

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia memiliki potensi alamiah yang berperan positif dalam pengembangan sektor pertanian sehingga sektor pertanian memiliki fungsi strategis dalam penyediaan pangan masyarakat dan menyerap tenaga kerja. Laju pertumbuhan sektor pertanian tahun 2011 sebesar 3,07 persen, dan menyerap sekitar 42,47 juta orang tenaga kerja baru di Indonesia (Kementan, 2011).

Subsektor perkebunan merupakan salah satu subsektor pertanian yang penting bagi perdagangan internasional. Subsektor ini dominan kontribusinya terhadap nilai ekspor dalam neraca perdagangan Indonesia (ekspor impor) setelah subsektor perikanan dan tanaman pangan. Nilai ekspor perkebunan nasional selama 2011 meningkat hingga US\$ 8,4 miliar dibandingkan tahun 2010 (Departemen Pertanian, 2012).

Biji kakao, salah satu komoditi unggulan yang memberikan kontribusi dalam upaya peningkatan devisa Indonesia. Komoditas ini sebagai salah satu dari lima komoditas perkebunan penyumbang terbesar dalam perolehan devisa. Tahun 2011, komoditas ini memberikan kontribusi untuk devisa negara sebesar US\$ 1,284 miliar (384 ribu ton), setelah kelapa sawit dan karet (Tabel 1).

Tabel 1 Kontribusi Komoditas Perkebunan Terhadap Devisa Negara Tahun 2011

No	Komoditi	Nilai (US\$ Miliar)	Volume (ton)
1.	Kepala Sawit	19,05	1.936.000.000
2.	Karet	12,4	261.000.000
3.	Kakao	1,284	384.000
4.	Kelapa dan Kopra	1,198	116.000.000
5.	Kopi	1,09	3.877.000

Sumbert: metrotvnews.com, 2012

Mengingat besarnya potensi komoditas ini dalam perekonomian maka tak heran pengembangan komoditas ini terus dilakukan pemerintah. Di sektor hulu, pemerintah melakukan revitalisasi tanaman kakao dan peningkatan produksi serta mutu. Sejak tahun 2009 hingga tahun 2011, pemerintah melalui Kementerian Pertanian merevitalisasi kebun kakao yang sudah tua dengan anggaran sebesar Rp13,7 triliun dan melakukan Gerakan Peningkatan Produksi dan Mutu Kakao Nasional (Gernas) dalam rangka percepatan peningkatan produktivitas tanaman dan mutu kakao, terdiri dari peremajaan, rehabilitasi, dan intensifikasi tanaman kakao rakyat dengan teknologi terkini (Media data riset, 2011).

Sementara di sektor hilir, pemerintah pun mulai membuat kebijakan untuk meningkatkan nilai tambah dari komoditi ini. Sebelumnya, pemerintah memungut Pajak Pertambahan Nilai (PPN) 10 persen untuk komoditas primer yang diperdagangkan di dalam negeri. Komoditas itu meliputi barang pertanian, kehutanan, peternakan, perkebunan, penangkaran, dan perikanan. Misalnya kakao, karet, unggas,

pakan ternak, dan ikan. Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2003 yang merupakan hasil perubahan PP Nomor 12 tahun 2001 tentang Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis yang Dibeaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai. Dalam kebijakan itu disebutkan hasil pertanian yang dikenakan PPN dengan tarif 10 persen diantaranya adalah barang yang dihasilkan dari kegiatan usaha dibidang perkebunan, selain itu produk industri agro, produk ekspor. Adanya kebijakan ini menyebabkan pedagang kakao lebih senang menjual kakao ke luar negeri (ekspor) dari pada menjual kakao untuk kepentingan industri pengolahan cokelat dalam negeri. Selama ini pungutan ekspor atas kakao tidak dikenakan atau sebesar nol persen, sehingga industri pengolahan cokelat dalam negeri sulit berkembang.

Kemudian pemerintah membuat kebijakan yang berpihak pada industri hilir nasional dengan menghapus PPN 10 persen untuk komoditas primer sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2007. Penghapusan PPN itu tersebut merupakan Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001. Setelah PP ini diterbitkan, seluruh komoditas itu tak dipungut PPN lagi.

