

ANALISIS DAMPAK PENCABUTAN SUBSIDI EKSPOR KAPAS NEGARA MAJU TERHADAP EKONOMI KAPAS INDONESIA

Tahlim Sudaryanto dan Prajogo U. Hadi

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor

PENDAHULUAN

Salah satu pilar kesepakatan WTO Putaran Uruguay adalah kompetisi ekspor (*export competition*). Dalam WTO (1994) pada Part V Article 8 tentang komitmen kompetisi ekspor disebutkan bahwa setiap negara anggota tidak diperkenankan memberikan subsidi ekspor yang tidak sejalan dengan kesepakatan yang telah dibuat untuk masing-masing negara. Article 9 secara rinci menyebutkan jenis-jenis subsidi ekspor yang terkena komitmen pengurangan, yaitu:

- (1) Pemberian subsidi langsung oleh pemerintah atau lembaganya yang mencakup pembayaran dalam bentuk natura kepada perusahaan, industri, produsen produk pertanian, koperasi asosiasi produsen, atau *marketing board*, yang dapat mempengaruhi kinerja ekspor.
- (2) Penjualan atau pelemparan stok non-komersial produk pertanian untuk ekspor oleh pemerintah atau lembaganya dengan harga lebih rendah daripada harga produk sejenis di pasar domestik.
- (3) Pembayaran untuk ekspor produk pertanian yang dibiayai melalui kebijakan pemerintah, yang meliputi pembayaran yang dibiayai dari pendapatan pungutan yang dikenakan terhadap produk pertanian tersebut atau pada produk pertanian yang produk turunannya diekspor.
- (4) Pemberian subsidi untuk mengurangi biaya pemasaran ekspor produk pertanian yang terdiri dari *handling*, *upgrading* dan biaya pengolahan lain, dan biaya untuk angkutan internasional.

- (5) Biaya angkutan internal untuk pengiriman ekspor yang diberikan atau dimandatkan oleh pemerintah dengan cara lebih menguntungkan dibanding untuk pengiriman domestik.
- (6) Subsidi produk pertanian yang merupakan bagian dari produk ekspor.

Selanjutnya, Article 10 menyebutkan bahwa negara-negara anggota perlu mengarah kepada pengendalian pemberian kredit ekspor, jaminan kredit ekspor atau program asuransi agar sesuai dengan kesepakatan. Ketiga hal ini merupakan bagian dari subsidi ekspor. Dalam hal ini, negara-negara maju (NM) akan melakukan penurunan subsidi ekspor lebih cepat daripada negara-negara berkembang (NB), dan bahkan negara-negara terkebelakang tidak diharuskan untuk menurunkan subsidi ekspornya.

Hingga saat ini, perdagangan kapas dunia masih sangat terdistorsi yang ditandai oleh rendahnya harga dunia. Distorsi tersebut disebabkan oleh masih adanya kebijakan subsidi ekspor kapas oleh NM, terutama Amerika Serikat. Subsidi ekspor tersebut bukan menurun tetapi malahan meningkat. Rendahnya harga dunia tersebut lebih lanjut menyebabkan daya saing kapas di NB, termasuk Indonesia, tetap atau semakin rendah sehingga laju peningkatan produksi kapas di negara-negara ini terhambat.

Dalam perundingan WTO Putaran Uruguay tahun 1994 sebenarnya telah disepakati adanya penghapusan secara bertahap berbagai kebijakan yang dapat mendistorsi perdagangan komoditas pertanian. Kesepakatan itu seharusnya sudah diimplementasikan mulai 1 Januari 1995. Namun dalam

proses perjalanannya, kesepakatan-kesepakatan itu belum dilaksanakan sepenuhnya, terutama oleh NM. Oleh karena itu kemudian diupayakan penyelenggaraan berbagai pertemuan WTO untuk mendapatkan modalitas dan *framework* sebagai landasan pelaksanaan penghapusan berbagai hambatan perdagangan, seperti di Cancun (Meksiko) pada tahun 2001 dan di Doha Qatar tahun (2004). Namun upaya inipun belum juga membuahkan hasil nyata. Terakhir dilakukan KTM VI di Hongkong yang berlangsung selama 13—18 Desember 2005, yang mempertegas deklarasi dan keputusan Doha guna melaksanakan komitmen kesepakatan WTO secara penuh pada tahun 2006.

Salah satu komitmen penting dari pertemuan di Hongkong tersebut yang berkenaan dengan perdagangan komoditas kapas (*cotton*) adalah penghapusan kebijakan subsidi ekspor oleh NM. Dalam lampiran WT/MIN(05)/W/3/Rev.2 dari Draft Ministerial Declaration (Revision) tentang kapas (butir 11, hal.3) disebutkan bahwa “semua bentuk subsidi ekspor kapas akan dihapus oleh NM pada tahun 2006”. Namun demikian perlu adanya spesifikasi waktu dan kecepatan penurunan subsidi ekspor. Berkaitan dengan itu, proposal telah dibuat yang mencantumkan pendekatan tiga langkah (*a three-step approach*) penurunan subsidi ekspor, yaitu: 80 persen pada hari pertama (2006), kemudian 10 persen sesudah 12 bulan dan 10 persen setahun kemudian.

Dengan hapusnya subsidi ekspor di NM, diharapkan harga dunia akan meningkat yang selanjutnya akan mendorong produksi kapas di NB, termasuk Indonesia. Khususnya bagi Indonesia yang menjadi negara importir neto (*net importer*), peranan kapas produksi domestik akan meningkat sehingga devisa negara dalam jumlah sangat besar yang selama ini dibutuhkan untuk mengimpor serat kapas guna memenuhi kebutuhan industri tekstil dapat dihemat.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut di atas, analisis ini bertujuan untuk: (1) Mengidentifikasi kebijakan subsidi ekspor kapas negara maju; (2) Mendeskripsikan situasi ekonomi kapas dunia dan Indonesia; dan (3) Mengestimasi dampak penghapusan subsidi ekspor kapas negara maju terhadap ekonomi kapas di Indonesia.

METODE ANALISIS

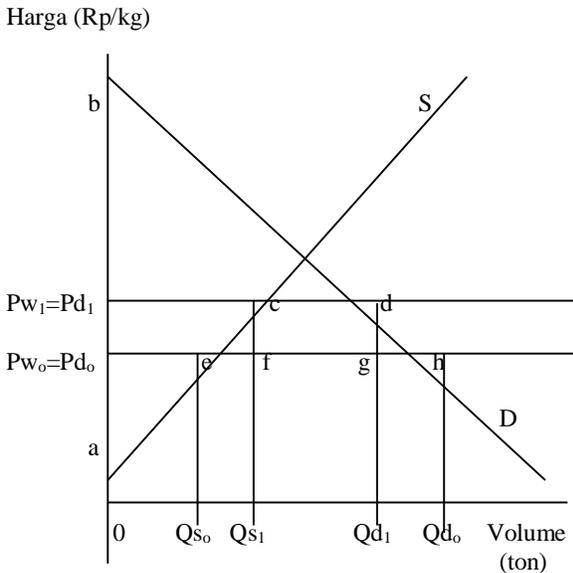
Landasan Teori Perdagangan

Dampak kenaikan harga kapas dunia sebagai akibat dihapusnya subsidi ekspor di negara maju terhadap ekonomi kapas agregat Indonesia dapat diestimasi dengan menggunakan pendekatan model keseimbangan parsial (*partial equilibrium model*) sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 1. Karena Indonesia sebagai negara importir neto, maka harga barang-barang normal di pasar dunia lebih murah daripada di pasar dalam negeri. Namun harga yang berlaku di pasar dalam negeri menjadi sama dengan harga yang berlaku di pasar internasional apabila ada impor yang dapat menutup defisit produksi (yaitu selisih antara produksi dan konsumsi).

Pada kondisi awal, harga kapas dunia berada pada posisi P_w_0 (harga domestik P_{d_0} sama dengan P_w_0). Pada posisi ini, jumlah produksi/penawaran adalah Q_{s_0} , jumlah konsumsi/permintaan adalah Q_{d_0} , jumlah impor adalah $Q_{m_0} = Q_{d_0} - Q_{s_0}$, dan penerimaan pemerintah dari pajak impor tidak ada karena tidak ada tarif impor. Surplus produsen adalah sebesar daerah segitiga “ acP_{d_0} ” yang lebih kecil daripada surplus konsumen yaitu sebesar daerah “ bhP_{d_0} ”. Surplus ekonomi total adalah sebesar daerah “ $aehb$ ”.

