

RINGKASAN EKSEKUTIF

Risiko Kebijakan Biodiesel dari Sudut Pandang Indikator Makroekonomi dan Lingkungan

Alin Halimatussadiah
Atiqah Amanda Siregar
Faizal Rahmanto Moeis
Rafika Farah Maulia

Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat
Fakultas Ekonomi dan Bisnis – Universitas Indonesia
2020

Arah kebijakan biodiesel di Indonesia terlihat semakin agresif dalam beberapa waktu terakhir. Dari mulai awal ditetapkan pada tahun 2008, target bauran *Fatty Acid Methyl Esters* (FAME) dalam biodiesel adalah 20 persen (B20) untuk tahun 2025. Target ini kemudian diperbaharui menjadi Peraturan Menteri (Permen) ESDM No. 12 Tahun 2015, dimana B30, yang telah diimplementasikan pada awal tahun 2020, akan diberlakukan hingga tahun 2025. Namun, kebijakan ini rencananya akan dipercepat. Pemerintah pada akhir tahun 2019 menyebutkan bahwa implementasi B50 akan dilaksanakan pada awal tahun 2021¹, namun direvisi menjadi B40 pada pertengahan tahun 2021². Percepatan kebijakan ini akan membawa dampak pada berbagai aspek, diantaranya adalah; (i) aspek makro ekonomi yang mencakup neraca perdagangan dan insentif/subsidi biodiesel, di mana berdasarkan hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan biodiesel memiliki dampak yang ambigu karena bergantung pada kondisi pasar minyak kelapa sawit atau *Crude Palm Oil* (CPO) dan solar, serta (ii) aspek lingkungan, di mana terdapat potensi terjadinya ekspansi lahan khususnya penggunaan kawasan hutan, jika tidak didukung dengan implementasi kebijakan moratorium dan pengawasan yang baik di tingkat tapak.

Motivasi pemerintah untuk memperbaiki neraca perdagangan ditengarai sebagai salah satu pemicu kebijakan ini digulirkan karena diharapkan kenaikan penyerapan biodiesel dalam negeri bisa mengurangi beban impor solar. Studi ini akan melihat apakah tujuan itu dapat tercapai dan risiko yang mungkin muncul dari kebijakan tersebut. Kemudian, analisis terkait dengan besaran beban subsidi atau insentif yang diperlukan untuk mendukung industri biodiesel dan membandingkannya dengan situasi di mana yang dikonsumsi hanya solar (B0). Serta, analisis terkait dengan potensi ekspansi lahan sawit karena meningkatnya permintaan CPO dalam negeri. Risiko ini dipandang sebagai risiko terkait lingkungan karena ekspansi lahan sawit yang akan terjadi dengan

¹ <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191223095853-4-125108/jokowi-awal-2021-ri-terapkan-b50>

² <https://www.bpdp.or.id/pemerintah-menargetkan-penerapan-b40-juli-2021>

adanya kebijakan biodiesel, tidak selaras dengan semangat moratorium perkebunan sawit yang ditetapkan sejak tahun 2018.

Studi ini memanfaatkan data sekunder untuk membangun neraca arus CPO dan biodiesel, yang disimulasikan sampai tahun 2025³ dengan metode proyeksi sederhana, untuk melihat dampak kebijakan terhadap tiga indikator yang telah disebutkan sebelumnya. Ada tiga skenario yang dibangun dalam melakukan simulasi setelah memperhatikan dinamika dari kebijakan biodiesel sejak akhir tahun 2019, yaitu Skenario 1 – jika sampai tahun 2025 diterapkan B20; Skenario 2 – jika sampai 2025 diterapkan B30, serta Skenario 3 – jika mulai 2021 diterapkan B50 sampai 2025⁴. Skenario 1 sampai Skenario 3 dibuat berjenjang, menunjukkan skenario yang paling konservatif⁵ sampai dengan yang paling agresif⁶ berdasarkan campuran (*blending*) biodiesel yang diimplementasikan.

Estimasi Kebutuhan Minyak Kelapa Sawit atas Berbagai Skenario Kebijakan Biodiesel

Perbedaan target campuran kebijakan biodiesel secara alamiah akan berpengaruh pada perbedaan kebutuhan CPO. Berdasarkan hasil simulasi, setiap skenario menyebabkan terjadinya kekurangan pasokan CPO, yang bervariasi baik dari sisi tahun terjadinya dan jumlah akumulasi hingga 2025. Gambar di bawah menunjukkan bahwa penghabisan stok atau defisit terjadi ketika garis yang merepresentasikan setiap skenario melampaui garis berwarna merah⁷, di mana garis Skenario 3 memiliki lonjakan yang signifikan pada tahun 2021, diduga akibat pemberlakuan kebijakan B50 pada tahun tersebut.

