

ANALISIS SITUASI INDUSTRI HILIR KAKAO PASCA PENGENAAN PAJAK EKSPOR KAKAO SEPANJANG TAHUN 2013-2017

Zulfiandri

Program Studi Teknik Industri, Fakultas Teknik, Universitas Esa Unggul, Jakarta
Jalan Arjuna Utara Nomor 9, Kebon Jeruk, Jakarta Barat - 11510
zulfiandri@esaunggul.ac.id

Abstract

The development of the downstream cocoa industry is a serious concern for the government. Various policies in the upstream sector have succeeded in increasing cocoa bean production. The policies in the upstream sector have not had an impact on increasing the downstream cocoa industry. One of the policies launched by the government is an increase in export tax or export duty for cocoa beans. This paper aims to analyze the downstream industry situation after the imposition of export tax on cocoa during 2013-2017. The analysis uses descriptive statistics to show an increase in investment in the downstream cocoa industry and an impact on increasing the price of cocoa beans. The largest increase in the downstream cocoa industry (70%) was given by foreign investment (PMA) which was suspected to be in order to secure industrial supplies in the irrespective countries in the context of the Global Value Chain. The Indonesian government need stop repara a downstream industrial strategy that involves smal land medium industries.

Keywords: *cocoa, downstream industry, cocoa export tax*

Abstrak

Pengembangan industri hilir kakao menjadi perhatian yang serius bagi pemerintah. Berbagai kebijakan di sektor hulu berhasil meningkatkan produksi biji kakao. Kebijakan di sektor hulu ini belum memberikan dampak peningkatan industri hilir kakao. Salah satu kebijakan yang diluncurkan oleh pemerintah adalah peningkatan pajak ekspor atau bea keluar biji kakao. Makalah ini bertujuan menganalisis situasi industri hilir pasca pengenaan pajak ekspor kakao sepanjang tahun 2013-2017. Analisis menggunakan statistik deskriptif untuk menunjukkan adanya penambahan investasi industri hilir kakao dan berdampak pada peningkatan harga biji kakao. Penambahan industri hilir kakao terbanyak (70%) diberikan oleh Penanaman Modal Asing (PMA) yang ditenggarai dalam rangka mengamankan pasokan industri di negara masing-masing dalam rangka Global Value Chain. Pemerintah Indonesia perlu menyiapkan strategi industri hilir yang melibatkan industri kecil dan menengah.

Kata kunci: kakao, industri hilir, pajak ekspor kakao

Pendahuluan

Kakao merupakan salah satu komoditas utama dan unggulan dalam sub sektor perkebunan. Kakao memiliki kontribusi yang cukup penting bagi perekonomian nasional karena merupakan penghasil devisa negara terbesar ketiga di subsektor perkebunan setelah kelapa sawit dan karet. Pada tahun 2014, ekspor kakao Indonesia menghasilkan devisa negara sebesar US\$ 1.244,5 milyar.

Di Indonesia, perkebunan kakao telah melibatkan setidaknya 1,7 juta petani. Jika dalam satu rumah tangga petani terdapat empat anggota keluarga maka setidaknya 6,8 juta jiwa bergantung hidupnya pada subsektor perkebunan. Selain itu, peran komoditas kakao lainnya adalah telah mendorong tumbuhnya agribisnis dan agro-industri di Indonesia. Dengan demikian, kakao di Indonesia memiliki potensi strategis dalam membangun perekonomian negara pada skala nasional (Ditjenbun 2014).

Pada tahun 2013 sektor pengolahan kakao di Indonesia menduduki urutan kelima setelah Belanda, Pantai Gading, Amerika Serikat dan Jerman (lihat tabel 1). Sebelum itu, sebagian besar produk biji kakao yang dihasilkan oleh Indonesia diekspor ke negara lain terutama Malaysiadan Amerika Serikat. Dengan demikian, nilai tambah hasil pengolahan kakao tidak dapat dinikmati di dalam negeri. Oleh karena itu, guna meningkatkan nilai tambah kakao Indonesia, pemerintah telah menerapkan program hilirisasi yaitu dengan mendorong pengolahan biji kakao di dalam negeri baik menjadi produk setengah jadi, seperti kakao bubuk, kakao pasta dan lemak kakao maupun menjadi produk jadi, seperti permen cokelat, kue cokelat dan sebagainya.

Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam menggerakkan perekonomian berbasis kakao cukup banyak. Kebijakan-kebijakan tersebut juga dibarengi dengan program-program pengembangan industrihilir kakao disamping

pengembangan sektor hulu kakao. Salah satu sasaran kebijakan dan program pengembangan industri kakao adalah kelompok tani. Pengembangan kelompok tani dan gabungan kelompok tani diluncurkan oleh pemerintah, telah banyak yang berhasil mengembangkan sektor agroindustri di perdesaan. Disamping banyak *sucessstory* dalam program pengembangan kelompok dan koperasi berbasis agribisnis dan agroindustri namun tetap ada perbaikan yang masih perlu dilakukan.

Tabel 1.
Pengolahan kakao dunia tahun 2011 – 2014 (dalam 000 ton)

Negara	2012	2013	2014
Belanda	500	545	530
PantaiGading	431	471	520
AmerikaSerikat	387	413	430
Jerman	407	402	410
Indonesia	270	267	322
Malaysia	297	293	259
Brazil	242	241	240
Ghana	212	225	234
Lainnya	1226	1272	1324
Total	3972	4129	4269

Sumber : Pusdatin, Kementan , 2015

Tulisan dalam makalah ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan-kebijakan pemerintah pada industri kakao terutama pasca pengenaan bea keluar biji kakao dan program peningkatan mutu kakao rakyat. Hasil analisis ini dapat digunakan untuk keperluan analisis lainnya seperti menyusun model konseptual atau simpal kausal loop.

Metodologi analisis menggunakan model analisa deskriptif dengan menggunakan statistik deskriptif. Analisa dilakukan pada pembina industri kakao dan kebijakan serta program yang dibuat oleh pembina yang berhubungan dengan peningkatan industri hilir kakao. Lokasi kelompok tani yang menjadi narasumber berada di Sumatera Barat, Bali, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara.

Analisis Situasi Pembina Sub Sektor Agroindustri Kakao

Pada analisis situasional pembina ini difokuskan kepada mempelajari struktur kekuasaan dan proses yang mengontrol dalam penumbuhan kelompok agroindustri kakao yang dimiliki oleh masing-masing pemangku kepentingan atau lebih dikenal dengan analisis politik (Checkland dan Poulter 2010). Analisis ini dilakukan pada dua hal yaitu (1) menemukan pengaturan atau penyusunan kekuatan (disposition of power) dan (2) proses untuk mengisi kekuasaan tersebut (*nature of power*).

Pemerintah Pusat

Berdasarkan hasil wawancara dan data sekunder serta temuan di lapangan hampir semua kementerian yang berada di bawah koordinasi

kementerian perekonomian tercatat ikut berkiprah mengembangkan agroindustri kakao. Namun ada 2 (dua) kementerian utama sebagai institusi pemerintah yang membina agroindustri kakao. Kementerian-kementerian tersebut adalah Kementerian Pertanian dan Kementerian Perindustrian beserta unit-unit kerja yang membidangi penumbuhan kelompok agroindustri. Tugas-tugas ini kemudian juga dilakukan dalam kerangka otonomi daerah oleh pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota. Di tingkat propinsi, Gubernur beserta dinas yang membidangi agroindustri kakao dan di tingkat kabupaten/kota oleh bupati/walikota beserta satuan kerja pemerintah daerah (SKPD). Kementerian Perindustrian memegang kekuasaan tertinggi dari seluruh kebijakan dalam hilirisasi kakao di Indonesia. Peran Kementerian perindustrian tercermin dalam amanat undang-undang No. 3 tahun 2014. Sedangkan tugas pokok Kemenperin diatur dalam Peraturan Presiden nomor 7 tahun 2015.

