

392

# ENERGI: FAKTOR PRODUKSI YANG DISUBSIDI\*

Hadi SOEASTRO

## PENYESUAIAN HARGA

Penyesuaian harga bahan bakar minyak (BBM) masih merupakan suatu "impian buruk" (*nightmare*) walaupun keputusan pemerintah tanggal 4 Januari 1982 untuk mengurangi subsidi BBM bisa dimengerti oleh masyarakat. Tetapi, penyesuaian harga-harga dan tarif sebagai tindakan susulan dari kenaikan harga BBM merupakan impian buruk yang lebih besar.

Penyesuaian yang berlebihan di sektor-sektor produksi tertentu mempunyai akibat berantai yang bisa meluas ke seluruh perekonomian. Kenaikan harga BBM telah terlanjur menjadi kambing hitam dari kenaikan tingkat harga (inflasi) karena adanya kecenderungan-kecenderungan di berbagai sektor untuk melakukan penyesuaian yang berlebihan. Selama keadaan seperti ini masih berlaku secara umum, maka selama itu pula penyesuaian harga BBM tetap akan merupakan suatu impian buruk. Padahal, demi stabilitas dan perkembangan ekonomi nasional dalam jangka panjang, penyesuaian harga BBM seharusnya sudah bisa merupakan sesuatu yang bersifat rutin.

Pemusatan perhatian pada kenaikan harga BBM saja adalah salah arah, sebab yang seharusnya diteliti secara serius adalah mekanisme penyesuaian harga-harga dan tarif, baik yang telah ada maupun yang masih perlu diciptakan dalam kehidupan perekonomian Indonesia.

Penyesuaian harga-harga dan tarif bisa melibatkan intervensi oleh pemerintah, yaitu dengan cara melemparkan cadangan (*stock*) ke pasar atau dengan mengadakan pengawasan harga secara langsung melalui penetapan harga patokan. Untuk menekan harga beras, misalnya, cadangan beras dapat dilemparkan ke pasar sampai terjadi harga yang dianggap wajar; untuk ini

\*Kerangan ini pernah dimuat dalam majalah Forum Ekonomi yang diterbitkan oleh Institut

telah ada instansi yang disebut Bulog. Tetapi mekanisme serupa ini hanya terbatas penggunaannya pada bahan-bahan kebutuhan yang paling pokok. Sebab, perekonomian yang dikelola seperti ini akan melibatkan ongkos administrasi yang terlampaui tinggi; ini berarti inefisiensi dalam penggunaan sumber-sumber ekonomi.

Harga produk dalam bentuk jasa-jasa (tarif), khususnya di bidang produksi yang mempunyai kedudukan monopoli alamiah seperti listrik dan transportasi umum, biasanya diatur melalui penetapan harga. Bidang produksi ini untuk sebagian terbesar sudah langsung dikelola pemerintah (perusahaan-perusahaan negara), sehingga proses untuk mencapai suatu ketetapan harga tidak terlampaui rumit. Tetapi mekanisme penetapan harga juga dapat diterapkan untuk produk-produk industri tertentu, misalnya semen; untuk ini diadakan perundingan antara pemerintah dan Asosiasi Semen Indonesia (ASI). Mekanisme serupa ini juga tidak bisa diterapkan secara meluas karena mengakibatkan distorsi-distorsi harga dan pada gilirannya membawa distorsi dalam alokasi sumber-sumber ekonomi. Selain itu, telah terbukti bahwa mekanisme pengawasan harga (*price control*) malahan menciptakan tekanan-tekanan inflasi dalam ekonomi.

Mekanisme penyesuaian harga yang melibatkan intervensi pemerintah memang tidak ideal karena menimbulkan berbagai inefisiensi. Namun sampai batas tertentu mekanisme ini diperlukan untuk mengatur sektor-sektor yang dianggap vital dan strategis. Kompromi serupa ini telah dirumuskan dalam apa yang dikenal sebagai "the theory of the second best". Masalahnya sekarang adalah bahwa pada tahap perkembangan ekonomi dewasa ini penduduk tidak lagi hidup dari bahan-bahan kebutuhan pokok saja. Yang dianggap sebagai kebutuhan sudah semakin beraneka ragam. Keadaan ini juga tercermin dari sudut suplainya; produk perekonomian Indonesia semakin beraneka ragam dan struktur industrinya semakin lebar.

