

STUDI KEBIJAKSANAAN NILAI TUKAR KOMODITI PERTANIAN¹⁾

Oleh :
Prajogo Utomo Hadi²⁾

Abstrak

Makin tinggi nilai tukar komoditi pertanian terhadap komoditi non-pertanian, berarti kedudukan sektor pertanian makin kuat dan petani produsen makin beruntung dilihat dari segi harganya.

Cukup banyak peubah yang mempengaruhi tingkat harga komoditi dan arah gerakan nilai tukar tersebut seperti : penawaran dan permintaan, sistem tataniaga baik dalam negeri maupun luar negeri serta kebijaksanaan pemerintah. Melalui kebijaksanaan pemerintah, peubah-peubah kunci dapat dipengaruhi dan nilai tukar dapat diarahkan kejurusan yang dikehendaki untuk mencapai tujuan tertentu dalam pembangunan. Disamping peubah ekonomi, peubah non-ekonomipun perlu diperhatikan karena sering ikut menentukan arah gerakan nilai tukar tersebut.

Untuk itu maka diperlukan kajian, baik yang bersifat diskriptip maupun analitis untuk bisa membangun suatu model yang relevan. Dalam tulisan ini disajikan analisa diskriptip maupun analitis dan secara jelas ditunjukkan peubah-peubah mana yang bisa dipengaruhi melalui kebijaksanaan pemerintah agar nilai tukar dapat diarahkan kejurusan yang dikehendaki.

Pendahuluan

Agar pemerintah dapat menentukan kebijaksanaan untuk mengarahkan nilai tukar komoditi pertanian kejurusan yang dikehendaki diperlukan pemahaman yang mendalam tentang sistem pembentuk harga yang mempengaruhinya. Sistem tersebut merupakan jalinan faktor-faktor yang membentuk kekuatan-kekuatan yang menentukan nilai tukar tersebut.

Untuk memahami bagaimana bekerjanya kekuatan-kekuatan itu diperlukan telaahan secara diskriptip maupun analitis dan mengidentifikasi faktor-faktor penentu yang menjadi kunci dalam menentukan harga sebagai komoditi yang ditelaah nilai tukarnya. Perubahan salah satu faktor penentu, terutama yang dapat dikendalikan pengaruhnya, perlu ditelusuri sampai kepada gerakan nilai tukar kejurusan yang dikehendaki.

Studi kebijaksanaan nilai tukar ini merupakan studi tahap pertama dalam kerangka studi jangka panjang yang terdiri dari berbagai tahap. Studi kali ini dititik beratkan kepada pengkajian konsep-konsep pemikiran yang menyangkut model kebijaksanaan nilai tukar. Kemudian disajikan

langkah-langkah penelitian selanjutnya untuk menyusun model kebijaksanaan secara empiris dan menduga parameter-parameter yang bersangkutan.

Kerangka Pemikiran

Dalam menelaah faktor-faktor yang diperkirakan sebagai sebab terjadinya arah perubahan gerakan nilai tukar komoditi pertanian, perhatian utama harus dipusatkan kepada pola dan proses interaksi yang mengakibatkan timbulnya keganjilan atas gerakan harga dan nilai tukar komoditi tersebut.

Disunting dari :

- 1) laporan penelitian kerjasama antara Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor, 1980. Penelitian ini merupakan tahap awal dari serangkaian penelitian tentang nilai tukar komoditi pertanian.
- 2) Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Agro Ekonomi.

Untuk memahami proses yang terjadi secara tuntas, harus dilihat kaitan antara kekuatan-kekuatan yang menentukan nilai tukar itu dengan struktur sosial-ekonomi masyarakat penghasil komoditi yang bersangkutan dan terlibat dalam interaksi. Ternyata bahwa struktur wilayah-wilayah yang berkaitan dengan keadaan sosial-ekonomi dimana komoditi yang bersangkutan dihasilkan dan diperdagangkan mempunyai peranan yang menentukan.

Dengan mengetahui struktur tersebut yang erat hubungannya dengan kekuatan-kekuatan yang bekerja pada sistem-sistem pertukaran komoditi dalam proses perdagangan antar wilayah, maka faktor-faktor pembentuk harga dan penentu nilai tukar komoditi pertanian dapat diketahui.

Gambar 1. adalah gambaran tentang model tataruang makro tentang faktor-faktor yang berinteraksi. Tampak adanya struktur wilayah-wilayah yang membentuk sistem perdagangan, baik di dalam negeri antara pedesaan dengan perkotaan, maupun perdagangan internasional antara negara berkembang (Selatan) dan negara industri (Utara). Terdapat hubungan segitiga "Pasar Dunia-Perkotaan-Pedesaan" yang dapat diperinci kedalam 5 komponen.

a. Anak sistem pasaran dunia (W_M)

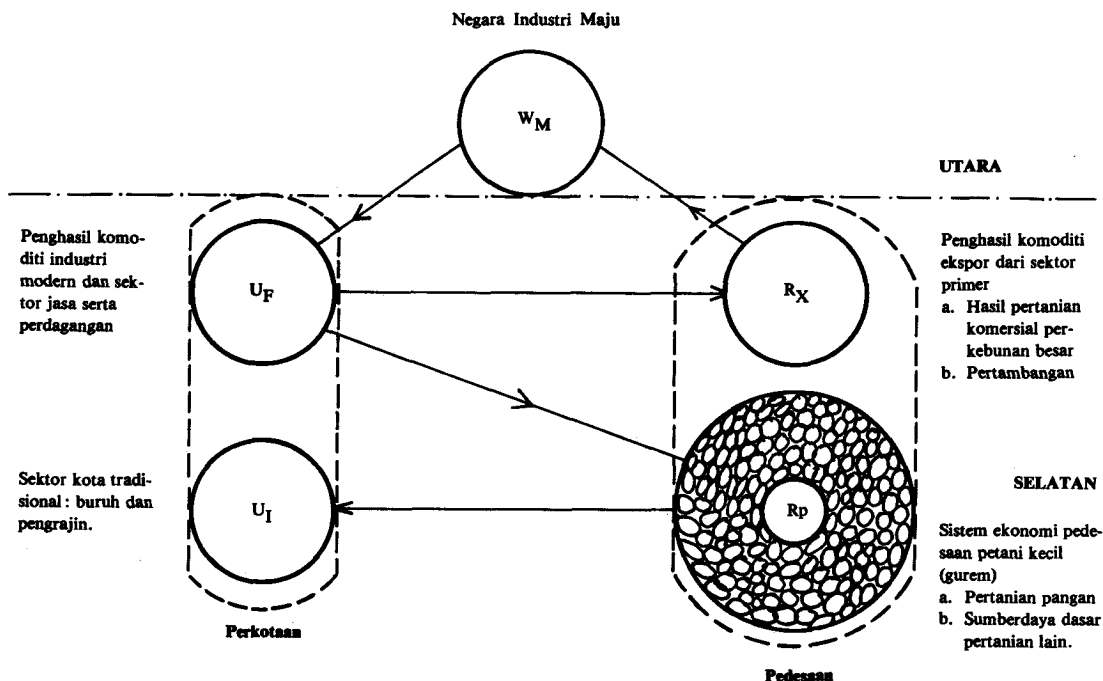
Pada umumnya dikuasai oleh negara-negara industri maju. Negara-negara itu membeli bahan-bahan mentah-termasuk diantaranya adalah hasil pertanian-dari negara berkembang dan menjual barang-barang hasil industri, teknologi maju dan keahlian kepada negara berkembang sebagai barang modal yang dibutuhkan bagi pembangunan negara berkembang tersebut.

