

BACKGROUND PAPER

KAJIAN INDUSTRI DAN PERDAGANGAN KAKAO



**KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
2009**

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan produsen cokelat terbesar ketiga di dunia setelah Pantai Gading dan Ghana¹. Sumbangan devisa dari ekspor kakao tahun 2002 adalah sebesar US\$ 701 Juta, terbesar ketiga dari sub sektor perkebunan setelah karet dan kelapa sawit. Perkebunan kakao telah menyerap tenaga kerja sebanyak ± 900 ribu kepala keluarga petani yang kebanyakan berada di kawasan Timur Indonesia (KTI)². Provinsi Sulawesi Selatan sebagai daerah penghasil cokelat terbesar di Indonesia, menyumbang sebanyak 201.851,29 ton, atau senilai US\$ 283.830. 683,41³.

Areal perkebunan kakao Indonesia pada tahun 2002 tercatat seluas 914.051 hektar (ha). Perkebunan kakao tersebut sebagian besar (87,4%) dikelola oleh rakyat dan selebihnya 6,0% dikelola perkebunan besar negara serta 6,7% perkebunan besar swasta. Jenis tanaman kakao yang diusahakan sebagian besar adalah jenis kakao lindak dengan sentra produksi utama adalah Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah. Disamping itu juga diusahakan jenis kakao mulia oleh perkebunan besar negara di Jawa Timur dan Jawa Tengah⁴. Dari segi kualitas, kakao Indonesia tidak kalah dengan kakao Ghana. Kelebihan utama kakao Indonesia adalah titik lelehnya yang tinggi sehingga cocok untuk *blending*. Sekitar 80% produksi kakao Indonesia diperuntukkan untuk ekspor, sedangkan sisanya digunakan sebagai bahan baku industri cokelat dalam negeri. Kakao umumnya diekspor dalam bentuk biji yang belum difermentasikan.

¹ Data Asosiasi Kakao Indonesia (Askindo) tahun 2005.

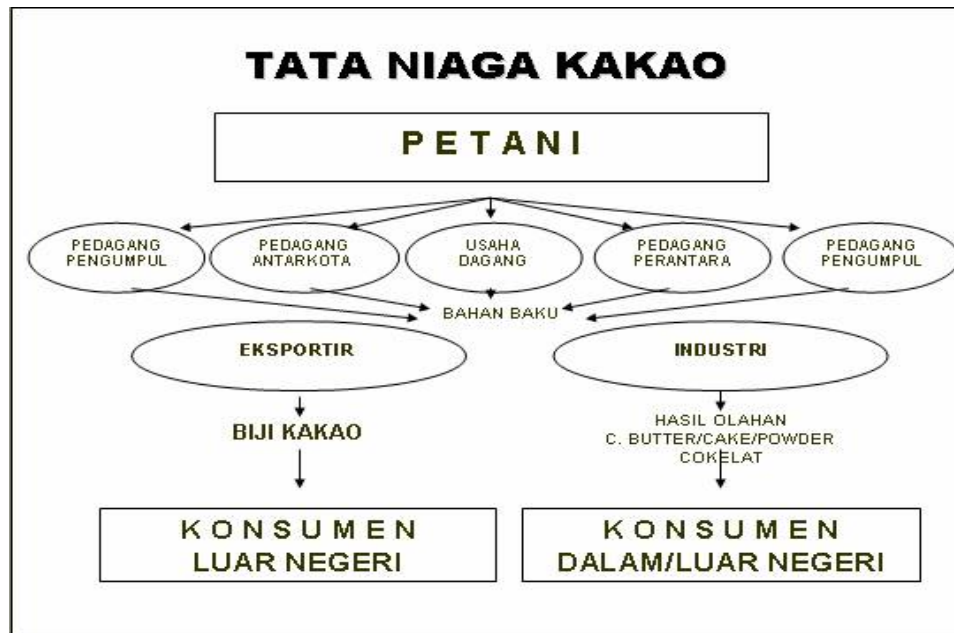
² Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian : 2005

³ bps.go.id/sulsel

⁴ Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian : 2005

Kakao di tingkat petani umumnya dibeli oleh pedagang pengumpul, pedagang antar kota, atau pedagang perantara. Para pedagang ini berfungsi sebagai perantara antara petani dengan pabrik cokelat atau eksportir cokelat. Di Sulawesi Selatan Secara umum tata niaga kakao dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1. Jalur Tata Niaga Kakao di Sulawesi Selatan



Sumber : Askindo

Untuk daerah Sulawesi, seperti di Kab. Kolaka Provinsi Sulawesi Tenggara, terdapat permasalahan dalam tata niaga kakao, dimana walaupun para petani tersebut bebas menjual ke pedagang pengumpul, tetapi dari segi jumlah sebenarnya pedagang pengumpul yang mencari kakao di desa ini jumlahnya tetap. Bila ada pedagang pengumpul baru yang masuk ke wilayah tersebut dan berani membeli dengan harga yang lebih tinggi, para pedagang pengumpul yang lama bersatu dan membuat kesepakatan untuk mencegah pedagang pengumpul baru tersebut⁵. Selain itu harga ditentukan oleh pedagang pengumpul. Patokan harga di setiap level tata niaga semuanya mengacu kepada harga yang berlaku di Kawasan Industri Makasar (KIMA) yang ada di Propinsi Sulawesi Selatan. Apabila ada penurunan harga di KIMA maka

⁵ Pusat Analisis Sosek dan Kebijakan Pertanian, Bogor

semua pemain di rantai tata niaga ini akan mengikutinya serta informasi tersebut akan cepat sampai ke tangan petani. Sebaliknya, apabila ada kenaikan harga, maka informasi itu sampai ke tangan petani tidak secepat bila terjadi penurunan harga⁶.

Melihat hal ini KPPU perlu melakukan kajian komprehensif tentang sektor unggulan kakao di Sulawesi, mengingat besarnya peluang kakao Sulawesi untuk menjadi komoditas unggulan Indonesia di pasar dunia, dan adanya beberapa hambatan dalam tata niaga kakao yang mengarah ke persaingan tidak sehat.

1.2. Identifikasi Permasalahan

Secara umum permasalahan di sub sektor perkebunan kakao adalah permasalahan tata niaga kakao, dimana harga di tingkat petani ditentukan oleh pedagang pengumpul. Potensi kakao Indonesia khususnya di Sulawesi cukup besar, mengingat Sulawesi merupakan penghasil kakao terbesar di Indonesia. Di sisi lain, perilaku para pemain, khususnya pedagang pengumpul dapat berpotensi menghambat iklim persaingan usaha yang sehat. Permainan harga di tingkat pengumpul dan upaya pemboikotan yang dilakukan para pedagang pengumpul lama terhadap pelaku usaha baru dapat menjadi *barrier to entry* bagi pelaku usaha baru dan merugikan petani kakao.

1.3. Tujuan Kajian

Secara umum, kajian sektor unggulan kakao di Sulawesi ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai tata niaga kakao dan struktur industri kakao di Sulawesi. Secara spesifik berbagai permasalahan yang menjadi sasaran kajian :

- Memetakan jalur tata niaga kakao di Sulawesi dari petani sebagai produsen hingga pabrik coklat sebagai konsumen akhir.
- Menganalisa hambatan distribusi dan perniagaan biji kakao yang terjadi di Sulawesi.
- Menganalisa struktur industri kakao di Sulawesi dan di Indonesia.

⁶ Ibid

- Menganalisis perilaku pelaku usaha yang berpotensi melanggar persaingan usaha sehat sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1.4. Manfaat Kajian

Dalam jangka pendek, kajian industri kakao di Sulawesi diharapkan dapat menyediakan hasil analisis data di sektor perkebunan kakao di Sulawesi mengenai informasi tentang struktur pasar kakao di Sulawesi berikut perilaku para pelaku usahanya, sehingga dapat dijadikan salah satu dasar pertimbangan bagi KPPU dalam melakukan fungsi penegakan hukum maupun fungsi advokasi kebijakan pemerintah di sektor industri bersangkutan.

Adapun dalam jangka panjang, diharapkan hasil kajian ini dapat dijadikan sebagai salah satu instrumen bagi KPPU dalam menentukan arah kebijakan persaingan di sektor bersangkutan dalam upaya mewujudkan tujuan-tujuan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1999.

1.5. Cakupan Kajian

Obyek kajian adalah petani kakao di Sulawesi, pedagang pengumpul kakao, industri pengolahan kakao di Sulawesi, dan para eksportir kakao. Beberapa variabel yang diperlukan dalam kajian antara lain adalah :

1. Pemetaan sentra-sentra produksi kakao di Sulawesi beserta potensi dan prospek pengembangannya.
2. Pemetaan pola tata niaga kakao di Sulawesi, termasuk jumlah pedagang pengumpul dan jumlah industri kakao dan eksportir kakao.
3. Analisis persaingan usaha dalam tata niaga kakao di Sulawesi, antara lain :
 - Definisi pasar yang merupakan kunci utama dalam Kebijakan dan Analisis Kompetisi, yang meliputi aspek-aspek produk/jasa, wilayah geografis, serta penentuan posisi dominan. Definisi pasar menyajikan konteks dalam mengevaluasi tingkat persaingan dan pengaruh dari perilaku anti persaingan.

- Hambatan masuk ke suatu pasar (*barrier to entry*) yang dapat membatasi kompetisi. Jenis-jenis hambatan masuk, antara lain dapat berupa pembatasan oleh pemerintah seperti regulasi pada sektor bersangkutan.
- Aspek-aspek yang menimbulkan tindakan anti persaingan, diantaranya adalah pemboikotan, kartel harga kakao, perjanjian tertutup.
- Analisis kebijakan (regulasi) terkait pada pengelolaan sub sektor perkebunan kakao.

Berbagai data dan informasi (kuantitatif maupun kualitatif) akan diolah melalui teknik pengolahan data standar yang dapat dipertanggungjawabkan validitas dan akurasi. Cakupan wilayah kajian pada hakikatnya adalah seluruh Pulau Sulawesi. Namun demi efektifitas pelaksanaan kajian, maka pengumpulan data dan informasi akan difokuskan pada Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Tenggara sebagai sentra penghasil kakao di Sulawesi.

1.6. Ruang Lingkup Kegiatan

Proses pelaksanaan dan penyusunan kajian kakao meliputi beberapa kegiatan, antara lain sebagai berikut :

1. Riset literatur, terutama terhadap beberapa sumber data dan informasi yang bersifat kualitatif;
2. Penelitian melalui survey dan atau kunjungan lapangan terutama terhadap petani, pedagang, pabrik coklat, ekportir coklat, dan asosiasi (sebagai responden) yang termasuk dalam wilayah cakupan kajian;
3. Menggali berbagai informasi dari berbagai narasumber baik dari instansi pemerintah maupun akademisi dan stakeholder lainnya terkait dengan berbagai isu persaingan usaha dalam sektor yang dikaji;
4. Diskusi terbatas, terutama dengan mengundang para stakeholder terkait;
5. Proses pengolahan dan analisis data serta informasi terkait dengan sektor yang dikaji;
6. Penyusunan laporan akhir dan presentasi dalam Rapat Komisi.

Sifat kajian dapat berupa *descriptive research* maupun *exploratory research* dengan menggunakan informasi yang bersifat kuantitatif dan kualitatif. Jenis data yang dibutuhkan adalah data primer dan sekunder. Metode pengolahan data yang akan digunakan dapat berupa teknik statistik dan ekonometrik untuk jenis data kuantitatif, sedangkan untuk jenis data kualitatif akan menggunakan analisis secara komprehensif. Pemilihan dan pengumpulan data akan mendasarkan pada kaidah-kaidah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

1.7. Unit Pelaksana

Untuk pelaksanaan kajian industri kakao, KPPU telah membentuk tim kajian yang terdiri dari :

- Pengarah : Prof. Dr. Ir. Ahmad Ramadhan Siregar
- Ketua Tim : Dendy R. Sutrisno (Plt. Kepala KPD Makassar)
- Anggota Tim : 1. Oka Halilintarsyah (Staf KPD Makassar)
2. Ima Damayanti (Staf KPD Makassar)
3. Lelyana Mayasari (Analisis Kebijakan Persaingan)
4. Astri Hidayati (Staf Dit. Administrasi)

1.8. Waktu dan Tempat Pelaksanaan

Kajian industri sektor unggulan dan infrastruktur daerah ini dilaksanakan dalam jangka waktu 4 (empat) bulan dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dengan mengambil tempat di Sulawesi Selatan, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Tenggara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Perkembangan Komoditas Kakao di Indonesia

Kakao merupakan salah satu komoditas andalan perkebunan yang peranannya cukup penting bagi perekonomian nasional, khususnya sebagai penyedia lapangan kerja, sumber devisa negara, pengembangan wilayah dan pengembangan agroindustri. Pada tahun 2002, perkebunan kakao telah menyediakan lapangan kerja dan sumber pendapatan bagi sekitar 900 ribu kepala keluarga petani yang sebagian besar berada di Kawasan Timur Indonesia (KTI) serta memberikan sumbangan devisa terbesar ke tiga sub sektor perkebunan setelah karet dan minyak sawit dengan nilai sebesar US \$ 701 juta.⁷

Tanaman kakao mempunyai sejarah yang cukup panjang di Indonesia. Tanaman ini pertama kali dibawa ke Indonesia oleh bangsa Spanyol pada tahun 1560 dan pertama kali ditanam di Celebes (sekarang Sulawesi), Minahasa. Menurut Van Hall (cit. Wahyudi : 2008) pada tahun 1859, di Ambon sudah terdapat 10.000-12.000 pohon tanaman kakao dan telah menghasilkan sebanyak 11,6 ton biji kakao.⁸ Eksport kakao pertama dilakukan pada tahun 1825-1838 dengan jumlah eksport sekitar 92 ton. Namun pada tahun 1928 ekspor kakao Indonesia terhenti karena serangan hama tanaman kakao.

Penanaman kakao di Jawa baru dimulai sekitar tahun 1880 di Jawa Tengah. Beberapa perkebunan kopi di Jawa tengah kemudian disusul oleh perkebunan di Jawa Timur mulai melakukan percobaan menanam kakao. Hal ini disebabkan pada saat itu tanaman kopi Arabika mengalami kerusakan akibat terserang penyakit karat daun (*Hemileia vastatrix* B et Br).⁹

⁷ Didiek H. Gunardi Dkk. 2005 : 2

⁸ Ibid 2008 : 13

⁹ Ibid

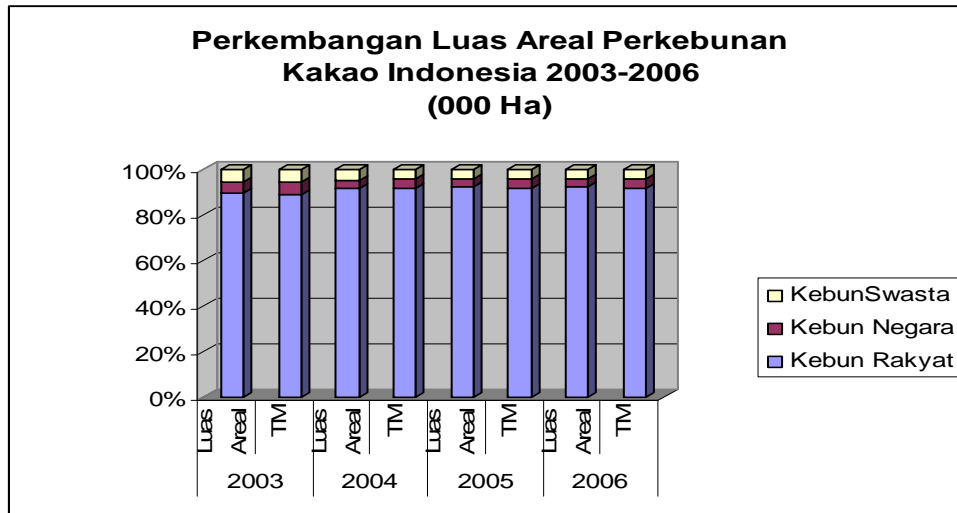
Jenis tanaman kakao di Indonesia umumnya adalah kakao jenis lindak dengan sentra produksi utama adalah Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah. Disamping itu juga diusahakan jenis kakao mulia oleh perkebunan besar negara di Jawa Timur dan Jawa Tengah. Dari segi kualitas, kakao Indonesia tidak kalah dengan kakao dunia dimana bila dilakukan fermentasi dengan baik dapat mencapai cita rasa setara dengan kakao yang berasal dari Ghana.¹⁰ Kakao Indonesia mempunyai kelebihan dibandingkan kakao dari negara lain, yaitu tidak mudah meleleh sehingga cocok bila dipakai untuk *blending*. Sejalan dengan keunggulan tersebut, peluang pasar kakao Indonesia cukup terbuka baik ekspor maupun kebutuhan dalam negeri, sehingga potensi untuk menggunakan industri kakao sebagai salah satu pendorong pertumbuhan dan distribusi pendapatan cukup terbuka. Meskipun demikian, berbagai permasalahan seperti produktivitas kebun masih rendah akibat serangan hama penggerek buah kakao (PBK), mutu produk masih rendah serta masih belum optimalnya pengembangan produk hilir kakao menjadi hambatan dalam pengembangan agribisnis kakao di Indonesia.

