

DAMPAK KEBIJAKAN BEA KELUAR TERHADAP EKSPOR DAN INDUSTRI PENGOLAHAN KAKAO

Impact Customs Exit on Export and Cocoa Processing Industry

Makmun Syadullah

Peneliti Utama pada Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan,
Gd. R.M. Notohamiprodjo, Lt. 6, Jl. DR. Wahidin No. 1, Jakarta 10710, syadullah@yahoo.com

Naskah diterima: 10 Februari 2012

Disetujui diterbitkan: 14 Juni 2012

Abstrak

Analisis ekspor kakao dan perkembangan industri kakao sebelum dan sesudah diterapkannya pajak ekspor dilakukan dengan pendekatan analisis deskriptif. Data yang digunakan dalam analisis adalah data sekunder yang bersumber dari Badan Pusat Statistik. Dalam rangka mendorong perkembangan industri pengolahan kakao, pada tahun 2010 pemerintah memberlakukan kebijakan pajak ekspor biji kakao. Kebijakan ini bertujuan untuk menghambat ekspor biji kakao dan untuk meningkatkan pasokan biji kakao industri dalam negeri. Data menunjukkan bahwa setelah pemberlakuan bea keluar, ekspor biji kakao mengalami penurunan dan jumlah perusahaan pengolahan kakao mengalami peningkatan. Namun demikian, industri pengolahan kakao belum beroperasi dalam kapasitas penuh. Rendahnya kualitas biji kakao yang diproduksi di Indonesia merupakan faktor utamanya. Untuk itu direkomendasikan agar pendapatan pemerintah dari bea keluar ekspor biji kakao dimanfaatkan kembali untuk pembinaan petani dalam meningkatkan kualitas biji kakao.

Kata Kunci: Bea Keluar, Efektif, Kualitas, Biji Kakao

Abstract

The study uses a descriptive analysis in comparing cocoa exports and development of the cocoa industry before and after the imposition of export duty. The analysis is based on the secondary data taken from the Central Agency of Statistics. To foster the development of the cocoa processing industry, in 2010 the government has issued a policy to impose export duties on the export of cocoa beans. This policy is aimed to hamper cocoa beans export and to boost cocoa beans supply to domestic industry. The available information shows that after its imposition there has been a decline in cocoa export and an increase the number of cocoa processing companies. However, the cocoa processing industry has not yet operated in its full capacity. This is caused by the low quality of cocoa beans produced in Indonesia. It is then recommended that the government's revenue from cocoa beans export should be returned back to farmers in improving the quality of cocoa beans. By doing so, the farmer will be compensated by the government in the form of improved and adequate infrastructure in the production center of cocoa beans, as well as provision of higher quality seeds and better counseling.

Key words: Export Duties, Effective, Quality, and Cocoa Beans

JEL Classification: H25

PENDAHULUAN

Kakao merupakan salah satu komoditi unggulan perkebunan yang mempunyai peranan penting dalam perekonomian Indonesia. Peran tersebut terwujud dalam bentuk penyedia lapangan kerja, sumber pendapatan dan devisa negara. Pada saat ini sebagian besar produksi kakao Indonesia diekspor dan hanya sebagian kecil yang dikonsumsi di dalam negeri. Produk yang diekspor sebagian besar dalam bentuk biji kering.

Indonesia tercatat sebagai negara produsen biji kakao terbesar ketiga di dunia setelah Pantai Gading (Ivory Coast) dan Ghana. Berdasarkan data Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics¹ volume ekspor biji kakao Indonesia memperlihatkan kecenderungan yang terus meningkat. Pada tahun 2008 volume ekspor biji kakao mencapai 515.538,7 ton, naik dibanding volume ekspor tahun 2007 yang mencapai 503.523,1 ton. Pada tahun 2009 volume ekspor biji kakao kembali meningkat menjadi 535.191,1 ton dari total produksi biji kakao nasional pada tahun 2009 sebesar 577.000 ton. Dengan demikian, pada tahun 2009 hampir 93% dari total produksi biji kakao Indonesia diekspor ke mancanegara.

Meskipun ekspor biji kakao terus meningkat, ekspor tersebut sebagian besar masih dalam bentuk mentah.

Kurang lebih 90% dari total ekspor biji kakao Indonesia masih dalam bentuk biji kakao yang belum difermentasi. Akibatnya harga ekspor biji kakao Indonesia selalu didiskon karena harga biji kakao yang tercantum di terminal New York adalah harga untuk biji kakao yang telah difermentasi.

Sementara itu, volume ekspor produk kakao olahan masih relatif sangat kecil jika dibandingkan dengan volume ekspor biji kakao. Data BPS menunjukkan volume ekspor kakao olahan Indonesia pada tahun 2009 hanya mencapai 115.170 ton yang terdiri dari produk antara (*cocoa liquor, cocoa cake, cocoa butter, cocoa powder*) sebanyak 83.642 ton dan produk akhir sebanyak 31.528 ton²

Indonesia selama ini hanya berperan sebagai penyedia bahan baku bagi industri hilir kakao (coklat) di luar negeri. Industri hilir coklat justru berkembang di negara-negara yang relatif tidak memiliki sumber bahan baku biji kakao, seperti negara-negara Eropa, Amerika Serikat, China, Malaysia dan Singapura. Negara tujuan ekspor biji kakao Indonesia selama ini meliputi 20 negara, akan tetapi hanya enam negara, yaitu Malaysia, Amerika Serikat, Singapura, Brazil, Prancis dan China yang menjadi pengimpor terbesar. Keenam negara tersebut pada tahun 2009 mengimpor 444.798,97 ton biji

1 International Cocoa Organization. (2009). Cocoa year 2008/09. Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, Vol. XXXV (4), pp.1

2 Media Industri. (2010). Penerapan Bea Keluar: Dorong Industri Hilir Kakao Domestik. Nomor 2, 2010.

kakao Indonesia atau menguasai sekitar 83,11% dari total ekspor biji kakao Indonesia yang mencapai 535.191,12 ton³.