Mekanisme penyesuaian harga seperti yang disebutkan di atas jelas tidak dapat diterapkan untuk suatu perekonomian yang semakin beraneka ragam, kecuali apabila seluruh perekonomian memang hendak dikelola secara komando. Cara pengelolaan ini jelas bukan merupakan pilihan bagi ekonomi Indonesia. Bagi sektor industri yang telah semakin berkembang kiranya tidak terdapat pilihan lain kecuali mengandalkan pada kekuatan pasar untuk mengendalikan harga. Tetapi rumusan ini ternyata juga tidak tanpa persoalan-persoalannya.

Tulisan ini menyoroti secara khusus akibat kenaikan harga BBM terhadap sektor industri. Sektor ini terdiri dari beraneka ragam jenis kegiatan industri yang masing-masing mempunyai kondisi yang berbeda, baik ditinjau dari besarnya komponen energi (BBM) dalam ongkos produksinya dan dari efek harga BBM pada komponen-komponen ongkos lainnya maupun dari struktur

## SEKTOR INDUSTRI DAN KENAIKAN HARGA BBM

Besarnya pengaruh kenaikan harga BBM terhadap sektor industri tidak segera dapat diperkirakan; selain karena besarnya komponen energi (langsung) dalam ongkos produksi berbeda-beda dari satu jenis industri ke jenis industri lainnya (juga dari satu pabrik ke pabrik lain dalam jenis industri yang sama), kenaikan harga BBM mempengaruhi harga-harga faktor-faktor masukan lainnya. Kondisi pasar juga merupakan faktor penting dalam pembentukan harga.

Segera setelah pengumuman kenaikan harga BBM tanggal 4 Januari 1982, Menteri Perindustrian A.R. Soehoed menyatakan bahwa kenaikan harga BBM selalu mempunyai akibat terhadap harga-harga, tetapi "kenaikan harga BBM hendaknya tidak dipergunakan para produsen di sektor industri untuk mencari untung lebih dari jumlah yang semestinya".<sup>1</sup> Kemungkinan ini memang ada, terutama apabila diingat bahwa struktur pasar dari berbagai jenis produk industri jauh dari sempurna. Kondisi permintaan juga berpengaruh, walaupun faktor ini mungkin bersifat musiman. Karena faktor-faktor di atas, ada industri-industri yang dapat menggeserkan beban kenaikan harga BBM kepada konsumen dan sekaligus mungkin juga memperbesar margin keuntungannya, tetapi ada pula industri-industri yang berada dalam kedudukan terjepit. Beberapa kasus di bawah ini memberikan ilustrasi mengenai perbedaan pengaruh kenaikan harga BBM terhadap jenis industri yang berbeda.

*Industri mori/batik:* komponen energi dalam ongkos (kalkulasi) produksi kain mori adalah sebesar 8%; jadi dengan kenaikan harga BBM sebesar sekitar 60%, seharusnya harga mori naik dengan sekitar 4,8%, *ceteris paribus*. Tetapi pada saat ini produsen mori sulit menaikkan harga produknya karena menghadapi kelesuan pasar. Pada permulaan tahun 1982 ini harga batik dalam negeri turun sebesar 30% dan harga bahan baku batik turun dengan 15,5% (untuk kualitas prima ke bawah). Harga mori di pasar telah turun menjadi Rp. 13.000,00 per kayu (per *piece* atau 30 yard) dan malahan berada di bawah kalkulasi produksi, yaitu sebesar Rp. 15.400,00 per kayu.<sup>2</sup>

*Industri semen:* produksi semen termasuk yang paling padat energi di antara jenis-jenis industri. Komponen energi (BBM) dalam pengolahan semen mencapai 12 sampai 24% dari seluruh ongkos produksi, tergantung dari cara pengolahannya, yaitu dengan proses kering yang lebih hemat energi atau

<sup>1</sup>Lihat *Kompas*, 5 Januari 1982.

