PESHUM : Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora
Vol.5, No.6, Oktober 2026

Implementasi Kebijakan Proteksionisme Indonesia Pada Sektor Kelapa Sawit: Studi Kasus Larangan Ekspor CPO Tahun 2021–2022

Dicky Praba Wahyudi[1], Muhammad Indrawan Jatmika[2]
Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Ilmu Politik, Hubungan Internasional, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur
E-mail: 210440101682@student.upnjatim.ac.id[1], m.indrawan.hi@upnjatim.ac.id[2]

Article History:
Received: 08 September 2026
Revised: 17 September 2026
Accepted: 25 September 2026

Keywords: *Proteksionisme, CPO, Kelapa Sawit, Larangan Ekspor, Krugman & Obstfeld*

Abstract**:** *Kebijakan larangan sementara ekspor Crude Palm Oil (CPO) dan produk turunannya oleh pemerintah Indonesia pada April–Mei 2022 merupakan salah satu bentuk intervensi negara yang paling signifikan dalam perdagangan internasional komoditas strategis. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan kebijakan proteksionisme Indonesia pada sektor kelapa sawit tahun 2021–2022 dengan menggunakan kerangka pemikiran empat instrumen proteksionisme menurut Paul Krugman dan Maurice Obstfeld (tariffs, quotas, subsidies, dan strict regulations). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif berbasis data sekunder melalui studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah menerapkan seluruh instrumen secara bertahap: tariffs diwujudkan melalui progresivitas Bea Keluar dan Pungutan Ekspor; quotas diterapkan secara tidak langsung melalui Domestic Market Obligation (DMO); subsidies dialokasikan sebagai pembiayaan selisih harga biodiesel dan stabilisasi pasar oleh BPDPKS; serta strict regulations yang diwujudkan melalui penghentian sementara ekspor (export ban) dan pengawasan perizinan ekspor yang ketat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa strict regulations merupakan instrumen proteksionisme yang paling dominan dan efektif dalam mengendalikan arus perdagangan CPO guna mengamankan pasokan dan menstabilkan harga minyak goreng domestik di tengah gejolak pasar global.*

PENDAHULUAN

Perdagangan komoditas strategis merupakan bagian penting dalam dinamika hubungan ekonomi internasional, terutama ketika komoditas tersebut memegang peranan krusial sebagai penopang perekonomian nasional sekaligus kebutuhan pokok masyarakat domestik. Di Indonesia, sektor kelapa sawit menempati posisi sentral sebagai penyumbang devisa terbesar non-migas dan penyedia lapangan kerja bagi jutaan tenaga kerja di rantai pasok agribisnis. Kedudukan Indonesia sebagai produsen dan eksportir *Crude Palm Oil* (CPO) terbesar di dunia—yang menguasai lebih

dari 55% pangsa pasar pasar global—menjadikan kebijakan perdagangan luar negeri Indonesia di sektor ini sangat berpengaruh terhadap konstelasi harga nabati internasional.

Namun, ketergantungan yang tinggi pada pasar internasional juga membawa kerentanan terhadap dinamika eksternal. Pada kurun waktu akhir tahun 2021 hingga pertengahan tahun 2022, perekonomian global diguncang oleh kenaikan harga komoditas pangan dan energi yang belum pernah terjadi sebelumnya. Lonjakan harga CPO internasional ini terutama didorong oleh kombinasi kompleks antara pemulihan ekonomi global pascapandemi COVID-19, ketatnya pasokan minyak nabati alternatif akibat cuaca ekstrem di Amerika Selatan (kedelai) dan Kanada (kanola), serta eskalasi konflik geopolitik antara Rusia dan Ukraina pada awal tahun 2022 yang menghentikan pasokan minyak bunga matahari dari kawasan Laut Hitam. Kondisi ini menciptakan disrupsi pasokan global (*global supply shock*) dan mendorong harga CPO meroket ke level rekor tertinggi sepanjang sejarah.

Tingginya harga CPO di pasar global berdampak langsung terhadap kondisi pasar domestik Indonesia. Perusahaan produsen CPO dan eksportir memiliki insentif ekonomi yang jauh lebih besar untuk mengekspor produk mereka guna meraup keuntungan maksimal di pasar internasional ketimbang memprioritaskan pemenuhan kebutuhan bahan baku industri minyak goreng dalam negeri. Akibatnya, timbul kelangkaan minyak goreng secara masif di berbagai wilayah Indonesia, diiringi oleh lonjakan harga minyak goreng kemasan maupun curah yang melampaui batas kemampuan daya beli masyarakat. Situasi krisis ini memicu keresahan sosial, kepanikan pembelian (*panic buying*), serta protes publik yang menuntut intervensi tegas dari pemerintah.