Berdasarkan data produksi kakao di atas, Indonesia memiliki potensi yang sangat besar untuk mengembangkan industri hilir pengolahan kakao. Untuk itu pemerintah c.q. Kementerian Perindustrian dewasa ini dengan menggalakkan pengembangan industri hilir kakao nasional. Diharapkan melalui pengembangan ini Indonesia akan mampu meningkatkan perolehan nilai tambah di dalam negeri yang pada gilirannya akan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan penyediaan lapangan kerja dan mendorong perolehan devisa dari kegiatan ekspor produk olahan biji kakao.

Selama ini ada beberapa kebijakan yang kurang mendukung upaya pengembangan industri hilir kakao dalam negeri sehingga industri hilir kakao nasional kurang berkembang, diantaranya adalah Undang-Undang No. 18 Tahun 2000 tentang PPN atas komoditi primer. Pengenaan PPN sebesar 10 % mengakibatkan beralihnya biji kakao yang semula diolah di dalam negeri menjadi diekspor dalam bentuk biji. Sebagai akibatnya, pasokan bahan baku untuk perusahaan pengolahan biji kakao dalam negeri berkurang.

Dalam rangka mengembangkan industri pengolahan kakao, pada tahun 2010 pemerintah mengeluarkan kebijakan Pajak Ekspor, atau lebih dikenal dengan kebijakan Bea Keluar (BK). Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 67/PMK.011/2010 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan BK dan Tarif BK. Peraturan tersebut diterapkan secara progresif. Besaran tarif BK dan harga patokan ekspor biji kakao ditentukan berdasarkan harga referensi biji kakao. Harga referensi dimaksud adalah harga rata-rata internasional yang berpedoman pada harga rata-rata CIF terminal New York. Besaran harga referensi berikut harga patokan ekspor (HPE) ditetapkan setiap bulan oleh Menteri Perdagangan. Seberapa jauh kebijakan tersebut efektif?

Berdasarkan latar belakang di atas, perlu dilakukan evaluasi bagaimana dampak kebijakan BK terhadap ekspor biji kakao dan perkembangan industri pengolahan kakao. Dengan evaluasi tersebut diharapkan akan diperoleh:

1. Gambaran produksi, ekspor, dan daya saing biji kakao Indonesia.
2. Pemahaman tentang dampak penerapan BK biji kakao terhadap ekspor biji kakao.
3. Pemahaman tentang dampak penerapan BK biji kakao terhadap industri pengolahan kakao Indonesia.

3 Badan Pusat Statistik. (2011). Statistik Indonesia 2011. Jakarta: BPS.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan Bea Keluar Kakao

Upaya pengembangan industri pengolahan kakao sebetulnya sudah dilakukan pemerintah sejak awal dekade tahun 2000-an. Namun baru pada akhir tahun 2010-an terbit kebijakan-kebijakan pro industri pengolahan kakao, seperti dihapuskannya Pajak Pertambahan Nilai (PPN) di tahun 2007 untuk perdagangan biji kakao dalam negeri, dan diterapkannya kebijakan Pajak Ekspor yang kemudian disebut dengan kebijakan BK pada tahun 2010.

Penghapusan PPN yang besarnya 10% dimaksudkan untuk memperlancar pasokan biji kakao kepada industri pengolahan kakao dalam negeri, sedangkan kebijakan BK ditujukan untuk menghambat ekspor biji kakao dan mendorong pasokan biji kakao untuk industri domestik. Kebijakan penghapusan PPN 10% pada tahun 2007 tampaknya belum mampu menciptakan iklim usaha industri pengolahan kakao yang kondusif. Dari 40 industri pengolahan kakao yang ada sebelumnya, hanya 15 perusahaan yang mampu bertahan pasca penghapusan PPN. Dari 15 perusahaan itu, ternyata

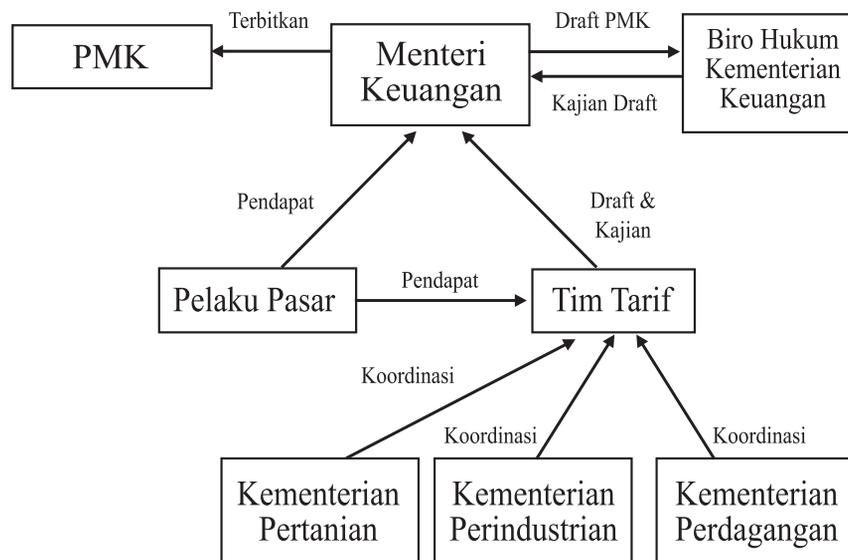
tidak semuanya dapat beroperasi dengan baik. Hanya lima perusahaan saja yang dapat beroperasi dengan baik, sisanya 10 perusahaan berhenti operasi⁴.

Selanjutnya pada 1 April 2010 pemerintah secara resmi menerapkan kebijakan BK secara progresif terhadap ekspor biji kakao melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 67/PMK.011/2010 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan BK dan Tarif BK. Apabila ekspor biji kakao dibebani pajak, maka diharapkan petani dan eksportir berusaha untuk mengolah kakao terlebih dahulu sebelum mengekspornya. Dengan demikian, nilai tambah dan geliat industri pengolahan biji kakao di Indonesia dapat meningkat.

