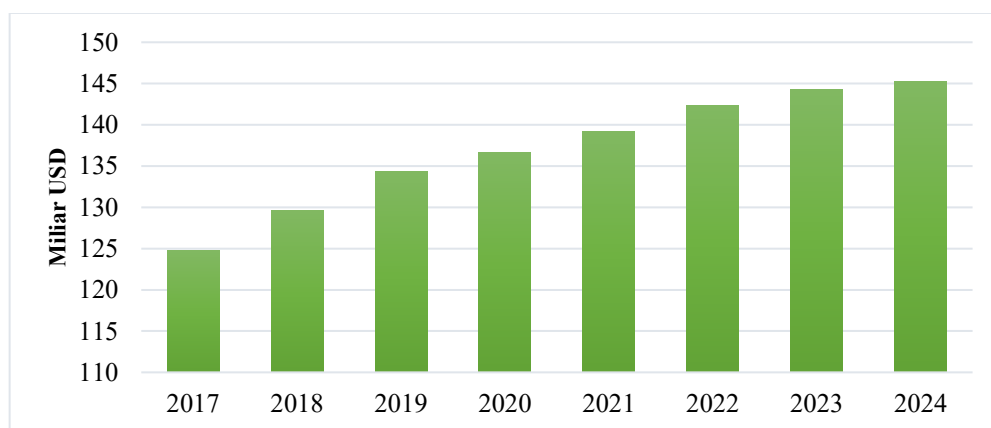


## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Kondisi geografis Indonesia terletak di garis khatulistiwa dan memiliki iklim tropis sehingga sebagian besar penduduknya memiliki mata pencaharian di sektor pertanian. Sektor ini memanfaatkan sumber daya alam yang dikelola oleh petani maupun buruh tani untuk menghasilkan berbagai produk pertanian seperti pangan, perkebunan, peternakan, dan lainnya yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Kondisi tersebut menjadikan sektor pertanian memiliki peran strategis dalam perekonomian nasional, baik sebagai penyedia lapangan kerja, sumber devisa, maupun penopang ketahanan pangan.



Gambar 1.1 Nilai GDP Sektor Pertanian Tahun 2017-2024

Sumber: (World Bank, 2025)

Gambar 1.1 menunjukkan nilai GDP sektor pertanian Indonesia dalam miliar USD (*constant* 2015 USD) yang cenderung meningkat selama periode 2017–2024. Pada 2017, nilai GDP pertanian tercatat sebesar 124,77 miliar USD, kemudian meningkat menjadi 129,62 miliar USD pada 2018 dan 134,29 miliar USD pada 2019. Peningkatan berlanjut pada tahun 2020 dengan nilai GDP mencapai 136,67 miliar USD, yang mencerminkan ketahanan sektor pertanian sebagai penopang ekonomi nasional di tengah kontraksi sektor industri dan jasa akibat pandemi

COVID-19 (Suryana *et al.*, 2022). Setelah pandemi, tren peningkatan GDP pertanian berlanjut hingga mencapai 144,23 miliar USD pada 2023 dan meningkat kembali menjadi 145,19 miliar USD pada 2024. Perkembangan ini menunjukkan bahwa sektor pertanian masih memiliki basis pertumbuhan yang relatif kuat, yang tidak terlepas dari peran subsektor-subsektor utama dengan kontribusi nilai tambah yang signifikan. Sejumlah kajian mencatat bahwa struktur GDP pertanian Indonesia banyak ditopang oleh subsektor perkebunan, yang secara konsisten berkontribusi dalam menjaga stabilitas dan kinerja sektor pertanian secara keseluruhan (Kusuma *et al.*, 2024)

Tabel 1.1 Nilai Ekspor Komoditas Unggulan Sektor Perkebunan Indonesia

Komoditas	Nilai Ekspor (juta USD)				
	2020	2021	2022	2023	2024
Kelapa Sawit	18,729	28,729	29,746	24,008	21,622
Karet	3,010	4,016	3,540	2,478	2,903
Kakao	1,244	1,207	1,260	1,198	2,646
Kelapa	1,172	1,650	1,716	1,314	1,642
Kopi	822	859	1,148	929	1,638

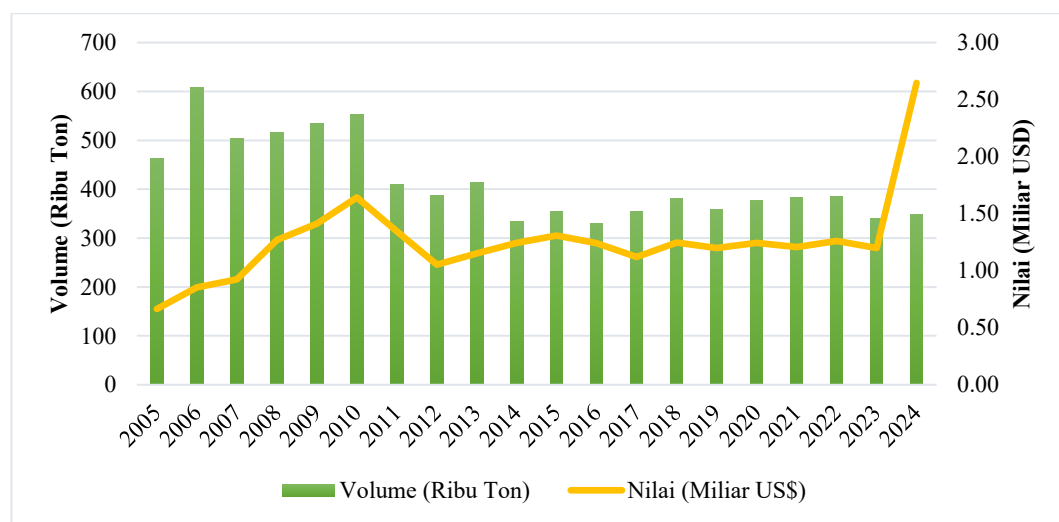
Sumber: (Badan Pusat Statistik, 2025)

Berdasarkan tabel 1.1 yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (2025), lima komoditas unggulan ekspor subsektor perkebunan di antaranya kelapa sawit, karet, kakao, kelapa, dan kopi. Selama periode 2020 hingga 2024, kelapa sawit menduduki posisi tertinggi dengan nilai ekspor mencapai 29,75 miliar USD di tahun 2022, meskipun kemudian menurun hingga 21,62 miliar USD di tahun 2024. Di sisi lain, nilai ekspor kakao mengalami peningkatan di tahun terakhir, yaitu dari 1,19 miliar USD di tahun 2023 menjadi 2,65 miliar USD di tahun 2024. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun belum setinggi kelapa sawit atau karet, kakao tetap menjadi salah satu komoditas penting yang berkontribusi terhadap devisa negara serta memiliki prospek pengembangan lebih lanjut dalam perdagangan global.

Kakao tidak hanya berperan sebagai penyumbang devisa negara, kakao juga berperan dalam pemenuhan kebutuhan bahan baku industri pangan dan penyedia lapangan kerja bagi masyarakat di daerah sentra produksi kakao seperti Sulawesi, Sumatera, dan Papua (Rahmawati dan Hartulistiyoso, 2020). Menurut Kementerian Pertanian (2024), luas areal tanaman kakao Indonesia mencapai 1,37 juta hektare di tahun 2024 dengan total produksi sekitar 617,11 ribu ton. Angka 617,11 diperoleh dari data produksi biji kakao dari Perkebunan Rakyat sebesar 615,27 ribu ton serta Perkebunan Besar Swasta dan Negara masing-masing menghasilkan 1,38 ribu ton dan 11,38 ton. Dalam konteks global, Indonesia dikenal sebagai salah satu produsen biji kakao terbesar ke-sembilan di dunia. Berdasarkan data International Cocoa Organization (2025), kontribusi Indonesia terhadap total produksi kakao dunia mencapai 5,1%. Meskipun pangsa pasarnya masih di bawah negara-negara Afrika Barat, Indonesia memiliki keunggulan geografis dan iklim tropis yang mendukung pengembangan kakao.

Tahun 2007, pengembangan kakao Indonesia mulai diarahkan pada peningkatan produktivitas melalui Program Revitalisasi Perkebunan, kemudian diperkuat melalui Gerakan Nasional Peningkatan Produksi dan Mutu Kakao atau Gernas Kakao sejak tahun 2009 (Mulyono, 2020). Gernas Kakao diarahkan untuk meningkatkan produktivitas dan mutu kakao rakyat melalui peremajaan, rehabilitasi, intensifikasi, serta pemberdayaan petani, dengan sasaran perbaikan kebun seluas 450.000 ha yang terdiri atas intensifikasi 145.000 ha, rehabilitasi 235.000 ha, dan peremajaan 70.000 ha (Danial *et al.*, 2020). Namun, penguatan sektor hulu tersebut belum langsung diikuti oleh perubahan struktur ekspor dan penguatan industri hilir. Tahun 2009, ekspor kakao Indonesia mencapai 535.191 ton dengan nilai USD 1.413,4 juta, sekitar 70% di antaranya masih diekspor dalam

bentuk biji, dan lebih dari 50% ekspor biji kakao dikirim ke Malaysia untuk diolah kembali menjadi produk olahan (Direktorat Jenderal Perkebunan, 2020). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa basis ekspor kakao Indonesia masih bertumpu pada bahan mentah, sehingga penciptaan nilai tambah di dalam negeri belum optimal. Dari sisi industri, realisasi kapasitas pengolahan kakao nasional juga baru mencapai sekitar 42% dari kapasitas terpasang dan hanya 5 dari 16 perusahaan pengolahan kakao yang beroperasi (Direktorat Jenderal Perkebunan, 2020).



Gambar 1.2 Perkembangan Ekspor Kakao Indonesia Tahun 2005-2024  
Sumber: (Badan Pusat Statistik, 2025)

Kondisi hulu dan hilir kakao Indonesia tersebut tercermin dalam perkembangan nilai dan volume ekspor kakao Indonesia selama periode 2005–2024 sebagaimana disajikan pada Gambar 1.2. Dominasi ekspor biji kakao dan belum optimalnya kinerja industri pengolahan menunjukkan bahwa ekspor kakao Indonesia tidak hanya dipengaruhi oleh besarnya produksi, tetapi juga oleh kemampuan industri domestik dalam menyerap dan mengolah bahan baku. Oleh karena itu, perubahan nilai dan volume ekspor pada periode berikutnya perlu dipahami sebagai bagian dari penyesuaian antara kebijakan perdagangan, kapasitas industri pengolahan, serta dinamika permintaan pasar internasional. Di tahun 2011,

ekspor kakao cenderung mengalami penurunan pada volume dan nilai masing-masing sekitar 142 ribu ton dan 289 juta USD dibandingkan tahun sebelumnya. Penurunan tersebut berkaitan dengan penerapan PMK No. 67/PMK.011/2010 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Tarif Bea Keluar sejak 2010, yang menjadi tonggak awal pengendalian ekspor biji kakao dalam kerangka hilirisasi. Walaupun peraturan tersebut telah dicabut, substansi kebijakannya tetap berlanjut dalam pengaturan selanjutnya (Kemenkeu, 2025). Kebijakan ini menjadi salah satu bentuk penerapan program hilirisasi, yang bertujuan mendorong peningkatan ekspor produk kakao olahan di dalam negeri. Namun, penerapan kebijakan tersebut berdampak pada penurunan volume ekspor biji kakao mentah pada periode 2012–2019, meskipun nilai ekspor kakao relatif stabil di kisaran 1-1,5 miliar USD, yang menunjukkan adanya penyesuaian harga dan perubahan komposisi ekspor pada periode tersebut. Memasuki periode 2020–2023, nilai ekspor kembali menunjukkan tren peningkatan seiring meningkatnya permintaan global terhadap produk olahan kakao. Puncaknya terjadi pada tahun 2024, di mana nilai ekspor melonjak signifikan menjadi 2,65 miliar USD dengan volume ekspor sebesar 348,09 ribu ton. Peningkatan tajam ini menunjukkan adanya pergeseran struktur ekspor dari dominasi biji kakao mentah menuju produk olahan. Namun, perubahan ini belum diikuti oleh kestabilan kinerja ekspor secara keseluruhan karena pergerakannya masih fluktuatif serta dipengaruhi oleh kebijakan dalam negeri dan kondisi pasar global (Pasaribu dan Nasution, 2024). Untuk memahami perubahan struktur tersebut, Tabel 1.2 menyajikan perbandingan volume dan nilai ekspor biji kakao (HS 1801) dan produk olahan kakao (HS 1803-1806) selama 2005-2024, sehingga terlihat pergeseran komposisi ekspor dari waktu ke waktu serta perbedaan pola pergerakan volume dan nilai kelompok komoditas.

Tabel 1.2 Nilai dan Volume Ekspor Biji dan Olahan Kakao Tahun 2005-2024

Tahun	Volume (Ribu Ton)		Nilai (Juta USD)	
	Biji Kakao (HS 1801)	Kakao Olahan (HS 1803-1806)	Biji Kakao (HS 1801)	Kakao Olahan (HS 1803-1806)
2005	367,43	96,48	467,83	199,72
2006	490,78	116,08	619,02	234,76
2007	379,83	118,18	622,60	300,88
2008	380,51	132,86	854,59	412,92
2009	439,31	94,78	1.087,49	325,31
2010	432,43	119,21	1.190,74	452,18
2011	210,07	195,12	614,50	728,19
2012	163,50	215,80	384,83	665,11
2013	188,42	212,58	446,10	701,61
2014	63,33	257,05	196,49	1.043,81
2015	39,62	300,02	114,98	1.189,49
2016	28,33	291,41	83,97	1.153,29
2017	25,10	319,16	53,54	1.064,52
2018	27,83	343,52	72,44	1.171,22
2019	30,84	320,58	80,62	1.116,52
2020	28,68	336,68	75,81	1.166,78
2021	22,28	353,71	56,29	1.149,60
2022	24,60	356,69	63,85	1.197,68
2023	14,45	322,32	46,92	1.150,92
2024	13,18	328,84	80,61	2.537,14

Sumber: (Trade Map, 2025)

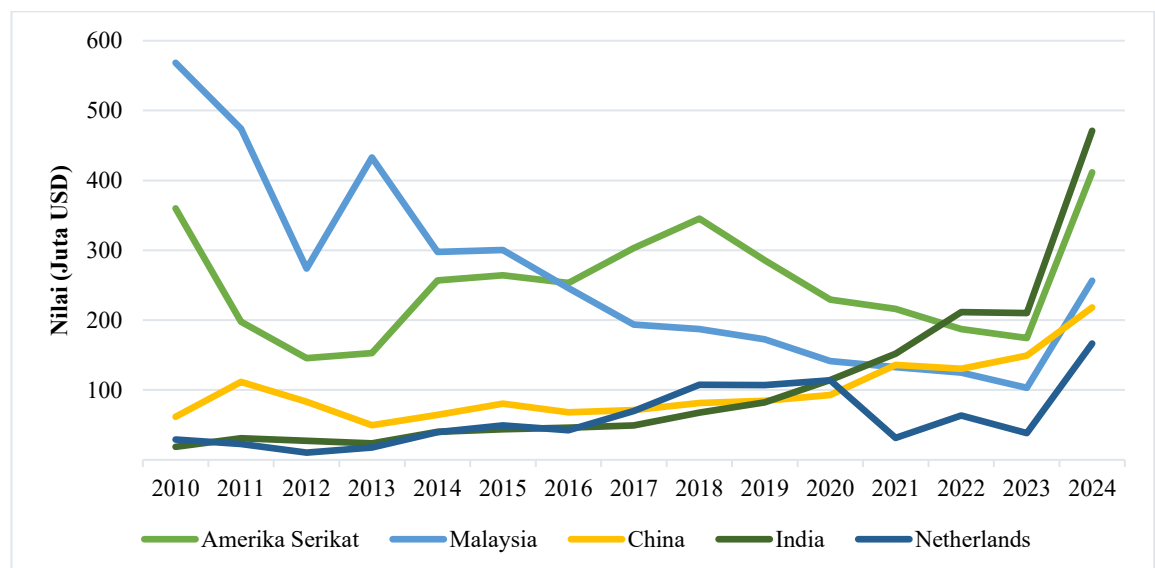
Tabel 1.2 menunjukkan bahwa volume ekspor biji kakao yang semula mencapai 432,43 ribu ton di tahun 2010 menurun drastis menjadi hanya 13,18 ribu ton di tahun 2024. Sebaliknya, volume ekspor produk kakao olahan meningkat tajam dari 119,21 ribu ton di tahun 2010 menjadi 328,84 ribu ton pada tahun 2024. Perubahan serupa juga terlihat pada nilai ekspor, di mana biji kakao turun dari 1,19 miliar USD menjadi 80,61 juta USD, sedangkan produk olahan naik dari 452,18 juta USD menjadi 2,54 miliar USD. Pola ini menunjukkan bahwa kebijakan hilirisasi berhasil mendorong transformasi struktur ekspor Indonesia dari bahan mentah menuju produk bernilai tambah yang diolah di dalam negeri. Meskipun demikian, Tabel 1.2 juga memperlihatkan ketimpangan antara pertumbuhan volume dan nilai ekspor produk olahan. Volume ekspor produk olahan hanya meningkat

sekitar dua kali lipat dari 119,21 ribu ton pada tahun 2010 menjadi 328,84 ribu ton pada tahun 2024, sedangkan nilai ekspornya melonjak lebih dari lima kali lipat, dari 452,18 juta USD menjadi 2,54 miliar USD. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa kenaikan nilai ekspor lebih banyak dipengaruhi oleh meningkatnya harga produk kakao olahan dan ekspansi ke produk bernilai tinggi, bukan oleh peningkatan kapasitas pengolahan secara menyeluruh (Hadinata dan Marianti, 2020). Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa penguatan industri hilir belum berjalan optimal, karena perluasan kapasitas produksi tidak meningkat secepat kenaikan permintaan dan harga produk olahan.

Keterbatasan efektivitas hilirisasi juga terlihat pada kemampuan industri dalam negeri menyerap bahan baku. Menurut Saragih *et al.* (2021), industri pengolahan kakao Indonesia hanya mampu menyerap sekitar 62% dari total produksi biji kakao nasional. Rendahnya serapan ini disebabkan oleh kualitas biji yang belum seragam, minimnya penerapan teknologi fermentasi, dan kurangnya investasi pada modernisasi fasilitas pengolahan. Akibatnya sejumlah industri tetap mengandalkan impor biji kakao untuk memenuhi kebutuhan produksi, sehingga manfaat hilirisasi bagi petani domestik menjadi kurang maksimal. Selain itu, struktur industri kakao di Indonesia masih didominasi oleh perusahaan multinasional seperti Barry Callebaut (Swiss), Cargill (Amerika Serikat), dan Golden Harvest (Singapura) (Suryana *et al.*, 2022). Kondisi ini menimbulkan paradoks dalam implementasi kebijakan hilirisasi, di satu sisi berhasil meningkatkan volume ekspor produk bernilai tambah, namun di sisi lain memperbesar ketergantungan terhadap investasi asing dan belum memberikan manfaat merata bagi pelaku domestik. Dengan demikian, efektivitas hilirisasi tidak hanya bergantung pada peningkatan kapasitas industri nasional, tetapi juga pada

kemampuan produk kakao Indonesia untuk menyesuaikan diri dengan kebutuhan, struktur permintaan, dan preferensi dari pasar tujuan ekspor yang beragam, yang pada akhirnya menentukan posisi bersaing Indonesia di pasar internasional.

Pemahaman terhadap karakteristik pasar tujuan ekspor menjadi aspek penting untuk menjelaskan variasi kinerja ekspor kakao Indonesia pasca kebijakan hilirisasi. Setiap negara tujuan memiliki preferensi, regulasi, serta struktur permintaan yang berbeda, sehingga strategi ekspor kakao Indonesia tidak dapat disamaratakan (Dianawati *et al.*, 2023). Analisis terhadap pasar yang beragam diperlukan untuk melihat sejauh mana produk kakao Indonesia mampu beradaptasi dan bersaing di tingkat global. Sebagai gambaran awal mengenai dinamika pasar, Gambar 1.3 menyajikan perkembangan nilai ekspor kakao Indonesia ke lima penyerap terbesar ekspor kakao Indonesia.



Gambar 1.3 Nilai Ekspor Kakao Indonesia Ke Lima Negara Tujuan Utama  
Sumber: (Trade Map, 2025)

Berdasarkan data Trade Map (2025), nilai ekspor kakao Indonesia ke lima negara tujuan utama menunjukkan pola yang bervariasi sepanjang periode 2010-2024. Amerika Serikat konsisten menjadi salah satu pasar terbesar dengan nilai ekspor yang relatif stabil pada kisaran 150-300 juta USD, sebelum meningkat tajam

menjadi 412 juta USD di tahun 2024. Menurut Tothmihaly (2018) Amerika Serikat menyumbang sekitar 21% dari total impor kakao dunia, yang mengindikasikan statusnya sebagai pasar konsumsi utama. Malaysia mengalami tren menurun sejak 2015, turun dari 303 juta USD di tahun 2017 menjadi 103 juta USD di tahun 2022, namun kembali meningkat menjadi 257 juta USD di tahun 2024. Perubahan pola tersebut konsisten dengan peran Malaysia sebagai salah satu pusat pengolahan kakao di kawasan Asia, sehingga kebutuhan biji kakao sebagai bahan baku industri penggilingan dapat berfluktuasi seiring perubahan kapasitas pengolahan dan permintaan produk olahan (World Bank, 2019). Belanda memiliki fungsi yang hampir sama dengan Malaysia yaitu sebagai pusat pengolahan dan *re-export hub* di Eropa sehingga kebutuhan impornya bergantung pada dinamika harga kakao global dan permintaan industri pengolahan, serta perubahan arus pasokan dari negara produsen yang memengaruhi volume masuknya bahan baku ke pelabuhan-pelabuhan utama di Belanda (Gavrilova, 2021). Hal ini secara tersirat ditunjukkan pada nilai ekspor kakao Indonesia yang fluktuatif ke dua negara tersebut, mulai dari yang terendah 10 juta USD di tahun 2012 hingga melonjak ke 167 juta USD di tahun 2024. India menunjukkan pertumbuhan sangat signifikan yaitu meningkat dari hanya sekitar 10-40 juta USD di awal periode menjadi 471 juta USD di tahun 2024, menjadikannya pasar dengan pertambahan nilai ekspor paling pesat. Pertumbuhan yang pesat tersebut sejalan dengan laporan ekspansi fasilitas pengolahan dan industri cokelat, sehingga mendorong pertumbuhan impor kakao (Tamang dan Bhutia, 2025). Sementara itu, China bergerak di kisaran 50-150 juta USD, pola fluktuatif tersebut dikarenakan meningkatnya pendapatan dan pertumbuhan kelas menengah yang mendorong konsumsi cokelat di China (Mordor Intelligence, 2024).

Perbedaan pola ekspor pada lima negara tujuan utama tersebut menunjukkan bahwa kinerja ekspor kakao Indonesia sangat dipengaruhi oleh karakter pasar masing-masing negara. Keberhasilan ekspor tidak hanya bergantung pada besarnya volume pasokan, tetapi juga pada kemampuan menyesuaikan jenis produk, kualitas, serta orientasi pasar dengan preferensi dan struktur industri di negara tujuan. Konfigurasi pasar yang beragam tersebut sekaligus mengindikasikan perlunya analisis yang lebih mendalam untuk memahami kinerja ekspor kakao Indonesia pasca kebijakan hilirisasi. Dalam konteks perdagangan internasional, variasi kinerja ekspor tersebut tidak dapat dilepaskan dari kemampuan produk kakao Indonesia untuk bersaing di pasar tujuan (Keil, 2024). Beberapa literatur juga menunjukkan bahwa dinamika ekspor juga dipengaruhi oleh berbagai variabel lintas negara, antara lain ukuran ekonomi mitra dagang, nilai tukar, harga komoditas, serta tarif dan hambatan non-tarif (Retnosari dan Jayadi, 2020). Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif, di mana daya saing biji dan olahan kakao Indonesia dianalisis menggunakan indikator *Revealed Comparative Advantage* (RCA) dan *Export Product Dynamics* (EPD), yang selanjutnya dipetakan melalui *X-Model Potential Export Product* untuk mengidentifikasi potensi pengembangan pasar ekspor, sedangkan model gravitasi digunakan untuk mengidentifikasi determinan utama volume ekspor kakao Indonesia ke masing-masing negara tujuan.