Mendukung kebijakan tersebut, terhitung tanggal 1 April 2010, pemerintah memberlakukan kebijakan pajak ekspor (bea keluar) yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 67/PMK.011/2010 tanggal 22 Maret 2010 tentang bea keluar (BK) terhadap ekspor biji kakao. Tujuan dari kebijakan ini untuk menjamin pasokan kakao dalam negeri sehingga menumbuhkan industri-industri kakao di dalam negeri. Di samping itu, juga untuk menyeimbangkan dukungan terhadap daya saing industri

kakao dalam negeri yang pada akhirnya berdampak kepada nilai tambah yang diterima petani kakao.

Penetapan pajak ekspor (bea keluar) terhadap barang ekspor salah satu upaya pemerintah untuk menjaga ketersediaan pasokan bahan baku dalam negeri, menjaga stabilitas harga dalam negeri, meningkatkan daya saing ekspor tertentu, serta mengantisipasi pengaruh kenaikan harga yang cukup dratis dari barang ekspor tertentu di pasar internasional.

Kebijakan pajak ekspor ini sudah banyak diterapkan di negara berkembang untuk meningkatkan pendapatan pemerintah, selain dimaksudkan untuk menjamin ketersediaan produk di pasar domestik. Dampak dari kebijakan ini tergantung pada kekuatan pasar yang ada. Jika negara kecil yang tidak memiliki kekuatan pasar mengenakan pajak maka hanya akan memberikan dampak yang kecil sekali dalam perdagangan dunia bahkan diabaikan. Kondisi ini akan berimbas pada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan nasional. Bagaimanapun apabila terjadi peningkatan perdagangan, hal tersebut akan diikuti dengan peningkatan harga ekspor (Krugman 2004; Piermartini, 2004).

Dengan adanya pajak akan mengurangi volume ekspor kakao secara berlebihan. Selama ini kecenderungan peningkatan permintaan kakao dunia mengakibatkan harganya melambung tinggi. Hal ini mendorong pemilik kebun lebih memilih mengekspor dibanding menjualnya di pasar dalam negeri. Akibatnya,

pasokan dalam negeri berkurang yang kemudian pabrik-pabrik berbahan baku kakao kesulitan memperoleh pasokan.

Menurut Salvatore (1997), adanya kebijakan pemerintah maka akan menimbulkan harga di dalam negeri jauh lebih rendah atau lebih tinggi daripada harga di pasar internasional. Kondisi ini dipertegas, Krugman (2004) bahwa penerapan pajak ekspor akan mengurangi harga domestik.

Sebagaimana penerapan pajak ekspor pada Crude Palm Oil (CPO), menurut hasil penelitian Susilowati (2000), kebijakan ini telah membuat distorsi pada pasar CPO. Hasil penelitian Drajat (1998) yang menganalisis dampak kebijakan pajak ekspor CPO terhadap tingkat stabilitas harga minyak goreng, menunjukkan pajak ekspor tidak berpengaruh untuk terciptanya stabilitas harga CPO dalam negeri. Harga CPO domestik terdistorsi oleh kebijakan harga murah, sehingga pasar domestik tidak menarik. Karena kebijakan harga murah ini, maka produsen memilih untuk mengekspor CPO ke pasar dunia. Dikhawatirkan kondisi ini, juga akan terjadi pada pasar kakao, pasca diterapkannya pajak ekspor.

Melihat kondisi tersebut di atas menjadi bahan pertimbangan dalam penelitian ini apakah ada pengaruh kebijakan bea keluar pada kakao terhadap volume ekspor ekspor kakao Indonesia dan ketersediaan kakao untuk pasar domestik serta harga kakao di pasar domestik. Sehingga hasil penelitian ini dapat digunakan untuk sarana perbaikan dalam implementasi kebijakan bea keluar dalam mendukung posisi

Indonesia sebagai negara penghasil kakao terbesar di dunia dan mendorong bertumbuhnya industri kakao olahan dalam negeri.

