

Peluang Peningkatan Nilai Tambah Kakao Domestik Melalui Regulasi Perdagangan

Opportunities for Increasing Domestic Added Value of Cocoa Through Trade Regulation

Bambang Dradjat^{1*)}

Ringkasan

Beroperasinya perusahaan multinasional dalam perdagangan biji kakao di Indonesia tidak terlepas dari kebijakan liberalisasi perdagangan dan investasi melalui kebijakan Penanaman Modal Asing (PMA) dan kebebasan perusahaan multinasional untuk membeli kakao langsung dari petani. Liberalisasi perdagangan domestik pada pasar biji kakao mengakibatkan adanya perubahan kekuatan pasar domestik dan menempatkan perusahaan PMA dalam posisi dominan. Penelitian ini bertujuan untuk (i) menganalisis dampak dari kekuatan (dominansi) pasar dari perusahaan multinasional kakao, (ii) menganalisis kemungkinan deregulasi perdagangan domestik biji kakao, dan; (iii) menduga potensi peningkatan nilai tambah industri hilir kakao nasional dengan adanya regulasi perdagangan domestik biji kakao. Pelaksanaan penelitian melalui beberapa kegiatan, yaitu: (i) *desk study*, (ii) Survei ke petani, pedagang dan pengeksport biji kakao, industri hilir kakao, dan pelaku usaha kakao lainnya; (iii) Wawancara khusus untuk menggali berbagai informasi dari berbagai nara sumber terkait dengan regulasi perdagangan biji kakao domestik dan nilai tambah industri hilir kakao; (iv) *focus group discussion* (FGD) dengan mengundang para *stakeholders* yang kompeten sebagai peserta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dampak dari dominansi pasar oleh perusahaan multinasional adalah semakin sedikitnya pangsa ekspor perusahaan nasional dari tahun 2007 hingga tahun 2009. Dengan kekuatan perusahaan multinasional di satu pihak dan belum berkembangnya industri hilir di pihak lain, maka terdapat kemungkinan melakukan deregulasi kebijakan perdagangan domestik dengan melanjutkan regulasi baru (bea keluar biji kakao) dan menambahnya dengan kebijakan peningkatan mutu biji kakao, mengarahkan perusahaan pengeksport multinasional ke industri hilir melalui kerjasama dengan industri pengolahan domestik yang saat ini mengalami *idle capacity* dan eskalasi tarif impor untuk kakao olahan. Dengan regulasi ini, peluang peningkatan nilai tambah kakao domestik akan makin besar. Pengembangan industri hilir kakao berpotensi meningkatkan nilai tambah minimal 10%.

Summary

The operation of multinational companies on cocoa bean trade in Indonesia related to the liberalization policy on trade and investment in Indonesia permits for multinational companies to operate in Indonesia and liable to buy cocoa bean directly from farmers. The problem encountered is the domestic market liberalization gives rise to changes in market power and results in the dominant position of multinational companies. This research aimed to (i) analyze the impact of the exer-

Naskah diterima (*received*) 23 Maret 2011, disetujui (*accepted*) 25 Juli 2011.

1) PT. Riset Perkebunan Nusantara (*Nusantara Estate Crops Research*), Jl. Salak No. 1, Bogor, Indonesia.

*) Alamat penulis (*Corresponding Author*): bambangdradjat@yahoo.co.id

cise of market power by cocoa multinational company, (ii) to analyze the possibility of deregulation of cocoa bean domestic trade, and (iii) to estimate the potential increase in added value of cocoa down-stream industry as a result of deregulation. Some steps of research conducted includes (i) desk research, (ii) field survey by interviewing samples of farmers, traders, exporters, processors, as well as other business participants, (iii) special interviews with key persons related to regulation as well as deregulation of domestic trade and down-stream industry development, and (iv) focussed group discussion involving related stakeholders of cocoa. The results showed that the impact of the exercise of market power by multinational companies refers to the decreasing market shares of national companies from 2007 to 2009. Based on the market power domination of multinational companies in one side and the lack of down-stream industry development in the other side, there is a possibility to deregulate the above policy by continuing the new regulation (export tax of cocoa beans, directing multinational exporters toward downstream industry by partnership with domestic-idle capacity processing industry and import tariff escalation for processed cocoa). By the new regulation, the opportunity to increase domestic added value becomes greater. This cocoa down-stream industry development will increase the potential domestic added value at least 10%.

Key words : Liberalization, deregulation, cocoa beans, value added, down-stream industry.

PENDAHULUAN

Liberalisasi perdagangan berbagai komoditas di negara-negara berkembang, termasuk perdagangan kakao di Indonesia, diikuti dengan masuknya perusahaan multinasional dalam rangka penanaman modal asing (PMA). Walaupun pergeseran ke pasar bebas bertujuan meningkatkan efisiensi dan persaingan, fakta menunjukkan bahwa sangat mungkin liberalisasi pasar domestik dapat menyebabkan ketidaksempurnaan pasar dan kekuatan pasar dari pelaku pasar internasional mendominasi pelaku pasar domestik. Hallam & Rapsomanikis (2008) menyatakan bahwa liberalisasi perdagangan di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, mengurangi secara nyata kapasitas pemerintah untuk mempengaruhi pasar. Liberalisasi perdagangan melalui pengurangan sampai penghapusan berbagai instrumen kebijakan telah menghasilkan masuknya pelaku swasta dan transformasi yang nyata dalam rantai pasokan komoditas.

Perusahaan multinasional masuk ke Indonesia ketika kebijakan pemerintah Indonesia meliberalisasi perdagangan domestik, dalam hal ini termasuk pasar biji kakao, berlangsung pada 1996. Kegiatan perusahaan PMA melalui *foreign direct investment* (FDI) di bidang ekspor dan impor diatur SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 11/MPP/SK/I/1996 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari PP No. 2 Tahun 1996 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 46 tahun 1997 dan diubah lagi dengan PP No. 16 Tahun 1998. Khusus untuk perdagangan biji kakao, SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan di atas memberi kebebasan perusahaan multinasional untuk membeli biji kakao langsung dari petani.

Pada kasus perdagangan kakao ini, Akiyama & Nishio (1997) mengungkapkan bahwa beroperasinya perusahaan-perusahaan multinasional di Sulawesi Selatan dimotivasi untuk memperoleh biji kakao dengan mutu yang bagus dari para

pengekspor. Perusahaan-perusahaan multinasional tersebut melakukan kerjasama kolateral dengan perusahaan-perusahaan pengekspor dengan menyediakan dana pinjaman. Sistem ini menawarkan berbagai keuntungan melalui peningkatan likuiditas dan transparansi harga berdasarkan mutu.

Dalam kajian kebijakan perdagangan kakao, KPPU (2009) menyimpulkan bahwa beroperasinya perusahaan eksportir PMA langsung ke petani kakao menawarkan harga dan *terms and conditions* yang lebih menarik kepada petani. Persaingan dengan pengekspor nasional menjadi tidak sebanding karena perusahaan eksportir PMA yang belakangan juga berinvestasi di industri pengolahan memiliki dukungan modal/pembiayaan yang lebih kuat. Dukungan penguasaan perdagangan dalam negeri memungkinkan perusahaan PMA mampu mendikte harga ekspor. Akibatnya pasokan untuk pabrik pengolahan biji kakao dalam negeri menjadi sangat terbatas. Rekomendasi KPPU terkait dengan perdagangan biji kakao ini adalah Pemerintah seharusnya menyusun kebijakan yang mampu menyentuh permasalahan pertanian, perdagangan dan industri pengolahan sekaligus.

Dengan latar belakang masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk (i) menganalisis kemungkinan deregulasi perdagangan domestik biji kakao; (ii) menduga potensi peningkatan nilai tambah industri hilir kakao nasional dengan adanya deregulasi perdagangan domestik biji kakao; dan (iii) merumuskan rekomendasi kebijakan deregulasi perdagangan domestik biji kakao untuk peningkatan nilai tambah domestik.

