

Industri Pulp dan Kertas: Proteksi untuk Siapa?

Faisal H. Basri

Abstract

Pulp and paper industry were growing fast during 1985-94, where many changes on tariff or regulation for these industries occurred. In 1989, for instance, tariff for paper (excluded newsprint) was around 30-40% --which then turned out to be 20% in 1994-- while 5% tariff was imposed to newsprint product, and 5% surcharge was imposed one year later to protect domestic and foreign producers from dumping. In 1992, this tariff and surcharge became 20% each, which made domestic price for newsprint 40% higher than the international price. In 1994, the government lowered the tariff rate for all imported paper to 20% and abandoned the surcharge.

Based on partial equilibrium method developed by Hufbauer and Elliot, the author tells that a tariff reduction to 0% would make the consumer surplus increase to Rp 96 billion, and producer surplus decrease to Rp 66 billion. This measure would also reduce the government revenue (from tariff) to Rp 30 billion, which made the overall efficiency gain to the economy Rp 123 billion due to the removal of the deadweight loss.

I. PENDAHULUAN

Industri pulp dan kertas merupakan kelompok industri¹ yang mengalami pertumbuhan output paling pesat selama kurun waktu 1985-94, yaitu mencapai di atas 20 persen rata-rata setahun. Perkembangan yang pesat ini dilatarbelakangi oleh kebijakan pemerintah yang melarang ekspor kayu secara bertahap mulai 1980. Khusus untuk industri pulp perkembangannya relatif masih baru. Secara spesifik industri ini baru tercatat di dalam publikasi statistik industri yang dikeluarkan oleh Biro Pusat Statistik mulai tahun 1990. Sebagaimana industri kertas secara umum, industri pulp juga menunjukkan perkembangan yang sangat mengesankan, menyusul digulirkannya program HTI (Hutan Tanaman Industri).²

Dewasa ini terdapat 62 perusahaan pulp dan kertas yang telah beroperasi di Indonesia dengan kapasitas terpasang (*installed capacity*) sebesar 2,9 juta ton untuk pulp dan 3,8 juta ton untuk kertas. Jumlah perusahaan yang memproduksi pulp ada 16 buah sedangkan yang memproduksi kertas sebanyak 59 buah. Ada tiga perusahaan yang mengkhususkan diri dalam produksi pulp, tetapi berdasarkan kepemilikannya ternyata cuma satu kelompok usaha saja yang tidak memiliki pabrik kertas. Namun, dalam waktu dekat seluruh usaha pulp praktis telah terintegrasi dengan produksi kertas.

II. KARAKTERISTIK INDUSTRI PULP DAN KERTAS

Kecenderungan kuat untuk mengintegrasikan seluruh pabrik pulp dengan pabrik kertas paling tidak didorong oleh dua faktor. Pertama, di satu pihak biaya produksi pulp di Indonesia tergolong yang paling murah di dunia, sementara itu di lain pihak struktur tarif pada industri pulp dan kertas yang timpang menghasilkan *effective protection rate* yang tinggi bagi industri kertas (LPEM-FEUI, 1995; and The World Bank, 1993). Keadaan ini selanjutnya mengakibatkan semakin tingginya tingkat konsentrasi pada industri pulp dan kertas. Pada tahun 1990 empat perusahaan terbesar

¹ Berdasarkan pengelompokan ISIC (*International Standard Industry Classification*) dua digit. ISIC 34 adalah industri kertas dalam artian luas. Industri pulp dan paper diidentifikasi dengan ISIC 34111; sedangkan ISIC 341 lainnya adalah berbagai industri produk-produk kertas. ISIC 34120 adalah industri kertas kemasan dan kotak, ISIC 34190 adalah industri barang kertas lainnya. Adapun industri percetakan termasuk ke dalam ISIC 342.

² Menurut ketentuan pemerintah pengusaha HTI harus menyediakan equity minimum 35 persen, dengan syarat 40 persennya harus merupakan penyertaan modal pemerintah melalui PT. Inhutani. Adapun 65 persen sisanya yang berupa pinjaman, setengahnya bisa berupa pinjaman dari Dana Reboisasi dengan tingkat bunga nol persen.

menguasai 76 persen dari nilai total produksi industri *paper products* (ISIC 341). Tingkat konsentrasi dewasa ini diduga sudah jauh lebih tinggi, bahkan untuk beberapa jenis kertas tertentu struktur pasarnya sudah cenderung menjadi monopoli atau paling tidak duopoli.