Kakao merupakan komoditas perkebunan yang banyak mendapat perhatian dalam penelitian, namun sebagian besar studi terdahulu masih berfokus pada ekspor biji kakao mentah sebelum implementasi kebijakan hilirisasi atau menganalisis ekspor kakao secara agregat tanpa membedakan karakter pasar tujuan. Kajian yang secara eksplisit membandingkan daya saing biji dan olahan kakao Indonesia antarnegara tujuan dengan struktur pasar dan peran yang berbeda dalam rantai nilai

global masih relatif terbatas. Untuk mengisi kesenjangan tersebut, penelitian ini memfokuskan analisis pada lima negara utama tujuan ekspor kakao Indonesia. Pemilihan kelima negara ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai variasi daya saing ekspor kakao olahan Indonesia pasca hilirisasi. Secara akademik, penelitian ini berkontribusi dalam memperkaya literatur mengenai daya saing komoditas perkebunan melalui pendekatan lintas pasar yang terukur sekaligus gambaran empiris mengenai dinamika perdagangan internasional kakao Indonesia. Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi dasar rekomendasi kebijakan berbasis bukti dalam penguatan daya saing ekspor dan hilirisasi kakao.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana daya saing biji dan olahan kakao Indonesia sebelum dan setelah diberlakukannya kebijakan hilirisasi pada rentang tahun 2005-2022?
2. Bagaimana pengaruh kebijakan hilirisasi terhadap volume ekspor kakao Indonesia ke lima negara tujuan utama?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari rumusan masalah yang telah dijelaskan, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis daya saing biji dan olahan kakao Indonesia sebelum dan setelah diberlakukannya kebijakan hilirisasi pada rentang tahun 2005-2022.
2. Menganalisis pengaruh hilirisasi terhadap volume ekspor kakao Indonesia ke lima negara tujuan utama.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman mahasiswa mengenai daya saing serta berbagai faktor yang memengaruhi ekspor kakao Indonesia.

- a. Penulis diharapkan dapat menerapkan teori dan metode analisis yang diperoleh selama perkuliahan dalam mengkaji fenomena ekonomi aktual, sekaligus melatih kemampuan berpikir kritis dan analitis terhadap kebijakan hilirisasi yang diterapkan pemerintah.

2. Bagi Perguruan Tinggi

- a. Penelitian ini dapat berkontribusi sebagai tambahan referensi dan literatur dalam bidang ekonomi pembangunan dan perdagangan internasional, khususnya mengenai analisis ekspor komoditas pertanian di Indonesia.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan ajar maupun referensi bagi penelitian selanjutnya yang membahas topik serupa, khususnya di lingkungan Fakultas Pertanian Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

3. Bagi Pembaca

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan wawasan bagi pembaca mengenai dinamika perdagangan kakao Indonesia dalam konteks global serta dampak kebijakan hilirisasi terhadap ekspor.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembaca dalam memahami perubahan struktur ekspor kakao Indonesia berdasarkan perkembangan volume dan nilai ekspor.

### 1.5. Batasan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, penelitian ini dibatasi hanya pada:

1. Objek penelitian ini berfokus pada biji kakao (HS 1801) dan produk kakao olahan (HS 1803-1806).
2. Negara tujuan yang dianalisis terbatas pada lima negara, yaitu Amerika Serikat, Malaysia, Belanda, India, dan China.
3. Periode penelitian adalah tahun 2005-2022, disesuaikan untuk merepresentasikan kondisi sebelum (2005-2010) dan setelah (2011-2022) penerapan kebijakan hilirisasi kakao.
4. Analisis yang digunakan untuk mengukur kinerja ekspor melalui daya saing dengan indikator RCA, EPD, dan *X-Model Potential Export Product*, sedangkan analisis pengaruh kebijakan hilirisasi terhadap ekspor kakao menggunakan model gravitasi dengan variabel GDP riil (GDP *constant* 2015 USD), nilai tukar, harga ekspor kakao, jarak ekonomi, dan *dummy* kebijakan hilirisasi.
5. Kebijakan hilirisasi yang digunakan sebagai dasar pembentukan *dummy* kebijakan dalam penelitian ini adalah kebijakan pengenaan bea keluar atas ekspor biji kakao melalui PMK No. 67/PMK.011/2010 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Tarif Bea Keluar.