

**ANALISIS KELEMBAGAAN PASAR TEMBAKAU DI MADURA :  
Suatu Kajian Tentang Fenomena Kegagalan Pasar Tembakau di Madura**

**Slamet Subari**

(Dosen Fakultas Pertanian Universitas Trunojoyo)

**Abstract**

*In general, the purpose of this research is to find and prove the factors that cause market failure.. Specifically this study aims to: (1) prove the existence of the phenomenon of cartelization ; (2) prove the existence of asymmetric information, (3) prove the existence of government failure in the system of Madura tobacco trade;*

*The results of the discussion can be summarized as follows:*

- 1. There has been an agreement among the Cigarette Factory to set a specific price level (the cartelization phenomenon). This is based on the facts that: (1) a form of order on schedule for opening of the warehouse so that it can avoid Cigarette Factory of competition with each other; (2) the facts about the distribution of the highest price level of about Rp. 33 000 to Rp. 34 000 showed there was an agreement between Cigarette Factory to set a specific price level.*
- 2. Asymmetric information occurs at different levels Madura tobacco transactions ranging from level 2 transactions between the Tobacco Factory and owners, 3-level transactions between owners with bandol and 4-level transaction between bandol with farmers. Those who dominate more information, they can be played with the market so as to capture more benefits.*
- 3. Based on data and analysis can be concluded that the government had failed to form intervention to overcome the symptoms that lead to forms of market failure in both the substance of legislation and enforcement process*

*Key words: market failure, tobacco, Madura*

**PENDAHULUAN**

Di Madura tembakau adalah tanaman perdagangan utama di bagian Timur Pulau ini, khususnya di Pamekasan dan Sumenep. Dari tahun ke tahun penanaman tembakau di Madura cenderung meningkat. Untuk memperlancar arus perdagangan, dan sesuai dengan nilai budaya Madura, lahirlah peran pialang yang disebut *juragan*<sup>1</sup> dan *bandol*<sup>2</sup>. Namun, sejak

tahun 1980-an, pemerintah mencanangkan batas luas areal lahan tanaman tembakau, standar mutu, dan harga yang disusun tanpa memperhatikan kondisi sosiokultural setempat. Kekurang pahaman petani dalam mekanisme perdagangan telah merangsang pihak yang sangat mengerti seluk-beluk tata niaga tembakau untuk mengambil kesempatan dalam kesempatan.

Dari dataran rendah beriklim sangat kering dikenal tembakau rajangan madura. Akehurst (1983)<sup>3</sup> menyebut tembakau madura sebagai tembakau semi oriental karena mempunyai ciri khas aroma harum dan gurih yang tidak dimiliki tembakau lain. Hampir semua rokok kretek menggunakan tembakau madura dalam racikan (*blend*) tembakaunya, terutama industri rokok kretek besar. Bahkan salah satu rokok kretek dengan merek terkenal mencantumkan dalam bungkusnya antara lain dibuat dari tembakau virginia bermutu tinggi dan tembakau madura. Secara umum, harga jual tembakau madura yang lebih tinggi dibanding tembakau rajangan lainnya mengindikasikan bahwa tembakau madura mempunyai mutu yang khas. Secara fisik, penampilan tembakau madura sangat berbeda dengan tembakau daerah lain. Tembakau madura relatif kecil, jumlah daunnya sedikit, rata-rata berkisar antara 17-20 lembar, berwarna coklat kekuningan dan cerah. Selain itu tembakau madura dapat lebih cepat digunakan untuk rokok tanpa ada rasa pahit atau rasa "mentah".

Di Madura dikenal dua sistem perdagangan tembakau, yaitu sistem perdagangan tembakau pasaran, dan sistem perdagangan tembakau melalui juragan dan *bandol*. Sistem perdagangan tembakau pasaran adalah cara penjualan tembakau pada waktu dan tempat yang telah ditentukan. Dalam sistem juragan dan *bandol*, tembakau dari panen petani dibeli dengan harga yang telah ditentukan

oleh mereka dengan asumsi bahwa tembakau dengan harga yang mahal dibeli menurut kualitas dan jenis dari tembakau itu sendiri. Bentuk sistem ini secara tidak langsung memberi peluang bagi para pengusaha untuk memonopoli pasar dengan cara menjalin kesepakatan untuk mengkoordinasikan keputusan – keputusan mengenai pembelian tembakau dari petani guna menciptakan kartelisasi agar bisa mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi. Oleh karena itu para petani sering mengalami kerugian akibat dari rendahnya harga jual tembakau mereka yang dibeli oleh pabrikan melalui saluran juragan atau *bandol*.

Tahun 2001 panen tembakau di Madura mengalami penurunan yang signifikan dari 8.300 Ton menjadi 5.200 Ton per musim, hal ini disebabkan karena terjadinya kegagalan pasar yang mengakibatkan para petani enggan untuk menanam tembakau pada musim kemarau<sup>4</sup>. Kegagalan pasar ini diindikasikan akibat dari proses tata niaga tembakau madura yang sering merugikan petani. Selain itu, ketika harga tembakau nasional mengalami kenaikan, para oknum dari pihak gudang menyetop pembelian secara tiba - tiba, padahal masih cukup banyak tembakau petani yang belum terjual. Kerugian yang diderita petani tembakau di Madura yang berlangsung hampir setiap tahun adalah bukan sesuatu yang sifatnya natural. Banyak sumber menyebutkan bahwa ada unsur permainan dalam sistem tataniaga tembakau madura.

Hanya masalahnya sampai saat ini belum ada satu riset yang bisa mengungkap kasus ini. Minimnya data dan informasi yang memadai serta terbatasnya alat analisis yang bisa dipakai untuk menjelaskan fenomena perdagangan tembakau di Madura menjadi penyebab sulitnya mengungkap fenomena kegagalan pasar dalam sistem tataniaga tembakau madura. Harga yang berlaku di pasaran sudah tidak lagi dapat dikatakan rasional. Harga tembakau yang seharusnya berlaku dipasaran adalah Rp 30.000,-/kilogram untuk tembakau kualitas utama, sehingga dari padanya petani dapat memperoleh keuntungan yang normal<sup>5</sup>. Tetapi kenyataan dilapangan menunjukkan tingkat harga tembakau dipasaran bisa mencapai jauh dibawah Rp 15 000,- per kilogramnya. Dugaan sementara faktor penyebab terjadinya kegagalan pasar dalam sistem tataniaga tembakau madura adalah adanya indikasi kartelisasi dalam sistem tataniaga tembakau madura. Kartelisasi ini mengarah pada sistem perdagangan monopsoni (pembeli tunggal).