dengan proses basah. Menurut Sekretaris Jenderal Departemen Perindustrian, Agoes Soejono, dengan kenaikan harga BBM, besarnya kenaikan harga semen yang dapat ditolerir adalah sebesar 3% untuk proses kering dan sebesar 6% untuk proses basah.<sup>1</sup> Rumusan ini lebih rendah dari perhitungan kenaikan harga semen sebesar 7 sampai 14% apabila diperhitungkan besarnya komponen energinya dan kenaikan harga BBM sebesar 60%, *ceteris paribus*. Hal ini memberikan indikasi bahwa sebenarnya tidak seluruh beban kenaikan harga BBM dianggap perlu untuk digeserkan kepada konsumen. Pada tanggal 12 Januari 1982 pemerintah (Departemen Perdagangan dan Koperasi) menetapkan Harga Pedoman Setempat (HPS) yang baru untuk semen. HPS semen yang lama (7 Mei 1980) untuk Jawa, Madura, dan Padang adalah sebesar Rp. 1.950,00 per *zak* (40 kg). HPS semen yang baru untuk DKI, Jawa Barat, Jawa Timur dan Madura adalah Rp. 2.250,00 per *zak* atau kenaikan sebesar sekitar 15%, dan untuk Semarang, Yogyakarta dan Padang adalah sebesar Rp. 2.300,00 per *zak* atau kenaikan sebesar sekitar 18%. Besarnya kenaikan harga ini berarti bahwa: (a) seluruh beban kenaikan harga BBM ternyata digeserkan kepada konsumen; (b) produsen malahan dapat memperbesar margin keuntungannya; atau (c) harga-harga faktor masukan lainnya memang meningkat secara berarti. Kenaikan harga BBM juga mengakibatkan kenaikan ongkos angkutan. Menurut Tabel Input-Output, besarnya komponen BBM dalam tarif angkutan darat adalah sebesar 10,43%.<sup>2</sup> Kenaikan harga BBM sebesar 60% (*ceteris paribus*) seharusnya mengakibatkan kenaikan tarif angkutan darat sebesar sekitar 6%. Pada tanggal 6 Januari 1982 ongkos angkutan semen dari Cibinong ke wilayah DKI dinaikkan dari Rp. 70,00 menjadi Rp. 90,00 per *zak* atau kenaikan sebesar sekitar 30%.<sup>3</sup>

Dalam keterangannya, Menteri Soehoed, mengingatkan kepada produsen bahwa komponen energi dalam produksi masih menerima subsidi. Dengan demikian, pengurangan subsidi ini hendaknya mengakibatkan kenaikan harga produk dalam batas yang wajar.<sup>4</sup> Pertanyaan yang seharusnya diajukan adalah sejauh mana akibat pengurangan subsidi BBM ini pantas digeserkan kepada konsumen. Sebab, rationale dari pemberian subsidi kepada jenis-jenis BBM yang sebagian besar dikonsumsi oleh sektor industri, yaitu minyak diesel dan minyak bakar dan sampai batas tertentu juga minyak solar, pertama-tama adalah untuk pengembangan sektor industri. Dengan demikian, pengurangan subsidi itu sejauh mungkin harus ditanggung bebannya oleh in-

<sup>1</sup>Kompas, 5 Januari 1982.

<sup>2</sup>Lihat J. Supranto. "Struktur Ekonomi Indonesia dan Hubungan antar Sektor Berdasarkan Tabel Input-Output 1975," *Forum Statistik*, Tahun 1 No. 2, Desember 1981.

<sup>3</sup>Kompas, 9 Januari 1982.

dustri sendiri. Apabila tidak maka akan terjadi ketimpangan dalam pembagian beban dalam masyarakat.

Pengurangan subsidi BBM tidak perlu menjadi beban bagi industri apabila produktivitas usaha ditingkatkan. Menteri Soehoed juga menekankan pentingnya penggunaan energi yang lebih efisien dalam proses produksi, peningkatan sistem produksi untuk menekan ongkos produksi secara keseluruhan, dan peningkatan kapasitas produksi untuk menurunkan pemakaian energi per unit produksi. Dalam hubungan ini telah diajukannya pertanyaan yang sangat penting: "Di negara industri dengan harga energi yang mahal, produk-produknya bisa bersaing. Kenapa kita tidak bisa?"<sup>1</sup> Hal ini juga menunjukkan, seperti dinyatakan oleh Menteri Soehoed, bahwa kemampuan bersaing tidak dapat didasarkan kepada harga energi yang murah saja, tetapi juga harus didasarkan kepada cara kerja yang produktif dan efisien.

Masalah peningkatan produktivitas ini bukan hanya merupakan tantangan bagi sektor industri, tetapi juga sektor-sektor produksi barang dan jasa lainnya yang memperoleh masukan energi yang disubsidi, seperti angkutan dan listrik. Walaupun harga BBM masih disubsidi, harga listrik di Indonesia tidak lebih murah daripada di negara-negara ASEAN lainnya. Kenaikan harga BBM tahun 1982 ini juga telah disusul dengan kenaikan tarif listrik sebesar 27,6%. Menurut Tabel Input-Output, input BBM di sektor listrik adalah sebesar sekitar 26%.<sup>2</sup> Apabila akibat kenaikan harga BBM sebesar 60% itu sepenuhnya digeserkan kepada konsumen, kenaikan tarif listrik seharusnya hanya sebesar 15,6%, *ceteris paribus*. Tarif angkutan bis kota di DKI, walaupun tidak disesuaikan, masih lebih tinggi daripada di Bangkok, misalnya di mana harga BBM jauh lebih mahal. Tarif bis kota di Bangkok adalah sebesar Baht 1,50 atau sekitar Rp. 40,00.

