

Artikel Diseminasi & Policy Brief

Vol. 02 / No. 12
22 Oktober 2025

URGENSI KEHADIRAN BADAN SAWIT NASIONAL SEBAGAI INTEGRATOR KEBIJAKAN SAWIT

oleh
PASPI Monitor

Aspirasi dan pemikiran dari berbagai lembaga *stakeholder* industri sawit tentang pentingnya suatu lembaga integrator tatakelola atau kebijakan sawit makin kuat beberapa tahun terakhir. Para *stakeholder* industri sawit melihat bahwa kebijakan yang didesain dan di-*delivery* dari sekitar 20 lembaga pemerintah yang terkait industri sawit sering saling bertentangan satu sama lain sehingga diperlukan lembaga integrator.

Kebutuhan lembaga integrator tatakelola industri sawit makin penting diperlukan bila dikaitkan dengan dinamika perkembangan industri sawit yang makin kompleks dan perubahan lingkungan strategis global. Industri sawit bukan hanya sebatas perkebunan sawit (*on-farm*) saja, tetapi sudah berkembang luas ke *off-farm* baik ke hulu maupun ke hilir. Bahkan kegiatan *off-farm* industri sawit sudah lebih besar dan makin berkembang dibandingkan dengan perkebunan sawit.

Lingkungan strategis global juga sedang berubah. Berbagai dinamika baru lingkungan strategis global menuntut tatakelola terintegrasi dari hulu ke hilir. Pasar dunia yang makin menuntut *traceability, sustainability*, atribut produk yang makin lengkap dan rinci sehingga memerlukan pendekatan terintegrasi dari hulu ke hilir.

Tulisan ini mendiskusikan bagaimana kompleksitas regulasi dan tatakelola industri sawit yang memerlukan lembaga integrator. Kemudian dilanjutkan dengan diskusi perlunya suatu lembaga, seperti Badan Sawit Nasional sebagai integrator tatakelola dan pelayanan publik pada industri sawit ke depan.