Perkebunan kakao di Indonesia mengalami perkembangan pesat dalam kurun waktu 20 tahun terakhir. Pada tahun 2006 areal perkebunan kakao Indonesia tercatat seluas 1.191.800 ha, dimana 1.105.700 (93%) diantaranya merupakan perkebunan rakyat sedangkan sisanya sebesar 38.500 ha (3%) merupakan Perkebunan Milik Negara dan 47.600 ha (4%) merupakan perkebunan swasta. Namun dari total luas areal tersebut, hanya 839.300 ha (70%) yang merupakan perkebunan yang menghasilkan. Sisanya merupakan areal perkebunan baru ataupun areal tanaman rusak. Berikut grafik perkembangan areal kakao Indonesia :

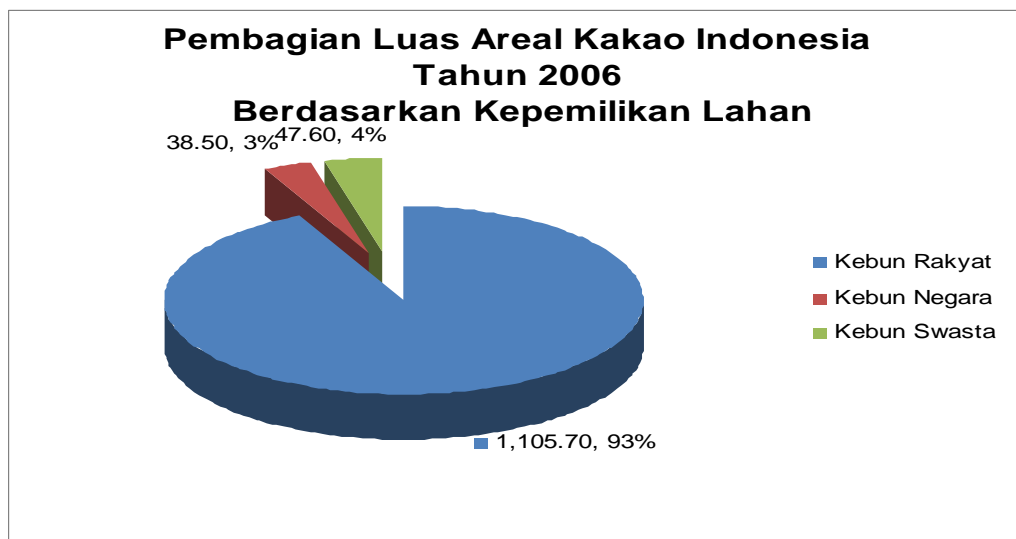
¹⁰

Ibid

Grafik 1 : Perkembangan Luas Areal Perkebunan Kakao Indonesia



Grafik 2 : Pembagian Luas Areal Kakao Berdasarkan Kepemilikan Tanah



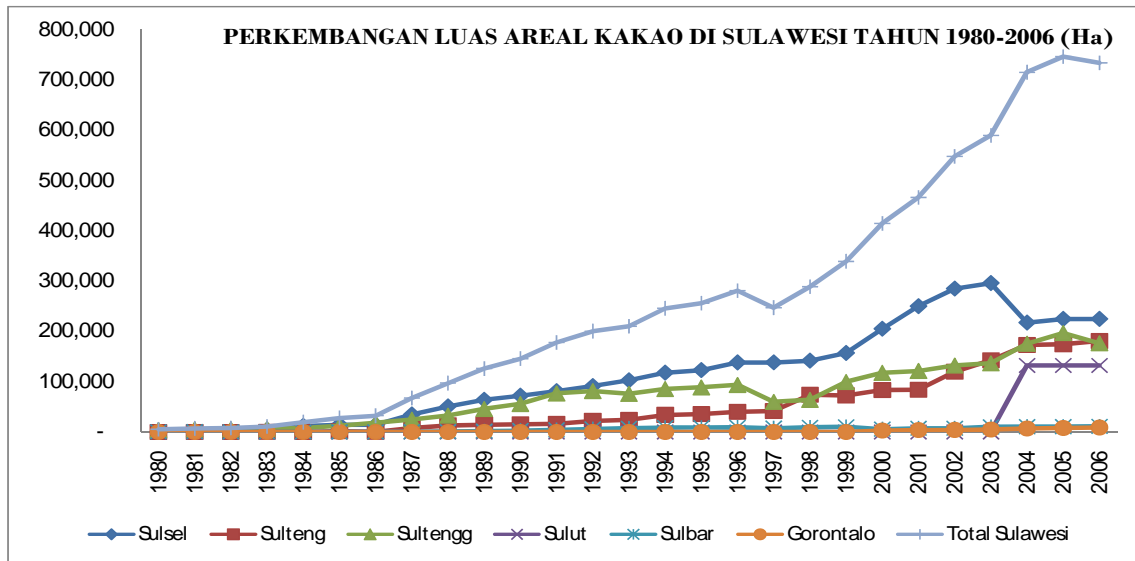
Sumber : Dirjen Perkebunan

2.2. Perkembangan Komoditas Kakao di Sulawesi

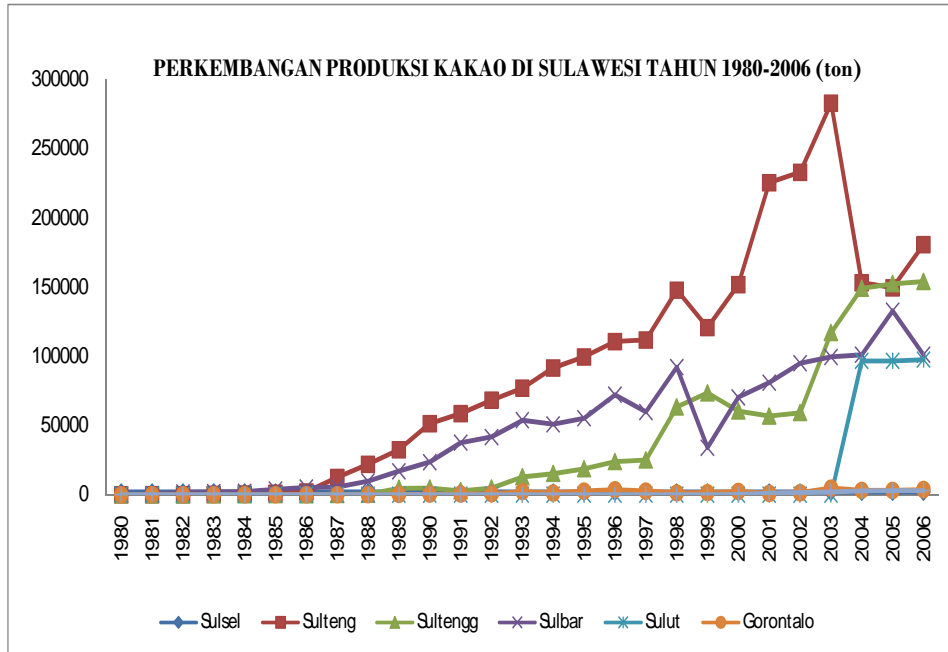
Sulawesi merupakan penghasil utama kakao di Indonesia, dengan produsen terbesar kakao di Provinsi Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Selatan. Pada awalnya Provinsi Sulawesi Selatan adalah produsen terbesar kedua

setelah Sulawesi Tengah, namun sejak pemekaran wilayah Provinsi Sulawesi Barat pada tahun 2003 areal perkebunan kakao Sulawesi Selatan menurun dari 296.039 ha menjadi 217.399 ha. Akibatnya produksi kakao Sulawesi Selatan pun ikut menurun, dari 282.692 ton pada tahun 2003, menjadi 153.122 ton pada tahun 2004. Berikut tabel dan grafik perkembangan luas areal dan produksi kakao di Sulawesi :

Grafik 3 : Perkembangan Luas Areal Kakao di Sulawesi



Grafik 4 : Perkembangan Produksi Kakao di Sulawesi



2.2.1. Perkembangan Komoditas Kakao di Provinsi Sulawesi Tengah

Provinsi Sulawesi Tengah merupakan salah satu penghasil kakao terbesar di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir. Dalam kurun waktu 1994 sampai dengan akhir 2007, kakao merupakan komoditas penyumbang devisa ekspor non migas terbesar di Sulawesi Tengah. Pada tahun 2008 dari bulan Januari sampai dengan bulan September komoditas kakao telah menyumbang devisa lebih dari US \$150 juta, sekaligus menempatkan kakao di tempat teratas perolehan devisa sementara.

Areal perkebunan kakao di Sulawesi Tengah menunjukkan pertumbuhan pesat. Pada tahun 1990 areal kakao hanya sekitar 15.169 hektar. Satu dasawarsa kemudian luas areal perkebunan kakao telah meningkat sebesar 450% menjadi

83.462 hektar. Tahun 2006 areal perkebunan kakao berkembang semakin pesat menjadi 1,2 kali dari luas areal tahun 2000 atau seluas 180.873 hektar. Berbanding lurus dengan perkembangan luas areal, produksi kakao di Provinsi Sulawesi Tengah juga menunjukkan grafik yang terus meningkat. Bila pada tahun 1990 produksi kakao provinsi ini hanya 4.845 ton, maka pada tahun 2000 pertumbuhan produksi yang cukup fantastis berhasil dicapai sehingga jumlah produksi menjadi 60.453 ton atau naik sebanyak sebelas kali lipat. Tahun 2006 produksi kembali menunjukkan kenaikan signifikan menjadi sebesar 153.955 ton. Tabel di bawah ini menyajikan perkembangan luas areal, produksi dan produktivitas kakao di Sulawesi Tengah tahun 1990 sampai dengan tahun 2006.

Tabel 1. Perkembangan Luas Areal, Produksi dan Produktivitas Kakao di Sulawesi Tengah Tahun 1990 – 2006

Tahun	Luas Areal (Ha)	Produksi (Ton)	Produktivitas (Kg/Ha)
1990	15,169	4,845	938.95
1991	16,284	2,900	431.61
1992	22,027	4,821	480.71
1993	24,417	12,976	830.94
1994	33,992	15,382	838.53
1995	35,849	18,747	871.59
1996	40,166	23,941	1,090.36
1997	41,765	25,101	1,072.42
1998	74,027	63,402	1,802.06
1999	72,696	73,533	1,834.43
2000	83,462	60,453	1,837.00
2001	83,850	56,825	1,791.00
2002	119,678	59,294	1,641.00
2003	142,577	117,080	1,259.00
2004	173,065	149,085	2,216.00
2005	174,592	152,418	1,150.00
2006	180,873	453,955	1,091.00
18.29	18.29	46.39	7.32

Sum

Sumber : Direktorat Jenderal Perkebunan, Departemen Pertanian

Dari sisi produktivitas, produktivitas tanaman kakao di Sulawesi Tengah masih terbilang rendah dibandingkan dengan potensi yang ada. Potensi produksi bisa mencapai 1,5 – 2 ton per hektar, namun saat ini hanya sekitar 1,2 ton per

hektar.¹¹ Pada akhir 2007, luas areal perkebunan kakao milik rakyat di Sulawesi Tengah mencapai 160 – 170 ribu hektar, dengan luas areal terbesar di Kabupaten Donggala dan Kabupaten Parimo. Rendahnya tingkat produktivitas ini antara lain disebabkan oleh rendahnya kualitas SDM petani. Selain itu terbatasnya tenaga penyuluh lapangan juga merupakan penyebab rendahnya tingkat produktivitas kakao.

Sentra produksi kakao di Provinsi Sulawesi Tengah meliputi beberapa daerah seperti Kabupaten Donggala, Kab. Parigi Moutong dan Kab. Poso. Berdasarkan data Statistik Perkebunan Indonesia dari Departemen Pertanian, pada tahun 2001 luas areal perkebunan kakao terbesar terdapat di Kab. Donggala sebesar 42.545 hektar, diikuti oleh Kab. Buol Toli-Toli seluas 10.090 hektar, Kab. Buol 8.180 hektar, Kab. Poso 7.382 hektar, Kab. Banggai 5.319 hektar dan Kab. Morowali seluas 3.892 hektar. Pada tahun 2002 luas areal perkebunan kakao di Sulawesi Tengah meningkat. Kab. Donggala masih menjadi daerah dengan areal perkebunan kakao terluas, meskipun turun sebesar 2% menjadi 41.696 hektar. Luas areal perkebunan kakao di Kab. Poso menunjukkan perkembangan yang pesat. Tahun 2002 areal kakao di Kab. Poso mencapai 27.228 hektar. Pertumbuhan yang signifikan juga dialami oleh Kab. Morowali sehingga luas areal yang ditanami kakao berkembang menjadi 14.632 hektar. Kab. Buol, Kab. Buol Toli-Toli dan Kab. Banggai masih menjadi daerah sentra produksi kakao di Sulawesi Tengah dengan luas areal masing-masing sebesar 10.791 hektar, 10.030 hektar, dan 5.902 hektar.

Dari sisi produksi, daerah-daerah yang memiliki areal perkebunan kakao cukup luas mampu menghasilkan kakao cukup besar pula. Sebagaimana disebutkan di atas, pada tahun 2001 dan tahun 2002 daerah di Sulawesi Tengah dengan produksi kakao tertinggi adalah Kab. Donggala dengan produksi 37.139 ton, Kab. Buol Toli-Toli 9.497 ton, Kab. Poso 3.005 ton, Kab. Buol 2.098 ton, Kab. Banggai 1.858 ton, dan Kab. 1.268 ton. Tahun 2002 perkembangan produksi kakao di Sulawesi Tengah tidak menunjukkan perubahan yang cukup berarti.

¹¹ Asosiasi Kakao Indonesia (Askindo) Sulawesi Tengah

Daerah-daerah sebagaimana disebutkan sebelumnya kembali memberikan kontribusi yang hampir sama bagi tingkat produksi kakao Sulawesi Tengah.

Pada tahun 2006 tercatat bahwa Kab. Parigi Moutong merupakan daerah penghasil kakao dengan luas areal terbesar di Sulawesi Tengah yaitu 61.780 hektar. Kab. Donggala menempati peringkat kedua dengan areal kakao 48.007 hektar, diikuti Kab. Poso seluas 40.354 hektar, Kab. 17.314 hektar, Kab. Banggai 17.314 hektar dan Kab. Morowali 16.245 hektar. Sementara itu dari sisi produksi, Kab. Donggala merupakan daerah produsen kakao terbesar dengan jumlah produksi 44.197 ton. Kab. Parigi Moutong yang memiliki luas areal terbesar memproduksi kakao sebanyak 28.564 ton. Data luas areal dan produksi kakao di Sulawesi Tengah tahun 2006 dapat dilihat dalam Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2. Perkembangan Luas Areal dan Produksi Kakao di Sulawesi Tengah Tahun 2006

Kabupaten/Kota	Areal (Ha)	Produksi (Ton)
Kab. Banggai	17,314	6,418
Kab. Banggai Kep.	5,829	2,230
Kab. Buol	11,916	8,891
Kab. Donggala	48,007	44,197
Kab. Morowali	16,245	10,390
Kab. Parigi Moutong	61,780	28,564
Kab. Posos	40,354	19,953
Kab. Tojonauna	9,520	3,426
Kab. Toli-Toli	10,762	7,835
Kota Palu	85	38

Sumber : Statistik Perkebunan Indonesia, 2006

2.2.1.1. Jalur Pemasaran Kakao di Sulawesi Tengah

Masalah pasar merupakan masalah penting dalam merangsang petani untuk meningkatkan produksinya. Menurut Mosher, pasar merupakan salah satu syarat penting dalam pembangunan pertanian, karena pasar akan menentukan besarnya permintaan suatu komoditi (Mosher, 1981).