Menurut Menteri Soehoed, pengembangan sektor industri kini juga telah memperhitungkan pola penggunaan energi, misalnya dengan mengkaitkan proyek industri dengan potensi energi di wilayah bersangkutan. Selain itu, sektor industri sudah semakin banyak bergantung dari listrik yang disediakan oleh PLN, walaupun produksi sendiri oleh sektor industri masih cukup besar (lihat Tabel 1). Secara makro, pengalihan ini akan bisa mengurangi "tekanan minyak" melalui pembangunan pusat-pusat tenaga listrik, tenaga air atau uap, tetapi pengaruhnya untuk industri secara mikro tergantung dari tingkah laku harga listrik PLN. Masalah yang sama juga dijumpai dalam hubungannya dengan diversifikasi sumber energi di sektor industri. Dinyatakan oleh Menteri Soehoed bahwa Departemen Perindustrian juga sudah mempersiapkan

<sup>1</sup> *Berita Antara*, 5 Januari 1982.

Tabel 1

KONSUMSI BBM DAN LISTRIK OLEH SEKTOR INDUSTRI<sup>a</sup> 1977-1979

	1977	1978	1979
<b>BBM</b> (kiloliter)			
- Minyak Solar/Diesel/Bakar	1.214.012	1.495.688	1.805.553
- Minyak Tanah	220.784	185.761	464.498
- Bensin	64.101	65.856	76.647
<b>Listrik</b> (MWh)			
- Produksi sendiri	2.068.090	3.728.158	2.930.629
- Dibeli	477.742	661.627	690.808
- Dijual	25.086	33.449	13.389

<sup>a</sup>Industri sedang dan besar menurut kriteria BPS.

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Statistik Industri*, Tahun 1977 dan 1978, serta data-data dari komputer BPS untuk tahun 1979.

kan diri untuk secara bertahap menggunakan energi pengganti BBM, seperti gas dan batu bara. Hal ini sudah dilaksanakan untuk industri semen, industri kayu dan pabrik baja Krakatau Steel.<sup>1</sup> Usaha diversifikasi ini bisa mempengaruhi pola perkembangan harga BBM dalam jangka panjang dan karenanya bisa mempunyai pengaruh makroekonomis. Namun dalam jangka sedang dan menengah mungkin tidak memberikan pengaruh secara mikro. Sebagai contoh, di antara pabrik-pabrik semen yang ada di Indonesia, Gresik, Tonasa dan Nusantara (Cilacap) masih 100% menggunakan BBM, Baturaja (Lampung) dan Indarung menggunakan BBM dan batu bara, sedangkan PT Cibinong dan Distinct Indonesia di Citeureup menggunakan gas. Namun, seperti yang dinyatakan oleh Ir. Setiadi Dirgo, Ketua ASI, "sekali pun ada pabrik semen yang tidak menggunakan BBM untuk bahan bakar, namun pabrik tadi mesti dinaikkan harga produksinya, sebab setiap kenaikan BBM pasti mempengaruhi harga bahan bakar jenis lainnya".<sup>2</sup>

Uraian di atas menunjukkan bahwa masalah penyesuaian harga produk industri sebagai akibat kenaikan harga BBM tidak dapat dibahas secara terpisah dari tingkah laku harga-harga di sektor lainnya. Berbagai faktor masukan

<sup>1</sup>Kompas dan Berita Antara, 5 Januari 1982.

berada di luar kekuasaan produsen di sektor industri. Harga-harga faktor masukan tersebut harus diterima oleh produsen sebagai penerima harga (*price taker*). Masalahnya adalah bahwa harga-harga dari berbagai faktor masukan tersebut bersifat tegar (*price rigidity*), apalagi yang ditetapkan melalui suatu surat keputusan. Padahal diharapkan bahwa produsen di sektor industri harus mempunyai fleksibilitas dalam penentuan harga sesuai dengan kekuatan pasar.