BAHAN DAN METODE

Penelitian ini menerapkan pendekatan yang digunakan oleh para ahli ekonomi industri, yaitu pendekatan hubungan searah antara *structure* (S), *conduct* (C), dan *performance* (P). Hubungan yang menggambarkan bahwa struktur (S) sebuah industri/sector akan mempengaruhi perilaku (C), yang pada gilirannya akan menghasilkan kinerja (P) industri/sector tersebut.

Pendekatan struktur di atas disesuaikan dengan kondisi persaingan usaha di pasar biji kakao domestik, yaitu posisi dominan perusahaan multinasional PMA. Analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan Hukum Persaingan Usaha (HPU) sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atas dampak implementasi SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 11/MPP/SK/I/1996 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari PP No. 2 Tahun 1996 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 46 tahun 1997.

Sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1999, Lubis *et al.* (2009) menjelaskan bahwa posisi dominan di dalam HPU tidak dilarang, sepanjang posisi tersebut dicapai pada pasar yang bersangkutan dengan kemampuannya sendiri dan dengan cara yang adil. Dalam UU No.5/1999, posisi dominan didefinisikan sebagai suatu keadaan yang pelaku usahanya tidak mempunyai pesaing yang berarti atau suatu pelaku usaha mempunyai posisi lebih tinggi daripada pesaingnya pada pasar yang bersangkutan dalam kaitan pangsa pasarnya, kemampuan keuangan, akses pada pasokan atau penjualan serta

kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 5/1999 tersebut menetapkan syarat atau parameter posisi dominan. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat 4 syarat yang dimiliki oleh suatu pelaku usaha dengan posisi dominan, karena tidak mempunyai pesaing yang berarti atau memiliki posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pelaku usaha pesaingnya di pasar yang bersangkutan dalam kaitan: a) pangsa pasar, b) kemampuan keuangan, c) kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, dan d) kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Oleh karena itu, menurut hukum hanya satu pesaing dengan posisi dominan yang dapat menguasai posisi dominan di pasar bersangkutan.

Dalam penelitian ini pelaku usaha dominan yang dimiliki perusahaan PMA di pasar biji kakao domestik dianalisis perilakunya untuk melihat apakah pelaku usaha tersebut melakukan persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan secara individual tanpa memperhitungkan pesaing-pesaingnya. Dengan posisi dominannya, apakah pelaku usaha mempunyai kekuasaan untuk menentukan harga atau mengontrol produksi atau pemasaran terhadap bagian penting dari produk-produk yang diminta. Apakah pelaku usaha yang mempunyai pangsa pasar yang lebih tinggi daripada pesaingnya dan kemampuan keuangan yang lebih kuat dari pada pesaingnya lantas mampu menetapkan harga dan mengatur pasokan biji kakao di pasar yang bersangkutan. Apabila benar demikian, maka akibat tindakan pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan adalah pasar menjadi terdistorsi. Pelaku usaha tersebut secara independen tanpa mempertimbangkan keadaan pesaingnya

dapat mempengaruhi pasar akibat penyalahgunaan posisi dominannya.

Ketentuan mengenai penyalahgunaan posisi dominan ditetapkan di dalam Pasal 25 ayat 1 dan Pasal 19. Pasal 25 ayat 1 menetapkan bahwa pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk a) menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing dari segi harga maupun kualitas, atau b) membatasi pasar dan pengembangan teknologi, atau c) menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar yang bersangkutan.

Larangan Pasal 19 disebut dengan penguasaan pasar yakni usaha untuk menguasai pasar baik yang dilakukan secara sendirian maupun secara bersama dengan pelaku usaha yang lain. Akibat dari pencapaian terhadap penguasaan pasar karena posisi yang dominan maka pelaku usaha tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa a) menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan yang sama pada pasar yang bersangkutan, atau b) menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan dengan pelaku usaha pesaingnya itu, atau membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar yang bersangkutan, atau c) melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Kinerja industri pengolahan biji kakao nasional dilihat dari tingkat proteksi nominal yang digunakan untuk mengetahui seberapa jauh nilai tambah dapat diciptakan oleh industri pengolahan biji kakao nasional dengan adanya kebijakan liberalisasi perdagangan dan investasi melalui beberapa

Pangsa Pasar

Pangsa Pasar

Pangsa Pasar

instrumennya, seperti tarif impor, pajak pertambahan nilai, dan bea keluar. Perhitungan tingkat proteksi ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Marks *et al.* (2005).

Metode Analisis

Dampak perdagangan bebas domestik biji kakao dan peran FDI di Indonesia dilihat dari beberapa indikator sesuai kerangka SCP yang meliputi: (i) jumlah perusahaan pengeksport, (ii) konsentrasi pasar, (iii) peta pemasaran, (iv) strategi perusahaan pengeksport, (v) segmentasi pasar, (vi) jumlah ekspor dan domestik, (vii) harga, (viii) mutu, dan (x) nilai tambah.

Seperti disebutkan sebelumnya, analisis HPU terhadap posisi dominan dilihat dari pangsa pasar, kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, dan kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Pangsa Pasar

Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu. Pangsa pasar adalah salah satu elemen penting dalam menetapkan apakah suatu pelaku usaha mempunyai posisi dominan atau tidak. Persentase penguasaan pangsa pasar oleh pelaku usaha dinyatakan sebagai posisi dominan. Lubis *et al.* (2009) mencatat bahwa di dalam hukum persaingan usaha di Jerman, untuk satu pelaku usaha diduga dapat melakukan praktek monopoli atau mempunyai posisi dominan, jika satu pelaku usaha mempunyai pangsa pasar lebih dari 33,3%, dan untuk dua atau lebih dari tiga pelaku usaha diduga dapat

melakukan praktek monopoli atau mempunyai posisi dominan, apabila menguasai pangsa pasar lebih dari 66,6%. Menurut hukum persaingan di Cekoslovakia dan Spanyol, satu pelaku diduga memiliki posisi dominan jika menguasai pangsa pasar 40%.

Analisis pangsa pasar selanjutnya dilakukan dengan mengukur konsentrasi pasar dengan metoda *Four Firm Concentration Ratio 4* perusahaan terbesar (C-4) dan *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI).

a. Rasio konsentrasi C-4

Perhitungan C-4 dilakukan dengan menghitung total pangsa pasar 4 perusahaan terbesar dalam industri kakao nasional dengan rumus:

$$C4 = w_1 + w_2 + w_3 + w_4$$

$$\text{dimana } w_i = \frac{S_i}{S_2}$$

w_i = pangsa pasar pengeksport- i yang didapat dari volume Produksi i (S_i) dibagi total produksi biji kakao nasional (S_2).

b. Herfindahl-Hirschman Index (HHI)

Perhitungan HHI dilakukan berdasarkan data pangsa pasar kakao untuk semua pengeksport di atas dengan formula :

$$HHI = 10.000 \sum w_i^2$$

Standar Nilai C dan HHI yang biasanya diacu adalah C-4 = 60% dan HHI > 1800 merupakan batas struktur pasar oligopoli. Perusahaan sebagai pelaku pasar adalah perusahaan asing maupun nasional.

Pasal 25 ayat 2 UU No. 5/1999 menetapkan bahwa satu pelaku usaha dinyatakan mempunyai posisi dominan, apabila satu pelaku usaha atau satu

kelompok pelaku usaha menguasai 50% atau lebih pangsa pasar atas satu jenis barang atau jasa tertentu. Dua atau tiga pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha dinyatakan mempunyai posisi dominan, apabila menguasai 75% atau lebih pangsa pasar atas satu jenis barang atau jasa tertentu. Ketentuan posisi dominan mengenai penguasaan pangsa pasar yang ditetapkan oleh Pasal 25 ayat 2 tersebut mensyaratkan bahwa pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan tersebut dapat mendistorsi pasar baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam penelitian ini, ketentuan penetapan penguasaan pasar lebih dari 50% untuk satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha dan penguasaan pangsa pasar lebih dari 75% untuk dua atau tiga pelaku usaha tidak berlaku mutlak, karena penguasaan pangsa pasar di bawah 50% untuk pasar monopoli dan di bawah 75% untuk pasar oligopoli yang ditetapkan oleh Pasal 25 ayat 2 UU No. 5 dapat melakukan persaingan usaha tidak sehat, tergantung pada sisa pangsa pasar yang dimiliki oleh pesaing-pesaingnya.