1.2 Rumusan Masalah

Indonesia menganut sistem perekonomian terbuka kecil yaitu negara yang mampu mengekspor barang atau jasa, tetapi bukan sebagai pembuat harga sehingga tidak terlepas dari interaksi internasional seperti perdagangan luar negeri. Konsekuensi dari keterbukaan ekonomi Indonesia, dengan perubahan dan dinamika pasar internasional segera berimbas pada pasar domestik.

Demikian pula yang terjadi pada pasar kakao. Harga kakao di pasar internasional lebih tinggi dibandingkan dengan harga kakao di pasar domestik. Rata-rata harga pada tahun 2009 di pasar domestik hanya US\$ 1.674,04 per ton, sedangkan harga di pasar internasional mencapai US\$ 2.522 per ton. Ini berarti terjadi perbedaan harga US\$ 999,24 per ton (Lampiran 1).

Kondisi ini menyebabkan produsen kakao Indonesia memilih untuk mengekspor kakao ke pasar internasional. Namun disayangkan ekspor kakao Indonesia masih didominasi bentuk kakao biji kering tanpa ada proses pengolahan lebih lanjut (tidak difermentasi).

Alur mata rantai dari 70 persen ekspor biji kakao Indonesia adalah petani → pedagang → eksportir → konsumen luar negeri. Sedangkan industri dan konsumen dalam negeri hanya mendapatkan 30 persen sisanya. Dalam mata rantai tataniaga kakao, petani kakao akan menjual biji kakao kepada pedagang pengumpul, pedagang antar kota, usaha dagang, pedagang perantara dan pedagang pengumpul.

Selanjutnya, biji kakao tersebut didistribusikan pada eksportir dan industri. Pihak eksportir akan melakukan ekspor masih dalam bentuk biji kakao, sedangkan pihak industri akan melakukan pengolahan untuk selanjutnya dipasarkan di pasar dalam dan luar negeri (Lampiran 2).

Banyaknya biji kakao yang diekspor, menyebabkan pasokan semakin berkurang untuk memenuhi kebutuhan industri dan konsumsi dalam negeri. Akibatnya, industri olahan domestik kesulitan mendapatkan bahan baku, walaupun ada harganya cukup tinggi. Kondisi ini membuat industri olahan dalam negeri menghentikan operasi pabriknya. Dari sebanyak 15 pabrik yang ada, awal 2010 hanya tersisa 5 pabrik yang beroperasi. Kinerja industri pengolahan kakao nasional belum sesuai harapan, realisasi kapasitas sekitar 42 persen dari kapasitas terpasang (Media Data Riset, 2011).

Sejumlah pabrik besar pengolahan biji kakao seperti PT Davo Mas di Jakarta dengan kapasitas 140.000 ton, PT Asia Cacao Indonesia di Batam dengan kapasitas 120.000 ton, PT General Food Industries Ltd di Bandung membutuhkan 100.000 ton, PT Bumi Tangerang Coklat Utama butuh 90.000 ton (Lampiran 3) (Askindo, 2012).

Kebutuhan kakao dalam negeri sendiri rata-rata mencapai 0,07 kg per kapita per tahun. Dimana kebutuhan industri, kapasitas terpasang pengolahan kakao dalam negeri sekitar 700.000 ton. Untuk mencukupi pemenuhan kebutuhan dalam negeri dilakukan impor biji kakao. Impor biji kakao dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan sebesar 38,59 persen (volume) dan nilainya naik 50,01 persen. Peningkatan impor total kakao cukup tajam tahun 2001, yakni lebih dari tiga kali lipat dibandingkan tahun sebelumnya. Impor total kakao Indonesia tahun 2009 sebesar

46,93 ribu ton, atau setara dengan US\$ 121,39 juta. Selain biji kering, bentuk impor Indonesia lima tahun terakhir dari 2005–2009 adalah berbentuk bubuk cokelat bergula dan bubuk cokelat tanpa gula. Masing-masingnya, berkontribusi sebesar 55,69 persen, 17,24 persen dan 11,69 persen terhadap total kakao yang diimpor Indonesia (Ditjenbun, 2011).