Dalam lingkup Kemenperin, sesuai dengan Perpres No. 29 tahun 2015, satuan tugas yang secara langsung melakukan pembinaan agroindustri kakao adalah Direktorat Jenderal Industri Agro untuk pembinaan industri besar, dan Direktorat Jenderal Industri Kecil dan Menengah untuk pembinaan industri makanan dan minuman (di antaranya coklat) yang berskala kecil dan menengah. Selain kedua direktorat jenderal tersebut, Direktorat Jenderal Pengembangan Perwilayahan Industri juga secara tidak langsung memiliki pengaruh yang kuat dalam pengembangan industri kakao. Sesuai dengan arahan menteri perindustrian, aspek perencanaan dan strategi pengembangan industri disusun oleh Ditjen PPI dalam bentuk Rencana Induk Pengembangan Industri Nasional (RIPIN), dimana salah satu industri unggulan yang dikembangkan adalah agroindustri kakao.

Direktorat Jenderal Industri Agro mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pendalaman dan penguatan struktur industri, peningkatan daya saing, pengembangan iklim usaha, promosi industri dan jasa industri, standarisasi industri, teknologi industri, pengembangan industri strategis dan industri hijau, serta peningkatan penggunaan produk dalam negeri pada industri hasil hutan dan perkebunan, industri makanan, hasil laut dan perikanan, dan industri minuman dan tembakau.

Direktorat Jenderal Industri Kecil dan Menengah mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembangunan dan pemberdayaan, standarisasi industri dan teknologi industri, peningkatan daya saing, penumbuhan wirausaha, penguatan kapasitas kelembagaan, pemberian fasilitas, serta promosi

industri dan jasa industri pada industri kecil dan industri menengah agro, kimia, barang galian non logam, tekstil dan aneka, logam, mesin, alat transportasi, maritim, serta elektronika dan telematika.

Selain kementerian perindustrian, kementerian yang berperan sangat besar dalam pembinaan industri kakao adalah kementerian pertanian. Kementerian pertanian melalui direktorat jenderal perkebunan melakukan pembinaan kepada petani dan kelompok tani dalam pengembangan perkebunan kakao rakyat sebagai penyedia input suplai industri. Selain ditjen perkebunan, direktorat jenderal yang ikut melakukan pembinaan pengembangan industri kakao berbasis kelompok tani dilakukan oleh direktorat jenderal pengolahan dan pemasaran hasil pertanian (Ditjen PPHP). Ditjen PPHP dari tahun 2009 sampai tahun 2015, aktif memberikan bantuan kepada kelompok/gabungan kelompok tani untuk hilirisasi kakao. Telah cukup banyak bantuan mesin dan peralatan pengolahan kakao dalam bentuk *miniplant* yang diberikan oleh ditjen ini. Namun berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Kementerian Pertanian, Ditjen PPHP dibubarkan dan unit pengolahan dan pemasaran hasil pertanian dilebur ke dalam masing-masing ditjen teknis (tanaman pangan, hortikultura, peternakan dan perkebunan). Dengan terbitnya Perpres ini pembinaan hilirisasi industri kakao berbasis kelompok tani dilakukan oleh direktorat pengolahan dan direktorat pemasaran dan investasi di direktorat jenderal perkebunan.

Kementerian lain yang menjadi pendukung pengembangan agroindustri kakao adalah Kementerian Perdagangan dan Kementerian Keuangan. Kementerian ini memberikan dukungan dalam bentuk kebijakan perpajakan dan kebijakan tataniaga atau perdagangan biji kakao.

Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Otonomi Daerah no 23 tahun 2014, pemerintah daerah merupakan wilayah setingkat kabupaten atau kota, sedangkan provinsi merupakan wilayah administratif, yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat. Keberadaan provinsi terutama berhubungan dengan tugas perbantuan atau penyaluran dana dekonsentrasi.

Di tingkat kabupaten/kota, Bupati dan walikota beserta Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD) yang membidangi penumbuhan agroindustri kakao. Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota pembinaan agroindustri kakao dominan dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan dan Dinas Perkebunan. Di lokasi studi (Sumatera Barat, Bali, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara), di

tingkat provinsi semuanya memiliki nomenklatur SKPD yang sama, yakni Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi.

Di tingkat kabupaten kota di propinsi lokasi studi, SKPD yang membidangi perindustrian dan perdagangan tergabung dengan sektor-sektor lainnya dengan penamaan (nomenklatur) yang berbeda-beda di setiap kabupaten dan kota. Misalnya di kota Payakumbuh, sektor perindustrian tergabung dengan sektor perdagangan dan koperasi ukm, sedangkan di kabupaten 50 kota bernama dinas perindustrian dan perdagangan. Secara umum, tugas dan fungsi Dinas perindustrian di tingkat kabupaten/kota adalah : melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang Perindustrian dan Perdagangan serta tugas pembantuan.

Sub sektor industri agro di tingkat SKPD secara umum berada di bawah struktur kepala bidang (Kabid) industri agro baik provinsi maupun kabupaten/kota. Bidang Industri Agro, mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan teknis, pembinaan dan pelaksanaan di bidang Industri Hasil Hutan dan Perkebunan, Industri Hasil Laut dan Perikanan, Industri Makanan, Minuman dan Tembakau. Bidang ini secara umum terdiri dari :

- Seksi Industri Hasil Hutan dan Perkebunan.
- Seksi Industri Hasil Laut dan Perikanan.
- Seksi Industri Makanan, Minuman dan Tembakau.

Berdasarkan uraian di atas pembina utama agroindustri kakao adalah Kementerian Perindustrian di sektor hilir dan Kementerian Pertanian di sektor hulu. Undang-Undang No. 3 tahun 2014 tentang perindustrian mengamanatkan pembina hilirisasi produk kakao yang utama adalah Kementerian Perindustrian di Pusat. Demikian juga di propinsi dan kabupaten/kota, dinas yang membidangnya adalah dinas perindustrian.

Di sisi lain, Kementerian Pertanian dalam hal ini Ditjen Perkebunan juga dimanakan oleh Undang-Undang No. 39 tahun 2014, tentang Perkebunan untuk membina hilirisasi komoditi perkebunan, dalam hal ini termasuk kakao. Hal ini sesuai dengan Bab VIII UU No. 39 tahun 2014 tersebut. Kemudian diperkuat lagi berdasarkan Perpres No 45 tahun 2015, sebagai pembina pelaku pengolahan dan pemasaran hasil perkebunan di lingkup Kementerian Pertanian, yang sebelumnya dilakukan oleh Ditjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian (PPHP).

Dualitas pembina agroindustri kakao ini di tingkat pemerintah pusat ini memerlukan ketegasan sikap tentang pembagian peran dalam pembinaan agroindustri kakao. Hal ini juga berlanjut sampai ke instansi kedinasan di tingkat pemerintah propinsi dan kabupaten/kota.

Analisis Umum Situasi Kebijakan Pemerintah untuk Komoditi Kakao

Pengembangan agro industri kakao merupakan salah satu industri prioritas dalam Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional 2015-2035 (PuskomKemenperin 2015). Dalam 10 tahun terakhir ini agroindustri kakao merupakan salah satu fokus perhatian pengembangan industri berbasis agro. Kakao merupakan salah satu komoditi perkebunan utama Indonesia, setelah sawit dan karet. Organisasi pemerintah yang menangani secara langsung pengembangan agroindustri kakao rakyat ini adalah Kementerian perindustrian, Kementerian Pertanian, kementerian Keuangan dan kementerian perdagangan. Organisasi pemerintah ini mengembangkan agroindustri kakao dengan berbagai instrumen kebijakan berupa insentif fiskal dan non fiskal. Insentif fiskal berupa insentif perpajakan dan bantuan permodalan dan investasi. Selain itu pemerintah juga memberikan insentif teknologi.