³ Proyeksi dilakukan hingga tahun 2025 dengan beberapa pertimbangan, diantaranya; mengikuti target bauran energi yang ditetapkan dalam RUEN per tahun 2025; serta masih terbatasnya data yang tersedia untuk melakukan proyeksi dengan jangka waktu yang lebih panjang.

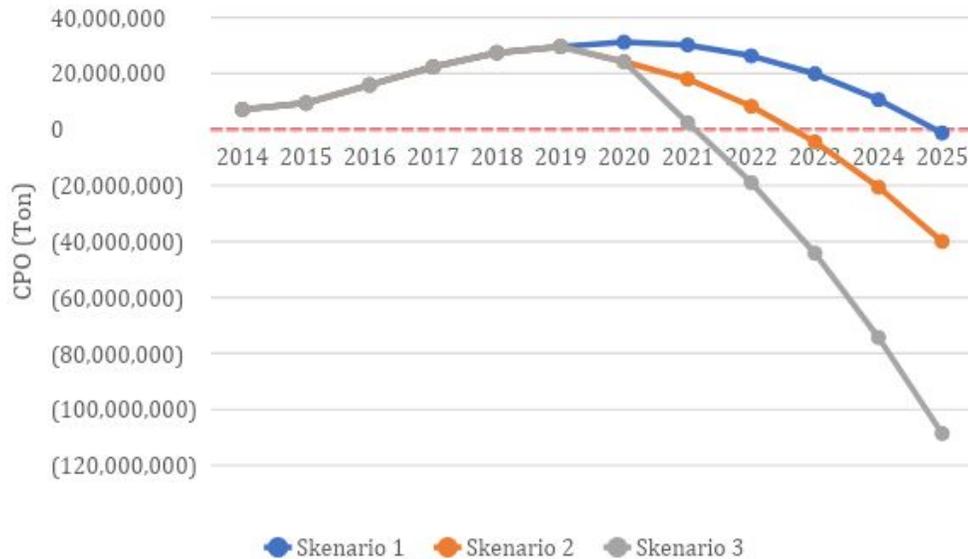
⁴ Informasi lengkap tersedia pada Bab Dampak Kebijakan Biodiesel terhadap Defisit Transaksi Berjalan (CAD) dan Subsidi Energi.

⁵ Skenario ini mengasumsikan bahwa target campuran biodiesel konstan di B20 dari 2016-hingga tahun 2025, sesuai dengan target yang dicantumkan dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 32 Tahun 2008. Skenario konservatif masih mengikuti aturan awal pemerintah terkait dengan rencana implementasi biodiesel, tanpa adanya kenaikan campuran (*blending*) hingga tahun 2025.

⁶ Skenario agresif menunjukkan peningkatan yang signifikan dalam implementasi kebijakan biodiesel, di mana asumsi yang digunakan adalah target campuran biodiesel terus meningkat dari B20 di tahun 2016, B30 di tahun 2020, hingga B50 di tahun 2021-2025 sesuai dengan pernyataan Presiden Joko Widodo pada akhir tahun 2019. Sumber:

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20191223095853-4-125108/jokowi-awal-2021-ri-terapkan-b50>

⁷ Perpotongan garis skenario dengan garis merah putus-putus menunjukkan kapan neraca CPO mengalami defisit.



Sumber: Analisis LPEM FEB UI

Gambar 1. Dinamika Neraca CPO

Jika diperhatikan dari sisi akumulasi defisit hingga tahun 2025, skenario 3 memiliki akumulasi tertinggi karena terjadi paling cepat dibandingkan dengan dua skenario lainnya. Defisit ini berkisar dari 4 juta ton CPO untuk Skenario 1, hingga 108 juta ton CPO untuk Skenario 3. Bahkan, defisit CPO mulai terjadi satu tahun setelah implementasi kebijakan B50 untuk Skenario 3, yaitu di tahun 2022. Sehingga, **semakin agresif implementasi kebijakan biodiesel, semakin cepat terjadinya defisit dan semakin besar pula akumulasi defisit yang terjadi.**