### PENGUNAAN ENERGI DI SEKTOR INDUSTRI

Terlepas dari pembahasan mengenai masalah mekanisme penyesuaian harga, untuk meneliti besarnya pengaruh perubahan harga BBM terhadap produk sektor industri perlu dipelajari pola penggunaan energi oleh sektor industri. Analisa data berikut ini didasarkan pada hasil survei Biro Pusat Statistik yang meliputi kelompok-kelompok industri sedang dan besar.<sup>1</sup> Analisa ini mengambil periode 1972-1978, di mana terjadi kenaikan-kenaikan harga BBM di dalam negeri secara cukup menyolok sejalan dengan perkembangan harga minyak di pasar internasional. Selama periode 1972 (31 Desember) - 1978 (31 Desember) jenis-jenis BBM yang dikonsumsi oleh sektor industri mengalami kenaikan sebagai berikut: minyak solar sebesar 78,6% (dari Rp. 14,00 menjadi Rp. 25,00 per liter); minyak diesel sebesar 158,8% (dari Rp. 8,50 menjadi Rp. 22,00 per liter); dan, minyak bakar sebesar 238,5% (dari Rp. 6,50 menjadi Rp. 22,00 per liter).

Tabel 2 menunjukkan distribusi penggunaan energi menurut kelompok besar industri (pada dua digit kode industri) pada tahun 1972 dan tahun 1978. Angka-angka ini didasarkan pada nilai rupiah pengeluaran untuk energi dan bukan pada volume penggunaan energi. Secara umum dapat dilihat bahwa untuk tahun 1972 dan tahun 1978 kelompok industri makanan, minuman dan tembakau (kode industri 31) dan kelompok industri tekstil, pakaian jadi dan kulit (32) mengkonsumsi sekitar 50% (dalam nilai rupiah) dari seluruh penggunaan energi oleh sektor industri. Kelompok industri kimia dan barang-barang kimia, petroleum, batu bara, karet dan barang-barang dari plastik (35), serta kelompok industri barang-barang galian bukan logam (36) mengkonsumsi sekitar 32% dari seluruh penggunaan energi oleh sektor industri. Keempat kelompok industri ini merupakan konsumen energi (BBM) yang utama. Selama periode 1972-1978 terlihat perubahan dalam pola penggunaan energi; penggunaan energi oleh kelompok industri tekstil, pakaian jadi dan kulit (32) serta kelompok industri barang-barang galian bukan logam (36) meningkat sejalan dengan pertumbuhan industri tekstil dan industri semen.

Tabel 2

PENGUNAAN ENERGI MENURUT KELOMPOK BESAR INDUSTRI<sup>a</sup> 1972-1978

Kode Industri		Distribusi Penggunaan Energi <sup>b</sup> (%)		Komponen Energi Sebagai % Dari Ongkos Produksi <sup>c</sup>	
		1972	1978	1972	1978
31	Industri makanan, minuman dan tembakau	36,60	22,82	1,38	1,82
32	Industri tekstil, pakaian jadi dan kulit	16,63	25,74	3,41	4,98
33	Industri kayu dan barang-barang dari kayu, termasuk alat rumah tangga dari kayu	2,65	3,31	3,04	3,17
34	Industri kertas dan barang-barang dari kertas, percetakan dan penerbitan	5,06	4,62	6,32	6,14
35	Industri kimia dan barang-barang kimia, petroleum, batu bara, karet dan barang-barang dari plastik	22,04	12,53	6,32	2,24
36	Industri barang-barang galian bukan logam	10,96	20,16	20,59	19,37
37	Industri dasar dari logam	-	2,39	-	8,26
38	Industri barang-barang dari logam, mesin dan perlengkapannya	5,83	8,31	3,10	1,73
39	Industri lain-lain	0,24	0,14	2,34	0,88
Seluruh Industri		100,00	100,00	2,60	3,13

<sup>a</sup>Industri sedang dan besar menurut kriteria BPS.

<sup>b</sup>Berdasarkan nilai rupiah penggunaan energi (bahan bakar dan listrik).

<sup>c</sup>Ongkos produksi termasuk seluruh biaya input, pengeluaran untuk tenaga kerja, pengeluaran lain, dan pajak tidak langsung.

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik, *Statistik Industri* Tahun 1972 dan 1978.

Gambaran tentang distribusi penggunaan energi tersebut tidak berarti bahwa pengaruh kenaikan harga BBM (energi pada umumnya) terutama dirasakan oleh keempat kelompok industri tersebut. Besarnya pengaruh tersebut tergantung dari besarnya komponen energi dalam ongkos produksi. Sebagai contoh, walaupun kelompok industri makanan, minuman dan tembakau (31) pada tahun 1978 mengkonsumsikan sekitar 23% dari keseluruhan penggunaan energi oleh sektor industri, tetapi untuk kelompok industri ini energi hanya merupakan 1,82% dalam struktur ongkos produksi.<sup>1</sup> Kelompok

<sup>1</sup>Ongkos produksi dirumuskan sebagai jumlah dari seluruh biaya input, pengeluaran untuk tenaga kerja, pengeluaran lain (sewa tanah, bunga atas pinjaman dan lain-lain) serta pajak tidak



industri barang-barang galian bukan logam (36) pada tahun 1978 mengkonsumsi sekitar 20% dari keseluruhan penggunaan energi oleh sektor industri, tetapi untuk kelompok industri ini energi merupakan 19,37% dalam struktur ongkos produksi.