Pada tingkat pemerintah daerah, kebijakan pengembangan agroindustri kakao sebagian besar program dibiayai oleh dana alokasi khusus (DAK) dari APBN pemerintah pusat, sedangkan dana APBD hanya sebagian kecil. Pelaksanaan program dan anggaran yang bersumber APBN direncanakan oleh pemerintah pusat berguna untuk memenuhi tujuan program nasional yang menjadi sasaran pembangunan nasional.

Kementerian Pertanian merupakan instansi yang memiliki tugas pokok fungsi dalam peningkatan produksi kakao sebagai bahan baku agroindustri, telah menyusun program kegiatan dan anggaran yang berasal dari APBN melalui anggaran dekonsentrasi untuk Dinas Perkebunan dan dana tugas perbantuan (TP). Penyusunan program dan anggaran bersumber dari APBD dilaksanakan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten. Dalam penyusunan program anggaran APBD berpedoman kepada Permendagri nomor 27 TAHUN 2013. Dalam proses penyusunan program dan anggaran tersebut dilakukan perencanaan berdasarkan hasil musrenbang berjenjang ditingkat kecamatan yang dirangkul oleh Bapeda dengan koordinasi SKPD (Dinas Perkebunan).

Kementerian perindustrian yang menangani hilirisasi komoditi kakao dengan melakukan program perencanaan industri pengembangan zonasi dan kawasan agroindustri serta juga melakukan tugas pembantuan dan dana dekonsentrasi. Dalam proses penyusunan program dan anggaran tersebut dilakukan perencanaan berdasarkan hasil musrenbang berjenjang ditingkat kecamatan yang dirangkul oleh Bapeda dengan koordinasi SKPD.

Selain organisasi pemerintah terdapat juga stakeholdernon pemerintah yang ikut membanu

pengembangan agroindustri kakao. Lembaga-lembaga ini merupakan lembaga antara yang menjembatani kepentingan petani dengan pemerintah dan industri berupa asosiasi petani kakao, asosiasi pengusaha kakao dan asosiasi industri kakao. Di lokasi penelitian juga ditemukan lembaga-lembaga yang menjadi perpanjangan tangan donor-donor asing yang berkepentingan mengamankan jaringan pasok ke negara mereka (global valuechain). Lembaga-lembaga ini berupa lembaga swadaya masyarakat (LSM) pengembangan petani.

Dari informasi yang didapatkan dari studi literatur dan hasil wawancara, tercatat ada beberapa kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah dalam rangka pengembangan agroindustri kakao; diantaranya : kebijakan gerakan nasional kakao dalam rangka revitalisasi tanaman kakao, kebijakan perpajakan, kebijakan fermentasi wajib biji kakao, pedoman standarisasi bubuk kakao, dan kebijakan peningkatan mutu biji kakao produksi petani. Kebijakan-kebijakan tersebut dianalisis lebih lanjut.

Skema pengembangan agorindustri kakao rakyat berbasis insentif oleh pemerintah masih terpisah-pisah dalam melihat permasalahan pada rantai nilai kakao. Pada tahap budidaya skema kebijakan berupa insentif diterima langsung oleh petani dalam bentuk gerakan nasional (gernas) kakao dan subsidi input (pupuk dan alsintan) dan peralatan pasca panen kakao sampai dengan kotak fermentasi dan pengeringan biji kakao. Pada tahapan rantai nilai pengolahan, insentif pemerintah diterima langsung oleh industri pengolahan kakao berupa bea masuk dan pajak ekspor biji kakao.

Kebijakan hilirisasi terhadap kakao saat ini sangat mendapat perhatian dari pemerintah pusat. Walaupun awalnya dari beberapa Undang-undang dan peraturan yang pernah dikeluarkan terlihat kurang mendukung pengembangan industri hilir dari kakao. Adanya kebijakan pengenaan pajak produk primer dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 18 Tahun 2000 tentang PPN atas komoditi primer. Pengenaan PPN sebesar 10% mengakibatkan beralihnya biji kakao yang tadinya diolah di dalam negeri menjadi diekspor dalam bentuk biji, sehingga industri pengolahan kakao tidak memperoleh bahan baku yang cukup. Akibatnya, beberapa perusahaan pengolahan biji kakao tidak dapat beroperasi.

Selanjutnya dalam rangka menumbuhkan kembali industri pengolahan kakao, maka tahun 2007 pemerintah mencabut kebijakan pengenaan PPN melalui PP No. 7 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Impor Dan/Atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu Yang Bersifat Strategis Yang Dibebaskan Dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai. Kebijakan ini diharapkan

dapat menghidupkan lagi industri yang pernah tidak beroperasi.

Kebijakan berikutnya yaitu pemerintah melakukan upaya peningkatan produksi biji kakao melalui Program Gerakan Nasional (GERNAS) Kakao pada tahun 2009 s/d 2013

Beberapa Kebijakan Pengembangan Agroindustri Kakao

1. Penghapusan PPN atas Komoditas Kakao (Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2007)

Sebelum diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 7 Tahun 2007, Pemerintah menetapkan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) 10% untuk setiap kakao yang dibeli pabrik dalam negeri. Sebaliknya, apabila petani mengekspor produknya ke luar negeri, PPN itu tidak dikenakan. Hal ini menyebabkan petani lebih suka melakukan ekspor.

Penghapusan Pajak Pertambahan Nilai terhadap perdagangan biji kakao yang ditetapkan Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 tentang Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis yang Dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, diakui mampu mendongkrak kinerja industri pengolahan kakao di dalam negeri.

Dengan penerapan PP tersebut, 10 industri pengolahan kakao dari 14 yang ada di Indonesia mampu memproduksi sesuai dengan kapasitas terpasangnya. Kapasitas terpasang rata-rata 14 industri pengolahan tersebut sebesar 220.000 ton/tahun. Sebelum Pemerintah menghapuskan PPN, kinerja produksi industri hanya mencapai 50 persen (110 ton/tahun), namun setelah diberlakukan PP No. 7/2007 maka kinerja produksi industri mencapai 80 persen dari kapasitas. Peningkatan ini terjadi karena selama ini para pelaku industri pengolahan kakao dalam negeri selalu kesulitan mendapatkan biji kakao dari petani dimana petani lebih menyukai untuk mengekspor biji kakao daripada memenuhi kebutuhan domestik. Dengan penghapusan PPN tersebut, diharapkan industri menjadi lebih mudah mendapatkan bahan baku.

Guna meningkatkan kinerja produksinya, industri pengolahan memerlukan dukungan pembiayaan dari sektor perbankan untuk menjamin kepastian usahanya. Selama ini perbankan enggan membiayai karena tidak adanya kepastian jaminan pasokan bahan baku. Dengan penerapan PP No. 7 Tahun 2007 ini, pihak perbankan memperoleh kepastian bahwa industri mempunyai sumber pasokan bahan baku sehingga kucuran pembiayaan kepada industri pengolahan menjadi lebih mudah terealisasi.

Penghapusan PPN terhadap perdagangan biji kakao juga merupakan insentif bagi eksportir untuk memilih menjual biji kakao ke pabrik pengolahan dalam negeri daripada mengekspor, karena harga jualnya bersaing dan tidak kalah dengan pembeli asing. Pembayaran pembeli dalam negeri juga lebih cepat sehingga mengurangi masalah. Jika dijual ke AS misalnya, pembayaran baru dilakukan dalam waktu dua bulan kemudian. Sebaliknya di dalam negeri hanya butuh waktu 1 – 2 hari.

2. Penetapan Tarif Bea Masuk Kakao

Sampai saat ini industri pengolahan kakao Indonesia masih mendapatkan proteksi dengan instrumen kebijakan penerapan tarif bea masuk (TBM) bagi input (bahan baku) berupa biji kakao dan output (hasil olahan) berupa cocoabutter, cocoapowder dan cocoacake sebesar 5%. Namun kebijakan ini menjadi disinsentif karena mengakibatkan impor kakao olahan menjadi lebih murah daripada memproduksi sendiri. Di sisi lain, negara tujuan ekspor Indonesia melakukan diskriminasi terhadap biji kakao yang berasal dari Indonesia sehingga mereka menetapkan bea masuk yang cukup besar. Malaysia mengenakan tarif 25% terhadap biji kakao dari Indonesia, China mengenakan bea masuk 10%, Uni Eropa 20% , dan India 38%. Padahal terhadap produk kakao dari negara lain dikenakan bea masuk yang kecil. Misalnya Uni Eropa membebaskan bea masuk bagi komoditas kakao dari Afrika dan China mengenakan tarif bea masuk 0% atas produk kakao dari Malaysia (Syadullah 2012).

3. Penetapan Bea Keluar Biji Kakao

Dalam penerapan program hilirisasi tersebut, pemerintah Indonesia juga menerapkan kebijakan lainnya untuk mendukung program hilirisasi, yaitu a) pembebasan bea masuk atas impor mesin dalam rangka investasi, b) kebijakan Bea Keluar biji kakao. Kebijakan tersebut mulai diterapkan pada tahun 2010 melalui Permentan No. 67/PMK.011/2010, (1 April 2010) direvisi No.128/PMK.011/2011 dan direvisi kembali No. 75/PMK.011/2012, dan c) SNI wajib bubuk kakao. Dalam laporan ini, kajian akan difokuskan pada kebijakan Bea Keluar biji kakao.

Pemerintah Indonesia telah memperkenalkan dan memberlakukan kebijakan Bea Keluar (BK Kakao) dalam rangka mengurangi volume ekspor biji kakao mentah dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja industri pengolahan kakao di dalam negeri.

4. Kebijakan fermentasi wajib biji kakao

Melalui Permentan No. 67 tahun 2014, pemerintah mewajibkan biji kakao yang boleh diperdagangkan adalah biji kakao fermentasi. Salah satu bentuk peningkatan mutu biji kakao

fermentasi adalah dengan cara fermentasi. Pemerintah mencanangkan kebijakan ini secara nasional karena adanya kebijakan di negara tujuan ekspor kakao Indonesia yang menetapkan automatic retention berupa penalty pengurangan harga 10% untuk kakao asal Indonesia. Biji kakao asal Indonesia dinyatakan bermutu rendah karena tidak melalui proses fermentasi

Analisis Dampak Kebijakan

1. Dampak PPN 10% bagi perdagangan kakao Indonesia

Produsen hilir produk pertanian mengeluhkan pasokan bahan baku dari pengepul kepada kalangan industri akibat ketidakjelasan kebijakan penerapan PPN 10% untuk produk pertanian primer.

Beberapa industri yang mengeluhkan pasokan tersebut antara lain adalah pengolahan kakao dan teh. Direktur Eksekutif Asosiasi Industri Kakao Indonesia (AIKI) mengatakan sejak keputusan Mahkamah Agung (MA) membatalkan Peraturan Pemerintah (PP) No 31 tahun 2007 tentang pembebasan PPN untuk produk pertanian, perkebunan dan kehutanan yang mulai berlaku pada tanggal 22 Juli 2014, banyak pedagang yang sementara waktu menghentikan penjualan biji kakao. Dengan adanya pengenaan PPN ini, industri pengolahan kakao berada di posisi yang sulit. Pasalnya, bila untuk mendapatkan bahan baku biji dari dalam negeri terkena PPN 10%, untuk impor mereka juga terkena pajak yang lebih tinggi lagi yakni 17,5%, terdiri dari PPN 10%, Bea Masuk (BM) 5% dan PPH (Pajak Penghasilan) sebesar 2,5%. Berdasarkan data AIKI, tahun lalu saja impor biji kakao untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri mencapai 30.000 ton (Wijaya 2014).

2. Dampak Bea Keluar Terhadap Industri Kakao

Kebijakan ini telah sukses mendorong terjadinya peningkatan investasi pada sektor pengolahan kakao dan juga telah berhasil meningkatkan baik volume maupun nilai ekspor kakao olahan Indonesia. Di samping itu, dengan diterapkannya kebijakan Bea Keluar kakao juga telah menyebabkan meluasnya bidang-bidang usaha industri kreatif di lingkup masyarakat untuk memproduksi brand-brand lokal cokelat seperti Chocodot (Jawa Barat), cokelat Monggo (Yogyakarta), cokelat Bali, Inyong Banyumas, dan lain-lain.

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa sejak kebijakan Bea Keluar biji kakao diperkenalkan dan diterapkan pada April 2010 telah terjadi perdebatan mengenai keberlanjutan suplai biji kakao dari Indonesia (Jakarta Globe, 5/9/2010).

Di samping itu, perdebatan juga terjadi dengan mempertanyakan keuntungan yang akan diperoleh petani. Sebagian pihak berargumen bahwa

pemberlakuan pajak ekspor biji kakao akan menurunkan harga kakao di tingkat petani. Logika argumen tersebut adalah apabila ekspor biji dikenakan pajak, maka eksportir akan membebankan biaya pajak ekspor tersebut kepada pemasok kakao mereka. Lebih lanjut, pemasok tersebut akan membebankan pajak ekspor kepada petani.

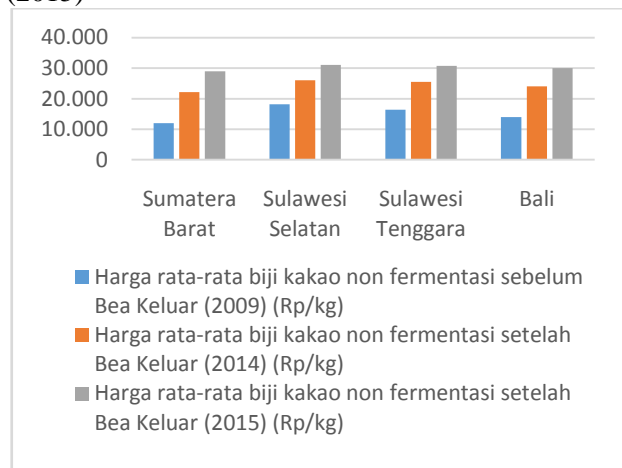
Namun demikian, hingga saat ini masih diperdebatkan mengenai keuntungan yang diperoleh petani sebagai produsen biji kakao terhadap diberlakukannya kebijakan Bea Keluar biji kakao ini. Kebijakan bea keluar biji kakao ini, mendorong industri besar dalam negeri yang tidak memiliki kemampuan bersaing mengakses global valuechain kakao, mampu untuk bertahan.

Tabel 2.

Harga kakao di tingkat petani di Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara, Sumatera Barat dan Bali

No.		Sumatera Barat	Sulawesi Selatan	Sulawesi Tenggara	Bali
1.	Harga rata-rata biji kakao non fermentasi sebelum Bea Keluar (2009) (Rp/kg)	12.000	18.125	16.343	14.000
2.	Harga rata-rata biji kakao non fermentasi setelah Bea Keluar (2014) (Rp/kg)	22.200	26.052	25.500	24.000
3.	Harga rata-rata biji kakao non fermentasi setelah Bea Keluar (2015) (Rp/kg)	29.000	31.065	30.720	30.000
4.	Harga rata-rata biji kakao di pasar dunia menurut ICCO tahun 2009 (US\$/kg)	2,89	2,89	2,89	2,89
5.	Harga rata-rata biji kakao di pasar dunia menurut ICCO tahun 2014 (US\$/kg)	3,06	3,06	3,06	3,06
6.	Menurut BI, nilai tukar Rupiah terhadap Dollar US rata-rata padatahun 2009 (Rp)	10.346,37	10.346,37	10.346,37	10.346,37
7.	Menurut BI, nilai tukar Rupiah terhadap Dollar US rata-rata padatahun 2014 (Rp)	11.818,87	11.818,87	11.818,87	11.818,87
8.	Harga ekivalen biji kakao di pasar dunia rata-rata padatahun 2009 dengan (Rp/kg)	29.901	29.901	29.901	29.901
9.	Harga ekivalen biji kakao di pasar dunia rata-rata padatahun 2014 dengan (Rp/kg)	36.210	36.210	36.210	36.210
10.	Perbandingan harga kakao diterima oleh petani tahun 2009 dibandingkan harga kakao di pasar dunia (%)	40,13	60,61	54,66	46,82
11.	Perbandingan harga kakao diterima oleh petani tahun 2014 dibandingkan harga kakao di pasar dunia (%)	60,76	85,79	70,42	66,28

Sumber: Survey rumah tangga petani diolah (2015)



Gambar 1.

Grafik harga rata-rata kakao non fermentasi

Harga rata-rata biji kakao di tingkat petani di kedua provinsi cenderung mengalami peningkatan. Di Soppeng, harga rata-rata biji kakao sebelum diberlakukan BK kakao (tahun 2009) adalah Rp 18.125/kg, sedangkan pada tahun 2014 harga rata-rata biji kakao di tingkat petani adalah Rp 26.052/kg. Pada tahun 2015, harga rata-rata biji kakao di tingkat petani adalah Rp 31.065/kg. Menurut ICCO, harga rata-rata biji kakao pada tahun 2009 adalah US\$ 2.89/kg dan tahun 2014 adalah US\$ 3.06/kg. Menurut Bank Indonesia (BI), nilai tukar Rupiah terhadap Dollar US rata-rata pada tahun 2009 adalah Rp 10.346,37 dan pada tahun 2014 adalah Rp 11.818,87. Dengan demikian, harga biji kakao di pasar dunia rata-rata pada tahun 2009 ekuivalen dengan Rp 29.901/kg dan harga biji kakao di pasar dunia pada tahun 2014 adalah Rp 36.210/kg. Berdasarkan harga kakao di pasar dunia tersebut, harga kakao yang diterima oleh petani di Soppeng, Sulawesi Selatan pada tahun 2009 adalah sekitar 60,61% dari harga kakao di pasar dunia, sedangkan harga yang diterima oleh petani pada tahun 2014 adalah sekitar 85,79% dari harga kakao di pasar dunia.

Di Konawe, harga rata-rata biji kakao sebelum diberlakukan BK (tahun 2009) adalah Rp 16.343/kg, sedangkan pada tahun 2014 harga rata-rata biji kakao di tingkat petani adalah Rp 25.500/kg. Pada tahun 2015, harga rata-rata biji kakao di tingkat petani adalah Rp 30.720/kg. Dengan mengacu harga ICCO dan kurs BI tahun 2009 dan 2014, maka harga biji kakao di pasar dunia rata-rata pada tahun 2009 ekuivalen dengan Rp 29.901/kg dan harga biji kakao di pasar dunia pada tahun 2014 adalah Rp 36.210/kg. Berdasarkan harga kakao di pasar dunia tersebut, harga kakao yang diterima oleh petani di Konawe, Sulawesi Tenggara pada tahun 2009 adalah sekitar 54,66% dari harga kakao di pasar dunia, sedangkan harga yang diterima oleh petani pada tahun 2014 adalah sekitar 70,42% dari harga kakao di pasar dunia.

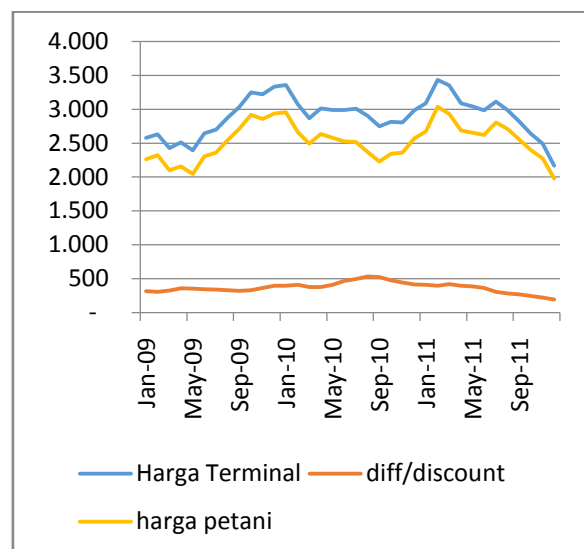
Di Sumatera Barat, sentra kakao di kabupaten Pariaman, 50 Kota dan Pasaman, harga biji kakao cenderung juga naik. Harga rata-rata biji kakao sebelum diberlakukan BK (tahun 2009) adalah Rp 12.000/kg, sedangkan pada tahun 2014 harga rata-rata biji kakao di tingkat petani adalah Rp 23.500/kg. Pada tahun 2015, harga rata-rata biji kakao di tingkat petani adalah Rp 30.000/kg.

Di Sulawesi Selatan, harga kakao di tingkat petani cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan harga kakao di Sulawesi Tenggara, Sumatera Barat dan Bali. Hal ini dikarenakan lokasi Sulawesi Selatan yang lebih strategis (lebih dekat dengan pelabuhan besar) dan kebutuhan logistik lebih mudah diperoleh dan lebih murah maka lebih banyak pembeli baik eksportir dan industri

pengolahan memilih untuk mendirikan gudang atau pabrik di Sulawesi Selatan (Makassar). Dengan demikian, tingkat kompetisi pembelian kakao di Sulawesi Selatan lebih berat. Hal ini telah mempengaruhi harga pembelian biji kakao di tingkat petani. Hal tersebut selaras dengan pernyataan dari pembeli bahwa strategi harga (meningkatkan sedikit harga beli kakao) merupakan salah satu strategi pembelian biji kakao yang bertujuan untuk dapat membeli lebih banyak biji kakao. Oleh karena itu, berdasarkan tabel 5 di atas, harga kakao di tingkat petani di Sulawesi Selatan cenderung lebih tinggi dibandingkan harga kakao di daerah lainnya.

Hasil analisis harga tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang telah dilaksanakan di Sulawesi Barat oleh Neilson, et.al. (2013) bahwa harga di tingkat petani mengalami peningkatan setelah pemberlakuan Bea Keluar. Persentase harga kakao di tingkat petani terhadap harga internasional setelah pemberlakuan Bea Keluar (2012) adalah lebih tinggi dibandingkan sebelum pemberlakuan Bea Keluar (2008), yaitu berturut-turut 79% dan 67%.

Dapat dikatakan bahwa setelah diterapkannya Bea Keluar pada tahun 2010 tidak mengakibatkan menurunnya harga kakao di tingkat petani. Hal tersebut salah satunya juga dikarenakan selama diterapkannya Bea Keluar telah mendorong investor baik dari dalam negeri maupun luar negeri untuk membeli kakao secara langsung dari petani. Dengan demikian semakin banyak pembeli baik eksportir dan industri yang melakukan pembelian langsung, sehingga petani memperoleh kesempatan yang lebih besar untuk meningkatkan harga dan pendapatannya. Namun demikian, pembelian kakao langsung ke petani juga telah meningkatkan usaha petani untuk meningkatkan mutu biji kakao yang dihasilkan.



Gambar 2.

Perkembangan harga kakao

Sumber : Asosiasi Industri Kakao Indonesia 2014

Kenaikan tarif BK kakao di Indonesia tidak akan memengaruhi kepada harga terminal karena produksi kakao Indonesia hanya 12% dari produksi kakao dunia. Dari Gambar 2. terlihat bahwa pergerakan harga kakao dunia relatif stabil dengan diterapkannya bea keluar.

