

Policy Brief

PENINGKATAN NILAI TAMBAH KAKAO

Pendahuluan

1. Salah satu sasaran strategis Kementerian Pertanian pada periode tahun 2015–2019 adalah berkembangnya produk yang bernilai tambah dan berdaya saing. Perkembangan industri pengolahan hasil pertanian diharapkan akan mendorong upaya pengembangan nilai tambah produk pertanian.

Permasalahan

2. Pengembangan nilai tambah hasil pertanian di Indonesia masih menghadapi berbagai masalah dan kendala sehingga belum berjalan dengan optimal, antara lain kemampuan yang rendah di dalam melakukan transformasi produk. Hal ini terbukti dari mayoritas komoditas pertanian yang diekspor masih berupa bahan mentah (Hadi 2014). Kondisi ini menjadi faktor penyebab rendahnya nilai tambah produk pertanian.
3. Perkembangan agroindustri selama beberapa dekade terakhir kurang berkembang dengan baik. Hal ini disebabkan oleh kinerja agroindustri dalam menciptakan nilai tambah masih bersifat parsial, dalam skala kecil dan tidak tuntas (Mardiharini dan Erizal 2012; Hadi 2014). Penciptaan nilai tambah produk pertanian lebih banyak terjadi di sektor tengah (bukan di tingkat hulu) dari sistem agribisnis, yaitu pengolahan hasil pertanian (agroindustri). Hal ini disebabkan usaha di tingkat sektor tengah lebih menguasai teknologi pencipta nilai tambah dan akses pasar dibanding usaha di tingkat hulu (petani). Usaha di tingkat hulu memang mempunyai keahlian dan kemauan di dalam memproduksi produk primer, tetapi kurang menguasai teknologi pencipta nilai tambah dan akses pasar.

Temuan-Temuan Pokok

4. Indonesia merupakan salah satu negara produsen kakao terbesar di dunia. Namun, produksi biji kakao di Indonesia yang terus mengalami penurunan menjadikan posisi Indonesia sebagai negara produsen biji kakao ketiga di dunia saat ini sudah turun ke posisi keenam. Penurunan produksi tersebut disebabkan beberapa hal: (1) tanaman kakao umumnya sudah berumur tua (>25 tahun); (2) kurangnya pemeliharaan tanaman; (3) serangan hama dan penyakit (terutama VSD dan PBK); dan (4) konversi lahan perkebunan kakao menjadi komoditas perkebunan lainnya yang dipandang lebih menguntungkan oleh petani, khususnya kelapa sawit; (5) fokus Kementerian Pertanian dalam beberapa tahun terakhir hanya padi, jagung, dan kedelai.
5. Sebagian besar perkebunan kakao diusahakan sebagai perkebunan rakyat (97%). Sampai saat ini secara umum kakao masih dibudidayakan secara tradisional oleh petani setempat yang mempunyai penguasaan manajemen usaha tani yang rendah, masih menggunakan sumber benih lokal (asalan) yang rentan terhadap penyakit dan mempunyai produktivitas rendah, dan minimum dalam hal pemberian input produksi dan pengelolaan budi daya

(terutama pemangkasan, sanitasi, dan pengendalian hama dan penyakit tanaman). Proses budi daya kakao seperti itu menghasilkan kakao dengan produktivitas rendah dan mutu biji kakao yang kurang bagus.