Pada kondisi sesudah harga kapas dunia naik karena hapusnya subsidi ekspor, harga yang berlaku di pasar dalam negeri akan naik menjadi P_{d_1} sama dengan harga dunia (P_{w_1}). Pada posisi ini, jumlah produksi/penawaran (Q_{S_0}) naik ke Q_{S_1} , jumlah konsumsi/permintaan (Q_{D_0}) turun menjadi Q_{d_1} ,

dan jumlah impor menurun menjadi $Q_{m1} = Q_{d1} - Q_{s1}$. Surplus produsen akan naik menjadi sebesar daerah segitiga “acPd₁”, sedangkan surplus konsumen turun menjadi sebesar daerah “bdPd₁”. Surplus ekonomi total akan menurun menjadi sebesar daerah “acdb”.



Gambar 1. Ilustrasi konsep dampak kenaikan harga kapas dunia terhadap ekonomi kapas agregat Indonesia

Metode Estimasi

Pada awalnya telah dicoba menggunakan model ATPSM (*Agricultural Trade Project Simulation Model*) yang dikembangkan oleh UNCTAD (2002). Model ini sudah digunakan secara luas untuk mengestimasi dampak liberalisasi perdagangan produk pertanian, seperti penurunan/penghapusan tarif impor, subsidi ekspor, bantuan domestik, dan lain-lain. Banyak parameter-parameter yang dapat dihasilkan dari analisis dengan model tersebut, seperti dampak terhadap harga, produksi, ekspor, impor, konsumsi, neraca perdagangan, surplus produsen, surplus konsumen, pendapatan ne-

gara dari pajak, dan total surplus ekonomi. Langkah-langkah operasional analisisnya juga sangat mudah dan sangat cepat menghasilkan *output*-nya. Namun setelah penulis gunakan untuk simulasi penghapusan subsidi ekspor kapas NM hingga 100%, ternyata dampaknya sangat-sangat kecil, tidak sesuai dengan yang diharapkan dengan penghapusan subsidi ekspor yang jumlahnya miliaran dolar AS itu. Setelah penulis cek, ternyata hanya ada dua negara yang data subsidi ekspornya untuk kapas dimasukkan ke dalam file data ATPSM yaitu Colombia dan Afrika Tengah yang jumlahnya sangat kecil, sedangkan data subsidi ekspor kapas Amerika Serikat malahan tidak dimasukkan. Untuk memasukkan negara baru ke dalam file data ATPSM tentu saja tidak dapat dilakukan begitu saja karena ada kaitan antara negara yang satu dan negara lain, yang harus dipelajari dulu dan itu membutuhkan waktu cukup lama.

Menghadapi kesulitan tersebut di atas, maka penggunaan model ATPSM dibatalkan dan mencari metode lain. Pertama-tama, penulis melakukan penelusuran hasil analisis simulasi pihak-pihak lain di luar negeri yang menggunakan model ATPSM dan model-model lain. Dari penelusuran melalui internet, penulis mendapatkan bahwa penghapusan subsidi ekspor kapas di NM akan meningkatkan harga kapas dunia antara 3,1% dan 4,8% atau rata-rata 3,95%². Langkah selanjutnya adalah melakukan analisis sendiri mengenai dampak kenaikan harga kapas dunia sebagai akibat penghapusan subsidi ekspor tersebut terhadap ekonomi kapas Indonesia, baik di tingkat agregat nasional maupun mikro usaha tani dengan menggunakan pendekatan model keseimbangan parsial sebagaimana telah dikemukakan dalam landasan teori perdagangan di muka.

Estimasi Dampak Makro

Dihipotesakan bahwa kenaikan harga kapas dunia akan ditransmisikan ke harga impor kapas

Indonesia, dan kenaikan harga impor kapas ini selanjutnya ditransmisikan ke harga produsen dalam negeri. Yang dimaksudkan dengan harga dunia dalam analisis ini adalah harga ekspor rata-rata dunia. Persamaan untuk mengestimasi elastisitas transmisi harga dunia ke harga impor Indonesia adalah sebagai berikut:

$$\ln Pm_t = \alpha_0 + \alpha_1 \ln Pw_t \dots\dots\dots (1)$$

dimana: Pm adalah harga kapas impor Indonesia yang sudah dikonversi ke rupiah (Rp/kg); Pw adalah harga kapas dunia yang sudah dikonversi ke rupiah (Rp/kg); t adalah tahun pengamatan; α_1 adalah elastisitas transmisi harga dunia ke harga impor Indonesia (selanjutnya digunakan notasi E_m).

Jika Pw naik sebesar a%, maka Pm akan naik sebesar $E_m \cdot a\%$ sehingga harga impor yang baru menjadi: $Pm_1 = Pm_0 \cdot (1 + E_m \cdot a/100)$. Perubahan harga impor adalah sebesar $dPm = Pm_1 - Pm_0$.

Persamaan untuk mengestimasi elastisitas transmisi harga impor ke harga petani adalah sebagai berikut:

$$\ln Pf_t = \beta_0 + \beta_1 \ln Pm_t \dots\dots\dots (2)$$

dimana: Pm adalah harga kapas impor Indonesia (Rp/kg); Pf adalah harga kapas di tingkat produsen (Rp/kg); t adalah tahun pengamatan; dan β_1 adalah elastisitas transmisi harga impor ke harga produsen (selanjutnya digunakan notasi E_p).

Jika Pm naik sebesar b% karena naiknya Pw sebesar a%, maka Pf akan naik sebesar $E_p \cdot b\%$ sehingga harga produsen akan menjadi: $Pf_1 = Pf_0 \cdot (1 + E_p \cdot b/100)$. Perubahan harga produsen adalah sebesar $dPf = Pf_1 - Pf_0$.

Langkah berikutnya adalah mengestimasi dampak kenaikan harga impor terhadap jumlah permintaan/konsumsi kapas dalam negeri. Namun

sebelum itu, perlu diestimasi elastisitas permintaan dengan menggunakan persamaan sebagai berikut:

$$\ln Qd_t = \gamma_0 + \gamma_1 \ln RPm_t + \gamma_2 \ln RY_t \dots\dots\dots (3)$$

dimana: Qd adalah jumlah permintaan dalam negeri (ton); RPm adalah harga riil impor (Rp/kg); RY adalah pendapatan nasional riil (Rp); t adalah tahun pengamatan; dan γ_1 adalah elastisitas permintaan (selanjutnya digunakan notasi E_d).

Jika RPm naik sebesar c% karena naiknya Pw sebesar a%, maka Qd akan naik sebesar $E_d \cdot c\%$ (*ceteris paribus*) sehingga jumlah permintaan menjadi: $Qd_1 = Qd_0 \cdot (1 + E_d \cdot c/100)$. Perubahan jumlah permintaan adalah sebesar $dQd = Qd_1 - Qd_0$.

Selanjutnya adalah mengestimasi dampak kenaikan harga produsen sebagai akibat kenaikan harga impor terhadap jumlah penawaran/produksi kapas dalam negeri. Namun sebelum itu, perlu diestimasi elastisitas penawaran dengan menggunakan persamaan sebagai berikut:

$$\ln Qs_t = \delta_0 + \delta_1 \ln RPF_t \dots\dots\dots (4)$$

dimana: Qs adalah jumlah penawaran dalam negeri (ton); RPF adalah harga riil kapas di tingkat produsen (Rp/kg); dan δ_1 adalah elastisitas penawaran (selanjutnya digunakan notasi E_s).

Jika RPF naik sebesar d% karena naiknya Pm, maka Qs akan naik sebesar $E_s \cdot d\%$ sehingga jumlah penawaran menjadi: $Qs_1 = Qs_0 \cdot (1 + E_s \cdot d/100)$. Perubahan jumlah penawaran/produksi adalah sebesar $dQs = Qs_1 - Qs_0$.

Dengan adanya perubahan jumlah permintaan dan penawaran, maka jumlah impor juga berubah, yaitu:

$$Qm_o = Qd_o - Qs_o \dots\dots\dots (5)$$

$$Qm_1 = Qd_1 - Qs_1 \dots\dots\dots (6)$$

Perubahan jumlah impor adalah sebesar $dQ_m = Q_{m1} - Q_{m0}$.

Perubahan kesejahteraan masyarakat yang tercermin pada perubahan surplus ekonomi produsen (dPS), perubahan surplus ekonomi konsumen (dCS), perubahan penerimaan pemerintah dari pajak impor (dGR) dan perubahan surplus ekonomi total (dTTS) masing-masing dapat dihitung dengan persamaan (7), (8), (9) dan (10) sebagai berikut:

$$dPS = dP_f * (Q_{s1} + dQ_s/2) \dots\dots\dots (7)$$

$$dCS = dP_m * (Q_{d1} - dQ_d/2) \dots\dots\dots (8)$$

$$dGR = Q_{m1} * T_1 - Q_{m0} * T_0 \dots\dots\dots (9)$$

$$dTTS = dPS + dCS + dGR \dots\dots\dots (10)$$

Dalam hal ini, karena tarif impor (T_0 dan T_1) tidak ada, maka dGR tidak dapat dihitung (nilainya adalah nol).