Untuk mencegah kekurangan pasokan dalam negeri, maka jumlah ekspor dikendalikan melalui penerapan kebijakan bea keluar (pajak ekspor). Penerapan pajak ekspor secara efektif, diharapkan mampu menekan laju ekspor kakao Indonesia di pasar dunia. Juga, bisa menjamin pasokan kakao dalam negeri. Penerapan pajak ekspor ini haruslah tetap menjaga komitmen ekspor Indonesia untuk merespon permintaan kakao di pasar dunia.

Bea keluar kakao diberlakukan berjenjang mengikuti perkembangan harga di pasar dunia. Besarnya tarif pajak ekspor (bea keluar) untuk ekspor biji kakao dengan harga rata-rata pasar internasional berpedoman pada harga rata-rata *CIF New York Board of Trade*. Semakin tinggi harga kakao, tarif bea keluar semakin besar. Biji kakao tidak dikenakan BK jika harga di pasar dunia kurang dari US\$2.000 per ton. Namun jika harga berkisar US\$2.000-US\$2.750 per ton BK ditetapkan 5%, dikenakan BK 10% apabila harga berkisar US\$2.750 – US\$3.500 per ton, dan 15% jika harga biji kakao di atas US\$3.500 per ton. (Permenkeu, 2010).

Dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah ini, diharapkan dapat mengurangi volume ekspor ke luar negeri. Namun, jika bea keluar ditetapkan terlalu tinggi dikhawatirkan pelaku usaha/eksportir melakukan langkah tidak terpuji seperti melakukan ekspor secara ilegal. Di sisi lain, pihak eksportir bisa saja membebaskan

bea keluar kepada petani, sehingga harga di tingkat petani menjadi lebih rendah. Hal ini akan mempengaruhi kesejahteraan petani kakao sendiri. Dampaknya, petani kurang bergairah lagi mengusahakan komoditi ini dan memilih untuk mengusahakan komoditi lain yang lebih menguntungkan.

Jika volume ekspor berkurang, maka ketersediaan dalam negeri akan meningkat. Kondisi ini diharapkan bisa memenuhi kebutuhan industri olahan kakao dalam negeri, yang pada akhirnya industri olahan biji kakao dalam negeri juga akan berkembang. Peningkatan ketersediaan dalam negeri ini diharapkan tetap menjaga stabilitas harga di tingkat petani. Karena dikhawatirkan, dengan peningkatan tersebut menyebabkan harga di tingkat petani akan turun.

Pendapatan pemerintah dari penerimaan pajak tersebut dapat digunakan antara lain untuk membiayai fasilitas dan membiayai Program Revitalisasi Perkebunan. Pajak ekspor biji kakao ini perlu dikembalikan kepada petani dan dimanfaatkan untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas tanaman kakao. Peningkatan produktivitas dan kualitas biji kakao itu penting, karena ekspor kakao dengan mutu bagus menentukan harga yang akan diperoleh nantinya. Jika hasil pungutan pajak ekspor kakao itu tidak dikembalikan kepada petani untuk meningkatkan aktivitas *on farm* maupun *off farm*, maka penerapan pajak ekspor biji kakao hanya akan menimbulkan kontra peningkatan kesejahteraan petani.

Berdasarkan uraian singkat mengenai situasi terkini pasar kakao, terkait dengan harga kakao di pasar internasional yang tinggi dan permintaan akan kakao cenderung meningkat, maka masalah-masalah yang perlu dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh pajak ekspor/bea keluar (*BK*) kakao terhadap volume ekspor biji kakao?
2. Bagaimana volume ekspor dan pajak ekspor mempengaruhi ketersediaan domestik dan ketersediaan domestik mempengaruhi harga domestik biji kakao?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah, penelitian ini bertujuan:

1. Menganalisis pengaruh pajak ekspor/bea keluar (*BK*) kakao terhadap volume ekspor biji kakao Indonesia.
2. Menganalisis pengaruh volume ekspor dan pajak ekspor terhadap ketersediaan domestik dan ketersediaan domestik mempengaruhi harga domestik biji kakao

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dengan menambah pengetahuan akan kebijakan bea keluar dapat dijadikan sumber informasi untuk menentukan harga di masing-masing tahapan pasar dengan tepat. Informasi yang cepat dan tepat diperlukan agar tidak ada pihak yang dirugikan akibat perbedaan harga yang signifikan. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya.