

BAB III

PERAN PEMERINTAH DALAM PENENTUAN HARGA TEMBAKAU DI PAMEKASAN

A. **Gambaran Keadaan Kabupaten Pamekasan**

1. Sejarah Pamekasan

Kabupaten Pamekasan lahir dari proses sejarah yang cukup panjang. Nama Pamekasan sendiri baru dikenal pada sepertiga abad ke 16, ketika Ronggo Sukowati mulai memindahkan pusat pemerintahan dari kraton Labangan Daja ke kraton Mandilaras. Memang belum cukup bukti tertulis yang menyebutkan proses perpindahan pusat pemerintahan sehingga terjadi perubahan nama wilayah ini.¹

Munculnya sejarah pemerintah lokal Pamekasan, diperkirakan baru diketahui sejak pertengahan abad ke lima belas (15) berdasarkan sumber sejarah tentang lahirnya mitos atau legenda Aryo Menak Sumoyo yang mulai merintis Pemerintahan Lokal di daerah Proppo atau Parupuk. Jauh sebelum munculnya legenda ini, keberadaan Pamekasan tidak banyak dibicarakan. Diperkirakan Pamekasan merupakan bagian dari pemerintahan Madura dan

¹Profil Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJ), Kabupaten Pamekasan, Propinsi Jawa Timur Tahun 2011-1015, 1.

Sumenep, yang telah berdiri sejak pengangkatan Arya Wiraraja pada tanggal 13 Oktober 1268 oleh Kertanegara.²

Terungkapnya sejarah pemerintahan di Pamekasan semakin ada titik terang setelah berhasilnya invasi Mataram ke Madura dan merintis pemerintahan lokal di bawah pengawasan Mataram. Hal ini dikisahkan dalam beberapa karya tulis seperti Babad Mataram dan Sejarah serta telah adanya beberapa penelitian sejarah oleh sarjana Barat yang lebih banyak dikaitkan dengan perkembangan sosial dan agama, khususnya perkembangan Islam di Pulau Jawa dan Madura, seperti Graaf dan TH. Pigland tentang kerajaan Islam pertama di Jawa dan Banda tentang matahari terbit dan bulan sabit.³

2. Keadaan Geografi dan Demografis

Kabupaten Pamekasan merupakan salah satu kota kawasan Madura. Dari sisi georafis, sebelah utara dibatasi Laut Jawa, batas selatan terdapat Selat Madura, sebelah Barat bersebelahan dengan Kabupaten Sampang dan sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sumenep. Secara demografis memiliki penduduk 835.101 jiwa, dengan kepadatan penduduk per kilo meter cukup variatif. Secara administratif Kabupaten Pamekasan terdiri dari 13 Kecamatan dan 189 Desa/Kelurahan. Sehingga keberhasilan pembangunan

²Ibid.

³Ibid.,2

tidak bisa dilepaskan dari permasalahan kependudukan mengingat penduduk merupakan subyek maupun obyek pembangunan itu sendiri.⁴

Guna mendukung tercapainya hasil-hasil pembangunan yang optimal, data kependudukan merupakan hal yang mutlak diperlukan meliputi jumlah, laju pertumbuhan penduduk, komposisi penduduk, penyebaran penduduk serta hal-hal terkait lain. Seperti dijelaskan dalam tabel berikut ini:

Gambar 1.1
Penduduk Pamekasan

No	Uraian	Tahun
1	Jumlah penduduk	835.101
-	Laki-laki	405.345
-	Perempuan	429.756
2	Kepadatan penduduk	1.054

3. Keadaan Ekonomi

Perekonomian Kabupaten Pamekasan terdiri dari beberapa usaha karena latar belakang penduduk yang memiliki kemampuan yang berbeda-beda dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Yaitu sebagai berikut:

a. Pertanian

Sektor pertanian menyajikan data luas area pertanian dan perkembangan indikator produksi tanaman bahan makanan, perkebunan, peternakan dan perikanan yang dirinci per Kecamatan. Di sektor

⁴Badan Rencana Pembangunan Daerah Kabupaten Pamekasan, *Kabupaten Pamekasan dalam Angka 2011, (Pamekasan Regency In Figures 2011)*, 10.

Pertanian Kabupaten Pamekasan selalu mengalami peringkat. Dalam program kegiatannya swasembada pangan merupakan prioritas dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat akan tersedianya pangan. Beberapa komoditas dari jenis sayuran seperti bayam, kangkung, terong, bawang merah, cabai, kacang panjang, timun. Sedangkan untuk tanaman hortikultura seperti durian, jeruk, mangga dan pisang, dan juga tembakau merupakan penghasilan yang lumayan mendominasi petani di Pamekasan⁵

Sedangkan sektor peternakan yang paling menonjol di Kabupaten Pamekasan adalah sapi potong yang mana jenis sapi merupakan ras Madura. Selain untuk konsumsi dagingnya juga dibuat sebagai hewan pacu (kerapan sapi). Untuk ternak yang lain: ayam, kambing, dan domba kesediaannya juga cukup.⁶

Kemudian sektor perikanan, banyaknya armada dan jenis alat tangkap perikanan kabupaten Pamekasan menandakan masih banyak masyarakat menggantungkan kehidupannya pada hasil penangkapan ikan laut dan budi daya ikan tambak khususnya udang dan bandeng, hal ini membuat hasil laut akan ikan sangat tinggi.⁷

⁵Ibid., 151.

⁶Badan Rencana Pembangunan Daerah Kabupaten Pamekasan, *Kabupaten Pamekasan....*, 193

⁷Ibid., 200.

b. Industri

Industri pengolahan dikelompokkan ke dalam golongan berdasarkan banyaknya pekerja, yaitu:⁸

- a. Industri besar; perusahaan mempunyai pekerja 100 orang atau lebih.
- b. Industri sedang; perusahaan mempunyai pekerja 20-99 orang.
- c. Industri kecil: perusahaan mempunyai pekerja 2-19 orang.
- d. Industri rumah tangga yang mempunyai pekerja 1-4 orang.

Peningkatan laju pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Pamekasan menghasilkan Industri kecil dan menengah sampai besar yang tersebar sampai pelosok di Kabupaten Pamekasan dengan hasil produk yang cukup sukses dalam penjualan sebagai berikut, batik tulis, teri nasi, ikan asin, petis, keripik tetteh, tahu tempe, anyaman dan aneka souvenir, kacang otto', rengginang, siwalan, garam dan perajangan tembakau.

B. Penentuan Harga Tembakau di Pamekasan

1. Penentuan Harga Tembakau di Pamekasan

Dalam pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura dijelaskan bahwa harga tembakau Madura pada musim panen ditentukan oleh kualitas atau

⁸Ibid.,215.

mutu. Dalam hal penentuan harga tembakau yang ditentukan oleh kualitas mutu ini maka pembeli harus jujur dan terbuka dalam menentukan kualitas atau mutu tembakau Madura yang akan dibeli.⁹

Pada musim panen tembakau yaitu dimulai tanggal 15 Juli sampai dengan tanggal 15 Oktober tiap tahunnya. Pada saat inilah, para petani di Kabupaten Pamekasan yang memiliki tembakau dan siap untuk memanen berbondong-bondong menjual tembakaunya kepada pemilik modal yang dianggap menguntungkan bagi mereka. Sebab, bagi mereka tidak ada kepastian harga berbentuk nominal per kilo gramnya karena harga ditentukan oleh kualitas tembakau itu sendiri.¹⁰

Terlepas dari peraturan tersebut, berdasarkan hasil penelitian di lapangan bahwa harga ditentukan oleh kualitas atau standar mutu tembakau. Mutu tembakau Madura sangat beragam dan penilaiannya yang bersifat *manual* dan *visual* atau *organoleptik* sangat tergantung pada kebutuhan pabrik rokok. Standar mutu tembakau meliputi warna, pegangan/*body*, *aroma*, tingkat kekeringan, kebersihan, kemurnian, ketuaan daun, posisi daun, dan lebar rajangan.¹¹

⁹Pemerintah Kabupaten Pamekasan, *Pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura dan Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 30 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan*. (Pamekasan:Bagian Hukum Setdakab Pamekasan, 2008),16.

¹⁰Surahman, *Wawancara*, Waru Pamekasan, 12 Desember 2011

¹¹Mulaksan, *Wawancara*, Waru Pamekasan, 10 Desember 2011

Dari beberapa kriteria tersebut, mutu tembakau dikelompokkan ke dalam jenis mutu I (amat baik), II (baik), III (cukup), dan IV (sedang). Jenis mutu tembakau yang amat baik biasanya warna tidak terlalu hijau, tidak berbau tanah, tidak tercampur bahan-bahan bukan tembakau, dan tidak dicampur gula. Secara rinci, karakteristik jenis mutu tembakau dapat dilihat pada Tabel I.2 dengan penjelasan sebagai berikut:¹²

Tabel 1.2
Karakteristik Jenis Mutu Tembakau

Karakteristik	MUTU			
	I	II	III	IV
1. Warna	Kuning Kehijauan,cerah	Kuning kehijauan,cerah	Kuning kehijauan, sedang/cukup cerah	Kuning kehijauan, pucat
2. Pegangan/ <i>body</i>	Baik	Cukup	Cukup	Sedang
3. Aroma	Baik	Baik	Cukup	Sedang
4. Tingkat kekeringan	Baik	Baik	Baik	Baik
5. Kebersihan	Baik	Cukup	Cukup	Cukup
6. Kemurnian	Baik	Baik	Cukup	Sedang
7. Petikan	Tua	Tua	Tua	Tua
8. Posisi daun	Tengah dan atas	Tengah dan atas	Tengah dan atas	Tengah dan bawah
9. Lebar rajangan	Cukup	Cukup	Cukup	Cukup

Penjelasan Tabel:

¹²Muhammad Tohi, *Wawancara*, Waru Pamekasan, 12 Desember 2011

1. Warna tembakau kering ialah kuning kehijauan, hijau (hijau muda, hijau tua, hijau mati), merah bata, coklat, hitam. Kecerahan warna ada tiga macam yaitu cerah, pucat, dan kusam;
2. Pegangan/*body* dinilai baik (elastis), cukup (agak elastis), sedang (sedikit elastis), dan kurang (tidak elastis/ kasar);
3. Aroma dinilai baik (harum aromatis), cukup (harum agak aromatis), sedang (harum sedikit aromatis), kurang (sedikit harum, sedikit aromatis), dan jelek (tidak harum dan tidak aromatis);
4. Tingkat kekeringan dinilai baik (kadar air tembakau rajang kering diperkirakan maksimal 12%), cukup (kadar air tembakau rajang kering diperkirakan maksimal 13%), sedang (kadar air tembakau rajang kering diperkirakan maksimal 14%), dan kurang (kadar air tembakau rajang kering diperkirakan lebih dari 14%);
5. Kebersihan dinilai baik (hanya terdiri dari *lamina* daun tanpa gagang), dan cukup (terdapat campuran gagang atau benda lain maksimal 5%);
6. Kemurnian dinilai baik (terdiri dari satu jenis), cukup (terdapat campuran jenis lain maksimal 5%), sedang (terdapat campuran jenis lain maksimal 10%), dan kurang (terdapat campuran jenis lain lebih dari 10%).
7. Petikan daun dinilai muda (belum mencapai tingkat yang cukup tua, ditandai dengan warna daun yang masih hijau), tua (sudah mencapai

- tingkat kemasakan yang tua, ditandai dengan warna daun yang hijau kekuningan dan pada ujung daun berwarna coklat), dan lewat tua (sudah melewati kemasakan yang cukup tua, ditandai dengan warna daun yang sudah menguning bernoda coklat).
8. Posisi daun dinilai daun pasir, daun kaki, daun tengah, daun atas, dan daun *solang*.
 9. Lebar rajangan dinilai halus (0,50-1,25 mm), cukup (1,26-2 mm), sedang (2,01-2,70 mm), agak kasar (2,71-3,50 mm), dan kasar (3,51-5,00 mm).

Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura pasal 4 bab III mengenai Hak dan Kewajiban dijelaskan dalam ayat 1 dan 2 bahwa “*Petani berhak menjual tembakau Madura kepada pihak manapun Pembeli berhak membeli tembakau dari pihak manapun*”.¹³

Dengan adanya peraturan pemerintah sebagaimana disebutkan dalam pasal tersebut, di satu sisi ada yang diuntungkan dan di sisi lain ada yang merasa dirugikan. Dengan adanya penentuan bahwa Petani berhak menjual tembakaunya ke pihak manapun serta pembeli berhak membeli tembakau ke petani manapun, sering kali terjadi ketimpangan dalam proses jual beli. Petani sering kali tidak berdaya menghadapi kekuatan pemilik modal dalam hal ini

¹³Pemerintah Kabupaten Pamekasan, (*Peraturan Daerah Pasal 4*). 11.

pabrik yang memiliki kecenderungan menguasai pasar. Bahkan, petani selaku pemilik barang yang seharusnya menjadi subyek penentu justru cenderung diposisikan sebagai obyek dalam proses tata niaga tembakau.¹⁴

Padahal, jika para pemilik modal benar-benar memahami ketentuan yang telah diberlakukan maka penjual dalam hal ini petani mungkin akan jauh dari kerugian karena sudah jelas bahwa dalam pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau dijelaskan bahwa “ *Pembeli wajib menciptakan persaingan usaha yang sehat, jujur dan terbuka*”.¹⁵ Namun, sering kali peraturan tersebut hanya sebuah lembaran kertas bagi oknum-oknum pemilik modal yang tidak bertanggung jawab.

Pada musim panen tiba, banyak pemilik modal bermunculan untuk membeli tembakau dari petani dengan harga sesuai dengan patokan pemilik modal itu sendiri. Harga pasar yang tidak jelas nominalnya sering kali meresahkan masyarakat saat musim panen. Adakalanya kualitas tembakau milik petani bagus namun ketika dihadapkan pada pemilik modal untuk dijual sering kali terdapat silang pendapat antara pemilik modal dan penjual tentang kualitas tembakau tersebut. Yang paling parahnya lagi, petani sering kali dirugikan dengan melihat realita bahwa harga rokok melambung tinggi namun tembakau mereka sering kali dipatok dengan harga yang tidak sesuai dengan

¹⁴ Bambang, *Wawancara*, Batu Marmar Pamekasan, 14 Desember 2011

¹⁵ Pemerintah Kabupaten Pamekasan, (*Peraturan Daerah* ayat 1 Pasal 4). 11

kualitas tembakau mereka. Dengan ketidakberdayaan, dari pada tembakau membusuk maka walaupun harga tidak sesuai dengan kualitas tembakau, mereka terpaksa menjualnya yang penting cukup untuk menutup modal yang mereka keluarkan.¹⁶

Dalam permasalahan ini, masalah tata niaga dihadapi oleh para petani tembakau, dalam bertransaksi posisi petani tembakau berhadapan dengan gudang perwakilan pabrik memiliki nilai tawar rendah. Selain panjangnya mata rantai transaksi penjualan tembakau petani ke gudang, juga belum adanya standar mutu atau kualitas yang dapat digunakan sebagai pedoman oleh penjual dan pembeli serta antara gudang pembelian yang satu dengan yang lainnya.¹⁷

Sementara itu, standar Nasional yang ada tidak merinci sedetail yang diperlakukan oleh pihak pembeli tembakau sehingga *grade*¹⁸ harga beragam. Seperti penentuan harga yang diperlakukan oleh beberapa Gudang Perwakilan Kuasa Pembelian Pabrik besar yang melakukan pembelian di Pamekasan sebagaimana disebutkan di bawah ini:¹⁹

- e. PT. Sampoerna, yang mencantumkan 19 jenis *grade* dengan variasi harga tertinggi Rp. 23.000,- dan harga terendah 13.000,- per kg

¹⁶Muhammad Ja'far, *Wawancara*, Pakong Pamekasan, 15 Desember 2011

¹⁷Abul Yamin, *Wawancara*, Waru Pamekasan, 16 Desember 2011

¹⁸*Grade* adalah penentuan harga tembakau dilihat dari kualitas atau mutu tembakau pada saat terjadi transaksi pembelian

¹⁹Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pamekasan, *Evaluasi terhadap Pelaksanaan Musim Tembakau Tahun 2009 di Kabupaten Pamekasan*, (Medio: Oktober 2009), 8

- dengan ketentuan besaran pembelian di akhir tutup gudang sebesar 4.541,781 ton;
- f. PT. Djarum, mengkategorikan 4 jenis *grade* dengan variasi harga tertinggi Rp. 22.000,- dan terendah Rp. 15.000,- per kg; dengan kuantum besaran pembelian pada akhir tutup gudang sebesar 4.038,062 ton;
- g. PT. Gudang Garam, mengkategorikan 5 jenis *grade* dengan variasi harga tertinggi Rp. 24.000,- dan terendah Rp. 16.000,- per kg, dengan kuantum besaran pembelian pada akhir tutup gudang sebesar 3.804,182 ton;
- h. Sedangkan perusahaan rokok menengah yang melakukan pencantuman jenis *grade* yang tidak beda jauh dengan pabrik rokok besar antara Rp. 12.000,-s/d Rp. 25.000,- per kg.

Penentuan harga sebagaimana disebutkan di atas, ditentukan oleh masing-masing perusahaan yang perantaranya adalah gudang perwakilan kuasa masing-masing perusahaan tersebut yang kemudian dalam prakteknya harga tersebut diperlakukan kepada para petani tembakau. Namun lepas dari transaksi di atas tersebut masih ada transaksi yang dilakukan oleh antar pedagang dan pengusaha, bukan antar petani dengan pihak perwakilan pabrikan.²⁰

²⁰Ibid., 9.

Melihat realita di atas tersebut, jika dihubungkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura maka transaksi tembakau oleh perorangan tanpa kuasa dari gudang perwakilan pabrik atau korporasi²¹ lainnya yang tidak terdaftar di pemerintah Kabupaten Pamekasan tidak diperkenankan melakukan pembelian tembakau kepada petani. Hal ini, disebutkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura pasal 6 bab IV Ketentuan Perizinan Bagian Pertama Izin Pembelian sebagai berikut:²²

Pasal 6

1. *Korporasi atau perorangan yang akan melakukan aktivitas pembelian tembakau Madura, wajib mendapatkan izin dari bupati atau pejabat yang ditunjuk.*
2. *Perorangan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah perorangan yang akan melakukan aktivitas pembelian tembakau Madura paling sedikit 50 kemasan setiap hari.*
3. *Izin sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat diperoleh dengan cara mengajukan permohonan yang dilengkapi data-data sebagai berikut:*
 - a. *Waktu akan memulai pembelian*
 - b. *Tingkat kualitas dan harga pada awal pembelian*
 - c. *Jumlah atau kebutuhan pembelian*
 - d. *Surat-surat perizinan usaha; dan*
 - e. *Keterangan lain yang diperlukan*

²¹Korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi, baik yang berstatus badan hukum maupun yang tidak berstatus badan hukum.

²²Pemerintah Kabupaten Pamekasan, *Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura dan Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 30 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan*. (Pamekasan:Bagian Hukum Setdakab Pamekasan, 2008), 12-13.

Melihat ketentuan tersebut di atas, jika setiap musim panen tembakau para pembeli tembakau yang merupakan korporasi atau perorangan yang sudah terdaftar di pemerintah Pamekasan maka tidak menutup kemungkinan akan terjadi persaingan pasar yang sehat karena para korporasi atau perorangan memahami permainan pasar yang sehat. Lemahnya pengawasan yang intensif membawa dampak banyaknya oknum yang tidak jujur mempermainkan harga pada saat pembelian tembakau di petani, padahal tembakau merupakan salah satu kunci pokok mata pencaharian para petani di Kabupaten Pamekasan.²³

2. Sistem Perdagangan Tembakau di Pamekasan

Kekurangpahaman petani dalam mekanisme perdagangan telah merangsang pihak yang sangat mengerti seluk-beluk tata niaga tembakau untuk mengambil kesempatan dalam kesempitan. Muncullah apa yang dikenal di masyarakat pertembakauan dengan sebutan tautan juragan dan *bandol*. Dalam mekanisme pasar mereka disebut pialang tembakau.

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. Pada hari pasaran yaitu Minggu, Selasa dan Jumat, petani membawa hasil panen

²³Masduki, *Wawancara*, Pegantenan Pamekasan, 19 Desember 2011

tembakaunya untuk dijual di pasar. Jumlah tembakau yang dijual tidak terlampau banyak. Biasanya seorang petani membawa satu bal tembakau yang beratnya antara 20 kg sampai 60 kg.²⁴

Sistem perdagangan tembakau yang kedua disebut juragan dan *bandol*. Juragan adalah orang yang mendapat kepercayaan dari pembeli dari pabrik rokok untuk membeli tembakau dengan mutu dan harga yang telah ditentukan terlebih dahulu. Juragan biasanya memiliki gudang tembakau untuk tempat membeli, membungkus, dan menyimpan tembakau. Sedangkan *bandol* adalah asisten atau pembantu juragan dalam usaha untuk mendapatkan tembakau dari para petani. Ada dua macam *bandol* dalam perdagangan tembakau di Madura, yaitu *bandol terikat* dan *bandol* tidak terikat. Dalam usaha untuk mendapatkan tembakau dari para petani, seorang *bandol* terikat akan menerima uang kas dari juragan. Uang kas tersebut merupakan modal untuk membeli tembakau dari para petani. Semua tembakau yang dibeli dari petani harus dikirim kepada juragan untuk disortir atau diseleksi. Pembayaran tembakau yang sesuai dengan kebutuhan juragan akan diperhitungkan dengan uang kas.²⁵

Tembakau yang tidak sesuai dengan kebutuhan juragan diperkenankan dijual kepada juragan lain. *Bandol* tidak terikat adalah asisten atau pembantu juragan dalam usaha untuk mendapatkan tembakau dari para

²⁴Imam, *Wawancara*, Pegantenan Pamekasan, 16 Desember 2011

²⁵Hasan, *Wawancara*, Batumarmar Pamekasan, 14 Desember 2011

petani, namun yang bersangkutan tidak memperoleh uang kas. Untuk membeli tembakau dari para petani, *bandol* tidak terikat menggunakan uangnya sendiri. Tembakau yang dibeli dari petani boleh dijual dengan bebas, namun biasanya *bandol* tidak terikat mengirimkan tembakau kepada juragan tertentu. Hal ini disebabkan adanya tautan antara *bandol* tidak terikat dengan juragan tertentu. Tautan tersebut bisa terjadi karena adanya persamaan pandangan tentang mutu tembakau dan harga.²⁶

Selain *bandol*, dikenal pula istilah *tukang tongko'*. Seorang *bandol* yang membeli tembakau dari para petani, akan mengirimkan seluruh tembakaunya kepada juragan. Ia harus memperhitungkan harga pembelian, ongkos angkutan dan keuntungan yang ingin diraihinya. Ia menanggung risiko yang cukup besar seandainya tembakau yang dibeli tidak sesuai dengan kebutuhan juragan atau tidak ada kesepakatan harga. Sedangkan tukang *tongko'* hanya membawa contoh tembakau yang dimiliki petani, untuk kemudian ditawarkan kepada juragan. Apabila ada kesepakatan mutu dan harga, maka tembakau itu dikirim kepada juragan. Tukang *tongko'* akan memperoleh komisi dari petani. Komisi yang diterima pada tahun 2000 rata-rata sebesar Rp 750,00/kg. Dalam transaksi tersebut, tukang *tongko'*

²⁶Jumhari, *Wawancara*, Pakong Pamekasan, 16 Desember 2011

memperoleh komisi yang relatif kecil, namun ia tidak menanggung risiko yang besar.²⁷

Dari beberapa sistem perdagangan tembakau di atas, sistem perdagangan tembakau yang disebut juragan dan *bandol* lebih menonjol. Menurut para juragan di Madura, bekerja sama dengan *bandol* lebih menguntungkan, karena bisa memperlancar perdagangan. Apabila harus berhubungan langsung dengan para petani, maka juragan membutuhkan waktu yang lebih lama untuk *menyortir* tembakau, karena terlampau banyak tembakau yang tidak sesuai dengan kebutuhan. *Bandol* berfungsi sebagai filter, yaitu menyaring tembakau yang sesuai dengan kebutuhan juragan.²⁸

Asal-usul tautan juragan dan *bandol* berkaitan erat dengan faktor kelangkaan, ketidakamanan, dan tidak tersedianya cara untuk memperoleh bantuan yang lain. Dalam perdagangan tembakau di Madura, pengetahuan tentang tata cara penjualan tembakau tergolong langka. Seorang juragan dan atau *bandol* tahu dari mana asal tiap jenis tembakau, di mana ada pasarannya, bagaimana warna, aroma, dan kualitasnya. Ia dapat membedakan tembakau yang sempurna dan yang kurang sempurna keringnya, serta dapat menetapkan apakah sesuatu partai sesuai atau tidak sesuai dengan contohnya. Karena pengetahuan dan keahlian inilah maka juragan dan atau *bandol* mendapat kepercayaan dari petani tembakau dan pabrik rokok. Pabrik rokok akan

²⁷Abdul Hadi, *Wawancara*, Pakong Pamekasan, 15 Desember 2011

²⁸Ibid.

memberitahukan kepada juragan tentang tembakau yang diperlukan, jumlah serta kualitasnya, dan bila perlu harga tertinggi yang disanggupi akan dibayar.²⁹

Sebaliknya, petani tembakau menyatakan kepada *bandol* tentang tembakau yang hendak di jualnya, dengan atau tanpa menentukan harga serendah-rendahnya yang diminta. Juragan dan *bandol* selalu mengadakan hubungan dengan relasinya. Dengan demikian tawar menawar antara pembeli dan penjual tidak banyak memakan waktu. Apabila ada kesepakatan tentang harga, persetujuan jual-beli dapat segera ditutup.³⁰

Selain kurangnya pengetahuan para petani tentang tata cara penjualan tembakau, mereka juga menghadapi persaingan yang ketat untuk dapat memasarkan tembakaunya. Para petani tembakau selalu dihadapkan pada risiko kerugian yang besar apabila mereka gagal dalam persaingan. Salah satu cara untuk mengatasi ketidakamanan tersebut, seperti persaingan ketat dan risiko kerugian yang besar, adalah meminta bantuan *bandol* untuk menjualkan tembakaunya. Di kalangan pabrik rokok, juga selalu diliputi ketidakamanan jika mereka harus berhubungan langsung dengan para petani tembakau. Kebutuhan tembakau tentu tidak akan terpenuhi seandainya mereka sendiri yang harus mendatangi ke tempat petani tembakau.³¹

²⁹Sahri, *Wawancara*, Batumarmar Pamekasan, 13 November 2011

³⁰Ibid.

³¹Abdul Hamid, *Wawancara*, Waru Pamekasan, 10 November 2011

Kalau pabrik rokok mendirikan pusat pembelian tembakau di Madura, acap kali dirasa tidak aman karena kurang memahami sistem kesatuan hidup setempat. Pabrik rokok minta bantuan juragan dan *bandol* untuk menjadi wakilnya di suatu daerah (*tanean lanjang, koren*, ataupun desa). Biasanya juragan dan *bandol* adalah penduduk daerah tersebut yang memiliki keahlian dalam bidang perdagangan tembakau, disiplin, jujur, bisa dipercaya dan mempunyai jiwa pengabdian kepada pemilik pabrik rokok.³²

Untuk mengatasi ketidakamanan dan kelangkaan dalam pengetahuan tentang tata cara penjualan tembakau, bantuan juragan dan *bandol* merupakan pilihan yang terbaik. Belum ada pihak lain yang mampu menyediakan cara untuk memberi bantuan secara baik. Misalnya, usaha pemerintah untuk mendirikan Koperasi Unit Desa (KUD) belum mampu untuk menggantikan kedudukan juragan dan *bandol*. Dalam soal harga, pengelolaan dan penggunaan waktu, KUD masih jauh ketinggalan jika dibandingkan juragan dan *bandol*. Kegiatan KUD yang memperpanjang mata rantai perdagangan cenderung memperkecil keuntungan petani tembakau. Tautan juragan dan *bandol* seperti diuraikan di muka, berkenaan dengan kenyataan bahwa juragan dan *bandol* menguasai sumber daya yang tidak dapat diperbandingkan.³³

Artinya dalam tautan tersebut, sumber daya yang dimiliki oleh juragan berupa perlindungan ekonomi tidaklah dapat diperbandingkan dengan

³²Ibid

³³Nawawi, *Wawancara*, Pegantenan Pamekasan, 19 Desember 2011

sumber daya yang dimiliki oleh *bandol* berupa dukungan, bantuan serta pelayanan yang bersifat pribadi. Hubungan juragan dan *bandol* bersifat pribadi. Hubungan tersebut tidak hanya diartikan sebagai hubungan tatap muka saja. Syarat serupa itu berlebihan, sebab dalam bentuk hubungan yang melibatkan dua pihak hal itu sudah wajar. Oleh karena itu, hubungan tatap muka yang dimaksud bersifat akrab, mesra (menunjuk pada keadaan emosional/perasaan), istimewa dan berlangsung berulang kali. Hubungan pribadi biasanya berlangsung antara pihak- pihak yang memiliki sifat-sifat yang sama.³⁴

Hal ini terlihat jelas apabila juragan membutuhkan tambahan *bandol*, pertama kali akan menunjuk anggota keluarga atau kerabatnya. Jatuhnya pilihan kepada keluarga sendiri ini di samping untuk menjamin kesungguhan kerja dan pengabdian, juga biasanya secara kebetulan anggota keluarga yang bersangkutan memang memenuhi syarat untuk menjadi *bandol*. Misalnya pengetahuan tentang tata cara penjualan tembakau dan memiliki kemampuan untuk mendapat tembakau dari petani. Seorang *bandol* harus mampu menjalankan semua perintah dan menjauhi semua larangan yang diucapkan juragan. Hubungan antara juragan dan *bandol* bersifat timbal balik dan saling menguntungkan. Hubungan timbal balik artinya kedua belah pihak saling mengharapkan. Sedangkan hubungan saling menguntungkan ditandai

³⁴Ibid.

oleh pihak juragan yang menguasai sumber daya yang langka dan pihak *bandol* yang memberi kewajiban umum tetapi tidak merasa dirugikan. Hal ini terlihat pada saat juragan mengambil *sasoler* tembakau dari tiap bal tembakau untuk dijadikan contoh. Dari *sasoler* tembakau yang beratnya sekitar dua kg, yang dijadikan contoh hanya sekitar satu ons. Kelebihannya yang disebut *ret-ret* dapatlah dianggap semacam "kewajiban umum" yang tidak dirasa sebagai suatu hal yang merugikan.³⁵

Uraian di muka menunjukkan bahwa pihak juragan yang sering menjadi pemrakarsa tautan juragan dan *bandol*. Dalam tukar menukar itu, pihak *bandol* berkedudukan sebagai "lambung nilai" tempat pihak juragan menyimpan kredit sosial yang dapat diambil kembali di waktu yang akan datang demi keuntungan dirinya. Seorang juragan memberikan perlindungan yang bersifat ekonomis kepada *bandol*. *Bandol* akan memperoleh perlindungan dalam pemasaran tembakau. Bahkan seorang *bandol* akan memperoleh uang kas sebagai modal dalam perdagangan tembakau. Pihak *bandol* setelah menikmati perlindungan yang diberikan oleh juragan, baru berkewajiban membalasnya. Kalau dikaji lebih mendalam, sebenarnya *ret-ret* adalah "upeti" *bandol* kepada juragan. Dalam tautan tersebut pihak *bandol* tidak merasa dirugikan.

³⁵Ibid.

Bandol merupakan tulang punggung yang setia dari juragan, membantu terselenggaranya upacara-upacara keluarga, mencegah pergunjingan bahkan sering kali mempertaruhkan jiwa demi kepentingan juragan. Jadi tautan juragan dan *bandol* tidak hanya kerja pada musim tembakau saja, tetapi juga pada kehidupan sehari-hari terikat dalam hubungan pertemanan. Dalam tautan juragan dan *bandol* terjalin hubungan yang saling menguntungkan, saling mengisi dan saling membutuhkan. Walaupun kedua belah pihak saling menguntungkan, namun keuntungan yang dipetik secara ekonomi lebih condong ke pihak juragan. Sehingga dapat dikatakan secara ekonomi bahwa tautan tersebut adalah "persahabatan yang berat sebelah".³⁶

C. Dampak dari Pola Penentuan Harga Tembakau Milik Petani di Pamekasan Terhadap Para Petani

Kurang jelasnya penentuan harga tembakau oleh pemerintah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura membawa dampak yang signifikan dalam proses transaksi di pasar tembakau. Penentuan harga tembakau berdasarkan kualitas sebagaimana di sebutkan dalam pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau

³⁶Nawawi, *Wawancara*, Pegantenan Pamekasan, 19 Desember 2011

Madura mengakibatkan persaingan yang kurang sehat terjadi dalam proses tata niaga tembakau.³⁷

Dalam istilah pasaran tembakau dikenal dengan adanya *grade*. Dengan penentuan *grade* tersebut, permainan pasar tembakau bisa dikendalikan ke arah persaingan yang sehat dan jujur, apalagi jika pengukuran *grade* tersebut diawasi oleh pengawas dari pihak pemerintah Kabupaten Pamekasan. Namun, lain halnya dengan praktek yang banyak terjadi di masyarakat Pamekasan yang melakukan transaksi jual beli tembakau dan tidak menentukan harga tembakau sesuai dengan *grade* yang ditentukan oleh gudang, biasanya hal ini terjadi pada pembeli yang malas meminta izin pembelian tembakau ke pihak pemerintah, mereka biasanya menentukan harga sesuai dengan perkiraan saja. Padahal menurut aturan pemerintah, setiap pembeli baik korporasi atau perorangan yang ingin membeli tembakau ke petani harus mendaftarkan permohonan izin ke pihak pemerintah.³⁸

Melihat realita di atas, peran pemerintah yang secara peraturan dituangkan dalam pasal demi pasal hanya dirasakan oleh sebagian orang yang memiliki kepentingan dalam mengembangkan bisnis tembakau terutama para pemilik gudang atau perusahaan rokok. Dengan tidak rincinya aturan penentuan harga tembakau oleh pemerintah membuat sebagian merasa diuntungkan

³⁷Abd Pa'ie, *Wawancara*, Larangan Pamekasan, 24 Desember 2011

³⁸Irfan, *Wawancara*, Larangan Pamekasan, 28 Desember 2011

tentunya hal ini berlaku bagi sebagian pembeli yang mempermainkan harga pasar.

Sebaliknya, masyarakat yang mengandalkan mata pencahariannya tembakau menjadi korban dari kebebasan penentuan harga tersebut. Padahal tujuan dibuatnya aturan penatausahaan tembakau Madura tersebut dituangkan dengan jelas sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura yaitu:³⁹

1. *Melestarikan tanaman tembakau Madura sebagai komoditas unggulan daerah*
2. *Mengendalikan tata niaga tembakau Madura sehingga tercipta keteraturan dan dapat berdaya guna untuk melindungi dan meningkatkan kesejahteraan petani dan pendapatan asli daerah, dan*
3. *Untuk mendapatkan keuntungan bersama antara petani, pedagang, dan daerah dalam rangka mencapai kemakmuran masyarakat.*

Dalam tujuan aturan tersebut, sudah sangat jelas bahwa dibuatnya aturan tersebut untuk menyejahterakan petani, namun lemahnya pengawasan dari pihak pemerintah dan penentuan harga tembakau sesuai dengan kualitas harga membawa persaingan yang sangat ketat di pasar tembakau. Padahal, tujuan peraturan tata usaha niaga yang diterapkan oleh pemerintah tersebut dilandaskan pada azas yang melindungi dan menyejahterakan masyarakat, sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan

³⁹Pemerintah Kabupaten Pamekasan, *Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura dan Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 30 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan*. (Pamekasan:Bagian Hukum Setdakab Pamekasan, 2008),11.

nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura yaitu: ”
Penatausahaan tembakau Madura berlandaskan azas ekonomi, akuntabilitas, transparansi, otonomi dan berkelanjutan.”⁴⁰

Dalam prakteknya juga, salah satu masyarakat petani tembakau mengatakan bahwa dari beberapa tahun sebelumnya pembelian tembakau yang dilakukan oleh produsen tembakau itu berada di luar harga yang wajar dengan adanya kemerosotan harga yang tajam yang dilakukan oleh produsen tembakau sehingga pada umumnya masyarakat petani Pamekasan merugi dengan hasil pertanian tersebut, bahkan banyak yang tidak mencukupi modal dalam pengelolaan tanaman tembakau tersebut.⁴¹

D. Aspek Masalah Peran Pemerintah Kabupaten Pamekasan Terhadap Penentuan Harga Tembakau di Pamekasan

Secara abstrak pemerintah memang berperan dalam penentuan harga tembakau di Pamekasan hal ini terlihat dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penatausahaan Tembakau Madura dan Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 30 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan. Beberapa peran pemerintah dalam penentuan harga tersebut dituangkan dalam beberapa pasal yaitu:⁴²

⁴⁰Ibid.,10.

⁴¹Abdul Aziz, *Wawancara*, Pegantenan, 21 Desember 2011

⁴²Pemerintah Kabupaten Pamekasan, *Peraturan Daerah Pasal 13, 4, 5.*

Pasal 13

1. *Harga tembakau Madura pada musim panen ditentukan oleh kualitas atau mutu*
2. *Pembeli harus jujur dan terbuka dalam menentukan kualitas atau mutu tembakau Madura yang akan dibeli.*

Pasal 4

1. *Petani berhak menjual tembakau Madura kepada pihak manapun*
2. *Pembeli berhak membeli tembakau dari pihak manapun.*

Pasal 5

1. *Penjual wajib mempertahankan tingkat kualitas dan keaslian tembakau Madura*
2. *Pembeli wajib menciptakan kondisi persaingan usaha yang sehat, jujur dan terbuka.*

Secara jelas, terlihat bahwa pemerintah daerah Kabupaten Pamekasan menerapkan aturan kepada petani selaku pemilik tembakau begitu juga dengan korporasi atau perorangan yang melakukan transaksi jual beli tembakau. Menurut Juhari (40), salah satu warga Pamekasan yang mata pencaharian sehari-hari adalah berkebun tembakau untuk memenuhi kebutuhan keluarganya. Banyak di antara warga yang kurang paham dengan adanya aturan yang diterapkan oleh pemerintah tersebut, termasuk dirinya.

Menurut Juhari, setiap musim tembakau memang banyak para pembeli yang berdatangan ke tempatnya. Harga yang variasi selalu ia dapatkan dari proses tawar-menawar dengan para pembeli. Juhari tidak memahami bahwa, apakah yang membeli tembakaunya sudah terdaftar di pemerintah sesuai dengan

aturan yang diterapkan atau belum karena ia juga tidak mengerti dengan adanya aturan tersebut. Yang jelas, setiap panen tiba harga tembakaunya dipatok dengan harga yang berbeda. Jika dibandingkan dengan harga rokok yang melambung tinggi, baginya tertutup modal saja dan sudah dapat untung walaupun tidak banyak itu sudah membuatnya lega.⁴³

Menurut salah satu pejabat Disperindag (Dinas Perindustrian dan Perdagangan) Kabupaten Pamekasan, secara praktek pemerintah Kabupaten Pamekasan tidak ikut campur dalam penentuan harga tembakau sebab penentuan harga tembakau nominalnya ditentukan oleh pihak korporasi atau perorangan yang melakukan transaksi pembelian tembakau ke petani. Pemerintah dalam hal ini, hanya menyebutkan bahwa harga tembakau ditentukan oleh kualitas dan mutu tembakau itu sendiri sebagaimana disebutkan dalam pasal 13 tersebut tanpa merinci berapa nominal per kilo gramnya bahkan penjelasan kategori mutu atau kualitas tembakau tidak dijelaskan sehingga korporasi atau perorangan bebas menentukan harga tembakau kepada pihak petani sesuai dengan standar mutu yang mereka tentukan.⁴⁴

Selain dari penentuan harga tembakau tersebut, pemerintah juga berperan dalam proses sebelum terjadinya transaksi antara penjual dan pembeli. Menurut peraturan Pemerintah Kabupaten Pamekasan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 tentang

⁴³Juhari, *Wawancara*, Waru Pamekasan, 10 November 2011

⁴⁴Imam Rifadi, *Wawancara*, Pamekasan, 29 Desember 2011

Penatausahaan Tembakau Madura dan Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 30 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan, sebenarnya tidak semua orang yang bisa melakukan transaksi pembelian tembakau kepada petani saat musim tembakau, hanya korporasi atau perorangan yang sudah mendaftar atau meminta izin transaksi ke pihak Bupati dalam hal ini ditunjukkan ke Dinas Perindustrian dan Perdagangan sebagaimana di sebutkan dalam Bab II Ketentuan Perizinan pasal 2 Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 30 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Penatausahaan Tembakau Madura yaitu:⁴⁵

Pasal 2

- 1. Setiap korporasi atau perorangan yang akan melakukan aktivitas pembelian tembakau Madura, wajib mengajukan permohonan kepada Bupati.*
- 2. Setiap korporasi atau perorangan yang akan menjalankan usaha penempatan, penyimpanan, pengeringan, dan atau pengolahan tembakau Madura sebagai hasil pembelian, wajib mengajukan permohonan Tanda Daftar Gudang kepada Bupati.*
- 3. Pemberian Izin Pembelian dan Tanda Daftar Gudang sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2, dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan.*

Menurut aturan tersebut di atas, setiap korporasi atau perorangan yang akan melakukan transaksi jual beli tembakau dengan petani harus melakukan permohonan izin kepada Bupati Pamekasan atau instansi yang ditunjuk langsung oleh Bupati. Namun dalam prakteknya, di antara masyarakat yang melakukan transaksi tembakau dengan petani tidak memahami aturan tersebut, mereka

⁴⁵Pemerintah Kabupaten Pamekasan, (*Peraturan Bupati Pamekasan Pasal 2*), 39.

masih menganggap transaksi tembakau sama saja dengan jual beli barang biasa yang ada di pasar.

Ahmad Jumhari (40), setiap musim tembakau tiba, ia selalu membeli tembakau ke petani dengan harga sesuai dengan kondisi tembakau itu sendiri, yang pasti ketika menyalurkannya ke pabrik yang menjadi agennya ia mendapat keuntungan. Yang jelas harga yang ia tawarkan ke petani tidak lebih mahal dari harga yang ia salurkan ke pabrik rokok.⁴⁶ Lain halnya dengan Bapak Masduki (43), pembeli dari perwakilan salah satu gudang rokok di daerah Pegantenan Pamekasan, setiap musim tembakau tiba, ia beserta jajarannya membeli tembakau ke petani dengan jumlah yang sangat besar untuk memenuhi kebutuhan pabrik rokok beberapa perusahaan yang bekerja sama dengannya, dan ia memiliki standar mutu sendiri dalam penentuan harga tembakau ke petani.⁴⁷

⁴⁶Ahmad Jumhari, *Wawancara*, Pegantenan Pamekasan, 10 Desember 2011

⁴⁷Masduki, *Wawancara*, Pegantenan Pamekasan, 19 Desember 2011