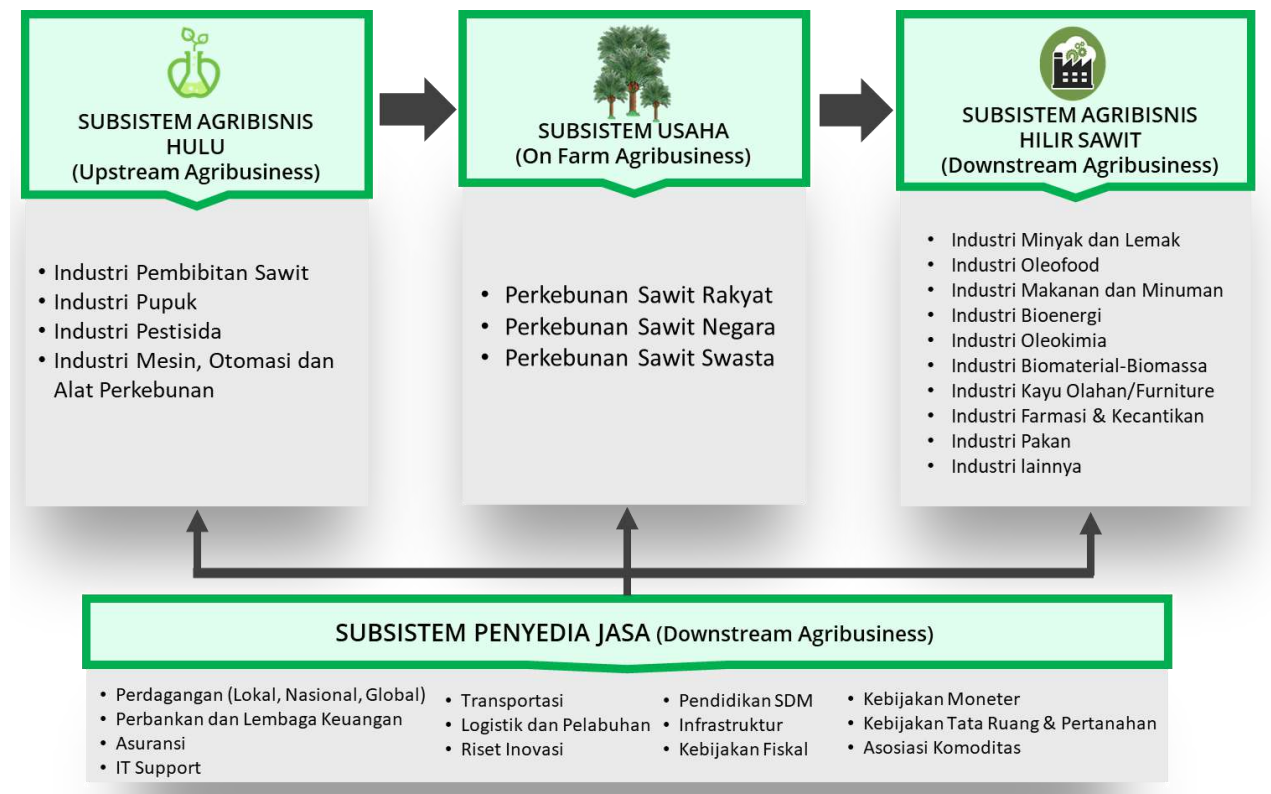
REGULATOR INDUSTRI SAWIT

Dalam dunia nyata, industri sawit bukan lagi hanya perkebunan sawit saja namun telah berkembang hingga menjadi suatu megasektor sawit (Sipayung, 2018). Setidaknya ada empat kluster yang berkaitan dengan industri sawit (Gambar 1). *Pertama*, Industri Hulu Sawit (*upstream*) yakni industri yang menghasilkan barang-barang modal/agroinput (*capital embodied technology*) yang diperlukan oleh *on-farm* dan *off-farm*. Termasuk dalam kluster ini adalah industri pembibitan sawit, industri pupuk sawit, industri pestisida, serta industri mesin, otomasi dan alat perkebunan sawit.

Kedua, Perkebunan Sawit (*on-farm*) yakni proses produksi yang menggunakan agroinput untuk menghasilkan TBS atau CPO, PKO dan biomassa. *Ketiga*, Industri Hilir Sawit (*downstream*) yakni industri yang mengolah hasil sawit primer menjadi produk setengah jadi dan produk jadi. Termasuk dalam kluster ini industri *oleofood* (industri minyak dan lemak, industri makanan dan minuman), industri bioenergi, industri oleokimia, industri biomaterial-biomassa, industri farmasi & kecantikan, industri pengolahan kayu, industri pakan, dan industri lainnya.

Keempat, Penyedia Jasa (*services providing*) untuk industri sawit yakni kegiatan yang menghasilkan/menyediakan jasa bagi *on-farm, upstream, dan downstream* sawit. Termasuk perdagangan (lokal, nasional, global), perbankan dan lembaga keuangan/asuransi, transportasi,

logistik dan pelabuhan, riset dan pengembangan, pendidikan sdm, infrastruktur, kebijakan fiskal, kebijakan moneter, kebijakan tata ruang & pertanahan, dan asosiasi komoditas.



Gambar 1. Empat Kluster Industri Sawit Dalam Dunia Nyata

Dalam dunia nyata, keempat kluster industri sawit tersebut berada dan atau terkait dengan kewenangan banyak kementerian/lembaga pemerintah baik di pusat maupun daerah. Industri hulu sawit berada di bawah di beberapa kementerian. Misalnya industri perbenihan/pembibitan dibawah pengelolaan Kementerian Pertanian, Kementerian BUMN, dan Badan Karantina Nasional. Industri pupuk, industri pestisida, serta industri alat dan mesin perkebunan berada di bawah pengelolaan Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, Kementerian BUMN, Kementerian Tenaga kerja, Kementerian Lingkungan Hidup, Badan Riset Inovasi Nasional, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Perkebunan sawit pengelolaannya berada dibawah seluruh pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi, Kementerian Pertanian, Kementerian Koperasi dan UKM, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, Kementerian Transmigrasi, Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian BUMN, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Badan Riset Inovasi Nasional.

Industri hilir sawit berada di bawah pengelolaan seluruh pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, BPOM, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Badan Riset Inovasi Nasional.

Kluster subsistem Penyedia Jasa berada di bawah pengelolaan pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi, Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Koordinator Ekonomi, Kementerian Koordinator Pangan, Kementerian Pekerjaan Umum, dan Badan Riset Inovasi Nasional.

Hal ini menunjukkan hampir semua kementerian/lembaga negara serta pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah provinsi terlibat dalam pengelolaan industri sawit nasional dari hulu

hingga hilir. Oleh karena itu, isu pembangunan industri sawit bukan hanya isu mikro, regional, tetapi juga isu nasional dan internasional.

Banyaknya kementerian dan lembaga pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan industri sawit tersebut menimbulkan berbagai masalah. Masing-masing kementerian dan lembaga pemerintah tersebut memiliki amanah, visi/misi, dan lingkup kewenangan yang berbeda-beda sesuai mandat peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akibatnya secara tidak sengaja masing-masing kementerian/lembaga tersebut tersekat-sekat dan berjalan sendiri-sendiri meskipun bermuara pada bidang yang sama yakni industri sawit.

Cara berpikir dan perilaku yang tersekat-sekat dan berjalan sendiri-sendiri (*silo-silo*) dalam kenyataannya melahirkan banyak perizinan dan kebijakan yang sering *overlapping*, *over-regulation*, dan birokratis. Tidak jarang pula kebijakan antar kementerian/lembaga tidak saling sejalan bahkan sering saling bertentangan. Misalnya pemanfaatan *sludge* dari Pabrik Kelapa Sawit/PKS (CPO-Mill) kembali ke lahan pertanian untuk menjaga kesuburan lahan (pertanian regeneratif) sebagaimana arahan Kementerian Pertanian, namun oleh Kementerian Lingkungan Hidup justru dilarang karena *sludge* dikategorikan limbah yang mengandung bahan B3.

Hal serupa juga dapat dilihat dalam aspek pengembangan hilirisasi sawit untuk substitusi impor yang dipromosikan Kementerian Perindustrian dan pemerintah daerah, tidak sejalan dengan kebijakan impor yang diberlakukan Kementerian Perdagangan. Misalnya pemanfaatan beta karoten dari sawit (PASPI Monitor, 2020; 2025) sebagai fortifikan minyak goreng domestik terhambat oleh kebijakan perindustrian atau perdagangan yang memilih impor vitamin A sintesis sebagai fortifikan minyak goreng (PASPI Monitor, 2018; 2019).

Dampak dari pengelolaan yang tersekat-sekat dan berjalan sendiri-sendiri tersebut menciptakan ketidakpastian, biaya tinggi, dan hambatan investasi baru pada industri sawit. Selain menimbulkan biaya tinggi, banyaknya perizinan dan prosedur yang birokratis juga memperlambat investasi baru. Tidak adanya sinkronisasi kebijakan antar kementerian/lembaga bahkan sering juga kebijakan tersebut saling kontradiktif. Hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum berusaha dan meningkatkan risiko bisnis pada industri sawit dari hulu ke hilir.

Pengelolaan bisnis sawit yang tersekat-sekat, dimana industri hulu sawit, perkebunan sawit-PKS, dan industri hilir (pengolahan) secara terpisah dan tidak ada hubungan institusional secara vertikal. Seluruh pelaku mata rantai hulu-hilir sawit hanya memikirkan dan bertindak untuk kepentingan diri sendiri. Industri perbenihan, industri pupuk, industri pestisida, dan industri alat mesin perkebunan berpikir dan bertindak untuk kepentingan sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan dan kebutuhan perkebunan (*on-farm*). Demikian juga dengan pelaku perkebunan yang bertindak untuk kepentingan sendiri tanpa menghiraukan kepentingan industri di hulu dan industri pengolahan di hilir. Hal yang sama juga dilakukan oleh industri pengolahan di kluster hilir tanpa menghiraukan kepentingan perkebunan *on-farm*. Perilaku masing-masing pelaku industri minyak sawit pada pola tersekat-sekat/dispersal yang demikian akan merugikan masyarakat konsumen akhir dan industri minyak sawit secara keseluruhan.

Pola dispersal tersebut menimbulkan masalah transmisi dan masalah marginalisasi ganda (Claici *et al.*, 2020; Garg *et al.*, 2020)). *Pertama*, transmisi harga terjadi tidak simetris (*asymmetric price transmission*). Penurunan harga produk akhir yang diterima industri paling hilir ditransmisikan secara cepat dan sempurna ke hulu. Penurunan harga CPO dunia dengan cepat dan sempurna ditransmisikan hilir ke penurunan harga TBS petani sawit. Selain dihargai lebih rendah, TBS petani sawit swadaya juga menghadapi fluktuasi harga (Chalil dan Barus, 2018; Chalil *et al.*, 2019) akibat transmisi harga yang langsung dan cepat (Sipayung dan Purba, 2015). Sebaliknya, kenaikan harga CPO ditransmisikan secara lambat dan tidak sempurna pada kenaikan harga TBS petani sawit.

Kedua, terjadi masalah marginalisasi ganda (*double marginalization*). Masing-masing mata rantai industri mulai dari hulu sampai ke hilir mengambil margin keuntungan yang menjadi biaya bagi mata rantai industri yang lebih ke hilir sehingga harga jual (harga pokok) produk akhir menjadi mahal dengan volume yang lebih sedikit (Williamson, 1971; Hay, 1973; Carlton, 1979; McCorriston, 1996). Margin keuntungan yang diambil industri pada kluster subsistem hulu menjadi biaya bagi perkebunan

sawit. Selanjutnya, biaya produksi yang dikeluarkan dan margin keuntungan yang diambil oleh pelaku perkebunan sawit menjadi biaya bagi pelaku industri hilir. Demikian seterusnya sehingga harga produk akhir yang dibayar konsumen menjadi lebih mahal. Marginalisasi ganda tersebut akan semakin besar jika terdapat kekuatan monopoli di sepanjang mata rantai industri sawit. Hal ini akan menyebabkan harga yang dibayar konsumen akan semakin tinggi.

Ketiga, informasi pasar termasuk perubahan selera konsumen seperti tuntutan keberlanjutan (*sustainability*) dalam bentuk sertifikasi ISPO/ RSPO, *food safety*, ketertelusuran (*traceability*) ditahan dan bahkan dijadikan alat oleh industri hilir untuk memperkuat posisi monopsonistik dan/atau monopolistik. Demikian juga ilmu pengetahuan dan teknologi yang dimiliki industri hilir tidak ditransmisikan kepada mata rantai yang lebih ke hulu. *Keempat*, modal investasi yang relatif banyak dimiliki industri hilir tidak disalurkan dengan baik ke hulu dan bahkan cenderung digunakan untuk mengeksploitasi industri-industri yang lebih ke hulu.

Dengan kata lain, pola dispersal tersebut akan membuat industri sawit secara keseluruhan menjadi tidak stabil, tidak berkelanjutan, disinsentif untuk berinovasi, berkembang secara dualistik (hilir besar, hulu kecil, dan tradisional) yang bermuara pada kerugian industri sawit secara keseluruhan, termasuk merugikan konsumen baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

BADAN SAWIT NASIONAL SEBAGAI INTEGRATOR

Sampai saat ini meskipun telah lama menjadi produsen sekaligus eksportir sawit terbesar dunia, Indonesia belum memiliki kebijakan nasional industri sawit. Kebijakan yang ada adalah kebijakan yang didesain dan diimplementasikan sendiri oleh masing-masing kementerian ke industri sawit. Sudah saatnya sebagai negara yang memiliki industri sawit terbesar dan menjadi sektor strategis dalam perekonomian, Indonesia perlu memiliki kebijakan nasional industri sawit.