Kemampuan keuangan

Lubis *et al.* (2009) menyatakan bahwa suatu pelaku usaha mempunyai posisi dominan apabila pelaku usaha mempunyai keuangan yang lebih besar dibandingkan dengan keuangan pelaku usaha pesaingnya. Hal ini menunjukkan kemampuan keuangan yang dimiliki sendiri untuk melakukan investasi dan mempunyai akses menjual ke pasar modal.

Secara sederhana, pelaku usaha yang mempunyai pangsa pasar yang lebih tinggi akan mempunyai keuangan yang lebih besar dibandingkan dengan pelaku usaha pesaingnya. Karena persentase nilai jual atau beli yang lebih tinggi atas suatu barang atau jasa tertentu dibandingkan dengan nilai jual atau beli pesaing-pesaingnya akan menunjukkan kemampuan keuangan yang lebih kuat.

Kemampuan pasokan, penjualan dan permintaan

Unsur kemampuan mengatur pasokan atau penjualan adalah salah satu ciri pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan. Kemampuan ini dapat dilakukan oleh suatu pelaku usaha, apabila pelaku usaha tersebut mempunyai pangsa pasar yang lebih tinggi dibandingkan dengan pangsa pasar pesaing-pesaingnya. Oleh karena itu penilaian atau penetapan pangsa pasar pelaku usaha pada pasar bersangkutan sangat penting. Untuk itu, pengertian pangsa pasar harus dimengerti terlebih dahulu, yaitu persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu.

Kemampuan pelaku usaha untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu pada pasar yang bersangkutan menjadi salah satu unsur dalam pengertian posisi dominan. Pada prinsipnya kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan atas suatu barang atau jasa tertentu pada pasar yang bersangkutan mempunyai kesamaan dengan kemampuan mengatur pasokan

dimana

Dimana :

dimana

Dimana :

dimana

Dimana :

atau penjualan barang atau jasa tertentu. Pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan pada pasar yang bersangkutan.

Analisis kemungkinan deregulasi

Perhitungan Tingkat Proteksi Nominal (*nominal protection rate/NPR*) dilakukan dengan cara menghitung nilai output dengan dan tanpa instrumen kebijakan tarif impor, PPN, dan BK. Formula perhitungan NPR adalah sebagai berikut:

$$\sum NPR = \frac{Rw - Rwo}{Rwo} * 100\%$$

dimana

- $Rw = Yiw - Xiw$
- $Rwo = Yiwo - Xiwo$
- $Yiw = \sum z_i Pd$ dimana $Pd = pi * Pb$
- $Yiwo = \sum z_i Pb$
- $Xiw = mi * Pb + li * PPb$
- $Xiwo = mi * Pb + (li * (tx - 1)) * Pb$

Dimana :

- Rw = Nilai output (berbagai produk-i) terhadap nilai input dengan pajak/pungutan
- Rwo = Nilai output (berbagai produk-i) terhadap nilai input tanpa pajak/pungutan
- Yiw = Nilai output (berbagai produk-i) dengan pajak/pungutan
- $Yiwo$ = Nilai output (berbagai produk-i) dengan tanpa pajak/pungutan
- Xiw = Nilai input dengan pajak/pungutan
- $Xiwo$ = Nilai output (berbagai produk-i) tanpa pajak/pungutan
- z_i = Komposisi output (berbagai produk-i) yang diekspor
- Pb = Harga batas ekspor/impor output (berbagai produk-i)

- pi = Tarif pajak menurut jenis pajak (ekspor/impor/PPN) terhadap output (berbagai produk-i)
- Pd = Harga domestik output (berbagai produk-i)
- mi = Komposisi input yang diimpor
- li = Komposisi input lokal

NPR diperbandingkan pada 7 skenario kebijakan yang mengkombinasikan antara instrumen kebijakan di atas pada berbagai komposisi input, output, konsumsi, ekspor dan impor (Lampiran 1).

Data dan Rancangan Riset

Data yang diperlukan meliputi data primer dan sekunder. Data primer seperti kemampuan keuangan, kemampuan pasokan dan penjualan, dan kemampuan menyesuaikan pasokan dan permintaan, diperoleh dari wawancara dengan beberapa pengeksportor biji kakao dalam kunjungan ke lapangan, sedangkan data sekunder, seperti ekspor biji kakao Indonesia, pangsa pasar pengeksportor biji kakao, profil industri pengolahan, harga batas (ekspor/impor) kakao, berbagai jenis dan tarif pajak, dan berbagai komposisi biji kakao impor dan lokal, serta berbagai komposisi produksi dan ekspor berbagai produk olahan kakao diperoleh dari Badan Pusat Statistik, Direktorat Jenderal Perkebunan, dan sumber relevan lainnya.

Proses pelaksanaan kajian meliputi beberapa kegiatan sebagai berikut (i) *desk study* atau riset literatur pada beberapa sumber data dan informasi, (ii) kunjungan lapangan ke petani, pedagang dan pengeksportor biji kakao, dan pelaku usaha kakao lainnya, (iii) wawancara khusus untuk menggali berbagai informasi dari berbagai nara sumber baik dari instansi

pemerintah dan stakeholders lainnya terkait dengan regulasi perdagangan biji kakao domestik dan nilai tambah industri hilir kakao, (iv) *focus group discussion* (FGD) dengan peserta para stakeholders yang kompeten, dan (v) pengolahan dan analisis data dan informasi yang telah dihimpun.

Survei dilaksanakan pada bulan Oktober 2010 di daerah penghasil utama biji kakao tempat perusahaan asing beroperasi, yaitu di Sulawesi Selatan. Wawancara dilakukan dengan Ketua dan Sekretaris Asosiasi Kakao Indonesia (Askindo), Sekretaris Asosiasi Industri Kakao Indonesia (Askindo), empat pengekspor biji kakao di Makassar, Ketua Asosiasi Petani Kakao Daerah Sulawesi Selatan, beberapa pedagang dan staf Dinas Perdagangan dan Perindustrian, serta Dinas Perkebunan. Materi hasil wawancara kemudian didiskusikan dalam FGD yang dipimpin oleh Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Sulawesi Selatan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ekspor

Berdasarkan data ekspor biji kakao seperti yang diperlihatkan pada Tabel 1, ekspor biji kakao Indonesia bersifat fluktuatif. Sebelumnya, ekspor kakao Indonesia meningkat secara tajam di tahun 2002 walaupun kemudian menurun di tahun 2003 dan pada tahun 2004–2006 meningkat kembali dan menurun lagi pada tahun 2007. Nilai ekspor biji kakao tertinggi Indonesia dicapai pada tahun 2008 dengan nilai sekitar USD1269 juta. Di lain pihak, impor hasil olahan kakao meningkat (Tabel 1).

Pasar biji kakao utama Indonesia khususnya yang berasal dari Sulawesi adalah Amerika Serikat yang merupakan pembeli biji kakao ke dua terbesar dunia.

Pembeli biji kakao utama Indonesia lainnya adalah Malaysia, Eropa, Brazil, China dan Filipina. Pasar di Asia (khususnya Malaysia dan Singapura) juga merupakan peluang ekspor bagi biji kakao Indonesia. Industri coklat Amerika Serikat merupakan pembeli terbesar produk kakao olahan dari Sulawesi dengan pembelian sekitar 40% dari total ekspor lemak kakao. Kakao Sulawesi diperdagangkan di pasar global sebagai biji non fermentasi. Industri kakao olahan menggunakan biji kakao Sulawesi sebagai bahan pengisi, berdasarkan kandungan lemak yang sesuai dan biaya yang rendah untuk campuran biji kakao fermentasi lain yang berfungsi menambah flavor. Kebutuhan global untuk biji kakao non fermentasi bersifat relatif inelastik dan tidak dipengaruhi oleh perubahan harga.