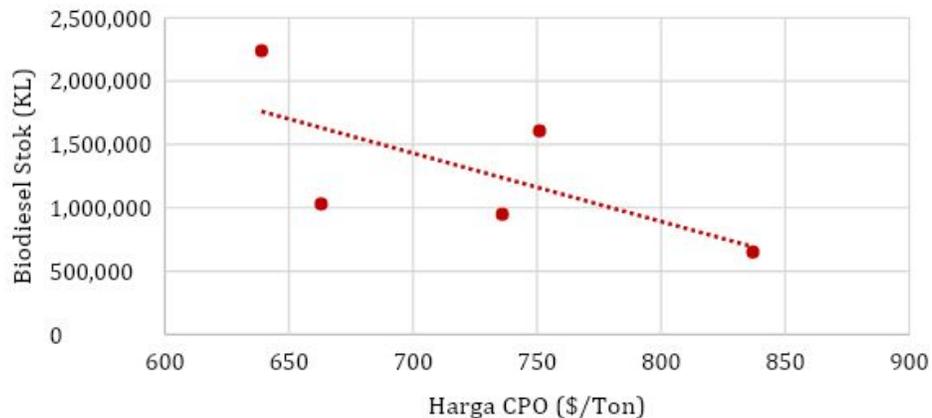
Tabel 1. Perbandingan skenario CPO per tahun target dengan akumulasi defisit CPO

Skenario	Blending	Mulai Blending	Akumulasi Stok Mulai Defisit	Akumulasi Defisit sampai 2025 (Ton CPO)
Skenario 1	B20	2016	2025	1.263.646
Skenario 2	B30	2020	2023	40.006.175
Skenario 3	B50	2021, B30 2020	2022	108.634.566

Sumber: Analisis LPEM FEB UI

Selain dari sisi produksi, **pasokan CPO juga memiliki kerentanan terhadap perubahan harga CPO yang terjadi di pasar.** Hal ini terlihat dari pola menarik yang

ditemukan pada korelasi antara stok pada neraca biodiesel dan harga CPO⁸. Kedua variabel ini memiliki korelasi negatif, di mana stok biodiesel akan mengalami penurunan ketika harga CPO tinggi di pasar. Ketika harga CPO di pasar dunia mengalami kenaikan, produsen akan cenderung melakukan penjualan CPO ke pasar luar negeri, sehingga stok CPO yang dapat dialokasikan untuk bahan baku biodiesel menjadi berkurang. Berlaku juga sebaliknya. Kondisi ini merupakan potensi risiko yang perlu diperhatikan karena **adanya kompetisi dari bahan baku untuk alokasi penggunaan lain, dalam hal ini penjualan ke pasar luar negeri (ekspor)**⁹.



Sumber: Aprobi (2020); World Bank (2019)

Gambar 2. Korelasi Harga CPO dan Stok Biodiesel

Dampak terhadap Defisit Transaksi Berjalan

Hasil simulasi menunjukkan bahwa **kebijakan biodiesel memberikan dampak yang ambigu (vague) terhadap neraca berjalan karena sangat dipengaruhi oleh harga CPO dan solar**. Berdasarkan hasil simulasi pada tabel di bawah ini, selisih penghematan impor solar dan potensi kehilangan ekspor CPO secara akumulasi dari tahun 2020 sampai 2025 bernilai positif, yang berarti **jumlah penghematan impor solar untuk setiap skenario lebih tinggi dibandingkan dengan potensi kehilangan ekspor secara akumulatif**¹⁰.

⁸ Lihat Gambar 4

⁹ Kasus serupa juga terjadi pada Brazil, yang dikenal dengan nama Krisis Ethanol. Lihat halaman 31 terkait dengan pembahasan ini.

¹⁰ Simulasi ini dilakukan sebelum adanya pandemi COVID-19, sehingga harga solar diproyeksikan lebih tinggi dibandingkan dengan harga CPO di pasar global, mengacu pada World Bank Commodities Outlook edisi Oktober 2019.

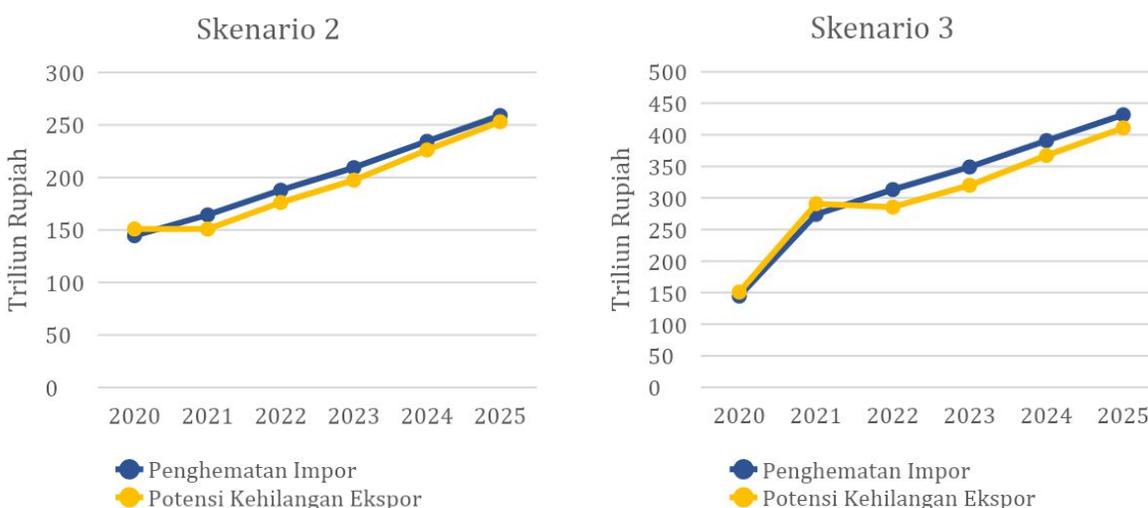
Tabel 2. Ringkasan Hasil Perhitungan Dampak Kebijakan Biodiesel terhadap Neraca Berjalan

Skenario	(Basis) Impor Solar Murni (B0)	Impor Solar	Penghematan Impor Solar	Potensi Kehilangan Ekspor CPO	Selisih Penghematan Impor Solar dan Potensi Kehilangan Ekspor CPO
Skenario 1	3.999	3.199	799	782	17
Skenario 2	3.999	2.799	1.199	1.154	44
Skenario 3	3.999	2.096	1.903	1.825	77

Catatan: semua angka dalam triliun Rupiah

Sumber: Analisis LPEM FEB UI

Namun, selisih (*gap*) dari keduanya terus menurun. Hasil proyeksi dalam studi ini menunjukkan bahwa proyeksi harga solar per kilo liter lebih tinggi dibandingkan dengan harga CPO per ton. Tetapi, persentase pertumbuhan harga CPO lebih tinggi dibandingkan dengan harga solar. Ini menjelaskan mengapa selisih penghematan impor dibandingkan dengan potensi kerugian ekspor semakin menurun.



Sumber: Analisis LPEM FEB UI

Gambar 3. Penghematan Impor Solar dan Potensi Kehilangan Ekspor CPO

Menurut data harga komoditas yang dirilis oleh World Bank, harga solar pada tahun 2020 di tingkat global secara rata-rata lebih rendah dibandingkan dengan harga CPO¹¹. World Bank melalui Commodity Outlook 2020¹² juga mempublikasikan bahwa proyeksi harga solar hingga lima tahun ke depan lebih rendah dibandingkan dengan harga CPO. Sehingga, ke depan akan ada kemungkinan jumlah potensi kehilangan ekspor lebih

¹¹ <http://pubdocs.worldbank.org/en/520721601663433090/CMO-Pink-Sheet-October-2020.pdf>

¹² <http://pubdocs.worldbank.org/en/633541587395091108/CMO-April-2020-Forecasts.pdf>

tinggi dibandingkan dengan penghematan impor solar, sehingga kebijakan biodiesel menyebabkan neraca perdagangan menjadi negatif¹³.

Jika dibandingkan dengan analisis awal, penghematan impor solar tidak sebesar yang dinarasikan oleh pemerintah karena belum mempertimbangkan potensi kehilangan ekspor CPO. Pada tahun 2018, pemerintah memperkirakan bahwa penghematan neraca berjalan akibat implementasi kebijakan B20 di tahun 2019 akan mencapai 79,2 triliun rupiah per tahun¹⁴. Namun setelah direkapitulasi, penghematan yang terjadi hanya mencapai 48,9 triliun rupiah¹⁵. Untuk tahun 2020 pemerintah memperkirakan bahwa penghematan neraca berjalan bisa mencapai 112,8 triliun¹⁶, sementara hasil proyeksi dari studi ini menunjukkan bahwa penghematan hanya 44 triliun rupiah. Untuk melihat dampak bersih (*net effect*) dari kebijakan biodiesel, yang perlu dihitung tidak hanya penghematan impor, namun juga harus memperhatikan potensi kehilangan ekspor CPO karena terjadi realokasi penggunaan CPO untuk kebutuhan biodiesel domestik.