6. Dalam proses pascapanen, pada umumnya petani tidak melakukan fermentasi, namun langsung mengeringkan biji kakao, seringkali tanpa melalui proses sortasi yang memadai (kakao asalan), bahkan sebagian petani menjual biji kakao basah atau setengah kering. Hal ini menyebabkan harga kakao dan pendapatan yang diterima petani rendah.
7. Peningkatan nilai tambah dalam budi daya kakao dilakukan dengan penerapan *good agricultural practices* (GAP), sertifikasi UTZ/RA, dan organik (EU dan USDA) yang merupakan sertifikasi internasional. Bersama-sama dengan penerapan proses fermentasi biji kakao yang merupakan nilai tambah dalam tahap pascapanen kakao, harga kakao yang dikelola dengan budi daya UTZ/RA dan organik jauh lebih tinggi dibandingkan harga kakao asalan/nonfermentasi dan mempunyai akses pasar internasional.
8. Unit Pengolahan Hasil (UPH) kakao/koperasi berperan sebagai pengolah kakao (proses fermentasi dan pengeringan biji kakao) sekaligus juga berperan sebagai lembaga pemasaran yang menjual kakao petani ke pedagang/eksportir atau langsung ke industri pengolahan. Dengan demikian, rantai pemasaran kakao menjadi lebih pendek dan merupakan peningkatan nilai tambah melalui pemasaran. Rantai pemasaran kakao semakin pendek pada UPH yang melakukan pengolahan mulai biji kakao basah hingga menjadi produk antara (pasta kakao, lemak kakao, kakao bubuk) ataupun hingga produk akhir berupa permen cokelat (*chocolate bar*) dan minuman cokelat.
9. Sebelum tahun 2010 kakao Indonesia lebih banyak diekspor dalam bentuk primer, yaitu berupa biji kakao, yang mencapai sekitar 80–90% dari total volume ekspor kakao. Pascapemberlakuan PMK No. 67/2010 yang menetapkan pemberlakuan bea keluar (BK) kakao dengan tingkat progresif 0–15% dengan melihat patokan harga referensi biji kakao dunia, bermunculan pelaku agroindustri kakao baru di Indonesia, begitu juga dengan ekspansi di industri hilir ikut terdorong dengan berkembangnya industri kakao. Hal tersebut menjadikan Indonesia di peringkat tiga setelah Belanda dan Pantai Gading untuk industri pengolahan kakao (*grinder*). Komposisi ekspor kakao pun berubah, di mana persentase ekspor biji kakao menurun drastis, sebaliknya ekspor produk antara (*cocoa liquor/mass, cocoa butter, cocoa cake, dan cocoa powder*) meningkat tajam.
10. Meskipun dampak pengenaan BK terhadap ekspor kakao cukup efektif, kebijakan ini ternyata belum mampu mendorong industri pengolahan kakao untuk beroperasi secara penuh karena kendala pengadaan bahan baku. Berdasarkan data AIKI, industri kakao (perusahaan besar kakao) Indonesia yang berjumlah hingga 20 industri, saat ini hanya 11 perusahaan yang operasional dengan kapasitas terpasang 747.000 ton/tahun dan dengan kapasitas terpakai hanya sebesar 438.597 ton/tahun atau utilitas sekitar 59%. Dengan produksi kakao domestik yang terus menurun, maka kebutuhan bahan baku kakao yang tidak dapat dipenuhi oleh di dalam negeri ditutupi dengan cara mengimpor, sehingga impor biji kakao semakin meningkat, yang

awalnya hanya sekitar 10% (tahun 2013) dari total kebutuhan industri pengolahan menjadi sekitar 55% (tahun 2018).