Estimasi Dampak Mikro

Peningkatan harga produsen sebagai akibat dari naiknya harga impor karena hapusnya subsidi ekspor akan meningkatkan keuntungan petani kapas. Dengan asumsi faktor lain tetap, maka naiknya keuntungan usaha tani hanya disebabkan oleh naiknya harga produsen. Perubahan keuntungan usaha tani kapas per hektar per musim dihitung dengan rumus (11) sebagai berikut:

$$\nabla \pi = Q_y * (P_{f1} - P_{f0}) \dots\dots\dots (11)$$

dimana:

$\nabla \pi$ = Perubahan keuntungan usaha tani kapas (Rp/ha)

Q_y = Produksi kapas (kg/ha)

P_{f0} = Harga produsen sebelum penghapusan subsidi ekspor (Rp/kg)

P_{f1} = Harga produsen sesudah penghapusan subsidi ekspor (Rp/kg)

Analisis Komparasi Keuntungan Usaha Tani Kapas Versus Komoditas Pesaing

Tanaman kapas yang pada umumnya ditanam pada MK I bersaing dengan tanaman lain, yaitu jagung di daerah sentra produksi kapas Sulawesi Selatan. Keberlanjutan usaha tani kapas tergantung pada daya saing komoditas ini terhadap usaha tani jagung. Untuk itu, perlu dilakukan estimasi keuntungan usaha tani kedua jenis komoditas tersebut dengan rumus umum (12) sebagai berikut:

$$\pi = Q_y * P_y - \sum Q_x * P_x - TC \dots\dots\dots (12)$$

dimana:

π = Keuntungan usaha tani (Rp/ha)

Q_y = Produksi (kg/ha)

P_y = Harga produsen (Rp/kg)

Q_x = Jumlah input variabel ke x (satuan)

P_x = Harga input variabel ke x (Rp/satuan)

TC = Total biaya tetap (Rp/ha)

Ada tiga kemungkinan yang dapat terjadi, yaitu: (1) Keuntungan usaha tani kapas sebelum kenaikan harga kapas lebih besar dibanding keuntungan usaha tani jagung, yang berarti daya saing usaha tani kapas terhadap jagung lebih tinggi; (2) Keuntungan usaha tani kapas sebelum kenaikan harga kapas lebih kecil dibanding usaha tani jagung, yang berarti daya saing usaha tani kapas terhadap jagung lebih rendah; dan (3) Keuntungan usaha tani kapas sebelum kenaikan harga kapas lebih kecil dibanding keuntungan usaha tani jagung, tetapi sesudah kenaikan harga kapas, keuntungan usaha tani kapas menjadi lebih besar dibanding jagung, yang berarti daya saing usaha tani kapas terhadap jagung menjadi lebih tinggi dibanding sebelumnya.

PERKEMBANGAN EKONOMI KAPAS DUNIA

Kebijakan Perdagangan Negara Maju

Dalam konteks kapas, yang dimaksudkan dengan negara maju sebenarnya adalah AS karena negara ini merupakan satu-satunya NM anggota WTO yang memberikan subsidi untuk kapas. Oleh karena itu, sorotan atau penentangan oleh negara-negara lain terutama NB, dan penelitian oleh WTO lebih banyak ditujukan terhadap kebijakan subsidi ekspor yang dilakukan oleh AS yang dinilainya melanggar kesepakatan WTO pada pilar kompetisi ekspor.

Lembaga IATP (*Institute for Agriculture and Trade Policy*) di AS misalnya, melaporkan tentang kebijakan dumping yang dilakukan oleh negara tersebut. Dinyatakan bahwa pada tahun 2002 kapas AS diekspor dengan harga 61% di bawah biaya produksinya. Harga ekspor tersebut adalah 37 cents per pound, yang jauh lebih rendah dibanding 93 cents per pound pada tahun 1995. Menurut Oxfam AS, penurunan harga yang tajam ini sangat memukul petani kapas di wilayah Afrika Barat seperti Benin, Mali, Burkina Faso, Chad, dan Togo yang menyebabkan kerugian sebesar \$190 juta perolehan devisa. Kebijakan dumping ini berpangkal dari kondisi pasar yang tidak kompetitif dan kelebihan produksi yang sangat besar di AS. Kelebihan produksi kapas, yang diciptakan oleh kebijakan pertanian AS itu, telah menciptakan harga kapas jauh di bawah biaya produksinya.

Di bawah kesepakatan pertanian (*Agreement on Agriculture*) WTO, subsidi domestik AS yang mendorong produksi seharusnya tidak melebihi level tahun 1992. Menurut USDA, pembayaran pemerintah pada tahun 1992 kepada produsen kapas adalah sebesar \$1,62 miliar, sedangkan pada tahun 1999 adalah \$2,3 miliar. Pada tahun 2000 menjadi \$1,57 miliar dan kemudian menjadi \$2,06 miliar untuk tahun 2001. Kebijakan subsidi ini ditentang oleh Brazil. Masalah ini sudah dibawa *US Trade*

Representative ke *WTO Dispute Resolution Panel*, dan dikatakan bahwa banyak pembayaran kepada petani yang “*de-coupled*” sehingga tidak mendistorsi perdagangan. Pihak AS menyatakan bahwa subsidi selama ini dilindungi di bawah “*Peace Clause*” dalam AoA-WTO, dimana subsidi boleh diberikan asal di bawah level 1992.

Brazil juga menentang program AS untuk *Upland Cotton User Marketing Certificate* yang disebut sebagai Step 2 Program. Pertama kali ditetapkan dalam Farm Bill 1990, program ini telah membayar \$1,68 miliar selama 8 tahun kepada 285 eksportir dan pengolah kapas di AS. Pembayaran ini dilakukan kepada perusahaan AS yang mengekspor atau mengolah kapas menjadi kain (*fabric*) atau benang (*yarn*) untuk memastikan bahwa kapas AS tidak dirugikan walaupun biayanya besar. Menurut Brazil, program ini bekerja sebagai subsidi ekspor karena memungkinkan eksportir membeli kapas dan mengekspor dengan harga di bawah biaya produksinya. Namun pemerintah AS membantah bahwa pembayaran Step 2 Program bukan subsidi ekspor karena tidak terkait dengan kinerja ekspor. Pembayaran itu dilakukan kepada perusahaan pada saat harga kapas terendah melebihi harga terendah di pasar internasional untuk periode 4 minggu.

Pemerintah Brazil mengatakan bahwa program subsidi kapas AS terlalu besar yaitu \$600 juta untuk tahun 2001 yang menyebabkan kerugian dalam penerimaan, produksi, dan neraca perdagangan Brazil. Untuk tahun 2002—03, Pemerintah AS dituduh memberi subsidi sebesar \$4,8 miliar kepada sektor kapas, yang menyebabkan harga kapas dunia menurun sehingga merugikan negara-negara ekspor yang termasuk dalam NB. Menurut Article 6.3 (d) dari *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (ASCM), subsidi merugikan partner dagang jika negara pemberi subsidi meningkatkan pangsa pasarnya di dunia. Pemerintah AS tidak menentang klaim Brazil tentang ASCM ka-

rena tuduhan Brazil bahwa pembayaran AS melebihi batas tahun 1992 dan membuat perdagangan terdistorsi adalah tidak benar. Menurut ICAC (*International Cotton Advisory Committee*), harga kapas global menurun hingga tingkat terendah selama tiga dasawarsa yang menyebabkan kerugian negara eksportir lain sebesar \$14 miliar pada tahun 2001—2002. Akumulasi kerugian selama 4 tahun adalah \$34 miliar.

WTO *Appellate Body* (AB) mendukung penemuan dalam laporan panel WTO yang menyimpulkan bahwa subsidi kapas AS bertentangan dengan aturan WTO¹. Subsidi tersebut mencakup *Product Flexibility Contracts* (PFC), *Direct Payments* (DP), *Export Credit Guarantees* (ECG), dan *Step 2 Marketing Payments* (SMP). Dalam laporannya bulan Maret 2005, AB mengkonfirmasi bahwa PFC dan DP dapat mendistorsi produksi dan perdagangan sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai *'decoupled payments'* yang diperbolehkan. AB juga mendukung kesimpulan dari *Panel Report* bahwa ECG dan SMP merupakan subsidi ekspor yang dilarang dan harus segera dihapus.