Untuk keseluruhan sektor industri komponen energi adalah sebesar 2,60% pada tahun 1972 dan meningkat menjadi 3,13% pada tahun 1978. Peningkatan ini tampaknya terutama disebabkan oleh perubahan struktur industri, di mana peranan dari jenis-jenis industri yang lebih padat energi semakin meningkat. Dari sejumlah lebih dari seratus jenis industri pada lima digit kode industri, sekitar 80% mempunyai komponen energi kurang dari 5%, dan sisanya dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. jenis industri dengan komponen antara 5 dan 9,99%: industri gula, industri pengolahan teh, industri pemintalan benang, industri pertenunan, industri perajutan, industri kimia pokok, industri ban, industri dasar besi/baja, industri alat-alat pertanian dan pertukangan, dan industri alat-alat dapur;
- b. jenis industri dengan komponen energi antara 10 dan 19,99%: industri kertas, industri keramik, dan industri gelas;
- c. jenis industri dengan komponen energi sebesar 20% ke atas: industri semen, industri kapur, industri batu bata, industri genteng, dan industri bahan bangunan dari tanah liat lainnya.

Gambaran di atas memberikan indikasi mengenai besarnya penyesuaian harga produk-produk industri tersebut apabila seluruh beban pengurangan subsidi BBM digeserkan kepada konsumen. Pengaruh yang terbesar dari kenaikan harga BBM adalah pada jenis-jenis industri yang mensuplai bahan-bahan untuk bangunan (sektor konstruksi).

Dalam kaitan ini para kontraktor telah menuntut penyesuaian harga kontrak, khususnya dalam hubungannya dengan proyek pemerintah. Menurut Ketua Asosiasi Kontraktor Indonesia (AKI), Edi Kowara, "di dunia konstruksi bukan hanya semen saja yang mengalami kenaikan, namun seluruhnya juga turut naik, misalnya batu kali, pasir, kayu, rata-rata sekitar 20%."<sup>1</sup> Sehubungan dengan harga kontrak proyek pemerintah AKI telah meminta penyesuaian sebesar 15 sampai 20%. Tampaknya di sektor konstruksi, perubahan harga semen mempunyai pengaruh yang besar terhadap perubahan harga-harga bahan bangunan lainnya. Masalahnya bagi para kontraktor adalah bahwa di satu pihak harga semen dengan kenaikan sebesar 15 sampai 20%, yang ditetapkan melalui HPS, bersifat tegar tetapi di pihak lain harga kontrak proyek pemerintah juga bersifat tegar, sehingga para kontraktor berada dalam kedudukan terjepit. Terlepas dari permasalahan

apakah dalam keadaan serupa ini para kontraktor menderita kerugian atau mendapatkan margin keuntungan yang lebih rendah, terdapat dua persoalan yang perlu dibahas lebih jauh. Pertama, dalam rangkaian kaitan kegiatan antar sektor, apabila sektor yang satu dapat menyesuaikan harga, sejauh mana sektor-sektor lain dapat atau tidak dapat melakukan penyesuaian harga? Pengaturan mengenai permasalahan ini akan mempengaruhi pembagian beban antar sektor. Kedua, sektor yang secara langsung mendapat subsidi dari penggunaan BBM seharusnya menanggung beban yang lebih besar dari pengurangan subsidi BBM daripada sektor yang tidak mendapat subsidi tersebut secara langsung. Berdasarkan kriteria ini apakah dapat dikatakan bahwa penyesuaian harga semen (dan bahan-bahan bangunan lainnya) di satu pihak dan pembekuan harga kontrak di pihak lain telah menimbulkan pembagian beban yang timpang?

Industri semen sebagai industri yang termasuk paling padat energi secara relatif telah menerima subsidi yang terbesar dari harga BBM yang disubsidi tersebut. Pengurangan subsidi BBM jelas berpengaruh terhadap harga produk industri ini. Peningkatan produktivitas untuk menurunkan penggunaan BBM

Tabel 3

PERKEMBANGAN KOMPONEN ENERGI DALAM STRUKTUR ONGKOS PRODUKSI 1972-1978 (berdasarkan banyaknya jenis industri<sup>a</sup>)

Kode Industri	Komponen Energi			Total
	Meningkat	Menurun	Tetap <sup>b</sup>	
31	5	17	7	29
32	8	5	1	14
33	3	2	1	6
34	2	2	1	5
35	4	10	1	15
36	3	4	2	9
37	-	-	-	-
38	2	12	3	17
39	2	4	-	6
<b>Sumua<sup>a</sup></b>	<b>29</b>	<b>56</b>	<b>16</b>	<b>101</b>

<sup>a</sup>Jenis industri pada lima digit kode industri.