11. Di Indonesia juga berkembang industri pengolahan kakao skala kecil dan menengah, baik yang mengolah kakao mulai dari biji hingga produk antara, mengolah biji kakao hingga produk akhir, ataupun mengolah produk antara menjadi produk akhir. Kemenperin (Ditjen Industri Agro) dan Kementan (Ditjen Perkebunan) mempunyai program untuk memfasilitasi bantuan mesin dan peralatan pengolahan kakao menjadi produk antara ataupun hingga produk akhir, yang diberikan kepada kelompok tani atau UPTD. Selain itu, Kemenperin (Ditjen IKM) juga meluncurkan program Restrukturisasi Mesin/dan atau Peralatan sejak tahun 2009, yaitu pemberian fasilitas potongan harga pembelian mesin/peralatan kepada perusahaan industri kecil dan menengah (IKM) tertentu yang telah melakukan pembelian mesin/peralatan baru yang seluruhnya telah terpasang di lokasi perusahaan.
12. Masalah dan kendala peningkatan nilai tambah kakao dalam aspek budi daya di antaranya adalah (1) *mindset* petani yang sudah cukup merasa puas dengan keadaan menjadikan kurangnya pemeliharaan tanaman kakao sehingga kakao yang dihasilkan mempunyai produktivitas dan kualitas yang rendah; (2) harga kakao yang rendah karena kualitas kakao yang rendah, panjangnya rantai pasok kakao, serta kebijakan PPN 10% dan bea keluar (BK) yang dibebankan kepada petani menjadikan kurangnya insentif untuk memelihara tanaman kakao dengan baik; (3) sebagian besar tanaman kakao merupakan tanaman tua (>25 tahun) dan harus segera diremajakan karena produktivitasnya sudah sangat rendah; (4) kurangnya modal dan akses terhadap permodalan; (5) tidak ada penyuluh khusus perkebunan sehingga pembinaan kepada petani kakao sangat kurang; (6) konversi tanaman kakao menjadi tanaman lain (kelapa sawit, pala, nilam, padi, jagung, dll.) yang dipandang lebih menguntungkan.
13. Masalah dan kendala peningkatan nilai tambah melalui penerapan proses fermentasi adalah sebagai berikut. (1) Petani merasa enggan melakukan proses fermentasi karena membutuhkan *cash money* dengan cepat, mempunyai banyak pekerjaan lain, tidak mempunyai fasilitas fermentasi, dan tidak mendapatkan insentif yang memadai untuk biji kakao hasil fermentasinya. (2) Proses fermentasi yang dilakukan oleh petani/poktan seringkali tidak sempurna sehingga kualitas biji kakao fermentasi yang dihasilkan kurang bagus dan beragam. Hal tersebut menyebabkan harga yang ditetapkan industri pengolahan kakao untuk biji kakao fermentasi yang dihasilkan petani tersebut tidak berbeda secara signifikan. (3) Pasar untuk biji kakao nonfermentasi jauh lebih terbuka dibanding pasar untuk biji kakao fermentasi karena lebih banyak industri pengolahan kakao yang membeli kakao nonfermentasi. (4) Pedagang selalu menerima biji kakao nonfermentasi yang dijual petani, sehingga petani merasa nyaman dengan praktik nonfermentasi. (5) Adanya isu negatif yang dihembuskan pedagang kakao nonfermentasi bahwa menjual kakao fermentasi itu rugi (kasus Jembrana, Bali).

14. Berbagai masalah dan kendala dalam pengolahan kakao, khususnya industri kecil, adalah sebagai berikut. (1) Untuk mendirikan suatu perusahaan pengolahan kakao diperlukan modal yang relatif besar karena harga mesin dan alat pengolahan (bean to bar) yang mahal, di samping kebutuhan modal untuk pembelian bahan baku dan bangunan pengolahan yang baik. (2) Kualitas mesin dan alat pengolahan kakao bantuan dari pemerintah (buatan lokal) kurang dapat memproduksi kakao olahan dengan kualitas yang baik, baik dari segi rendemen, tekstur, dan lainnya, sehingga produk olahan kakao yang dihasilkan kurang berdaya saing di pasaran. Bahkan, diperoleh info bahwa sebagian mesin dan peralatan pengolahan kakao bantuan pemerintah tersebut tidak dapat dioperasikan dengan baik sehingga mangkrak. (3) Produk kakao yang dihasilkan, terutama berupa produk akhir (*confectionary*) mengalami kesulitan dalam pemasarannya karena kurang dapat bersaing dengan produk cokelat lainnya dan belum dikenal masyarakat luas.
15. Untuk industri pengolahan kakao skala besar masalah yang dihadapi terutama adalah kurangnya bahan baku dan kualitas bahan baku kakao yang kurang baik. Meningkatnya investasi dalam industri pengolahan kakao pascapemberlakuan PMK No. 67/2010 yang menetapkan bea keluar untuk biji kakao yang diekspor, sementara produksi biji kakao Indonesia menurun drastis menyebabkan kurangnya bahan baku sehingga kekurangannya harus dipenuhi dari impor yang semakin meningkat. Walaupun demikian, utilitasnya hanya tercapai sebesar 59% pada tahun 2018. Terdapat berbagai kebijakan pemerintah yang menjadi kendala bagi industri pengolahan kakao. (1) Pajak pertambahan nilai (PPN) sebesar 10% yang dikenakan pada produk-produk pertanian semenjak tahun 2014. (2) Di sisi impor, pemerintah menetapkan peraturan yang menyebutkan bahwa setiap impor biji kakao kena bea masuk (BM) sebesar 5%, PPN 10%, dan PPH 2,5%; padahal untuk impor produk antara kakao dikenakan bea masuk (BM) 0% sehingga produk olahan kakao Indonesia kurang berdaya saing dibandingkan produk olahan kakao Malaysia dan Singapura.
16. Strategi untuk peningkatan nilai tambah kakao di antaranya adalah sebagai berikut: (1) sosialisasi budi daya kakao yang baik (GAP) dan pendampingan budi daya kakao oleh PPL perkebunan sehingga dapat dihasilkan kakao dengan produktivitas yang tinggi dan mutu yang baik; (2) mendorong perluasan sertifikasi kakao internasional seperti UTZ/RA dan organik (EU dan USDA) untuk meningkatkan peluang akses terhadap pasar internasional; (3) mendorong peran industri pengolahan kakao dalam pembinaan dan kemitraan dengan petani kakao, termasuk jaminan pasar dan harga bagi kakao berkualitas yang dihasilkan petani; (4) program *full package* seperti Gernas Kakao, dengan lebih mengutamakan bibit-bibit unggul lokal, pupuk khusus kakao yang bisa dihasilkan petani setempat, fokus pada pemberdayaan petani dan *sustainability*, serta diselaraskan dengan Program BUN500; (5) penguatan kelembagaan petani, baik kelompok tani maupun Gapoktan yang menjadi payungnya serta koperasi yang menjadi badan hukum Gapoktan; (6) mendorong penumbuhan dan pengembangan agroindustri yang dapat menjadi *demand driven* bagi kakao fermentasi sehingga petani tergerak untuk memelihara tanaman kakaonya dengan baik dan memfermentasi kakao yang