Yang dimaksudkan dengan tiga program subsidi ekspor kapas AS tersebut adalah sebagai berikut:

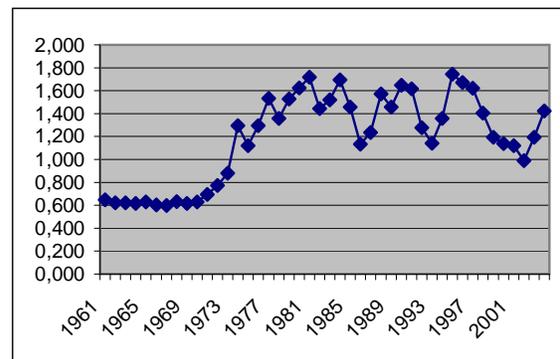
- (1) *Production Flexibility Contract (PFC) Payments*: Pada tahun 2002 program ini digantikan dengan *Direct Payments* (DP), yang memberikan dukungan kepada pemilik atau produsen pertanian AS berdasarkan areal dan produktivitas historis untuk 7 komoditas termasuk kapas.
- (2) *The 'Step 2' Marketing Payment (SMP)*: Pemerintah AS membayar produsen kapas AS sebesar selisih antara harga kapas domestik dan harga kapas di pasar internasional untuk menjamin bahwa kapas mereka dapat dijual secara menguntungkan di pasar internasional.

¹ Parthapratim Pal: "WTO Appellate Body rules against USA in the Cotton Dispute Case".

- (3) *Export Credit Guarantee Programmes (ECGP)*: Program ini memungkinkan eksportir kapas AS untuk menawarkan paket finansial yang lebih menarik kepada pembeli dibanding yang ditawarkan oleh lembaga kredit komersial. Karena hal ini mendatangkan keuntungan, perbedaan antara *commercial terms* dan yang ditawarkan di bawah program ECG dipandang sebagai subsidi ekspor. Secara keseluruhan, ECG AS merupakan program kredit ekspor terbesar di dunia dengan jumlah minimum \$5,5 miliar per tahun yang dialokasikan di bawah *Farm Bill* 2002. Selama dasawarsa yang lalu, ECG telah mendanai ekspor senilai \$34 miliar.

Perkembangan Harga

Harga kapas di pasar dunia yang direpresentasikan oleh rata-rata harga ekspor dunia relatif stabil selama 1961—1973, kemudian meningkat cepat selama 1974—1981, lalu berfluktuasi tajam dan cenderung menurun dalam waktu yang cukup lama yaitu 1982—2002, dan naik lagi selama 2003—2004 (Gambar 2). Secara umum, harga dunia cenderung naik 2,04% per tahun selama 1961—2004.

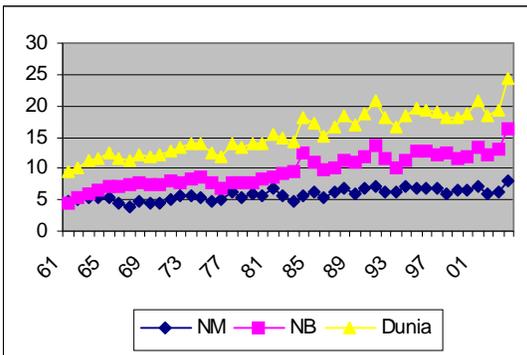


Sumber: FAO (diolah)

Gambar 2. Harga serat kapas dunia 1961—2004 (US\$/kg)

Produksi dan Konsumsi

Produksi kapas negara maju (NM), negara berkembang (NB) dan dunia selama 1961—2004 berfluktuasi tetapi ada kecenderungan kuat untuk meningkat (Gambar 3). Laju pertumbuhan produksi NM, NB, dan dunia masing-masing adalah 0,99%; 2,06%; dan 1,63% per tahun. Terlihat bahwa NB mengalami pertumbuhan produksi jauh lebih cepat dibanding NM, sehingga posisi NB yang semula relatif sama dengan NM pada tahun 1961, menjadi makin besar sebagai produsen kapas dunia. Selama 2 tahun terakhir (2003—2004) terjadi kenaikan tajam, baik di NB maupun NM, yang mungkin disebabkan oleh naiknya harga dunia selama tahun tersebut (lihat uraian sebelumnya). Pada tahun 2004, produksi kapas dunia mencapai 24,37 juta ton, yang berasal dari NB sebesar 16,40 juta ton (67,27%) dan sisanya dari NM sebesar 7,98 juta ton (32,73%).



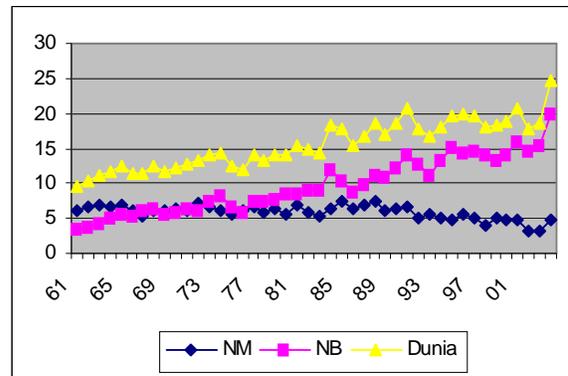
Sumber: FAO (diolah)

Gambar 3. Produksi serat kapas dunia 1961—2004 (juta ton)

Negara produsen kapas dunia berjumlah 86 negara dengan total produksi rata-rata sekitar 20,3 juta ton per tahun selama lima tahun terakhir (2000—2004). Namun dari sekian banyak negara produsen tersebut, ada dua negara produsen terbesar yaitu Cina (terbesar pertama) dan Amerika Serikat (terbesar kedua) dengan rata-rata produksi

masing-masing sekitar 5,2 juta ton dan 4,2 juta ton per tahun dengan pangsa masing-masing 25,48% dan 20,66% (Lampiran 1). Negara-negara lain yang termasuk ke dalam 5 besar adalah India, Pakistan, dan Uzbekistan, sedangkan negara-negara lain yang termasuk ke dalam 10 besar atau 15 besar dapat dilihat pada Lampiran 1.

Jumlah konsumsi kapas NM, NB, dan dunia selama 1961—2004 cenderung berfluktuasi dan terjadi arah pertumbuhan yang berlawanan antara NM dan NB (Gambar 4). Jumlah konsumsi NM cenderung menurun 0,94%, sedangkan untuk NB cenderung meningkat cepat yaitu 3,26%, dan untuk dunia meningkat 1,62% per tahun. Selama 1961—1972, konsumsi kapas masih didominasi oleh NM, namun setelah itu NB lebih dominan dan dominasi itu makin jauh lebih besar pada tahun-tahun selanjutnya. Jumlah konsumsi kapas dunia pada tahun 2004 mencapai 24,74 juta ton, yang 4,80 juta ton (19,41%) dilakukan oleh NM, dan sisanya sebesar 19,94 juta ton (80,59%) dilakukan oleh NB. Perkembangan ini terkait erat dengan industri tekstil yang padat tenaga kerja itu lebih cepat berkembang di NB yang sangat didukung oleh jumlah tenaga kerja yang berlimpah dengan tingkat upah tenaga kerja yang jauh lebih murah dibanding di NM.



Sumber: FAO (diolah)

Gambar 4. Konsumsi serat kapas dunia 1961—2004 (juta ton)

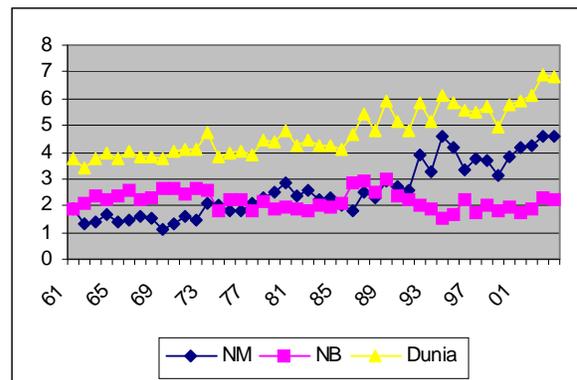
Negara konsumen kapas dunia berjumlah 160 negara dengan total konsumsi rata-rata sekitar 20,19 juta ton per tahun selama lima tahun terakhir (2000—2004). Cina merupakan negara konsumen terbesar dengan volume rata-rata 5,92 juta ton per tahun atau 29,32% dari total konsumsi dunia (Lampiran 2). India menempati urutan kedua dengan pangsa 10,59%, sedangkan Amerika Serikat sendiri menempati urutan keempat dengan pangsa 9,97%. Dua negara lain yang termasuk ke dalam lima besar adalah Pakistan dan Turki, sedangkan negara-negara lain yang termasuk ke dalam 10 besar dan 15 besar dapat dilihat pada Lampiran 2. Indonesia sendiri menempati urutan ketujuh dengan rata-rata 589.733 ton per tahun atau 2,92% dari total konsumsi dunia.