Namun efek lain dari adanya bea keluar kakao adalah tumbuhnya industri pengolahan kakao di dalam negeri, terutama dari pemodal asing. Hal ini menyebabkan industri dalam negeri sudah mulai tersingkirkan karena tidak mempunyai jaringan dan pemasaran yang kuat bila dibandingkan dengan industri asing. Setelah dikeluarkan pajak bea keluar kakao, industri asing yang mempunyai jaringan dan pemasaran yang kuat dan industri yang mempunyai kapasitas giling naik sejak 2011. PMA (penanaman modal asing) yang ada saat ini memiliki kontribusi kapasitas giling hingga 70% sedangkan PMDN (penanaman modal dalam negeri) hanya 30%. Peningkatan kapasitas giling industri asing ditopang oleh program-program pemerintah negara mereka kepada Indonesia. Program-program tersebut berupa bantuan dan sertifikasi biji kakao dalam rangka peningkatan mutu biji kakao. Neilson (2013) menengarai bahwa program-program bantuan tersebut diadakan dalam rangka memperkuat dan mempermudah program rantai komoditi global dan rantai nilai global bagi industri pengusaha mereka di Indonesia. Industri yang dibangun di Indonesia sebagian besar masih terbatas kepada produk mentega (cocoabutter) dan bubuk kakao, yang hanya memiliki nilai tambah sekitar 15%. Sedangkan industri yang lebih hilir lagi (industri pangan dan *confectionary*) masih berlokasi di negara mereka masing-masing.

Para eksportir yang tergabung dalam Asosiasi Kakao Indonesia (Askindo) mengeluhkan penerapan Bea Keluar (BK) ekspor biji kakao sebesar 5-15% sesuai Peraturan Menteri Keuangan No 67/PMK.011/2010. Peraturan ini telah berdampak pada iklim usaha, antara lain banyaknya eksportir kakao lokal yang tutup, disisi lain industri olahan dalam negeri berkembang. Setelah 3 tahun BK ini diberlakukan adalah 90% eksportir kakao tutup, kekuatan petani menjadi lemah dan industri menjadi penentu harga (Harzi 2015).

Hasibuan et al. (2012), menyatakan bahwa kebijakan gernas kakao dan penetapan bea ekspor kakao secara simultan mampu meningkatkan kemampuan industri pengolahan dalam menyerap produksi biji kakao domestik. Kebijakan tersebut juga mampu meningkatkan pangsa volume dan nilai ekspor kakao olahan. Namun, kebijakan tersebut hanya mampu mengangkat penerimaan petani yang mengikuti program gernas kakao, sedangkan petani yang tidak mengikuti program gernas memiliki tingkat penerimaan yang lebih rendah dibandingkan

kondisi aktual. Dengan demikian kebijakan gernas kakao dan bea ekspor lebih cenderung berdampak positif terhadap industri pengolahan, namun berdampak negatif kepada petani yang tidak terlibat dalam program gernas kakao. Namun pengenaan pajak ekspor ini belum mampu meningkatkan kapasitas terpasang industri kakao dan dana yang didapatkan belum digunakan untuk peningkatan mutu biji kakao (Syadullah 2012).

3. Dampak Kebijakan Fermentasi Wajib biji kakao

Harga kakao fermentasi umumnya lebih tinggi dibandingkan dengan harga kakao non fermentasi. Di kabupaten Soppeng, Sulawesi Selatan dan Konawe, Sulawesi Tenggara, dengan adanya Bea Keluar tidak mempengaruhi bentuk jual biji kakao yang dilakukan oleh petani, yaitu petani tetap menjual biji kakao kering non fermentasi. Salah satu faktor yang menyebabkan hal ini terjadi adalah perbedaan harga yang relatif sedikit antara biji kakao fermentasi dan biji kakao non fermentasi. Namun demikian, kadar air biji kakao yang dijual oleh petani saat ini relatif lebih rendah jika dibandingkan sebelum tahun 2010 yaitu sekitar 9-10% sebelum tahun 2010 dan sekitar 8% setelah tahun 2010. Hal ini dikarenakan permintaan pembeli terhadap mutu yang semakin meningkat.

Alasan utama petani di Sulawesi Tenggara tidak melakukan fermentasi terhadap biji kakao yaitu:

1. Perbedaan harga antara biji fermentasi dan non fermentasi yang kecil, yaitu berkisar Rp 1.000 – 2.000 per kg.
2. Melakukan fermentasi dirasakan lebih rumit dan pengolahan biji kakao fermentasi membutuhkan waktu yang lebih lama, sedangkan petani umumnya membutuhkan arus kas (cash flow) yang lebih cepat untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari petani, termasuk kebutuhan pangan dan sekolah anak. Waktu yang dibutuhkan dalam pengolahan biji fermentasi adalah 9-10 hari sedangkan waktu pengolahan biji kering non fermentasi hanya 4-5 hari.
3. Tingginya serangan hama PBK. Biji yang terkena serangan PBK jika difermentasi tidak menaikkan mutu.

Umumnya panen raya biji kakao terjadi pada saat musim hujan. Apabila biji kakao setelah difermentasi kemudian pengeringannya tertunda, maka mutunya dapat menurun (biji kakao menjadi hitam), sehingga oleh pembeli dihargai lebih rendah.

Salah satu faktor yang dapat meningkatkan motivasi petani baik di Sumatera Barat, Sulawesi Selatan maupun Sulawesi Tenggara melakukan fermentasi adalah apabila perbedaan harga antara

biji kakao fermentasi dan non fermentasi lebih tinggi.

Harga kakao yang diterima oleh petani dipengaruhi oleh berbagai faktor. Mutu biji kakao yang dihasilkan oleh petani merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi, sehingga terdapat variasi harga yang sangat tinggi di tingkat petani. Di kedua provinsi, mutu biji kakao yang berpengaruh terhadap harga biji kakao adalah kadar air, kadar kotoran, kadar biji berjamur, kadar biji lengket dan ukuran biji. Semakin tinggi kadar tersebut di atas, maka potongan harga yang diberikan oleh pembeli juga akan semakin tinggi. Rata-rata potongan harga biji kakao adalah sekitar Rp 2.000 – Rp 5.000 per kg. Oleh karena itu, dengan memproduksi biji kakao bermutu baik maka akan dapat meningkatkan harga kakao di tingkat petani.

Analisis Dampak Kebijakan Pengembangan Agroindustri Kakao

Berbagai paket kebijakan dibuat oleh pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung untuk meningkatkan daya saing dan nilai tambah biji kakao Indonesia baik berupa perbaikan di hulu (on-farm) maupun pengembangan agroindustri kakao di hilir. Paket-paket kebijakan tersebut diantaranya Perpres No 75 tahun 2012 tentang ratifikasi persetujuan kakao internasional 2010, Permentan No 67 tahun 2014 tentang Persyaratan dan Pemasaran Biji Kakao, Permenperin No 45 tahun 2008 tentang pemberlakuan SNI wajib bubuk kakao, dan Permenkeu No. 75 tahun 2012 tentang bea keluar biji kakao, serta Gernas (gerakan nasional) revitalisasi kakao tahun 2009.

Namun belum semua kebijakan tersebut efektif mengatasi permasalahan hulu dan hilir kakao Indonesia. Misalnya, kebijakan bea keluar efektif menurunkan ekspor biji kakao dan meningkatkan pasokan industri dalam negeri. Keberhasilan penerapan kebijakan bea ekspor dalam merangsang industri hilir kakao dikhawatirkan tidak sejalan dengan upaya meningkatkan taraf hidup petani. KPPU (2009) dalam laporannya menenggarai bahwa industri pengolahan kakao dan petani belum terintegrasi dan terdistorsi oleh sistem perdagangan yang berujung pada inefisiensi.