Industri Pengolahan Kakao

Pengembangan industri olahan kakao di Indonesia terhambat oleh rendahnya pasokan bahan baku biji kakao terfermentasi dari dalam negeri. Di Sulawesi sebagai sentra produksi biji kakao, jumlah biji kakao yang dipasok pada pengolah lokal hanya sekitar 10%. Untuk memenuhi kebutuhan produksi kakao olahan, dilakukan impor biji kakao terfermentasi dari Ghana. Pada waktu yang lalu, kesulitan memperoleh biji kakao oleh industri salah satu penyebabnya adalah adanya penetapan pajak pertambahan nilai (PPN) 10% bagi kakao yang dijual untuk industri olahan dan 0% untuk ekspor. Secara umum terdapat penambahan jumlah industri kakao Indonesia setiap tahunnya, namun tingkat penggunaan atau kapasitas industrinya baru setengah dari kapasitas produksinya (Tabel 2).

Salah satu industri pengolahan besar kakao di Sulawesi adalah PT Effem (suatu anak perusahaan Mars/Masterfoods).

Tabel 1. Volume dan nilai ekspor- impor kakao di Indonesia, 2000–2008

Table 1. Volume and value of cocoa export and import in Indonesia, 2000–2008

Tahun Year	Ekspor Export		Impor Import	
	Volume, ton Volume, tonnes	Nilai, 000 US\$ Value, 000 US\$	Volume, ton Volume, tonnes	Nilai, 000 US\$ Value, 000 US\$
2000	424,088	341,860	18,252	18,953
2001	392,072	389,262	11,841	15,699
2002	465,622	701,034	36,603	64,001
2003	355,726	621,022	39,226	76,205
2004	366,855	546,560	46,974	77,023
2005	463,632	664,338	52,353	82,326
2006	609,035	852,778	47,939	74,185
2007	503,522	924,157	43,528	82,786
2008	515,523	1,268,914	53,331	113,381
2009	535,236	1,413,535	46,356	119,321

Sumber (Source) : Ditjenbun, 2011.

Produk kakao olahan yang dihasilkan PT Effem dipasarkan pada industri Mars lainnya di Amerika Serikat, Brazil dan di negara Asia Tenggara lainnya misalnya pada Ceres Group. Ceres Group merupakan industri kakao terintegrasi dan pengekspor produk olahan kakao di Indonesia (Panlibutton & Lusby, 2006).

Pengembangan industri hilir kakao di dalam negeri sangat penting mengingat tingginya nilai tambah dan prospek peningkatan pendapatan negara. Dalam revitalisasi pertanian khususnya untuk

komoditas kakao, industri hilir yang dikembangkan dalam jangka pendek adalah tepung kakao, kakao cair, kakao pasta dan coklat makanan. Dalam jangka menengah dan jangka panjang, pengembangan industri hilir kakao diarahkan pada pengembangan industri makanan, produk-produk farmasi, kosmetika, dan kembang gula.

Kapasitas terpasang industri pada tahun 2010 sebesar 345.000 ton, sedangkan realisasi produksi menurut Kementerian Perindustrian adalah sebesar 180.000 ton atau 52,17% (Tabel 3). Tingkat kapasitas

Tabel 2. Profil industri kakao di Indonesia, 2009

Table 2. Profile of cocoa grinding industry in Indonesia, 2009

Uraian Description	Satuan Unit	Produk antara Intermediate products	Produk akhir Final products
Jumlah Perusahaan (<i>number of company</i>)	-	15	5
Kapasitas (<i>capacity</i>)	Ton, tonnes	345.000	248.507
Produksi (<i>production</i>)	Ton, tonnes	180.000	87.000
Utilisasi (<i>utilization</i>)	%	52,17	35,33
Konsumsi (<i>consumption</i>)	Ton, tonnes	98.100	17.768
Ekspor : Volume (<i>export : volume</i>)	Ton, tonnes	81.990	69.232
Impor : Volume (<i>import : volume</i>)	Ton, tonnes	18.290	9.175

Sumber (Source) : Kemenperin, 2010a.

terpakai ini relatif rendah karena dari 15 perusahaan hanya 7 perusahaan beroperasi normal, selebihnya tidak beroperasi karena kesulitan modal kerja sehingga sulit memperoleh bahan baku dengan harga yang terjangkau.

Pangsa pasar ekspor 50%

Jumlah perusahaan pengeksport kakao nasional, setelah beroperasinya perusahaan multinasional, cenderung turun. Beberapa perusahaan multinasional yang beroperasi: Archer Daniel Mainland (ADM), Cargill, Olam, Mars, Armajaro, Continaf, Ecom, Cotton, Coklat Murni (Touton), Extra Majora, Tanah Mas Celebes, Ned Commodities, General Food/Petra Foods, dan Nobel. Dari jumlah lebih dari 100

perusahaan pengeksport, perusahaan pengeksport yang menguasai pangsa pasar ekspor sekitar 50% tahun 2007 berjumlah 31 perusahaan pengeksport kemudian turun menjadi masing-masing 21 perusahaan pada tahun 2008 dan 14 perusahaan pada tahun 2009 (Tabel 4). Dari 14 perusahaan tersebut kini tinggal 4 perusahaan yang merupakan pengeksport nasional. Nilai pangsa 50% dikuasai oleh 14 perusahaan. Nilai konsentrasi pasar 4 perusahaan terbesar (3 perusahaan PMA dan 1 perusahaan nasional) adalah 22,39% dan Index HHI adalah 24344. Nilai-nilai ini menunjukkan bahwa struktur pasar mengarah ke oligopoli dengan persaingan ketat.

Hasil wawancara dengan Ketua Askindo dan FGD menunjukkan bahwa

Tabel 3. Profil perusahaan pengolah kakao di Indonesia pada 2010

Table 3. Profile of cocoa companies in Indonesia in 2010

Perusahaan Company	Provinsi Province	Kapasitas terpasang, ton/th Installed capacity, tonnes/year	Realisasi produksi, ton/th Realized production, tonnes/year
General Food Industry	Jawa Barat	80,000	80,000
Davomas Abadi	Banten	40,000	10,000
Bumitangerang Mesindotama	Banten	48,000	37,000
Masganda	Banten	5,000	4,000
Cacao Wangi Murni	Banten	15,000	4,000
Kakao Mas Gemilang	Banten	6,000	6,000
Budidaya Kakao Lestari	Jawa Timur	15,000	2,000
Teja Sekawan	Jawa Timur	15,000	8,000
Cocoa Ventures Indonesia	Sumatera Utara	7,000	6,000
Maju Bersama Cocoa Industries	Sulawesi Selatan	24,000	5,000
Kopi Jaya Cocoa	Sulawesi Selatan	24,000	1,000
Unicom Kakao Makmur	Sulawesi Selatan	10,000	4,000
Poleko Cocoa Industry/Hope	Sulawesi Selatan	4,000	4,000
Effem Indonesia	Sulawesi Selatan	17,000	10,000
Industri Kakao Utama	Sulawesi Tengah	35,000	
Total (Total)		345,000	180,000

Sumber (Source): Kemenperin, 2010b.

penguasaan pangsa pasar tersebut diikuti dengan perilaku mendominasi pasar melalui kemampuannya dalam (i) kemampuan keuangan (modal kerja) dari induk perusahaan di luar negeri tempat bunga pinjaman bank dari negara asal yang murah (6% per tahun) untuk pembayaran secara prabayar dan/atau tunai, (ii) mengatur pasokan ekspor dengan cara memanfaatkan integrasi/aliansi vertikal dengan perusahaan pembeli di luar negeri, baik perusahaan multinasional pengolah maupun pedagang, (iii) mengatur pengapalan dengan cara mengapalkan pada saat menguntungkan tanpa mengganggu likuiditas perusahaan. Untuk ini perusahaan multinasional menggunakan stok sebagai instrumen pengendalian (iv) menguasai jalur distribusi pasokan dengan menggunakan pengeksport nasional atau pedagang besar tertentu sebagai brokernya. Broker ini mendapatkan komisi atas aktivitasnya, dan (v), menguasai informasi pasar dengan cara langsung terjun di bursa Singapura dan/atau London serta memanfaatkan jaringan teknologi informasi yang disediakan oleh perusahaan jasa, seperti Bloomberg.