Kedua, di satu pihak industri pulp menuntut *economies of scale* yang besar; di lain pihak permintaan domestik untuk kertas meningkat dengan pesat. Peningkatan permintaan diperkirakan akan tetap tinggi sejalan dengan meningkatnya pendapatan per kapita masyarakat dan tekad pemerintah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang antara lain tercermin dari penancangan program wajib belajar 9 tahun.³

Fluktuasi harga pulp dan *paper* yang tajam di pasar internasional juga merupakan salah satu faktor yang mendorong pengintegrasian pabrik pulp dan pabrik kertas. Apalagi biasanya terjadi kelangkaan pasokan pada waktu harga mengalami peningkatan.

Sebagaimana lazim dijumpai pada industri substitusi impor yang bersifat *capital intensive* dan/atau *heavy industri*, peningkatan kapasitas terpasang dan produksi pulp dan kertas pada umumnya relatif jauh lebih cepat daripada peningkatan konsumsi dalam negeri. Dalam beberapa tahun terakhir produksi kertas Indonesia telah melampaui kebutuhan dalam negeri. Volume ekspor menunjukkan peningkatan pesat, dari hanya 189 ribu ton tahun 1989 menjadi 639 ribu ton tahun 1993.

Yang tampaknya masih belum mencukupi kebutuhan dalam negeri adalah produksi pulp. Pada tahun 1993 Indonesia mengimpor pulp sebanyak 705 ribu ton, sementara produksi dalam negeri pada tahun yang sama baru mencapai satu juta ton. Sebetulnya Indonesia telah pula mengekspor pulp, khususnya pulp serat panjang, yang pada tahun 1993 berjumlah 118,5 ribu ton. Dalam beberapa tahun ke depan diperkirakan impor pulp akan terus meningkat, mengingat peningkatan produksi dalam negeri dalam jumlah yang besar baru akan terjadi menjelang akhir abad ini.

Prospek ekspor pulp dan kertas Indonesia tampaknya cukup cerah sekaligus bisa menjadi komoditas andalan dalam penerimaan devisa negara di masa-masa mendatang. Keunggulan komparatif Indonesia terutama sangat kuat pada ketersediaan bahan baku yang murah dan bahan penolong lainnya. Selama lima tahun terakhir posisi Indonesia di pasar internasional semakin membaik sejalan dengan peningkatan indeks *revealed comparative advantage* dari komoditi pulp dan produk-produk kertas (LPEM-FEUI, 1992).

³ Konsumsi kertas per kapita di Indonesia adalah yang paling rendah di Asean yaitu baru 10 kg setahun, lebih rendah dibandingkan dengan Philipina sebanyak 12 kg.

III. HAMBATAN-HAMBATAN TARIF DAN REGULASI

Sekalipun semakin banyak perusahaan yang memasuki industri pulp dan kertas namun struktur pasarnya tidak mengarah kepada persaingan sempurna, bahkan sebaliknya semakin oligopolistik dengan kecenderungan kuat meningkatnya *concentration ratio*. Sampai batas-batas tertentu kecenderungan demikian agaknya tak terelakkan. Yang perlu diupayakan adalah bagaimana agar tidak terjadi misalokasi sumberdaya (*resources*) dan tersingkirnya perusahaan-perusahaan yang berada pada industri hilir, khususnya yang berskala menengah dan kecil, sebagai akibat dari kebijakan yang bias ke salah satu jenis industri sehingga merugikan jenis-jenis industri lainnya. Lebih dari itu, jangan sampai konsumen di dalam negeri khususnya dan perekonomian umumnya terbebani sebagai akibat dari kebijakan-kebijakan yang mendistorsi pasar.

Sejauh ini perlakuan pemerintah terhadap industri pulp dan kertas menunjukkan trend yang positif. Ini terlihat dari penurunan tarif (bea masuk) atas semua jenis kertas. Pada tahun 1989 tarif atas impor produk-produk kertas, kecuali kertas koran (*newsprint*) berkisar antara 30-40 persen, sedangkan pada tahun 1994 hanya 20 persen untuk semua jenis kertas.

Perlakuan yang berbeda terlihat pada kertas koran. Pada tahun 1989 tarif untuk impor kertas koran hanya 5 persen. Namun setahun kemudian pemerintah mengenakan bea masuk tambahan (*surcharge*) sebesar 5 persen. Dengan alasan untuk melindungi produsen dalam negeri dan produsen luar negeri melakukan praktek dumping, sejak 1992 pemerintah meningkatkan tarif dan *surcharge* masing-masing menjadi 20 persen, sehingga menyebabkan harga kertas koran impor di pasaran dalam negeri paling tidak 40 persen di atas harga internasional. *Surcharge* dihapuskan pada tahun 1994 bersamaan dengan penurunan tarif menjadi 20 persen untuk semua jenis kertas.

Perlakuan khusus yang diberikan kepada produk kertas koran terlihat pula dari pemberlakuan tata niaga dalam bentuk harga patokan yang ditetapkan oleh pemerintah. Akibatnya tak jarang harga patokan untuk produksi dalam negeri lebih rendah daripada harga impor, sekalipun telah memperhitungkan tarif impor dan *surcharge*. Alasan utama diberlakukannya tata niaga untuk kertas koran ialah untuk melindungi industri media khususnya surat kabar dan majalah. Hal ini menunjukkan terjadinya benturan kepentingan antara dua industri, yaitu industri kertas dan industri media massa. Selama ini tampaknya industri media massa berada di atas angin. Ini terlihat dari perkembangan harga patokan untuk kertas koran yang relatif stabil dibandingkan dengan harga kertas koran di

pasaran internasional. Rigiditas harga inilah yang boleh jadi merupakan salah satu penyebab mengapa hingga kini cuma ada dua perusahaan yang menghasilkan kertas koran. Dampak negatif lainnya adalah perusahaan penghasil kertas koran mengurangi volume produksinya dan beralih ke jenis-jenis kertas lainnya yang tidak ditataniagakan.

Karena sejauh ini belum ada ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang dumping, pemerintah bisa saja kembali memberlakukan surcharge. Pengalaman menunjukkan bahwa pemerintah telah berkali-kali menempuh langkah seperti itu. Hal ini disebabkan karena kecenderungan pemerintah yang dengan cepat menyamaratakan antara praktek dumping dengan penurunan harga di pasaran internasional sebagai konsekuensi logis dari terjadinya *excess supply* yang bersifat temporer.

Dengan mengamati perkembangan pesat yang dialami oleh industri pulp dan kertas, termasuk meningkatnya kemampuan untuk bersaing di pasar internasional, maka sudah tiba waktunya untuk mengevaluasi kembali berbagai ketentuan yang berlaku pada industri pulp dan kertas, sehingga di masa-masa mendatang industri ini bisa lebih berkembang dengan landasan yang semakin kuat disertai dengan visi yang jelas dan transparan.

IV. DAMPAK PENURUNAN TARIF KERTAS IMPOR

Mengingat keterbatasan data, makalah ini hanya mengetengahkan kasus penurunan tarif untuk produk kertas (ISIC 341) dengan menggunakan *metode partial equilibrium*. Metode ini pernah diterapkan oleh Hufbauer dan Elliot (1994) untuk kasus beberapa industri di Amerika Serikat. Uraian tentang metode ini dan hasil perhitungan terinci bisa dilihat pada lampiran.

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa jika pemerintah menurunkan tarif atas impor kertas dari 30 persen (1990 sebagai tahun dasar) hingga nol persen, maka konsumen akan memperoleh keuntungan dalam bentuk *consumer surplus gain* sebesar Rp 96 miliar. Sebaliknya produsen mengalami kerugian dalam bentuk *producer surplus loss* sebesar Rp 66 miliar. Selain itu pemerintah kehilangan penerimaan dari tarif sebesar Rp 30 miliar. Selisihnya sebesar Rp 123 juta adalah berupa *efficiency gain* sebagai akibat dari hilangnya *deadweight loss*. Dampak lainnya dari liberalisasi perdagangan untuk produk-produk kertas adalah penurunan jumlah pekerja di industri kertas sebanyak 4.934 orang.