<sup>b</sup>Dalam besaran  $\pm 10\%$ .

per unit produksi di sektor industri ini tidak dapat diharapkan dilakukan dalam jangka pendek berhubung investasi yang tinggi. Tetapi, walaupun komponen energinya tinggi tetapi struktur ongkos produksi semen juga dapat dipengaruhi secara berarti oleh perubahan dalam harga-harga biaya masukan lainnya atau komponen ongkos lainnya, misalnya tarif impor atau suku bunga atas modal. Penyesuaian harga BBM tidak harus menimbulkan eskalasi harga-harga atau menimbulkan pembagian beban yang timpang sebab sebenarnya masih tersedia instrumen-instrumen kebijaksanaan lain, fiskal maupun moneter, yang dapat digunakan untuk mempengaruhi struktur ongkos.

Tabel 3 menunjukkan perkembangan komponen energi dalam struktur ongkos produksi antara tahun 1972 dan tahun 1978. Walaupun harga-harga BBM (energi) selama periode tersebut mengalami kenaikan yang cukup menyolok, tetapi komponen energi ternyata meningkat untuk hanya sekitar 29% dari jenis-jenis industri (101 jenis industri pada lima digit kode industri). Komponen energi dalam struktur ongkos malahan menurun untuk sekitar 56% dari jenis-jenis industri. Hal ini menunjukkan bahwa selama periode tersebut komponen-komponen ongkos lainnya telah meningkat dengan lebih cepat. Hal ini juga berarti bahwa bobot dari komponen-komponen ongkos lainnya menjadi lebih besar dalam mempengaruhi harga produk.

## PENINGKATAN PRODUKTIVITAS

Ditinjau dari sudut ekonomi nasional, penyesuaian harga BBM dimaksudkan untuk merasionalisasi penggunaan energi dan untuk mengatur alokasi sumber-sumber energi secara lebih baik. Di sektor industri dan sektor-sektor produksi lainnya, energi harus dilihat sebagai faktor produksi seperti halnya dengan tenaga kerja. Energi merupakan faktor produksi yang dipekerjakan untuk mengolah dan untuk menghasilkan nilai tambah. Hingga saat ini energi masih merupakan faktor produksi yang disubsidi. Hal ini berarti bahwa harga-harga faktor-faktor produksi mengalami distorsi. Tetapi distorsi harga-harga tidak pernah dapat ditolerir untuk jangka waktu yang lama. Dengan demikian, penyesuaian harga BBM harus dilihat sebagai usaha untuk menghilangkan distorsi-distorsi harga dalam sektor-sektor produksi.

Uraian terdahulu menunjukkan bahwa penyesuaian harga BBM berpengaruh terhadap sektor industri dan sektor-sektor produksi lainnya, walaupun pengaruh ini dapat sangat berbeda antara kegiatan produksi yang satu dan kegiatan produksi lainnya, tergantung dari besarnya komponen energi dalam struktur ongkos produksi. Ada industri-industri yang dapat menggeserkan pengaruh ini kepada konsumen atau industri lainnya karena kedudukan-

industri-industri yang sepenuhnya harus menanggung beban dari perubahan harga BBM dan harga-harga masukan lain karena berada dalam kedudukan yang terjepit, yaitu menghadapi pasar faktor-faktor masukan yang bersifat tegar harga di satu pihak dan pasar produknya yang juga bersifat tegar harga di pihak lain. Dalam jangka pendek dan menengah penyesuaian harga BBM tidak perlu mengakibatkan penyesuaian harga-harga produk yang berarti apabila komponen ongkos lainnya dapat dipengaruhi. Kebijakan ini sendiri dapat melibatkan distorsi harga-harga, tetapi oleh karenanya harus dilihat sebagai sesuatu yang bersifat temporer.