Pemasaran yang efektif sangat dibutuhkan dalam memasarkan biji kakao. Salah satu faktor yang menentukan adalah tingkat harga dan stabilitas harga.

Semakin tinggi harga jual biji kakao, petani akan termotivasi untuk meningkatkan produksinya. Artinya tidak cukup hanya dengan meningkatkan produktivitas kakao, namun harus diikuti usaha penyempurnaan/perbaikan dalam bidang pemasaran. Perbaikan dalam bidang pemasaran yang bertujuan memperbesar tingkat efisiensi pemasaran diupayakan dengan memperbesar nilai yang diterima petani, memperkecil biaya pemasaran dan terciptanya harga jual dalam batas kemampuan daya beli konsumen.

Berikut ini adalah enam saluran utama pemasaran kakao di Kab. Donggala, Sulawesi Tengah :

1. Petani → Pedagang Pengumpul Desa → Pedagang Pengumpul Kecamatan → Pedagang Besar Kabupaten → Eksportir
2. Petani → Pedagang Pengumpul Desa → Pedagang Besar Kabupaten → Eksportir
3. Petani → Pedagang Pengumpul Kecamatan → Pedagang Besar Kabupaten → Eksportir
4. Petani → Pedagang Pengumpul Kecamatan → Eksportir
5. Petani → Pedagang Besar Kabupaten → Eksportir
6. Petani → Kelompok Tani → Eksportir

Total margin saluran pemasaran berkisar antara Rp. 750,-/kg sampai dengan Rp. 2.400,-/kg.¹² Margin pemasaran terbesar diperoleh pedagang besar yang berkisar antara Rp. 560,-/kg sampai dengan Rp. 980,-/kg. *Share* harga tertinggi diterima petani pada saluran pemasaran nomor 6 dengan *share* tertinggi sebesar 95% dari total margin.

Negara tujuan eksport produk kakao Sulawesi Tengah adalah pasar Amerika, Malaysia dan sedikit di Eropa. Standar harga kakao di Sulawesi Tengah ditentukan berdasarkan permintaan pasar konsumen luar negeri. Hingga saat ini belum ada peraturan pemerintah daerah tentang penetapan standar harga kakao di Sulawesi Tengah.

¹²

Penelitian Badan Pengkajian Teknologi Pertanian Sulawesi Tengah, 2007

Dalam proses ekspor kakao, ada pungutan dari pemerintah daerah sebesar Rp. 3,- per kilogram kakao, yang merupakan Sumbangan Pintu 3 (SP3) sesuai dengan Peraturan Daerah tentang SP3. Selain itu juga ada MoU antara Askindo dengan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah yaitu adanya pungutan Rp. 7 per kilogram kakao. Sehingga total pungutan dalam proses perdagangan biji kakao adalah Rp. 10 per kilogram. Biaya pungutan tersebut dibebankan kepada petani. Perihal sumbangan tersebut, tidak ada transparansi dari pemerintah daerah tentang penggunaan dan aliran dana yang masuk ke kas pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten.

2.2.2. Perkembangan Komoditas Kakao di Provinsi Sulawesi Tenggara

Sektor perkebunan merupakan andalan bagi pemerintah Sulawesi Tenggara, dan tanaman perkebunan yang potensial serta paling banyak ditanam oleh masyarakat adalah tanaman kakao. Pada tahun 2005, Sulawesi Tenggara menjadi salah satu penghasil kakao terbesar di Indonesia dimana dimana *share* kakao Sulawesi Tenggara mencapai 17,73%, dengan produksi sebesar 132.740 ton. Areal tanaman perkebunan kakao meningkat terus, karena adanya kebijakan dari Pemerintah Daerah setempat yang memasukkan tanaman kakao sebagai tanaman prioritas yang dipacu. Disamping peningkatan areal tanam, peningkatan produksi juga dapat dipacu melalui peningkatan produktivitas. Peningkatan produktivitas ini sudah dilakukan pemerintah daerah dengan memberikan berbagai pelatihan. Hal ini juga dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, perusahaan swasta, maupun bantuan dari luar negeri. Adanya berbagai program peningkatan kakao, bagi petani merupakan langkah nyata untuk ikut memajukan agribisnis kakao. Hal ini menggambarkan dari keseriusan dalam mengikuti semua program yang ada, bahkan petani yang kebetulan tidak dapat ikut dalam program pelatihan tersebut akan mencari informasi ke petani peserta.

Selain adanya kebijakan dari berbagai pihak tersebut, dari segi lahan pun masih cukup tersedia. Saat ini di Propinsi Sulawesi Tenggara masih terdapat potensi lahan yang belum diusahakan, yaitu sekitar 329 ribu hektar lebih, dan lahan yang terluas

ada di Kabupaten Kendari yaitu hampir 50 persen dari luas lahan yang ada atau seluas 139.967 ribu hektar. Sejak tahun 1990 hingga 2002 menurut data statistik perkebunan Sulawesi Tenggara, areal kakao meningkat terus dari 59.137 ha pada tahun 1990 menjadi 127.547 ha pada tahun 2002 (Tabel 3). Dalam pengertian lain untuk setiap tahunnya rata-rata luas areal tanaman kakao seluas 93.630 ha, dan rata-rata pertumbuhan 4,13 persen setiap tahunnya. Sejalan dengan meningkatnya luas areal kakao, produksi komoditas ini juga menunjukkan kenaikan yang cukup tinggi, yaitu sekitar 9,8 persen pertahun selama 1990-2002. Jika pada tahun 1990 produksi yang dicapai baru sekitar 23.567 ton, maka 12 tahun kemudian meningkat sangat pesat mencapai 93.900 ribu ton, dengan rata-rata produksi pertahunnya sebesar 67.410 ton. Ini berarti respon petani terhadap perkembangan kakao sangat positif, walaupun ada berbagai kendala yang dihadapi. Dari segi produktivitas tanaman kakao sangat bervariasi, produktivitas paling tinggi terjadi pada tahun 1993 (1.115,02 kg/ha) dan yang terendah pada tahun 1996 (891,23 kg/ha). Produktivitas rata-rata kakao di Propinsi Sulawesi Tenggara, sebesar 966,01 kg/ha, lebih tinggi dibandingkan produktivitas kakao nasional, yaitu sebesar 950,90 kg/ha. Pada tahun 2006 produksi kakao secara nasional mengalami penurunan sebesar 10%. Provinsi Sulawesi Tenggara sebagai salah satu lumbung kakao di Indonesia juga mengalami penurunan produksi hingga 23,89%, dimana produksi kakao Sulawesi Tenggara hanya sebesar 101,025 ton. Penurunan produksi yang cukup besar ini dipengaruhi oleh kemarau panjang pada tahun 2006.

Tabel 3. Perkembangan Luas Areal, Produksi dan Produktivitas Kakao di Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 1990 – 2006

Tahun	Luas Areal (Ha)	Produksi (Ton)	Produktivitas (Kg/Ha)
1990	55,557	23,567	1,020.17
1991	76,459	37,577	1,091.24
1992	81,175	41,712	1,024.19
1993	75,644	53,814	1,174.90
1994	85,361	50,866	1,100.47
1995	88,434	55,165	983.19
1996	93,397	72,149	1,142.05
1997	59,735	59,711	1,314.21
1998	63,772	92,119	1,862.61
1999	99,424	33,973	427.31
2000	117,415	70,291	886.52
2001	121,228	80,946	926.93
2002	131,974	94,843	973.11
2003	136,345	99,471	1,003.10
2004	175,349	100,966	932.00
2005	196,626	132,740	1,055.00
2006	176,335	101,025	933.00
Trend %/tahun	9.35	16.27	6.82

Sumber : Direktorat Jenderal Perkebunan, Departemen Pertanian, 1990-2006

Salah satu sentra penghasil kakao di Sulawesi Tenggara adalah Kabupaten Kolaka. Kegiatan penanaman komoditas ekspor tersebut telah dimulai di Kabupaten Kolaka sejak tahun 1970-an. Luas areal kakao di Kabupaten Kolaka pada kurun waktu lima tahun belakangan ini memperlihatkan terjadinya penambahan luas sebesar 6,31 persen pertahun atau rata-rata areal tanamnya 71.767 ha/tahun (Tabel 4). Peningkatan ini juga terjadi pada produksinya, yaitu dari 59.899 ton pada tahun 1998 menjadi 74.614 ton pada tahun 2002. Pada tahun 2006 areal kakao semakin bertambah luas menjadi 81.236 ha, namun dari sisi produksi mengalami penurunan yang signifikan sebagai dampak dari serangan hama yang cukup hebat terhadap tanaman kakao. Produksi kakao Kab. Kolaka tahun 2006 hanya sebesar 49.807 ton, di bawah produksi kakao Kab. Kolaka Utara.

Tabel 4. Perkembangan Luas Areal dan Produksi Kakao Rakyat di Kabupaten Kolaka

Tahun	Areal (Ha)	Produksi (Ton)
1998	63,959	59,899
1999	67,815	57,812
2000	70,518	55,926
2001	74,834	63,595
2002	81,709	74,614
Rata-rata	71,767	62,369
Trend (%/th)	6.31	5.65

Sumber : Dinas Perkebunan Kabupaten Kolaka, 2002

Selain Kab. Kolaka, beberapa daerah lain di Sulawesi Tenggara merupakan daerah sentra produksi kakao. Sebagaimana disebutkan di atas, pada tahun 2006, Kab. Kolaka Utara mempunyai areal perkebunan kakao seluas 61.985 ha dengan produksi sebesar 51.299 ton. Kab. Konawe Selatan juga memproduksi kakao dengan jumlah produksi 8.334 ton dan luas areal perkebunan kakao 17.287 ha, Kab. Bombana dengan luas areal kakao 8.858 ha mampu menghasilkan kakao sebesar 4.269 ton, dan Kab. Muna seluas 7.502 ha memproduksi kakao sebanyak 2.992 ton. Tabel 4 menyajikan perkembangan luas areal dan produksi kakao di kota/kabupaten Sulawesi Tenggara.

Tabel 5 : Perkembangan Luas Areal dan Produksi Kakao di Sulawesi Tenggara Tahun 2006

Kabupaten/Kota	Areal (Ha)	Produksi (Ton)
Kab. Bombana	8,858	4,269
Kab. Buton	2,847	603
Kab. Kolaka	81,236	49,807
Kab. Kolaka Utara	61,985	51,299
Kab. Konawe Selatan	17,287	8,334
Kab. Muna	7,502	2,992
Kab. Wakatobi	70	17
Kota Bau-Bau	349	192

Sumber : Statistik Perkebunan Indonesia, 2006

Pada umumnya petani tidak melakukan fermentasi dalam menjual biji kakao. Alasan utama adalah tidak adanya perbedaan harga antara kakao yang difermentasi dengan yang tidak difermentasi (asalan). Sementara untuk melakukan fermentasi petani harus menyimpan dalam peti selama 4-6 hari dan setiap hari harus diperhatikan kandungan airnya. Menurut petani pekerjaan ini cukup melelahkan. Pada tahun 2001 harga biji kakao yang difermentasi lebih tinggi Rp. 300,- sampai dengan Rp. 500,- per kilogramnya dibandingkan biji kakao yang tidak difermentasi.

Terdapat perbedaan dalam perilaku penjualan antara desa yang dekat dengan pasar kecamatan dengan desa yang jauh dari pasar kecamatan. Di desa yang dekat dengan pasar kecamatan, petani menjual hasil biji kakaonya kepada pedagang pengumpul yang umumnya langsung datang ke rumah petani dan pedagang tersebut bebas menjual kepada siapa saja. Sedangkan di desa yang lokasinya jauh dari pasar kecamatan, pedagang pengumpul mempunyai cara tersendiri dalam mempertahankan eksistensinya membeli kakao di tingkat petani. Walaupun para petani bebas menjual kepada pedagang pengumpul, tetapi dari segi jumlah sebenarnya pedagang pengumpul yang mencari kakao di desa tersebut jumlahnya tetap. Jika ada pedagang pengumpul lain ingin mencari biji kakao di desa tersebut, maka hal ini tidak akan berlangsung lama. Apalagi jika pedagang pengumpul baru (*new entrant*) tersebut berani membeli dengan harga yang lebih tinggi, sehingga petani banyak yang menjual kepadanya. Kondisi ini menyebabkan para pedagang pengumpul lama (*incumbent*) bersatu dan membuat kesepakatan untuk mencegah masuknya pedagang pengumpul baru tersebut, caranya dengan mencegat di tengah jalan dan memberikan sedikit ancaman.

Selain itu, petani juga dapat menjual langsung kepada pedagang pengumpul yang sudah menjadi langganan. Disebut 'langganan' karena kondisi petani yang menggantungkan segala keperluan rumah tangga dan budidaya kakaonya kepada pedagang pengumpul tersebut dan pembayarannya dilakukan setiap kali panen dalam bentuk biji kakao. Selain biji kakao tersebut, petani juga

diwajibkan membayar bunga. Bagi petani yang sudah terikat dengan satu pedagang pengumpul, mereka tidak boleh meminjam atau menjual kepada pedagang pengumpul lainnya.

Pedagang pengumpul di kecamatan jumlahnya sangat banyak dan beragam kemampuannya dalam pengadaan kakao. Ada beberapa cara yang dilakukan oleh para pedagang dalam mengumpulkan kakao, antara lain mengambil langsung ke rumah petani, melalui pedagang pengumpul yang ada di desa (bakul), dan melalui pedagang yang mengumpulkan kakao di pasar kecamatan dan di pasar desa. Biji kakao yang sudah terkumpul tersebut kemudian diambil oleh pedagang besar. Untuk menjamin adanya pasokan kakao, para pedagang pengumpul mengambil cara dengan memberikan bantuan atau pinjaman sarana produksi maupun dana segar ke petani kakao yang membutuhkan.

Pedagang besar kakao di Ladongi-Kolaka jumlahnya mencapai sekitar 10-15 pedagang. Rata-rata volume kakao yang diperdagangkan dapat mencapai antara 290-500 ton/tahun. Menurut pedagang besar, dalam 2 tahun terakhir volume kakao yang diperdagangkan cenderung kecil. Hal ini disebabkan oleh bermunculannya eksportir kakao yang diantaranya memiliki gudang penampungan. Pembelian kakao yang dilakukan oleh eksportir bisa langsung ke pedagang pengumpul ataupun membeli dari pedagang besar.

Pedagang besar kakao di Kolaka, Sulawesi Tenggara bisa mendapatkan pasokan kakao dari pedagang pengumpul desa atau bahkan dari petani. Pada kegiatan transaksi pembelian ini, pedagang besar akan menjalin kerjasama secara erat dengan pedagang pengumpul sehingga pedagang besar akan menjadi langganan tujuan pemasaran pedagang pengumpul. Para pedagang besar umumnya memiliki modal yang kuat dan sarana transportasi sendiri untuk memudahkan mobilitas pembelian dan penjualan kakao. Dalam kegiatan pembelian, pedagang besar umumnya akan membayar kakao yang diterimanya secara tunai. Pedagang besar mengikat pedagang pengumpul dengan meminjamkan dana untuk pembelian kakao. Umumnya harga sudah ditentukan

sehingga bila ada kenaikan harga, pedagang pengumpul tersebut tidak dapat menjual kepada pedagang besar lainnya.