Secara umum, tujuan penelitian ini adalah mengetahui dan membuktikan faktor – faktor penyebab terjadinya kegagalan pasar. Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk :

1. Membuktikan adanya fenomena kartelisasi;
2. Membuktikan adanya asimetrik informasi;
3. Membuktikan adanya kegagalan pemerintah dalam sistem tata niaga tembakau madura;

Definisi pasar secara luas adalah interaksi antara penjual dan pembeli yang membentuk suatu institusi tidak berwujud secara fisik dalam suatu waktu tertentu untuk menentukan jumlah (kwantitas) dan harga (*price*) dari komoditas (barang dan jasa) yang diperjual belikan guna mendapatkan keuntungan. Berdasarkan banyaknya jumlah penjual dan bentuk dari struktur pasar dapat diklasifikasikan menjadi empat jenis pasar, yaitu<sup>6</sup> :

1. Pasar persaingan sempurna ; merupakan jenis pasar yang terdiri dari banyak produsen dan konsumen dengan memperjual belikan barang/komoditi yang homogen, dimana penjual bersifat pengambil harga (*price maker*) sedangkan harga ditentukan oleh mekanisme pasar permintaan dan penawaran (*demand and supply*)
2. Pasar persaingan monopolistik ; pasar dengan banyak produsen yang menghasilkan komoditas yang berbeda karakteristik (*differentiated product* ). Dalam pasar ini produsen memiliki sedikit kuasa untuk mempengaruhi harga.
3. Pasar monopoli ; pasar dengan satu pengusaha tunggal, sehingga tidak terjadi persaingan secara sempurna dari pesaing. Sedangkan harga dan jumlah dari produk yang ditawarkan dikuasai oleh satu pengusaha / perusahaan.
4. Pasar oligopoli ; pasar yang terdiri dari beberapa produsen yang menghasilkan seluruh atau sebagian besar output di pasar.

Para penguasa pasar lebih leluasa untuk menentukan harga jual ataupun harga beli dari komoditas yang diperjual belikan.

Dalam perdagangan tembakau madura hanya terdapat beberapa pengusaha (pabrik) yang melakukan pembelian tembakau dari petani melalui rantai tataniaga yang melibatkan juragan dan bandol. Kartelisasi terjadi ketika para pabrik melakukan koordinasi untuk mengadakan kesepakatan-kesepakatan yang cenderung mereka hindari bagi terjadinya persaingan. Fenomena ini mengarah pada struktur pasar yang bersifat monopsoni.

Juragan adalah orang yang mendapat kepercayaan dari pembeli (pabrik) untuk membeli tembakau dengan mutu dan harga yang telah ditentukan terlebih dahulu. Juragan biasanya memiliki gudang tembakau untuk tempat transaksi, membungkus, dan menyimpan tembakau. Sedangkan bandol adalah asisten atau pembantu juragan dalam usaha untuk mendapatkan tembakau dari para petani<sup>7</sup>. Praktik perdagangan yang monopsonistik ini diperparah lagi dengan permainan yang dilakukan oleh para juragan dan bandol sehingga lebih merugikan petani.

Kartel adalah sekelompok perusahaan – perusahaan yang sepakat untuk berkoordinasi mengenai keputusan, produksi dan penentuan harga guna memaksimalkan keuntungan<sup>8</sup>. Di sisi lain kartel adalah

suatu bentuk kesepakatan diantara produsen–produsen yang independen untuk mengkoordinasikan keputusan mereka, sehingga masing-masing dari anggota kartel dapat memperoleh keuntungan monopoli/monopsoni<sup>9</sup>.

Terdapat dua syarat bagi keberhasilan kartel<sup>10</sup> : (1) Organisasi kartel harus dibentuk oleh anggota – anggota yang setuju tentang tingkat harga dan produksi, yang kemudian bepegang teguh pada kesepakatan itu; dan (2) Kartel memungkinkan untuk memiliki kekuatan monopoli yang mengacu pada kekuatan pasar dipihak penjual, dimana perusahaan mempunyai kemampuan untuk menetapkan harga produknya diatas biaya marginal produksinya.

Dalam kartel produsen secara eksplisit berkolusi dalam menetapkan harga dan tingkat pembelian dengan mensyaratkan bahwa permintaan total tidak boleh memiliki harga yang inelastis, dan bahwa kartel tersebut menguasai banyaknya penawaran dengan asumsi bahwa produsen non kartel mempunyai penawaran yang tidak elastis<sup>11</sup>.

Teori kegagalan pasar mulai berkembang pada era tahun 30 an, ketika itu mazhab ekonomi klasik yang percaya bahwa melalui mekanisme pasar akan terjadi suatu efisiensi dalam pertukaran karena ada tangan-tangan yang tidak kelihatan yang mampu mengalokasikan berbagai sumberdaya yang ditransaksikan secara efisien.

Namun dengan terjadinya depresi ekonomi dunia secara besar-besaran pada dekade 30 an yang ternyata mekanisme pasar tidak lagi mampu bekerja secara efisien. Ketika itu pasar dianggap sudah tidak lagi mampu bekerja secara efisien dengan kata lain pasar dianggap telah mengalami suatu kegagalan. Keynes seorang ekonom Amerika yang terkenal pada waktu itu menekankan perlunya campur tangan pemerintah. Dalam sistem ekonomi yang dirancang oleh Keynes variabel pengeluaran pemerintah dianggap dapat menjadi stimulus ekonomi, ketika sektor konsumsi, produksi dan investasi sudah tidak lagi dapat bekerja secara optimal.

Kegagalan pasar adalah situasi dimana sebuah pasar gagal dalam melaksanakan fungsinya untuk mengalokasikan sumber – sumber ekonomi secara efisien dalam menghasilkan barang – barang dan jasa<sup>12</sup>. Dalam hal ini mekanisme pasar akan menyebabkan barang yang dihasilkan menjadi terlalu banyak atau terlalu sedikit yang mengakibatkan tidak terjadinya pasar sehingga barang dan jasa tidak dihasilkan oleh pasar tersebut.

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan kegagalan pasar antara lain : (1) kekuatan pasar; (2) adanya informasi yang tidak lengkap; (3) eksternalitas; (4) dan barang umum (*public good*)<sup>13</sup>. Sedangkan kegagalan pasar dapat terjadi karena adanya

faktor – faktor yang mempengaruhinya, yaitu<sup>14</sup>: (1) adanya barang bersama (*common goods*); (2) adanya unsur ketidaksempurnaan pasar; (3) adanya barang public; (4) adanya eksternalitas; (5) adanya pasar tidak penuh; (6) adanya kegagalan informasi (informasi asimetrik); (7) unemployment; (8) adanya ketidakpastian pasar.

#### METODE PENELITIAN

Lokasi penelitian ditentukan secara sengaja (*purposive*) di tiga kabupaten masing-masing : Kabupaten Sampang, Pamekasan dan Sumenep, dengan pertimbangan bahwa ketiga kabupaten tersebut merupakan sentra produksi Tembakau Madura dan sekaligus juga sebagai satu kesatuan pasar tembakau yang tidak terpisahkan. Waktu penelitian dilaksanakan pada bulan Juni - Agustus 2009 saat musim tanam dan musim panen tembakau. Responden dipilih secara sengaja dari para pelaku pasar seperti petani, bandol dan juragan yang dianggap memahami mekanisme perdagangan tembakau. Data yang diambil meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara dan observasi lapangan secara langsung dengan melibatkan diri dalam proses perdagangan tembakau mulai dari petani sampai juragan. Untuk menjamin validitas data, digunakan prinsip triangulasi artinya sumber informasi (responden) dipilih dari tiga kelompok masyarakat yang berbeda sudut pandangnya sehingga akan diperoleh keterangan yang lebih obyektif.

Data sekunder diperoleh dari kantor BPS dan kantor Disperindag tiga kabupaten masing-masing ; Sampang, Pamekasan dan Sumenep.

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu mendeskripsikan atau menceritakan dengan kata – kata secara sistematis dan akurat mengenai fakta – fakta, sifat serta hubungan antar fenomena yang ada dilapangan pada saat penelitian dengan berdasarkan kerangka teori yang relevan.

#### HASIL DAN PEMBAHASAN

Fenomena perdagangan tembakau di Madura selalu aktual untuk didiskusikan, karena sepanjang sejarah tataniaga pertembakauan madura selalu menyisakan persoalan yang sulit untuk dicerna dan dicari solusinya. Pada gambar 1, disajikan secara grafis skema kelembagaan tataniaga tembakau madura. Dalam catatan peneliti paling tidak terdapat tujuh tatahubungan antar pelaku ekonomi dan pemerintah. Tatahubungan tersebut ada yang sifatnya mengikat (kontraktual) dan ada pula yang sifatnya tidak mengikat (transaksional) serta pola hubungan yang sifatnya pembinaan oleh Pemerintah Daerah terhadap anggota masyarakat di daerahnya. Secara lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut :

a. Pola hubungan nomor 1, menunjukkan pola hubungan koordinatif antara Gudang Pabrik dengan Pemerintah Kabupaten (Bupati). Walaupun Pemkab (Bupati) berada pada posisi yang lebih tinggi, tetapi Bupati tidak

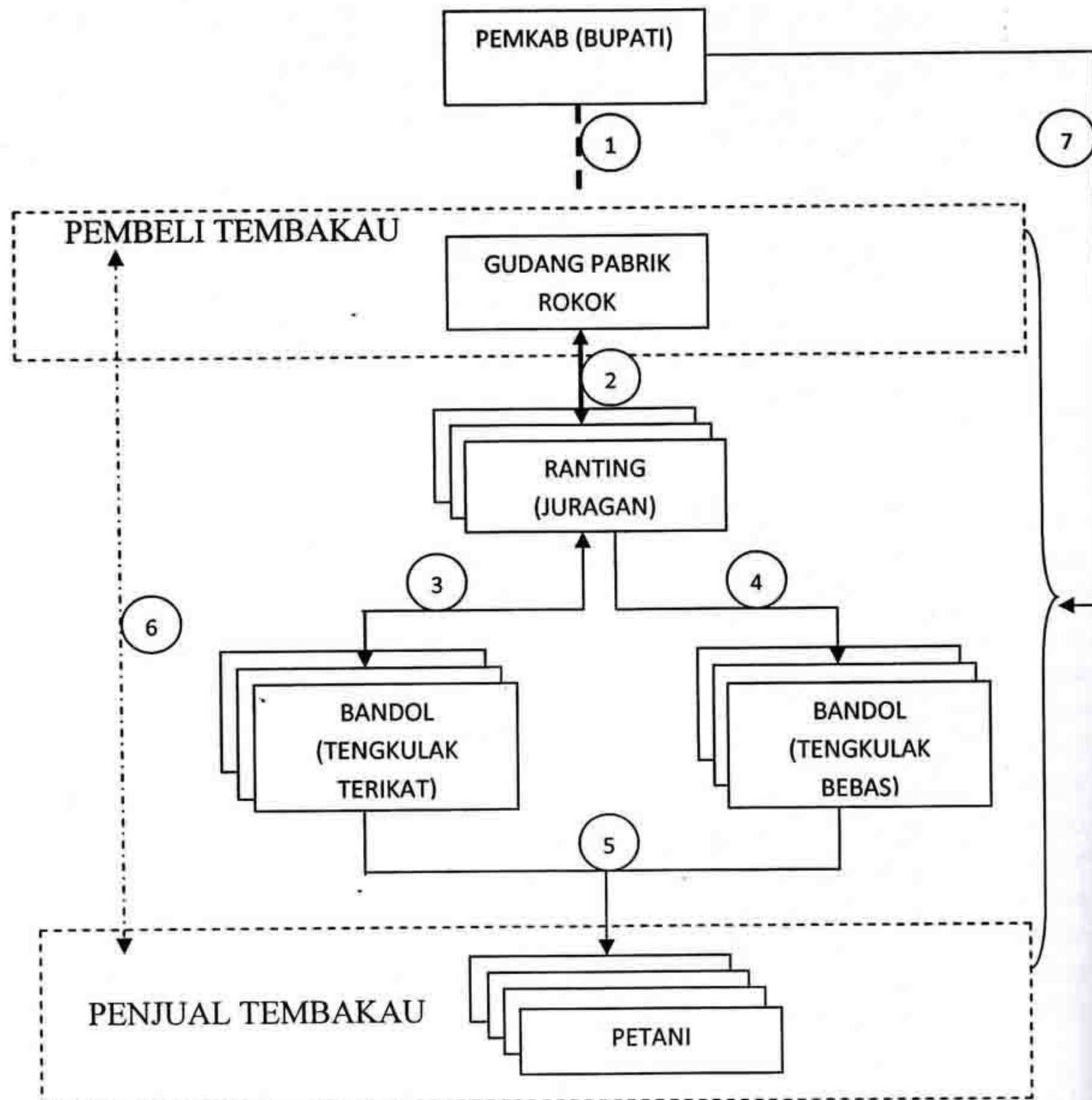
bisa melakukan suatu instruksi untuk memaksakan suatu kebijakan kepada Gudang Pabrik.

b. Pola hubungan nomor 2, menunjukkan pola hubungan kontraktual antara pabrik rokok (Gudang Pabrik) dengan Juragan atau Ranting. Pola hubungan ini sifatnya mengikat karena anggota ranting adalah para juragan yang sudah ditentukan secara fiks oleh Gudang Pabrik. Ranting bertugas memasok tembakau dengan komitmen yang sudah dibangun dari awal sebelum pembukaan gudang. Hanya ranting yang bisa memasok tembakau ke Gudang Pabrik.

c. Pola hubungan nomor 3, menunjukkan pola hubungan kontraktual antara Ranting (*Juragan*) dengan tengkulak (*bandol*) yang sifatnya mengikat. Artinya *Bandol* adalah para tengkulak sebagai kepanjangan tangan dari Juragan yang diberi pinjaman modal oleh Juragan dan memiliki kewajiban untuk menyeter tembakau kepada Juragan.

d. Pola hubungan nomor 4, pola hubungan transaksional yang sifatnya tidak mengikat (bebas). *Bandol* (Tengkulak) tidak ada kewajiban untuk menjual tembakaunya ke *Juragan* (Ranting) tertentu. *Bandol* bebas menjual tembakaunya kepada Juragan yang mau membeli dengan harga tertinggi.

- e. Pola hubungan nomor 5, pola hubungan jual beli biasa yang sifatnya transaksional antara *Bandol* dengan Petani yang tidak mengikat satu dengan lainnya. Antara Petani dengan *Bandol* mereka saling independen sehingga disana akan terjadi tawar menawar harga yang tunduk terhadap mekanisme pasar. Petani bebas menentukan *Bandol* yang membeli dengan harga tertinggi
- f. Pola hubungan nomor 6, pola hubungan transaksional yang sifatnya tidak langsung antara Petani sebagai produsen tembakau di satu sisi dengan Gudang Pabrik sebagai pembeli tembakau di sisi yang lain. Dalam prakteknya tidak mungkin seorang petani langsung membawa tembakaunya untuk dijual ke Gudang.
- g. Pola hubungan nomor 7, pola hubungan pembinaan dari Pemerintah Kabupaten terhadap anggota masyarakat yang tidak lain adalah para pelaku ekonomi tembakau, mulai dari Pabrik Rokok, Ranting (Juragan), *Bandol* sampai Petani.



Gambar 1. Skema Hubungan Kelembagaan Tataniaga Tembakau Madura

### **Kartelisasi Perdagangan Tembakau Madura**

Kartel adalah sekelompok perusahaan yang bersepakat untuk berkoordinasi mengenai keputusan produksi dan penentuan harga guna memaksimalkan keuntungan<sup>15</sup>. Sementara itu menjelaskan bahwa kartel adalah suatu bentuk kesepakatan diantara produsen-produsen yang independen untuk mengkoordinasikan keputusan mereka, sehingga masing-masing dari anggota kartel dapat memperoleh keuntungan monopoli<sup>16</sup>.

Dalam sistem perdagangan Tembakau Madura memiliki pasar yang terbatas, yaitu hanya terdapat tujuh perusahaan rokok sebagai pembeli utama tembakau madura. Perusahaan rokok tersebut antara lain : PT. Gudang – Garam, PT. HM Sampoerna, PT. Djarum, PT. Bentoel Prima, PT. Wismilak/PT. Gelora Jaya, PT. Nojorono dan PT. Sukun. Tidak ada data yang akurat tentang bagaimana mekanisme yang memungkinkan mereka untuk menjalin suatu kesepakatan-kesepakatan. Tetapi dari fakta-fakta yang ada dilapangan kita dapat memahami bahwa dalam sistem pasar tembakau madura terdapat tanda-tanda yang memenuhi unsur-unsur kartel dalam definisi yang dikemukakan diatas seperti : (1) adanya keteraturan dalam pola pembukaan gudang sedemikian rupa sehingga memperkecil terjadinya persaingan (kompetisi) antar Pabrik Rokok, (2) harga pembelian oleh Gudang PR. yang relatif seragam, dan

(3) adanya sistem integrasi vertikal mulai dari Pabrik Rokok – Juragan (Ranting) – Bandol. Masa panen tembakau mulai dari panen pertama sampai panen terakhir berlangsung sekitar satu bulan (30 hari). Bagaimana dalam kurun waktu 30 hari tersebut tujuh PR yang ada memperoleh alokasi waktu pembelian sehingga ada kesan mereka saling menghindari bagi terjadinya persaingan. Berikut disajikan data pembukaan udang (pembelian) tembakau petani oleh Pabrik Rokok, sebagai mana disajikan dalam Tabel 1.



**Tabel 1. Tanggal Pembukaan Gudang dan Penetapan Harga Tembakau Oleh PR**

No.	Nama Gudang	Tanggal Pembelian	Harga Tertinggi (Rp)
1	PR. Gudang Garam	12 – 17 Agustus, 25 – 30 Agustus dan 10 – 14 September	34.000
2	PR. Sampoerna	15 – 22 Agustus dan 02 – 07 September	29.000
3	PR. Bentoel Prima	17 – 25 Agustus	32.000
4	PR. Djarum Kudus	20 – 27 Agustus	25.000
5	PR. Nojorono	27 Agustus – 02 September	30.000
6	PR. Wismilak	04 – 09 September	27.000
7	PR. Sukun	10 – 12 September	23.000

Sumber Disperindag Kabupaten Pamekasan dan Sumenep (2008)

**Tabel 2. Jadwal Pembelian Tembakau Oleh PR Secara Overlay.**

Nama Gudang	Agustus (Minggu Ke)				September (Minggu Ke)				Harga(Rp)
	1	2	3	4	1	2	3	4	
PR. Gudang Garam		—		—		—			34 000
PR. Sampoerna			—		—				29 000
PR. Bentoel Prima			—	—					32 000
PR. Djarum Kudus				—					25 000
PR. Nojorono					—				30 000
PR. Wismilak						—			27 000
PR. Sukun							—		23 000
Total Waktu Persaingan			—	—					17 – 27 Agustus
		Non	2 PR	3 PR	Non	Non			

Keterangan Tabel 2 :

1. Non : Tidak ada persaingan
2. PR : Pabrik Rokok

Untuk dapat melihat secara kasat mata tentang kemungkinan adanya pengaturan oleh Pabrik Rokok, pada tabel 2 disajikan secara *overlay* jadwal pembelian tembakau oleh PR

Awal pembukaan gudang pada minggu pertama hanya PR Gudang Garam yang buka sehingga praktis tidak ada kompetisi (persaingan). Minggu kedua kompetisi antara PR

Sampoerna dan PR Bentoel Prima terjadi selama empat hari. Tingkat kompetisi tersebut hanya terjadi pada dua gudang masing-masing satu gudang PR. Sampoerna di Pamekasan dengan satu gudang PR Bentoel Prima dengan kapasitas 1.753.111 ton atau sebesar 4,07% dari seluruh volume yang ditransaksikan.

Dalam kurun 30 hari masa panen atau masa pasaran tembakau Madura praktis persaingan hanya terjadi selama 10 hari dari tanggal 17 – 27 Agustus. Dari sepuluh hari tersebut puncak persingan antara tiga gudang PR yaitu Gudang Garam, Bendoel Prima dan Djarum Kudus hanya terjadi selama kurun waktu 1 hari yaitu pada tanggal 25 Agustus. Selebihnya selama 9 hari persaingan hanya terjadi pada dua gudang Pabrik Rokok.

Harga pembelian berkisar antara Rp 23 000 sampai Rp 34 000. Tetapi sebenarnya harga yang mereka sepakati untuk kualitas terbaik adalah berkisar Rp 33 000 sampai Rp 34 000. Sementara Gudang PR yang mematok tingkat harga Rp 23 000 adalah Gudang PR Sukun yang hanya mengambil tembakau kualitas rendah.

Adanya fenomena keteraturan dalam penetapan harga dan jadwal pembukaan gudang tersebut mengindikasikan bagi terjadinya koordinasi horizontal antar sesama Pabrik Rokok. Sementara untuk koordinasi vertical – hal ini dapat dijelaskan bahwa setiap gudang Pabrik Rokok mereka sudah membentuk Ranting-Ranting yang tidak lain adalah para Juragan. Aturannya sebelum ada pembukaan gudang, pihak Pabrik Rokok sudah mengumpulkan para Juragan untuk dibuat kesepakatan-kesepakatan. Salah satu bentuk kesepakatan tersebut adalah bahwa hanya Juragan yang mempunyai lisensi yang dapat memasukan barang (tembakau) ke gudang Pabrik Rokok tertentu. Untuk mengejar target pemasokan tembakau masing-masing

Juragan telah memiliki *Bandol* (Tengkulak) yang dikoordinir oleh Juragan. *Bandol-Bandol* tersebut diberi pinjaman uang oleh Juragan dan mereka berkewajiban untuk menyetorkan tembakau hasil pembeliannya dari petani ke *Juragan* bersangkutan. Disamping *Bandol* yang sudah terikat tersebut, Juragan juga menerima penjualan dari *Bandol* Bebas yang tidak terikat oleh Juragan. Fenomena ini sudah cukup membuktikan bahwa koordinasi Gudang Pabrik Rokok juga terjadi secara vertikal hanya sifatnya bertingkat. Gudang Pabrik Rokok hanya membuat perjanjian (kontrak) dengan para Juragan. Demikian juga Juragan membuat perjanjian (kontrak) dengan para *Bandol*.

Berdasarkan fakta-fakta bahwa : (1) adanya bentuk keteraturan dalam pengaturan jadwal pembukaan gudang sehingga hal tersebut dapat menghindarkan Pabrik Rokok dari persaingan satu dengan yang lainnya; (2) adanya fakta tentang sebaran tingkat harga tertinggi sekitar Rp 33 000 sampai Rp 34 000 menunjukkan telah terjadi kesepakatan antar Pabrik Rokok untuk mengatur tingkat harga tertentu.

#### **Asimetrik Informasi Dalam Tata Niaga Tembakau**

Informasi dikatakan asimetrik manakala informasi itu tersedia namun distribusinya tidak merata kepada pihak-pihak yang terlibat dalam suatu transaksi. Ada beberapa tingkatan dalam transaksi tembakau dari pasar dunia sampai tingkat petani, sebagai berikut :

1. Transaksi tingkat pertama antara Pabrik Rokok dengan *supplier* atau *buyyer* di luar negeri. Pada tingkat ini Pabrik Rokok dapat menjual kelebihan stock tembakau atau membeli kekurangan stock tembakau untuk keperluan produksinya. Tingkat harga internasional sekelas tembakau madura adalah berkisar antara Rp 55 000,- sampai Rp 60 000,- per kilogram.
2. Transaksi tingkat kedua terjadi antara Pabrik Rokok dengan Juragan atau Ranting. Pada transaksi ini Pabrik Rokok menguasai sepenuhnya informasi tentang harga internasional sementara pihak Juragan (Ranting) sama sekali tidak mengetahui dan juga tidak memiliki akses untuk masuk dalam sistem perdagangan tembakau tingkat internasional. Tingkat harga yang seringkali terjadi di lapangan yang dipatok oleh Pabrik Rokok berkisar antara Rp 23 000,- sampai Rp 34 000,-. Pada transaksi tingkat kedua ini jelas terjadi suatu kondisi yang disebut informasi asimetrik, dimana pihak Pabrik Rokok disamping mengetahui informasi harga tembakau internasional mereka juga memiliki akses untuk masuk dalam sistem perdagangan tembakau di tingkat internasional.
3. Transaksi tingkat ketiga antara Juragan (Ranting) dengan Bandol