Perusahaan pengeksport nasional yang tidak mampu menguasai faktor-faktor yang menentukan perilaku pasar di atas menjadi kalah bersaing dengan perusahaan multinasional. Perusahaan pengeksport nasional yang masih bertahan lebih karena kemampuannya dalam menerapkan beberapa strategi bersaing mulai dari bersaing bebas, menjadi pemasok bagi perusahaan multinasional, pengikut, menjalin aliansi, bahkan hanya mendapatkan komisi.

Persaingan di antara perusahaan multinasional dan beberapa pengeksport nasional masih terjadi. Walaupun pengeksport nasional kalah bersaing dengan perusahaan multinasional bukan berarti

perusahaan multinasional melanggar hukum persaingan usaha. Perusahaan multinasional secara sendiri-sendiri memang mempunyai posisi yang lebih tinggi daripada perusahaan nasional dalam hal pangsa pasar, kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan dan penjualan biji kakao, dan kemampuan menyesuaikan pasokan. Merujuk pada UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, posisi dominan perusahaan multinasional belum dapat dikatakan melanggar UU. Posisi dominan masing-masing perusahaan multinasional dicapai dengan kemampuannya sendiri dan dilakukan dengan cara yang adil.

Namun demikian perlu diwaspadai bahwa perusahaan multinasional mempunyai potensi untuk menentukan harga dan mengontrol rantai pasok. Saat ini, penentuan harga masih mengikuti mekanisme pasar internasional dengan menerapkan keuntungan tetap (*constant margin*) dalam nilai absolut ke pemasoknya. Mekanisme ini diikuti oleh perusahaan pengeksport nasional bahkan seakan menjadi konsensus bersama di antara para pengeksport. Perbedaan perlakuan satu perusahaan pengeksport dengan perusahaan pengeksport lainnya lebih diarahkan pada aspek selain harga, seperti penentuan mutu, hubungan pemasok dengan pengeksport, strategi pengeksport dalam rantai pasok di wilayahnya, dan strategi penjualan ke usaha dagang internasional dan industri manufaktur di dalam dan luar negeri.

Walaupun liberalisasi perdagangan tidak melanggar hukum persaingan usaha bukan berarti liberalisasi perdagangan sudah seperti yang diharapkan. Hasil wawancara dan FGD menunjukkan bahwa liberalisasi perdagangan memang dirasakan menimbulkan transparansi dan kenaikan

harga. Namun, hingga saat ini juga diakui bahwa kenaikan harga biji kakao ternyata tidak diikuti dengan peningkatan mutunya. Insentif harga belum mampu meningkatkan mutu kebun petani sehingga mutu biji kakao yang dihasilkan tidak meningkat. Beberapa indikator mutu menunjukkan (i) kadar air naik antara 4-5%, (ii) jumlah biji per 100 gram cenderung di atas 110, (iii) kadar kotoran cenderung di atas 3%, dan (iv) terdapat biji berjamur, terutama pada musim hujan.

Khusus tentang penggunaan keuntungan tetap dalam mekanisme penetapan harga, pengeksport multinasional diikuti oleh pengeksport nasional memiliki kekuatan pasar yang dominan dibandingkan pemasok termasuk di dalamnya petani. Hal ini terjadi karena posisi tawar petani masih lemah dan pada umumnya pedagang secara berantai merupakan “mata rantai” perusahaan pengeksport tertentu. Dalam mekanisme penetapan harga, perusahaan pengeksport pada umumnya tergantung harga (*price taker*) untuk harga penjualan ekspor dan kemudian sebagai penentu harga (*price maker*) untuk harga pembelian biji kakao domestik, walaupun di antara perusahaan pengeksport terjadi persaingan dalam pembelian.

Catatan khusus tentang pedagang adalah bahwa pedagang merupakan salah satu mata rantai yang bebas dari kewajiban formal/legal. Pada umumnya pedagang kakao adalah individu yang melakukan usaha dagang yang memiliki nilai penjualan besar (diperkirakan beromset di atas Rp600 juta/tahun), tetapi bukan sebagai badan usaha ataupun UKM yang terkena pajak. Dengan status ini, pedagang lebih untung jika mengambil posisi sebagai *rent seeker* (pemburu keuntungan), berada di bawah pengaruh pengeksport, tanpa terkena kewajiban legal.

Alternatif Deregulasi Kebijakan Perdagangan

Kebijakan pemerintah dalam perdagangan biji kakao dimulai dengan kebijakan liberalisasi investasi dan perdagangan. Salah satu tindak lanjut dari kebijakan ini adalah munculnya SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 11/MPP/SK/I/1996 yang di dalamnya berisi kebebasan perusahaan multinasional untuk membeli biji kakao langsung dari petani. Kebijakan lain yang terkait adalah kebijakan pengendalian ekspor biji kakao melalui instrumen bea keluar (BK) dan kebijakan impor biji kakao dengan instrumen pajak impor.

Dengan kebijakan di atas, maka alternatif deregulasi yang dapat diajukan adalah deregulasi beroperasinya perusahaan multinasional dalam perdagangan biji kakao. Perusahaan multinasional yang sudah beroperasi diarahkan untuk mengembangkan industri pengolahan kakao di Indonesia, seperti yang dilakukan oleh Mars dengan Effem-nya dan Petra Foods dengan Ceres dan Delfi-nya. Selain itu, kebijakan peningkatan mutu dan program fermentasi biji kakao perlu diterapkan. Dengan perubahan ini maka biji kakao yang dieksport berkurang, impor biji kakao fermentasi berkurang dan nilai tambah domestik meningkat. Dengan regulasi baru ini, komposisi impor biji kakao dan biji kakao dalam negeri yang diserap untuk industri pengolahan diasumsikan berubah dari 30%:70% menjadi rasio tertentu dengan kriteria impor mengecil. Produk yang dihasilkan diutamakan dalam bentuk bubuk, sehingga proporsi ekspor lemak, pasta, dan produk lainnya meningkat.

Alternatif regulasi baru di atas menggunakan asumsi bahwa tarif pajak impor biji dan produk olahan kakao tetap,

Tabel 4. Perusahaan pengekspor kakao pada pangsa pasar 50%

Table 4. Cocoa exporting companies at market share 50%

Perusahaan pengekspor (<i>Exporting company</i>)	Pangsa pasar (<i>Market share</i>), %		
	2007	2008	2009
Olam Indonesia PT (Makassar)	6.71	6.48	9.78
Cargill Indonesia PT	2.73	2.87	4.57
Comextra Majora PT*	6.11	6.13	4.37
Cocoa Perkasa Sulwaesi PT	5.13	2.74	3.67
Rimba Jaya Utama PT*	2.02	2.93	3.45
Nedcommodities Makmur Jaya PT	3.88	2.96	3.36
Sari Makmur Tunggal Mandiri PT	2.13	2.00	3.36
Wahana Bumi Kencana PT	2.36	3.28	3.10
Multi Jasa Sarana PT	1.28	2.45	2.60
Hasil Bumi Raya CV*	0.27	1.59	2.60
Agro Usaha Tama PT*	0.56	2.87	2.29
Jaya Bumi Perkasa PT	1.79	1.54	2.21
General Food Industries PT	2.11	1.73	2.18
Tanah Mas Celebes Indah PT	3.56	2.81	1.98
Olam Indonesia PT (Lampung)	0.00	1.32	-
Usaha Perdana Galesong CV*	0.75	1.45	-
Karunia Alam Prima Sejati PT*	0.40	1.77	-
Indo Cafco PT*	0.58	-	-
Asal Jaya PT*	0.68	-	-
Sinar Surya UD*	0.00	-	-
Wintranaco Indotama PT*	1.22	1.03	-
Citra Mandiri CV*	1.26	0.91	-
Alam Jaya CV*	0.22	-	-
Mekar Jaya CV*	0.17	-	-
Coklat Murni PT*	0.96	0.91	-
Bumi Niaga Pratama CV*	0.72	-	-
Fauzan Perdana CV*	0.34	-	-
Sidikalang CV*	0.70	-	-
Gemilang Jaya Makmur Abadi PT*	0.00	-	-
Sinar Bersatu PT*	0.45	-	-
Perkebunan Nusantara XII (Persero) PT*	1.06	0.92	-
Total (<i>Total</i>)	50.16	50.70	49.52

Sumber (*Source*): BPS (*diolah/analyzed*).