Dominasi Cina dalam penggunaan kapas berdampak pada dominasi negara ini dalam produksi tekstil. Produk-produk tekstil Cina yang relatif murah harganya dan relatif baik mutunya sudah mulai mengancam industri tekstil dunia (termasuk di Amerika Serikat), dan juga di Indonesia. Produk-produk tekstil dari Cina sudah mendominasi produk-produk tekstil yang dijual di Pasar Tanah Abang Jakarta (grosir tekstil terbesar).

Ekspor dan Impor

Volume ekspor kapas NM, NB, dan dunia selama 1961—2004 berfluktuasi (Gambar 5) dan menunjukkan arah yang berlawanan antara NM dan NB. Selama 1961—1976, NB masih mendominasi ekspor dunia, tetapi sejak itu terjadi yang sebaliknya, yaitu NM makin dominan, terutama sejak 1992. Rata-rata laju pertumbuhan volume ekspor NM adalah 2,84%, sedangkan untuk NB menurun 0,41% per tahun. Total ekspor dunia cenderung meningkat dengan rata-rata 1,32% per tahun. Pada tahun 2004 volume ekspor dunia mencapai 6,8 juta ton, yang berasal dari NM sebesar 4,6 juta ton (67,58%) dan NB sebesar 2,2 juta ton (32,58%).

Jumlah negara eksportir kapas dunia adalah 123 negara dengan total volume ekspor rata-rata sekitar 6,3 juta ton per tahun selama lima tahun terakhir (2000—2004). Jika dibandingkan dengan jumlah negara produsen yang hanya 86 negara, berarti ada 37 negara non-produsen yang melakukan ekspor, yang bahannya berasal dari impor (berarti terjadi re-ekspor). Dari sekian banyak negara eksportir tersebut, Amerika Serikat sangat dominan dengan rata-rata ekspor sekitar 2,23 juta ton per tahun yang merupakan 35,36% dari total ekspor dunia (Lampiran 3). Negara eksportir kedua dan ketiga terbesar adalah Uzbekistan dan Australia dengan pangsa ekspor masing-masing 10,97% dan 9,86%. Dua negara lain yang termasuk ke dalam lima besar adalah Yunani dan Mali, sedangkan yang termasuk ke dalam 10 besar dan 15 besar dapat dilihat pada Lampiran 3. Cina juga melakukan ekspor tetapi tidak banyak (1,98%).



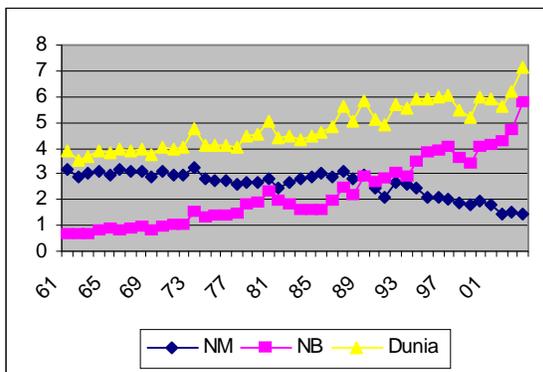
Sumber: FAO (diolah)

Gambar 5. Volume ekspor kapas dunia 1961—2004 (juta ton)

Volume impor kapas NM, NB, dan dunia selama 1961—2004 cenderung berfluktuasi dan terjadi arah pertumbuhan yang berlawanan antara NM dan NB (Gambar 6). Volume impor NM cenderung menurun 1,49%, sedangkan untuk NB cenderung meningkat 4,78%, dan untuk dunia meningkat

1,31% per tahun. Selama 1961—1989, impor masih didominasi oleh NM, namun setelah itu NB lebih dominan dan dominasi itu makin jauh lebih besar. Jumlah impor dunia pada tahun 2004 mencapai 7,16 juta ton, yang 1,42 juta ton (19,80%) dilakukan oleh NM, dan sisanya sebesar 5,75 juta ton (80,20%) dilakukan oleh NB. Ini menunjukkan bahwa pasokan kapas NB makin dan sangat tergantung pada NM.

Jumlah negara importir kapas dunia juga banyak yaitu 153 negara dengan total volume impor rata-rata sekitar 6,16 juta ton per tahun selama lima tahun terakhir (2000—2004). Cina merupakan negara importir terbesar dengan volume rata-rata 877,922 ton per tahun atau 14,24% dari total impor dunia (Lampiran 4). Indonesia menempati urutan kedua dengan rata-rata 583.046 ton per tahun atau 9,46% dari total impor dunia. Tiga negara lain yang termasuk ke dalam lima besar pengimpor adalah Turki, Meksiko, dan Thailand, sedangkan yang termasuk ke dalam 10 besar dan 15 besar dapat dilihat pada Lampiran 4.



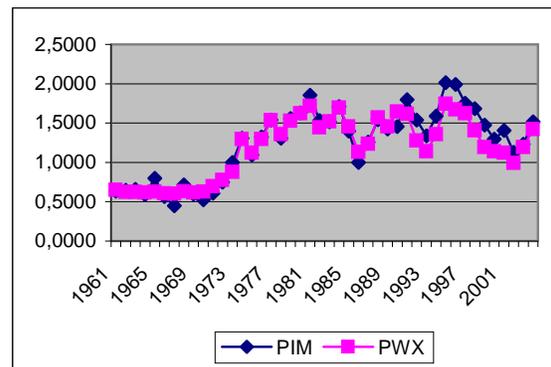
Sumber: FAO (diolah)

Gambar 6. Volume impor kapas dunia 1961—2004 (juta ton)

PERKEMBANGAN EKONOMI KAPAS INDONESIA

Harga

Perkembangan harga impor kapas oleh Indonesia (PIM) selama 1961—2004 sejalan dengan perkembangan harga ekspor kapas dunia (PWX), walaupun selama kurun waktu tertentu, terutama selama 1991—2004 harga impor Indonesia lebih tinggi (Gambar 7). Laju kenaikan rata-rata harga impor Indonesia selama 1961—2004 lebih cepat dibanding harga ekspor dunia yaitu masing-masing 2,45% dan 2,04% per tahun. Hubungan keduanya sangat erat dengan koefisien korelasi 0,93.

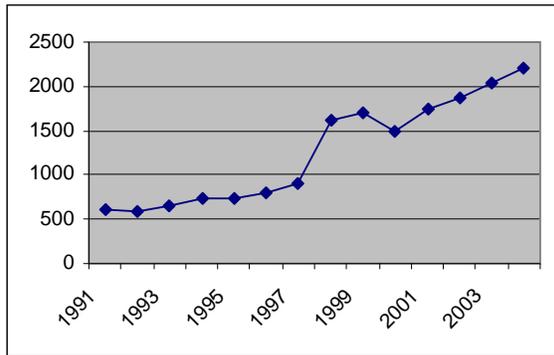


Sumber: FAO (diolah)

Gambar 7. Harga impor Indonesia dan harga ekspor kapas dunia 1961—2004 (US\$/kg)

Harga nominal serat kapas berbiji di tingkat produsen di Indonesia selama 1991—2004² cenderung meningkat dengan rata-rata 11,52% per tahun (Gambar 8). Peningkatan harga yang lebih cepat terjadi setelah krisis ekonomi, yaitu selama 1998—2004. Sempat terjadi penurunan harga pada tahun 2000, tetapi kemudian meningkat lagi. Pada tahun 2004, harga serat kapas berbiji di tingkat produsen adalah Rp2.200,00/kg.

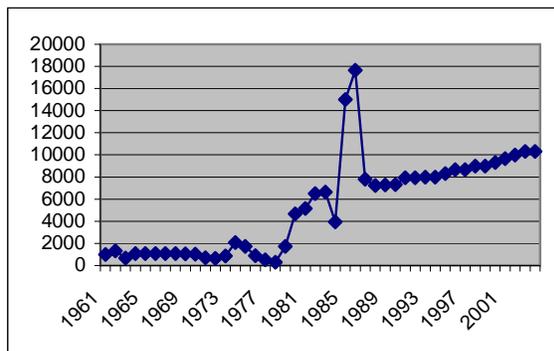
² Tidak ditemukan data harga produsen sebelum 1991.