Dalam merespons krisis domestik tersebut, pemerintah Indonesia mengambil serangkaian intervensi pasar yang berpuncak pada keputusan ekstrim berupa penerapan larangan sementara ekspor CPO dan produk turunannya melaui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22 Tahun 2022 yang berlaku efektif pada 28 April hingga 23 Mei 2022. Langkah dramatis ini mengejutkan pasar internasional dan mempertegas terjadinya pergeseran dari rezim perdagangan terbuka menuju kebijakan proteksionisme dalam mengamankan pasokan pangan nasional.

Beberapa studi akademis sebelumnya telah menelaah isu ini dari berbagai sudut pandang. Fujiastuti (2024) mengkaji dinamika pembuatan keputusan politik dalam kebijakan larangan ekspor CPO melalui pendekatan model *decision-making* William D. Coplin. Di sisi lain, Larasati (2025) menelaah lintasan sejarah proteksionisme dan perdagangan bebas secara umum serta dampaknya terhadap perekonomian Indonesia. Meskipun demikian, masih terdapat ruang akademis untuk mengkaji secara komprehensif bagaimana instrumen-instrumen proteksionisme diimplementasikan secara terstruktur pada sektor kelapa sawit dalam rentang waktu krisis 2021–2022.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengisi celah tersebut dengan menelaah implementasi kebijakan proteksionisme Indonesia pada sektor kelapa sawit menggunakan kerangka pemikiran empat instrumen proteksionisme menurut Paul Krugman dan Maurice Obstfeld (2012). Berdasarkan uraian di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini difokuskan pada: *Bagaimana Indonesia menerapkan kebijakan proteksionisme terhadap produk ekspor kelapa sawit internasional tahun 2021–2022 melalui empat instrumen utama proteksionisme?*

LANDASAN TEORI

Kebijakan Luar Negeri Ekonomi

Menurut K. J. Holsti, kebijakan luar negeri merupakan tindakan negara yang disusun untuk memengaruhi perilaku aktor lain di tingkat internasional sekaligus mengamankan tujuan nasional. Dalam konteks ekonomi, Robert Gilpin menegaskan bahwa perdagangan global berada di antara liberalisme dan intervensi negara; negara akan melakukan intervensi proteksionis ketika mekanisme pasar global dinilai mengancam stabilitas nasional.

Kebijakan Proteksionisme Krugman & Obstfeld

Menurut Paul Krugman dan Maurice Obstfeld (2012), proteksionisme merupakan kebijakan ekonomi yang membatasi perdagangan internasional untuk melindungi kepentingan domestik. Kebijakan ini dapat dioperasionalkan melalui empat instrumen utama:

1. **Tariffs (Tarif):** Pungutan fiskal atas barang ekspor/impor.
2. **Quotas (Kuota):** Pembatasan kuantitatif atau jumlah barang yang diperdagangkan.
3. **Subsidies (Subsidi):** Bantuan finansial pemerintah untuk menjaga daya saing atau stabilitas harga.
4. **Strict Regulations (Regulasi Ketat):** Aturan administratif restriktif seperti larangan ekspor (*export ban*) dan sistem perizinan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa studi literatur yang bersumber dari dokumen resmi pemerintah (Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan), laporan Badan Pusat Statistik (BPS), World Bank, serta artikel ilmiah bereputasi. Teknik analisis data mengacu pada model Miles dan Huberman yang meliputi tiga tahapan interaktif: reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi.



Gambar 1. Alur Analisis Data Penelitian (Model Miles & Huberman)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika kenaikan harga CPO dunia menciptakan insentif ekspor yang sangat tinggi bagi produsen nasional, yang pada akhirnya menekan ketersediaan pasokan bahan baku minyak goreng di dalam negeri. Untuk mengendalikan krisis ini dan menyeimbangkan kebutuhan nasional dengan arus perdagangan internasional, pemerintah Indonesia menerapkan kombinasi instrumen proteksionisme berbasis kerangka pemikiran Paul Krugman dan Maurice Obstfeld (2012):

1. Analisis Instrumen Tariffs (Tarif)

Instrumen tarif dalam kebijakan proteksionisme ekspor Indonesia diwujudkan melalui skema ganda berupa Bea Keluar (BK) dan Pungutan Ekspor (PE) yang bersifat progresif. Kebijakan ini diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 39/PMK.010/2022. Melalui instrumen ini, besaran tarif yang dikenakan kepada eksportir secara otomatis meningkat seiring kenaikan harga referensi CPO di pasar internasional.

Tabel 1. Tarif Bea Keluar CPO Berdasarkan Harga Referensi

Harga CPO (US$/MT)	Tarif Bea Keluar (US$/MT)
≤ 750	0
> 800 – 850	18

> 1.000 – 1.050	93
> 1.250	200

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan No. 39/PMK.010/2022

Secara teoritis, peningkatan Bea Keluar dan Pungutan Ekspor dirancang untuk mengurangi marjin profitabilitas ekspor sehingga produsen terdorong mengalokasikan sebagian pasokannya ke pasar domestik. Selain itu, dana yang terkumpul dari Pungutan Ekspor dialokasikan untuk menyokong stabilisasi industri minyak sawit nasional. Namun, dalam praktik sepanjang akhir 2021 hingga awal 2022, instrumen *tariffs* terbukti kurang efektif apabila diterapkan secara tunggal. Disparitas harga antara pasar internasional dan harga patokan domestik terlalu lebar, sehingga produsen tetap lebih memilih membayar tarif tinggi demi memperoleh margin keuntungan ekspor yang jauh lebih besar.

2. Analisis Instrumen Quotas (Kuota)

Pemerintah Indonesia tidak memberlakukan kuota ekspor dalam bentuk angka nominal tetap secara langsung, melainkan mengadaptasi instrumen kuota terselubung melalui kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) dan *Domestic Price Obligation* (DPO). Kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Perdagangan No. 33 Tahun 2022 ini mengharuskan setiap produsen dan eksportir CPO untuk memprioritaskan sebagian persentase tertentu dari total volume rencana ekspor mereka (misalnya 20% hingga 30%) untuk didistribusikan ke pasar dalam negeri dengan harga batas atas yang telah ditetapkan (DPO).

Mekanisme ini bekerja sebagai *implicit performance-based quota system*. Eksportir hanya akan diberikan Persetujuan Ekspor (PE) melalui integrasi sistem elektronik INATRADE dan Indonesia National Single Window (SINSW) apabila mereka telah memenuhi kewajiban alokasi DMO yang dibuktikan dengan bukti verifikasi distribusi domestik. Dengan demikian, kuota ekspor suatu perusahaan berbanding lurus dengan komitmen mereka dalam mengamankan pasokan pasar lokal.

3. Analisis Instrumen Subsidies (Subsidi)

Berbeda dengan proteksionisme tradisional yang memberikan subsidi langsung untuk meningkatkan daya saing eksportir di luar negeri, instrumen subsidi di Indonesia difokuskan pada perlindungan pasar dan konsumen dalam negeri melalui skema *cross-subsidy* (subsidi silang). Kebijakan ini dikelola oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS).

Dana yang dihimpun melalui Pungutan Ekspor CPO dimanfaatkan untuk dua tujuan utama subsidi domestik: pertama, pembiayaan selisih harga (*price gap financing*) untuk program mandatori biodiesel (B30) guna menjaga ketahanan energi nasional; dan kedua, penyediaan subsidi selisih harga minyak goreng curah di tingkat eceran agar tetap terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Skema ini merefleksikan
penggunaan instrumen subsidi tidak untuk ekspansi ekspor, melainkan sebagai benteng proteksi sosial dan ketahanan pangan domestik di tengah gejolak pasar luar negeri.

4. Analisis Instrumen Strict Regulations (Regulasi Ketat)

Instrumen *strict regulations* merupakan bentuk intervensi paling tegas, dominan, dan determinan dalam kebijakan proteksionisme CPO Indonesia selama periode krisis. Puncak dari regulasi ketat ini terjadi ketika pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22 Tahun 2022 tentang Larangan Sementara Ekspor *Crude Palm Oil*, *Refined, Bleached and Deodorized Palm Oil* (RBD Palm Oil), *RBD Palm Olein*, dan *Used Cooking Oil* (UCO).

Kebijakan penghentian sementara ekspor (*export ban*) yang berlangsung selama hampir

satu bulan (28 April–23 Mei 2022) secara mendadak membekukan seluruh kegiatan perdagangan luar negeri sektor sawit. Kebijakan ini disertai dengan pengawasan administratif dan penegakan hukum yang sangat ketat di pelabuhan-pelabuhan ekspor utama, termasuk pembatalan otomatis Persetujuan Ekspor yang telah diterbitkan sebelumnya. Regulasi ketat ini bertujuan memaksa seluruh rantai pasok CPO nasional agar dialihkan 100% untuk mengisi kekosongan stok tangki minyak goreng domestik, meskipun harus mengorbankan penerimaan devisa negara dan hubungan perdagangan dengan negara-negara pengimpor dalam jangka pendek.