* pengekspor nasional (*national exporter*).

yaitu masing-masing 5% dan 15%, BK 10% dan pajak pertambahan nilai (PPN) biji kakao tetap 0%, sedangkan PPN produk kakao juga tetap 10%. Asumsi lain adalah pelaku usaha bidang produksi terutama petani akan mendapatkan kompensasi atas beban yang ditanggung sebagai konsekuensi peningkatan tarif BK biji kakao dan meningkatnya nilai tambah yang dinikmati industri hilir kakao. Artinya, nilai penerimaan BK sebagian besar digunakan untuk pemberdayaan dan penguatan kelembagaan petani, peningkatan produktivitas dan mutu biji kakao melalui program nasional, seperti Gernas Kakao (Dradjat, 2009).

Potensi Peningkatan Nilai Tambah

Mulai bulan April 2010, ekspor biji kakao dikenakan BK. Untuk keperluan analisis, dampak penerapan BK dilihat pada situasi bulan Agustus saat tarif BK sebesar 10%. Perhitungan potensi nilai tambah kakao pada situasi sebelum BK diterapkan (tahun 2007) diperoleh dari nilai tingkat proteksi terhadap industri pengolahan kakao dalam negeri. Potensi nilai tambah tahun 2007 adalah 14,66% yang berarti bahwa dampak dari berbagai pajak terhadap selisih nilai produksi (lemak bubuk, pasta dan lainnya) dan input (biji kakao) sebesar 14,66% (Tabel 5).

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa penerapan BK pada bulan Agustus tahun 2009 menghasilkan nilai proteksi menjadi 17,08% (Tabel 6), naik 2,42% dibandingkan nilai proteksi pada tahun 2007 (Tabel 5). Kenaikan nilai tambah ini terjadi karena penerapan BK yang menjadikan harga biji kakao domestik tertekan 10% sehingga industri pengolahan dapat meningkatkan daya serapnya.

Selanjutnya berdasarkan situasi adanya penerapan BK, beberapa kemungkinan

kenaikan nilai tambah akan terjadi sebagai hasil dari deregulasi kebijakan, yaitu pengembangan industri pengolahan yang berasal dari perubahan perusahaan multinasional menjadi industri pengolahan domestik, didukung kebijakan peningkatan mutu biji kakao melalui fermentasi. Perubahan yang mungkin terjadi pada nilai tambah karena perubahan komposisi penggunaan masukan dan komposisi keluaran serta komposisi ekspor keluaran disajikan pada Tabel 7.

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa perubahan komposisi masukan (impor dan lokal) sangat menentukan kenaikan nilai tambah, diikuti dengan perubahan komposisi ekspor-keluaran. Kenaikan nilai tambah tertinggi pada Skenario 7, sedangkan kenaikan nilai tambah terendah pada Skenario 1 (sebesar 17,08%). Skenario 7 (sebesar 27,79%) menunjukkan situasi perubahan di semua komposisi masukan, produksi dan ekspor, sedangkan pada Skenario 2 perubahan terjadi pada komposisi keluaran dan produksi.

Hasil FGD terhadap deregulasi kebijakan perdagangan dan pengembangan industri pengolahan kakao di atas adalah:

1. Arahan perusahaan multinasional pengeksport biji kakao untuk mengembangkan industri hilir harus dilandasi pengertian bahwa perusahaan tersebut memanfaatkan *idle capacity* dari industri pengolahan yang ada. Pada tahun 2009, dari kapasitas terpasang 345.000 ton/tahun hanya terpakai 130.000 ton/tahun. Perusahaan multinasional yang ada diarahkan untuk tidak melakukan investasi baru pada industri pengolahan, melainkan bekerjasama dengan perusahaan pengolahan nasional yang mengalami kesulitan operasional. Jika dibebaskan untuk investasi baru atau relokasi, maka kapasitas terpasang akan

Tabel 5. Potensi kenaikan nilai tambah industri pengolahan kakao, 2007
 Table 5. Potential increase of added value of cocoa processing industry, 2007

Uraian <i>Description</i>	Masukan (<i>Input</i>):		Keluaran (<i>Output</i>):			
	Impor <i>Import</i>	Lokal <i>Domestic</i>	Lemak <i>Butter</i>	Bubuk <i>Powder</i>	Pasta <i>Paste</i>	Lainnya <i>Others</i>
Masukan atau keluaran, %						
<i>Input or output, %</i>	30 %	70 %	35 %	45 %	15 %	5 %
Ekspor keluaran (<i>output export</i>), %		54 %	5 %	24 %	17 %	
Konsumsi (<i>consumption</i>), %			45 %	43 %	75 %	38 %
Impor keluaran (<i>output import</i>), %			1 %	52 %	1 %	45 %
Pajak impor (<i>import tax</i>), %	5 %	0 %	5 %	5 %	5 %	5 %
Bea keluar (<i>export tax</i>), %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
PPN (<i>added value tax</i>), %	0 %	0 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Harga batas (<i>limit price</i>), US\$/ton	1,808	1,658	3,707	1,101	848	2,316
Harga domestik (<i>domestic price</i>), US\$/ton	1,899	1,658	4,263	1,266	975	2,664
Nilai tanpa pajak/pungutan (<i>non taxed value/free</i>)						
- Nilai biji kakao (<i>cocoa bean value</i>), US\$/ton	1,703.11					
- Nilai keluaran (<i>output value</i>), US\$/ton	7,987.68					
- Beda nilai keluaran dan biji kakao	6,284.57					
<i>Different value output and cocoa bean</i> , US\$/ton						
Nilai dengan pajak/pungutan (<i>taxed value/fee</i>)						
- Nilai biji kakao (<i>cocoa bean value</i>), US\$/ton	1,730.23					
- Nilai keluaran (<i>output value</i>), US\$/ton	9,185.83					
- Beda nilai keluaran dan biji kakao	7,455.60					
<i>Different value output and cocoa bean</i> , US\$/ton						
<i>Nominal Protection Rate INPR</i> , US\$/ton	1,171.03					
<i>Nominal Protection Rate</i> , %	14.66					
Tukar (<i>exchange rate</i>), Rp/US\$ = 9,000.00						
Catatan (<i>notes</i>): Harga "benchmark" biji kakao di New York (US\$/ton) = 1.958,11						
Premium harga impor biji kakao dari Ghana (US\$/ton) = 150,00						
Harga diferensial biji kakao Indonesia (US\$/ton) = 300,00						
Premium (US\$/ton) = 0 Nilai						
<i>Cocoa bean "benchmark" price in New York (US\$/ton) = 1.958,11</i>						
<i>Premium price for Ghana cocoa bean import (US\$/ton) = 150,00</i>						
<i>Differential price for Indonesia cocoa bean (US\$/ton) = 300,00</i>						
<i>Premium (US\$/ton) = 0 value</i>						
<i>Exchange rate Rp/US\$ = 9.000,00</i>						

Tabel 6. Potensi dampak penerapan BK terhadap kenaikan nilai tambah industri pengolahan kakao, 2009

Table 6. The potential impact of export tax implementation to added value of cocoa processing industry, 2009