Gambar 8. Harga produsen kapas Indonesia 1991—2004 (Rp/kg)

Produksi dan Konsumsi

Perkembangan produksi kapas di Indonesia selama 1961—2004 dapat dibagi menjadi empat segmen waktu, yaitu: 1961—1973 pertumbuhan stagnasi, 1974—1986 pertumbuhan sangat cepat, 1986—1987 produksi merosot drastis, dan selama 1987—2004 meningkat secara mantap dengan rata-rata 2,11% per tahun. Pada tahun 2004, jumlah produksi mencapai 10.323 ton.

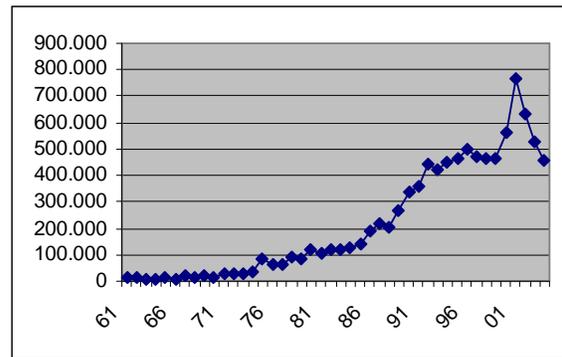


Sumber: FAO (diolah)

Gambar 9. Produksi serat kapas Indonesia 1961—2004 (ton)

Konsumsi kapas nasional meningkat sangat cepat selama 1961—1996, kemudian sedikit menurun selama 1997—1998 (karena krisis ekonomi),

lalu meningkat cepat selama 1999—2001, tetapi kemudian menurun lagi selama 2002—2004 (Gambar 10). Penurunan konsumsi selama tiga tahun terakhir mungkin terkait dengan makin mahalnya harga impor (lihat uraian sebelumnya), dimana pasokan kapas Indonesia sangat tergantung pada impor. Secara rata-rata, konsumsi kapas nasional selama 1961—2004 meningkat 11,09% per tahun.



Sumber: FAO (diolah)

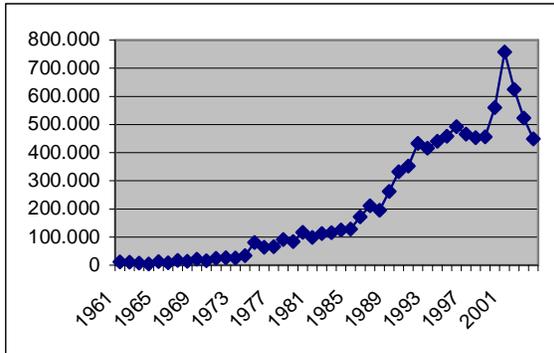
Gambar 10. Konsumsi kapas Indonesia 1961—2004 (ton)

Impor dan Ekspor

Impor kapas nasional meningkat sangat cepat selama 1961—1996, lalu sedikit menurun selama 1997—1998 (karena krisis ekonomi), kemudian meningkat cepat selama 1999—2001, tetapi kemudian menurun lagi selama 2002—2004 (Gambar 11). Penurunan impor selama tiga tahun terakhir mungkin terkait dengan makin mahalnya harga impor (lihat uraian sebelumnya), dimana pasokan kapas Indonesia sangat tergantung pada impor. Secara rata-rata, impor kapas selama 1961—2004 meningkat 11,30% per tahun. Pola pertumbuhan konsumsi mengikuti pola pertumbuhan impor ini karena sebagian besar konsumsi dipenuhi dari impor, yaitu rata-rata 98,80% (rata-rata 2000—2004).

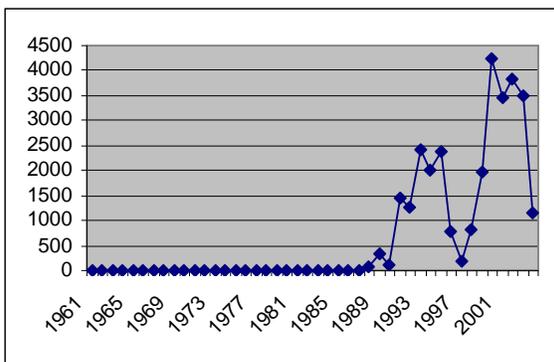
Indonesia juga melakukan ekspor serat kapas mulai tahun 1987 (Gambar 12). Jumlah ekspor

cenderung naik tetapi tidak menentu, dengan capaian tertinggi sebesar 4.239 ton pada tahun 2000.



Sumber: FAO (diolah)

Gambar 11. Volume impor kapas Indonesia 1961—2004 (ton)



Sumber: FAO (diolah)

Gambar 12. Volume ekspor kapas Indonesia 1961—2004 (ton)

ANALISIS DAMPAK PENGHAPUSAN SUBSIDI EKSPOR

Di depan telah dikemukakan hasil analisis simulasi oleh pihak lain bahwa kenaikan harga kapas dunia sebagai akibat dihapusnya subsidi ekspor

kapas NM berkisar antara 3,1% dan 4,8% atau rata-rata 3,95%. Kenaikan harga dunia ini akan berdampak pada ekonomi kapas nasional, baik di tingkat makro maupun mikro. Untuk mengestimasi dampak tersebut digunakan tiga skenario kenaikan harga kapas dunia, yaitu: (A) Naik 3,1% (batas minimum); (B) Naik 3,95% (rata-rata); dan (C) Naik 4,80% (batas maksimum).

Dampak Makro

Hasil simulasi dampak makro ditunjukkan pada Tabel 1. Dapat diketahui bahwa penghapusan subsidi ekspor kapas di NM akan mempunyai dampak berantai, yaitu pertama-tama akan meningkatkan harga dunia sebesar 3,1—4,8%, yang selanjutnya akan meningkatkan harga impor Indonesia sebesar 3,07—4,75% (atau 465—720 rupiah per kg). Peningkatan harga impor ini kemudian meningkatkan harga produsen sebesar 2,23—3,45% (atau 147—228 rupiah per kg). Makin tinggi tingkat kenaikan harga dunia, makin besar pula dampak positif tersebut terhadap harga impor dan harga produsen.

Meningkatnya harga impor selanjutnya akan menurunkan jumlah konsumsi/permintaan sebesar 0,722—1,118% atau 3.305,2—5.117,8 ton, dan menurunkan surplus konsumen sebesar 212,1—327,8 miliar rupiah. Sebaliknya, peningkatan harga produsen akan meningkatkan produksi/penawaran sebesar 0,86—1,32% atau 88,3—136,7 ton dan meningkatkan surplus produsen sebesar 1,53—2,40 miliar rupiah. Dampak berikutnya adalah jumlah impor akan menurun sebesar 3.394—5.254 ton. Surplus ekonomi total akan menurun sebesar 210,59—325,40 miliar rupiah, yang berarti kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan menurun.

Tabel 1. Hasil simulasi dampak makro penghapusan subsidi ekspor negara maju 2005

Uraian	Skenario		
	A	B	C
Perubahan harga dunia (%)	3,10	3,95	4,80
Perubahan harga impor (%)	3,07	3,91	4,75
Perubahan harga impor (Rp/kg)	465	592	720
Harga impor t ₁ (Rp/kg)	15 607	15 734	15 862
Dampak terhadap harga produsen (%)	2,23	2,84	3,45
Perubahan harga produsen (Rp/kg)	147	188	228
Harga produsen t ₁ (Rp/kg)	6 747	6 788	6 828
Dampak terhadap permintaan (%)	-0,722	-0,920	-1,118
Perubahan permintaan (ton)	-3.305,2	-4.211,5	-5.117,8
Permintaan t ₁ (ton)	454 559,8	453 653,5	452 747,2
Dampak terhadap penawaran (%)	0,86	1,09	1,32
Perubahan penawaran (ton)	88,3	112,5	136,7
Penawaran t ₁ (ton)	10 411,3	10 435,5	10 459,7
Impor t ₁ (ton)	444 148	443 218	442 288
Perubahan impor (ton)	-3.394	-4.324	-5.254
Perubahan surplus konsumen (Rp juta)	-212 124	-270 019	-327 798
Perubahan surplus produsen (Rp juta)	1.539	1.968	2.400
Perubahan penerimaan pemerintah (Rp juta)*	0	0	0
Perubahan surplus total (Rp juta)	-210 585	-268 050	-325 398

Keterangan: Rincian pada Lampiran 5

Dampak Mikro

Posisi awal sebelum subsidi ekspor kapas NM dihapus diperlihatkan pada Tabel 2. Jumlah keuntungan yang diperoleh petani kapas peserta proyek jauh lebih besar dibanding petani non-peserta proyek dan petani jagung, yaitu masing-masing Rp2,36 juta, Rp0,33 juta, dan Rp1,29 juta per hektar. Tingkat efisiensi usaha tani petani peserta proyek juga yang tertinggi yaitu 2,20, se-

dangkan petani kapas non-peserta adalah 1,19 dan petani jagung 1,76. Tanpa kenaikan harga kapas, usaha tani kapas petani peserta proyek sebenarnya sudah cukup tinggi, jauh lebih tinggi dibanding usaha tani tanaman pesaingnya yaitu jagung. Yang buruk adalah usaha tani kapas petani non-peserta proyek yang keuntungannya jauh lebih rendah dibanding usaha tani jagung.