V. KESIMPULAN

Gambaran dari hasil perhitungan di atas tidak berarti bahwa industri produk-produk kertas secara keseluruhan akan terpukul dan pengangguran

akan meningkat. Kemungkinan besar yang akan terjadi adalah pergeseran *resource allocation* pada industri pulp dan kertas yang dipandu oleh mekanisme pasar.

Untuk menciptakan lingkungan industri pulp dan kertas yang kondusif dan sekaligus menunjang industri-industri hilirnya, maka sudah tiba saatnya bagi pemerintah untuk melakukan restrukturisasi tarif pada industri pulp dan kertas yang dapat menggiring kepada pemanfaatan secara maksimal dari potensi yang ada untuk memperkuat *comparative advantage* produk-produk kertas Indonesia.

Untuk menghadapi gejolak-gejolak eksternal, semakin dirasakan mendesaknya pengaturan tentang praktek *dumping*, sehingga konsumen pulp dan kertas di dalam negeri lebih memiliki kepastian usaha.

Dalam kaitannya dengan kecenderungan menguatnya posisi oligopoli pada industri pulp dan kertas, pemerintah tidak memiliki pilihan kecuali membebaskan secara bertahap impor pulp dan *paper*. Hanya dengan begitu kekuatan oligopolis akan bisa diredam.

KEPUSTAKAAN

- Bank Bumi Daya (1994). "Perkembangan Produksi, Pemasaran, dan Prospek Industri Pulp," dalam *Tinjauan Ekonomi Bank Bumi Daya*, No.05/06/TH.XVIII, Mei/Juni.
- Hufbauer, Gary C., and Kimberly Ann Elliot (1994). *Measuring the Costs of Protection in the United States*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- LPEM-FEUI (1992). *Studi Penentuan Keunggulan Komparatif Komoditi Ekspor Non-migas Indonesia*. Research report for Ministry of Trade, unpublished.
- _____ (1995). *Studi Tingkat Tarif Efektif dan Harmonisasi Perlindungan Industri Kimia*. Research report for Ministry of Industry, unpublished.
- Nasution, Anwar (1995). "The Opening up the Indonesian Economy, 1980-93," in Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun, and Keiji Omura (eds.). *Indonesian Economy in the Changing World*. Tokyo: Institute of Developing Economies.
- The World Bank (1993). *Indonesia Industrial Policy —Shifting into High Gear*. Report No. 12153-IND (unpublished).

Lampiran
Metode dan hasil perhitungan
welfare effect dari perubahan tarif industri kertas

A. Metode

Model yang digunakan dalam perhitungan *welfare effect* dari perubahan tarif adalah model *partial equilibrium*. Asumsi dasar yang digunakan dalam analisis *partial equilibrium* adalah:

- (i) Barang domestik dan barang impor tersubstitusikan secara tidak sempurna.
- (ii) Kurva penawaran barang impor bersifat elastis sempurna
- (iii) Kurva penawaran barang dalam negeri mempunyai nilai elastisitas positif
- (iv) Semua pasar bersifat persaingan sempurna.

Fungsi permintaan dan penawaran yang digunakan adalah:

$$(1) Q_d = a.P_d^{Edd}.P_m^{Edm}$$

$$(2) Q_s = b.P_d^{Es}$$

Pada persamaan (1), *Edd* menunjukkan *own-price elasticity* dari permintaan dalam negeri dan *Edm* adalah *cross-price elasticity* dari permintaan dalam negeri terhadap harga barang impor. Dalam persamaan (2), *Es* menunjukkan *own-price elasticity* penawaran dalam negeri. Karena dalam model ini barang dalam negeri dan barang impor diasumsikan tersubstitusikan secara tidak sempurna, maka keseimbangan pasar dalam negeri terjadi pada saat permintaan dalam negeri sama dengan penawaran dalam negeri atau Q_d sama dengan Q_s .