Untuk jangka panjang, penyesuaian harga BBM tidak perlu menimbulkan eskalasi harga-harga produk apabila produktivitas usaha dapat ditingkatkan. Perkembangan produktivitas usaha di sektor industri sebenarnya harus dipelajari pada tingkat perusahaan, dan tidak bisa dilakukan dengan baik pada tingkat analisa agregatif. Namun untuk mendapatkan gambaran preliminar, Tabel 4 merangkumkan perkembangan produktivitas tenaga kerja dan perkembangan intensitas penggunaan energi dari 101 jenis industri pada lima digit kode industri selama periode 1972-1978. Perkembangan produktivitas tenaga kerja di sini tidak dinyatakan dalam perubahan besarnya nilai output per tenaga kerja tetapi dinyatakan dalam perkembangan dari bagian tenaga kerja dalam nilai tambah (*labor share*). Intensitas penggunaan energi dinyatakan dalam besarnya pengeluaran untuk energi untuk setiap rupiah nilai

Tabel 4

HUBUNGAN ANTARA PERKEMBANGAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA 1972-1978  
(berdasarkan banyaknya jenis industri)

	Produktivitas Tenaga Kerja <sup>a</sup>			Total <sup>c</sup>
	Meningkat	Menurun	Tetap	
Intensitas Penggunaan Energi <sup>b</sup>				
Meningkat	30	9	1	40
Menurun	16	26	5	47
Tetap	8	3	3	14
Total <sup>c</sup>	54	38	9	101

<sup>a</sup>Bagian tenaga kerja dalam nilai tambah (*share labor*).

<sup>b</sup>Pengeluaran untuk energi sebagai % dari nilai tambah.

<sup>c</sup>Banyaknya jenis industri pada lima digit kode industri.

jumlah yang dihasilkan. Kedua besaran ini dapat memberikan indikasi mengenai perkembangan/produktivitas suatu usaha. Apabila produktivitas tenaga kerja meningkat maka produktivitas usaha dapat dikatakan meningkat pula. Apabila intensitas penggunaan energi menurun, artinya untuk setiap Rupiah nilai tambah yang dihasilkan dibutuhkan energi yang lebih sedikit, maka produktivitas usaha dapat dikatakan meningkat.

Tabel 4 menunjukkan bahwa dalam periode 1972-1978 produktivitas tenaga kerja mengalami peningkatan untuk sekitar 54% dari jenis-jenis industri, sedangkan intensitas penggunaan energi menurun (atau produktivitas energi meningkat) untuk sekitar 47% dari jenis-jenis industri. Tetapi Tabel 4 juga menunjukkan bahwa untuk sekitar 30% dari jenis-jenis industri peningkatan produktivitas tenaga kerja tampaknya berkaitan dengan peningkatan intensitas penggunaan energi, dan untuk sekitar 26% dari jenis industri peningkatan produktivitas energi (atau intensitas penggunaan energi menurun) tampaknya mengakibatkan produktivitas tenaga kerja merosot; jadi, tampaknya untuk sejumlah besar jenis industri terdapat hubungan yang negatif antara perkembangan produktivitas energi dan perkembangan produktivitas tenaga kerja. Hanya pada 16% dari jenis industri terdapat hubungan positif antara peningkatan produktivitas tenaga kerja dan peningkatan produktivitas energi. Masalah peningkatan produktivitas di sektor industri ini masih perlu dipelajari dan diusahakan lebih lanjut.

Gambaran di atas baru bersifat preliminer dan perlu dilihat dengan memperhatikan berbagai kualifikasi dari data-data dan besaran-besaran yang digunakan. Besaran-besaran produktivitas di atas dirumuskan tidak atas dasar besaran-besaran fisik tetapi atas dasar nilai Rupiahnya. Oleh karenanya, besaran-besaran tersebut mungkin sangat dipengaruhi oleh adanya distorsi harga-harga. Hal ini perlu diteliti lebih lanjut karena seperti yang dinyatakan di atas, penyesuaian harga BBM di sektor produksi harus dilihat sebagai usaha untuk menghilangkan distorsi-distorsi harga yang masih ada sebagai akibat dari harga BBM yang disubsidi. Tetapi uraian di atas juga menunjukkan bahwa penurunan subsidi BBM telah cenderung mengakibatkan distorsi-distorsi harga baru atau memperkuat distorsi yang ada, terutama apabila terjadi penyesuaian harga yang berlebihan di sektor-sektor tertentu khususnya dengan penetapan harga yang bersifat tegar. Dalam hubungan ini mekanisme penyesuaian harga merupakan faktor yang penting; mekanisme-mekanisme ini bisa menghilangkan distorsi harga-harga atau malahan mempertajamnya, memperbaiki pembagian beban dalam masyarakat atau malahan membuat pembagian beban semakin timpang, dan membuat alokasi sumber-sumber ekonomi semakin efisien atau malahan semakin tidak efisien.