Tabel 2. Analisis usaha tani kapas dan jagung per hektar di Sulawesi Selatan sebelum penghapusan subsidi ekspor kapas NM, tahun 2005

Uraian	Kapas (tumpang sari dengan jagung) ¹⁾		Jagung ²⁾ (Rp)
	Peserta proyek (Rp)	Non-peserta proyek (Rp)	
A. Biaya	1 888 567	1 759 456	1 703 779
1. Benih	125 911	37 565	306 680
2. Pupuk	533 786	369 999	519 845
3. Obat-obatan	88 895	180 342	129 254
4. Tenaga kerja:			
- Keluarga	813 000	787 050	486 200
- Upahan	275 250	255 450	261 800
B. Penerimaan	4 151 116	2 087 234	2 992 000
C. Keuntungan	2 262 549	327 778	1 288 221
D. R/C ratio	2,20	1,19	1,76

Sumber: 1) Balitas (2005); 2) PSE-KP (2005)

Sesudah subsidi ekspor kapas di NM dihapus, maka harga produsen akan naik, yaitu 2,23% untuk Skenario A, 2,84% untuk Skenario B, dan 3,45% untuk Skenario C (lihat uraian sebelumnya). Dampak kenaikan harga tersebut terhadap keuntungan usaha tani kapas dan jagung diperlihatkan pada Tabel 3. Keuntungan petani kapas peserta proyek meningkat 92.570–143.214 rupiah per hektar (atau 4,09—6,33%), sedangkan keuntungan petani kapas non-peserta proyek meningkat 46.545–720.010 per hektar (atau 14,20—21,97%). Daya saing usaha tani kapas peserta proyek makin jauh di atas usaha tani jagung, sedangkan usaha tani kapas non-peserta proyek tetap tidak kompetitif terhadap usaha tani jagung.

Tabel 3. Dampak penghapusan subsidi kapas NM terhadap keuntungan usaha tani kapas per hektar di Sulawesi Selatan, tahun 2005

Uraian	Kapas (tumpang sari dengan jagung)		Jagung
	Petani peserta proyek	Petani non-peserta proyek	
A. Biaya (Rp)	1 888 567	1 759 456	1 703 779
B. Penerimaan (Rp)			
- Awal	4 151 116	2 087 234	2 992 000
- Skenario A	4 243 686	2 133 780	2 992 000
- Skenario B	4 269 008	2 146 512	2 992 000
C. Keuntungan (Rp)			
- Awal	2 262 549	327 778	1 288 221
- Skenario A	2 355 119	374 323	1 288 221
- Skenario B	2 380 441	387 055	1 288 221
- Skenario C	2 405 763	399 787	1 288 221
D. Perubahan Keuntungan (Rp)			
- Skenario A	92 570	46 545	0
- Skenario B	117 892	59 277	0
- Skenario C	143 214	72 010	0
E. Perubahan Keuntungan (%)			
- Skenario A	4,09	14,20	0
- Skenario B	5,21	18,08	0
- Skenario C	6,33	21,97	0

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Ada tiga program subsidi ekspor kapas AS yang mendistorsi produksi dan perdagangan kapas dunia, yaitu:
 - (a) *Production Flexibility Contract (PFC) Payments*, yang memberikan dukungan kepada pemilik atau produsen pertanian AS berdasarkan areal dan produktivitas historis untuk 7 komoditas termasuk kapas.
 - (b) *The 'Step 2' Marketing Payment (SMP)*, yang membayar produsen kapas AS sebesar selisih antara harga kapas domestik dan harga kapas di pasar internasional untuk menjamin bahwa kapas mereka dapat dijual secara menguntungkan di pasar internasional.
 - (c) *Export Credit Guarantee Programmes (ECGP)*, yang memungkinkan eksportir kapas AS untuk menawarkan paket finansial yang lebih menarik kepada pembeli dibanding yang ditawarkan oleh lembaga komersial. Perbedaan antara *commercial terms* dan yang ditawarkan dibawah program ECG adalah subsidi ekspor. Secara keseluruhan, ECG berjumlah paling sedikit \$5,5 miliar per tahun yang dialokasikan di bawah *Farm Bill* 2002. Selama dasawarsa yang lalu, ECG telah mendanai ekspor senilai \$34 miliar.
2. Perkembangan ekonomi kapas dunia:
 - (a) Harga kapas di pasar dunia selama 1961—2004 sangat berfluktuasi, dan selama 1997—2002 menurun tajam. Penurunan harga ini diperkirakan disebabkan oleh makin tingginya subsidi ekspor NM, terutama AS. Harga naik lagi selama 2003—2004, yang diperkirakan disebabkan oleh menurunnya subsidi ekspor oleh AS karena kebijakan tersebut ditentang oleh WTO.
 - (b) Produksi, konsumsi, ekspor, dan impor dunia cenderung meningkat, tetapi ada perbedaan antara NM dan NB. Laju peningkatan produksi, impor, dan konsumsi NB lebih cepat dibanding NM dan peranan NB makin besar, baik sebagai produsen, konsumen, maupun importir. Sebaliknya, laju kenaikan ekspor NM lebih cepat dibanding NB, sehingga pangsa NM lebih besar dibanding NB. AS masih tetap eksportir terbesar dunia, Cina merupakan produsen sekaligus importir dan konsumen terbesar di dunia, sedangkan Indonesia merupakan negara importir terbesar kedua dan konsumen terbesar ketujuh.
3. Perkembangan ekonomi kapas Indonesia:
 - (a) Harga nominal serat kapas berbiji di tingkat produsen cenderung meningkat. Pada tahun 2005, harga tersebut mencapai Rp2.200/kg.
 - (b) Produksi selama 1991—2004 stabil dan meningkat tetapi masih jauh di bawah posisi tahun 1996.
 - (c) Konsumsi terus meningkat sampai tahun 2001, tetapi kemudian menurun selama 2002—2004. Pola perkembangan konsumsi ini sejalan dengan pola perkembangan impor karena sebagian besar (98,80%) kebutuhan dalam negeri dipenuhi dari impor. Menurunnya impor dan konsumsi selama 2002—2004 disebabkan oleh meningkatnya harga dunia dalam kurun waktu yang sama. Ekspor dilakukan sejak 1987 tetapi sangat kecil dan sangat berfluktuasi.
4. Dampak penghapusan subsidi ekspor negara maju:
 - (a) Penghapusan subsidi ekspor kapas NM akan meningkatkan harga kapas dunia sekitar 3,1—4,8% atau rata-rata 3,95%. Peningkatan harga dunia tersebut, selanjutnya akan meningkatkan harga impor dan harga

produsen masing-masing sebesar 3,07–4,75% dan 2,23–3,45%.

- (b) Produksi akan meningkat sebesar 88,3–136,7 ton, tetapi konsumsi akan menurun sebesar 3.305,2–5.117,8 ton, sehingga impor akan menurun sebesar 3.394–5.254 ton.
- (c) Surplus produsen akan meningkat sebesar 1,53–2,40 miliar rupiah, tetapi surplus konsumen akan menurun sebesar 212,1–327,8 miliar rupiah, sehingga surplus ekonomi total akan menurun sebesar 210,59–325,40 miliar rupiah, yang berarti kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan akan menurun.
- (d) Keuntungan petani kapas peserta proyek meningkat 92.570–143.214 rupiah per hektar, sedangkan petani kapas non-peserta proyek meningkat 46.545–720.010 rupiah per hektar. Daya saing usaha tani kapas peserta proyek makin jauh di atas usaha tani jagung, sedangkan usaha tani kapas non-peserta proyek tetap tidak kompetitif terhadap usaha tani jagung.

