



POLICY BRIEF

PERTANIAN, KELAUTAN, DAN BIOSAINS TROPIKA

Vol. 7 No. 3 Tahun 2025

Membangun Kelembagaan Adil dalam Relasi Patron-Klien Garam Rakyat Madura

Penulis

Rilus A Kinseng¹, Tikkyrino Kurniawan^{2,3}, Taryono⁵, Agus Heri Purnomo³, Kastana Sapanli²,
Bayu Vita Indah Yanti⁴, Galuh Adriana¹, Sheviyola Denenti²

¹ Fakultas Ekologi Manusia, IPB University

² Fakultas Ekonomi dan Manajemen, IPB University

³ Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)

⁴ Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan

⁵ Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, IPB University

Membangun Kelembagaan Adil dalam Relasi Patron-Klien Garam Rakyat Madura

Isu Kunci

Policy Brief ini memuat poin-poin penting sebagai berikut :

- 1) Distribusi garam rakyat masih dikuasai patron melalui sistem utang dan loyalitas sosial akibat lemahnya peran negara dan rapuhnya kelembagaan lokal.
- 2) Ketimpangan akses pasar membuat petambak tetap miskin meski produktivitas meningkat.
- 3) Koperasi berpotensi menjadi jalan keluar dengan model ekonomi berbasis solidaritas dan transparansi.
- 4) Transformasi tata niaga perlu berbasis partisipasi komunitas dan pemanfaatan teknologi digital.
- 5) Reformasi kelembagaan dan kolaborasi lintas kementerian menjadi kunci untuk mewujudkan tata niaga garam yang adil dan berkelanjutan.

Ringkasan

Relasi patron–klien dalam tata niaga garam rakyat Madura masih menjadi penghambat utama kesejahteraan petambak. Patron berperan sebagai pemberi modal dan pengendali distribusi, sementara negara belum hadir secara efektif untuk melindungi petambak. Akibatnya, petambak bergantung pada patron untuk modal dan akses pasar, sehingga sulit menentukan harga secara mandiri. Kajian ini dilakukan di Kabupaten Sampang dan Pamekasan menggunakan pendekatan studi kasus kualitatif. Hasil menunjukkan bahwa kebijakan teknis pemerintah yang bersifat top-down tidak mampu menjawab realitas sosial ekonomi di tingkat lokal. Meski begitu, muncul inisiatif perlawanan sosial berupa pembentukan koperasi dan jaringan distribusi alternatif yang menunjukkan arah baru menuju kemandirian ekonomi petambak. Policy brief ini menegaskan pentingnya membangun kelembagaan distribusi garam berbasis komunitas, memperkuat koperasi melalui dukungan regulasi dan pembiayaan, serta mendorong transparansi harga dan informasi melalui digitalisasi. Dengan langkah-langkah ini, negara dapat berperan sebagai fasilitator yang memastikan keadilan ekonomi bagi petambak garam rakyat.

Kata Kunci: ekonomi moral, keadilan distribusi, koperasi, relasi patron–klien, tata niaga garam

Pendahuluan

Relasi patron–klien telah lama menjadi bagian dari sistem ekonomi masyarakat pesisir di Asia Tenggara, termasuk di Madura. Dalam tata niaga garam rakyat, patron berperan sebagai pemodal, pengepul, dan pengendali distribusi, sementara negara sering kali tidak hadir secara efektif untuk melindungi petambak (Helmi dan Sasaoka 2018; Kurniawan *et al.* 2011). Hubungan ini tidak semata bersifat ekonomi, tetapi juga bermuatan sosial dan emosional, dibangun melalui mekanisme utang budi, loyalitas sosial, dan jaringan kekerabatan (Scott 1972b, 1972a). Akibatnya, posisi petambak menjadi sangat bergantung dan lemah dalam menentukan harga maupun akses pasar.

Ketiadaan intervensi negara dan lemahnya lembaga koperasi menyebabkan patron menjadi aktor dominan yang menguasai jalur distribusi. Kondisi ini membuat keuntungan ekonomi tidak merata, sementara petambak tetap berada dalam kemiskinan struktural. Di banyak desa pesisir Madura, petambak menjual garam di bawah harga pasar karena harus segera melunasi utang modal kepada patron. Akibatnya, mereka sulit keluar dari lingkaran ketergantungan dan tidak memiliki kesempatan untuk menabung atau berinvestasi dalam peningkatan produksi.