b. Sektor ekonomi formal perkotaan (U_F)

Cenderung mengembangkan kegiatan usaha industri (terutama industri substitusi impor) dan jasa-jasa yang dibutuhkan untuk perdagangan modern. Kegiatan ini umumnya dikuasai oleh perusahaan asing atau patungan dengan golongan pribumi yang kuat ekonominya, berskala besar yang merupakan *enklave* dari kegiatan golongan masyarakat disekitarnya.

c. Sektor ekonomi informal perkotaan (U_I)

Terdiri dari kelompok-kelompok kegiatan masyarakat tradisional, seperti: pengolah bahan makanan, pengrajin, penjaja barang, pedagang kaki lima, buruh harian, dan pelayan yang menjual tenaga kerjanya kepada sektor formal kota.



Gambar 1. Sistem pertukaran komoditi dan modal antar wilayah-wilayah pedesaan dan perkotaan serta antar negara berkembang dan pasaran dunia yang dikuasai negara industri maju.

Biasanya merupakan usaha pribadi dan paling jauh berbentuk koperasi.

d. Sektor ekspor di wilayah pedesaan (Rx)

Umumnya terdiri dari perkebunan-perkebunan besar yang dibangun pada zaman kolonial dan kegiatan eksploitasi sumberdaya alam seperti pertambangan, minyak bumi, kayu dan perikanan. Sektor ini juga sering dimiliki atau merupakan patungan dengan perusahaan asing dengan pemerintah atau dengan pribumi yang kuat ekonominya. Kegiatan ini kebanyakan juga merupakan *enklave* dari mayoritas pedesaan yang lemah ekonominya.

e. Anak sistem perekonomian pertanian kecil (gurem) di wilayah pedesaan (Rp)

Kegiatan umumnya bergerak dalam usaha produksi tanaman pangan dan usaha-usaha kecil dengan memanfaatkan sumberdaya pedesaan seperti penggalian batu, pasir, pembuatan bata dan umumnya terdiri dari petani kecil, buruh tani dan pemilik tanah yang relatif besar.

Struktur makro di atas mencerminkan struktur perekonomian dualistis dalam negara atau wilayah pedesaan sebagai penghasil komoditi pertanian terhadap wilayah perkotaan sebagai penghasil komoditi non-pertanian yang antara lain berupa barang industri dan jasa yang dibutuhkan masyarakat pedesaan.

Untuk memahami terjadinya proses pertukaran komoditi yang diperdagangkan antara kedua wilayah pedesaan dan perkotaan serta akibat-akibat yang ditimbulkan atas harga dan nilai tukar komoditi-komoditi yang diperdagangkan, maka tidak dapat diabaikan pengaruh perdagangan luar negeri yang ikut menentukan posisi pertukaran komoditi pertanian terhadap komoditi non-pertanian.

Dalam kaitannya dengan keadaan struktur perekonomian seperti di atas itulah bahwa kebijaksanaan nilai tukar dapat didekati. Tanpa memperhitungkan kekuatan-kekuatan lain yang diluar parameter dan peubah ekonomi yang menentukan gerakan tingkat harga, maka kebijaksanaan nilai tukar akan sulit dimengerti.

Sistem Perdagangan Dalam Negeri

a. Tinjauan sistem produksi komoditi pertanian.

Selama Pelita II, produksi padi, ubi kayu, ubi jalar, dan kedele naik masing-masing 3,8 persen, 2,4 persen, 0,7 persen dan 9,4 persen rata-rata per tahunnya¹⁾. Khusus padi, sebagian besar kenaikan produksinya disebabkan oleh perluasan panen akibat perbaikan pengairan (sekitar 60 persen) dan selebihnya akibat perbaikan teknologi berupa perluasan pertanaman bibit unggul, peningkatan penggunaan pupuk buatan serta pemberantasan hama. Perbaikan pengairan juga mempunyai pengaruh meningkatkan produksi palawija, tetapi perkembangan palawija relatif lambat karena teknologi masih belum ada dan harga tidak stabil.

Hasil padi sebagian besar (sekitar 60 persen) digunakan untuk konsumsi keluarga dan lebihnya baru dijual. Sedangkan motif penanaman palawija umumnya untuk dijual dan hanya sebagian kecil dikonsumsi keluarga petani, terutama kacang tanah, kedele, jagung dan ubi jalar. Hasil ketela pohon sebagian untuk dijual dan sebagian untuk cadangan bahan makanan pada saat paceklik. Dengan makin baiknya sarana penunjang pertanian, diperkirakan produksi tanaman bahan makanan akan terus meningkat.

b. Sistem tataniaga padi/beras dan palawija :