Menurut Asosiasi kakao Indonesia (ASKINDO) gernas kakao gagal meningkatkan produk komoditas ekspor seperti yang dicanangkan oleh pemerintah pada 2009, karena program tersebut mengabaikan peran pendamping atau penyuluh bagi petani. Ketua Asosiasi Kakao Indonesia (Askindo) Zulhefi Sikumbang menilai akibat tanpa pendampingan petani tidak melakukan budidaya tanaman kakao dengan benar akibatnya justru menurunkan produksi kakao, merujuk pada produksi kakao dalam lima tahun terakhir terus tergerus dari

557.596 ton pada 2011 menjadi 453.729 ton pada 2012, dan produksi kakao pada 2015 diperkirakan hanya 320.000 ton dari 368.925 ton pada 2014. Askindo mendapati fakta banyaknya petani yang mengalihkan lahan kakao ke tanaman lain seperti kelapa sawit, karet, jagung, dan cengkeh lantaran kakao dinilai kurang menguntungkan. Jumlah petani kakao dalam tiga tahun terakhir menurun dari 1,5 juta petani menjadi 1,2 petani (Harzi 2015).

Sedangkan Arsyad (2007) dan Indrawanto (2008) menyebutkan bahwa kebijakan bea ekspor akan menekan harga domestik sehingga menurunkan pendapatan petani. Hanson dan Cranfield (2009), juga mengingatkan bahwa jika proses agro-industrialisasi tidak diikuti dengan kebijakan yang tepat dapat memberikan efek negatif dalam jangka pendek melalui tersingkirnya petani kecil dan usaha informal.

Dalam pandangan Sa'id (2010) pada pembuatan kebijakan pengembangan industri hilir kakao, pemerintah harus mampu memuaskan semua pihak, terutama petani kecil. Dengan demikian, kebijakan pengembangan agroindustri kakao seharusnya tidak dilakukan secara sektoral karena akan berdampak pada seluruh pihak yang terlibat dalam sistem agroindustri kakao. Petani adalah pihak yang paling sedikit menerima nilai tambah dari industri kakao. Proses industrial tersebut harus terjadi di desa. Sementara sekarang ini, semua produk pertanian "mentah-mentah" langsung dibawa ke kota.

Analisis Dampak Bea Keluar Terhadap Industri Kakao

Kebijakan ini telah sukses mendorong terjadinya peningkatan investasi pada sektor pengolahan kakao dan juga telah berhasil meningkatkan baik volume maupun nilai ekspor kakao olahan Indonesia. Di samping itu, dengan diterapkannya kebijakan Bea Keluar kakao juga telah menyebabkan meluasnya bidang-bidang usaha industri kreatif di lingkup masyarakat untuk memproduksi brand-brand lokal cokelat seperti Chocodot (Jawa Barat), cokelat Monggo (Yogyakarta), cokelat Bali, Inyong Banyumas, dan lain-lain.

Tabel 3.

Pembangunan industri pengolahan kakao oleh investor asing

No.	Perusahaan	Lokasi	Kapasitas (MT)	Nilai investasi (US\$)
1.	PT. Asia Cocoa Indonesia, Malaysia	Batam	120.000	50
2.	Jebe Koko, Malaysia	Gresik	20.000	21,5
3.	Barry-Comextra, Swiss	Makassar	25.550	41,6
4.	PT Cargill Cocoa, USA	Gresik	67.000	124,25

Sumber: Kementerian Perindustrian (2015)

Namun demikian, hingga saat ini masih diperdebatkan mengenai keuntungan yang diperoleh petani sebagai produsen biji kakao terhadap diberlakukannya kebijakan Bea Keluar biji kakao ini. Kebijakan bea keluar biji kakao ini, mendorong industri besar dalam negeri yang tidak memiliki kemampuan bersaing mengakses global valuechain kakao, mampu untuk bertahan.

Namun efek lain dari adanya bea keluar kakao adalah tumbuhnya industri pengolahan kakao di dalam negeri, terutama dari pemodal asing. Sehingga industri dalam negeri sudah mulai tersingkirkan karena tidak mempunyai jaringan dan pemasaran yang kuat bila dibandingkan dengan industri asing. Setelah dikeluarkan pajak bea keluar kakao, industri asing yang mempunyai jaringan dan pemasaran yang kuat dan industri yang mempunyai kapasitas giling naik sejak 2011. PMA (penanaman modal asing) yang ada saat ini hingga 70% sedangkan PMDN (penanaman modal dalam negeri) hanya 30%. Peningkatan kapasitas giling industri asing ditopang oleh program-program pemerintah negara mereka kepada Indonesia. Program-program tersebut berupa bantuan dan sertifikasi biji kakao dalam rangka peningkatan mutu biji kakao. Neilson (2013) menengarai bahwa program-program bantuan tersebut diadakan dalam rangka memperkuat dan mempermudah program rantai komoditi global (GCC) dan rantai nilai global (GVC) bagi industri pengusaha mereka di Indonesia. Industri yang dibangun di Indonesia sebagian besar masih terbatas kepada produk mentega (cocoabutter) dan bubuk kakao, yang hanya memiliki nilai tambah sekitar 15%. Sedangkan industri yang lebih hilir lagi (industri pangan dan confectionary) masih berlokasi di negara mereka masing-masing.

Hasibuan *et al.* (2012), menyatakan bahwa kebijakan gernas kakao dan penetapan bea ekspor kakao secara simultan mampu meningkatkan kemampuan industri pengolahan dalam menyerap produksi biji kakao domestik.

Kebijakan tersebut juga mampu meningkatkan pangsa volume dan nilai ekspor kakao olahan. Namun, kebijakan tersebut hanya mampu mengangkat penerimaan petani yang mengikuti program gernas kakao, sedangkan petani yang tidak mengikuti program gernas memiliki tingkat penerimaan yang lebih rendah dibandingkan kondisi aktual. Dengan demikian kebijakan gernaskakao dan bea ekspor lebih cenderung berdampak positif terhadap industri pengolahan, namun berdampak negatif kepada petani yang tidak terlibat dalam program gernas kakao. Namun pengenaan pajak ekspor ini belum mampu meningkatkan kapasitas terpasang industri kakao dan dana yang didapatkan belum digunakan untuk peningkatan mutu biji kakao (Syadullah 2012).

Kebijakan Penumbuhan Kelompok Agroindustri Kakao

Di Indonesia secara umum dikenal kelompok-kelompok setingkat kelompok tani seperti Subak, Subak Abian, Poktan/Gapoktan dan LEM. Poktan dan Gapoktan umumnya dikenal di seluruh Indonesia, kecuali untuk Bali disebut Subak dan di Sulawesi Tenggara dikenal sebagai LEM.

Saat ini LEMS sudah berkembang dan mampu bermitra dengan perusahaan pengolahan kakao. LEMS adalah kelembagaan yang kuat, kekuatan yang mampu menarik perusahaan besar untuk mendekati petani. Sementara secara individual, petani adalah bagian dari jejaring ekonomi yang paling lemah. LEMS dibangun dengan basis desa. Satu desa satu organisasi petani. Lalu, dengan dana yang ada tersebut, LEMS dapat membeli hasil pertanian dan dikumpulkan sehingga memperoleh dana dalam jumlah yang cukup besar.

Terdapat 4 lembaga usaha yang eksis di lokasi studi yaitu Subak Abian, Koperasi, Lembaga Ekonomi Masyarakat Sejahtera (LEMS), dan kelompok tani/gabungan kelompok tani. Subak Abian Koperasi merupakan lembaga ekonomi yang diakui dalam mengembangkan ekonomi kerakyatan. Sesuai dengan amanat UU Koperasi No 25 tahun 1992, Koperasi memiliki peran dalam membantu anggotanya untuk pengembangan usaha anggotanya.

Lembaga Ekonomi Masyarakat Sejahtera disingkat LEM Sejahtera mulai didirikan tahun 2009 dengan membentuk 20 LEM Sejahtera difasilitasi Dinas Perkebunan dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Tenggara, di mana sebelumnya bernama Lembaga Ekonomi Masyarakat Agribisnis. LEMS dalam AD/ART memiliki fungsi mensejahterakan petani dengan peran dalam menjembatani/fasilitasi antara kepentingan petani secara keseluruhan dengan stakeholder dalam upaya meningkatkan kesejahteraan petani.

