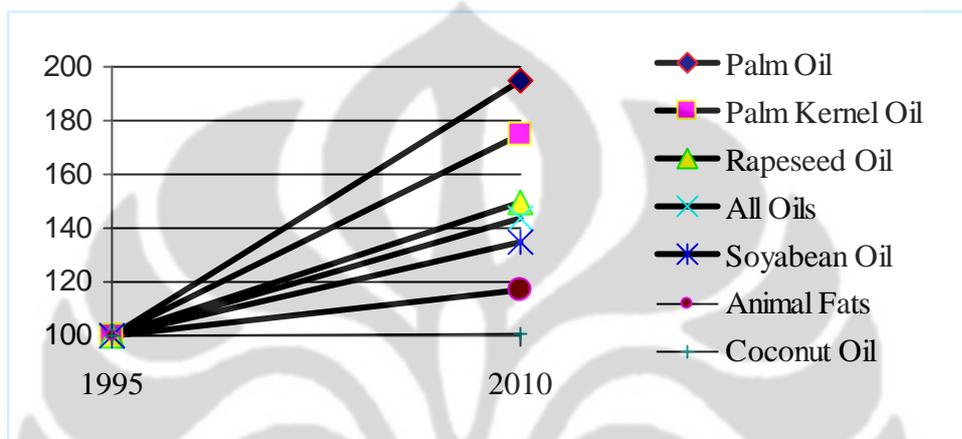
Minyak mentah kelapa sawit atau yang lebih dikenal dengan nama *Crude Palm Oil* (CPO) selain sebagai bahan dasar beberapa industri di Indonesia seperti minyak goreng, CPO juga merupakan salah satu bahan baku pembuat energi biodiesel. Pemerintah melalui keputusan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral mewajibkan industri, transportasi umum, dan pembangkit listrik memakai bahan bakar fosil yang dicampur biodiesel atau etanol. Kebijakan ini mulai diuji coba sejak 1 Oktober 2008 dan akan berlaku efektif per 1 Januari 2009. Pada tahap pertama, kandungan biodiesel dan etanol dalam bahan bakar fosil ditetapkan sebesar 5 persen dan secara bertahap akan terus ditingkatkan.²

Penggunaan minyak sawit oleh dunia dari tahun ke tahun terus meningkat. Peningkatan konsumsi yang cukup menggembirakan itu mendorong negara-negara produsen untuk meningkatkan hasil produksinya, tidak terkecuali Indonesia. Melalui kegiatan ekspor CPO membantu berkurangnya beban APBN, namun di sisi lain mengancam persediaan CPO di dalam negeri untuk mendukung industri-industri yang menggunakan minyak sawit sebagai bahan baku seperti

² Kompas, *Mari Berdiri di Atas Kaki Sendiri*, Selasa, 30 Desember 2008, diunduh 2 Februari 2009, pk. 14.20 WIB

minyak goreng. Kejadian terjadinya kelangkaan minyak sawit di dalam negeri, maka harga produk-produk yang menggunakan bahan baku minyak sawit seperti minyak goreng akan melambung tinggi. Meningkatnya konsumsi dunia akan minyak sawit mentah dijelaskan grafik berikut ini :

Grafik 1.2
Oils & Fats Production
Forecast: Growth Index (1995-2010)



Sumber : *Oil World* tahun 2001

Gambar diatas menjelaskan perkembangan konsumsi dan produksi minyak sawit yang akan terus meningkat setiap tahunnya. Hal ini berarti, pemerintah harus siap dalam menghadapi terus meningkatnya tingkat permintaan akan minyak sawit, tidak hanya dari dalam tapi juga dari luar negeri. Kesiapan pemerintah dalam menghadapi angka permintaan tersebut dapat diwujudkan melalui kebijakan yang tepat, baik untuk ekspor maupun untuk menjaga kestabilan komoditi minyak sawit di dalam negeri. Kedua hal tersebut harus berjalan seimbang, karena keduanya memiliki kepentingan yang tidak dapat diabaikan oleh pemerintah.

Di satu sisi, apabila terlalu bergantung pada ekspor berarti membiarkan perekonomian rentan terhadap pengaruh internasional dalam hal permintaan dan

harga dari produknya.³ Sayangnya hal tersebut tidak terlalu menghalangi pengusaha minyak sawit untuk melakukan ekspor atau membuat pemerintah mengawasi dengan ketat volume ekspor CPO, terbukti masih banyaknya angka penyelundupan CPO ke luar negeri. Bahkan, Ditjen Bea dan Cukai mencurigai empat eksportir dan produsen CPO yang diduga memanipulasi data ekspor. Mereka melaporkan mengangkut CPO antarpulau di dalam negeri, tetapi kenyataannya tercatat di beberapa negara sebagai ekspor.⁴ Faktanya, negara pun mendapat keuntungan dari pungutan ekspor tersebut.

Pada waktu ekspor produk-produk hasil perkebunan mulai meningkat termasuk ekspor atas CPO, sehingga menimbulkan kelangkaan produk dalam negeri yang menggunakan minyak sawit sebagai bahan baku seperti minyak goreng di dalam negeri, pemerintah memandang perlu untuk mengawasi kegiatan ekspor CPO. Melalui Keputusan Menteri Keuangan RI No.387/KMK.017/2000 Peraturan tentang Penetapan Besarnya Tarif Pajak Ekspor Kelapa Sawit, CPO, dan Produk Turunannya, ditetapkan besarnya tarif pajak ekspor atas CPO sebesar 5 persen.

Penggunaan istilah "pajak ekspor" berubah menjadi "pungutan ekspor" pada tahun 2005 dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan No.130/PMK.010/2005 yang merupakan perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan No.92/PMK.02/2005 tentang Penetapan Jenis Barang Ekspor Tertentu dan Besaran Tarif Pungutan Ekspor, dengan menerapkan pungutan ekspor terhadap CPO sebesar 1.5 persen. Pada tahun 2007, peraturan tersebut diubah berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No.94/PMK.011/2007 tentang Penetapan Jenis Barang Ekspor Tertentu dan Besaran Tarif Pungutan Ekspor, pungutan ekspor terhadap CPO menjadi sebesar 10 persen.

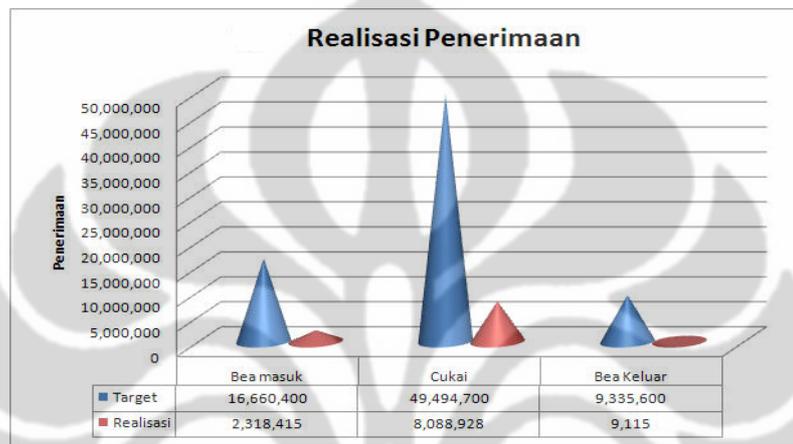
Dimulai akhir tahun 2008 istilah "pungutan ekspor" berubah menjadi "bea keluar", dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan

³ M.L. Jhingan, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 1994), hal.49-50

⁴ <http://eklip.wordpress.com/2008/03/28/aturan-belum-lengkap-bea-keluar-belum-ditagih/>, diunduh 24 Januari 2009, pukul 20.35

No.3098/KM.4/2008 tentang Penetapan Harga Ekspor untuk Penghitungan Bea Keluar yang berlaku mulai 1 sampai 31 Januari 2009, maka bea keluar terhadap CPO ditetapkan berdasarkan harga ekspor CPO. Penetapan harga ekspor CPO akan berpedoman pada harga rata-rata CPO CIF (*Cost, Insurance, and Freight*) Rotterdam satu bulan sebelum penetapan HPE (Harga Patokan Ekspor). Penerimaan Dir.Jen Bea dan Cukai sejak diberlakukannya bea keluar dapat dilihat pada grafik berikut ini:

Grafik 1.3



Sumber: Data Penerimaan Dir.Jen Bea dan Cukai dari tanggal 1 Januari sampai 23 Februari 2009

Perkembangan perdagangan internasional dan kepentingan negara dalam perlindungan dan perbaikan lingkungan serta penegakan hukum, pemerintah melakukan perubahan dan penambahan pada Undang-Undang Kepabeanan. Melalui UU No.17 tahun 2006 yang merupakan perubahan UU No.10 tahun 1995 mencoba memberikan "warna" reformasi kepabeanan baik substansi maupun materi Undang-Undang Kepabeanan yang dipandang perlu untuk disempurnakan dan disesuaikan dengan tuntutan dunia bisnis tersebut mengenai penerapan bea keluar terhadap barang ekspor.

Perubahan kebijakan pemerintah dari menerapkan pungutan ekspor berubah menjadi bea keluar dalam mengatasi masalah minyak sawit mentah di Indonesia diharapkan dapat mengatasi masalah di dalam negeri. Pengenaan dan pemungutan bea keluar sendiri, hanya dalam keadaan tertentu, bersifat situasional, kondisional,

dan jenis, tipe, ukuran tertentu dengan batasan waktu tertentu.⁵ Bea keluar bukan merupakan pajak dan lebih bersifat pungutan negara. Besarnya tarif bea keluar bergantung kepada situasi yang terjadi. Ini berarti, apabila harga CPO naik di pasar internasional sehingga pengusaha melakukan ekspor secara besar-besaran, maka pemerintah menaikkan tarifnya.

Penerapan kebijakan tarif bea keluar terhadap ekspor CPO di Indonesia, dikeluarkan oleh Menteri Keuangan atas usulan Menteri Perdagangan. Keputusan dikeluarkannya bea keluar diharapkan dapat menjaga kestabilan. Kestabilan di sini karena di satu sisi pemerintah ingin mencegah terjadinya kelangkaan di dalam negeri, tapi di sisi lain ada kepentingan untuk meningkatkan pendapatan negara melalui devisa dari ekspor. Situasi perekonomian ketika defisit transaksi berjalan sangat besar, peranan kelapa sawit sebagai penghasil devisa semakin penting. Sayangnya ekspor CPO yang semakin meningkat dengan terjadinya krisis sumber energi menimbulkan dilema baru.

Pemulihan ekonomi berdasarkan pengalaman beberapa negara, dapat dipercepat melalui dua faktor yaitu peningkatan konsumen dalam negeri dan meningkatkan ekspor.⁶ Peningkatan ekspor adalah hal yang tidak bisa ditinggalkan, walaupun menjaga kestabilan komoditi di dalam negeri dalam mencegah kelangkaan tidak boleh diabaikan. Ekspor sendiri, merupakan bagian yang sangat penting dalam perekonomian Indonesia. Di sisi lain, menjaga kestabilan komoditi CPO di dalam negeri juga sangat penting. Banyak industri dalam negeri yang menggunakan minyak sawit sebagai bahan baku utama produknya, seperti minyak goreng.

Perbedaan kepentingan yang saling bertolak belakang antara menjaga stabilitas komoditi untuk industri di dalam negeri dengan menambah pemasukan negara melalui devisa atas ekspor CPO, menjadi masalah bagi pemerintah. Adanya pertentangan antara menambah devisa negara melalui ekspor dengan

⁵ Ali Purwito, *Kepabeanan dan Cukai (Pajak Lalu Lintas Barang): Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: Kajian Hukum Fiskal FHUI Bekerjasama dengan Badan Penerbitan Fakultas Hukum UI, 2006), hal.188

⁶ Hamdani, Sriyono, dan Abdurrahman Tharir, *Ekspor – Impor Tingkat 1(Dasar Satu)*, (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, Direktorat Jenderal Pendidikan Luar Negeri, Direktorat Pembinaan Kursus dan Kelembagaan, 2007), hal.1

menjaga stabilitasi komoditi di dalam negeri atas CPO menjadi isu yang tidak mungkin hilang tanpa diatasi.