Dampak terhadap Subsidi Energi

Dampak terhadap subsidi sangat **ditentukan oleh nilai subsidi dari kedua komoditas¹⁷ pembentuk biodiesel**, sehingga studi ini melakukan simulasi untuk dua jenis skenario tambahan. Apabila Harga Indeks Pasar (HIP) Biodiesel lebih tinggi dibandingkan dengan HIP Solar, maka jumlah subsidi biodiesel¹⁸ yang harus dikeluarkan secara keseluruhan lebih tinggi. Ini juga berlaku sebaliknya.

Pada tahun 2018, nilai dari subsidi FAME lebih tinggi dibandingkan dengan subsidi solar setiap literanya. Realisasi subsidi solar mencapai Rp 35,5 triliun¹⁹ dan alokasi subsidi FAME Rp 9,8 triliun²⁰, sehingga total dari subsidi biodiesel adalah Rp 45,3 triliun. Sementara pada tahun 2019, nilai dari subsidi FAME lebih rendah dibandingkan dengan subsidi solar setiap literanya, di mana jumlah subsidi biodiesel yaitu sebesar Rp

¹³ Kondisi ini hanyalah analisis awal karena belum mempertimbangkan kondisi ekonomi global dan perubahan perilaku mobilisasi masyarakat yang disebabkan oleh pandemi COVID-19.

¹⁴

<https://katadata.co.id/muchamadnafi/finansial/5e9a55e3a9fd0/penerapan-biodiesel-b20-dapat-hemat-devisa-rp-792-triliun-setahun>

¹⁵ <https://republika.co.id/berita/q55y63383/program-b30-bisa-perbaiki-defisit-neraca-perdagangan>

¹⁶

<https://finance.detik.com/energi/d-4801590/airlangga-yakin-penerapan-biodiesel-30-bisa-hemat-devisa-rp-112-t>

¹⁷ Biodiesel merupakan campuran dari dua jenis bahan bakar, yaitu solar dan FAME (*Fatty Acid Methyl Ester*). Terkait dengan subsidi, alokasi dana untuk subsidi solar berasal dari APBN, sementara subsidi/insentif FAME berasal dari pungutan ekspor yang dikelola oleh BPDP-KS. Pemberian subsidi/insentif bergantung pada selisih Harga Indeks Pasar (HIP) Biodiesel dibandingkan dengan HIP Solar. Subsidi/insentif FAME diberikan jika HIP Biodiesel > HIP Solar. Penjelasan lebih lengkap lihat sub bab *Dampak Kebijakan Biodiesel Terhadap Subsidi*.

¹⁸ Subsidi biodiesel berarti subsidi solar ditambah subsidi FAME.

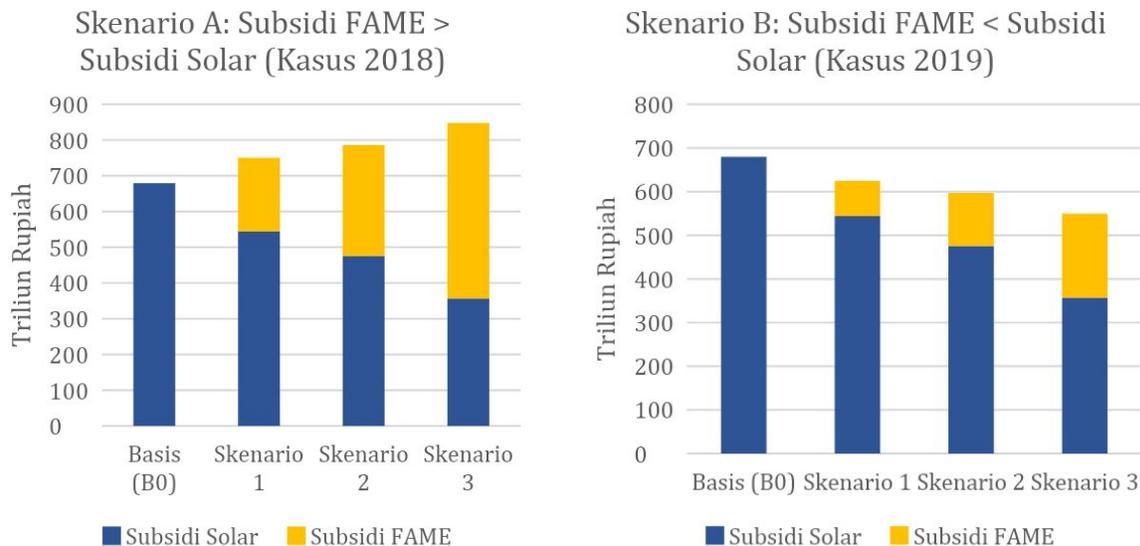
¹⁹ BPK RI. (2019). Pendapat BPK.