(Tengkulak). Pada transaksi tingkat ini kedua belah pihak sama-sama mengetahui tingkat harga yang dipatok oleh Pabrik Rokok, namun pihak tengkulak tidak memiliki akses untuk bisa masuk atau menjual tembakaunya ke Gudang Pabrik Rokok. Hanya Juragan (Ranting) yang sudah terdaftar dan dibina oleh Pabrik Rokok yang bisa memasukan tembakau ke Gudang. Dalam kondisi seperti ini hanya pihak Juragan yang bisa bermain, dan salah satu instrumen permainan yang acapkali dipakai adalah dengan mengeluarkan sistem standarisasi harga menurut kualitas. Pada tahapan ini terjadi asimetrik informasi dimana juragan memiliki akses informasi yang lebih besar dari pada bandol. Keuntungan dari kondisi ini yang bisa dipetik oleh juragan – dimana juragan bisa memainkan standar kualitas tembakau menurut interpretasinya. Dalam posisi ini bandol (tengkulak) tidak berdaya untuk mengembangkan posisi bargainingnya. Yang bisa dilakukan hanya membatalkan transaksi dengan ranting (juragan) tersebut dan mengalihkannya pada ranting (juragan) lainnya. Tetapi ranting (juragan) lainnya pasti akan melakukan hal yang sama.

4. Transaksi ingkat keempat antara bandol dengan petani. Dalam kasus ini biasanya petani berpeluang melakukan tindakan terselubung dengan memainkan kualitas tembakau. Yang dilakukan petani adalah mengoplos tembakau kualitas baik (tembakau gunung) dengan tembakau dataran rendah (tembakau sawah). Tetapi ketika tindakan ini diketahui oleh pihak pembeli (bandol, juragan, gudang PR) maka kepercayaan pembeli akan berkurang. Implikasinya tindakan yang dilakukan oleh pembeli yaitu dengan menurunkan standar kualitas tembakau dari standar yang sebenarnya. Kondisi ini jelas akan merugikan petani yang berlaku jujur, karena mereka akan mendapatkan perlakuan yang sama dari pihak pembeli. Fenomena ini dalam ekonomi kelembagaan disebut dengan *market for lemmom*.

#### **Kegagalan Pemerintah**

Dalam kondisi dimana pasar telah mengalami kegagalan dalam mengalokasikan sumberdaya secara efisien, maka untuk itu diperlukan adanya campur tangan dari pihak pemerintah<sup>17</sup>. Campur tangan dimaksudkan agar pemerintah sebagai institusi publik dapat melakukan langkah-langkah guna mengatasi praktik-praktik penyelewengan yang dilakukan oleh salah satu atau beberapa pihak dalam sistem pasar tersebut sehingga berpotensi merugikan pihak lainnya. Praktik-praktik dimaksud seperti : (1) praktik kartelisasi yang mengarah pada sistem

monopolis, (2) permainan kualitas tembakau sebagai sarana untuk melemahkan posisi tawar pihak petani, (3) fenomena terjadinya asimetrik informasi, (4) fenomena terjadinya market for lemmom, dan lain-lain.

Campur tangan tersebut paling tidak dapat dilakukan dalam bentuk : (1) membuat dan melaksanakan sistem perundang-undangan secara konsisten, (2) membuat dan melaksanakan sistem perundang-undangan yang dapat membantu kelompok petani dalam sistem pasar; (3) melaksanakan aturan perundang-undangan tersebut secara konsekuen.

1. Membuat dan melaksanakan sistem perundang-undangan secara konsisten.

Bahwa sistem pasar dalam perdagangan tembakau adalah satu kesatuan yang tidak bisa disekat-sekat menurut kesatuan wilayah administrasi daerah. Struktur pasar tembakau madura adalah sama untuk semua daerah Kabupaten. Fenomena yang terjadi di daerah tertentu akan sama dengan fenomena yang terjadi pada daerah lainnya. Artinya jika ada suatu peraturan daerah (Perda) yang dibuat, maka perda tersebut harus secara konsisten dapat diterapkan dan mengikat pada seluruh pelaku pasar.

Di Madura terdapat tiga daerah kabupaten yang menghasilkan tembakau yaitu ; Sampang, Pamekasan dan Sumenep. Terhadap ketiga daerah tersebut Pemerintah Kabupaten Sampang satu-satunya yang belum membuat Peraturan Daerah khusus yang mengatur tentang sistem pasar dan tataniaga tembakau madura. Pemerintah Kabupaten Sumenep mengeluarkan Perda No. 06 Tahun 2002<sup>18</sup> Tentang Tata Laksana dan Retribusi Ijin Pembelian dan Pengusahaan Tembakau Madura. Pemerintah Kabupaten Pamekasan mengeluarkan Perda No. 06 Tahun 2008<sup>19</sup> Tentang Penatausahaan Tembakau Madura.

Dari segi masa berlakunya Perda jelas tidak sama, dalam hal ini Kabupaten Sumenep yang paling awal mengatur tentang Sistem Pasar dan Tataniaga tembakau madura yaitu sejak tahun 2002. Enam tahun setelah itu yaitu tahun 2008 Pemerintah Kabupaten Pamekasan baru membuat dan mengesahkan Perda sejenis.

Melihat fenomena ini jelas terdapat ketidak konsistenan dalam hal peraturan yang mengikat para pelaku pasar tembakau madura. Bahwa mereka para pelaku pasar tembakau tidak melihat adanya sekat-sekat daerah pemasaran menurut wilayah administrasi Pemerintahan Kabupaten yang ada. Artinya ketika ada satu aturan Perda tertentu yang cenderung

mempersulit pelaksanaan proses transaksi, maka si pelaku pasar yang merasa ruang geraknya dibatasi, mereka dengan mudah untuk pindah dan beroperasi di wilayah kabupaten lain yang lebih longgar aturannya. Integrasi vertikal dan horisontal antara gudang PR dengan Juragan, ini tidak akan terpisah hanya karena sekat wilayah administrasi Pemerintahan Kabupaten. Sehingga praktis Peraturan Daerah tersebut tidak akan efektif dalam implementasinya.

Adanya Perda itu sendiri memuat substansi peraturan yang berbeda antara Pemda Pamekasan dengan Pemda Sumenep. Perda Kabupaten Sumenep No. 06 Tahun 2002, lebih menitik beratkan pada pemberlakuan retribusi dari proses perdagangan tembakau ketimbang melindungi petani tembakau dari keberadaannya yang cenderung kalah dalam posisi tawarnya. Perda ini mengatur cukup rinci tentang pelaksanaan proses transaksi mulai dari barang disetor ke pangkalan/gudang, pengambilan sampel contoh, penimbangan, penghitungan berat bungkus sampai penetapan kualitas. Sepanjang pengamatan peneliti adanya pelanggaran-pelanggaran oleh pedagang/juragan berlangsung begitu saja tanpa ada penindakan yang dilakukan oleh aparat. Belum ada kasus hukum yang sampai ke meja hijau tentang perselisihan dalam proses transaksi jual beli tembakau madura.

Perda Kabupaten Pamekasan No. 06 Tahun 2008 tidak semata-mata ditujukan untuk mengamankan retribusi jual beli tembakau. Pasal-pasal yang mengatur masalah retribusi relatif sedikit yaitu hanya satu pasal – meliputi pasal 21 yang memuat dua ayat. Hal ini berbeda dengan Perda Kabupaten Sumenep No. 06 Tahun 2002 yang mengatur masalah retribusi secara rigit terdiri dari 17 pasal meliputi pasal 22 sampai dengan pasal 40 yang terdiri dari 33 ayat.

2. Membuat dan melaksanakan sistem perundang-undangan yang dapat membantu kelompok petani dalam sistem pasar.

Dalam Perda Kabupaten Sumenep No. 06 Tahun 2002 terdapat 11 pasal terdiri dari 25 ayat. Pasal-pasal dan ayat-ayat tersebut secara jelas mengatur tentang mekanisme proses transaksi dan bentuk-bentuk perlindungan terhadap petani tembakau. Hal ini berbeda dengan Perda Kabupaten Pamekasan No. 06 Tahun 2008 yang tidak secara tegas mengatur tentang perlindungan terhadap petani tembakau. Struktur Perda Kab. Pamekasan membaurkan antara hak dan kewajiban petani dengan hak dan kewajiban pembeli. Semua isi Perda tersebut berbicara sangat teknis terkait dengan mekanisme proses transaksi. Tetapi peneliti belum melihat adanya substansi Perda yang

menyentuh secara akurat tentang praktik-praktik kartelisasi dan monopoli dalam sistem perdagangan tembakau yang dilakukan oleh pabrikan. Padahal justru disanalah pangkal persoalan perdagangan tembakau madura selama ini.

Perda-Perda tersebut lebih mengatur mekanisme perdagangan tembakau pada level juragan (ranting) ke bawah. Proses transaksi yang dimaksud dalam kedua Perda tersebut lebih tepat untuk diterapkan dalam konteks transaksi antara juragan dengan bandol, bandol dengan petani, atau petani dengan juragan. Memang banyak sekali peluang terjadinya permainan dalam proses transaksi pada level juragan ke bawah terutama permainan kualitas. Yang sering terjadi manakala ketika hari ini suatu jenis tembakau tertentu dihargai dengan kualitas 1 (misalnya), besok hari bisa jadi tidak lagi masuk dalam kategori kualitas 1.

Pembukaan dan penutupan gudang PR, dalam praktiknya sulit untuk dapat memenuhi aturan dalam Perda. Menurut catatan peneliti rata-rata masa operasi gudang adalah kurang dari satu minggu. Sementara dalam kedua Perda dikatakan bahwa seminggu sebelum gudang PR menutup untuk pembelian, dia harus melapor kepada Bupati.

Sering kali ketika gudang salah satu PR belum sepenuhnya terisi, mereka sudah menutup gudangnya sesuai dengan komitmen masa pembukaan gudang, sehingga hal tersebut memicu terjadinya kepanikan petani. Kepanikan petani membuat posisi tawar petani sebagai penjual menjadi lemah. Kondisi ini dimanfaatkan oleh para juragan untuk mengambil untung dari padanya, yaitu membeli tembakau petani dengan harga yang jauh dibawah standar harga yang ditetapkan oleh PR. Petani tidak punya pilihan lain kecuali harus menjual tembakaunya pada gudang-gudang milik juragan, karena menahan tembakau jelas tidak mungkin karena petani tidak memiliki gudang.

3. Melaksanakan aturan perundang-undangan tersebut secara konsekuen.

Yang dimaksud dengan melaksanakan aturan perundang-undangan secara konsekuen adalah adanya tindakan nyata yang dilakukan oleh aparat penegak hukum untuk melakukan penindakan-penindakan terhadap mereka yang melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah yang ada. Menurut pengamatan peneliti mulai dari diundangkannya Peraturan Daerah tentang tataniaga tembakau madura sampai saat ini belum ada kasus-kasus hukum yang sampai ke meja hijau. Kasus-kasus dimaksud adalah berdasarkan delik aduan dan sifatnya perdata karena potensi

perselisihan ada pada ranah perdata.

Umumnya pihak yang banyak dirugikan adalah petani dan bandol. Posisi tawar mereka yang lemah dan relatif mahal biaya perkara karena substansi perkaranya biasanya seputar pengambilan contoh sampel barang dalam satuan kilogram (2 – 3 kilogran tembakau). Dalam Perda dikatakan bahwa sampel akan dikembalikan kepada pihak penjual manakala transaksi batal. Namun dalam praktiknya hal tersebut jarang terjadi. Dalam kasus demikian terlalu mahal bagi petani atau penjual untuk memejakan perkara tersebut karena potensi kehilangan akibat biaya perkara yang ditimbulkan jauh lebih besar dari hanya sekedar kehilangan nilai 2 – 3 kilogram tembakau.

Yang sulit lagi untuk diperkarakan yaitu mengenai pemberlakuan standar kualitas. Standar kualitas tembakau adalah menurut ukuran yang ditetapkan oleh Juragan dan bukan oleh suatu aturan yang umum terjadi. Tidak adanya patokan tentang standar itu sendiri ditambah dengan posisi tawar petani atau bandol yang sangat lemah relatif dibandingkan dengan juragan sehingga membuat petani atau bandol tidak memiliki banyak pilihan untuk menyerah dengan standar yang ditentukan secara sepihak oleh juragan.