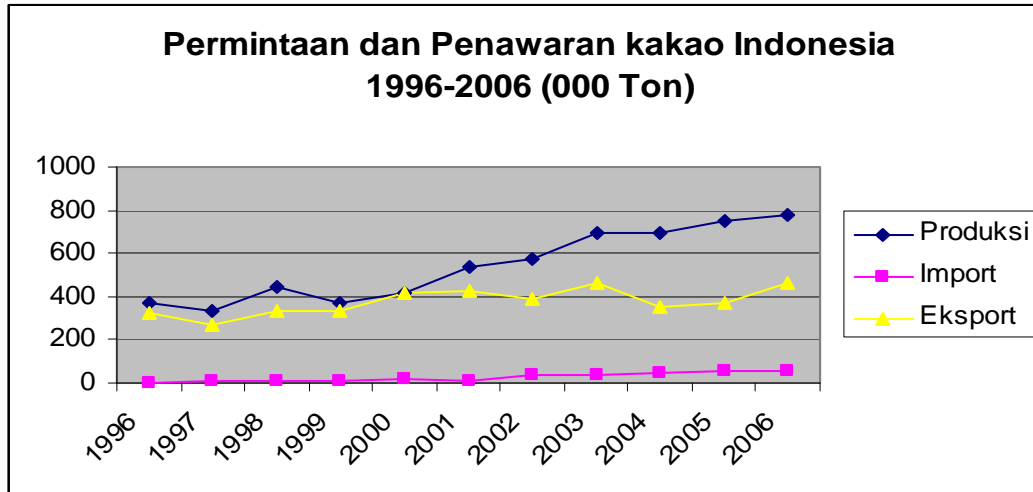
Komoditas kakao yang telah ditampung pedagang besar selanjutnya akan dijual kepada eksportir yang ada di Kolaka atau dijual kepada eksportir yang berada di Makassar. Sistem pembayaran yang diterima juga tunai. Dalam penjualan kakao ke eksportir, standar ukuran biji ditetapkan, yaitu setiap 100 gram biji kakao terdiri dari 95 – 110 biji. Ukuran ini dapat tercapai terutama saat musim panen, sedangkan pada saat bukan musim panen ukurannya lebih kecil sehingga dalam 100 gram biji kakao jumlahnya dapat mencapai 160 biji. Pemasaran tujuan Makassar membutuhkan biaya transportasi yang lebih tinggi daripada bila menjual kepada eskportir di Kolaka. Biaya transportasi bila dipasarkan ke Makassar sebesar Rp. 300,-/kg, sedangkan bila dipasarkan melalui eksportir di Kolaka hanya Rp. 150,-/kg. Menurut pedagang besar, secara umum mereka telah menjalin kerjasama yang relatif lama dengan eksportir di Makassar, sementara eksportir di Kolaka baru mulai muncul tahun 2003. Perlakuan terhadap komoditas kakao sebelum dipasarkan ke eksportir mencakup kegiatan sortasi, pembersihan dan pengeringan kembali biji kakao. Sementara itu, dalam hal perolehan harga jual terdapat potongan harga rata-rata 10-15 % dari harga standar (kualitas baik), karena batas toleransi dari keempat standar di atas terlampaui.

Para eksportir di Kab. Kolaka baru muncul sekitar tahun 2003. Pada saat itu hanya terdapat 2 eksportir, yaitu PT Komekstra dan PT Mega. Pada tahun 2004, kedua eksportir tersebut masih berjalan dengan baik, namun pada tahun 2005 PT Mega tidak beroperasi lagi dan muncul eksportir baru, yaitu PT Hakiwa. Para eksportir di Kolaka mengeksport kakao ke Malaysia dan Amerika Serikat (AS). Volume eksport kakao dari Kab. Kolaka tahun 2005 berkisar antara 5.400 – 7.100 ton.

2.3. Perkembangan Ekspor Kakao Indonesia

Produksi kakao Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini seiring dengan meningkatnya permintaan kakao Indonesia terutama permintaan biji kakao.

Grafik 5 : Permintaan dan Penawaran Kakao Indonesia



Sumber : Ditjen Perkebunan (diolah)

Tabel 6 : Data Produksi, Ekspor dan Importt Kakao Indonesia Tahun 1996-2006 (000 Ton)

Tahun	Produksi	Import	Ekspor
1996	374	4.26	322.86
1997	330.22	6.41	265.95
1998	448.93	7.71	334.81
1999	367.47	11.84	334.81
2000	421.14	18.25	419.87
2001	536.8	11.84	424.09
2002	571.16	36.6	392.07
2003	698.82	39.23	465.62
2004	691.7	46.97	355.73
2005	748.83	52.35	366.86
2006	779.57	55.76	463.63

BAB III

PEMBAHASAN

3.1 Kebijakan Tata Niaga Komoditas Kakao

Kebijakan pemerintah terkait dengan komoditas kakao telah hadir dan diimplementasikan oleh pelaku usaha dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam industri kakao. Secara terperinci, berikut adalah beberapa regulasi yang berkaitan dengan komoditas kakao :

3.1.1 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 11 Tahun 2006 tentang Kegiatan Perusahaan Penanaman Modal Asing di Bidang Ekspor

Latar belakang Pemerintah menerbitkan Kepmenperindag No. 11 Tahun 1996 adalah bahwa Pemerintah memandang perusahaan nasional yang menghasilkan barang untuk ekspor, meskipun telah mampu memproduksi barang dengan kualitas yang memenuhi syarat, selama ini belum sepenuhnya berhasil menembus pasar luar negeri karena kelemahan dalam bidang pemasaran. Untuk itu dalam rangka menarik investasi dan membantu pemasaran ekspor non migas, Pemerintah memandang perlunya memanfaatkan jasa perdagangan dari perusahaan yang didirikan dalam rangka Penanaman Asing yang mempunyai keahlian dan fasilitas dalam perdagangan internasional. Sehubungan dengan hal tersebut, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1996 tentang Kegiatan Perusahaan yang Didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing di Bidang Ekspor dan Impor.

Pelaksanaan PP tersebut selanjutnya diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 11/MPP/SK/I/1996 tentang Kegiatan Perusahaan Penanaman Modal Asing di Bidang Ekspor.

Dalam Keputusan Menperindag No. 11 Tahun 1996 tersebut diatur mengenai hal-hal sebagai berikut :

- a. Pasal 1 mengatur bahwa Keputusan Menperindag ini ditujukan bagi kegiatan perdagangan ekspor yang dilakukan oleh perusahaan di bidang produksi yang didirikan dalam rangka PMA.
- b. Selanjutnya dalam pasal 2 disebutkan bahwa perusahaan tersebut dapat melakukan :
 - pembelian di dalam negeri untuk keperluan proses produksi;
 - pembelian barang dan atau bahan hasil produksi di dalam negeri untuk diekspor;
 - ekspor hasil produksinya sendiri;
 - promosi, penelitian pasar dan kegiatan-kegiatan lain yang serupa.
- c. Perusahaan tersebut dapat melakukan pengadaan barang ekspornya dengan cara (pasal 3) :
 - melakukan pembelian barang dan atau bahan dalam negeri langsung dari produsen;
Barang dan/atau bahan ini meliputi barang jadi hasil industri dan/atau barang hasil pertanian, perkebunan, perikanan, kehutanan, pertambangan dll (pasal 4).
 - melakukan pembelian dari perusahaan, koperasi dan perorangan.
- d. Dalam pasal 5 dijelaskan bahwa untuk ekspor barang dan/atau bahan berlaku ketentuan umum di bidang ekspor, termasuk ketentuan mengenai barang yang diatur tata niaga eskpornya, barang yang diawasi ekspornya dan barang yang dilarang ekspornya.

Berkaitan dengan perdagangan kakao, isu yang mengemuka sehubungan dengan beroperasinya perusahaan PMA sebagai ekses terbitnya Keputusan Menperindag No. 11 Tahun 1996 adalah perusahaan PMA menguasai pasar

ekspor kakao Indonesia. Dukungan penguasaan pangsa pasar yang besar dalam perdagangan dalam negeri memungkinkan perusahaan-perusahaan PMA tersebut mendikte harga domestik untuk keperluan ekspor.

Sejak beroperasi pada tahun 1996, perusahaan-perusahaan eksportir kakao dalam rangka penanaman modal asing (PMA) cenderung meningkat dalam jumlah dan penguasaan pasar. Dengan dukungan keuangan yang memadai, perusahaan-perusahaan tersebut diindikasikan memiliki keunggulan bersaing dibandingkan perusahaan eksportir nasional. Perusahaan PMA tersebut juga dapat menikmati harga ekspor yang lebih tinggi dibandingkan perusahaan eksportir nasional karena mempunyai keunggulan dalam jaringan pemasaran ekspor. Keunggulan ini menyebabkan perusahaan eksportir kakao dalam rangka PMA mendesak eksistensi perusahaan eksportir kakao nasional.

Dampak yang terjadi akibat persaingan ini perusahaan eksportir kakao nasional hanya berperan sebagai pedagang yang memasok kakao kepada perusahaan dalam rangka PMA. Perusahaan nasional kini hanya beroperasi pada beberapa aspek pemasaran yang masih tidak mengalami perubahan nyata, seperti penentuan wilayah dan segmen pemasaran, harga dan mutu kakao, dan saluran pemasaran.

Mengingat dampak yang terjadi sebagai implikasi pelaksanaan Keputusan Menperindag No. 11/1996 tersebut, ada baiknya bila regulasi ini ditinjau kembali, khususnya tentang wilayah operasi perusahaan dalam rangka PMA. Wilayah operasi perusahaan dalam rangka PMA perlu dibatasi untuk tidak langsung berhubungan dengan petani. Pembatasan wilayah operasi ini dapat menjadi alternatif solusi guna melindungi dan memberdayakan perusahaan eksportir nasional, namun tetap mengedepankan kepentingan petani kakao. Di samping itu, peran serta perusahaan eksportir asing (PMA) perlu diarahkan agar pelaksanaan pemasaran lebih baik daripada pelaksanaan pemasaran sebelum adanya perusahaan asing. Terakhir, perlu dikembangkan pola kemitraan antara perusahaan asing dengan perusahaan kakao nasional. Pola join operasi atau

sistem kuota penjualan/pembelian dapat menjadi alternatif solusi kelembagaan dalam rangka kemitraan tersebut.

3.1.2 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 164 Tahun 1996 tentang tentang Pengawasan Mutu Secara Wajib untuk Produk Ekspor Tertentu

Melalui SK Menperindag No. 164/MPP/6/1996 tentang Pengawasan Mutu Secara Wajib untuk Produk Ekspor Tertentu, sebenarnya Pemerintah telah memiliki ketentuan SNI untuk biji kakao. Berikut ini adalah persyaratan umum dan persyaratan khusus mutu biji kakao sesuai dengan SNI 01-2323-2002.

Tabel 7 : Persyaratan Umum Mutu Biji Kakao

No.	Jenis Uji	Satuan	Persyaratan
1.	Serangga hidup	-	Tidak ada
2.	Serangga mati	-	Tidak ada
3.	Kadar air (b/b)	%	Maksimum 7.0
4.	Biji berbau asap dan atau abnormal dan atau berbau		Tidak ada
5.	Kadar biji pecah dan atau pecah kulit (b/b)	%	Maksimum 3
6.	Kadar benda-benda asing (b/b)	%	Maksimum 0

Sumber : Standar Nasional Indonesia Biji Kakao (SNI 01-2323-2002)

Tabel 8 : Persyaratan Khusus Mutu Biji Kakao

Jenis Mutu	Jumlah biji per 100 gram Persyaratan max	Kadar biji berkapang (%) (biji/biji) Persyaratan max	Kadar biji tidak terfermentasi (%) (biji/biji)		Kadar biji berserangga (%) (biji/biji) Persyaratan max	Kadar biji pipih (%) (biji/biji) Persyaratan max
			Biji slaty, biji putih Persyaratan max	Biji ungu Persyaratan max		
I - M	Maks 85	2	3	10	1	2
I - A	86-100	2	3	10	1	2
I - B	101-110	2	3	10	1	2
I - C	111-120	2	3	10	1	2
I - S	> 120	2	3	10	1	2
II - AA	Maks 85	4	8	30	2	4
II - A	86-100	4	8	30	2	4
II - B	101-110	4	8	30	2	4
II - C	111-120	4	8	30	2	4
II - S	> 120	4	8	30	2	4

Sumber : Standar Nasional Indonesia Biji Kakao (SNI 01-2323-2002)

Sayangnya ketentuan tersebut tidak bersifat wajib melainkan hanya bersifat sukarela. Dengan ketentuan ini menyebabkan tidak semua eksportir biji kakao melaksanakan SNI biji kakao tersebut, karena tidak diwajibkan oleh Pemerintah. Akibatnya banyak biji kakao yang diekspor kualitasnya di bawah standar SNI. Lebih lanjut kondisi ini menyebabkan para pembeli biji kakao di negara konsumen seringkali menilai rendah mutu biji kakao Indonesia sehingga dengan alasan tersebut mereka mengenakan *discount* terhadap harga biji kakao Indonesia.

3.1.3 Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2007 tentang Penghapusan PPN atas Komoditas Kakao

Kakao merupakan salah satu komoditas perdagangan penting di Indonesia. Sebelum diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 7 Tahun 2007, Pemerintah menetapkan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) 10% untuk setiap kakao yang dibeli pabrik dalam negeri. Sebaliknya, apabila petani mengekspor produknya ke luar negeri, PPN itu tidak dikenakan. Hal ini menyebabkan petani lebih suka melakukan ekspor. PPN sebesar 10% ini sendiri muncul sebagai akibat desakan

Dana Moneter Internasional (IMF) pada tahun 2001. Setelah itu, sejumlah gergasi kakao dunia masuk ke Indonesia dan bahkan mereka mengumpulkan kakao secara langsung dari petani. Akibatnya sekitar 156 perusahaan lokal perdagangan antar pulau yang bergerak dalam bidang perdagangan domestik banyak yang gulung tikar. Pabrik pengolahan kakao dalam negeri banyak pula yang kelabakan. Dari sekitar 14 pabrik pengolahan kakao yang ada di Indonesia, hanya tinggal beberapa yang masih bertahan.¹³

Penghapusan Pajak Pertambahan Nilai terhadap perdagangan biji kakao yang ditetapkan Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 tentang Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis yang Dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, diakui mampu mendongkrak kinerja industri pengolahan kakao di dalam negeri. Dengan penerapan PP tersebut, 10 industri pengolahan kakao dari 14 yang ada di Indonesia mampu memproduksi sesuai dengan kapasitas terpasangnya. Kapasitas terpasang rata-rata 14 industri pengolahan tersebut sebesar 220.000 ton/tahun. Sebelum Pemerintah menghapuskan PPN, kinerja produksi industri hanya mencapai 50 persen (110 ton/tahun), namun setelah diberlakukan PP No. 7/2007 maka kinerja produksi industri mencapai 80 persen dari kapasitas.¹⁴ Peningkatan ini terjadi karena selama ini para pelaku industri pengolahan kakao dalam negeri selalu kesulitan mendapatkan biji kakao dari petani dimana petani lebih menyukai untuk mengekspor biji kakao daripada memenuhi kebutuhan domestik. Dengan penghapusan PPN tersebut, industri menjadi lebih mudah mendapatkan bahan baku.

Guna meningkatkan kinerja produksinya, industri pengolahan memerlukan dukungan pembiayaan dari sektor perbankan untuk menjakin kepastian usahanya. Selama ini perbankan enggan membiayai karena tidak adanya kepastian jaminan pasokan bahan baku. Dengan penerapan PP No. 7 Tahun

¹³ Majalah Trust, Edisi 35, 2005.

¹⁴ Harian Sinar Harapan, 6 Desember 2007

2007 ini, pihak perbankan memperoleh kepastian bahwa industri mempunyai sumber pasokan bahan baku sehingga kucuran pembiayaan kepada industri pengolahan menjadi lebih mudah terealisasi.

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

Dalam jangka panjang, kebijakan penghapusan PPN atas penyerahan biji kakao ini akan meningkatkan kapasitas pengolahan industri kakao nasional mencapai 295.000 ton. Dengan demikian ekspor biji kakao hanya sekitar 105.000 ton. Saat ini terjadi *idle capacity* karena biji kakao yang diolah hanya sebanyak 145.000 ton. Jika *full capacity* pabrik pengolahan tercapai, maka akan diperoleh pendapatan sekitar US \$ 1,06 miliar dari industri pengolahan ditambah dengan ekspor biji kakao senilai US \$ 157 juta.