Uraian <i>Description</i>	Masukan (<i>Input</i>):		Keluaran (<i>Output</i>):			
	Impor <i>Import</i>	Lokal <i>Domestic</i>	Lemak <i>Butter</i>	Bubuk <i>Powder</i>	Pasta <i>Paste</i>	Lainnya <i>Others</i>
Masukan atau keluaran, %						
<i>Input or output, %</i>	30%	70%	35%	45%	15%	5%
Ekspor keluaran (<i>output eksport</i>), %			54%	5%	24%	17%
Konsumsi (<i>consumption</i>), %			45%	43%	75%	38%
Impor keluaran (<i>output import</i>), %			1%	52%	1%	45%
Pajak impor (<i>import tax</i>), %	5%	0	5%	5%	5%	5%
Bea keluar (<i>export tax</i>), %	0%	10%	0%	0%	0%	0%
PPN (<i>added value tax</i>), %	0%	0%	10%	10%	10%	10%
Harga batas (<i>limit price</i>), US\$/ton	2,889	2,739	6,124	1,818	1,401	3,827
Harga domestik (<i>domestic price</i>), US\$/ton	3,033	2,465	7,043	2,091	1,611	4,401
Nilai tanpa pajak/pungutan (<i>non taxed value/free</i>)						
- Nilai biji kakao (<i>cocoa bean value</i>), US\$/ton	2,784.00					
- Nilai keluaran (<i>output value</i>), US\$/ton	7,137.21					
- Beda nilai keluaran dan biji kakao	4,353.21					
<i>Different value output and cocoa bean</i> , US\$/ton						
Nilai dengan pajak/pungutan (<i>taxed value/fee</i>)						
- Nilai biji kakao (<i>cocoa bean value</i>), US\$/ton	2,635.61					
- Nilai keluaran (<i>output value</i>), US\$/ton	8,207.80					
- Beda nilai keluaran dan biji kakao	5,572.19					
<i>Different value output and cocoa bean</i> , US\$/ton						
<i>Nominal Protection Rate INPR</i> , US\$/ton	1,218.98					
<i>Nominal Protection Rate</i> , %	17.08					

Catatan (*notes*): Harga "benchmark" biji kakao di New York (US\$/ton) = 1.958,11

Premium harga impor biji kakao dari Ghana (US\$/ton) = 150,00

Harga diferensial biji kakao Indonesia (US\$/ton) = 300,00

Premium (US\$/ton) = 0 Nilai

Cocoa bean "benchmark" price in New York (US\$/ton) = 1,958.11

Premium price for Ghana cocoa bean import (US\$/ton) = 150.00

Differential price for Indonesia cocoa bean (US\$/ton) = 300.00

Premium (US\$/ton) = 0 value

Exchange rate Rp/US\$ = 9.000.00

Tabel 7. Dampak deregulasi kebijakan terhadap perubahan nilai tambah

Table 7. Impact of policy deregulation on value-added change

Skenario <i>Scenario</i>	NPR (%)	Kenaikan NPR (%) terhadap:	
		Skenario Dasar <i>Initial scenario</i>	Skenario 1
Dasar (<i>initial</i>)	14.66	0	0
1	17.08	2.42	0
2	27.16	12.50	10.08
3	27.11	12.45	10.03
4	27.19	12.53	10.11
5	27.75	13.09	10.67
6	27.69	13.03	10.61
7	27.79	13.13	10.71

bertambah. Apabila semua industri beroperasi pada kapasitas penuh dan kebutuhan bahan baku (biji kakao) melebihi produksi biji kakao, maka akan terjadi impor biji kakao, suatu hal yang perlu dihindarkan.

2. Masuknya perusahaan multinasional ini diharapkan dapat mengatasi masalah keuangan dan pemasaran industri pengolahan nasional yang *idle*. Industri pengolahan yang dikembangkan harus melindungi industri produk jadi makanan cokelat, tidak semuanya untuk kepentingan ekspor, walaupun, industri produk jadi makanan cokelat juga dilindungi dengan kenaikan pajak impor sebesar 15%. Kalau tanpa arahan untuk memenuhi kebutuhan industri makanan cokelat domestik, maka industri makanan cokelat dapat terancam keberlanjutannya.
3. Perusahaan multinasional lain atau baru yang mau berinvestasi diarahkan masuk pada industri yang menyerap pasokan produk antara yang dihasilkan industri (*grinders*) domestik. Sebagai contoh, masuknya industri baru Nestle (minuman) di Indonesia perlu disambut karena sudah memberikan komitmennya untuk menerima pasokan powder 10.000 ton/tahun dari industri nasional
4. Dalam kaitan dengan peningkatan mutu biji kakao, kebijakan peningkatan mutu biji kakao harus didasarkan pada pengertian bahwa peningkatan mutu tersebut untuk substitusi impor biji kakao (sisi perdagangan) dan untuk memenuhi kebutuhan teknis (mutu) masukan yang dapat diolah oleh industri pengolahan kakao. Pada tingkatan tertentu, kebijakan peningkatan mutu perlu disertai penerapan regulasi wajib memperbaiki mutu biji dan citra kakao dalam rangka pemenuhan bahan baku berkualitas untuk industri olahan kakao

domestik (bubuk yang berkualitas hanya bisa didapat dari bahan baku/biji kakao fermentasi), di samping sebagai substitusi impor biji kakao. Khusus tentang biji kakao fermentasi ini, mekanisme penentuan harga yang diterapkan oleh perusahaan pengolahan kakao perlu memperhitungkan insentif yang merangsang petani untuk menghasilkan biji kakao fermentasi. Insentif ini diperlukan untuk melengkapi program fermentasi pemerintah yang belum berhasil.

5. Namun demikian, terdapat keterbatasan dari argumen ini yaitu (i) selera dan preferensi konsumen biji kakao Indonesia tidak selalu menuntut peningkatan mutu biji kakao Indonesia dan (ii) biji kakao yang dihasilkan petani tidak semuanya dapat ditingkatkan mutunya sebagai akibat dari adanya gangguan hama dan penyakit. Oleh karena itu, peningkatan mutu biji kakao dalam rangka substitusi impor sifatnya terbatas (tidak mungkin tanpa impor biji kakao dari Ghana misalnya) dan dalam rangka menghasilkan kakao olahan (misalnya bubuk, lemak dan makanan jadi) juga akan dibatasi oleh selera dan preferensi konsumen dan kondisi biji kakao.
6. Asumsi-asumsi yang digunakan cenderung memberikan insentif kepada industri pengolahan kakao. Perlu dilakukan juga pemberian disinsentif jika industri pengolahan tidak maju, misalnya masih mengutamakan hasil berupa pasta. Skenario komposisi produk harus menjadi komitmen industri pengolahan, termasuk dalam pencapaian standar mutu kakao olahan, seperti SNI bubuk kakao dan standar internasional yang berlaku. Dengan kata lain, industri pengolahan harus menanggung konsekuensi jika tidak menghasilkan produk bernilai tambah tinggi. Selain

itu, pemberian insentif kepada industri pengolahan bersifat sementara dan pemerintah tetap harus mengembangkan agribisnis kakao secara keseluruhan, khususnya kepada perkebunan rakyat dengan dana yang bersumber dari pajak impor dan BK. Hal ini sebagai kompensasi atas pemberian beban BK di sektor hulu. Akhirnya, pada tingkat kemajuan tertentu, insentif yang diberikan seperti pajak impor 15% dan BK biji kakao 10%, dapat dikurangi atau dihapuskan.

7. Arahan kepada perusahaan pengeksport multinasional di Indonesia untuk mengembangkan industri hilir kakao di Indonesia dimungkinkan karena beberapa alasan, yakni (i) perusahaan pengeksport multinasional telah berinvestasi dalam perdagangan biji kakao di Indonesia sehingga pasokan bahan baku dapat terjamin, (ii) perusahaan pengeksport multinasional tinggal menjalin kerjasama dengan perusahaan pengolahan yang mengalami masalah operasional tetapi perusahaan tersebut memiliki sumber daya modal dan pasar dengan perusahaan pengolahan yang memiliki modal SDM dan mesin/peralatan, dan (iii) pemerintah menyediakan insentif untuk pengembangan industri pengolahan kakao.
8. Dalam kaitan dengan peningkatan mutu, penerapannya harus bertahap dan dimulai dengan membangun proyek percontohan yang mencerminkan sinerginya pemangku kepentingan dan hasilnya dipasarkan secara terbuka (bukan pasar tertutup). Hal ini dilakukan dengan memperhitungkan keberlanjutan peningkatan mutu biji kakao.
9. Dalam kaitan dengan peningkatan pajak impor kakao olahan menjadi 15%, penerapannya juga dimungkinkan

karena hal ini dapat merangsang substitusi impor kakao olahan selain melindungi industri pengolahan kakao domestik. Kebijakan ini sangat cocok, mengingat besarnya bea masuk produk kakao olahan di negara tujuan ekspor.