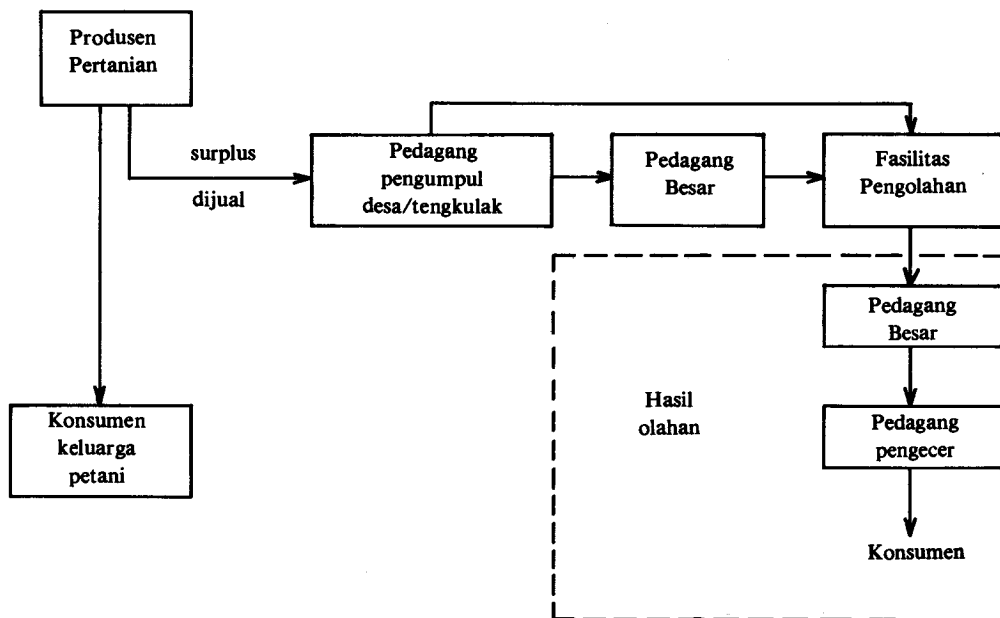
Harga yang diterima oleh petani produsen hasil pertanian tiap jenis komoditi tergantung pada biaya tataniaga, keuntungan lembaga tataniaga dan pajak yang ditarik oleh pemerintah. Hubungan itu dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$HP = HK - BT - KT - PP$$

dimana, HP : harga yang diterima petani
HK : harga yang dibayar konsumen
BT : biaya tataniaga
KT : keuntungan lembaga tataniaga
PP : pajak-pajak dalam proses tataniaga.

Secara umum saluran tataniaga padi/beras dan palawija dapat dilihat pada Gambar 2.

1) Republik Indonesia, Repelita III hal 322-324.



Gambar 2. Saluran tataniaga padi dan palawija.

c. Sistem tataniaga kebutuhan pokok non-pertanian dan sarana produksi.

Warung di pedesaan umumnya menjual bahan kebutuhan pokok dan sarana produksi atas hasil pertanian dan sarana produksi dengan alasan efisiensi dan diversifikasi. Selisih harga di pasar kota dan desa tidak banyak berbeda karena ongkos transport dan keuntungan pedagang cukup wajar. (Tabel 1).

Tingkat harga sarana produksi di desa berkisar antara 10 - 20 persen di atas harga Bimas secara tunai. Bila secara kredit, misalnya MH 79/80 tingkat bunga sekitar 29 - 43% untuk masa 4 bulan. Kios KUD belum banyak berperan di pedesaan dalam melayani keperluan petani; umumnya hanya sebagai penyalur sarana produksi Bimas.

d. Permintaan komoditi pertanian, kasus padi dan jagung:

Tingkat konsumsi bahan makanan, khususnya padi dan jagung dipengaruhi tingkat pendapatan, jumlah penduduk dan tingkat harga. Elastisitas permintaan terhadap jumlah penduduk biasanya adalah 1. Sedangkan elastisitas permintaan terhadap pendapatan tergantung pada tingkat pendapatan yaitu makin tinggi tingkat pendapatan makin rendah elastisitas permintaannya.

Tabel 1. Tingkat harga beberapa bahan kebutuhan pokok non-pertanian di tingkat kota dan desa di Jawa Barat, April dan Oktober 1979

Komoditi dan kabupaten	April	Oktober
1. Gula pasir (Rp/kg)		
Cianjur - Kota	260,0	—
- Desa	261,7	293,0
Indramayu - Kota	260,0	260,0
- Desa	273,3	273,0
2. Sabun cuci cap tangan (Rp/bt)		
Cianjur - Kota	160,0	175,0
- Desa	176,7	177,0
Indramayu - Kota	170,0	170,0
- Desa	200,0	200,0
3. Tekstil kasar (Rp/meter)		
Cianjur - Kota	—	—
- Desa	250,0	350,0
Indramayu - Kota	325,0	325,0
- Desa	400,0	425,0
4. Ikan asin teri (Rp/kg)		
Cianjur - Kota	650,0	700,0
- Desa	733,0	725,0
Indramayu - Kota	600,0	650,0
- Desa	750,0	825,0

Sumber: Kantor sensus dan statistik Jawa Barat, 1979.

Selama th 1980 - 85, elastisitas permintaan beras terhadap pendapatan adalah 0,59 - 0,45; dimana elastisitas 0,45 adalah untuk proyeksi tahun 1985.¹⁾ Kalau jumlah penduduk meningkat 2.3 persen dan pendapatan meningkat 6.5 persen per tahun, maka permintaan beras meningkat 5.2 - 6.1 persen per tahun. Kalau produksi hanya meningkat 3.8 persen, maka impor beras akan meningkat 1.4 - 2.3 persen per tahun. Angka itu akan makin besar jika selera konsumsi pangan masyarakat makin ke beras. Elastisitas permintaan terhadap harga rata-rata sebesar -0.25 berarti kenaikan harga beras akan mengurangi jumlah konsumsi beras.

Jagung disamping untuk konsumsi manusia juga untuk ternak. Dengan berkembangnya usaha peternakan, maka permintaan jagung dalam negeri akan meningkat yang diperkirakan sekitar 1 persen. Sedangkan selama tahun 1970 - 80 produksi jagung turun 3.9 persen per tahun, sehingga menyebabkan Indonesia yang semula sebagai pengekspor berubah menjadi pengimpor jagung.

e. Nilai tukar antara wilayah pedesaan dan perkotaan:

Perhitungan nilai tukar antara hasil pertanian dan non-pertanian akan lebih banyak berarti untuk tingkat desa, karena petani sebagai produsen hasil pertanian menjual hasil yang mereka produksikan ditingkat desa. Sebagian besar hasil panen dijual pada saat panen yang umumnya dengan harga rendah. Harga hasil pertanian itu sangat berfluktuasi. Dengan adanya fluktuasi harga pertanian tersebut maka harga hasil non-pertanian juga bervariasi.

Harga hasil pertanian pada waktu t yang diterima oleh petani produsen dapat dihitung sebagai berikut:

$$H_{pit} = H_{kit} - MC_{it} - MF_{it} - T_{it} + S_{it}$$

dimana, H_{pit} = harga ditingkat produsen

H_{kit} = harga ditingkat konsumen

MC_{it} = biaya tataniaga

MF_{it} = keuntungan lembaga tataniaga

T_{it} = tingkat pajak

S_{it} = subsidi harga konsumen

Apabila KUD mampu berperan dengan baik, maka MC_{it} dan MF_{it} bisa ditekan sehingga harga yang diterima produsen akan lebih tinggi.

Harga hasil industri pada waktu t yang dibayar oleh petani sebagai konsumen dapat dihitung sebagai berikut:

$$P_{kit} = P_{pit} + MC_{pit} + MF_{pit} + T_{pit} - S_{pit}$$

dimana, P_{kit} = harga di tingkat konsumen (petani)

P_{pit} = harga di tingkat produsen

MC_{pit} = biaya tataniaga

MF_{pit} = keuntungan lembaga tataniaga

T_{pit} = pajak

S_{pit} = subsidi harga konsumen

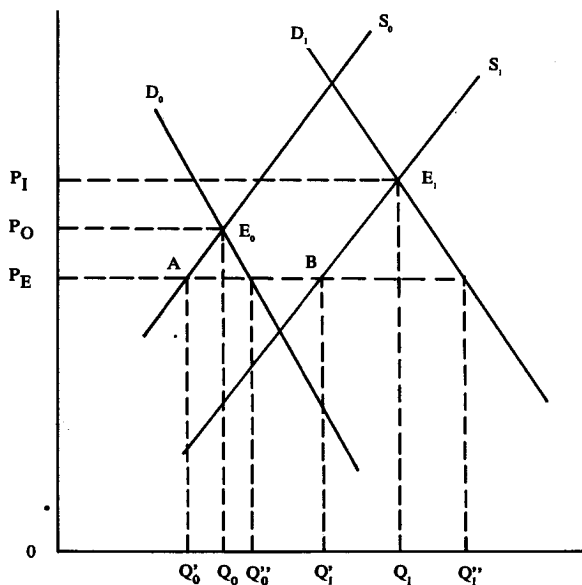
Tampak, bahwa efisiensi tataniaga, kebijaksanaan, perpajakan dan subsidi pemerintah mempunyai pengaruh besar terhadap nilai tukar hasil pertanian. Perbedaan nilai tukar itu cukup besar antara tingkat kota dan tingkat desa.

Sebagian terbesar penduduk pedesaan adalah petani dan buruh tani. Fluktuasi dan tingkat harga hasil pertanian akan mempunyai pengaruh besar terhadap pembangunan pedesaan serta tarap hidup masyarakat desa. Perubahan nilai tukar hasil pertanian kearah yang kurang menguntungkan sektor pertanian akan menghambat kemajuan dan pertumbuhan ekonomi pedesaan.

Daya beli sektor pertanian disamping dipengaruhi oleh nilai tukarnya dalam arti barter juga ditentukan oleh tingkat produksi pertanian. Penerapan teknologi baru akan meningkatkan produksi dan menggeser kurva penyediaan hasil pertanian kekanan, sedangkan kurva permintaan terhadap hasil pertanian tidak elastis (Gambar 3).

S_0 dan D_0 adalah kurva penawaran dan permintaan hasil pertanian pada waktu t_0 ; P_0 dan Q_0 adalah harga dan jumlah hasil pertanian yang diperdagangkan. Kalau P_E adalah harga keseimbangan, maka kekurangan hasil pertanian (misalnya beras) sebesar Q'_0Q_0 harus ditutup dengan impor. Pendapatan hasil pertanian adalah $P_0E_0 - Q_0O$.

1) Indonesia University, 1975, hal 81-90.



Gambar 3. Kurva teoritis permintaan dan penawaran hasil pertanian.

Dengan inovasi teknologi baru, kurva penawaran pada waktu t_1 bergeser kekanan menjadi S_1 dan pada saat yang bersamaan kurva permintaan juga bergeser kekanan menjadi D_1 karena kenaikan jumlah penduduk dan pendapatan serta konsumsi yang makin cenderung kebaras. Harga keseimbangan naik ke P_1 dan jumlah beras yang diperdagangkan naik ke Q_1 . Pendapatan sektor pertanian adalah $P_1 E_1 Q_1 O > P_0 E_0 Q_0 O$.

Selanjutnya tingkat harga tetap dijaga pada P_E

- pada saat t_0 : pendapatan sektor pertanian $P_E A Q'_0 O < P_0 E_0 Q_0 O$

- pada saat t_1 : pendapatan sektor pertanian $P_E B Q'_1 O < P_1 E_1 Q_1 O$

akan tetapi $P_E B Q'_1 O > P_E A Q'_0 O$, berarti jumlah impor pada t_1 lebih besar daripada jumlah impor pada t_0 , yaitu $Q_1 Q'_0$. Hal ini hampir sama dengan yang dialami Indonesia dengan masalah berasnya.

Sistem Perdagangan Luar Negeri

a. Tinjauan produksi komoditi ekspor, kasus karet rakyat.

Daerah penghasil utama karet rakyat adalah Sumatera Utara, Riau, Jambi, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Barat yang seluruhnya meliputi 92.7 persen areal karet Indonesia.

Perkembangan produksi karet sangat lambat, teknologi produksi dan pengolahan ditingkat petani masih rendah. Harga karet masih belum merangsang petani untuk melaksanakan perbaikan teknologi maupun perluasan atau peremajaan. Karena disamping harga yang rendah juga berfluktuasi dan infra struktur yang ada juga belum mampu menunjang pemasaran karet secara baik.

b. Sistem tataniaga dan permintaan karet dalam negeri:

Makin terpeencil daerah produksi karet, biasanya makin rumit dan makin banyak rantai tataniaga yang harus dilewati untuk memasarkan karet, mulai dari petani hingga pelabuhan ekspor. Margin pemasaran lebih banyak ditentukan oleh sistem transaksi yang dilakukan lembaga tataniaga serta lokasi kebun karet rakyat tersebut, bukan oleh banyaknya mata rantai tataniaga.

Para pedagang pengumpul ditingkat desa maupun kecamatan disamping berdagang membeli karet dari petani, ia juga berdagang menjual bahan kebutuhan hidup kepada petani dengan maksud efisiensi dan diversifikasi usaha. Tetapi bila dilihat dari segi petani, pembelian karet oleh pedagang cenderung bersifat monopsoni dan penjualan bahan keperluan oleh pedagang kepada petani cenderung bersifat monopoli. Kedua bentuk pasar itu cenderung merugikan petani terutama adanya cara ijon, dimana 80 - 90 persen petani karet melakukannya. Sekitar 85 persen dari yang melakukan ijon itu mereka menerima pembayaran berupa bahan kebutuhan pokok sehari-hari atas penjualan karet mereka dan harga ijon itu rata-rata 75 persen dari harga tunai karet.

Konsumsi karet dalam negeri terus meningkat dari 1972 - 1980 sebesar 85 persen setahun. Elastisitas permintaan karet terhadap pendapatan adalah 1.166 - 1.638. Kenaikan yang relatif cepat itu disebabkan adanya usaha pemerintah untuk mengurangi (menghilangkan) impor bahan dari karet. Konsumsi karet dalam negeri belum mencapai 0.1 persen dari produksi, berarti hampir 100 persen karet Indonesia diekspor.

Sistem perdagangan ekspor karet :

Ekspor karet dapat dilakukan oleh pengusaha Remilling atau eksportir lainnya yang sudah mempunyai APE (Angka Pengenal Ekspor), berarti mereka yang bonafide. Dalam melaksanakan ekspor itu para eksportir harus mematuhi prosedur atau kewajiban yang dikenakan, baik yang

menyangkut transaksi, ekspedisi, devisa maupun pembayaran pajak dan sumbangan rutin kepada pemerintah. Untuk beberapa komoditi pertanian termasuk karet, pajak ekspor adalah 5 persen dan sisanya 95 persen dari f o b diterima dalam bentuk rupiah.

Permintaan karet akan meningkat terus sejak tahun 1973 terutama sejak krisis harga minyak bumi yang merupakan bahan baku karet sintetis. IRSG memproyeksikan laju pertumbuhan permintaan dunia terhadap karet alam sekitar 5 persen setahun, berarti pasar atau permintaan bukanlah penghambat perkembangan karet alam.

Masalah Perdagangan Luar Negeri

a. Dilema negara-negara sedang berkembang, khususnya Indonesia

Masalah utama yang harus diatasi adalah menjaga keseimbangan antara ledakan penduduk dengan pertumbuhan ekonomi, dan berusaha mencari pasar bagi hasil-hasil pertanian di pasaran dunia. Disamping itu Indonesia masih kurang berpengalaman di bidang perdagangan internasional dan sekaligus dibebani masalah yang merupakan penghambat kelancaran perdagangan luar negerinya. Seperti masalah bahan baku pengganti konsumsi dalam negeri, manajemen, bea, larangan ekspor, inflasi, birokrasi dan kurs mata uang.

Kerisauan yang menghantui negara-negara penghasil karet alam termasuk Indonesia adalah muncul dan berkembangnya karet sintetis hasil perkembangan industri isoprena sebagai bahan baku pengganti karet alam dan juga bahan baku pengganti serat untuk tali temali. Minyak nabati juga mendapat saingan dari produksi negara maju.

Ledakan pertumbuhan penduduk mengakibatkan peningkatan konsumsi hasil-hasil komoditi perdagangan, seperti misalnya gula dan kopra. Ini berarti mengurangi potensi ekspor dan bahkan berbalik menjadi pengimpor.

Pengelolaan tanaman perkebunan setelah diambil alih dari tangan asing menjadi kurang baik dan banyak tanaman yang terlantar, terutama yang dikelola oleh rakyat. Akibatnya produktivitas dan mutu yang dihasilkan rendah. Disamping kekurangan modal, mereka juga kurang memiliki keahlian.

Bea masuk dan bea ekspor juga merupakan hambatan bagi perdagangan luar negeri. Bila bea ini dimasukkan kedalam perhitungan harga pokok

maka beban bea itu jelas ditanggung oleh pembeli. Akibatnya, harga pokok tinggi dan minat pembeli berkurang sehingga jumlah permintaan negara luar terhadap hasil pertanian Indonesia menurun.

Adanya maksud proteksi terhadap industri dalam negeri maka negara tersebut mengenakan larangan impor komoditi tertentu dari negara lain. Demikian juga dengan memburuknya hubungan diplomatik dengan negara lain serta adanya maksud stabilisasi persediaan dalam negeri, maka dikenakan larangan ekspor. Semuanya itu jelas menghambat perkembangan ekspor bagi negara pengekspor.

Inflasi menyebabkan harga dalam negeri naik dan akibatnya nilai ekspor dalam mata uang asing jika di uangkan di dalam negeri tidak mencukupi untuk mengimpor barang baru dan kontrak L/C sering dibatalkan. Ini mengganggu ekspor negara pengekspor.

Penetapan kurs resmi mata uang dalam negeri terhadap mata uang asing secara salah, misalnya kurs resmi jauh lebih rendah dibanding kurs pasaran bebas, dapat mengekang secara tidak langsung. Setiap eksportir akan berusaha untuk menyimpan "overprice" di luar negeri dan secara diam-diam dijual kepasaran bebas dengan kurs bebas pula. Pelaksanaan setiap ekspor yang selalu di bawah pengawasan berarti beban tugas yang cukup merepotkan birokrasi yang melayani sehingga memerlukan waktu yang cukup banyak.

b. Perbandingan nilai tukar ekspor dan impor

Permasalahan yang dihadapi pada nilai tukar ekspor dan impor adalah pincangnya perbandingan nilai tukar harga ekspor dengan harga impor yang harus dibayar oleh negara-negara berkembang. Untuk mendapatkan satu satuan barang impor, negara-negara berkembang harus mengirim beberapa sampai belasan satuan barang ekspornya. Kepincangan itu meningkat lagi apabila barang-barang yang diimpor memerlukan tenaga ahli dalam pembuatannya, berarti biaya produksi lebih tinggi.

c. Persaingan perdagangan luar negeri, terutama negara berkembang

Pada umumnya negara-negara berkembang memiliki komoditi ekspor yang hampir serupa, sehingga dalam pasar dunia, komoditi-komoditi dari berbagai negara berkembang itu selalu bersaing. Dalam persaingan bebas setiap penawar harus dapat melihat pesaingnya.

Faktor biaya, diskriminasi bea masuk dan kualitas barang juga menentukan kalah atau menang dalam persaingan tersebut.

Tinjauan Teoritis Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Nilai Tukar Komoditi Pertanian

Nilai tukar merupakan hubungan harga antara hasil pertanian yang dijual oleh petani dengan harga hasil non pertanian yang dibeli oleh petani. Berarti ada faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat harga yang menentukan nilai tukar tersebut.

Telah dikenal, fungsi produksi adalah :

$$Q = AX_1^\alpha X_2^{1-\alpha}$$

dimana, X_1 dan X_2 : faktor produksi
 A : konstanta
 α : elastisitas produksi

Dengan menganggap fungsi produksi tersebut adalah homogen tingkat pertama dan seluruh hasil petani dijual, maka penerimaan petani adalah :

$$Pa Q = Pa A X_1^\alpha X_2^{1-\alpha}$$

dimana Pa adalah harga jual komoditi yang dihasilkan petani.

Biaya produksi: $C = P_1 X_1 + P_2 X_2$

dimana P_1 : harga faktor produksi X_1
 P_2 : harga faktor produksi X_2

$$\text{Nilai tukar (NT)} = \frac{Pa A X_1^\alpha X_2^{1-\alpha}}{P_1 X_1 + P_2 X_2} \quad 1)$$

Perluasan usaha ("expansion path") adalah:

$$(1 - \alpha) P_1 X_1 - \alpha P_2 X_2 = 0$$

Dengan menguraikan persamaan ini dan dihubungkan dengan persamaan C di atas, dapat diketahui :

$$X_1 = \frac{\alpha C}{P_1} \text{ dan } X_2 = \frac{(1 - \alpha)C}{P_2}$$

Dengan mensubstitusikan X_1 dan X_2 tersebut kedalam pembilang dalam persamaan (1) di atas diperoleh :

$$NT = \frac{Pa A \alpha^\alpha (1 - \alpha)^{(1 - \alpha)}}{P_1 \alpha P_2 (1 - \alpha)} \quad (2)$$

Dengan demikian, maka nilai tukar dapat dikatakan dipengaruhi oleh harga hasil pertanian (Pa), harga faktor produksi (P_1 dan P_2) dan teknologi (α). Fungsi (2) tersebut dapat ditulis sebagai :

$$NT = f(Pa, P_1, P_2, A, \alpha_j) \quad (3)$$

Kalau teknologi dapat dianggap sebagai parameter atau tetap, maka :

$$NT = f(Pa, P_1, P_2, A) \quad (4)$$

Cara lain adalah dengan memasukkan tingkat produksi sebagai peubah, sebagai penduga tingkat teknologi, maka :

$$NT = f(Pa, P_1, P_2, Q_a) \quad (5)$$

Dalam hal ini dihipotesakan :

$$\frac{\delta NT}{\delta Pa} = 0$$

$$\frac{\delta NT}{\delta P_1} = 0$$

$$\frac{\delta NT}{\delta Q_a} = 0$$

Hubungan (2) sampai (5) dapat dikatakan sebagai hubungan nilai tukar antara hasil sektor pertanian dengan hasil non-pertanian. Akan tetapi jika untuk komoditi tertentu, pendugaan parameter dalam persamaan-persamaan di atas sangat kompleks, umumnya digunakan rumus yang sederhana.

Penjualan komoditi pertanian oleh petani :

$$\sum_{i=1}^n Pa_i Qa_i$$

Pembelian komoditi non-pertanian oleh petani :

$$\sum_{j=1}^m Px_j X_j$$

$$\text{Nilai tukar} = NT_c = \frac{\sum_{i=1}^n Pa_i Qa_i}{\sum_{j=1}^m Px_j X_j}$$

dimana, Pa_i = harga jual komoditi pertanian ditingkat petani
 Qa_i = jumlah komoditi pertanian i yang dijual oleh petani
 Px_j = harga beli komoditi non-pertanian j ditingkat petani
 X_j = jumlah komoditi non-pertanian j yang dibeli oleh petani.

Pembuat kebijaksanaan dapat mengarahkan nilai tukar tersebut kejurusan yang diinginkan dengan mempengaruhi harga jual komoditi pertanian ditingkat petani dan harga beli komoditi non-pertanian ditingkat petani dan mempengaruhi bidang produksi pertanian.

Tingkat harga dapat dipengaruhi melalui kebijaksanaan fiskal dan moneter, seperti: perpajakan, subsidi dan tingkat bunga. Sedang dibidang produksi pertanian dapat dilakukan melalui kebijaksanaan intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi berupa: subsidi harga faktor produksi (terutama pupuk kimia) dan perbaikan produktivitas tanah baik melalui pengairan maupun pembukaan tanah baru.

Dengan adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan itu, maka rumus (5) di muka dapat ditulis sebagai berikut :

$$NT = f (Pa_j, Px_i, Pf_j, Pp, Taj, Tx_i, Qa_j, Qx_i, IR) \dots\dots\dots (6)$$

dimana, :

Pa_j = harga jual komoditi pertanian j ditingkat petani dan $j = 1, 2, \dots\dots\dots N$

Px_i = harga beli komoditi non-pertanian i ditingkat petani dan $i = 1, 2, \dots\dots\dots M$

Pf_j = harga dasar komoditi pertanian j

Pp = harga pupuk

Taj = pajak-pajak yang ditarik oleh pemerintah dalam tataniaga komoditi pertanian j :

Tx_i = pajak-pajak yang ditarik oleh pemerintah dalam tataniaga komoditi non-pertanian i

Qa_j = Jumlah produksi komoditi pertanian j yang dihasilkan sektor pertanian setelah dikurangi untuk bibit dan konsumsi rumah tangga petani

Qx_i = Jumlah produksi komoditi non-pertanian i yang dibeli oleh petani

IR = Jumlah investasi dalam pengairan dan pembukaan tanah per tahun.

Perkembangan Nilai Tukar Komoditi Pertanian

Data tahun 1971 - 78 dicoba digunakan untuk melihat pengalaman empiris kecenderungan nilai tukar komoditi pertanian Indonesia serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Dalam kurun waktu tersebut, ternyata laju kenaikan harga komoditi pertanian secara agregat selalu lebih cepat daripada kenaikan harga umum/ inflasi (Tabel 2).

Tabel 2. Perkembangan Indeks Harga Perdagangan Besar Indonesia 1971-1978 (1971 = 100)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Pertanian	100	118	159	218	256	321	392	430
- Tanaman bahan makanan	100	126	162	194	230	296	343	368
- Tanaman ekspor	100	91	148	225	182	265	411	451
- Peternakan	100	118	156	218	255	293	349	394
Pertambangan	100	113	125	164	195	210	237	262
Perindustrian	100	110	154	189	202	238	265	294
Impor	100	110	140	184	200	215	255	244
Ekspor	100	119	179	377	268	292	447	488
Bukan minyak bumi	100	105	166	219	182	226	290	329
Indeks umum tidak termasuk ekspor	100	112	151	196	217	256	292	320
Indeks umum	100	114	157	232	247	283	323	354

Sumber data : Indikator Ekonomi (BPS).

Laju kenaikan produksi pertanian rata-rata 3.4 persen setahun (Tabel 3) disertai dengan laju kenaikan harganya 20.8 persen setahun sedangkan laju inflasi 17.6 persen setahun (Tabel 4), berarti harga nyata komoditi pertanian naik dengan 2.7 persen setahun. Selain itu, jika dibandingkan dengan laju kenaikan harga komoditi sektor perindustrian, ternyata laju kenaikan harga komoditi pertanian baik secara agregat maupun kelompok (tanaman bahan makanan, tanaman perdagangan dan peternakan) selalu lebih cepat (Tabel 2). Perkembangan itu merupakan petunjuk bahwa nilai

tukar komoditi pertanian terhadap komoditi perindustrian lebih menguntungkan komoditi pertanian. Laju perkembangan harga komoditi sektor pertanian lebih cepat dibanding laju perkembangan harga komoditi sektor perindustrian. Walaupun demikian, ternyata bahwa dengan laju kenaikan harga komoditi perindustrian sebesar 12.3 persen setahun yang lebih rendah dibanding laju kenaikan harga komoditi pertanian sebesar 20.8 persen setahun, laju kenaikan pendapatan sektor perindustrian lebih cepat (Tabel 3 dan Tabel 4).

Tabel 3. Perkembangan Pendapatan Nasional Indonesia Menurut Sektor Perekonomian 1971 - 1978 Berdasarkan Tingkat Harga 1973. (Dalam Milyar Rupiah)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Pertanian	2,441	2,479	2,710	2,811	2,811	2,944	2,990	3,204
- Bahan Makanan	1,436	1,415	1,573	1,681	1,696	1,756	1,735	1,901
- Tanaman bukan bahan makanan (rakyat)	302	329	323	307	312	325	385	401
- Tanaman Perkebunan	154	160	152	174	183	188	201	214
- Peternakan	160	169	173	186	202	216	177	184
- Kehutanan	258	276	355	325	274	310	335	339
Perikanan	131	130	134	138	144	150	157	165
Pertambangan	551	674	831	859	828	952	1,070	1,040
Perindustrian	490	564	650	755	848	930	1,010	1,159
- Listrik, gas dan air	25	26	30	37	41	46	49	53
Bangunan	171	222	262	320	365	385	457	494
Perdagangan & Perhotelan	924	1,028	1,118	1,224	1,294	1,351	1,446	1,563
Pengangkutan & Komunikasi	210	229	257	288	303	343	404	451
Perbankan	64	75	83	88	102	117	95	107
Perumahan	93	121	143	174	198	209	249	268
Administrasi Pemerintah dan pertokoan	326	393	405	443	564	596	701	756
Jasa lainnya	250	256	264	270	277	284	290	297
Gross Domestic Product	5,545	6,067	6,753	7,269	7,631	8,156	8,761	9,392

Sumber : Statistik Indonesia (BPS).

Tabel 4. Distribusi Pendapatan Nasional Indonesia (Persentase) Berdasarkan Harga Tetap 1973 Selama Periode 1971 - 1978

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Sektor Perekonomian								
- Pertanian	44.0	40.8	40.1	38.7	36.8	36.1	34.1	34.1
- Pertambangan	9.9	11.1	12.3	11.8	10.9	11.7	12.2	11.1
- Perindustrian	8.8	9.3	9.6	10.4	11.1	11.4	11.5	12.3
- Listrik, gas dan air	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
- Pembangunan	3.0	3.7	3.9	4.4	4.8	4.7	5.2	5.3
- Pengangkutan & Komunikasi	3.8	3.8	3.8	4.0	4.0	4.2	4.6	4.8
- Jasa	30.1	30.9	29.8	30.2	31.9	31.3	31.8	31.8
Gross Domestic Product	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sumber : Statistik Indonesia (BPS).

Dengan memperhitungkan laju pertumbuhan penduduk 2 persen per tahun, kenaikan pendapatan nasional 7.5 persen/tahun dan elastisitas permintaan hasil pertanian terhadap pendapatan 0.5, maka laju kenaikan permintaan hasil pertanian adalah 4.75 persen per tahun. Sedangkan laju kenaikan produksi pertanian hanya 3.4 persen per tahun. Faktor itulah yang menyebabkan kenaikan harga komoditi pertanian lebih cepat daripada laju inflasi.

Dipasar dunia, komoditi ekspor pertanian juga mengalami kenaikan harga. Seperti karet, sejak munculnya bahan sintetis sebagai pengganti karet, maka naiknya harga karet sintetis menyebabkan naiknya harga karet.

Devaluasi rupiah bulan November 1978 diperkirakan mempunyai efek positif terhadap ekspor komoditi pertanian Indonesia, tetapi efeknya terhadap harga jual ditingkat petani masih diragukan karena adanya perubahan sistem perpajakan. Devaluasi rupiah dan keadaan perekonomian di negara pengimpor hasil pertanian Indonesia menyebabkan perbaikan nilai tukar

ekspor hasil pertanian terhadap impor sebesar 65 persen tetapi sebagian besar (40 persen) disebabkan oleh keadaan pasar dunia.