Gabungan kelompok tani (GAPOKTAN) menurut Permentan 73/Kpts/OT.160/4/2007 adalah kumpulan beberapa kelompok tani yang bergabung dan bekerja sama untuk meningkatkan skala ekonomi dan efisiensi usaha. Tujuan utama pembentukan dan penguatan Gapoktan adalah untuk memperkuat kelembagaan petani yang ada, sehingga pembinaan pemerintah kepada petani akan terfokus dengan sasaran yang jelas.

Lembaga-lembaga di atas dapat berperan sebagai teknopreneur atau sebagai lembaga pembentukan teknopreneur di bidang agro. Teknopreneur merupakan orang atau lembaga yang berinisiatif melakukan proses pemberian nilai tambah kepada biji kakao, baik melalui pengolahan atau pun peningkatan mutu biji kakao lainnya. Fungsi ini bisa dimiliki oleh entrepreneur per orang yang berada di dalam dan luar kelompok

atau lembaga-lembaga pendampingan petani yang berbentuk Lembaga Swadaya Masyarakat. Di Konawe Selatan, Kolaka, dan Jembrana lembaga yang melakukan pendampingan dari Yayasan Kalimajari, sedangkan di Sumatera Barat (Kabupaten Pariaman, Payakumbuh, dan Kabupaten 50 Kota) dan di Sulawesi Selatan Teknopreneur diperankan oleh perseorangan yang menjadi pendiri atau pengurus poktan/gapoktan.

Penumbuhan Kelompok Agroindustri Kakao

Penumbuhan Kelompok Tani yang menghasilkan biji kakao secara langsung dilakukan oleh kementerian pertanian. Selain kelompok tani, kementerian juga mengembangkan kelompok-kelompok pengolahan hasil pertanian yang tergabung dalam kelompok wanita tani (KWT) dan kelompok-kelompok lain yang tergabung dalam lembaga masyarakat mandiri yang mengakar (LM3), seperti Yayasan atau kelompok usaha pengolahan hasil pertanian. Pengembangan kelompok ini berupa paket-paket insentif teknologi berupa bantuan alat dan pendampingan teknis. Kelompok-kelompok yang telah mendapat bantuan alat dan insentif teknologi tidak dapat lagi disebut sebagai kelompok tani. Kelompok ini telah berubah menjadi kelompok agroindustri. Kelompok-kelompok ini biasanya bergabung menjadi gabungan kelompok tani (Gapoktan) atau berubah menjadi koperasi. Pembinaan kelompok agroindustri ini kemudian dilakukan oleh sektor lainnya.

Pengembangan kelompok industri/pengolahan kakao banyak dilakukan oleh kementerian perindustrian, terutama oleh ditjen industri kecil dan menengah. Bantuan-bantuan teknis berupa pelatihan dan insentif alat merupakan program yang banyak diberikan oleh pemerintah. Kementerian perdagangan dan kementerian koperasi dan UKM melakukan fasilitasi promosi dan perdagngan bagi usaha dan kelompok usaha yang bergerak di bidang hilir kakao. Kegiatan-kegiatan promosi dan pameran sering melibatkan UKM coklat. Pada tahun 2014, Ditjen PPHP memfasilitasi kerjasama dengan perusahaan ritel dari Singapura agar produk IKM coklat Indonesia dapat dijual di Singapura dalam rangka menghadapi masyarakat ekonomi ASEAN (MEA).

Pengembangan masyarakat bawah dan industri kecil ini menurut Prahalad (2005), menunjukkan bahwa potensi ekonomi kelompok miskin, yang diberinya istilah *bottom of thepyramid* (BOP), sebagai kontras atas yang terkaya di puncak piramida ekonomi, tak bisa diremehkan. Dalam jumlah saja, empat miliar orang miskin di dunia-dan lebih dari 30 juta di Indonesia-adalah pasar potensial yang besar. Dari sudut daya beli riil, potensi pasar BOP bernilai lebih dari 13

triliun dollar AS, melebihi nilai total pasar Jepang, Jerman, Perancis, Inggris, dan Italia. Salah satu cara yang ditunjukkan adalah dengan bekerjasama dan membangun inovasi dan kreasi di piramid terbawah ini. produk-produk yang bisa diandalkan untuk memenuhi kebutuhan kelompok BOP ini bisa dipenuhi oleh industri dan kelompok industri kecil.

Kesimpulan

Berbagai kebijakan pemerintah dalam kurun waktu 2013-2017 berhasil meningkatkan produktivitas tanaman kakao. Kebijakan pajak ekspor komoditas kakao meningkatkan industri hilir kakao pada produk lemak dan tepung kakao. Kebijakan fermentasi wajib kakao belum signifikan meningkatkan kesejahteraan petani kakao. Birokrasi pemerintah pembina petani kakao dan industri kakao masih tumpang tindih dan belum sinergi.

Untuk mempercepat hilirisasi komoditas kakao perlu sinergi dan harmonisasi birokrasi pembina agroindustri kakao.

Daftar Pustaka

- Arsyad M. (2007). The impact of fertilizer subsidy and export tax policies on Indonesia cocoa exports and production. *Ryukoku Journal of Economic Studies* 47(3):21.
- Checkland P, Poulter J. (2010). *Soft Systems Methodology. Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide*. Di dalam: Reynolds M, et al., editor. London, The Open University.
- Direktorat Jenderal Perkebunan. (2014). *Statistik Perkebunan Indonesia 2013-2015. Kakao*. Direktorat Jenderal Perkebunan, Jakarta.
- Hanson S, Cranfield J. (2009). *Building the political case for agro-industries and agribusiness in developing countries. Agro-Industries for Development*. Di dalam: da Silva CA, et al., editor. Rome, CAB International and Food and Agriculture Organization.
- Harzi C. (2015). Askindo Tuding Gernas Kakao Gagal Tingkatkan Produksi. [Internet]. [diunduh. Tersedia pada: <http://berita2bahasa.com/berita/01/12592312-askindo-tuding-gernas-kakao-gagal-tingkatkan-produksi#sthash.2uQo21p1.dpuf>
- Hasibuan AM, Nurmalina R, Wahyudi A. (2012). Pengaruh Pencapaian Kebijakan Penerapan Bea Ekspor Dan Gernas Kakao Terhadap Kinerja Industri Hilir Dan Penerimaan Petani Kakao. *Buletin RISTRIS*. 2:14

- Indrawanto C. (2008). Penentuan Pola Pengembangan Agroindustri Jambu Mete. *Jurnal Littri*. 14(2):10
- Jakarta Globe (2010). *National Cocoa Export Tax Could Grind Farmers Down*, September 5, 2010, <http://www.thejakartaglobe.com/archieve/national-cocoa-export-tax-could-grind-framers-down/>
- [KPPU] Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2009). *Kajian Industri dan Perdagangan Kakao*. Jakarta
- Neilson J. (2013). Value chains, neoliberalism and development practice: The Indonesian experience. *Review of International Political Economy*. 21(1):38-69.doi:10.1080/09692290.2013.809782.
- Prahalad, C.K. (2005). *The Fortune at The Bottom of The Pyramid, Eradicating Poverty Through Profit*. Wharton School Publishing, NJ.
- Sa'id EG. (2010). Review kajian, penelitian dan pengembangan agroindustri strategis nasional: kelapa sawit, kakao dan gambir. *Jurnal Teknik Industri Pertanian*. 19(1):10
- Syadullah M. (2012). Dampak Kebijakan Bea Keluar Terhadap Ekspor Dan Industri Pengolahan Kakao Kakao. *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*. 6(1):15
- Wijaya S. (2014). *Kajian Revisi Tarif Bea Keluar Biji Kakao Indonesia*. FGD terbatas. Jakarta, Asosiasi Industri Kakao Indonesia (AIKI).