10. Dalam kaitan dengan komposisi produk, pertimbangan pertama adalah jenis produk yang dihasilkan. Dengan ketersediaan mesin dan peralatan yang ada maka jenis produk yang dikembangkan adalah kakao bubuk dan lemak serta makanan cokelat bukan pasta karena nilai tambahnya rendah. Pertimbangan ekonomi akan menentukan bagaimana komposisi produk kakao olahan yang dihasilkan. Pertimbangan teknis dan ekonomi ini sangat mungkin terpenuhi dengan adanya kerjasama antara perusahaan multinasional dengan perusahaan pengolahan kakao nasional. Perusahaan multinasional seharusnya dapat menghasilkan produk olahan dengan nilai tambah tinggi di Indonesia, karena lebih efisien dalam memperoleh bahan baku biji kakao dan akses lebih mudah ke pasar dunia.

Berdasarkan hasil kajian dan pembahasan di atas maka perlu disampaikan beberapa rekomendasi berikut ini: Penguasaan pasar oleh perusahaan multinasional perlu disikapi oleh pemerintah dengan mendorong terciptanya persaingan yang lebih seimbang dengan cara mengatur kembali atau merevisi aturan pemerintah, seperti SK Menperindag No. 11/MPP/SK/I/1996, agar perusahaan multinasional dengan berbagai kelebihan-nya tidak menguasai pasar dari tingkat petani hingga ekspor biji kakao, melainkan mengembangkan industri hilir di Indonesia.

Kebijakan deregulasi perdagangan domestik biji kakao di atas dan penerapan BK biji kakao yang diekspor perlu dilanjutkan dengan kebijakan perdagangan untuk mendukung pengembangan industri hilir kakao sehingga nilai tambah kakao domestik meningkat. Beberapa kebijakan operasional yang perlu dikritik adalah (i) kebijakan pengembangan kerjasama antara perusahaan multinasional dengan perusahaan pengolahan kakao nasional untuk mengatasi masalah yang dihadapi industri pengolahan kakao nasional, (ii) kebijakan perlindungan terhadap industri makanan cokelat melalui penyediaan bahan baku kakao olahan dan eskalasi tarif impor produk cokelat, (iv) kebijakan peningkatan mutu melalui program fermentasi biji kakao dengan peningkatan pemberian insentif oleh perusahaan pengolahan kakao kepada produsen biji kakao fermentasi dan pengenaan disinsentif kepada perusahaan pengolahan kakao yang tidak menerapkan insentif tersebut, (v) kebijakan substitusi biji kakao impor dengan biji kakao fermentasi lokal dengan dukungan industri pengolahan kakao sehingga komposisi impor biji kakao dibandingkan biji kakao dalam negeri turun dari 30%:70% menjadi rasio tertentu, misal 20%:80%, (vi) penerapan tarif impor eskalasi untuk impor produk kakao dan pelibatan perusahaan multinasional dalam kerjasama dengan industri kakao olahan yang lemah, (vii) kebijakan pengembangan produk yang dihasilkan dengan mengutamakan bentuk bubuk, sehingga proporsi ekspor lemak, pasta, dan produk lainnya berubah dari 54%:5%:24%:17% misalnya menjadi 49%:20%:14%:17%, dan (viii) kebijakan pemberian kompensasi bagi pelaku usaha bidang produksi terutama petani atas beban yang ditanggung sebagai konsekuensi penerapan BK biji kakao dan meningkatnya nilai tambah yang dinikmati industri hilir kakao.

KESIMPULAN

Secara umum, di Indonesia ekspor biji kakao dikuasai oleh perusahaan pengolah multinasional. Perusahaan multinasional pengeksport kakao cenderung lebih kuat dibandingkan perusahaan nasional karena perusahaan multinasional mempunyai kemampuan dalam hal (i) membangun jaringan ekspor, (ii) membangun jaringan pasokan menurut wilayah dan segmen, (iii) kemampuan keuangan, (iv) kemampuan mengakses informasi pasar secara langsung, (v) kemampuan memperkirakan pasar, (vi) kemampuan mempengaruhi pasokan melalui penetapan harga bersaing, pembayaran dengan prabayar, dan (vii) kemampuan mempengaruhi penjualan (mengatur pengapalan dan stok).

Strategi perusahaan pengeksport nasional yang masih bertahan lebih karena kemampuannya dalam menerapkan beberapa strategi bersaing mulai dari bersaing bebas, menjadi pemasok bagi perusahaan multinasional, pengikut, menjalin aliansi, bahkan hanya mendapatkan komisi.

Dalam pangsa ekspor kakao, dari lebih dari 100 perusahaan pengeksport, yang menguasai pangsa pasar ekspor sekitar 50% pada 2007 berjumlah 31 perusahaan pengeksport kemudian turun menjadi masing-masing 21 perusahaan pada tahun 2008 dan 14 perusahaan pada tahun 2009. Dari 14 perusahaan tersebut kini tinggal 4 perusahaan yang merupakan pengeksport nasional.

Kerjasama antara perusahaan multinasional dengan perusahaan pengolahan kakao nasional merupakan salah satu kunci keberhasilan dalam rangka pengembangan industri hilir kakao. Mekanisme pemberian insentif dan pengenaan disinsentif dalam peningkatan mutu biji kakao diterapkan dalam rangka pengembangan industri hilir

kakao. Peningkatan mutu biji kakao tersebut dilakukan dalam rangka substitusi impor biji kakao dan dilaksanakan secara bertahap dengan tetap memperhatikan kendala fisik dari biji kakao yang dihasilkan petani. Dalam pengembangan industri hilir kakao ini, perlindungan terhadap industri makanan cokelat nasional dilakukan dengan membatasi ekspor bahan baku berupa produk olahan kakao dan peningkatan tarif impor produk tersebut.

Dengan perlindungan yang diterapkan oleh pemerintah pada industri kakao domestik berupa penerapan BK untuk biji kakao yang diekspor, maka nilai tambah naik dari 14,66% menjadi 17,08% atau meningkat 2,42%. Dengan deregulasi kebijakan perdagangan ke arah pengembangan industri hilir kakao melalui penerapan BK dan peningkatan tarif impor kakao olahan dan perbaikan mutu biji kakao melalui fermentasi, maka nilai tambah kakao domestik meningkat 13,13% terhadap kondisi sebelum ada kebijakan perdagangan (BK dan tarif impor kakao olahan) dan 10,71% setelah ada kebijakan perdagangan (BK dan tarif impor kakao olahan). Dengan kata lain, kebijakan deregulasi perdagangan domestik dan perubahan kebijakan perdagangan ekspor dan impor ke arah pengembangan industri hilir kakao berpotensi meningkatkan nilai tambah industri hilir kakao nasional minimal 10%.

DAFTAR PUSTAKA

- Akiyama, T. & A. Nishio (1997). Sulawesi's Cocoa Boom : Lessons of Smallholder Dynamism and a Hands-Off Policy. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 33, 97–121.
- BPS (2010). *Statistik Perdagangan Ekspor Kakao*. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Ditjenbun (2011). *Statistik Perkebunan Kakao*. Direktorat Jenderal Perkebunan, Jakarta.
- Dradjat, B. (2009). *Proposal Kebijakan Bea Keluar Ekspor Biji Kakao*. Working Paper. Lembaga Riset Perkebunan Indonesia, Bogor.
- Hallam, D. & G. Rapsomanikis (2008). *Commodity Market Review*. Food and Agriculture Organization, Rome.
- Kemenperin (2010a). *Kapasitas, Produksi dan Utilitas Industri Makanan*. Kementerian Perindustrian, Jakarta.
- Kemenperin (2010b). *Profil Perusahaan Pengolahan Kakao*. Kementerian Perindustrian, Jakarta.
- KPPU (2009). *Kajian Industri dan Perdagangan Kakao*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta.
- Lubis, A.F.; A.M.T. Anggraini; K. Toha; M. Hawin; N.N. Sirait; Sukarmi; S. Maarif & J.U. Silalahi (2009). *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta.
- Marks, S.V.; Paryadi; T. Anas & T.Y. Wicaksono (2005). *An Assessment of Major Issues in the Cocoa Sector and Policy Proposals to Support Cocoa Processors*. The Ministry of Trade, Republic of Indonesia.
- Panlibutton, H. & F. Lusby (2006). *Indonesian Cocoa Bean Value Chain Case Study*. USAID.