https://www.bpk.go.id/assets/files/storage/2020/01/file_storage_1579482271.pdf

²⁰ <https://gimni.org/insentif-biodiesel-2018-capai-rp-98-t/>

39,75 triliun, dengan rincian subsidi solar sebesar Rp 32,35²¹ triliun dan alokasi subsidi FAME sebesar Rp 7,4 triliun²².

Mempertimbangkan kondisi yang berbeda pada kedua tahun tersebut, simulasi subsidi dilakukan dengan skenario tambahan, yaitu Skenario A, di mana nilai dari subsidi FAME lebih tinggi dibandingkan dengan subsidi solar (kasus tahun 2018) dan Skenario B, dimana nilai subsidi FAME lebih rendah dibandingkan dengan subsidi solar (kasus tahun 2019). Gambar di bawah ini menunjukkan proporsi dari setiap skenario subsidi untuk seluruh skenario kebijakan.



Sumber: Analisis LPEM FEB UI

Gambar 4. Perbandingan Nilai Subsidi Biodiesel antara Skenario A dan Skenario B

Berdasarkan hasil perhitungan antara Skenario A dan Skenario B untuk simulasi subsidi, terlihat pola yang berbeda. Ketika subsidi FAME lebih tinggi dibandingkan dengan subsidi solar (Skenario A), total subsidi yang perlu dikeluarkan untuk 1 liter biodiesel (yang telah dicampur dengan solar) akan lebih tinggi dibandingkan dengan solar murni (B0). Sehingga, semakin besar proporsi campuran biodieselnnya, maka semakin tinggi pula total subsidi yang dikeluarkan. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan kebijakan biodiesel pada kondisi ini (Skenario A) tidak menyebabkan terjadinya penghematan subsidi (lihat Tabel 3). Melihat kondisi tahun 2020, nilai maksimal subsidi solar yang ditetapkan oleh pemerintah adalah sebesar Rp 1.000 per

²¹

<https://money.kompas.com/read/2020/02/25/190000126/pertamina-akui-kuota-solar-bersubsidi-di-2019-jebol>

²²

<https://www.bdpdp.or.id/wp-content/uploads/2019/01/BPDPKS-Tandatangani-Perjanjian-Pembiayaan-Inseentif-Biodiesel-untuk-Tahun-2019.pdf>

liter²³ dan rencananya akan menurun pada tahun 2021²⁴. Hal ini menyebabkan HIP BBN berada di atas HIP Solar, sehingga Skenario A merupakan kondisi yang lebih mungkin terjadi.

Tabel 3. Ringkasan Hasil Perhitungan Dampak Kebijakan Biodiesel terhadap Subsidi Biodiesel (Skenario A)

Skenario Kebijakan	Subsidi Solar Murni (B0)	Subsidi Biodiesel (Skenario A)			Selisih Subsidi B0 dan Biodiesel
		Subsidi Solar dengan Dana APBN	Subsidi FAME dengan Dana Pungutan BPDP-KS	Total Subsidi	
Skenario 1	Rp 679 T	Rp 543 T	Rp 206 T	Rp 750 T	- Rp 70 T
Skenario 2		Rp 475 T	Rp 310 T	Rp 785 T	- Rp 106 T
Skenario 3		Rp 357 T	Rp 490 T	Rp 847 T	- Rp 168 T

Sumber: Analisis LPEM FEB UI

Sebaliknya, total subsidi yang perlu dikeluarkan untuk 1 liter biodiesel (campuran) pada Skenario B lebih rendah dibandingkan dengan solar murni (B0). Penurunan nilai subsidi solar lebih tinggi dibandingkan dengan kenaikan subsidi biodiesel. Sehingga, semakin besar campuran biodiesel akan menyebabkan total subsidi yang dikeluarkan semakin kecil. Sehingga, penerapan kebijakan biodiesel pada kondisi ini (Skenario B) dapat menyebabkan penghematan subsidi dibandingkan dengan solar murni (B0).