Saran

1. Produksi kapas dalam negeri perlu ditingkatkan dengan *special effort* untuk memanfaatkan kenaikan harga dunia. Upaya tidak hanya untuk meningkatkan produksi melalui perluasan areal dan peningkatan produktivitas, tetapi juga perbaikan mutu serat kapas. Areal kapas non-proyek sebaiknya diikutsertakan ke dalam proyek agar produksi dan pendapatan petani meningkat. Hal ini akan menjadi sangat penting karena harga impor akan makin mahal sehingga industri tekstil nasional akan makin melirik kembali ke kapas produksi dalam negeri.
2. Harga petani juga perlu ditingkatkan, tetapi jangan sampai terlalu tinggi, dengan tetap mempertimbangkan harga impor dan kualitas serat kapas dalam negeri versus serat kapas impor.

Lampiran 1. Rata-rata produksi serat kapas dunia 2000–2004

No.	Negara	Produksi (ton)	Pangsa (%)
1	Cina	5 167 288	25,48
2	Amerika Serikat	4 189 276	20,66
3	India	1 941 414	9,57
4	Pakistan	1 900 598	9,37
5	Uzbekistan	1 023 691	5,05
6	Turki	921 547	4,54
7	Brazil	836 176	4,12
8	Australia	578 040	2,85
9	Yunani	392 944	1,94
10	Siria	307 800	1,52
11	Mesir	266 800	1,32
12	Mali	204 460	1,01
13	Turkmenistan	197 520	0,97
14	Benin	153 000	0,75
15	Pantai Gading	151 530	0,75
16	Lainnya (71 negara)	2 047 719	10,10
	Total	20 279 802	100,00

Sumber: FAO (diolah)

Lampiran 2. Rata-rata konsumsi serat kapas dunia 2000–2004

No.	Negara	Volume (ton)	Pangsa (%)
1	Cina	5 920 212	29,32
2	India	2 137 850	10,59
3	Pakistan	2 013 308	9,97
4	Amerika Serikat	1 969 570	9,75
5	Turki	1 416 657	7,02
6	Brazil	812 522	4,02
7	Indonesia	589 733	2,92
8	Meksiko	489 417	2,42
9	Thailand	403 208	2,00
10	Uzbekistan	332 856	1,65
11	Korea Republik	314 532	1,56
12	Italia	258 091	1,28
13	Federasi Rusia	245 140	1,21
14	Jepang	221 244	1,10
15	Mesir	154 221	0,76
16	Lainnya (145 negara)	2 916 006	14,44
	Total	20 194 568	100,00

Sumber: FAO (diolah)

Lampiran 3. Rata-rata ekspor serat kapas dunia 2000—2004

No.	Negara	Volume (ton)	Pangsa (%)
1	Amerika Serikat	2 228 073	35,36
2	Uzbekistan	691 055	10,97
3	Australia	621 301	9,86
4	Yunani	271 942	4,32
5	Mali	202 647	3,22
6	Siria	178 387	2,83
7	Brazil	158 388	2,51
8	Burkina Faso	138 628	2,20
9	Mesir	137 300	2,18
10	Pantai Gading	133 535	2,12
11	Benin	131 912	2,09
12	Cina	124 997	1,98
13	Tajikistan	113 220	1,80
14	Zimbabwe	106 948	1,70
15	Turkmenistan	97 990	1,55
16	Lainnya (107 negara)	965 633	15,32
	Total	6 301 956	100,00

Sumber: FAO (diolah)

Lampiran 4. Rata-rata impor serat kapas dunia 2000—2004

No.	Negara	Volume (ton)	Pangsa (%)
1	Cina	877 922	14,24
2	Indonesia	583 046	9,46
3	Turki	540 418	8,77
4	Meksiko	432 392	7,02
5	Thailand	394 766	6,40
6	Korea Republik	314 532	5,10
7	Italia	265 002	4,30
8	India	247 662	4,02
9	Federasi Rusia	245 319	3,98
10	Jepang	221 279	3,59
11	Pakistan	180 465	2,93
12	Brazil	134 734	2,19
13	Bangladesh	127 479	2,07
14	Jerman	120 171	1,95
15	Portugal	113 094	1,83
16	Lainnya (138 negara)	1 365 496	22,15
	Total	6 163 777	100,00

Sumber: FAO (diolah)

Lampiran 5. Dampak makro kenaikan harga kapas dunia, 2005

Uraian	A	B	C
Kondisi Awal:			
Harga impor t ₀ (Rp/kg)	15 142	15 142	15 142
Harga produsen t ₀ (Rp/kg)	6 600	6 600	6 600
Produksi t ₀ (ton)	10 323	10 323	10 323
Volume impor t ₀ (ton)	447 542	447 542	447 542
Permintaan t ₀ (ton)	457 865	457 865	457 865
Elastisitas permintaan	-0,23509	-0,23509	-0,23509
Elastisitas penawaran	0,38340	0,38340	0,38340
Elastisitas transmisi harga dunia ke harga impor	0,99055	0,99055	0,99055
Elastisitas transmisi harga impor ke harga produsen	0,72640	0,72640	0,72640
Dampak Makro:			
Perubahan harga dunia (%)	3,10	3,95	4,80
Perubahan harga impor (%)	3,07	3,91	4,75
Perubahan harga impor (Rp/kg)	465	592	720
Harga grosir t ₁ (Rp/kg)	15 607	15 734	15 862
Dampak terhadap harga produsen (%)	2,23	2,84	3,45
Perubahan harga produsen (Rp/kg)	147	188	228
Harga produsen t ₁ (Rp/kg)	6 747	6 788	6 828
Dampak terhadap permintaan (%)	-0,722	-0,920	-1,118
Perubahan permintaan (ton)	-3 305,2	-4 211,5	-5 117,8
Permintaan t ₁ (ton)	454 559,8	453 653,5	452 747,2
Dampak terhadap penawaran (%)	0,86	1,09	1,32
Perubahan penawaran (ton)	88,3	112,5	136,7
Penawaran t ₁ (ton)	10 411,3	10 435,5	10 459,7
Impor t ₁ (ton)	444.148	443.218	442.288
Perubahan impor (ton)	-3 394	-4 324	-5 254
Perubahan surplus konsumen (Rp jt)	-212 124	-270 019	-327 798
Perubahan surplus produsen (Rp jt)	1 539	1 968	2 400
Perubahan penerimaan pemerintah (Rp jt)*)	0	0	0
Perubahan surplus total (Rp jt)	-210 585	-268 050	-325 398

*) Tidak ada tarif impor

PEMBAHASAN

Dr. Bustanul Arifin (INDEF)

Pembahasan:

1. Metode analisis dampak yang dikemukakan akan menjadi benar apabila negara maju mengurangi subsidi ekspor sehingga tidak terjadi dumping.
2. Persamaan-persamaan yang dikemukakan dalam metode analisis simultan maka negara pengimpor serat kapas akan lebih sengsara karena harga kapas dalam negeri naik dan yang akan merasakan pertama kali adalah industri TPT.
3. Supaya dimasukkan parameter lain dalam model persamaan yang dikemukakan yaitu para-

- meter bahan baku non-serat kapas (sintetis seperti poliester).
4. Dalam analisis supaya ditambahkan parameter komoditas-komoditas lain agar lebih komprehensif.
 5. Dari hasil seminar ini harus ada *action* yaitu berupa peremajaan kapas. Oleh karena itu harus ada dukungan kebijakan ke Menteri Keuangan atas peluang yang sudah ada di depan mata yaitu pengembangan bahan baku tekstil. Masalah ini harus mendapat dukungan dari semua pihak dan harus ada yang mengantarkan maupun memonitor kebijakan tersebut.

Dr. Prayogo U. Hadi (PSEKP)

Tanggapan:

1. Kenaikan penggunaan poliester apakah akan memacu kenaikan permintaan serat kapas, memang perlu diuji dalam model.
2. Hanya jagung yang dimasukkan dalam persamaan model karena memang jagung sebagai pesaing utama kapas.

DISKUSI

1. Encep Sukandar (Kopserindo)

Pertanyaan/saran:

- Setuju dengan *back to nature*, karena itu di dalam negeri, kapas harus dikembangkan dengan baik, kalau tidak punya kekuatan kapas bisa diembargo negara adi kuasa, ini akan mempengaruhi poleksos. Perlu *master plan* yang baik untuk kapas, tanah diberdayakan dengan baik untuk kapas.

Jawab:

- Setuju dengan *back to nature*, kembali ke serat kapas sebagai bahan baku alam tetap dipertahankan karena bisa diperbaharui dan tidak mungkin habis. Masalahnya apakah produsen tertarik menanam kapas, untuk itu jangan hanya main di harga karena kurang kompetitif, tetapi di harga dan produktivitas, teknologi diperbaiki sehingga produktivitas meningkat, dengan sedikit kenaikan harga tetapi produktivitas tinggi, produsen akan tertarik menanam kapas.