dihasilkannya; (7) bantuan mesin dan peralatan yang diberikan pemerintah hendaknya disesuaikan dengan spesifikasi yang dibutuhkan, mempunyai kualitas yang baik, dan mempertimbangkan SDM pengelola bantuan tersebut, serta disertai dukungan akses kepada pembiayaan untuk modal operasionalnya; (8) dukungan kebijakan terkait penyerapan produksi kakao lokal dan olahannya; (9) pengkajian kembali kebijakan/regulasi yang dapat menghambat pengembangan industri kakao di Indonesia.

Implikasi Kebijakan

17. Dengan terus menurunnya produksi kakao Indonesia, meningkatnya kebutuhan bahan baku industri kakao, meningkatnya peluang pasar kakao dan produk-olahan kakao di dunia, dan target peningkatan ekspor kakao tiga kali lipat dalam lima tahun ke depan (program GraTiEks), maka diperlukan kebijakan-kebijakan dan program-program yang dapat mendorong peningkatan produksi biji kakao yang berkualitas dan peningkatan nilai tambah kakao secara holistik mulai dari hulu hingga hilir, melibatkan berbagai pihak terkait (*stakeholder*) secara sinergis dan terkoordinasi, serta sinkronisasi kebijakan dan program.
18. Peningkatan produksi kakao disarankan untuk difokuskan pada peningkatan produktivitas dan kualitas kakao secara masif dengan melanjutkan kembali program *full package* seperti Gernas Kakao, dengan fokus pada penggunaan bibit kakao unggul lokal, penerapan GAP, pupuk khusus kakao yang bisa dihasilkan petani setempat, penguatan kelembagaan petani disertai pembinaan dan pemberdayaan petani, *sustainability*, serta mendorong perluasan sertifikasi kakao internasional seperti UTZ/RA dan organik (EU dan USDA) untuk meningkatkan peluang akses terhadap pasar internasional. Di bagian hilir, disarankan fasilitasi mesin dan peralatan pengolahan disertai dengan pemanfaatan program Restrukturisasi Mesin/dan atau Peralatan dan skema KUR untuk IKM/UMKM pengolahan kakao dan peninjauan kembali kebijakan-kebijakan/regulasi yang dapat menghambat pengembangan industri kakao di Indonesia. Diperlukan sinergisme dan koordinasi antara Kementerian Pertanian sebagai *core leader* di bagian hulu dan Kementerian Perindustrian sebagai *core leader* di bagian hilir, dan dengan kementerian/lembaga terkait lainnya, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan melibatkan peran aktif asosiasi kakao.