

Analisis Risiko Kebijakan Biodiesel B30

Latar Belakang Kebijakan :

Pada Desember 2019, Presiden Joko Widodo secara resmi meluncurkan implementasi Program Biodiesel 30 persen atau B30 sebagai bagian dari Program Mandatori Biodiesel yang telah dilaksanakan sejak tahun 2008. Kebijakan B30 menginstruksikan adanya komposisi campuran 30% biodiesel (FAME) dengan 70% bahan bakar minyak jenis solar. Latar belakang Program Mandatori Biodiesel tidak terlepas dari tingginya proporsi konsumsi energi fosil. Pada tahun 2018 penggunaan energi fosil mencapai lebih dari 70% terhadap total konsumsi energi. Oleh karena itu, pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan penggunaan bauran bahan bakar nabati (BBN) sebagai upaya dalam mengurangi konsumsi energi fosil, seperti yang tertuang dalam Peraturan Menteri ESDM No. 32 Tahun 2008 tentang Penyediaan, Pemanfaatan, dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (BBN) sebagai Bahan Bakar Lain¹.

Tingginya nilai defisit transaksi berjalan akibat impor bahan bakar minyak juga turut melatarbelakangi motivasi pemerintah dalam menggalakkan Program Mandatori Biodiesel. Program tersebut dinilai akan mampu memperbaiki neraca perdagangan setelah berkaca pada implementasi kebijakan B20 yang diklaim berhasil menurunkan nilai impor solar (ESDM, 2019). Oleh karena itu, pemerintah berupaya mengimplementasikan Program Mandatori Biodiesel dalam skala yang lebih masif. Bahkan, durasi pelaksanaan Program B30 yang direncanakan akan diberlakukan hingga tahun 2025 menjadi dipercepat dengan dimulainya program lanjutan B50 yang direncanakan pada awal tahun 2021. Tidak terbatas pada biodiesel, pemerintah juga berencana untuk melakukan ekspansi pada produk lain seperti green gasoline dan green avtur.

Pemerintah menilai Program Mandatori Biodiesel merupakan langkah tepat dalam mendukung kemandirian ekonomi nasional yang berimplikasi pada perbaikan kesejahteraan petani sawit, peningkatan industri hilir, serta stabilisasi harga minyak kelapa sawit atau crude palm oil (CPO). Program tersebut diestimasi mampu meningkatkan nilai tambah komoditas kelapa sawit sebesar Rp 13,82 triliun, berkontribusi terhadap penghematan devisa sebesar Rp 63,39 triliun, hingga mampu menyediakan 1,2 juta lapangan kerja untuk petani sawit (EBTKE, 2019).

Atas berbagai pertimbangan positif yang diharapkan muncul dari Program Mandatori Biodiesel ini, perlu dipertimbangkan beberapa risiko multi-aspek yang mungkin terjadi. Kebijakan ini diproyeksikan akan menyebabkan kenaikan yang signifikan atas permintaan komoditas kelapa sawit. Hal tersebut berpotensi menimbulkan risiko lingkungan dan sosial sebagai konsekuensi dari aktivitas ekspansi lahan. Selain itu perlu diperhatikan juga keberlanjutan dari pemberian insentif biodiesel yang berpotensi menimbulkan risiko fiskal ke depannya. Karena itu, dibutuhkan analisa lebih lanjut terkait efektivitas, potensi dampak dan mitigasi risiko dari dampak negatif yang ditimbulkan oleh Program Mandatori Biodiesel untuk mendukung ekonomi yang berkelanjutan.

¹ Peraturan ini kemudian diperbaharui dengan Peraturan Menteri ESDM No. 12 Tahun 2015

Analisis Kebijakan:

Peraturan Menteri ESDM No. 12 Tahun 2015 merupakan perubahan ketiga atas Peraturan Menteri ESDM No. 32 Tahun 2008. Secara umum, peraturan tersebut berupaya mendukung kebijakan ekonomi makro, mengurangi impor bahan bakar minyak untuk menghemat devisa negara, serta mempercepat peningkatan pemanfaatan bahan bakar nabati untuk mencapai target 23% atas bauran energi baru dan terbarukan pada tahun 2025. Kebijakan ini diyakini sebagai kebijakan yang ramah lingkungan sebab mampu menghasilkan emisi yang lebih rendah dibandingkan dengan sumber energi fosil. Namun, kebijakan tersebut memiliki beberapa potensi risiko apabila tidak diiringi dengan perencanaan yang matang dalam proses implementasinya.

Perpindahan konsumsi solar menjadi biodiesel berpotensi meningkatkan permintaan domestik atas CPO. Meningkatnya permintaan domestik atas CPO diyakini mampu menyerap kelebihan produksi CPO dalam skala masif dan mengurangi impor diesel yang diharapkan berdampak pada peningkatan cadangan devisa. Akan tetapi, hal ini berpotensi menimbulkan opportunity cost berupa hilangnya potensi ekspor CPO yang selanjutnya berdampak pada penurunan nilai cadangan devisa. Sehingga kebijakan yang pada awalnya diharapkan dapat memperbaiki neraca perdagangan berpotensi tidak berhasil apabila opportunity cost dalam bentuk hilangnya potensi ekspor CPO memiliki nilai yang lebih tinggi dibandingkan dengan pengurangan impor solar. Hal ini dapat terjadi jika selisih antara harga CPO dan solar cukup tinggi seperti yang terjadi saat ini di mana harga minyak mentah berada di level USD 31 per barel dan harga CPO sebesar USD 726 per ton (harga per Maret 2020). Pada level harga tersebut, dengan skenario B30 dan satuan volume yang setara akan mengakibatkan kondisi defisit neraca perdagangan karena export loss lebih tinggi dari pada penghematan impor yang diharapkan².

Keyakinan bahwa Program Mandatori Biodiesel dapat menjaga stabilitas harga CPO belum tentu berdampak signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan petani. Di beberapa daerah, seperti Sumatera misalnya, kebijakan B30 mampu mendongkrak harga CPO dari Rp 5.033 per kg pada Mei 2019 hingga menyentuh angka tertingginya sebesar Rp 9.998 per kg pada Januari 2020. Dari peningkatan tersebut pemerintah mengklaim bahwa kebijakan B30 dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Namun, yang terjadi di tingkat tapak tidak selalu demikian mengingat kompleksnya rantai pasok sawit yang mengakibatkan transmisi harga ke level petani menjadi terhambat. Meskipun pemerintah menetapkan harga acuan pembelian TBS untuk setiap daerah, nyatanya masih banyak petani yang menerima harga jauh di bawah standar tersebut. Sebagai contoh, petani sawit rakyat di Pelalawan, Riau hanya menerima harga Rp 400 – Rp 600 per kilogram pada pertengahan tahun 2019 di saat rata-rata harga acuan pembelian TBS provinsi tersebut di atas Rp 1.000 per kilogram³. Harga tersebut merupakan harga yang diterima petani jika menjual hasil kebunnya kepada tengkulak. Panjangnya rantai pasok sawit mengakibatkan inefisiensi dan kerugian bagi petani.

Meningkatkan produksi biodiesel yang diiringi dengan peningkatan harga CPO berisiko meningkatkan beban pemberian insentif pada industri biodiesel. Selama ini pengadaan biodiesel mendapatkan insentif dari Badan Pengelola Perkebunan Dana Kelapa Sawit (BPDPKS). Pembiayaan yang sumber utamanya dari pungutan ekspor CPO tersebut bertujuan untuk memberikan kompensasi terhadap selisih antara Harga Indeks Pasar (HIP) minyak solar dengan HIP biodiesel (Perpres Nomor 61 Tahun 2015). Pada tahun 2019 tercatat Rp 7,4 triliun telah dianggarkan oleh BPDPKS untuk memberikan insentif pembiayaan terhadap produksi BBN jenis Biodiesel.

² Argumen penghematan impor solar juga cukup lemah mengingat sejak pertengahan tahun 2019 Pertamina tidak lagi impor solar. Sumber url : <https://money.kompas.com/read/2019/05/10/150842626/mulai-bulan-ini-indonesia-tak-impor-avtur-dan-solar>

³ <https://katadata.co.id/berita/2019/12/11/permainan-harga-tengkulak-musuh-petani-sawit-riau>

Namun, terdapat risiko keberlanjutan dari pemberian insentif ini mengingat terbatasnya sumber pendanaan terutama sebagai akibat dari beralihnya permintaan untuk ekspor ke penggunaan domestik dan insentif yang semakin membesar sebagai konsekuensi dari peningkatan produksi FAME dan risiko kenaikan harga CPO.

Arus penerimaan BPDPKS yang berfluktuatif berpotensi menimbulkan risiko kekurangan dana untuk program insentif biodiesel di masa depan. Hal ini terutama terjadi ketika selisih antara HIP minyak solar dan HIP biodiesel cukup tinggi seperti yang terjadi pada tahun 2018 yang mengakibatkan insentif untuk program biodiesel rata-rata 1,5 kali^{4 5} lebih tinggi dibandingkan dengan subsidi minyak solar per liter. Kondisi ini nantinya dapat menimbulkan disrupsi pada industri biodiesel jika insentif yang diberikan terhenti. Apabila hal tersebut terjadi, pilihannya adalah pemerintah dapat memberikan stimulus insentif kepada industri biodiesel melalui APBN jika pemerintah memang memandang kebijakan mandatori biodiesel sebagai suatu kebijakan strategis nasional yang perlu dipertahankan. Akan tetapi, kondisi tersebut tentu saja akan sangat membebani APBN.

Meningkatnya kebutuhan BBN menimbulkan risiko terhadap degradasi lingkungan. Sebagai dampak dari kebijakan B30, Kementerian ESDM mengestimasi kebutuhan BBN pada tahun 2020 meningkat sebesar 45% menjadi 9,6 juta kilo liter dari 6,6 juta kilo liter yang dibutuhkan untuk mendukung program B20 pada tahun 2019. Akibatnya, kondisi tersebut berpotensi mendorong kegiatan ekspansi lahan kelapa sawit yang dianggap memberikan efek negatif berlipat ganda terhadap peningkatan emisi karbon. Konversi hutan menjadi perkebunan dan rawa gambut yang dikeringkan akan melepaskan emisi karbon dalam jumlah yang tinggi, terancamnya eksistensi habitat satwa liar dan berpotensi menimbulkan polusi dari pelaksanaan perkebunan yang tidak mengikuti good agricultural practices (GAP).

Ekspansi perkebunan kelapa sawit rentan menimbulkan konflik sosial. Sebagai contoh, Sawit Watch mencatat terdapat 782 komunitas mengalami konflik dengan perkebunan besar sawit yang terjadi di tahun 2016. Secara materil, Daemeter Consulting (2017) mengestimasi konflik sosial pada sektor kelapa sawit di Indonesia menyebabkan kerugian eksplisit (biaya operasional dan biaya investasi) sebesar 2,5 juta dollar AS dan kerugian implisit (reputasi bisnis) sebesar 9 juta dollar AS.

Besarnya tantangan yang dihadapi BPDPKS dalam implementasi program penanaman kembali atau Peremajaan Sawit Rakyat (PSR) untuk menahan ekspansi lahan sawit.

Pada tahun 2020, atas instruksi Menteri Keuangan, BPDPKS memposisikan PSR sebagai salah satu program kerja prioritas. Jika dilihat dari realisasinya, pada Juni 2019, realisasi PSR hanya mencapai 68,4 ribu ha dari target 180 ribu ha. Karenanya tantangan program ini masih tinggi ke depannya, yaitu meliputi upaya memperluas cakupan program bukan hanya petani plasma tetapi juga petani swadaya, meningkatkan adopsi good agricultural practice (GAP) melalui sertifikasi, dan membuat skema pembiayaan yang tepat untuk *replanting*.



Gambar 1. Target dan Realisasi Program PSR (2017-2019)
Sumber: Kementerian Pertanian – Direktorat Jenderal Perkebunan, 2019

⁴ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180602113707-85-302850/pemerintah-tambah-subsidi-solar-jadi-rp2000-per-liter>

⁵ <https://industri.kontan.co.id/news/bpdps-targetkan-pembiayaan-biodiesel-rp-98-triliun-tahun-ini>

Kesimpulan:

Pada dasarnya upaya pemerintah dalam mengurangi penggunaan bahan bakar fosil melalui Program Mandatori Biodiesel patut diapresiasi. Namun, kebijakan pemerintah yang terlalu progresif ini membuat kita semua perlu berhati-hati dan lebih memperhatikan potensi risiko negatif yang ditimbulkannya. Analisis risiko ini dapat memberikan sinyal kepada pemerintah untuk menentukan seberapa masif energi berbasis sawit ini akan diadopsi. Pemerintah juga perlu mendorong usaha diversifikasi bahan baku bioenergi lain yang berkelanjutan, seperti sisa sampah perkebunan, minyak goreng bekas, dan bahan nabati lainnya sebagai substitusi penggunaan bahan bakar fosil.

Referensi

Asosiasi Produsen Biofuel Indonesia, 2019. Kementerian ESDM Taksir Kebutuhan Biodiesel 2020 9,6 Juta KL. <http://www.aprobi.or.id/kementerian-esdm-taksir-kebutuhan-biodiesel-2020-96-juta-kl/>. (diakses pada 28 Januari 2020).

Daemeter Consulting. 2017. The Cost of Conflict in Oil Palm in Indonesia. https://daemeter.org/new/uploads/20170121193336.The_Cost_of_Conflict_in_Oil_Palm_Indonesia.pdf. (diakses pada 3 Maret 2020)

EBTKE ESDM, 2019. FAQ: Program Mandatori Biodiesel 30% (B30). <http://ebtke.esdm.go.id/post/2019/12/19/2434/faq.program.mandatori.biodiesel.30.b30>. (diakses pada 26 Januari 2020)

EBTKE ESDM, 2019. Kebijakan B20 Hemat Impor Solar Hingga USD 937,84 Juta. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/kebijakan-b20-hemat-impor-solar-hingga-usd-93784-juta>. (diakses pada 26 Januari 2020)

Indonesia. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Peraturan Menteri tentang Penyediaan, Pemanfaatan, dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (BBN) Sebagai Bahan Bakar Lain, Permen ESDM No. 12 Tahun 2015.

Indonesia. Peraturan Presiden. Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit, Perpres No. 61 Tahun 2015.

Sawit Watch, 2019. Policy Brief Bersama – Membumikan Moratorium dan Evaluasi Perkebunan Sawit. <http://sawitwatch.or.id/2019/03/04/policy-brief-bersama-membumikan-moratorium-dan-evaluasi-perkebunan-sawit/>. (diakses pada 28 Januari 2020).