Dengan banyaknya lembaga yang terlibat dalam memformulasikan, men-*delivery*, dan mengeksekusi kebijakan industri sawit, diperlukan lembaga integrator kebijakan nasional. Lembaga integrator tersebut diharapkan langsung di bawah Presiden sehingga dapat memiliki kewenangan untuk mengkoordinasi antar kementerian dan pemerintah daerah (kabupaten, kota, dan provinsi) serta mengintegrasikan hulu-hilir sawit nasional.

Berdasarkan diskusi di atas menunjukkan urgensi dibentuknya suatu badan sebagai integrator industri sawit nasional, seperti Badan Sawit Nasional (Sipayung, 2024^a, 2024^b, 2025^a, 2025^b; Fatika, 2024, 2025). Pengelolaan yang komprehensif dan terintegrasi merupakan langkah yang revolusioner yang diharapkan akan membawa industri sawit nasional naik kelas dari kondisi sebelumnya.

Badan Sawit Nasional diharapkan dapat mengintegrasikan tatakelola industri sawit nasional seperti bidang: (1) riset, SDM, dan inovasi teknologi; (2) pengelolaan dana sawit dan pembiayaan; (3) kebijakan perizinan dan sertifikasi; (4) pengelolaan lahan, pembinaan perusahaan perkebunan sawit dan penguatan sawit rakyat; dan (5) hilirisasi, perdagangan, promosi dan bursa sawit.

Terbentuknya Badan Sawit Nasional sebagai pusat koordinasi seluruh kegiatan pengembangan industri sawit dapat menggabungkan seluruh lembaga di bidang persawitan yang sebelumnya berada di berbagai lembaga pemerintahan. Misalnya BPDP (Kementerian Keuangan), Subdit Kelapa Sawit dan lembaga ISPO (Kementerian Pertanian), Subdit Industri Hasil Perkebunan Non-Pangan dan Subdit Industri Hasil Perkebunan (Kementerian Perindustrian), dan Pusat Penelitian Kelapa Sawit (Kementerian BUMN). Dengan terintegrasinya lembaga pemerintahan yang mengurus sawit potensial mengurangi lembaga dan beban kementerian, mengurangi biaya transaksi kelembagaan pelayanan publik, serta mengintegrasikan kebijakan. Dengan terkoordinasinya seluruh lembaga pemerintah di bawah Badan Sawit Nasional, diharapkan dapat mengintegrasikan kebijakan mulai dari fase perencanaan hingga implementasi secara harmonis.

Selain mengkoordinir kelembagaan di pemerintahan, Badan Sawit Nasional juga diharapkan mengkoordinasikan sebelas asosiasi di bidang sawit yang tersekat-sekat dan jalan sendiri-sendiri selama ini. Sehingga setiap asosiasi sawit memiliki sinergitas yang menyumbang pada terbentuknya ekosistem industri sawit yang lebih kompetitif dan berkelanjutan.

Untuk memperkuat posisi di negara tujuan ekspor, Badan Sawit Nasional ini juga memiliki peran lain yakni sebagai lembaga representatif atau perwakilan dagang khusus produk sawit yang ditempatkan di berbagai negara tujuan ekspor utama seperti di kawasan Uni Eropa, China, India, dan Amerika Serikat. Tugas badan ini sebagai promotor citra positif industri sawit sekaligus menjadi negosiator yang menangani dan menjawab isu negatif sawit Indonesia di negara yang bersangkutan.

