

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA) SEBAGAI APLIKASI RASIONAL EKONOMI DALAM MENILAI KELAYAKAN TATANIAGA TEMBAKAU DI MADURA

Bondan Satriawan

Dosen Jurusan Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo
Jl. Telang PO.Box 2 Kamal Bangkalan Madura 69162
E-mail: bs_enduro1978@yahoo.com

ABSTRACT

This study assesses the feasibility of local or municipal policy in terms of regulation from economics rationale point of view. To do so, this study makes use the methodology of soft or mini RIA (Regulatory Impact Assessment) as well as the linear relationship between competition and performance approach. Focus of assessment of this study is the regulations that regulate tobacco's industry in Madura.

There are two local or municipal regulations in Madura as the basic for regulating tobacco's industry, they are, first, Sumenep's regional law No.6/2002 about Regulation and Permits' fee of tobacco business. Second is Pamekasan's regional law No.2/2008 about tobacco's business regulation.

The assessment concludes that these regulations have strong economics rationale behind them, is justified by public interest, relatively low cost for business and government, have no negative effects on the basic freedom of civil society. From economics point of view, It can be said that the regulations are low cost and low risk.

Key Words: Regulatory, Assessment, Economics Rationale

PENDAHULUAN

Tembakau merupakan salah satu produk utama pertanian di daerah Madura terutama di Pamekasan dan Sumenep. Selain itu pulau Madura merupakan produsen terbesar tembakau di Jawa Timur, dimana lebih dari 50% produksi tembakau Jawa Timur berasal dari Madura (Jatim Dalam Angka, 2009). Meskipun demikian, hampir setiap musim panen tembakau di Madura para petani mengeluhkan harga yang jatuh serta deflaksuasi cukup tajam. Termasuk juga tidak terserapnya tembakau petani oleh pihak pabrik sebagai pembeli. Jikapun bisa terserap, petani harus menerima harga yang sangat rendah yang berujung pada kerugian di pihak petani (Astro, 2008).

Pihak petani menduga bahwa ada permainan atau perilaku usaha tidak sehat dari pihak pabrik rokok, sebagai pembeli akhir tembakau petani, agar harga tembakau tetap rendah. Termasuk juga adanya kecurigaan bahwa ada usaha dari pihak-pihak tertentu untuk mencampur tembakau Madura yang kualitasnya tinggi dengan tembakau dari Jawa

sehingga kualitasnya turun dan berakibat pada harga jual yang rendah.

Pemerintah daerah di Madura, dalam hal ini Pemda Sumenep dan Pamekasan, merespon kegelisahan dan kecurigaan para petani tembakau tersebut dengan mengeluarkan regulasi tentang tataniaga tembakau di wilayah masing-masing. Diharapkan dengan berbagai aturan yang dituangkan dalam regulasi ini akan mampu mengeliminir atau bahkan menghilangkan sama sekali praktek atau perilaku tidak sehat di dalam bisnis tembakau.

Langkah pemerintah daerah tersebut patut diapresiasi. Hal ini karena dengan dikeluarkannya regulasi yang bersifat tataniaga tersebut maka ada kepastian hukum baik bagi petani sebagai produsen maupun pihak pabrik rokok beserta kepanjangan tangannya sebagai konsumen tembakau tentang aturan main yang harus dipenuhi. Sehingga diharapkan bisa memberikan kesetaraan bagi kedua belah pihak khususnya terkait masalah keuntungan dan daya tawar.

Meskipun demikian tidak selamanya

suatu regulasi bisa menyelesaikan persoalan yang ada dengan baik. Ada kalanya suatu regulasi justru menimbulkan dampak sampingan yang tidak diharapkan dan malah memperburuk keadaan. Terlebih bagi regulasi yang mengatur masalah ekonomi dimana banyak kepentingan yang terlibat didalamnya. Oleh karena itu suatu regulasi seharusnya perlu dikaji dulu secara lebih mendalam manfaat dan biaya yang berpotensi muncul. Termasuk didalamnya apakah ada kemungkinan lain untuk menyelesaikan masalah selain menggunakan pendekatan hukum atau regulatory approach. Jika setelah seluruh proses assessment ini selesai dilaksanakan dan ternyata regulasi tersebut menghasilkan manfaat yang lebih besar dibanding biaya yang dikeluarkan maka regulasi yang bersangkutan bisa diaplikasikan.

Terkait dengan hal tersebut maka studi ini ingin menilai apakah regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Sumenep dan Pamekasan terkait tataniaga tembakau layak atau tidak dari sudut pandang rasional ekonomi. Termasuk sejauh mana regulasi ini memiliki potensi untuk menyelesaikan masalah yang ada.

METODOLOGI

Teknik Analisis yang digunakan dalam studi ini adalah *Regulatory Impact Assessment* (RIA) yang didasarkan pada pemahaman mengenai hubungan antara kompetensi dan performa serta pendekatan *Structure Conduct Performance* (Linear S-C-P). Sedangkan regulasi yang dijadikan fokus bahasan studi adalah peraturan daerah kab Sumenep nomer No 6 tahun 2002 tentang Tata Laksana dan Retribusi Izin Pembelian dan Pengusaha Tembakau Madura, dan peraturan daerah kabupaten Pamekasan nomer 2 tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura. Dimana Perda No 6 Tahun 2008 dari Kab Pamekasan ini merupakan revisi atau pembaharuan dan penggabungan dari Perda Kab Pamekasan No 2 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Tembakau Madura dan Perda Kab Pamekasan No 6 Tahun 2002 tentang Izin Pembelian Tembakau dan Izin Pengusahaan Gudang Tembakau.

Kedua regulasi tersebut akan dianalisis dengan menggunakan metode "soft" RIA atau dikenal juga dengan mini RIA. Terkait dengan tahapan-tahapan yang digunakan dalam proses analisis soft RIA akan dijelaskan lebih terperinci pada sub-bab RIA.

Kompetisi and Performa

Keunggulan yang muncul dari persaingan selalu dihubungkan dengan efisiensi ekonomi. Ilmu ekonomi mengenal tiga jenis efisiensi, yaitu, pertama efisiensi produktif atau efisiensi teknis. Efisiensi jenis ini berhubungan dengan pencapaian output maksimum dengan tingkat input tertentu, atau bagaimana meminimalkan penggunaan input untuk menghasilkan tingkat output tertentu. Kedua adalah efisiensi dinamis, dimana fokus bahasanya terletak pada bagaimana pengembangan, perbaikan produk dan proses-proses bisa menghasilkan efisiensi. Ketiga adalah efisiensi alokasi yang berhubungan dengan bagaimana pengalokasian sumber daya sebaik mungkin diantara berbagai kemungkinan penggunaan dalam rangka memaksimalkan kesejahteraan masyarakat (Stoft 2002: 54).

Hampir diseluruh kondisi, persaingan diantara perusahaan atau barang dan penyedia jasa-jasa menghasilkan harga yang lebih rendah, peningkatan kualitas atau pelayanan dan pilihan barang dan jasa yang lebih luas/banyak. Sebagaimana telah diindikasikan oleh Adam Smith, pasar yang kompetitif mendorong perusahaan yang mengejar keuntungan untuk memproduksi secara efisien dan optimal secara sosial, sehingga akan membuat pasar semakin kompetitif. Hal tersebut akan menjadi mekanisme alamiah untuk mencapai efisiensi ekonomi dan juga akan menghasilkan perbaikan standar hidup bagi masyarakat secara keseluruhan (Stoft 2002: 52).

Oleh karenanya mekanisme terpenting untuk memaksimalkan benefit konsumen dan untuk melawan kekuatan monopoli adalah persaingan. Meskipun akan sangat sulit dicapai apa yang namanya persaingan sempurna, asalkan disuatu pasar telah terjadi persaingan yang efektif yang mengakibatkan

setiap firm didalamnya harus berlomba dengan sesamanya dalam rangka memperoleh keuntungan maka hal tersebut sudah dianggap cukup (Bishop et. al. 1994: 19).

Structure Conduct Performance (S-C-P)

Salah satu pendekatan ekonomi industri yang mencoba menemukan hubungan antara persaingan dan performa pasar atau industri adalah paradigma "Structure-Conduct-Performance" (S-C-P). Pemikiran dasar dari paradigma ini adalah percaya bahwa ada hubungan antara variable "Structure" dengan performa pasar yang valid dan berlaku di setiap industri (Church and Ware 2000, pp. 425-426). Ada dua asumsi utama yang mendasari pendekatan SCP ini, yaitu:

1. Mengasumsikan adanya hubungan yang stabil yang bisa dilihat seperti garis hubungan sebab akibat yang mengalir mulai dari "Structure" kemudian "Conduct" dan bermuara pada "performance" atau performa pasar.
2. Pendekatan SCP dimulai dari keyakinan bahwa pengukuran "market power" bisa dihitung dari data yang tersedia, dimana data accounting bisa digunakan untuk menyusun nilai perkiraan dari Indeks Lerner atau "economic profit".

Jumlah dan besarnya perusahaan di dalam suatu industri memiliki hubungan positif dengan tingkat persaingan yang terjadi serta pada akhirnya performa dari industri tersebut. Didalam paradigma SCP, jumlah dan besarnya perusahaan tersebut di istilahkan sebagai "konsentrasi". Secara umum, semakin sedikit dan semakin besar perusahaan di dalam suatu industri, maka semakin tinggi tingkat konsentrasi di industri tersebut, sehingga akan muncul kuasa pasar yang lebih besar pada industri tersebut, yang akan berdampak buruk bagi performa pasar, demikian juga sebaliknya. Lebih lanjut lagi, setidaknya ada dua dasar justifikasi hubungan searah antara konsentrasi perusahaan dan kuasa pasar di dalam suatu industri:

1. Peningkatan pada konsentrasi penjual akan mempermudah terjadinya kolusi diantara penjual tersebut. Semakin tinggi derajat konsentrasi, kemampuan

perusahaan didalam industri untuk menghalangi persaingan dan kemampuan perusahaan untuk mengatur harga semakin besar.

2. Teori pasar oligopoli menjelaskan terjadinya hubungan searah antara kuasa pasar dengan konsentrasi penjual.

Salah satu aspek yang mendapat perhatian serius dalam paradigma SCP adalah kondisi "entry". Hal ini karena penentu utama apakah struktur suatu industri lebih dekat kepada persaingan ataukah lebih dekat kepada monopoli ditentukan oleh kondisi "entry". Sedangkan baik buruknya kondisi "entry" dipengaruhi oleh hambatan masuk/ keluar terhadap firm di suatu pasar atau industri.

Menurut Bain (1956) ada tiga jenis hambatan masuk/keluar (barrier to entry/exit) yang akan berpengaruh terhadap tingkat kondisi "entry". Pertama adalah skala ekonomi, kedua adalah pembedaan produk (product differentiation), dan terakhir adalah keunggulan biaya yang absolut (Church & Ware 2000: 430).

Regulatory Impact Assessment (RIA)

RIA adalah suatu metode untuk analisis kebijakan yang bertujuan untuk membantu pembuat kebijakan terkait dengan desain, implementasi dan monitoring terhadap suatu regulasi. Hal ini dilakukan dengan menyediakan suatu metode untuk melakukan penilaian terhadap konsekuensi konsekuensi yang akan muncul terkait dengan regulasi yang diusulkan.

RIA dapat berkontribusi baik terhadap hasil maupun pada saat proses penyusunan suatu regulasi/kebijakan. Dengan menyediakan suatu kerangka metodologi dari proses seleksi kebijakan yang rasional, membuat RIA bisa digunakan untuk menilai tujuan yang ingin dicapai dari suatu sistem regulasi, baik sebelum regulasi tersebut dijalankan maupun setelah regulasi tersebut dilaksanakan (Parker 2002).

Jacobs (2004: 287) menyatakan bahwa kontribusi terpenting terhadap kualitas keputusan pemerintah terkait kebijakan bukan terletak pada ketepatan kalkulasi atau perhitungan yang dilakukan, melainkan proses menanyakan pertanyaan yang tepat,

memahami dampak nyata yang terjadi dan eksplorasi asumsi yang digunakan.