Secara umum, pengambilan keputusan penetapan tarif BK dilakukan melalui koordinasi antar instansi terkait seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Perdagangan. Dalam hal ini, PMK ditetapkan oleh tim penentuan tarif atas dasar masukan beberapa pelaku pasar dan tim ahli dari instansi terkait. Proses penetapan PMK⁵ dapat dijelaskan sebagaimana Gambar 1.

4 Media Industri. (2010). Penerapan Bea Keluar: Dorong Industri Hilir Kakao Domestik. Nomor 2, 2010.

5 Rimawan, Praditya., Widodo, Tri., Amirullah, dan Hadi, Setya. (2011) Evaluasi Kebijakan Bea Keluar Biji Kakao di Indonesia. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Gajah Mada.



Gambar 1. Proses Pengambilan Keputusan Menteri Keuangan

Sumber: Praditya, Widodo, Amirullah, dan Hadi (2011)

Selama ini memang terdapat pendapat pro dan kontra didalam tim tarif, tetapi hasil koordinasi dan kajian kemudian menyimpulkan bahwa BK untuk komoditas kakao memang diperlukan. Menurut Rimawan Pradiptyo, dkk (2010), asumsi-asumsi yang digunakan dalam penetapan tarif BK tersebut antara lain:

1. Indonesia merupakan negara terbesar ketiga penghasil biji utama kakao dunia. Oleh karena itu, seharusnya Indonesia dapat mempengaruhi harga kakao dunia.
2. Selama ini, hanya sebagian kecil dari total produksi biji kakao yang dihasilkan Indonesia dimanfaatkan oleh industri domestik. Pada tahun 2009 misalnya sebanyak 521.000 ton dari 758.000 ton atau 68,73% total produksi biji kakao Indonesia diekspor ke luar negeri.

3. Penetapan BK diharapkan dapat meningkatkan daya saing industri kakao Indonesia.
4. Secara implisit diasumsikan bahwa beban BK ditanggung oleh non-petani. Pajak ekspor sebenarnya dapat menghasilkan pendapatan untuk pemerintah, namun dalam hal ini tambahan pendapatan dari BK bukan merupakan tujuan utama.

Selanjutnya di dalam PMK itu ditetapkan bahwa untuk harga referensi biji kakao sampai dengan US\$ 2,000 per ton, maka tarif BK yang berlaku adalah sebesar 0%. Untuk harga referensi di atas US\$ 2,000 sampai dengan US\$ 2,750 per ton, maka tarif BK yang berlaku adalah sebesar 5%. Untuk harga referensi di atas US\$ 2,750 sampai dengan US\$ 3,500 per ton, maka tarif BK yang berlaku adalah sebesar 10%. Sedangkan untuk harga referensi di atas

US\$ 3,500 per ton, maka tarif BK yang berlaku adalah sebesar 15%.

Penelitian Sebelumnya

Penelitian tentang dampak penerapan kebijakan eskalasi tarif terhadap perkembangan kakao di Indonesia dilakukan oleh Nurasa dan Muslim (2005). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan eskalasi tarif kakao Indonesia di pasaran dunia ikut menghambat tumbuhnya industri pengolahan kakao di Indonesia. Akibat tidak diberlakukannya PPN sebesar 10% terhadap bahan baku biji kakao yang langsung diekspor, investor kurang tertarik untuk menanamkan investasi dibidang pengolahan kakao dalam negeri.

Terkait dengan pungutan pajak ekspor, hasil penelitian Munadi (2007) menunjukkan bahwa penurunan pajak ekspor diikuti oleh diekspor minyak sawit. Hasil penelitian tersebut menunjukkan pula bahwa penurunan pajak ekspor sebesar 10% akan meningkatkan harga minyak sawit dalam negeri sebesar 14.83%. Hasil kajian ini tentunya bermanfaat bagi para pengambil kebijakan di sektor kelapa sawit tentang dampak dari perubahan kebijakan perdagangan di sektor industri. Pemahaman tersebut merupakan hal penting untuk melahirkan kebijakan yang dapat melindungi kepentingan ekspor atau kepentingan dalam negeri.

Selanjutnya hasil penelitian yang dilakukan oleh Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM (2010) menunjukkan bahwa kebijakan BK sangat menguntungkan eksportir, pedagang, dan perusahaan pengolah biji kakao di Indonesia. Mereka mengenyam tambahan keuntungan akibat kebijakan tersebut. Pemerintah juga diuntungkan oleh kebijakan ini karena mendapat tambahan penerimaan dari BK biji kakao.

Beberapa temuan penelitian di atas jelas sangat relevan untuk penelitian ini. Temuan-temuan tersebut menjadi penting tidak saja dalam pencapaian tujuan penelitian, tetapi juga dalam memahami proses transformasi keunggulan komparatif produksi biji kakao menjadi keunggulan yang kompetitif.

METODE PENELITIAN

Metode Analisis

Untuk mencapai tujuan yang diharapkan, kajian ini menerapkan pendekatan analisis deskriptif dengan melakukan perbandingan antara perkembangan industri kakao sebelum dikenakan BK dan setelah dikenakan BK. Perbandingan kedua kondisi ini menggambarkan efektivitas pengenaan BK atas ekspor kakao. Pendekatan ini digunakan karena keterbatasan data⁶ yang dibutuhkan dalam penelitian.

6 Terutama seri data yang cukup panjang untuk dilakukan analisis deret berkala (time-series analysis) yang lebih tepat.

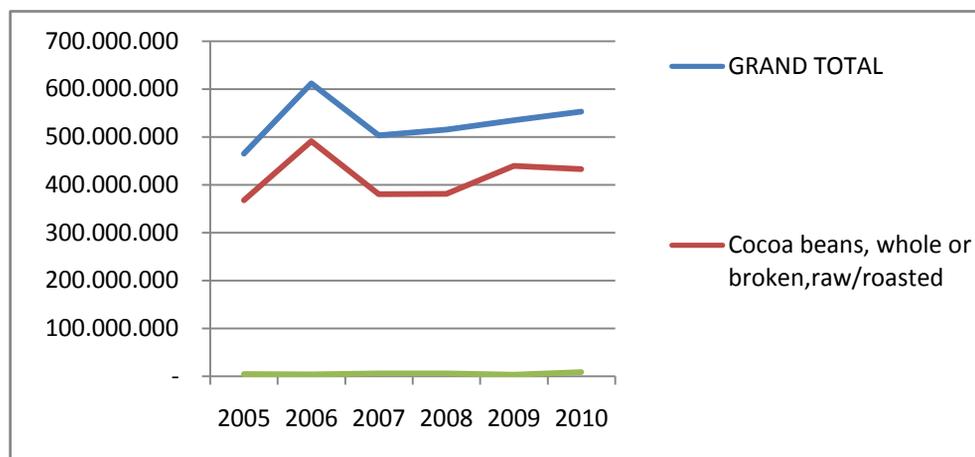
Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder Badan Pusat Statistik (BPS) yang meliputi: (i) perkembangan produksi kakao, (ii) perkembangan ekspor kakao, dan (iii) daftar industri pengolahan kakao dan kapasitasnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Produksi dan Ekspor Kakao Indonesia

Produksi kakao tertinggi pernah dicapai pada tahun 2006 yang mencapai 612.123,53 metric ton, namun pada tahun 2007 produk tersebut mengalami penurunan drastis. Mulai tahun 2008 secara perlahan produksi kakao kembali mengalami peningkatan.



Gambar 2: Perkembangan Produksi Kakao di Indonesia, 2005-2010

Sumber: BPS (2011), diolah

Realisasi produksi kakao olahan Indonesia, baik produk olahan kakao antara maupun produk akhir masih jauh di bawah kapasitas produksi industri kakao olahan nasional. Akibatnya tingkat utilisasi industri kakao olahan nasional hanya mencapai rata-rata sekitar 54%, dimana tingkat utilisasi industri kakao antara sebesar 37,70% dan tingkat utilisasi industri produk kakao akhir sebesar 76,58%.

Sebagai negara penghasil biji kakao, industri kakao olahan Indonesia jauh ketinggalan dibandingkan dengan Negara-negara di kawasan Asia seperti, Malaysia, Singapura, dan Thailand⁷. Padahal negara-negara ini selama ini dikenal sebagai penghasil produk akhir coklat terbesar di dunia, meskipun tidak memiliki sumber bahan baku biji kakao. Hanya Malaysia yang masih memiliki pasokan bahan baku biji kakao dari dalam

⁷ Media Industri. (2010). Penerapan Bea Keluar: Dorong Industri Hilir Kakao Domestik. Nomor 2, 2010.

negerinya, namun volume produksinya relatif sangat kecil, yaitu hanya 30.000 ton per tahun.

Malaysia memiliki industri hilir kakao yang lebih maju. Pada tahun 2009 Malaysia yang memiliki 10 industri *cocoa processing* dengan total kapasitas produksi terpasang sebesar 400.000 ton per tahun, diperkirakan berhasil mencapai tingkat realisasi produksi sebesar 294.000 ton atau dengan tingkat utilisasi industri sebesar 74%.

Singapura dan Thailand yang sama-sama tidak memiliki sumber bahan baku biji kakao, memiliki industri *cocoa processing* dengan tingkat utilisasi industri yang jauh lebih baik dari Indonesia, yaitu masing-masing 84% dan 75%. Singapura dengan dua perusahaan *cocoa processing* memiliki kapasitas produksi terpasang sebesar 95.000 ton per tahun dan realisasi produksi pada tahun 2009 diperkirakan sebesar 80.000 ton. Sementara Thailand yang hanya memiliki satu perusahaan *cocoa processing* dengan kapasitas produksi terpasang sebesar 20.000 ton per tahun, pada tahun 2009 berhasil mencapai realisasi produksi sebesar 15.000 ton.

Menyadari kondisi ini, Pemerintah melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 67 Tahun 2010 memberlakukan BK kakao sebesar 5-15% mulai 1 April

2010. Kebijakan ini diharapkan akan mendorong utilisasi produksi, industri pengolahan kakao dan mendorong petani untuk melakukan fermentasi biji kakao. Pemberlakuan BK kakao diharapkan untuk meningkatkan nilai tambah sebanyak mungkin di dalam negeri.

Dari total produksi kakao sebanyak 70 % masih diekspor dan sebagian besar dalam bentuk mentah bahkan belum melalui proses fermentasi. Permasalahan fermentasi biji kakao bukanlah masalah yang dengan mudah bisa diatasi. Dari sisi petani, fermentasi akan menguntungkan apabila volume biji kakao memenuhi tingkat *economic of scale* tertentu. Permasalahannya, umumnya petani hanya memiliki lahan yang tidak luas sekitar 1-2 Ha bahkan banyak yang hanya memiliki kurang dari 1 Ha⁸.

Sementara itu pedagang membutuhkan biji terfermentasi dalam jumlah yang cukup (memenuhi *economic of scale*) yang mampu memberikan keuntungan yang memadai bagi pedagang. Pedagang kesulitan memperoleh biji kakao fermentasi dengan jumlah yang memenuhi *economic of scale* karena petani tidak banyak melakukan fermentasi. Implikasinya biji kakao terfermentasi akan lebih lama tersimpan

8 Tingkat *economic of scale* kegiatan fermentasi dapat dicapai dengan cara melakukan fermentasi bersama-sama. Namun untuk menciptakan kebersamaan ini tidak mudah, karena kebanyakan petani mengalami ketergantungan yang tinggi terhadap pedagang biji kakao. Untuk menutup keperluan hidup ketika bukan musim panen, petani seringkali berhutang kepada pedagang biji kakao. Ketika panen tiba, petani ingin segera melunasi hutang-hutang mereka, dan seringkali hal ini dilakukan petani dengan menjual biji kakanya secepat mungkin tanpa perlu difermentasi.

digudang pedagang jika pedagang menginginkan menjual khusus biji kakao fermentasi. Di sisi lain, semakin lama biji kakao fermentasi tersimpan di gudang pedagang, para pedagang tentunya akan mengalami tekanan finansial karena mereka harus mengejar omzet penjualan. Jika hal ini terjadi, pedagang tidak ragu-ragu mencampur biji fermentasi dengan non fermentasi agar segera bisa dijual ke kota dan uang hasil penjualan bisa diinvestasikan untuk pembelian biji kakao kembali. Implikasi dari strategi ini adalah penurunan harga biji kakao fermentasi di pasaran.

Kondisi kakao beserta permasalahannya mengakibatkan kakao Indonesia terkena *automatic detention* di AS sebesar US\$ 100-300 per ton. Sementara itu, industri kakao dalam negeri tidak mampu tumbuh karena kekurangan bahan baku. Untuk menutupi kekurangan para pelaku dalam industri kakao, terpaksa harus mengimpor kakao dari luar negeri. Pada tahun 2009, Indonesia mengimpor biji kakao (*fermented kakao bean*) sebanyak 27.230 ton, impor produk olahan kakao antara sebanyak 12.426 ton dan produk akhir kakao olahan (coklat) sebanyak 8.593 ton.

Daya Saing Kakao Indonesia

Indonesia memiliki peluang yang besar sebagai pemasok kebutuhan kakao dunia. Sebagaimana diketahui bahwa tingkat konsumsi kakao dunia menunjukkan trend yang terus

meningkat dari tahun ke tahun. Tentunya ini merupakan peluang yang cukup bagus bagi Indonesia kedepan. Untuk dapat memanfaatkan peluang tersebut, produsen kakao Indonesia harus mampu bersaing dengan produsen kakao dari negara-negara. Dalam hal ini diperlukan daya saing yang tinggi, tidak hanya dalam kemampuan produksinya, tetapi juga dalam mutu dari produk kakao yang dihasilkan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Daryanto (2007), dengan menggunakan metode analisis *Revealed Comparative Advantage* (RCA), dalam tahun 2000 sampai 2003 Pantai Gading merupakan negara yang memiliki keunggulan daya saing yang paling tinggi. Posisi tersebut, pada tahun 2004 dan 2005 digeser oleh Ghana. Posisi daya saing Indonesia berdasarkan nilai RCA masih rendah, dibawah Pantai Gading, Ghana, dan Nigeria. Namun dibandingkan dengan Brazil, posisi daya saing kakao Indonesia masih lebih baik.

Terdapat enam faktor yang menentukan keunggulan daya saing kakao Indonesia di pasar internasional. Keenam faktor tersebut adalah, pertama, ketersediaan dan kemudahan akses terhadap sumber permodalan. Kedua tingkat konsumsi dalam negeri. Ketiga lemahnya industri pendukung, khususnya industri benih/pembibitan kakao. Keempat intensitas persaingan antara produsen kakao dalam negeri. Kelima standarisasi mutu. Terakhir berkaitan

dengan kesempatan atau peluang, yakni trend konsumsi kakao dunia yang terus meningkat.

Dampak Pengenaan Bea Keluar Terhadap Ekspor Kakao

Perkembangan ekspor kakao Indonesia dalam periode 2005-2010 secara umum cenderung meningkat. Pada tahun 2005 total ekspor kakao mencapai 465.161.972 kg atau senilai USD 667,99 juta. Pada tahun 2010 total ekspor kakao meningkat menjadi 552.842.200 kg atau senilai USD 1.643,65 juta. Dengan diberlakukannya BK pada 2010, ekspor kakao mengalami penurunan yang cukup signifikan. Setidaknya hal ini dapat dilihat dari perbandingan ekspor kakao periode Januari-Februari pada tahun 2010 dengan 2011. Ekspor kakao pada periode tersebut untuk tahun 2010 mencapai 82.488.652 kg atau senilai USD 203,6 juta dan untuk tahun 2011 ekspor tersebut turun menjadi 70.659.715 kg atau senilai USD 219,05 juta.

Gambar 3 dan 4 menunjukkan perkembangan ekspor periode Mei 2010 sampai dengan Januari 2011. Dari gambar tersebut nampak bahwa sejak diberlakukannya BK pada April 2010,

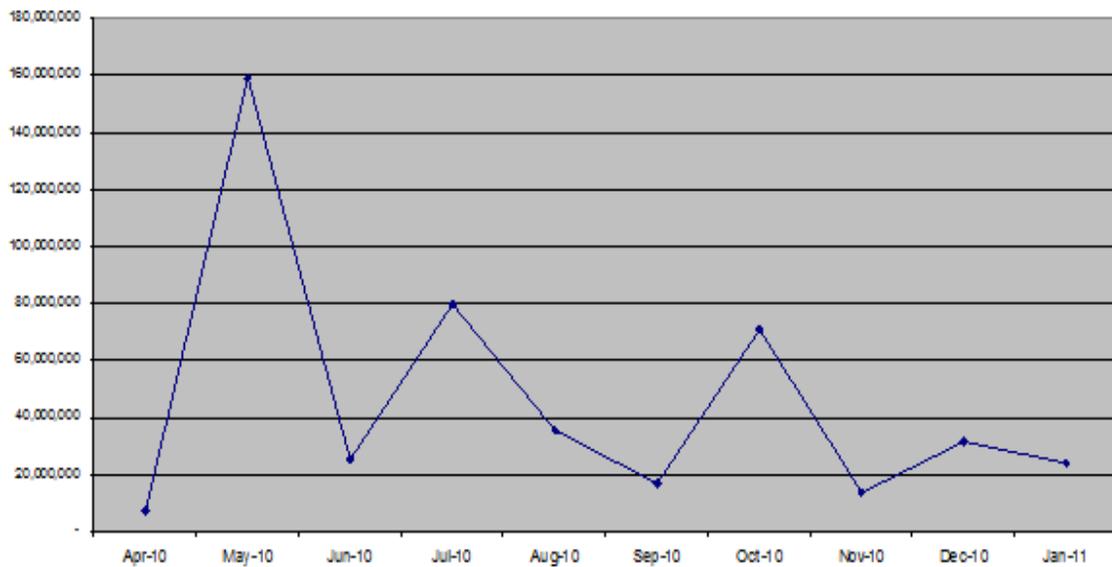
ekspor kakao mengalami penurunan yang cukup drastis. Pada bulan Mei 2010 ekspor kakao masih mencapai 160 juta ton dan pasca pengenaan BK turun drastis, bahkan pada Januari 2011 ekspor kakao hanya mencapai kurang lebih 21 juta ton.

Penurunan ekspor kakao Indonesia pasca diberlakukannya BK tidaklah disebabkan oleh menurunnya permintaan dunia, karena ekspor negara-negara utama penghasil kakao, pada umumnya masih mengalami peningkatan. Misalnya, ekspor kakao Uganda⁹ dalam periode Oktober 2010 sampai dengan September 2011 meningkat 6,6% dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya. Ekspor kakao Ghana¹⁰ dalam periode 2009-2010 meningkat 62,10% atau naik dari 617.030 metrik ton menjadi 1.000.180 metrik ton. Sementara itu ekspor kakao Pantai Gading yang menunjukkan adanya penurunan, bahkan negara tersebut berhenti mengekspor kakao, krisis politik yang melanda negara tersebut.¹¹ Tetap tingginya ekspor kakao tersebut berarti bahwa permintaan pasar dunia terhadap produk kakao tetap tinggi.

9 Copal Cocoa Info. (2011). Issue No. 424 24th – 28th January 2011.

10 Cocoa Report Annual. (2012). Global Agricultural Network, 15 Maret 2012.

11 Redruello, Francisco. (2011). Cocoa Commodity Futures Shaken by Unrest in Côte d'Ivoire. Diunduh pada Februari 2012 dari <http://blog.euromonitor.com/2011/02/cocoa-commodity-futures-shaken-by-unrest-in-c%C3%B4te-divoire.html>.

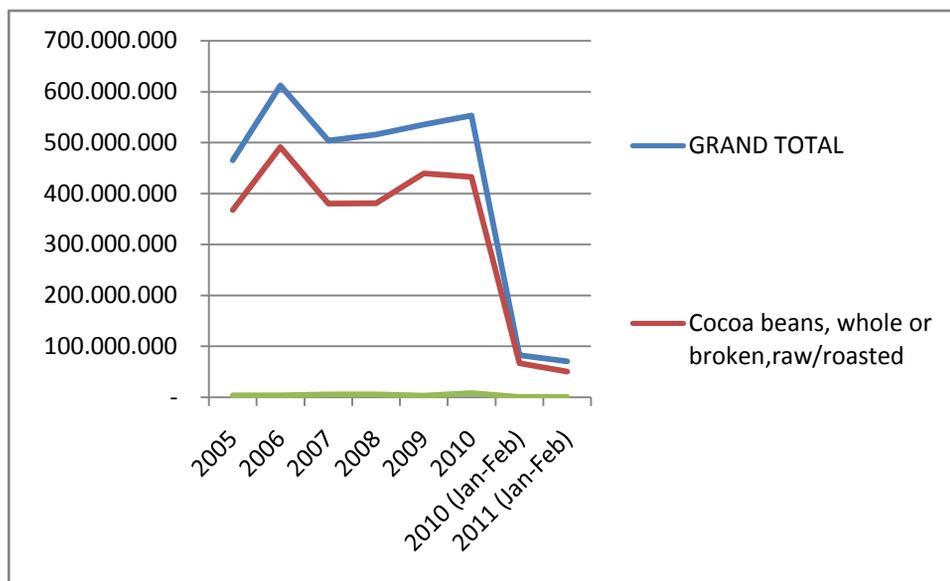


Gambar 3: Trend Ekspor Kakao Pasca Bea Keluar

Sumber: BPS (2011), diolah

Dengan demikian, sebagaimana telah disebutkan diatas, dari gambaran ekspor kakao Indonesia dan negara-negara utama penghasil kakao, dapat disimpulkan bahwa BK cukup efektif menghambat ekspor kakao Indonesia.

Kemungkinan turunnya ekspor kakao Indonesia pasca BK akibat dari turunnya permintaan dunia sangat kecil mengingat pada saat yang sama ekspor kakao dunia justru mengalami kenaikan.



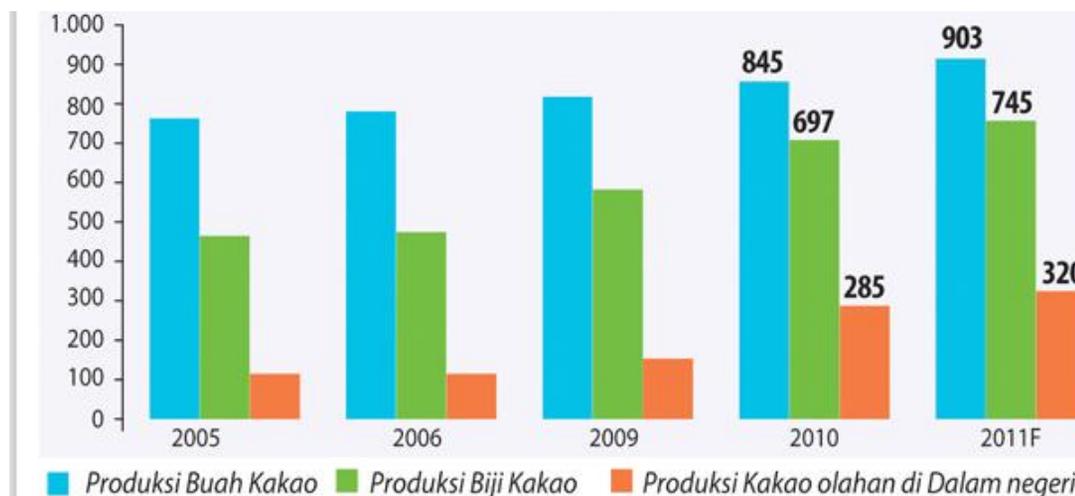
Gambar 4: Perkembangan Ekspor Kakao

Sumber: BPS (2011), diolah

Dampak Pengenaan Bea Keluar Terhadap Industri Pengolahan Kakao

Sejak pemberlakuan BK untuk ekspor biji kakao pada April 2010, industri pengolahan kakao di dalam negeri menunjukkan pertumbuhan. Produksi pengolahan kakao di Indonesia tumbuh rata-rata per tahun (*compounded annual growth rate/CAGR*) sebesar 20 % sepanjang periode 2005-2010, dengan produksi pada 2005 sebesar 115 ribu ton dan mencapai 285 ribu ton pada 2010.