3.1.4 Penetapan Tarif Bea Masuk Kakao

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

membebasakan bea masuk bagi komoditas kakao dari Afrika dan China mengenakan tarif bea masuk 0% atas produk kakao dari Malaysia.

3.1.5 Peraturan Daerah terkait dengan Perdagangan Biji Kakao dan Fermentasi

Dengan alasan otonomi daerah serta dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pemerintah Daerah (Pemda) di Sulawesi mengenakan berbagai macam pajak dan retribusi terhadap komoditas kakao. Pemda Provinsi Sulawesi Selatan menerapkan pajak untuk biji kakao sebesar Rp. 50,- per kilogram. Dari pajak tersebut, bagian sebesar Rp. 40,- digunakan oleh Pemda untuk melakukan pembinaan petani kakao di Sulawesi Selatan. Sisanya sebesar Rp. 10,- diberikan kepada Asosiasi Kakao Indonesia (ASKINDO) sebagai dana pemberdayaan petani.

Pemda Provinsi Sulawesi Tengah juga memberlakukan pungutan dalam proses ekspor kakao sebesar Rp. 3,- per kilogram biji kakao. Pungutan ini diperuntukkan sebagai Sumbangan Pintu 3 (SP3) sesuai dengan Peraturan Daerah tentang SP3. Pemda Sulawesi Tengah juga melakukan MoU dengan Askindo untuk menarik pungutan sebesar Rp. 7,- per kilogram biji kakao. Dengan demikian total pungutan dalam proses perdagangan biji kakao adalah Rp. 10,- per kilogram. Biaya pungutan tersebut dibebankan kepada petani. Dalam penggunaan pungutan ini tidak ada transparansi dari Pemda setempat tentang aliran dana yang masuk ke kas Pemda, baik Pemda Provinsi maupun Pemda Kabupaten.

Salah satu daerah penghasil kakao di Provinsi Sulawesi Tenggara, yakni Kabupaten Kolaka, juga mengenakan pungutan retribusi kakao sebesar Rp. 45,- per kilogram. Pengenaan retribusi mulai dari pembelian di tingkat petani sampai dengan pengusaha penampung biji kakao.

Retribusi yang dipungut tersebut akan bermanfaat bila pada akhirnya dikembalikan kepada petani untuk pembinaan dan pemberdayaan petani. Misalnya digunakan untuk penanggulangan serangan hama kakao. Namun dalam praktek, penggunaan retribusi tersebut tidak transparan. Di sisi lain,

daerah tertentu justru menggunakan retribusi sebagai insentif bagi petani maupun eksportir kakao. Di Kabupaten Luwu Utara, dalam rangka meningkatkan kualitas biji kakao maka Pemerintah Kabupaten Luwu Utara membebaskan tarif retribusi bagi biji kakao berkualitas A, untuk kakao bermutu B dikenakan tarif retribusi 50%, sedangkan kakao mutu C dikenakan tarif retribusi 100%.

3.2 Temuan Lapangan Tentang Kondisi Industri Kakao di Sulawesi

3.2.1 Sulawesi Selatan

Produksi kakao Sulawesi Selatan mengalami tren penurunan selama beberapa tahun terakhir. Hal ini kontradiktif dengan luas areal perkebunan kakao di Sulawesi Selatan yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Salah satu faktor penyebabnya karena permasalahan usia tanaman kakao yang terlalu tua dan serangan hama penyakit.

Eksport kakao Sulawesi Selatan terutama dalam bentuk biji yang belum terfermentasi. Menurut Disperindag Provinsi Sulawesi Selatan, hal ini karena kurangnya kesadaran petani maupun pedagang kakao untuk melakukan fermentasi biji kakao sebelum dieksport. Akibatnya mutu kakao Sulawesi Selatan selalu dinilai buruk (*grade C*).

Penentuan mutu biji kakao ditentukan berdasarkan SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 164/MPP/Kep/6/1996 tentang kebijakan pengawasan mutu barang eksport. Biji kakao merupakan salah satu komoditi eksport yang diawasi, dimana sebelum komoditas tersebut dieksport, harus terlebih dahulu diuji di laboratorium yang terakreditasi untuk mendapatkan sertifikat *conformity*. Untuk Makassar, terdapat lima laboratorium yang dapat mengeluarkan sertifikat tersebut, yaitu : Sucofindo, Meteorindo, Pan Asia, Balai Pengujian dan Sertifikasi Mutu Barang, dan Surveyor Indonesia.

Selama ini perusahaan pengolah kakao di Sulawesi Selatan selalu kekurangan pasokan biji kakao, karena lebih dari 80% produksi kakao dieksport oleh pedagang. Hal ini dinilai merugikan industri kakao dalam negeri yang

kesulitan mencari bahan baku biji kakao sehingga harus mengimport dari luar negeri.

Menurut Dinas Perkebunan, terdapat dua kelompok besar negara tujuan eksport, yaitu negara AS, Malaysia, dan Singapura yang tidak mementingkan biji kakao yang terfermentasi dan kelompok negara-negara Uni Eropa, yang mewajibkan standarisasi biji kakao yang terfermentasi. Ia menambahkan ada upaya dari negara-negara dari kelompok pertama untuk mematikan industri pengolahan kakao Indonesia.

3.2.2 Sulawesi Tengah

Propinsi Sulawesi Tengah merupakan penghasil kakao terbesar di Indonesia. Sulawesi Tengah memiliki luas lahan sekitar 184.786,6 hektar untuk lahan tanaman menghasilkan dan 5.533,4 hektar untuk tanaman tua. Keseluruhan jumlah produksi kakao di Sulawesi Tengah adalah 159.662,8 ton dengan tingkat produktivitas 1.031,6 ton per hektar.

Perkembangan produksi rata-rata dari tahun 2002 – 2006 di setiap Kabupaten adalah sebagai berikut :

- Kabupaten Murowali memproduksi 10.000 ton per tahun dengan rata-rata perkembangan 30,25 % per tahun;
- Kabupaten Unatojo memproduksi 7.000-10.000 ton per tahun;
- Kabupaten Poso memproduksi 20.000 ton per tahun dengan rata-rata perkembangan 25,21 % per tahun;

- Kabupaten Parigi Moutong memproduksi 40.000-45.000 ton per tahun dengan rata-rata perkembangan 5,50 % per tahun;
- Kabupaten Donggala memproduksi 25.000-30.000 ton per tahun dengan rata-rata perkembangan 2,12 % per tahun;
- Kota Palu memproduksi 500-1.000 ton per tahun dengan rata-rata perkembangan 102,18 % per tahun;
- Kabupaten Banggai memproduksi 5.000 ton per tahun dengan rata-rata perkembangan 7,47 % per tahun;
- Kabupaten Banggai Kepulauan memproduksi 2.000 ton per tahun dengan rata-rata perkembangan 12,98 % per tahun;
- Kabupaten Toli-toli memproduksi 15.000-20.000 ton per tahun dengan rata-rata perkembangan 11,03 % per tahun;
- Kabupaten Buol memproduksi 4.000-6.500 ton per tahun dengan rata-rata perkembangan 3,13 % per tahun.

Negara tujuan eksport produk kakao Sulawesi Tengah adalah pasar Amerika, Malaysia dan sedikit di Eropa. Standar harga kakao di Sulawesi Tengah ditentukan berdasarkan permintaan pasar konsumen luar negeri. Hingga saat ini belum ada peraturan pemerintah daerah tentang penetapan standar harga kakao di Sulawesi Tengah.

Dalam proses ekspor kakao, ada pungutan dari pemerintah daerah sebesar Rp. 3,- per kilogram kakao, yang merupakan Sumbangan Pintu 3 (SP3) sesuai dengan Peraturan Daerah tentang SP3. Selain itu juga ada MoU antara Askindo dengan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah yaitu adanya pungutan Rp. 7,- per kilogram kakao, sehingga total pungutan dalam proses perdagangan biji kakao adalah Rp. 10,- per kilogram. Biaya pungutan tersebut dibebankan kepada petani. Perihal sumbangan tersebut, tidak ada transparansi dari pemerintah daerah tentang penggunaan dan aliran dana yang masuk ke kas pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten.

3.2.3 Sulawesi Tenggara

Sejak tahun 2000 sampai dengan 2007, perkembangan luas areal dan produksi kakao di Sulawesi Tenggara mengalami tren meningkat. Produksi biji kakao tahun 2007 mencapai 137.730 ton, sedangkan luas areal mencapai 200,009 ha. Produksi kakao Sulawesi Tenggara sebesar sepertiga dari total nilai ekonomi kakao di Indonesia dan merupakan produsen kakao terbesar di Sulawesi. Jumlah petani kakao pada tahun 2006 adalah 127.334 KK, dengan produktivitas lahan 942 kg/Ha dan luas areal 196.884 ha, produksi mencapai 124.921 ton.

Eksportir kakao di Sulawesi Tenggara mengalami kesulitan dalam mendapatkan sertifikasi untuk ekspor, mengingat institusi yang dapat melakukan survei dan memberikan sertifikasi seperti Sucofindo ada di Makassar. Kondisi ini diperparah dengan adanya retribusi ganda (Rp 40,- /kg) dan belum memadainya pelabuhan di Kendari (hanya perdagangan antar pulau, seperti ke Surabaya). Hal inilah yang membuat eksportir kakao Sulawesi Tenggara lebih memilih melakukan ekspor kakao melalui Makassar.

Permasalahan lain adalah masalah *on farm*, antara lain permasalahan hama tanaman dan usia tanaman dimana pohon kakao Sulawesi Tenggara sudah tidak produktif dan perlu dilakukan peremajaan tanaman.

Terkait dengan kualitas kakao, terdapat kesulitan dalam mengarahkan petani agar melakukan fermentasi kakao. Hal ini karena harga biji baik fermentasi maupun non fermentasi memiliki harga yang tidak jauh berbeda, sehingga petani cenderung menjual biji yang tidak difermentasikan. Diduga terdapat mafia pedagang yang membeli kakao dalam bentuk apapun. Secara kualitas, kakao Indonesia tidak akan kalah dengan negara lain seperti Pantai Gading jika difermentasi dengan benar.

Kakao Sulawesi Tenggara umumnya diekspor dalam bentuk biji non fermentasi. Perusahaan pengolahan coklat mengalami kesulitan untuk mendapatkan bahan baku berupa biji kakao fermentasi, sehingga beberapa perusahaan, antara lain; Mayora dan Hasfarm mengundurkan diri dari Sulawesi Tenggara.

Sentra kakao di Sulawesi Tenggara terutama berada di daerah Kolaka, namun pedagang kakao dari Polmas dan Kolaka kesulitan untuk mengirimkan kakao melalui Kendari karena alasan transportasi dan permasalahan pelabuhan, sehingga untuk efisiensi pedagang memilih untuk memindahkan kantor ke Makassar, untuk menampung kakao dari semua wilayah, dan mengekspor langsung melalui pelabuhan Makassar.

3.3 Permasalahan Industri Kakao Indonesia

Pengembangan komoditas kakao di Indonesia menghadapi beberapa permasalahan, antara lain masih rendahnya produktivitas komoditas kakao yang disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut : (a) penggunaan benih asalan, belum banyak digunakan benih unggul; (b) masih tingginya serangan hama PBK (penggerek buah kakao), hingga saat ini belum ditemukan klon kakao yang tahan terhadap hama PBK; (c) sebagian besar perkebunan berupa perkebunan rakyat yang dikelola masih dengan cara tradisional; dan (d) umur tanaman kakao sebagian besar sudah tua, di atas 25 tahun jauh di atas usia paling produktif 13-19 tahun. Permasalahan lain adalah rendahnya mutu biji kakao Indonesia. Hal ini antara lain disebabkan oleh pengelolaan produk kakao yang masih tradisional (85% biji kakao produksi nasional tidak

difermentasi) sehingga mutu kakao Indonesia dikenal sangat rendah (berada di kelas 3 dan 4). Akibat mutu rendah, harga biji dan produk kakao Indonesia sangat rendah di pasar internasional dan terkena diskon hingga USD 200/ton atau 10%-15% dari harga pasar.¹⁵

Pengembangan industri pengolahan kakao di Indonesia terkendala dengan kurangnya bahan baku berupa biji kakao fermentasi. Umumnya petani Indonesia memproduksi biji kakao non fermentasi. Hal ini dilakukan petani karena harga jual biji kakao fermentasi tidak berbeda jauh dengan harga jual biji kakao non fermentasi. Selisihnya hanya sekitar Rp. 2500,-/ Kg, sedangkan biaya fermentasi bisa mencapai Rp. 2000,-/kg. Selain itu untuk mendapatkan hasil fermentasi kakao yang baik, dibutuhkan waktu antara 5-6 hari.¹⁶ Umumnya petani lebih suka menjual biji kakaonya pada pedagang pengumpul dalam bentuk non fermentasi. Kondisi ini dilakukan karena tuntutan ekonomi yang tidak memungkinkan petani untuk menunggu waktu fermentasi selama 5-6 hari sebelum menjual kakaonya.¹⁷

Walaupun merupakan produsen ketiga terbesar di dunia, Indonesia mempunyai posisi tawar yang lemah, yang disebabkan kurangnya informasi pasar, sehingga harga mudah dipermainkan. Di samping itu juga karena kurang luasnya pemasaran kakao Indonesia, yang sebagian besar hanya diekspor ke Malaysia dan Singapura.¹⁸

Dari hasil diskusi dengan beberapa narasumber dapat disusun beberapa permasalahan terkait dengan pengembangan kakao di Indonesia sebagai berikut :

Tabel 9. Permasalahan Potensial Pengembangan Kakao Indonesia

No	Narasumber	Permasalahan Potensial
----	------------	------------------------

¹⁵ Diskusi dengan Dr. Herman (LRPI) di Jakarta tanggal 24 September 2008.