Dengan pembentukan badan tersebut, juga berbagai manfaat baru dapat dinikmati publik seperti: (1) memudahkan administrasi perizinan dengan sistem *single window*; (2) promosi, pengembangan dan pengamanan pasar yang lebih fokus; (3) statistik yang terintegrasi dan akurat; (4) pelayanan pembinaan untuk pekebun rakyat yang cepat dan tuntas; (5) riset inovasi teknologi yang terintegrasi dan aplikatif; (6) mengintegrasikan berbagai kebijakan dari hulu sampai ke hilir dan dari sentra produsen ke sentra konsumen; dan (7) formulasi kebijakan industri sawit yang cepat, akurat dan fleksibel dalam merespon dinamika pasar minyak nabati global.

KESIMPULAN

Industri sawit Indonesia terus tumbuh cepat dan makin kompleks sehingga tidak lagi terbatas pada perkebunan sawit. Industri sawit telah berkembang pesat baik ke hulu, hilir, dan penyedia jasa terkait hingga membentuk megasektor sawit. Perkembangan industri sawit yang makin kompleks tersebut juga melibatkan lebih banyak kementerian dan lembaga pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

Dengan kompleksitas industri sawit dan makin banyaknya lembaga pemerintah yang terlibat, diperlukan lembaga integrator tata kelola dan kebijakan, seperti Badan Sawit Nasional. Selain diharapkan mengintegrasikan tata kelola kebijakan persawitan, kehadiran lembaga integrator tersebut juga dapat mengintegrasikan berbagai jenis layanan publik, riset, promosi, dan pembiayaan industri sawit. Pengelolaan industri sawit yang terintegrasi Badan Sawit Nasional diharapkan mampu mengorkestrasi tata kelola sawit nasional sekaligus merespon dinamika global seperti tuntutan konsumen maupun perubahan kebijakan negara importir sehingga industri sawit Indonesia semakin eksis, bersaing, dan unggul di pasar global.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Industri sawit merupakan industri strategis bagi Indonesia. Selain berkontribusi besar dalam sosial, ekonomi, dan lingkungan, juga sangat penting dan menjadi bagian penting dari ketahanan pangan, ketahanan energi, dan ketahanan iklim. Oleh karena itu, pembentukan Badan Sawit Nasional sebagai lembaga integrator industri sawit di Indonesia harus tetap ditempatkan sebagai upaya penguatan industri sawit secara keseluruhan dan memperkuat kehadiran dan kedaulatan negara dalam industri sawit.

ACKNOWLEDGEMENTS

Penulis mengucapkan terima kasih atas dukungan dana dari Badan Pengelola Dana Perkebunan (BPDP) dalam penyusunan artikel diseminasi dan *policy brief* ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Baumol WJ. 1982. Contestable Markets: An Upraising in the Theory of Industry Structure. *The American Economic Review*. 73(3). <https://www.jstor.org/stable/1808145>
- Carlton DW. 1979. Vertical Integration in Competitive Market Under Certainty. *Journal of Industrial Economics*. 27(3): 189-209. <https://doi.org/10.2307/2098317>