Setelah diberlakukan BK pada April 2010, terjadi perubahan struktur dalam produksi kakao Indonesia dimana peranan produksi kakao olahan di Indonesia menaik mencapai 41% dari produksi biji kakao secara keseluruhan. Angka ini meningkat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, ketika produksi kakao olahan di Indonesia hanya mencakup 25–26% dari total produksi biji kakao, sementara sekitar 75% biji kakao diekspor.



Gambar 5: Profil Industri Kakao di Indonesia (Ribuan ton)

Sumber: Asosiasi Industri Kakao Indonesia, Dirjen Perkebunan, ICCO.org (2011)

Permintaan kakao olahan, seperti kakao bubuk, kakao lemak, hingga konsentrat datang dari industri pengolahan makanan, minuman, hingga obat-obatan. Meningkatnya produksi industri makanan, minuman, serta industri farmasi Indonesia dan dunia, ikut mendorong permintaan kakao olahan.

Beberapa produsen kakao olahan juga melakukan ekspor hasil kakao olahan ke berbagai negara.

Pasca penerapan kebijakan BK biji kakao, jumlah perusahaan industri kakao processing terus mengalami peningkatan¹². Jumlah perusahaan yang beroperasi telah bertambah 7

12 Media Industri. (2010). Penerapan Bea Keluar: Dorong Industri Hilir Kakao Domestik. Nomor 2, 2010.

perusahaan. Ketujuh perusahaan industry kakao adalah PT Davomas Abadi, PT Bumitangerang Mesindotama, PT Kakao Mas Gemilang, PT Mas Ganda (keempatnya ada di Provinsi Banten), PT General Food Industry (di Jawa Barat), PT Teja Sekawan Kakao Industries (di Jawa Timur), dan PT Effem Indonesia (di Sulawesi Selatan).

Sementara itu, PT Kakao Wangi Murni, PT Budidaya Kakao Lestari, PT Kakao Ventures Indonesia, PT Foleko Group (keempatnya di Provinsi Banten), PT Inti Kakao Abadi (di Jawa Barat), PT Unicom Makassar, PT Maju Bersama Kakao dan PT Kopi Jaya Kakao (di Sulawesi Selatan) berhenti operasi¹³. Selain ke-15 perusahaan tersebut masih ada satu perusahaan lagi yang baru berdiri, yaitu PT Inti Kakao Utama di Sulawesi Tenggara. Perusahaan terakhir ini akan segera beroperasi dalam waktu dekat. Dengan demikian sampai saat ini terdapat 16 perusahaan *cocoa processing* di Indonesia

Fenomena beroperasinya kembali perusahaan *cocoa processing* menunjukkan bahwa penerapan kebijakan BK biji kakao berdampak positif terhadap upaya pengembangan industri hilir pengolahan kakao di dalam negeri. Selain mendorong beroperasinya kembali industri pengolahan kakao di dalam negeri, penerapan BK biji kakao juga telah mendorong sejumlah investor asing untuk berinvestasi di Indonesia.

Meningkatnya kapasitas terpasang industri pengolahan kakao dari 345 ribu ton menjadi 469 ribu ton merupakan bukti semakin bergairahnya industri pengolahan kakao dalam negeri. Namun sayangnya dari 16 perusahaan pada tahun 2011 baru empat perusahaan yang telah beroperasi penuh, tiga perusahaan yang kapasitas produksinya berkisar 80-90%, enam perusahaan yang kapasitas produksinya berkisar 60-79%, dan tiga perusahaan yang kapasitas produksinya di bawah 60% (Tabel 1).

13 Tidak diketahui penyebab berhentinya kedelapan perusahaan yang bergerak dalam industri kakao ini. Pada saat ketersediaan bahan baku biji kakao semakin melimpah, logikanya tidak ada perusahaan yang justru berhenti memproduksi.

Tabel 1. Industri Pengolahan Kakao Menurut Penggunaan Kapasitas

Penggunaan Kapasitas	2009	2010	2011
Penuh	3 perusahaan	3 perusahaan	4 perusahaan
80 - 90%	3 Perusahaan	3 perusahaan	3 perusahaan
60 – 79%	6 Perusahaan	2 perusahaan	6 perusahaan
< 60%	3 Perusahaan	4 perusahaan	3 perusahaan
Total Kapasitas terpasang	345.000 ton	345.000 ton	469.000 ton

Sumber: Strategi Pengembangan Agribisnis Perkakaoan Nasional, disampaikan dalam Focus Group Discussion pada Badan Kebijakan Fiskal, 5 Mei 2011 oleh Dewan kakao Indonesia (Dekaindo).

Tabel 1 di atas disamping menggambarkan perkembangan kapasitas terpakai pada 2011, juga menunjukkan perkembangan kapasitas terpasang dalam kurun waktu 2009-2011. Dalam periode 2010-2011 terdapat tiga perusahaan yang menambah kapasitas terpasangnya. Secara total, kapasitas terpasang meningkat dari 345.000 ton menjadi 469.000 ton. Diduga keras, meningkatnya kapasitas terpasang industri pengolahan kakao tersebut berkaitan erat dengan semakin meningkatnya persediaan bahan baku biji kakao dalam negeri.