Tabel 4. Ringkasan Hasil Perhitungan Dampak Kebijakan Biodiesel terhadap Subsidi Biodiesel (Skenario B)

Skenario Kebijakan	Subsidi Solar (B0)	Subsidi Biodiesel (Skenario B)			Selisih Subsidi B0 dan Biodiesel
		Subsidi Solar dengan Dana APBN	Subsidi FAME dengan Dana Pungutan BPDP-KS	Total Subsidi	
Skenario 1	Rp 679 T	Rp 543 T	Rp 81 T	Rp 624 T	Rp 54 T
Skenario 2		Rp 475 T	Rp 121 T	Rp 597 T	Rp 82 T
Skenario 3		Rp 357 T	Rp 192 T	Rp 549 T	Rp 130 T

Sumber: Analisis LPEM FEB UI

Meskipun demikian, keberlangsungan dari subsidi biodiesel ini harus diperhatikan dengan lebih baik dan hati-hati. Sebelumnya, dana insentif biodiesel berasal dari pungutan ekspor CPO yang dikelola oleh BPDP-KS. Namun karena terjadinya kejadian

²³

<https://www.esdm.go.id/id/berita-unit/direktorat-jenderal-minyak-dan-gas-bumi/subsidi-solar-tahun-2020-jadi-rp-1000-per-liter-pemerintah-minta-masukan-dpr>

²⁴

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20200814154232-4-179926/subsidi-solar-turun-jadi-rp-500-liter-d-i-2021>

kahar (pandemi COVID-19) sejak awal tahun 2020, ekspor CPO turun drastis yang menyebabkan penerimaan BPDP-KS menjadi berkurang. Sementara, program biodiesel pemerintah tetap dilaksanakan. Sebagai bentuk dukungan, pemerintah Indonesia mengalokasikan dana sebesar Rp 2,78 triliun untuk industri biodiesel melalui program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN)²⁵. Kejadian ini menunjukkan adanya risiko yang harus diperhatikan terkait dengan keberlanjutan arus kas dari BPDP-KS dalam mendukung program biodiesel nasional, serta potensi pengalokasi dana APBN untuk subsidi biodiesel secara terus-menerus di masa mendatang. Sementara itu, pihak yang lebih terdampak dari pandemi ini sebenarnya adalah pekebun sawit mandiri yang tidak mendapatkan alokasi dari dana Rp 2,78 triliun tersebut. Penyaluran dana PEN yang berasal dari APBN untuk industri biodiesel ini akhirnya menjadi salah satu pendorong untuk mengevaluasi kembali efektivitas dari kebijakan biodiesel secara umum terutama terkait dengan pendistribusian manfaat untuk seluruh pihak.

Dampak terhadap Penggunaan Lahan

Simulasi dalam studi ini menunjukkan bahwa kebutuhan CPO domestik akan meningkat seiring dengan pemberlakuan kebijakan biodiesel. Tanpa adanya mekanisme perpindahan alokasi dari ekspor ke konsumsi dalam negeri (*switching demand*), defisit CPO diperkirakan terjadi dalam beberapa tahun mendatang. Pemenuhan tambahan kebutuhan CPO tersebut berpotensi untuk mendorong terjadinya ekspansi lahan, dengan mempertimbangkan belum maksimalnya program intensifikasi perkebunan kelapa sawit²⁶. Tabel di bawah merangkum hasil estimasi kebutuhan lahan sawit baru untuk memenuhi defisit CPO pada masing-masing skenario kebijakan.