Secara umum RIA akan memasukkan hal-hal berikut disetiap proses tahapannya, yaitu:

- Deskripsi terhadap permasalahan dan tujuan dari suatu kebijakan/regulasi.
- Deskripsi terhadap alternatif pilihan kebijakan (baik bersifat regulasi maupun non regulasi) untuk mencapai tujuan.
- • • • • **P e n i l a i a n** terhadap dampak positif dan negatif yang signifikan, termasuk didalamnya penilaian terhadap biaya dan manfaat terhadap konsumen, dunia usaha dan kelompok yang terkait langsung lainnya.
- Proses konsultasi terhadap para pemangku kepentingan dan kelompok yang berkepentingan lainnya.
- Rekomendasi opsi dan penjelasan kenapa direkomendasikan

Studi yang dilakukan oleh Jacobs (2002) menunjukkan bahwa 20 dari 28 negara yang tergabung dalam OECD menggunakan RIA dalam berbagai bentuk pada tahun 2001. Meskipun masing-masing Negara tersebut memiliki detail yang berbeda dalam tahapan-tahapan pelaksanaan RIA tetapi ada ciri atau karakteristik umum yang digunakan dalam proses atau tahapan RIA yang dilakukan. Karakteristik umum tersebut adalah (OECD 2004:27):

1. Pernyataan masalah. Apakah campur tangan pemerintah diperlukan dan diinginkan publik?
2. Definisi alternatif pemecahan. Ini termasuk pendekatan yang berbeda seperti misalnya pendekatan insentif maupun pendekatan sukarela.
3. Penentuan dampak-dampak secara nyata dari setiap alternatif termasuk didalamnya konsekuensi yang tidak diharapkan.
4. Estimasi dari biaya dan manfaat dari setiap alternatif. Manfaat harus dikuantifikasikan demikian juga biaya dan bila memungkinkan dinyatakan dalam bentuk satuan moneter. Biaya harus merupakan biaya oportunitas yang nyata, bukan sekedar pengeluaran saja.
5. Evaluasi terhadap dampak ekonomi

lainnya. Termasuk dampaknya terhadap persaingan, dampak terhadap UKM dan perdagangan internasional.

6. Identifikasi siapa yang mendapat keuntungan dan siapa yang mendapat kerugian di dalam masyarakat.
7. Komunikasi dengan publik yang terkait, termasuk didalamnya proses berikut: pengumuman pemerintah terhadap keinginan untuk mengatur suatu hal, mengumpulkan data terkait biaya kepatuhan, penjelasan kepada publik terkait usulan regulasi dan analisis pendukung, dan mempertimbangkan setiap masukan dari publik terkait regulasi yang diusulkan.
8. Pilihan yang jelas terkait alternatif yang menjadi favorit termasuk pernyataan yang mendukung pilihan tersebut.
9. Provisi terhadap rencana analisis evaluasi regulasi terkait dengan hasil yang diperoleh. Misalkan menyiapkan baseline studi sebagai bahan atau indikator keberhasilan bagi benchmark studi atau perbandingan pada saat dilakukan evaluasi nantinya.

Didalam studi ini tahapan analisis yang digunakan dalam RIA antara lain; 1. Analisis terhadap "problem definition that can justify the government action" 2. Analisis terhadap "measurability of the desired objectives", 3. Analisis terhadap "alternative options", 4. Analisis terhadap "costs to businesses, consumers and government", 5. Analisis terhadap "Benefits to business, consumers and government", 6. Analisis terhadap "basic civil liberties", 7. "Consultation Statement" dan 8. Rekomendasi.

Ada dua pendekatan RIA yang umum digunakan terkait dengan kedalaman analisis. Pendekatan pertama adalah apa yang dikenal dengan "Full RIA". Sedangkan pendekatan kedua adalah apa yang dikenal dengan "Soft RIA". Keduanya memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing.

Pendekatan "Full RIA" menggunakan *benefit-cost* analisis yang lengkap dan mendalam serta sesuai dengan standar akademis, serta melakukan konsultasi publik yang cukup terkait suatu regulasi. Kelebihan dari "Full RIA" adalah kemampuannya menangkap segala potensi terkait manfaat

(benefit) dan biaya (cost) yang muncul sebagai konsekuensi dari diberlakukannya suatu regulasi. Dengan "Full RIA" manfaat dan biaya yang muncul bisa dinyatakan secara kuantitas bahkan dianjurkan dinyatakan secara moneter atau menggunakan satuan moneter. Terkait dengan proses konsultasi publik yang luas dan mendalam adalah dalam diperolehnya berbagai alternatif yang rendah biaya dan rendah resiko, yang juga berpotensi dalam pencapaian tujuan dari regulasi yang diusulkan.

Sedangkan kelemahan dari pendekatan pertama ini adalah memerlukan waktu yang lama dan memerlukan biaya yang cukup besar dalam pelaksanaannya.

Dalam pendekatan "Soft RIA", *benefit-cost* analisis tidak dilakukan secara lengkap dan mendalam hanya bersifat kualitatif, meskipun tidak menutup kemungkinan ada besaran-besaran moneter yang digunakan. Selain itu dalam "Soft RIA" alokasi waktu dan sumberdaya terkait proses konsultasi publik sangat terbatas.

Hasil dari "soft RIA" tentunya tidak akan selengkap "full RIA", meskipun demikian cocok digunakan untuk analisis regulasi yang bersifat mendesak dan tidak didukung oleh sumberdaya serta sumberdana yang memadai.

HASIL DAN PEMBAHASAN **Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Paradigma *Structure Conduct Performance* (S-C-P)**

Pemerintah daerah di Madura khususnya di Sumenep dan Pamekasan telah mengeluarkan peraturan daerah dalam rangka merespons keluhan para petani sebagai produsen tembakau terhadap kecenderungan rendahnya harga jual tembakau mereka. Petani merasa bahwa selama ini ada perilaku atau praktek usaha yang tidak sehat baik secara terstruktur maupun pribadi yang dilakukan oleh pembeli tembakau mereka di semua level distribusi. Dimana pada akhirnya perilaku tidak sehat para pembeli tembakau ini berujung kepada jatuhnya harga tembakau petani yang pada akhirnya membuat kesejahteraan petani turun.

Meskipun kebijakan yang diambil oleh kedua Pemerintah daerah terkait masalah pertembakauan banyak jenisnya, namun kebijakan yang bersifat mengikat dan memiliki sanksi hukum yang jelas bagi pelanggarnya serta memiliki dampak langsung kepada para pelaku usaha tembakau adalah kedua perda tersebut diatas. Oleh karena itu kebijakan yang menjadi fokus artikel ini adalah kedua kebijakan tersebut.

Jika dilihat dari paradigma *structure conduct performance* (S-C-P), maka apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah bentuk intervensi ke dalam *conduct* atau perilaku-perilaku yang mungkin diambil oleh pelaku usaha dalam rangka memenangkan persaingan di pasar. Dengan regulasi ini pemerintah daerah berusaha memastikan bahwa ketidaksempurnaan pasar yang terjadi tidak berdampak pada kerugian di pihak petani. Jika dilihat dari struktur industri tembakau, maka petani adalah pihak yang paling lemah. Hal ini karena, petani yang berstruktur persaingan sempurna pada akhirnya harus berhadapan dengan pabrik rokok yang berstruktur oligopsoni ketat atau *tight oligopsony*. Gambar 1 dibawah mengilustrasikan posisi intervensi pemerintah daerah dalam paradigma S-C-P.

Meskipun sumber dari ketidaksempurnaan pasar yang terjadi pada industri tembakau di Madura terletak pada struktur, tetapi pemerintah daerah tidak mungkin melakukan intervensi di level struktur. Pemerintah tidak mungkin melarang sebagian petani menanam tembakau agar struktur di level petani lebih berimbang dengan struktur di level pembeli. Juga agar terjadi pengurangan supply yang bisa berdampak pada naiknya harga jual tembakau. Adalah hak setiap petani untuk menanam lahannya dengan tanaman apa saja selama bukan tanaman yang melanggar hukum seperti ganja dan kokain.

Di sisi lain pemerintah juga tidak mungkin mengatur jumlah pembeli tembakau, khususnya di level pabrik rokok. Sulit dibayangkan jika pemerintah daerah mewajibkan bertambahnya jumlah pabrik rokok sebagai pembeli akhir tembakau Madura dalam rangka menyeimbangkan

struktur di level pabrik rokok. Setiap orang bebas mengalokasikan sumberdaya dan sumber dana yang dimiliki di sektor usaha yang diyakini paling menguntungkan dan sesuai dengan keahliannya, tentunya selama tidak melanggar hukum.

Oleh karena itu yang bisa dilakukan pemerintah adalah memastikan bahwa kondisi pasar yang tidak sempurna ini tidak merugikan salah satu pihak, khususnya pihak petani. Dengan regulasi tersebut pemerintah daerah berusaha memastikan bahwa praktek atau perilaku tidak sehat dalam berusaha yang muncul sebagai dampak dari ketidaksempurnaan pasar tidak terjadi.

Secara umum praktek usaha tidak sehat yang sering dikeluhkan oleh para petani adalah sebagai berikut:

1. Permainan di level gudang, dimana diecurigai pihak perwakilan pabrik rokok secara bersama-sama menutup gudang mereka lebih awal dari jadwal atau menghentikan pembelian tembakau meskipun diduga kebutuhan tembakau mereka belum terpenuhi semua. Bila gudang ditutup lebih awal akan menyebabkan petani panik karena berarti tembakau mereka tidak terjual. Kemudian ditengah kepanikan ini muncul spekulasi (yang diduga kepanjangan tangan dari industri rokok) yang bersedia membeli tembakau petani dengan harga sangat rendah. Terpaksa petani akan menjual tembakau mereka meskipun harganya rendah dari pada tidak laku karena pihak pabrik rokok sebagai satu-satunya pembeli telah mengakhiri pembelian.
2. Penentuan kualitas tembakau yang tidak transparan, dimana seringkali petani merasa kualitas tembakau yang dimiliki dinilai lebih rendah kualitasnya sehingga harga jualnya lebih rendah.
3. Proses pengambilan sampel tembakau petani yang terlalu banyak per-balnya, serta tidak dikembalikan bila tembakau ditolak. Setiap bal tembakau terdiri dari 40-50 Kg tembakau rajangan kering, dimana petani merasa sampel diatas 1 kg untuk tiap bal tembakau mereka cukup merugikan petani karena mengurangi penerimaan petani. Belum termasuk jika tembakau mereka tidak diterima gudang sedangkan sampel tersebut tidak dikembalikan.
4. Proses penimbangan tembakau yang dirasa petani tidak fair atau tidak sesuai dengan berat tembakau sesungguhnya.

Perilaku atau praktek usaha tidak sehat sejenis inilah yang akan dicegah oleh regulasi atau peraturan daerah yang dikeluarkan baik oleh pemerintah kabupaten Sumenep maupun Pemerintah kabupaten Pamekasan. Bagaimana potensi kedua regulasi tersebut dalam mengatasi perilaku tidak sehat yang muncul sebagai akibat ketidaksempurnaan pasar antara petani dan industri rokok beserta kepanjangan tangannya, menjadi fokus dalam analisis *Regulatory Impact Assessment* (RIA) berikut.



Gambar 1. Posisi Intervensi Pemerintah dalam Paradigma S-C-P

Analisis Regulatory Impact Assessment (RIA) Perda Kabupaten Sumenep No 6 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Pamekasan No 6 Tahun 2008

Pada bagian ini akan dibahas mengenai penggunaan metode RIA terkait dengan kebijakan utama pemerintah daerah Sumenep dalam usahanya menjawab permasalahan di bidang tembakau di wilayahnya. Metode RIA yang digunakan dalam studi ini adalah yang bersifat "soft" atau ringan karena tidak memasukkan unsur Benefit and Cost Analysis secara penuh serta proses konsultasi publik yang terbatas.

Regulasi utama yang mengatur masalah tembakau di Sumenep adalah: Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 06 Tahun 2002 tentang "Tata Laksana dan Retribusi Izin pembelian dan Pengusahaan Tembakau Madura". Sedangkan untuk kabupaten Pamekasan diatur dalam Perda No 6 Tahun 2008 tentang "Izin Pembelian Tembakau dan Izin Pengusahaan Gudang Tembakau".

Sedangkan beberapa perbedaan antara kedua peraturan daerah tersebut bisa dilihat dalam tabel 1 diatas.

Ringkasan Regulasi

Dengan Peraturan daerah ini, pemerintah daerah kabupaten Sumenep dan Pamekasan ingin melakukan pengaturan yang terkait dengan hal-hal berikut:

1. Perlindungan terhadap keaslian tembakau Madura dari usaha-usaha pencampuran dengan tembakau dari luar Madura sehingga mutu tembakau Madura bisa terjamin keasliannya.
2. Perlindungan terhadap produsen tembakau (petani) dan pembeli tembakau dari praktek praktek usaha yang tidak sehat, khususnya perlindungan kepada produsen (petani) tembakau.
3. Hal-hal yang terkait dengan retribusi izin pembelian dan pengusahaan tembakau di Sumenep, serta sumbangan pihak ketiga di Pamekasan.

Latar belakang utama dari dikeluarkannya peraturan daerah ini adalah adanya kecurigaan dari pihak produsen (petani) tembakau bahwa telah terjadi praktek usaha

Tabel 1. Perbedaan Antara Peraturan Daerah Pamekasan No 6 tahun 2008 dengan Peraturan Daerah Sumenep No 6 tahun 2002

Fokus Regulasi	Pamekasan	Sumenep
Sumber Penerimaan Pemda	Sumbangan pihak ketiga sebesar Rp.100/- perKg pembelian tembakau oleh korporasi atau perorangan pemusimnya.	Retribusi izin pembelian dan pengusahaan tembakau. Biaya retribusi terdiri dari: a. Izin pembelian tembakau Rp.50.000,- pertahun per usaha. b. Izin pengusahaan tembakau Rp.1000,- per meter persegi luas gudang yang dimiliki.
Potongan Berat Kemasan (takar pembungkus)	a. 2 Kg jika berat kotor tembakau perbal < 50 Kg b. 3 Kg jika berat kotor tembakau perbal > 50 Kg	a. maksimal 3,5 Kg jika berat kotor tembakau perbal antara 40 Kg s/d 49 Kg
Ketentuan Pidana	Pidana kurungan 6 bulan atau denda Rp.50.000.000,-	a. Sanksi administratif berupa peringatan tertulis oleh Bupati, hingga pembekuan izin pembelian tembakau. b. Pidana kurungan 6 bulan atau denda Rp.6.000.000,-

Sumber: Perda Sumenep no 6/2002 dan Perda Pamekasan No 6/2008

tidak sehat oleh para pembeli tembakau mereka yang berujung pada rendahnya harga jual tembakau milik petani tersebut. Oleh karena itu diharapkan dengan adanya peraturan daerah ini bisa mengatasi permasalahan tersebut sehingga harga tembakau petani bisa kembali tinggi dan kerugian petani tembakau bisa dihindarkan. Harga jual tembakau yang kembali tinggi yang berujung kepada peningkatan kesejahteraan petani tembakau inilah yang menjadi semangat dan tujuan akhir dari regulasi ini.

Mekanisme yang digunakan oleh pemerintah daerah berbentuk pengawasan aktif dari instansi yang ditunjuk dan disertai dengan "punishment" atau hukuman bagi pihak-pihak yang terbukti melanggar berbagai regulasi yang telah ditetapkan. Sesuai dengan regulasi ini, hukuman bagi mereka yang terbukti melakukan pelanggaran adalah mulai dari sanksi administratif berupa teguran tertulis hingga pembekuan izin pembelian dan pengusahaan tembakau Madura. Juga hukuman kurungan maksimal 6 bulan atau denda sebesar Rp.6.000.000,- untuk pelanggar di kabupaten Sumenep. Sedangkan di Kab Pamekasan hukuman kurungan maksimal 6 bulan atau denda sebesar Rp.50.000.000,-.

Justifikasi Aksi Pemerintah Daerah terhadap Permasalahan

Regulasi ini memiliki unsur kepentingan publik yang nyata dan valid, yaitu perlindungan terhadap produsen (petani) tembakau dari praktek-praktek usaha tidak sehat yang berakibat kepada kerugian petani dan pada akhirnya berujung kepada turunya kesejahteraan petani tembakau di Madura. Melalui regulasi ini pemerintah daerah ingin melakukan perlindungan kepada produsen tembakau di Madura melalui serangkaian aturan dalam proses jual beli tembakau sehingga praktek-praktek usaha yang tidak sehat bisa dihapuskan.

Sebagaimana telah diketahui bahwa komoditas tembakau merupakan komoditas pertanian utama bagi petani di kabupaten Sumenep dan Pamekasan. Oleh karena itu setiap permasalahan yang muncul dari sektor

tembakau bisa dipastikan menyangkut kepentingan masyarakat banyak, khususnya petani tembakau di Sumenep dan Pamekasan.

Rasional Ekonomi

Salah satu prasyarat dari regulasi yang baik adalah dimilikinya alasan logis yang mendukung baik secara teori maupun praktek dari dikeluarkannya regulasi tersebut. Terkait dengan masalah tembakau yang sarat dengan masalah ekonomi, maka harus ada dukungan dari "rasional ekonomi" dibelakang aturan-aturan yang dikeluarkan, meskipun tidak semua aturan dalam regulasi ini berdimensi ekonomi.

Penjelasan secara ekonomi atau rasional ekonomi dibalik pasal-pasal dalam perda ini adalah sebagai berikut:

1. Pasal-pasal mengenai pembukaan dan penutupan pembelian secara ringkas berisi aturan terkait kepastian tanggal buka gudang dan tanggal tutup serta penawaran harga awal dari pihak gudang sebagai pembeli. Berdasarkan aturan ini pihak gudang diwajibkan melakukan pemberitahuan resmi kepada Bupati terkait hal-hal tersebut.

Dari sudut pandang rasional ekonomi hal ini merupakan upaya pemerintah mengurangi ketidaksempurnaan pasar yang disebabkan oleh adanya "asymmetric information" atau informasi yang tidak seimbang antara penjual tembakau (petani) dan pihak gudang sebagai pembeli.

Ketidakseimbangan informasi bisa dimanfaatkan oleh pihak yang memiliki informasi lebih untuk meningkatkan keuntungannya. Didalam industri tembakau, pihak petani sebagai produsen memiliki struktur pasar mendekati persaingan sempurna. Sedangkan pihak industri rokok sebagai pembeli akhir tembakau rajangan memiliki struktur oligopsoni. Kecenderungan pihak petani tidak memiliki informasi yang sama lengkapnya dengan industri rokok, terkait jumlah yang diminta dan harga, adalah sangat besar.

Oleh karena itu dengan adanya aturan tersebut pemerintah berusaha mengintervensi ketidaksempurnaan pasar yang bisa berakibat kepada market failure dengan cara memberikan akses informasi yang sama

kepada petani tembakau.

2. Pasal-pasal mengenai pembiayaan dan harga, secara ringkas berisi pemastian kepada pihak mana biaya transaksi dalam hal ini biaya transportasi harus dibebankan. Juga mengatur tentang informasi harga bila terjadi perubahan.

Dengan adanya kepastian kepada siapa biaya transaksi harus dibebankan memperjelas perhitungan biaya transaksi bagi kedua belah pihak. Sedangkan aturan mengenai informasi jika ada perubahan harga merupakan bentuk usaha pemerintah agar kedua belah pihak utamanya petani memiliki informasi yang seimbang sehingga bisa terhindar dari kerugian sebagai akibat kurangnya informasi, sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

3. Pasal-pasal mengenai penerimaan barang dan pengambilan sampel, secara ringkas mengatur tentang keharusan tertib administrasi dalam proses jual beli tembakau serta batas maksimum berat tembakau sebagai sampel untuk tiap bal-nya.

Kewajiban tertib administrasi khususnya masalah pencatatan sangat penting untuk melindungi kedua belah pihak bila dikemudian hari terjadi perselisihan terkait proses jual beli ini, sehingga bisa diselesaikan dengan cepat dan hemat biaya. Selain itu juga terkait masalah kepastian transaksi terkait masalah mutu dan harga yang sangat bermanfaat bagi petani dalam menyusun ekspektasi kedepan terkait rencana produksi kedepan mereka.

Sedangkan penetapan maksimal berat sampel merupakan usaha perlindungan kepada petani dari kerugian akibat "over sampling" di setiap bal tembakau yang akan dijual. Potensi kerugian petani sebelum adanya regulasi ini bisa mencapai 2,5% dari total penjualan tembakau per-bal-nya. Oleh karena itu diharapkan perilaku curang atau tidak sehat pihak pembeli berkedok "sampling" bisa dihapuskan dan kerugian petani bisa ditekan atau bahkan dieliminir.

4. Pasal-pasal mengenai cara penimbangan dan pembayaran secara ringkas mengatur tentang tata cara penimbangan yang

memastikan terjadi proses yang jujur. Sedangkan terkait pembayaran perda ini memberikan aturan terkait tertib administrasi berupa pencatatan dan bukti serta perlindungan terhadap pihak petani dari kerugian yang disebabkan oleh proses transaksi, termasuk didalamnya usaha pemotongan dalam bentuk apapun.

Hal ini merupakan bentuk antisipasi pemerintah terkait usaha-usaha atau perilaku tidak sehat yang mungkin dilakukan oleh pedagang dan industri rokok. Perilaku usaha tidak sehat ini bisa terjadi karena secara struktur pembeli memiliki market power yang lebih besar dari petani sehingga memiliki posisi tawar yang lebih tinggi dan rawan disalahgunakan.

5. Pasal mengenai kewajiban dan larangan bagi penjual dan pembeli, secara ringkas menjamin kebebasan kedua belah pihak untuk menjual ataupun membeli tembakau dari pihak manapun di Sumenep.

Aturan ini berusaha memastikan bahwa tidak ada barrier atau halangan baik kepada petani maupun pembeli (gudang) untuk memilih kepada siapa mereka ingin bertransaksi. Secara "rasional ekonomi" aturan ini berusaha memastikan kesempurnaan pasar terkait kebebasan penjual dan pembeli dalam bertransaksi. Hanya dengan memastikan bahwa pasar bisa berjalan dengan (mendekati) sempurna maka tidak terjadi kuasa monopoli yang berpotensi melahirkan perilaku tidak sehat.

Satuan yang Jelas dan Terukur dari Tujuan yang Ingin Dicapai

Kedua peraturan daerah tersebut telah memiliki tujuan yang ingin dicapai. Meskipun demikian regulasi ini tidak memberikan satuan yang jelas dan terukur terhadap tujuan yang ingin dicapai. Tanpa adanya satuan yang jelas dan terukur akan sulit untuk melakukan evaluasi keberhasilan pencapaian terhadap tujuan dikeluarkannya regulasi ini.

Sebagai contoh, dalam regulasi ini tidak disebutkan bagaimana mengukur sejauh mana produsen (petani) tembakau terbebas dari praktek usaha tidak sehat. Atau apa indikator yang bisa dijadikan acuan untuk

melihat apakah produsen tembakau telah terbebas, atau setidaknya terkurangi, dari praktek usaha yang tidak sehat yang selama ini membebani mereka. Juga tidak disebutkan satuan yang terukur sebagai indikator keberhasilan menjaga kemurnian tembakau Madura.

Identifikasi Opsi / Pilihan Alternatif untuk Mencapai Tujuan yang Diharapkan

Beberapa alternatif cara yang memiliki potensi untuk mencapai tujuan yang diharapkan oleh regulasi ini adalah sebagai

berikut:

1. "Incentive Regulation" bagi pelaksana program kemitraan.
2. Kewajiban menyalurkan dana CSR (Corporate Social Responsibility) Industri Rokok ke Program Pengembangan Pertanian selain Tembakau.1.
3. "Incentive Regulation" dalam bentuk bantuan biaya pendidikan bagi keluarga Petani yang bersedia mengalihkan tanaman tembakau mereka kepada tanaman selain

Tabel 2. Opsi Alternatif dari Kedua Perda Tata Niaga Tembakau & Kemungkinan Dampaknya

Opsi	Dampak terhadap Dunia Usaha	Dampak terhadap Pemda	Dampak terhadap Tujuan Akhir	Keterangan
Incentive Regulation bagi pelaksana Kemitraan	☺ - ☹	☺ - ☹	☺	Opsi ini tidak memerlukan campurtangan pemerintah dalam bentuk pengawasan yang tinggi karena pihak industri rokok juga memiliki kepentingan agar program kemitraannya berhasil karena jika gagal maka pihak industri rokok adalah pihak yang paling dirugikan
Kewajiban Menyalurkan Dana CSR dalam bentuk Pengembangan Pertanian Selain Tembakau	☺ - ☹	☺	☺	Opsi ini bisa berjalan dengan baik jika memang sudah ada kesadaran dan pelaksanaan CSR dari Industri Rokok yang memiliki perwakilan di Sumenep.
Incentive Regulation berbasis bantuan biaya pendidikan keluarga bagi Petani yang bersedia beralih ke Komoditas Non Tembakau	☺	☹	☺☺	Opsi ini memiliki daya tarik yang cukup kuat bagi petani untuk beralih dari tanaman tembakau tetapi opsi ini hanya bersifat pemacu dan sementara.
Incentive Regulation berbasis bantuan input produksi bagi Petani yang bersedia beralih ke Komoditas Non Tembakau	☺	☹	☺	Opsi ini juga bersifat sementara dan tergantung dari kemampuan pemda dalam menganggarkan subsidi input produksi kepada petani.
Regulasi yang diusulkan	☹ - ☺	☺ - ☹	☺ - ☹	Jika masalah yang dihadapi adalah "over supply", maka kemampuan opsi ini untuk mencapai tujuan akhir sangat terbatas
Tanpa Regulasi /Tindakan	☺	☹ - ☺	☹☹	

tembakau

4. "Incentive Regulation" dalam bentuk bantuan input produksi bagi Petani yang bersedia mengalihkan tanaman tembakau mereka kepada tanaman selain tembakau

Biaya bagi Dunia Usaha

Secara umum dunia usaha yang terkait langsung dengan regulasi ini adalah petani tembakau sebagai produsen dan industri rokok sebagai konsumen dari tembakau hasil produksi petani. Termasuk di dalamnya adalah seluruh unit usaha, baik perseorangan maupun korporasi, disepanjang jalur distribusi tembakau setelah dari petani hingga ke industri rokok.

Dari sisi produsen tembakau atau petani, regulasi ini tidak menimbulkan biaya tambahan secara langsung. Dengan kata lain regulasi ini tidak memberatkan produsen tembakau atau petani dalam bentuk munculnya biaya tambahan. Hal ini merupakan sesuatu yang ideal karena memang tujuan akhir dari regulasi ini adalah untuk meningkatkan kesejahteraan petani tembakau.

Dari sisi pedagang perantara tembakau, utamanya yang memiliki gudang dan industri rokok, regulasi ini tentunya menimbulkan biaya tambahan secara langsung. Hal ini terkait dengan adanya retribusi ijin pembelian dan pengusahaan tembakau di Sumenep, serta sumbangan piha ketiga bagi pedagang di Pamekasan. Meskipun demikian biaya ini relatif kecil dan sangat ringan bagi pedagang perantara.

Biaya bagi Pemerintah dalam Pelaksanakan Regulasi Ini

Pelaksanaan dari regulasi ini akan menimbulkan biaya bagi pemerintah

(pemerintah kabupaten Sumenep) sebagai pelaksana. Biaya tersebut antara lain berasal dari:

1. Biaya yang terkait dengan pemenuhan sarana dan prasarana. Biaya ini antara lain meliputi biaya yang muncul terkait dengan pengadaan seperti, pengadaan kantor, perabot, komputer, transportasi dan lain sebagainya untuk memastikan aplikasi dari regulasi ini.
2. Biaya yang terkait dengan penyediaan sumber daya manusia. Alokasi sumber daya manusia diperlukan mulai dari pelaksana harian di masa panen tembakau terkait penerbitan ijin dan pengusahaan tembakau, proses pengawasan untuk memastikan tidak terjadi pelanggaran terhadap aturan yang ada diregulasi hingga proses investigasi bila ada indikasi telah terjadi pelanggaran peraturan daerah ini.

Manfaat/Keuntungan bagi Dunia Usaha, Masyarakat dan Pemerintah dengan diberlakukannya Regulasi ini

Potensi manfaat atau benefit bagi pihak-pihak yang terkait langsung dengan diberlakukannya regulasi ini secara ringkas bisa dilihat dalam tabel berikut:

Dampak terhadap Kebebasan Dasar Masyarakat

Regulasi ini tidak berdampak (netral) terhadap kebebasan dasar masyarakat.

Tabel 3. Manfaat dengan
Diberlakukannya Regulasi Oleh Pemda
Sumenep Terhadap Pihak-Pihak Terkait