Berkembangnya industri pengolahan kakao Indonesia mendorong meningkatnya impor biji kakao Indonesia. Impor pasta kakao pada tahun 2007 hanya sekitar 529 ton, namun pada tahun 2010 telah mencapai sekitar 2.254 ton. Namun demikian, sejak diberlakukannya bea keluar biji kakao, impor biji kakao mengalami penurunan. Impor biji kakao pada tahun 2011 mencapai 16.033 ton

senilai US\$ 53,06 juta. Sedangkan pada tahun 2010, impor mencapai 22.426 ton senilai US\$ 82,3 juta. Dengan demikian dalam periode Januari-Oktober 2011, impor biji kakao mengalami penurunan sebesar 35% dibanding periode yang sama tahun 2010.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan, pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa ada hubungan kausalitas yang cukup jelas antara diterapkannya kebijakan BK dengan meningkatnya industri pengolahan kakao dalam negeri. Dapat dikatakan, sejak diberlakukannya BK, ekspor kakao mengalami penurunan yang cukup signifikan. Hal ini terlihat dari perbandingan ekspor kakao periode Januari-Februari pada tahun 2010 dengan 2011. Ekspor kakao pada periode tersebut untuk tahun 2010 mencapai 82.488.652 kg atau senilai USD 203,6 juta dan untuk tahun 2011 turun menjadi

70.659.715 kg atau senilai USD 219,05 juta.

Selain itu, jumlah perusahaan industri *cocoa processing* juga bertambah dari semula 5 perusahaan menjadi 16 perusahaan. Hal ini mengindikasikan bahwa penerapan kebijakan BK biji kakao berdampak positif terhadap upaya pengembangan industri hilir pengolahan kakao di dalam negeri.

Meskipun jumlah industri pengolahan kakao mengalami peningkatan, pene-
naan BK ekspor kakao belum mampu meningkatkan kapasitas pengolahan. Berdasarkan kapasitas terpasang, dari 16 perusahaan pada tahun 2011 baru 4 perusahaan yang telah beroperasi penuh, 3 perusahaan yang kapasitas produksinya berkisar 80-90%, 6 perusahaan yang kapasitas produksinya berkisar 60-79%, dan 3 perusahaan yang kapasitas produksinya di bawah 60%¹⁴.

Meskipun dampak pene-
naan BK terhadap ekspor kakao cukup efektif, kebijakan ini ternyata belum mampu mendorong industri pengolahan kakao untuk beroperasi secara penuh. Diduga penyebabnya adalah rendahnya kualitas biji kakao yang dihasilkan Indonesia. Untuk itu kebijakan pene-
naan BK atas biji kakao agar lebih efektif dalam mengembangkan industri pengolahan kakao dalam negeri, maka pemerintah

perlu melakukan upaya peningkatan kualitas biji kakao.

Oleh karena itu, direkomendasikan pada pemerintah untuk dapat memanfaatkan pendapatan dari BK untuk perbaikan dan peningkatan di sentra penghasil biji kakao, penyediaan bibit yang lebih berkualitas, dan penyuluhan kepada petani kakao.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala. (2005). *Hukum Perdagangan Internasional*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Badan Pusat Statistik. (2011). *Statistik Indonesia 2011*. Jakarta: BPS.
- Copal Cocoa Info. (2011). *Issue No. 424*. 24th – 28th January 2011.
- Cocoa Report Annual. (2012). *Global Agricultural Network*. 15 Maret 2012.
- Daryanto. (2007). *The Analysis of the Competitiveness of Indonesia Cocoa in the International Market*. These MBIPB, tidak diterbitkan.
- Dewan kakao Indonesia. (2011). *Strategi Pengembangan Agribisnis Perkakaoan Nasional*, disampaikan dalam Focus Group Discussion pada Badan Kebijakan Fiskal, 5 Mei 2011.
- Fuady, Munir. (2004). *Hukum Dagang Internasional (Aspek Hukum dari WTO)*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

14 Kontan. (2011). Petani Mulai Fermentasi Kakao, Impor Kakao Turun. 14 Desember 2011.

- Hamdani, Hady. (1999). *Ekonomi Internasional, Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- International Cocoa Organization. (2009). *Cocoa year 2008/09*. Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, Vol. XXXV (4), pp. 1
- Kartadjoemena, H.S. (1996). *GATT, WTO: Sistem, Forum dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*. Jakarta: IU-Press.
- Kartadjoemena, H.S. (1997). *GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round*. Jakarta: UI- Press.
- Kontan. (2011). *Petani Mulai Fermentasi Kakao, Impor Kakao Turun*. 14 Desember 2011
- Media Industri. (2010). *Penerapan Bea Keluar: Dorong Industri Kakao Domestik*. Nomor 02, 2010.
- Munadi, E. (2007). *Penurunan Pajak Ekspor dan Dampaknya Terhadap Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia Ke India (Pendekatan Error Correction Model)*, Informatika Pertanian, Vol.16 (2), pp. 1019-1036
- Nielsen, J. U., E. S. Madsen, dan K. Pedersen. (1995). *International Economics: Wealth of Open nations*. London, U.K.: McGraw-Hill International.
- Nurasa, Tjetjep., dan Muslim, Chairul. (2004). *Perkembangan Kakao Indonesia Dan Dampak Penerapan Kebijakan Eskalasi Tarif Dipasaran Dunia: Kasus Kabupaten Kolaka, Provinsi Sulawesi Selatan*. Bogor: Pusat Analisis Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian, Badan Litbang Pertanian.
- Redruello, Francisco. (2011). *Cocoa Commodity Futures Shaken by Unrest in Côte d'Ivoire*. Diunduh pada Februari 2012 dari <http://blog.euromonitor.com/2011/02/cocoa-commodity-futures-shaken-by-unrest-in-c%C3%B4te-divoire.html>
- Rimawan, Praditya., Widodo, Tri., Amirullah, dan Hadi, Setya. (2011) *Evaluasi Kebijakan Bea Keluar Biji Kakao di Indonesia*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Gajah Mada.
- Riyanto, Sigit. (1998). *Implementation of the GATT Tariff System: A Vehicle for International Trade or Trick?*. *Mimbar Hukum*, Vol. VII (29).
- Sanusi, F. (2011). *Peran Askrindo Dalam Penguatan Perkakaoan Nasional dan Berbagai Tantangan*, disampaikan dalam Focus Group Discussion pada Badan Kebijakan Fiskal, 5 Mei 2011.
- Sugiyarto,dkk. (2007). *Ekonomi Mikro: Sebuah kajian Konprehensif*. Jakarta: PT Gramedia.