¹⁶ T. Wahyudi Dkk. 2008 : 207

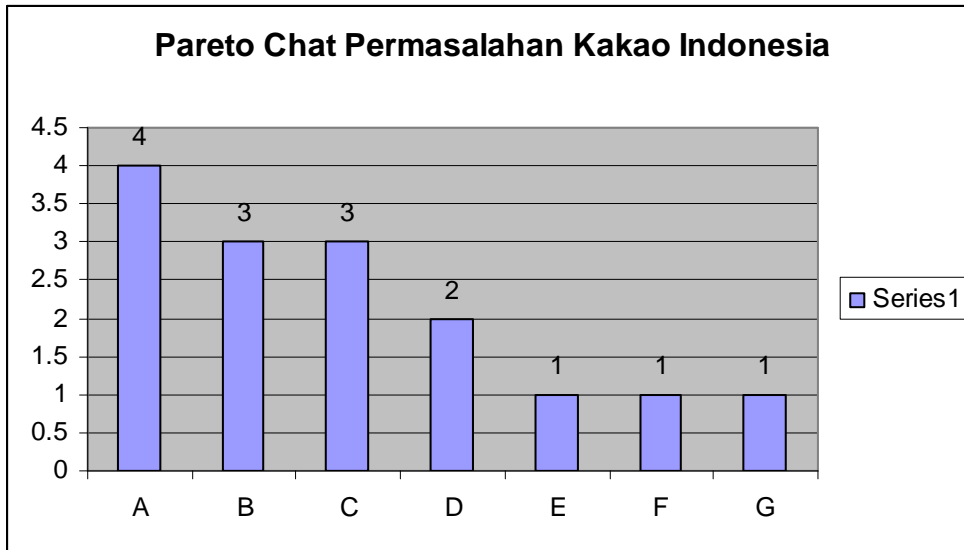
¹⁷ Diskusi dengan Kepala Dinas Perkebunan Sulsel

¹⁸ Dinie Suryani dan Zulfebriansyah 2007 : 6

1	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	<ul style="list-style-type: none"> • Rendahnya produktivitas dan mutu tanaman kakao Indonesia • Hama PBK dan penyakit tanaman • Perusahaan pengolah kesulitan mencari bahan baku kakao fermentasi.
2	Dinas Perkebunan	<ul style="list-style-type: none"> • Rendahnya produktivitas dan mutu tanaman kakao Indonesia • Perusahaan pengolah kesulitan mencari bahan baku kakao fermentasi. • Mata rantai perdagangan kakao yang terlalu panjang
3	Asosiasi Kakao Indonesia (Askindo)	<ul style="list-style-type: none"> • Mutu kakao Indonesia yang rendah dan hanya cocok sebagai bahan campuran. • Permintaan negara importir yang lebih meminta kakao dalam bentuk non fermentasi sebagai campuran • Permintaan ekspor kakao yang meningkat
4	Asosiasi Petani Kakao Indonesia (APKAI)	<ul style="list-style-type: none"> • Kurangnya bantuan keuangan untuk petani kakao • Hama PBK dan penyakit tanaman • Perusahaan pengolah kesulitan mencari bahan baku kakao fermentasi.
5	Akademisi	<ul style="list-style-type: none"> • Perusahaan pengolah kesulitan mencari bahan baku kakao fermentasi. • Hama PBK dan penyakit tanaman

Berdasarkan tabel permasalahan diatas, dapat disusun Pareto Chart untuk menentukan permasalahan yang paling dominan sebagai berikut :

Grafik 6 : Pareto Charts



Keterangan :

A : Perusahaan pengolah kesulitan mencari bahan baku kakao fermentasi

B : Rendahnya produktivitas dan mutu tanaman kakao Indonesia

C : Hama PBK dan penyakit buah

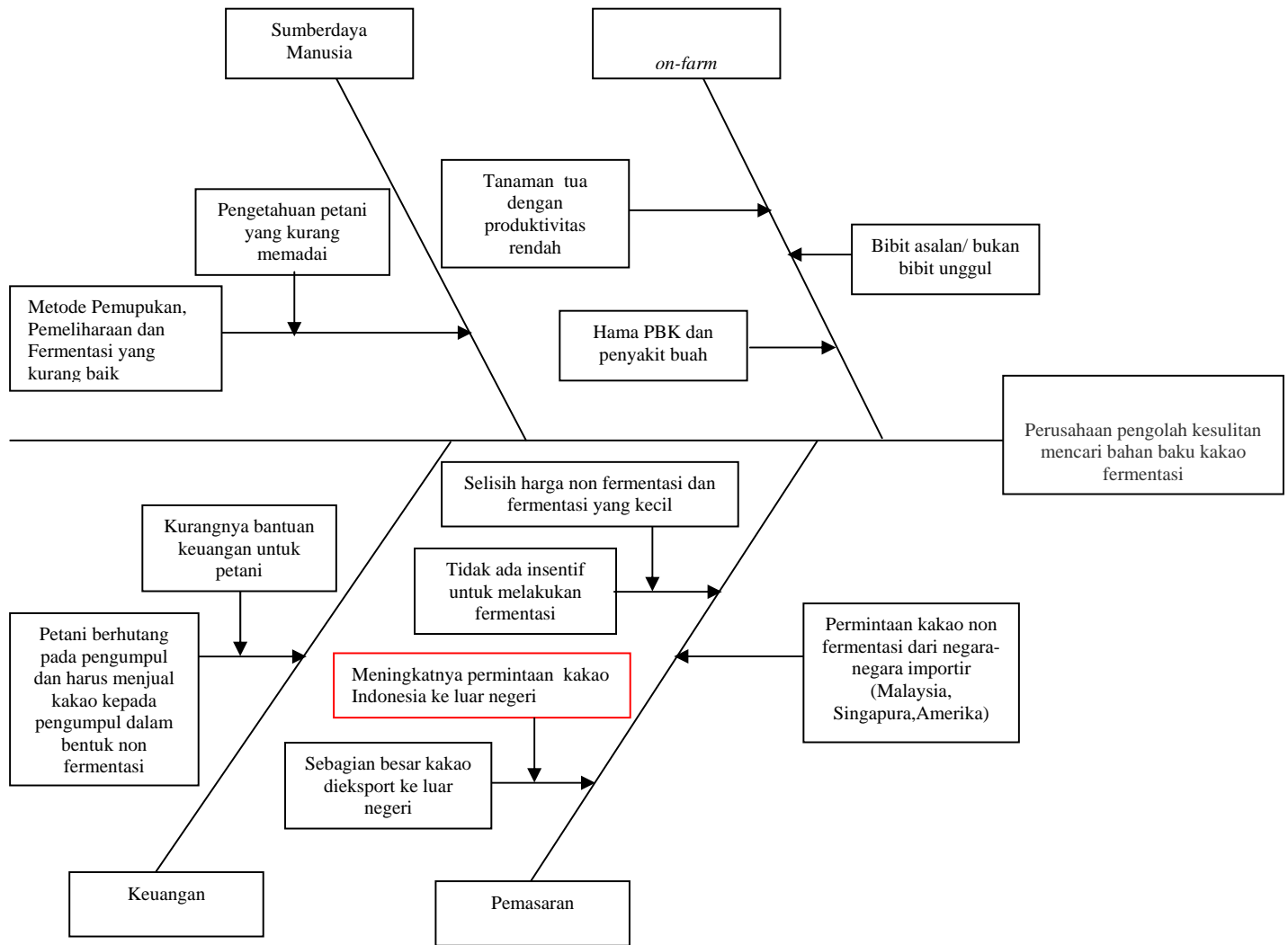
D : Kurangnya bantuan keuangan untuk petani kakao

E : Mata rantai perdagangan kakao yang terlalu panjang

F : Permintaan negara Importir yang lebih meminta kakao dalam bentuk non fermentasi sebagai campuran

G : Permintaan ekspor kakao yang meningkat

Berdasarkan hasil penentuan permasalahan diatas, disimpulkan permasalahan utama lambatnya perkembangan industri pengolahan adalah karena pihak perusahaan pengolah kesulitan mencari bahan baku kakao yang sudah difermentasi. Untuk menentukan sebab-sebab permasalahan tersebut digunakan Diagram Tulang Ikan (*Fishbone Diagram*) sebagai berikut :



Gambar 3. Diagram Tulang Ikan (*Fishbone Diagram*)

3.4 Masalah persaingan usaha dalam pengembangan industri pengolahan kakao Indonesia

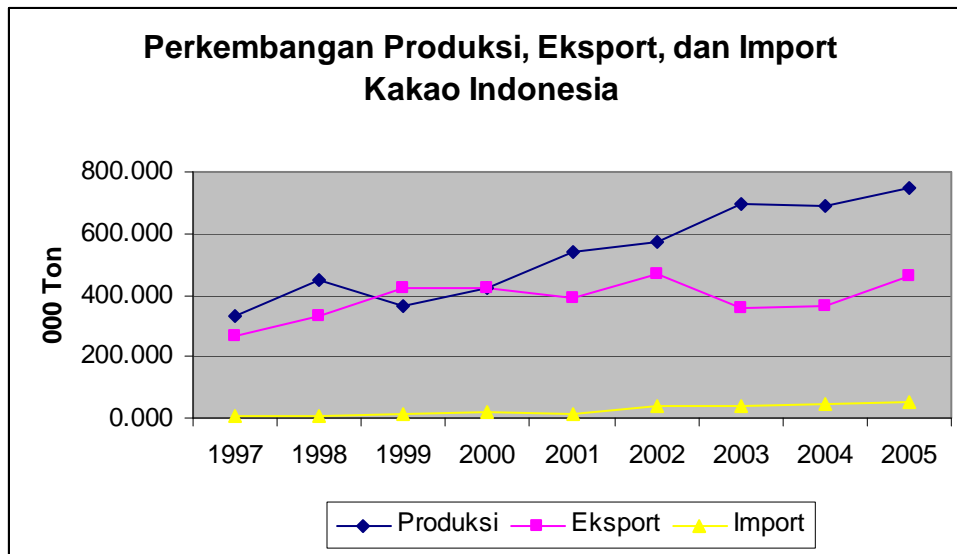
Dari penentuan sebab akibat dalam diagram tulang ikan, terdapat penyebab permasalahan perusahaan pengolah kesulitan mencari bahan baku kakao fermentasi yang terkait dengan persaingan usaha, yaitu ; Meningkatnya permintaan kakao

Indonesia, yang menyebabkan sekitar 80% hasil kakao Indonesia ditujukan untuk ekspor.¹⁹

3.4.1 Permasalahan Meningkatnya Eksport Kakao Indonesia

Permintaan kakao Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun, walaupun dengan kondisi kakao Indonesia yang kurang baik, dimana umumnya biji kakao Indonesia yang diekport masih dalam bentuk *unfermented* atau belum difermentasi. Sekitar 80% biji kakao Indonesia diperuntukkan untuk pasar luar negeri. Hal ini dapat memberikan tambahan devisa bagi negara, namun di sisi lain banyaknya kakao lokal yang diekport membuat industri pengolahan kakao Indonesia kesulitan mencari bahan baku untuk industri. Berikut perkembangan ekport dan import kakao Indonesia :

Grafik 7 : Perkembangan Produksi, Eksport dan Import Kakao Indonesia



¹⁹

Diskusi dengan Dr. Herman (LRPI) di Jakarta tanggal 24 September 2008

Tabel 10 : Perkembangan Produksi, Eksport dan Import Kakao Indonesia

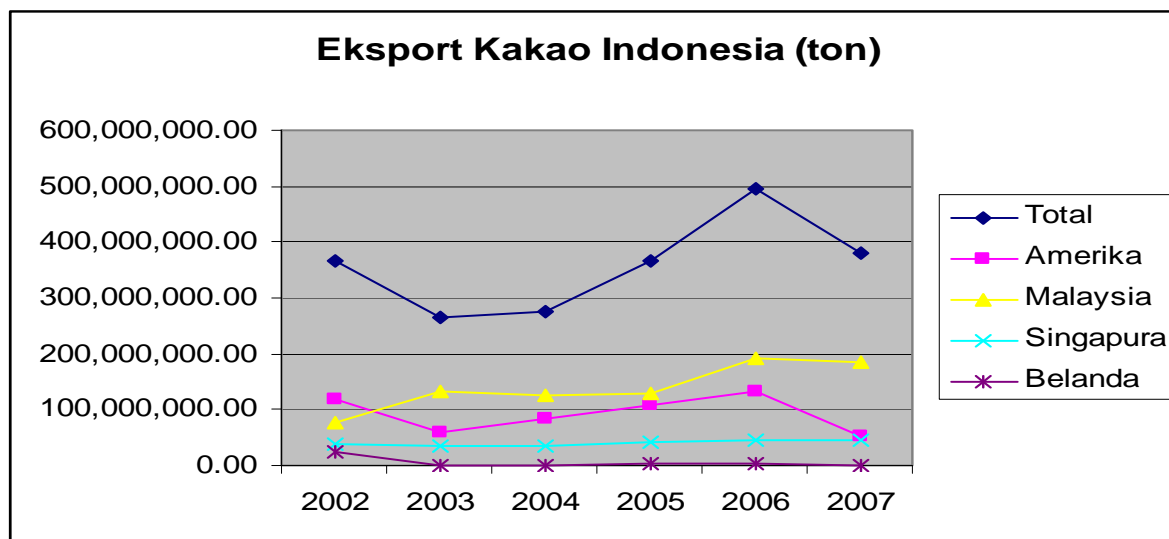
Tahun	Produksi	Eksport	Import
1997	330.219	265.949	6.41
1998	448.927	334.807	7.709
1999	367.475	419.874	11.84
2000	421.142	424.089	18.252
2001	536.804	392.072	11.841
2002	571.155	465.622	36.603
2003	698.816	355.726	39.226
2004	691.704	366.855	46.974
2005	748.828	463.632	52.353

Kapasitas produksi industri pengolahan kakao Indonesia adalah 301.000 ton/tahun, sehingga sisa pasokan kakao Indonesia yang tidak dieksport tidak mencukupi untuk pemenuhan kapasitas produksi industri pengolahan kakao Indonesia. Kendala lain yang dihadapi adalah pasokan kakao Indonesia umumnya dalam bentuk biji kakao non fermentasi dengan *grade C*, sedangkan kebutuhan industri adalah kakao yang telah difermentasi.

Kualitas kakao Indonesia sendiri umumnya berada pada *grade C*, kualitas ini berada dibawah standar kakao Malaysia, Singapura, ataupun Amerika dan Eropa yang merupakan negara-negara utama tujuan eksport Indonesia. Meskipun demikian, biji kakao yang dieksport umumnya merupakan biji kakao *Grade C*. Berdasarkan keterangan Dinas Perkebunan Sulawesi Selatan, negara-negara yang menerima kakao *Grade C* antara lain adalah Malaysia, Amerika Serikat, dan Singapura. Untuk negara-negara Eropa umumnya dipersyaratkan bahwa biji kakao yang dieksport adalah biji kakao yang sudah difermentasi.

Berikut grafik perkembangan eksport biji kakao *non fermented* Indonesia ke beberapa negara :

Grafik 8 : Perkembangan Ekspor Kakao Indonesia



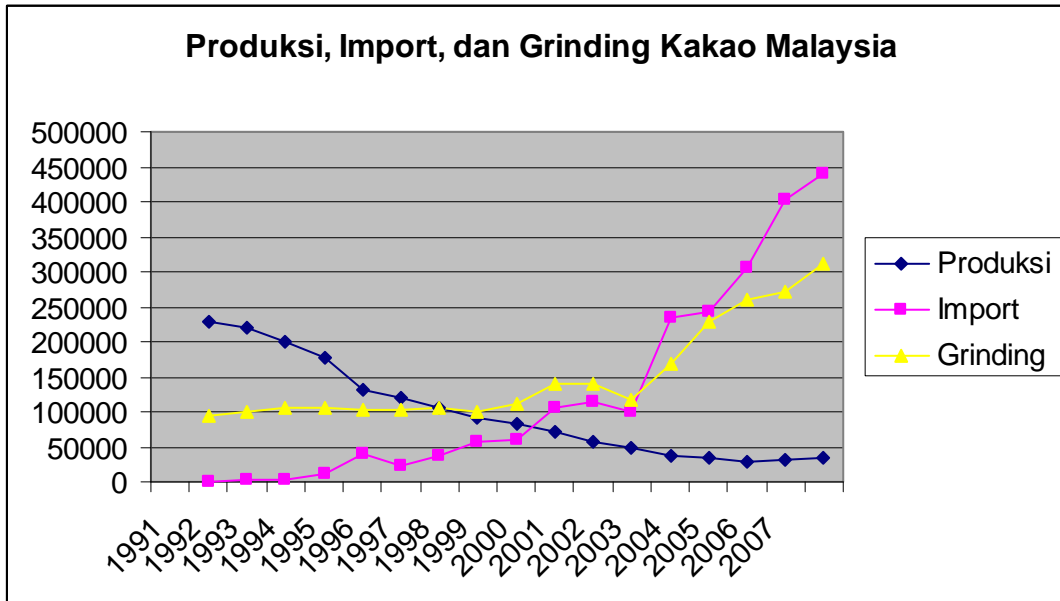
Tabel 11. Perkembangan Ekspor Biji Kakao Indonesia (Kg)

Keterangan	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	365.643,870.00	265,838,068.00	275,484,489.00	367,025,784.00	496,777,602.00	379,829,200.00
Amerika	117,287,372.00	60,850,717.00	84,006,954.00	107,630,513.00	131,738,530.00	53,224,395.00
Malaysia	75,935,256.00	132,268,544.00	125,384,305.00	130,093,945.00	190,298,041.00	183,172,144.00
Singapura	37,639,411.00	33,146,876.00	34,570,287.00	40,393,172.00	43,976,494.00	43,683,484.00
Belanda	25,431,625.00	100,000.00	725,661.00	1,871,842.00	2,943,416.00	668,315.00

Sumber : BPS

Berdasarkan tabel, dapat dilihat bahwa Malaysia merupakan negara tujuan ekspor biji kakao Indonesia terbesar. Pada kurun waktu 2002-2003 eksport ke Malaysia meningkat hingga 74% dari 75.935.256 ton menjadi 132.268.544 ton. Sedangkan ekspor ke negara-negara lain seperti Amerika, Singapura dan Belanda justru mengalami penurunan. Pada tahun 2007, ekspor biji kakao Indonesia mencapai 48% dari total ekspor biji kakao Indonesia, atau sekitar 240% dibandingkan ekspor ke Malaysia pada tahun 2002.