Bea keluar bukan pajak tapi pungutan negara yang diatur dalam Undang-Undang Kepabeanan. Kebijakan sebelumnya, yaitu pungutan ekspor diatur dalam UU PNBPN atau Penerimaan Negara Bukan Pajak. Perubahan pengaturan ini menimbulkan pertanyaan karena keduanya sama-sama bukan pajak. Dimisalkan bea keluar adalah pajak seperti halnya bea masuk yang diberlakukan terhadap kegiatan impor, maka jelas bahwa fungsi pajak selain *budgetair* yaitu menghimpun dana, juga *regulerent* yaitu alat untuk mengatur guna tercapainya tujuan-tujuan tertentu yang diinginkan pemerintah dalam hal ini mengatur volume ekspor CPO agar tidak terjadi kelangkaan di dalam negeri. Kenyataannya, bea keluar bukan pajak, namun dibentuk untuk tujuan layaknya pajak.

Adanya perbedaan kebijakan dari tahun ke tahun yang dikeluarkan oleh pemerintah tentu saja menimbulkan pengaruh yang dirasakan bukan hanya pengusaha, tapi juga oleh petani. Pemerintah harus mengingat, bahwa tidak sedikit masyarakat Indonesia yang menggantungkan hidupnya dari hasil penjualan kelapa sawit. Sedikitnya ada dua juta keluarga petani dan lima juta keluarga pekerja yang menggantungkan hidup dari kelapa sawit.⁷ Ini membuat pemerintah memiliki beban untuk membuat kebijakan untuk mensejahterakan petani, kemampuan industri lokal dan mengurangi pengangguran yang dapat meningkatkan kemandirian nasional, selain mengatasi masalah ekspor dan stabilitas komoditi untuk industri di dalam negeri.

1.2 Permasalahan

Setiap perekonomian terkait dengan negara-negara lain di dunia melalui dua hubungan pokok, perdagangan dan keuangan. Hubungan perdagangan muncul dari kenyataan bahwa beberapa hasil produksi suatu negara diekspor ke negara lain. Hal itu berlaku juga karena beberapa barang yang dikonsumsi atau diinvestasikan di dalam negeri diproduksi di luar negeri dan diimpor.⁸ Keterkaitan

⁷ Kompas, *Tren Harga Bergerak Naik*, Senin, 5 Januari 2009, diunduh 2 Februari 2009, pk.14.30

⁸ Rudiger Dornbusch, Stanley Fisher, dan J. Mulyadi, *Makro Ekonomi Edisi Keempat*, (Jakarta: Erlangga, 1994), hal.165

inilah yang membuat adanya pasar internasional yang menimbulkan kegiatan ekspor dan impor. Pengaturan yang harus dilakukan agar kegiatan tersebut dapat berjalan lancar membuat pemerintah perlu membuat kebijakan-kebijakan yang dapat mengatasi kendala-kendala yang dihadapi suatu negara.

Kejadian pada tahun 2007, dimana angka ekspor CPO meningkat dan persediaan di dalam negeri menipis membutuhkan tindakan cepat dari pemerintah dalam membuat kebijakan. Di satu sisi, ekspor CPO membantu mengurangi beban APBN melalui peningkatan ekspor, namun di sisi lain mengancam persediaan CPO untuk mendukung industri minyak goreng di dalam negeri. Perbedaan kepentingan antara menjaga angka ekspor demi penerimaan pendapatan negara melalui devisa atas ekspor CPO dan mengatasi terjadinya kelangkaan CPO di dalam negeri membutuhkan pembentukan kebijakan yang tepat sasaran.