Tabel 2. Sintesis Implementasi Instrumen Proteksionisme Indonesia

Instrumen Proteksionisme	Kebijakan Terkait	Tingkat Penerapan	Hasil Analisis
Tariffs	Bea Keluar (BK) & Pungutan Ekspor (PE) Progresif (PMK 39/2022)	Sedang	Kurang efektif menahan ekspor saat harga internasional meroket tinggi karena margin ekspor tetap sangat menarik.
Quotas	*Domestic Market Obligation* (DMO) & DPO (Permendag 33/2022)	Tinggi	Membatasi volume ekspor secara proporsional sebagai prasyarat utama penerbitan Izin Ekspor (INATRADE/ SINSW).
Subsidies	Subsidi Silang BPDPKS (Biodiesel B30 & Stabilisasi Migor)	Renda h-Sedan g	Berfungsi memproteksi konsumen lokal dan ketahanan energi nasional, bukan membiayai efisiensi ekspor.
Strict Regulations	Larangan Sementara Ekspor CPO (Permendag 22/2022)	**Sangat Tinggi**	**Instrumen utama & paling dominan** dalam mengontrol arus perdagangan, memulihkan stok domestik secara cepat.

Sumber: Diolah dari Krugman & Obstfeld (2012) dan Permendag RI (2022)

KESIMPULAN

Kebijakan larangan ekspor CPO Indonesia pada tahun 2021–2022 merupakan bentuk nyata intervensi proteksionisme dalam perdagangan internasional. Berdasarkan empat instrumen Paul Krugman dan Maurice Obstfeld, pemerintah Indonesia menggunakan gabungan instrumen fiskal, kuantitatif, dan administrasi.

Penerapan instrumen *strict regulations* berupa larangan ekspor sementara (*export ban*) dan penggetatan perizinan DMO menjadi instrumen yang paling dominan dan determinan. Meskipun menimbulkan *trade-off* ekonomi pada pendapatan petani dan dinamika harga global, kebijakan proteksionisme ini mencerminkan komitmen negara dalam memprioritaskan stabilitas ekonomi domestik di atas kepentingan pasar internasional saat terjadi krisis.

Saran: Pemerintah perlu memperkuat koordinasi pengawasan distribusi serta merumuskan kebijakan DMO yang adaptif tanpa harus melakukan penghentian ekspor mendadak di masa mendatang. Penelitian akademis selanjutnya disarankan memperkaya sumber data primer melalui wawancara dengan asosiasi industri dan petani sawit.

PENGAKUAN/ACKNOWLEDGEMENTS

Penulis Mengucapkan Puji Syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala Rahmat dan karunia-Nya sehingga penelitian dan penulisan artikel ini dapat diselesaikan dengan baik. Terimakasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada Bapak Muhammad Indrawan Jatmika, S.IP., M.A. selaku dosen pembimbing, yang telah memberikan arahan, bimbingan, masukan, serta dukungan selama proswes penelitian dan penyusunan artikel ini. Bimbingan yang diberikan sangat membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian mengenai Implementasi kebijakan proteksionisme Indonesia pada sektor sawit: studi larangan ekspor CPO tahun 2021-2022.

Selain itu penulis menyampaikan kepada Fakultas Ilmu social budaya dan politik Universitas Pembangunan Nasional "Veteran " Jawa Timur atas dukungan akademik yang diberikan. Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada keluarga, sahabat, dan seluruh pihak yang telah memberikan doa, otivasi, serta bantuan baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga penelitian ini dapat terselesaikan dengan baik. Penulis berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan kajian mengenai kebijakan proteksionisme Indonesia pada sektor kelapa sawit dan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.

DAFTAR REFERENSI

Badan Pusat Statistik. (2023). *Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2022*. BPS Indonesia.

Fujiastuti, S. D. P. (2024). *Kebijakan larangan ekspor CPO sementara pada pemerintahan Jokowi tahun 2022: Perspektif decision-making* (Skripsi). Universitas Islam Indonesia.

Gilpin, R. (2001). *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton University Press.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 39/PMK.010/2022 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar*.

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22 Tahun 2022 tentang Larangan Sementara Ekspor Crude Palm Oil dan Produk Turunannya*.

Krugman, P. R., & Obstfeld, M. (2012). *International economics: Theory and policy*. Pearson.

Larasati, D. B. (2025). The History of Protectionism and Free Trade in the World: How Does it Impact Indonesia?. *Jurnal Vokasi Indonesia*, 13(1), Article 4.

Nurfatriani, F., Sari, G. K., Ramawati, T. A., & Komarudin, H. (2022). Policy analysis of biodiesel development in Indonesia: Economic, social, and environmental perspectives. *Sustainability*, 14(1), 1–18.

World Bank. (2022). *Commodity markets outlook: The impact of the Russia-Ukraine war on commodity prices*. World Bank Group.