Dengan asumsi bahwa penawaran barang impor bersifat elastis sempurna, persamaan permintaan dan penawaran untuk pasar impor dapat dituliskan dalam bentuk:

$$(3) Q_m = c.P_d^{Emd}.P_m^{Emm}$$

$$(4) P_m = P_m' (1+t)$$

Dalam persamaan (3), *Emd* menunjukkan *cross-price elasticity* permintaan barang impor terhadap harga barang dalam negeri dan *Emm* adalah *own-price elasticity* barang impor. Persamaan (4) menggambarkan asumsi di mana penawaran barang impor bersifat elastis sempurna, oleh

$$C_1 = X_1 - E \quad (6b.10)$$

$$C_2 = X_2 + G_2 + M \quad (6b.11)$$

$$N_1 = \left(\frac{1-a_1}{a_1} \frac{k}{w} \right)^{a_1} X_1 \quad (6b.12)$$

$$N_2 = \left(\frac{1-a_2}{a_2} \frac{k}{w} \right)^{a_2} X_2 \quad (6b.13)$$

$$K_1 = \left(\frac{a_1}{1-a_1} \frac{w}{k} \right)^{1-a_1} X_1 \quad (6b.14)$$

$$K_2 = \left(\frac{a_2}{1-a_2} \frac{w}{k} \right)^{1-a_2} X_2 \quad (6b.15)$$

$$\Psi_1 = \left(\frac{1-a_1}{a_1} \frac{k}{w} \right)^{a_1} \quad (6b.16)$$

$$\phi_1 = \left(\frac{a_1}{1-a_1} \frac{w}{k} \right)^{1-a_1} \quad (6b.17)$$

$$\Psi_2 = \left(\frac{1-a_2}{a_2} \frac{k}{w} \right)^{a_2} \quad (6b.18)$$

$$\phi_2 = \left(\frac{a_2}{1-a_2} \frac{w}{k} \right)^{1-a_2} \quad (6b.19)$$

$$K_1 + K_2 + K_g = \bar{K} \quad (6b.20)$$

$$N_1 + N_2 + N_g = \bar{N} \quad (6a.21)$$

$$Y_a = w(N_1 + N_2 + N_g) - T_y \quad (6a.22)$$

B. Hasil Perhitungan

Dengan menggunakan metode perhitungan sebagaimana diuraikan di atas, diperoleh estimasi terhadap besarnya *welfare effects* sebagai akibat penghapusan tarif kertas, sebagaimana dicantumkan pada tabel pada halaman berikut ini. Data yang digunakan adalah data tentang penawaran dan permintaan kertas Indonesia tahun 1990. Parameter-parameter yang digunakan dalam estimasi diperoleh dari hasil perhitungan LPEM-FEUI.

Welfare effects dari pengenaan tarif atas impor kertas, tahun 1990

Estimated welfare effects from liberalization (Rupiah)

| | |
|---|----------------|
| Consumer Surplus Gain | 95,857,314,680 |
| Producer Surplus Loss | 65,563,814,724 |
| Tariff Revenue/Quota Rent Loss | 30,170,307,692 |
| Efficiency Gain | 123,192,264 |
| Industry Employment Loss (number of workers) | -4,934 |

Base year levels(1990)

| | | | |
|--------------------------------|-------------|---------------------------------|-------------|
| Import Price (Pm) (Rp/kg) | 1,310 | Import Price (Pm') (Rp/Kg) | 1,008 |
| Import Volume (Qm) (Kg) | 99,800,000 | Import Volume (Qm') (Kg) | 100,615,012 |
| Domestic Price (Pd) (Rp/Kg) | 1,329 | Domestic Price (Pd') (Rp/Kg) | 1,244 |
| Domestic Output (Qd) (Kg) | 848,500,000 | Domestic Output (Qd') (Kg) | 706,141,117 |
| Employment | 29,411 | Employment | 24,477 |

Elasticities and parameters

| | |
|----------------------------------|--------|
| (i) Domestic Demand | |
| Own-Price Elasticity (Edd) | -2.64 |
| Cross-Price Elasticity (Edm) | 1.36 |
| (ii) Domestic Supply | |
| Own-Price Elasticity (Es) | 2.80 |
| (iii) Import Demand | |
| Own-Price Elasticity (Emm) | -0.25 |
| Cross-Price Elasticity (Emd) | 0.86 |
| (iv) Coefficient of price respon | 0.25 |
| (v) Equation Intercepts | |
| Ina | 29.78 |
| Inb | 0.42 |
| Inc | 14.00 |
| (vi) tariff (ad valorem rate) | 30.00% |