Grafik 9 : Produksi, Import, dan Grinding Kakao Malaysia



Tabel 12 : Perkembangan Komoditas Kakao Malaysia

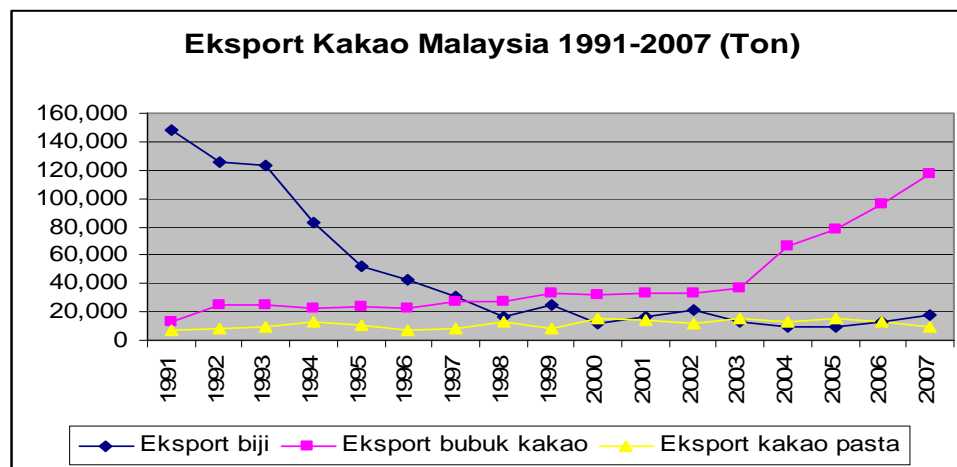
Tahun	Produksi	Import	Grinding	Eksport		
				biji	bubuk kakao	kakao pasta
1991	230,000	1,168	95,000	148,115	13,301	6,532
1992	220,000	1,829	100,000	125,440	24,542	8,697
1993	200,000	2,341	105,000	123,147	25,239	9,638
1994	177,172	11,353	105,497	83,028	22,893	12,550
1995	131,475	39,704	103,540	52,533	23,308	10,231
1996	120,071	22,142	102,638	42,531	21,946	7,268
1997	106,027	37,127	105,266	30,960	26,834	7,737
1998	90,183	57,198	100,100	16,136	26,734	12,950
1999	83,668	59,061	110,440	25,469	32,841	8,402
2000	70,262	106,701	139,443	11,408	31,800	15,117
2001	57,708	114,475	138,616	16,244	32,863	14,344
2002	47,661	99,192	117,586	21,109	33,343	11,656
2003	36,236	234,773	167,595	13,106	36,301	15,629
2004	33,423	244,216	229,649	9,377	66,554	13,010
2005	27,964	304,369	258,647	9,249	78,679	15,504
2006	31,937	403,911	270,261	13,512	95,996	12,670

2007	35,180	438,956	310,001	17,927	116,881	9,881
------	--------	---------	---------	--------	---------	-------

Sumber : Malaysia Cocoa Board

Pada grafik di atas terlihat bahwa tren kenaikan import kakao Malaysia dimulai pada kurun waktu 1996-2007. Kenaikan ini berbanding lurus dengan peningkatan pengolahan kakao Malaysia yang mencapai 310.000 ton/tahun. Sedangkan produksi kakao Malaysia terus mengalami penurunan drastis dari 148.115 ton pada 1991, menjadi hanya 35.180 ton pada tahun 2007. Hal ini mengakibatkan turunnya pengolahan (grinding) kakao Malaysia, berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat pengolahan turun dari 105.497 ton pada tahun 1994 menjadi 103.540 ton pada tahun 1995, dan terus turun menjadi 102.638 ton pada tahun 1996. Pengolahan Malaysia kembali naik ke titik 105.266 ton pada tahun 1997 pada saat import Malaysia naik. Hal ini terjadi setahun setelah berlakunya Kepmenperindag No. 11 Tahun 1996 yang memungkinkan PMA masuk ke dalam negeri dan melakukan pembelian kakao secara langsung.

Grafik 10 : Perkembangan Ekspor Kakao Malaysia 1991-2007



Sumber : Malaysia Cocoa Board

Tren kenaikan ekspor kakao olahan Malaysia seperti terlihat pada grafik mulai mengalami kenaikan pada kurun waktu 1996-1997. Pada saat yang bersamaan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI mengeluarkan

Kepmenperindag. No. 11 Tahun 1996 terkait dengan Perdagangan Kakao. Kebijakan tersebut menjadi salah satu pemicu meningkatnya ekspor kakao Indonesia, termasuk ke Malaysia.

3.4.1.2 Dampak Keputusan Menperindag No. 11 Tahun 1996 terhadap Perdagangan Kakao

Berkaitan dengan perdagangan kakao, isu yang mengemuka sehubungan dengan beroperasinya perusahaan PMA sebagai akses terbitnya Keputusan Menperindag No. 11 Tahun 1996 adalah perusahaan PMA menguasai pasar ekspor kakao Indonesia. Dukungan penguasaan pangsa pasar yang besar dalam perdagangan dalam negeri memungkinkan perusahaan-perusahaan PMA tersebut mendikte harga domestik untuk keperluan ekspor.

Sejak beroperasi pada tahun 1996, perusahaan-perusahaan eksportir kakao dalam rangka penanaman modal asing (PMA) cenderung meningkat dalam jumlah dan penguasaan pasar. Dengan dukungan keuangan yang memadai, perusahaan-perusahaan tersebut diindikasikan memiliki keunggulan bersaing dibandingkan perusahaan eksportir nasional. Perusahaan PMA tersebut juga dapat menikmati harga ekspor yang lebih tinggi dibandingkan perusahaan eksportir nasional karena mempunyai keunggulan dalam jaringan pemasaran ekspor. Keunggulan ini menyebabkan perusahaan eksportir kakao dalam rangka PMA mendesak eksistensi perusahaan eksportir kakao nasional.

Dampak yang terjadi akibat persaingan ini perusahaan eksportir kakao nasional hanya berperan sebagai pedagang yang memasok kakao kepada perusahaan dalam rangka PMA. Perusahaan nasional kini hanya beroperasi pada beberapa aspek pemasaran yang masih tidak mengalami perubahan nyata, seperti penentuan wilayah dan segmen pemasaran, harga dan mutu kakao, dan saluran pemasaran.

Rata-rata perusahaan pengolahan kakao di Indonesia saat ini beroperasi dalam kondisi under capacity. Saat ini terdapat 15 perusahaan besar pengolah kakao di Indonesia dengan total kapasitas terpasang sebesar 301.000 ton/tahun.

Namun realisasi produksi kakao olahan hanya sebesar 162.000 ton atau sekitar 54% dari total kapasitas terpasang. Berikut tabel kapasitas produksi perusahaan pengolah kakao di Indonesia :

Tabel 13 : Perbandingan Kapasitas Terpasang dan Realisasi

NO	PERUSAHAAN	DAERAH	KAPASITAS TERPASANG PER TAHUN (000 TON)	REALISASI PRODUKSI (000 TON)
1	GENARAL FOOD INDUSTRIES	JAWA BARAT	70	65
2	DAVOMAS ABADI	BANTEN	40	20
3	BUMI TANGERANG MESINDOTAMA	BANTEN	30	26
4	MAS GANDA	BANTEN	7	2.5
5	CACAO WANGI MURNI	BANTEN	15	-
6	KAKAO MAS GEMILANG	BANTEN	6	2
7	BUDIDAYA KAKAO LESTARI	JAWA TIMUR	15	1
8	TEJA SEKAWAN	JAWA TIMUR	15	7.5
9	COCOA VENTURES INDONESIA	MEDAN	7	6
10	MAJU BERSAMA COCOA INDUSTRY	MAKASAR	25	15
11	KOPI JAYA COCOA	MAKASAR	10	2
12	UNICOM KAKAO MAKMUR SULAWESI	MAKASAR	10	4
13	HOPE INDONESIA	MAKASAR	4	2
14	MARS SYMBIOSCIENCE	MAKASAR	12	9
15	INDUSTRI KAKAO UTAMA	KENDARI	35	-
JUMLAH			301	162

Sumber : askindo.org

Mengingat dampak yang terjadi sebagai implikasi pelaksanaan Keputusan Menperindag No. 11/1996 tersebut, ada baiknya bila regulasi ini ditinjau kembali, khususnya tentang wilayah operasi perusahaan dalam rangka PMA. Wilayah operasi perusahaan dalam rangka PMA perlu dibatasi untuk tidak langsung berhubungan dengan petani. Pembatasan wilayah operasi ini dapat menjadi alternatif solusi guna melindungi dan memberdayakan perusahaan

eksportir nasional, namun tetap mengedepankan kepentingan petani kakao. Di samping itu, peran serta perusahaan eksportir asing (PMA) perlu diarahkan agar pelaksanaan pemasaran lebih baik daripada pelaksanaan pemasaran sebelum adanya perusahaan asing. Terakhir, perlu dikembangkan pola kemitraan antara perusahaan asing dengan perusahaan kakao nasional. Pola join operasi atau sistem kuota penjualan/pembelian dapat menjadi alternatif solusi kelembagaan dalam rangka kemitraan tersebut.

3.4.1.3 Permasalahan Harga Kakao Fermentasi dan Non Fermentasi

Harga spot kakao Sulawesi cukup tinggi, bahkan lebih tinggi dari harga spot kakao di Malaysia maupun di New York. Berikut perbandingan harga spot kakao di Sulawesi, Malaysia dan New York :

Tabel 14 : Harga Spot Kakao di Sulawesi, Malaysia dan New York

Tahun	Bulan	harga Spot Sulawesi*	harga Spot Malaysia*	Harga Kakao New York*
		(USD/Ton)	(USD/Ton)	(USD/Ton)
2007	Januari	1832	1764	1701.99
	Februari	1785	1717	1813.88
	Maret	1945	1904	1924.2
	April	1836	1791	1977.2
	Mei	2123	1939	2004.84
	Juni	2153	2064	2016.69
	Juli	2100	1982	2152.65
	Agustus	3253	2969	1902.09
	September	2928	2705	1938.08
	Oktober	2899	2664	1914.68
	November	2298	2121	1966.84
	Desember	2300	2092	2113.13
2008	Januari	2536	2327	2215.85
	Februari	2947	2705	2523.07
	Maret	3057	2797	2670.41
	April	3253	2969	2628.33
	Mei	2829	2574	2689.62
	Juni	3253	2969	3021.76
	Juli	3115	2831	2953.68
	Agustus	2829	2574	2810.47

*)Sumber : www.econstats.com

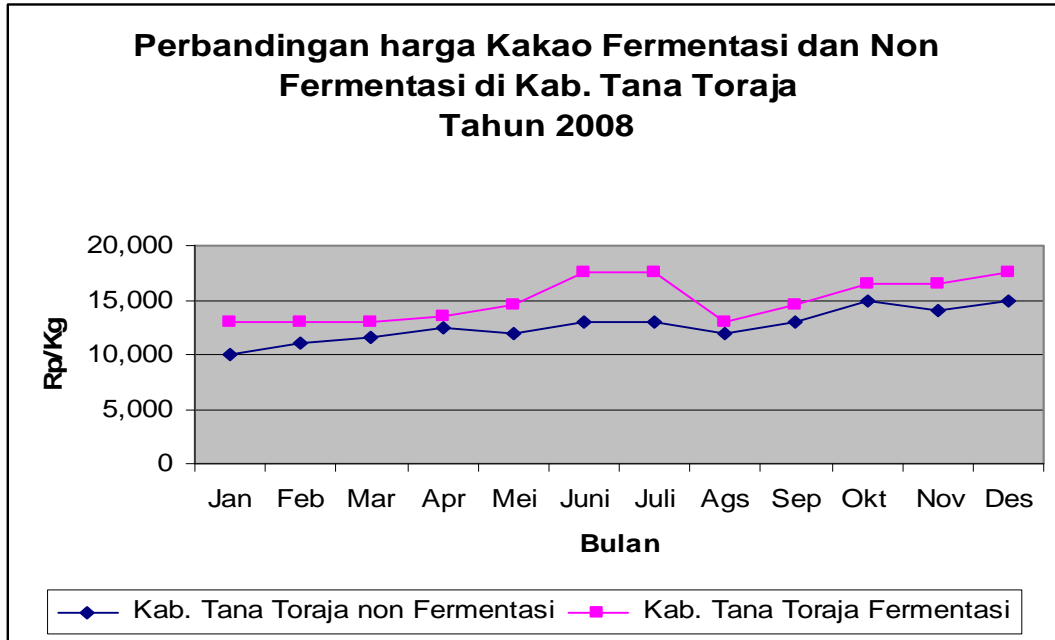
Petani kakao Sulsel menerima harga yang cukup tinggi yaitu antara 80-90% harga New York. Sebagai ilustrasi, pada bulan Juli 2007, harga kakao di New York US \$ 2.141/ton = Rp 20.340/kg, sedangkan harga di petani Rp 16.500/kg atau 81,12% NY. Ilustrasi lain; pada tanggal 10 Maret 2008, harga di New York US \$ 2.727/ton = Rp 24.816/kg, sedangkan harga dipetani Rp 21.000-21.500/kg (84,6-86,6% New York). Harga kakao yang tinggi membuat petani cenderung menjual biji kakao ke pedagang pengumpul untuk diekspor. Biji kakao yang dijual petani umumnya dalam bentuk kakao non fermentasi. Hal ini menyulitkan perusahaan pengolah kakao yang membutuhkan biji kakao fermentasi untuk melakukan proses produksinya.

Harga biji kakao non fermentasi di tingkat petani yang tidak berbeda jauh dengan harga biji kakao fermentasi membuat petani kakao cenderung tidak melakukan fermentasi. Petani cenderung menjual biji kakao yang belum difermentasi dengan harga yang hanya berbeda Rp. 1500,- s.d. Rp. 2.500,-. Umumnya petani lebih suka menjual langsung pada saat sesudah panen untuk mendapatkan uang tunai. Biaya yang harus dikeluarkan petani untuk melakukan fermentasi rata-rata Rp. 2000,-/Kg, sehingga petani justru merugi bila melakukan fermentasi.²⁰ Dengan harga kakao on fermentasi yang cukup tinggi, perusahaan pengolahan kesulitan untuk mengimbangi pedagang dalam bersaing mendapatkan biji kakao dari petani. Berikut tabel perbandingan harga kakao non fermentasi dan fermentasi tahun 2008 :

²⁰

Diskusi dengan Ketua Asosiasi Petani Kakao Indonesia Sulawesi Selatan

Grafik 11 : Perbandingan Harga Kakao di Kab. Tana Toraja Tahun 2008



Tabel 15 : Perbandingan Harga Kakao di Kab. Tana Toraja Tahun 2008

Keterangan	Kab. Tana Toraja	
	Non Fermentasi	Fermentasi
Jan	10,000	13,000
Feb	11,000	13,000
Mar	11,500	13,000
Apr	12,500	13,500
Mei	12,000	14,500
Juni	13,000	17,500
Juli	13,000	17,500
Ags	12,000	13,000
Sep	13,000	14,500
Okt	15,000	16,500
Nov	14,000	16,500
Des	15,000	17,500

Sumber : Direktorat Jenderal Perkebunan, Departemen Pertanian

Lebih jauh APKAI mengungkapkan bahwa umumnya petani kakao memiliki hutang kepada para pedagang pengumpul kakao, sehingga petani terpaksa menjual kepada pedagang pengumpul tersebut. Antara petani dan pedagang sudah memiliki keterikatan sehingga petani hanya menjual kakao ke pengumpul yang dikenalnya.²¹

Meskipun demikian harga kakao di tingkat petani tidak terpaut jauh dengan harga kakao di tingkat pengumpul, yakni hanya terpaut Rp. 200,- s.d Rp. 2.500,-. Selisih harga tertinggi terjadi di Kab. Tana Toraja pada minggu pertama bulan Juni dan Juli 2008, sedangkan pada bulan-bulan lainnya harga hanya terpaut hingga Rp. 1500,-/Kg. Berikut tabel perbandingan harga kakao di tingkat petani dan pengumpul :