## KESIMPULAN

1. Telah terjadi kesepakatan antar Pabrik Rokok untuk mengatur tingkat harga tertentu (fenomena kartelisasi). Hal ini didasarkan atas fakta-fakta bahwa : (1) adanya bentuk keteraturan dalam pengaturan jadwal pembukaan gudang sehingga hal tersebut dapat menghindarkan Pabrik Rokok dari persaingan satu dengan yang lainnya; (2) adanya fakta tentang sebaran tingkat harga tertinggi sekitar Rp 33 000 sampai Rp 34 000 menunjukkan telah terjadi kesepakatan antar Pabrik Rokok untuk mengatur tingkat harga tertentu.
2. Terjadi asimetrik informasi pada berbagai level transaksi tembakau madura mulai dari transaksi level 2 antara Pabrik Rokok dengan Juragan, transaksi level 3 antara juragan dengan bandol dan transaksi level 4 antara bandol dengan petani. Mereka yang menguasai informasi lebih banyak, mereka itulah yang dapat menangkap benefit lebih banyak.
3. Berdasarkan data dan analisis diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah telah gagal melakukan bentuk campur tangan untuk mengatasi gejala-gejala yang mengarah pada bentuk kegagalan pasar baik dalam substansi perundang-undangannya maupun proses penegakkannya.

## REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan diatas dapat direkomendasikan beberapa hal :

1. Untuk mengatasi terjadinya fenomena kartelisasi, pasar harus didorong agar muncul kompetitor-kompetitor baru sehingga akan memperbanyak buyer (pembeli).
2. Perlu pemberdayaan perusahaan rokok skala kecil dan pengecualian tentang pemberlakuan aturan pengenaan cukai. Hal ini penting agar mereka dapat berkompetisi dengan perusahaan rokok berskala besar.
3. System perundang-undangan yang diberlakukan hendaknya sama untuk seluruh kabupaten yang ada di Madura.

## END NOTES:

- <sup>1</sup> Juragan adalah pedagang besar tembakau yang dipercaya oleh Pabrik Rokok (Gudang Pabrik Rokok) untuk memasok tembakau dari petani
- <sup>2</sup> Bandol adalah pedagang tembakau (tengkulak) skala kecil. Mereka umumnya berdagang atas inisiatif sendiri atau merupakan kepanjangan tangan dari juragan.
- <sup>3</sup> Akehurst, B.C. 1983. *Tobacco*. Longman, London and New York.
- <sup>4</sup> Anonymous, Panen Tembakau Madura Turun, Surabaya Post. Hal 4.
- <sup>5</sup> Anonymous, Harga Tembakau Madura Masih Rendah. Jawa Pos (26 Agustus 2009) Hal 37.
- <sup>6</sup> Sudjana. 2002. *Teori Ekonomi Mikro*. Rineka Cipta, Jakarta
- <sup>7</sup> Santoso, T. 2001. *Tata Niaga Tembakau Madura*. Universitas Petra, Surabaya.



- <sup>8</sup> William, A. 2001. *Ekonomi Mikro*. Salemba Empat, Jakarta.
- <sup>9</sup> Sudjana. 2002. *Teori Ekonomi Mikro*. Rineka Cipta, Jakarta.
- <sup>10</sup> Pindyck, Robert, S. 2000. *Microeconomics*. Prentice Hall.
- <sup>11</sup> Ibid
- <sup>12</sup> Mangkoesoebroto, G. 2001. *Ekonomi Publik*. BPFE, Yogyakarta.
- <sup>13</sup> Pindyck, Robert, S. 2000. *Microeconomics*. Prentice Hall.
- <sup>14</sup> Mangkoesoebroto, G. 2001. *Ekonomi Publik*. BPFE, Yogyakarta.
- <sup>15</sup> William, A. 2001. *Ekonomi Mikro*. Salemba Empat, Jakarta.
- <sup>16</sup> Sudjana. 2002. *Teori Ekonomi Mikro*. Rineka Cipta, Jakarta.
- <sup>17</sup> Anwar, A. 1997. *Ekonomi Kelembagaan (Diktat Kuliah)*. Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- <sup>18</sup> Perda Kabupaten Sumenep No. 06 Tahun 2002 tentang Tata Laksana dan Retribusi Ijin Pembelian dan Pengusahaan Tembakau madura
- <sup>19</sup> Perda Kabupaten pamekasan No. 06 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura
- , 2009. Harga Tembakau Madura Masih Rendah. Jawa Pos. Hal 37.
- , Panen Tembakau Madura Turun, Surabaya Post. Hal 4.
- , 2002. Perda Kabupaten Sumenep No. 06 Tahun 2002 tentang Tata Laksana dan Retribusi Ijin Pembelian dan Pengusahaan Tembakau madura
- , 2008. Perda Kabupaten pamekasan No. 06 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura
- Anwar, A. 1997. *Ekonomi Kelembagaan (Diktat Kuliah)*. Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Arifin, B. 2005. *Ekonomi Kelembagaan Pangan*, LP3ES, Jakarta.
- Tim Dephutbun. 1999. *Tembakau Madrura*. Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Malang.
- Mangkoesoebroto, G. 2001. *Ekonomi Publik*. BPFE, Yogyakarta.
- Pindyck, Robert, S. 2000. *Microeconomics*. Prentice Hall.
- Santoso, T. 2001. *Tata Niaga Tembakau Madura*. Universitas Petra, Surabaya.
- , 2003. *Agribisnis Teori dan Aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sudjana. 2002. *Teori Ekonomi Mikro*. Rineka Cipta, Jakarta.

#### DAFTAR PUSTAKA

Akehurst, B.C. 1983. *Tobacco*. Longman, London and New York.

Albustoni, Y. 2007. *Strategi Kemitraan PT. Gudang Garam Dengan Petani Tembakau*. Universitas Tribuana Tungadewi, Malang.

-----, 2003. *Agribisnis Teori dan Aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sholfiyah, R.M. 2008. *Pola Kemitraan Petani Tembakau Dengan UD. Supianto Kec. Talun Kab. Blitar ( PKL )*. Universitas Trunojoyo, Madura.

Soekartawi. 2002, *Analisis Usaha Tani*, UI – PRESS, Jakarta.

William, A. 2001. *Ekonomi Mikro*. Salemba Empat, Jakarta.