Pemilihan penerapan bea keluar sebagai instrumen yang digunakan pemerintah dalam mengatasi masalah perbedaan kepentingan tersebut walaupun bukan pajak merupakan kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah. Pada prinsipnya, bea keluar bersifat situasional dan kondisional mengikuti fluktuasi harga pasar internasional dan di dalam negeri. Kebijakan yang diputuskan pemerintah untuk menerapkan bea keluar terhadap ekspor CPO diharapkan tidak sampai mengorbankan salah satu dari kepentingan baik devisa maupun stabilisasi komoditi di dalam negeri. Kebijakan yang diambil haruslah memperhatikan penerimaan negara berupa devisa dari kegiatan ekspor, walaupun tidak boleh sampai mengabaikan kebutuhan dalam negeri.

Berdasarkan uraian pokok permasalahan di atas, dapat dirumuskan pokok pertanyaan penelitian sebagai berikut: **“Bagaimana dasar pertimbangan pemerintah menetapkan kebijakan bea keluar sebagai instrumen stabilisasi kebutuhan di dalam negeri atas komoditi CPO?”**

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis dasar pertimbangan pemerintah menetapkan kebijakan bea keluar sebagai instrumen stabilisasi CPO untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

1.4 Signifikasi Penelitian

Diharapkan dengan adanya hasil penelitian ini dapat diperoleh manfaat, sebagai berikut:

1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau sumbangan pemikiran pada dunia akademis, khususnya dalam bidang administrasi dan kebijakan perpajakan. Lebih khusus lagi dengan pengidentifikasian dan penggambaran seluruh aspek yang terkait, maka diharapkan hasil penelitian ini akan menambah pengetahuan baru tentang konsep kebijakan bea keluar terhadap kegiatan ekspor CPO serta menjadi langkah awal untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Signifikansi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pertimbangan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik mengenai penerapan kebijakan ekspor terhadap ekspor CPO dimasa yang akan datang. Agar kebijakan tersebut dapat diterima oleh semua lapisan, tidak hanya menguntungkan satu pihak saja, serta tepat sasaran.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian skripsi ini, peneliti membagi beberapa bagian, adapun sistematika dari penelitian ini disajikan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan dari penulisan skripsi yaitu diuraikan mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Pada bab ini terdiri dari tinjauan pustaka dari penelitian-penelitian terdahulu, kerangka teori yang berkaitan dengan

penelitian. Penulis mencoba mengaitkan masalah dengan teori konsep untuk memadukan seluruh materi yang ada, kaitannya dengan masalah penelitian dan cara mengungkapkan dasar-dasar teoritis, konseptual dan logis. Penulis juga menjelaskan metodologi penelitian yang digunakan pada penelitian ini.

BAB III GAMBARAN UMUM EKSPOR CPO DI INDONESIA

Bab ini berisi tentang gambaran umum atas penerapan kebijakan sejak diberlakukannya pungutan ekspor sampai sekarang diberlakukannya bea keluar pada ekspor CPO dan besaran tarif yang berlaku pada saat itu. Di sini juga dijelaskan tentang jenis barang yang dikenakan, perhitungan pemungutan pada barang-barang ekspor, mekanisme pembayaran ekspor, dan ekspor CPO di Indonesia.

BAB IV ANALISIS KEBIJAKAN BEA KELUAR ATAS EKSPOR *CRUDE PALM OIL* (CPO) SEBAGAI INSTRUMEN STABILISASI KEBUTUHAN DI DALAM NEGERI

Bab ini membahas seluruh uraian mengenai informasi data yang telah dikumpulkan dan dikaitkan dengan kerangka pemikiran peneliti, mengenai elemen-elemen yang terkait dengan sehingga pemerintah menetapkan kebijakan pemerintah pada kegiatan ekspor CPO dimana bea keluar sebagai instrumen stabilisasi menjaga kestabilan persediaan CPO di dalam negeri.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini, peneliti akan mencoba untuk dapat memberikan hasil penelitian yang berupa simpulan dan saran sehubungan dengan permasalahan pokok yang ada.