Tabel 16 : Perbandingan Harga Kakao Non Fermentasi di Tingkat Petani dan Pengumpul Tahun 2008

Keterangan	Kab. Kolaka		Kab. Tana Toraja		Kab. Parigi Moutong		Kab. Luwu Timur	
	Harga Tingkat Petani	Harga Tingkat Pengumpul	Harga Tingkat Petani	Harga Tingkat Pengumpul	Harga Tingkat Petani	Harga Tingkat Pengumpul	Harga Tingkat Petani	Harga Tingkat Pengumpul
Jan	14,500	15,000	10,000	12,000	16,750	17,200	14,500	15,000
Feb	14,500	15,000	11,000	12,000	19,100	19,300	14,500	15,000
Mar	17,000	17,500	11,500	12,500	21,800	22,800	17,000	17,500
Apr	14,500	15,000	12,500	15,000	19,000	19,700	14,500	15,000
Mei	16,000	16,500	12,000	13,500	20,700	21,700	16,000	16,500
Juni	19,000	19,500	13,000	15,500	22,500	23,500	19,000	19,500
Juli	21,000	22,000	13,000	15,500	26,600	26,900	21,000	22,000
Ags	18,500	19,000	12,000	12,500	21,100	21,600	18,500	19,000
Sep	17,500	18,000	13,000	12,500	20,800	21,800	17,500	18,000
Okt	13,500	14,500	15,000	15,500	18,250	20,250	13,500	14,500
Nov	9,500	10,000	14,000	15,500	16,000	16,700	9,500	10,000
Des	18,500	19,000	15,000	16,500	21,000	22,500	18,500	19,000

Sumber : Ditjen Perkebunan, Departemen Pertanian (data minggu I per bulan tahun 2008)

Di lain pihak, harga kakao di tingkat eksportir cukup tinggi. Hal ini terlihat pada perbandingan harga spot kakao di Makassar. Perbedaan harga spot dengan

²¹ Ibid

harga tingkat pengumpul bisa mencapai Rp. 12.000/kg, seperti yang terjadi pada periode bulan November 2008. Rata-rata Harga spot kakao Makassar mencapai Rp. 22.023,-/Kg, sedangkan harga kakao tingkat pengumpul di Kolaka dan Luwu Timur pada minggu pertama Bulan November di hanya mencapai Rp. 10.000,-/kg . Berikut tabel perbandingan harga spot kakao di Makassar dengan Harga Pengumpul di beberapa kabupaten sentra produksi kakao :

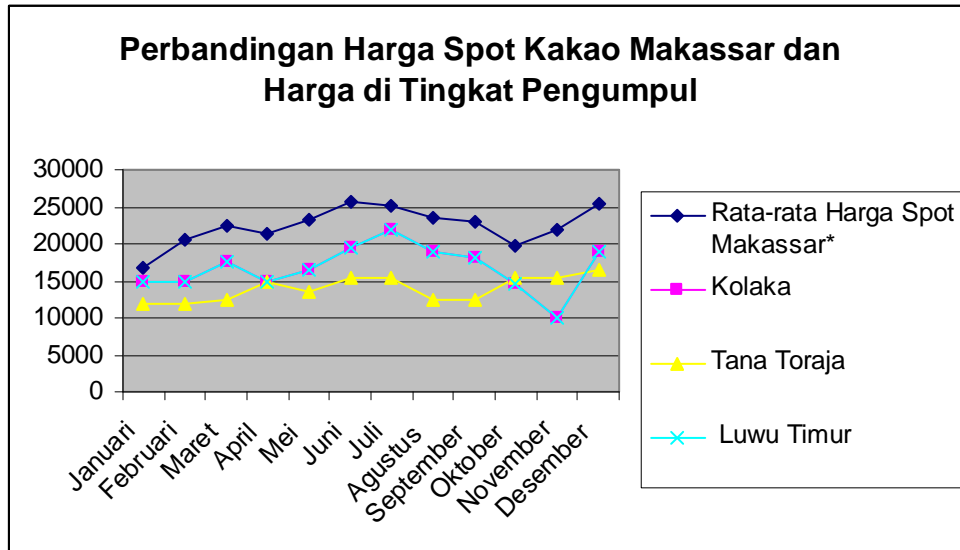
Tabel 17 : Perbandingan harga Spot Kakao Makassar dan Harga di Tingkat Pengumpul

Periode	Rata-rata Harga Spot Makassar*	Harga Pengumpul**		
		Kolaka	Tana Toraja	Luwu Timur
Januari	16669	15,000	12,000	15,000
Februari	20507	15,000	12,000	15,000
Maret	22381	17,500	12,500	17,500
April	21302	15,000	15,000	15,000
Mei	23290	16,500	13,500	16,500
Juni	25729	19,500	15,500	19,500
Juli	25102	22,000	15,500	22,000
Agustus	23464	19,000	12,500	19,000
September	22940	18,000	12,500	18,000
Oktober	19751	14,500	15,500	14,500
November	22023	10,000	15,500	10,000
Desember	25329	19,000	16,500	19,000

**)Sumber : BAPEGGTI (rata-rata harga spot harian di Makassar)*

****)Sumber : Ditjen Perkebunan, Departemen Pertanian (data minggu I per bulan tahun 2008)*

Grafik 12 : Perbandingan harga Spot Kakao Makassar dan Harga di Tingkat Pengumpul



Dari grafik perbandingan harga di atas dapat disimpulkan bahwa pihak pihak yang lebih banyak menikmati tingginya harga kakao Sulawesi adalah pedagang eksportir kakao dengan selisih harga yang mencapai Rp. 12.000,-/kg. Hal ini menunjukkan pedagang eksportir banyak diuntungkan dengan sistem perniagaan kakao yang ada di Sulawesi saat ini.

3.5 Dugaan Pelanggaran UU No. 5/1999

Bahwa industri kakao di Indonesia khususnya di Sulawesi terindikasi adanya pelanggaran UU No. 5/1999 khususnya Pasal 16 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pelaku usaha dilarang membuat persaingan dengan pihak lain di luar negeri yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.”

Dengan indikasi-indikasi sebagai berikut :

3.5.1 Ketergantungan Malaysia akan pasokan kakao dari Indonesia

Dari tabel tingkat produksi dan pengolahan kakao Malaysia, dapat disimpulkan bahwa perusahaan-perusahaan Malaysia memiliki ketergantungan

pasokan biji kakao dalam jumlah yang besar untuk memenuhi kebutuhan industrinya. Pasokan dari negara-negara produsen kakao termasuk Indonesia. Pada tahun 2007, Indonesia mengekspor biji kakao sebesar 183,172,144 kg ke Malaysia atau sebesar 59% dari total *grinding* industri kakao Malaysia pada tahun 2007. Hal ini menunjukkan adanya ketergantungan industri kakao Malaysia akan pasokan kakao dari Indonesia. Dapat diindikasikan adanya kesepakatan antara eksportir kakao Indonesia dengan perusahaan pengolahan kakao di Malaysia untuk memastikan keamanan pasokan kakao dari Indonesia..

Namun di lain pihak, perusahaan pengolahan kakao Indonesia mengalami kesulitan pasokan untuk memperoleh pasokan biji kakao, antara lain karena harga kakao di tingkat petani yang tinggi ataupun sedikitnya jumlah pasokan kakao yang kurang karena lebih banyak diekspor. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat indikasi persaingan usaha yang tidak sehat dalam pasar biji kakao di Indonesia khususnya di Sulawesi.

3.5.2 Tingginya harga kakao di tingkat petani

Kakao di Sulawesi Selatan umumnya dijual dalam bentuk biji non fermentasi, sedangkan yang dibutuhkan oleh industri pengolahan kakao adalah kakao fermentasi. Harga kakao non fermentasi di Sulawesi cukup tinggi, pada tingkat Pengumpul, harga mencapai Rp. 16.500,-/Kg di minggu pertama bulan Desember 2008, sedangkan harga kakao di tingkat petani mencapai Rp 15.000,-/Kg. Petani cenderung menjual biji kakao yang belum difermentasi dengan harga yang hanya berbeda Rp. 1500,- s.d. Rp. 2.500,-. Umumnya petani lebih suka menjual langsung pada saat sesudah panen untuk mendapatkan uang tunai. Biaya yang harus dikeluarkan petani untuk melakukan fermentasi rata-rata Rp. 2000,-/Kg.²²

APKAI mengungkapkan bahwa umumnya petani kakao memiliki hutang kepada para pedagang pengumpul kakao, sehingga petani terpaksa menjual kepada pedagang pengumpul tersebut. Antara petani dan pedagang sudah

²²

Diskusi dengan Ketua Asosiasi Petani Kakao Indonesia Sulawesi Selatan

memiliki keterikatan sehingga petani hanya menjual kakao ke pengumpul yang dikenalnya.²³ Hal ini menunjukkan adanya indikasi monopsoni yang dilakukan oleh pedagang pengumpul atas hasil kakao petani. Kakao ini kemudian disetor ke eksportir kakao di Makassar untuk kemudian diekspor ke berbagai negara terutama Malaysia.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

1. Persoalan dalam industri kakao sebagaimana digambarkan di muka, kerap menjadi persoalan yang menonjol dalam agroindustri Indonesia. Persoalan muncul ketika agroindustri yang karakteristik seharusnya terintegrasi antara pertanian dan pabrik pengolahan dalam prakteknya dilakukan secara terpisah. Pabrik pengolahan sering berdiri sendiri dengan menggantungkan kebutuhan pasokan kepada pertanian yang dilakukan secara terpisah dan banyak di antaranya dilakukan oleh petani, dengan luas lahan yang terbatas dan sistem yang tradisional.
2. Akibat dari kondisi ini, maka pertanian berkembang secara tidak efisien karena banyak dikembangkan melalui mekanisme tradisional yang jauh dari model pengelolaan pertanian secara modern yang mengedepankan efisiensi. Di sisi lain

²³

Ibid

pabrik pengolahan cenderung berkembang tidak optimal, karena tidak adanya kepastian pasokan akibat manajemen yang terpisah dengan pertanian.

3. Kondisi ini diperparah dengan munculnya sistem perdagangan yang justru semakin mendistorsi hubungan antara pertanian dan pabrik pengolahan yang terintegrasi, yang berujung pada inefisiensi. Dalam industri kakao sebagaimana disebutkan di atas, kendala muncul akibat panjangnya rantai perdagangan yang harus dilalui oleh komoditas kakao. Perkembangan pabrik pengolahan menjadi semakin sulit, ketika Pemerintah tidak lagi memiliki prioritas terhadap pengembangan industri pengolahan dengan pertanian sebagai penyokong utamanya.
4. Dari kebijakan yang tersedia, tidak tampak jelas ke arah mana sesungguhnya industri kakao ini akan dikembangkan. Juga tidak jelas, apakah pertanian atau pabrik pengolahan kakao yang menjadi prioritas. Pendekatan kebijakan seringkali terasa parsial, yang lebih ditujukan untuk mengatasi persoalan tertentu, bukan persoalan keseluruhan. Selain itu, pendekatan kebijakan yang dilakukan lebih banyak menyentuh aspek perdagangan, padahal persoalan yang sesungguhnya bukan terletak dalam aspek perdagangan semata.
5. Dalam kondisi saat ini, terdapat dikotomi yang saling bertentangan antara harga kakao sebagai komoditas yang diharapkan tinggi oleh petani dan harga kakao murah yang diinginkan pabrik pengolahan. Kebijakan yang diambil pun senantiasa menimbulkan pro dan kontra dilihat dari dua sisi ini.
6. Kepmenperindag No. 11 Tahun 1996 yang memperbolehkan perusahaan eksportir PMA masuk, menyebabkan sebuah perkembangan yang menarik bagi petani karena harga dan *term and condition* yang ditawarkan lebih menarik akibat dukungan modal dan pembiayaan yang kuat. Mereka langsung melakukan pembelian biji kakao dari petani melalui pedagang pengumpul. Dukungan penguasaan perdagangan dalam negeri memungkinkan perusahaan PMA mampu mendikte harga ekspor. Tetapi kondisi ini jelas menyulitkan pabrik pengolahan yang tidak dapat menawarkan harga dan *term and condition* yang menarik bagi petani. Akibatnya pasokan untuk mereka menjadi sangat terbatas.
7. Memperhatikan kondisi tersebut, maka Pemerintah seharusnya menyusun kebijakan yang mampu menyentuh persoalan pertanian, perdagangan dan industri pengolahan sekaligus. Artinya Pemerintah harus mampu mendorong terciptanya harga yang menarik bagi petani dan mendorong kemampuan pabrik pengolahan untuk melakukan pembelian kakao dengan harga yang kompetitif.
8. Kebijakan melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 7 Tahun 2007 yang berisi penghapusan PPN terhadap perdagangan biji kakao bisa menjadi contoh kebijakan yang mendorong petani lebih tertarik menjual kakao kepada pabrik

pengolahan dalam negeri. Melalui PP tersebut, 10 industri pengolahan kakao dari 14 yang ada mampu memproduksi sesuai kapasitas terpasangnya. Kapasitas terpasang rata-rata 14 industri pengolahan tersebut sebesar 220.000 ton/tahun. Sebelum Pemerintah menghapuskan PPN, kinerja produksi industri hanya mencapai 50% (110 ton/tahun), namun setelah diberlakukan PP No. 7/2007 maka kinerja produksi industri mencapai 80% dari kapasitas.

9. Dilihat dari perspektif persaingan, persoalan kekalahan bersaing dari eksportir PMDN dan industri pengolahan kakao dengan eksportir PMA, bukan masalah persaingan sebagaimana didefinisikan UU No. 5 Tahun 1999, tetapi lebih merupakan persaingan tidak sebanding antara kekuatan modal besar eksportir PMA yang didukung industri pengolahan negara lain dengan eksportir PMDN dan pabrik pengolahan dalam negeri.
10. Dilihat dari kompleksitas persoalan, untuk mengatasi persoalan ini secara komprehensif maka penanganan kebijakannya harus dilakukan lintas instansi dengan melibatkan Departemen Pertanian, Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan. Harus dibuat kebijakan komprehensif yang mengakomodasi keinginan untuk mendorong perkembangan pertanian dan industri pengolahan kakao ke arah yang lebih maju dan berdaya saing yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat yang terlibat dalam industri pengolahan kakao.

4.2 Saran

1. Pemerintah segera menyusun sebuah *grand design* kebijakan industri kakao yang komprehensif, melalui kebijakan yang mengakomodasi seluruh aspek industri kakao dari mulai pertanian, pabrik pengolahan dan perdagangannya. Selain itu, perlu diperhatikan juga daya dukung lainnya seperti aspek keuangan yang sangat mungkin menjadi salah satu kendala terbesar bagi industri kakao untuk berkembang dengan baik. *Grand design* tersebut akan mendorong pertanian kakao Indonesia menjadi lebih kompetitif yang diharapkan sebagian besar akan menjadi input/bahan baku pabrik pengolahan kakao dalam negeri, yang pada akhirnya akan mendorong Indonesia menjadi sentra industri kakao dengan nilai tambah paling tinggi dalam jejaring industri kakao internasional.
2. Diperlukan kebijakan lintas instansi untuk menetapkan prioritas pengembangan industri kakao Indonesia, sehingga penanganan yang dilakukan tidak lagi parsial tetapi lebih menyeluruh dan menyentuh akar permasalahan dari industri kakao selama ini.
3. Terkait dengan implementasi Kepmenperindag No. 11/1996 yang mendorong tersingkirnya eksportir nasional dan pabrik pengolahan

kakao dalam negeri dari eksportir PMA, maka Pemerintah disarankan merevisi kebijakan tersebut dengan kebijakan yang bersifat perlindungan dan pemberdayaan pelaku usaha nasional tetapi dengan tetap mempertimbangkan tingkat harga yang menarik bagi petani sebagaimana yang ditawarkan oleh eksportir PMA selama ini. Melalui kebijakan ini, maka akan terjadi sinergi antara pertanian dan pabrik pengolahan kakao yang diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

4. Perlu dilakukan monitoring pelaku usaha atas para pelaku usaha eksportir kakao dan hubungannya dengan perusahaan-perusahaan pengolah kakao.