Tabel 5. Kebutuhan Lahan Sawit Baru atas Berbagai Skenario Kebijakan Mandatori Biodiesel (Akumulasi Tahunan Hingga 2025)

Skenario Kebijakan	Luas Lahan Menghasilkan Tahun 2019 (ha)	Kebutuhan Lahan Menghasilkan Hingga Tahun 2025 (ha)	Kebutuhan Lahan Baru (ha)
Skenario 1	13,356,211	13,695,091	- 338,880
Skenario 2		18,602,552	- 5,246,341
Skenario 3		22,647,760	- 9,291,549

Sumber: Analisis LPEM FEB UI

Berdasarkan data terakhir yang dirilis oleh Kementerian Pertanian, luas area perkebunan kelapa sawit di Indonesia mencapai 16,38 juta ha per tahun 2019, di mana 13,35 juta ha atau 81% merupakan lahan menghasilkan, sementara sisanya adalah lahan belum menghasilkan atau tanaman tua/rusak. Simulasi dalam studi ini menggunakan luas lahan menghasilkan tahun 2019 sebagai acuan, yaitu 13,35 juta ha.

²⁵ <https://investor.id/business/petani-sawit-tolak-subsidi-untuk-industri-biodiesel>

²⁶ Katadata.co.id. (2020). Peremajaan Kelapa Sawit Rakyat Selalu di Bawah Target. Diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/02/17/peremajaan-kelapa-sawit-rakyat-selalu-di-bawah-target>

Hasil simulasi terlihat pada Tabel 5, di mana kebutuhan lahan baru bernilai negatif (defisit) untuk seluruh skenario. **Skenario yang paling agresif atau Skenario 3 menunjukkan potensi kebutuhan lahan sawit baru secara akumulasi sampai tahun 2025 mencapai 9,29 juta ha atau setara dengan 70% dari luas lahan sawit menghasilkan tahun 2019.**

Selain masalah potensi perluasan lahan, isu yang juga perlu diperhatikan adalah masa tanam dari komoditas sawit. Secara rata-rata, setidaknya dibutuhkan waktu tiga tahun sampai akhirnya pohon sawit berbuah dan siap dipanen. Sehingga, penanaman sawit harus dilakukan setidaknya tiga tahun sebelum waktu ia diperlukan untuk menutupi defisit yang terjadi.

Meskipun potensi perluasan lahan tetap ada, upaya peremajaan perkebunan kelapa sawit sebagai bentuk intensifikasi merupakan salah satu alternatif yang dapat dilakukan. Namun, realisasi dari upaya ini harus bisa dimaksimalkan, serta dengan memperhatikan aspek-aspek praktik berkebun yang baik (*good agricultural practices*). **Berdasarkan evaluasi capaian per tahun, realisasi program peremajaan kebun kelapa sawit selama tiga tahun berturut-turut selalu di bawah target.** Pada tahun 2017, luas kebun yang diremajakan hanya mencapai 14.790 ha (71%) dari target 20.078 ha. Bahkan pada tahun 2018 hanya mencapai 33.842 ha (18%) dari target 185.000 ha. Selama periode Januari hingga Oktober 2019, realisasi peremajaan kebun kelapa sawit hanya mencapai 68.427 ha (38%) dari target 180.000 ha. Target 180.000 ha tersebut bahkan telah direvisi dari sebelumnya 200.000 ha²⁷. Kondisi ini menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan peremajaan kebun kelapa sawit masih diragukan untuk meningkatkan produksi CPO dan mendukung program biodiesel.

Pada akhirnya, terdapat beberapa risiko yang perlu digarisbawahi dalam proses implementasi kebijakan biodiesel. Beberapa risiko tersebut diantaranya adalah ambiguitas dari dampak kebijakan terhadap neraca berjalan dan penghematan subsidi karena bergantung pada harga solar dan CPO di pasar, yang juga memiliki dampak pada alokasi anggaran BPDP-KS²⁸ dan APBN²⁹; risiko keberlanjutan arus kas dari BPDP-KS karena bergantung pada pungutan ekspor CPO; serta potensi perluasan lahan jika tidak didukung dengan realisasi program peremajaan yang lebih optimal dan pengawasan implementasi kebijakan moratorium sawit yang lebih baik di tingkat tapak.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Sejauh ini, mayoritas dana sawit BPDP-KS didistribusikan untuk mendukung industri biodiesel, bukan untuk petani. Sumber: <https://investor.id/business/petani-sawit-tolak-subsidi-untuk-industri-biodiesel>

²⁹ Industri biodiesel merupakan salah satu penerima manfaat dari program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) pada tahun 2020, dimana Rp 2,78 T dialokasikan dari APBN untuk mendukung kebijakan biodiesel di masa pandemi Covid-19. Sumber: <https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-kucurkan-rp-318-triliun-untuk-pulihkan-ekonomi-nasional-ini-peruntukannya>