Untuk beberapa komoditi pangan di Jawa, indeks harga jual ditingkat petani terus mengalami kenaikan (Tabel 5). Dibandingkan dengan laju inflasi maka laju kenaikan harga beras dan jagung lebih rendah tetapi secara umum mendekati laju inflasi.

Faktor produksi penting yang dibeli atau dibayar oleh petani adalah pupuk buatan dan tenaga kerja luar keluarga. Dengan subsidi harga pupuk, maka rasio harga padi terhadap harga pupuk urea naik dengan cepat dari 0,80 pada tahun 1969 menjadi 1,10 pada tahun 1978 dan 1,50 pada tahun 1979. Berarti pada MH 79/80 dengan menjual gabah 1 kg, petani dapat membeli pupuk urea 1,5 kg. Upah nyata tenaga kerja pertanian tahun 1970-80 tidak memperlihatkan kecenderungan naik.

Perbandingan nilai tukar petani untuk kasus Jawa - Madura tahun 1976 - 78 dapat dilihat pada Tabel 6.

Tabel 5. Indeks Harga di Tingkat Petani di Pedesaan Pulau Jawa, 1971 - 1978 (1969 = 100)

Tahun	Indeks Harga						Umum
	Beras	Jagung	Kacang tanah	Kacang Kedelai	Ketela pohon	Ketela rambat	
1971	113	102	118	111	120	127	116
1972	138	136	150	123	155	158	138
1973	212	178	210	192	266	278	210
1974	224	240	326	247	215	238	251
1975	270	307	348	317	280	310	283
1976	357	389	406	339	448	458	360
1977	383	368	478	379	466	495	486
1978	418	404	511	420	462	494	419

Sumber : Statistik Indonesia, 1976 dan 1978/1979.

Tabel 6. Indeks harga jual komoditi pertanian, indeks harga beli komoditi non-pertanian dan nilai tukar, ditingkat petani Jawa dan Madura, 1976-78

Tahun	Jawa Barat			Jawa Tengah			DI Yogyakarta			Jawa Timur		
	I _t	I _b	NT	I _t	I _b	NT	I _t	I _b	NT	I _t	I _b	NT
1976	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1977	114	107	107	109	107	102	114	108	105	108	107	101
1978	123	113	108	115	114	101	116	115	101	116	116	100

Keterangan: I_t : Indeks harga jual komoditi pertanian ditingkat petani.
I_b : Indeks harga beli komoditi non pertanian ditingkat petani.
NT : Nilai tukar petani.

Dari uraian di atas jelas bahwa selama tahun 1970 - 80 nilai tukar komoditi pertanian terhadap komoditi non-pertanian baik di pasar dalam negeri maupun di luar negeri tidak memperlihatkan kecenderungan yang merugikan sektor pertanian.

Kesimpulan dan Saran

Hasil analisa yang telah dilakukan dimuka telah merumuskan suatu kerangka analisa (model) kebijaksanaan nilai tukar, terutama bagi komoditi pertanian di dalam negeri. Sedangkan kerangka model kebijaksanaan bagi komoditi yang diperdagangkan antar negara belum ditelaah secara analitis, walaupun uraian secara diskriptif telah disajikan. Oleh karena itu dalam fase studi kebijaksanaan nilai tukar selanjutnya diperlukan kajian secara analitis model kebijaksanaan yang menyangkut komoditi internasional.

Model-model tersebut penting sebagai landasan pembuatan kerangka pengambilan kebijaksanaan untuk memperbaiki keragaan nilai tukar sesuai dengan strategi dan pencapaian berbagai sasaran pembangunan. Meskipun model-model tersebut penting dalam mengarahkan jalannya gerakan-gerakan nilai tukar, perlu ditekankan bahwa dalam usaha mengabstraksikan suatu persoalan kebijaksanaan dengan cara pembentukan model, jangan dilupakan juga hal-hal kurang penting yang sementara ini tidak dimasukkan kedalam model, agar menjadi tuntas.

Di dalam fase studi nilai tukar selanjutnya diperlukan juga pengisian model-model yang telah dibentuk dengan analisa empiris. Hal ini terutama memerlukan berbagai pendugaan parameter-parameter di dalam model serta penguji beberapa hipotesa yang telah diturunkan secara analisa deduktif teoritis.

Berbagai analisa statistika/ekonometrika perlu dilakukan dan hubungan antara berbagai peubah dianalisa, sehingga dapat diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi nilai tukar dan kontribusi masing-masing peubah tersebut terhadap keragaman nilai tukar yang bersangkutan. Diantaranya ada faktor-faktor yang dapat dikendalikan dan oleh pengambil kebijaksanaan digunakan sebagai "policy instrument" faktor-faktor lain yang menentukan keragaan nilai tukar di dalam sistem (peubah endogen). Gerakan serta interaksinya dapat dipengaruhi oleh "policy instrument" tersebut. Dengan cara simulasi model dapat dibuat suatu eksperimen untuk mengarahkan jalannya sistem kejurusan yang dikehendaki.

Di dalam penyusunan model yang baik perlu diawali dengan cara yang sederhana agar lebih terarah dalam menempuh langkah-langkah untuk memecahkan masalah yang lebih kompleks. Bagaimanapun juga penyusunan model yang tepat adalah juga yang mampu menyesuaikan dengan keadaan dan sifat-sifat data yang tersedia. Disamping itu "managability" model terutama dari sudut kelayakannya dalam proses komputerisasi data serta relevansinya dengan persoalan yang dihadapi adalah faktor-faktor yang ikut menentukan keberhasilan pembentukan model.

Pada akhirnya studi kebijaksanaan nilai tukar semacam ini perlu dikaji sampai tuntas agar dalam praktek pelaksanaan kebijaksanaan tidak menemui hambatan yang berarti. Untuk itu maka diperlukan suatu analisa lanjutan yang menyangkut aspek-aspek kelembagaan dimana kekuatan-kekuatan non ekonomi perlu diperhitungkan meskipun kekuatan-kekuatan ini berada di luar batas analisa ekonomi tetapi ikut menentukan keberhasilan kebijaksanaan ekonomi. Rangkuman yang menyangkut analisa ekonomi dan non-ekonomi adalah termasuk kedalam analisa "ekonomi politik".