- Claici A, Basalisco B, Michiel F, Okholm H, Maier N. 2020. *The Economic Rationale for Vertical Integration in The Tech Sector*. Copenhagen Economics. <https://copenhageneconomics.com/publication/the-economic-rationale-for-vertical-integration-in-the-tech-sector/>
- Chalil D, Barus R. 2018. *Partnership Models for Inclusive Oil Palm Smallholdings*. Paper presented in CSSPO International Conference 2018: Towards Inclusive & Sustainable Agriculture. Serawak, 9-11 July 2018.
- Chalil D, Barus R, Alamsyah Z, Jullimursyida, Mawardati, Sadalia I. 2019. The Impacts of Oil Palm Plantations on Local and Migrant Smallholders Income. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 336. <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/336/1/012002#:~:text=The%20results%20showed%20that%20oil,for%20productivity%20and%20selling%20price.>
- Fatika YH. 2024. *Laporan Hasil Analisis Kajian Sistematis Pencegahan Maladministrasi dalam Layanan Tatakelola Industri Kelapa Sawit*. Jakarta (ID): Ombudsman Republik Indonesia.
- Fatika YH. 2025. *Sawit antara Emas Hijau dan Duri Pengelolaan*. Jakarta (ID): Ombudsman Republik Indonesia.
- Garg S, Ghosh P, Tan B. 2020. *Vertical Integration and Supply Chains*. Department of Economics, Harvard University. <https://www.semanticscholar.org/paper/Vertical-Integration-and-Supply-Chains-Garg-Ghosh/9aab8e51383b34782f0c564936736593b58c1003>
- Hay G. 1973. *An Economic Analysis of Vertical Integration*. Industrial Organization Review 1.
- PASPI Monitor. 2018. Permasalahan Fortifikasi Vitamin A Minyak Goreng Sawit. *Jurnal Analisis Isu Strategis Sawit*. 4(44): 1335-1340. <https://palmoilina.asia/wp-content/uploads/2022/08/4.44.-PERMASALAHAN-FORTIFIKASI-VITAMIN-A-MINYAK-GORENG-SAWIT.pdf>
- PASPI Monitor. 2019. Potensi Penyediaan Pro-Vitamin A Berbasis Minyak Sawit. *Jurnal Analisis Isu Strategis Sawit*. 5(40): 1673-1680. <https://palmoilina.asia/wp-content/uploads/2022/08/5.40.-POTENSI-PENYEDIAAN-PRO-VITAMIN-A-BERBASIS-MINYAK-SAWIT.pdf>
- PASPI Monitor. 2020. Potensi Penyediaan Vitamin A Berbasis Minyak Sawit untuk Memenuhi Kebutuhan Domestik. *Palm Oil Journal Analysis of Palm Oil Strategic Issues*. 1(26): 175-182. <https://palmoilina.asia/jurnal-kelapa-sawit/vitamin-a-berbasis-minyak/>
- PASPI Monitor. 2025. Potensi Produksi Vitamin A & E dari Minyak Sawit untuk Substitusi Vitamin Impor. *Artikel Diseminasi dan Policy Brief*. 2(9). <https://palmoilina.asia/jurnal-kelapa-sawit/substitusi-impor-vitamin-sawit/>
- Sipayung T. 2018. *Politik Ekonomi Perkelapasawitan Indonesia*. Bogor (ID): Palm Oil Agribusiness Strategic Policy Institute
- Sipayung T. 2024a. *Industri Sawit Memerlukan "Omnibus Policy"*. Materi paparan disampaikan pada IPOS Forum 2024 di Medan pada tanggal 30 Mei 2024.
- Sipayung T. 2024b. *Strategi Industrialisasi Sawit yang Berkelanjutan Menuju Tahun 2045*. Materi paparan disampaikan pada Seminar Rumah Sawit Indonesia pada tanggal 18 Oktober 2024.
- Sipayung T. 2025a. *Menggerakkan Industri Sawit Nasional sebagai Salah Satu Lokomotif Pertumbuhan Ekonomi, Ketahanan Pangan, dan Ketahanan Energi*. Materi paparan disampaikan pada Focus Group Discussion Kementerian PPN/Bappenas di Jakarta pada tanggal 6 Juli 2025.

- Sipayung T. 2025b. *Strategi Industrialisasi Sawit Nasional Menuju Tahun 2045*. Materi paparan disampaikan pada Seminar Riset Perkebunan Nasional di Jakarta pada tanggal 24 Februari 2025.
- Sipayung T, Purba JHV. 2015. *Ekonomi Agribisnis Minyak Sawit*. Bogor (ID): Palm Oil Agribusiness Strategic Policy Institute.
- Williamson OE. 1971. The Vertical Integration of Production: Market Failure Consideration. *The American Economic Review*. 61(2): 112-123. <https://www.jstor.org/stable/1816983>