Pihak	Manfaat/Keuntungan
Produsen (Petani) Tembakau	<p>Pelaksanaan yang sungguh-sungguh dari regulasi ini bisa membawa dampak positif kepada petani sebagai produsen tembakau di Sumenep.</p> <p>Manfaat yang bisa diperoleh petani adalah sesuai dengan tujuan antara dari dikeluarkannya regulasi ini, yaitu menghindarkan petani dari praktek-praktek usaha tidak sehat dari para pembeli tembakau dengan cara:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengurangi ketidakseimbangan informasi terkait proses jual beli tembakau . 2. Mencegah terjadinya potensi kerugian selama proses pembelian oleh pihak gudang . 3. Menjamin kebebasan petani untuk menjual kepada pihak manapun. <p>Manfaat finansial yang bisa dirasakan secara langsung oleh petani adalah terhindarnya petani dari pengurangan revenue atau penerimaan sebagai akibat pengambilan sample tembakau yang berlebihan oleh pembeli.</p>
Pembeli (Pedagang Tembakau Antara dan Industri Rokok)	<p>Meskipun ada kesan bahwa "sasaran tembak" dari regulasi banyak mengarah kepada pihak pembeli (pedagang antara dan industri rokok), regulasi ini juga membawa manfaat bagi pihak pembeli meskipun manfaatnya tidak sebesar yang diterima oleh pihak petani. Manfaat yang bisa dirasakan oleh pihak pembeli adalah terkait dengan kepastian usaha, kepastian memperoleh tembakau asli Madura serta kebebasan untuk memperoleh tembakau dari pihak manapun di Sumenep.</p>
Masyarakat Umum	<p>Manfaat langsung regulasi ini terhadap masyarakat umum adalah netral karena sifat dari regulasi ini yang spesifik diperuntukkan kepada mereka yang terlibat secara langsung dalam bisnis tembakau. Bagi masyarakat pengguna produk akhir tembakau (rokok) juga bisa dikatakan bahwa regulasi ini bersifat netral atau tidak membawa tambahan manfaat, utamanya bila dikaitkan dengan harga rokok yang harus mereka bayar. Hal ini karena regulasi ini tidak berpotensi secara langsung meningkatkan harga rokok secara umum.</p>
Government (Pemda Sumenep & Pamekasan)	<p>Manfaat langsung dari pelaksanaan dari regulasi ini bagi pemerintah daerah Sumenep adalah pemasukan dari retribusi ijin dan pengusahaan tembakau. Serta sumbangan pihak ketiga bagi pemda Pamekasan</p> <p>Meskipun demikian untuk mengetahui net benefit perlu juga dihitung besar pengeluaran pemerintah daerah dalam pelaksanaan regulasi ini.</p>

KESIMPULAN

Dari pemaparan dan analisis maka secara umum regulasi ini layak untuk terus dijalankan meskipun perlu perbaikan. Beberapa alasan yang melatarbelakangi rekomendasi ini adalah sebagai berikut:

1. Regulasi ini memiliki justifikasi berlandaskan unsur kepentingan publik yang kuat yaitu kepentingan petani tembakau di Pamekasan yang sangat besar jumlahnya yang selama ini merasa dicurangi oleh pihak pembeli tembakau melalui praktek usaha yang tidak sehat.
2. Secara umum regulasi ini memiliki "rasional ekonomi" yang mendukung terkait dengan usahanya untuk memitigasi praktek-praktek usaha yang tidak sehat oleh pembeli kepada petani tembakau.
3. Regulasi ini tidak membebani produsen (petani) tembakau, sebagai unsur dunia usaha yang paling lemah, dengan biaya tambahan terkait dengan pelaksanaan regulasi.
4. Meskipun pedagang antara pemilik pabrik terkena biaya tambahan dari adanya regulasi ini tetapi tambahan biaya tersebut relatif kecil bila dibandingkan dengan keuntungan rata-rata yang mereka peroleh dalam kondisi normal.
5. Regulasi ini juga berdampak positif kepada pihak pembeli terkait dengan lebih terjaminnya keaslian tembakau Madura di Pamekasan, sehingga membantu pembeli bisa memperoleh tembakau dengan kualitas yang diinginkan.
6. Regulasi ini menimbulkan biaya bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaannya, meskipun demikian biaya tersebut cenderung bisa tertutupi oleh penerimaan pemerintah daerah dari retribusi ijin pembelian dan

pengusahaan tembakau.

7. Regulasi ini tidak berdampak atau netral terhadap masyarakat umum selain pihak produsen, pembeli dan pemerintah.
8. Regulasi ini tidak berdampak kepada kebebasan dasar masyarakat Pamekasan dan Sumenep.
9. Opsi atau alternatif lain untuk mencapai tujuan tetap bisa diaplikasikan secara bersama-sama dengan regulasi ini tanpa adanya kecenderungan saling melemahkan.

Sementara itu kelemahan dari regulasi ini adalah:

1. Regulasi ini belum memiliki satuan yang jelas dan terukur terkait dengan tujuan yang ingin dicapai. Satuan yang jelas dan terukur tersebut sangat penting sebagai indikator yang bisa digunakan dalam rangka evaluasi sejauh mana pencapaian dari kebijakan ini.
2. Fokus retribusi kepada pelayanan ijin pembelian dan pengusahaan tembakau adalah kurang tepat.³ Hal ini karena retribusi bersifat memiliki balas jasa secara langsung dan proporsional terhadap suatu pelayanan. Maka sebaiknya digunakan istilah retribusi perlindungan mutu tembakau dan perlindungan terhadap pelaku usaha tembakau. Sehingga jenis balas jasa dari retribusi ini lebih jelas dan besarnya pun bisa dianggap proporsional dengan biaya pelayanan yang dikeluarkan.
4. Sanksi berupa denda sebesar Rp. 6.000.000,- sebagai ganti hukuman kurungan 6 bulan dianggap masih terlalu ringan khususnya bila yang melakukan pelanggaran adalah pihak pedagang antara/besar.

DAFTAR PUSTAKA

- Astro, Masuki M. 2008. "Perlawanan dengan Akal-akalan Petani Tembakau Madura". www.antara.co.id
- Bain, J 1956, *Barriers to New Competition*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Bishop, M, Kay, J and Mayer, C 1994, *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford..
- Biro Pusat Statistik, 2009, Propinsi Jawa Timur dalam Angka 2009
- Church, J and Ware, R 2000, *Industrial Organization: A Strategic Approach*, McGraw-Hill International Edition, Singapore.
- Jacobs, S. (2002), 'Convergence in Impact Analysis: Toward an Integrated Framework for RIA and SIA in European Institutions', Paper presented at the Sustainability Impact Appraisal Seminar, British Embassy, Brussels, April 2002.
- Jacobs, S. (2004), 'Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets', *Public Money & Management*, 24(5), 283-90.
- OECD(2004), 'Regulatory Performance: Ex Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions', Working Party on Regulatory Management and Reform, Draft Report by the Secretariat, Paris: OECD.
- Parker, D (2002), 'Economic Regulation: A Review of Issues', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4), 493-519.
- Stoft, S 2002, 'Power System Economics: Designing Market for Electricity', IEEE Press.