Kelemahan kelembagaan koperasi sebagai alternatif distribusi memperparah situasi ini. Tanpa dukungan kebijakan dan pendampingan yang memadai, koperasi belum mampu menjalankan fungsi redistributif dalam tata niaga garam rakyat (Fauzan *et al.* 2020). Akibatnya, dominasi patron tidak hanya bertahan, tetapi juga mendapat legitimasi sosial karena dianggap satu-satunya pihak yang “membantu” petambak di tengah absennya negara.

Masalah ini bukan sekadar soal teknis produksi, tetapi menyentuh akar ketimpangan sosial dan ekonomi di tingkat lokal. Ketika distribusi hasil produksi hanya dikendalikan oleh segelintir aktor, maka pembangunan ekonomi pesisir tidak akan inklusif. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi mendalam terhadap struktur patronase serta pencarian alternatif kelembagaan berbasis komunitas yang mampu memperkuat posisi tawar petambak garam. Melalui pendekatan ekonomi

moral dan teori kelembagaan lokal, studi ini berupaya memberikan dasar empiris dan konseptual bagi reformasi tata niaga garam yang lebih adil, partisipatif, dan kontekstual (Fauzan *et al.* 2020; Putri *et al.* 2024).

Struktur Patronase dan Kekosongan Negara

Relasi patron–klien dalam tata niaga garam rakyat Madura terbentuk dari kelembagaan informal yang mengatur hubungan ekonomi dan sosial. Dalam sistem ini, patron berperan sebagai pemodal, pengepul, dan pengatur distribusi, menggantikan fungsi negara yang absen dalam melindungi petambak (Azizi *et al.* 2017). Hubungan ini tidak sekadar transaksional, melainkan juga simbolik—berbasis utang, loyalitas, dan kekerabatan yang memperkuat ketergantungan (Scott 1972b, 1972a).

Ketiadaan negara dalam penyediaan akses modal, gudang penyimpanan, dan informasi harga membuat patron menjadi satu-satunya saluran ekonomi bagi petambak. Dampaknya, petambak menjual garam di bawah harga pasar hanya untuk melunasi utang, sehingga keuntungan ekonomi terpusat di tangan patron. Situasi ini memperkuat kemiskinan struktural dan menutup ruang bagi koperasi untuk berkembang.

Dominasi patron bukan semata akibat pasar bebas, tetapi karena lemahnya intervensi kelembagaan negara. Ketika kebijakan hanya berfokus pada peningkatan produksi tanpa memperbaiki distribusi, ketimpangan sosial dan ekonomi petambak terus berlanjut. Karena itu, negara perlu hadir sebagai fasilitator yang membuka akses modal, memperkuat koperasi, dan menjamin tata niaga yang transparan.

Variasi Lokal dan Dinamika Resistensi

Relasi patron–klien dalam tata niaga garam di Madura menunjukkan variasi lokal yang kuat. Di Kabupaten Sampang, patron menguasai rantai produksi dan distribusi secara vertikal, dari pemberian modal hingga pembelian hasil panen. Pola ini membuat petambak sulit mandiri dan mempertahankan harga jual yang layak (Webster *et al.* 2022).

Sementara itu, di Kabupaten Pamekasan, struktur patronase lebih lentur. Patron berbasis modal mulai membuka ruang kemitraan, sementara sejumlah koperasi lokal tumbuh sebagai inisiatif komunitas dalam memperkuat posisi tawar petambak (Granados *et al.* 2022). Meskipun masih terbatas, praktik ini menunjukkan adanya potensi transformasi kelembagaan dari bawah.

Petambak juga mulai melakukan resistensi mikro, seperti menyimpan garam di gudang komunitas untuk menunggu harga stabil, menjual langsung ke pembeli besar, dan membangun koperasi solidaritas (Fauzan *et al.* 2020). Namun, keterbatasan modal, infrastruktur, dan dukungan kebijakan membuat langkah ini belum cukup kuat menghadapi dominasi patron.

Oleh karena itu, dukungan kebijakan berbasis komunitas menjadi kunci agar resistensi lokal dapat tumbuh menjadi gerakan perubahan struktural. Penguatan koperasi, digitalisasi informasi harga, dan penyediaan gudang komunitas perlu menjadi prioritas untuk membangun tata niaga garam yang adil dan berkelanjutan.

Relevansi Nasional dan Arah Kebijakan

Ketimpangan dalam tata niaga garam rakyat di Madura mencerminkan masalah kelembagaan yang berskala nasional. Selama ini, kebijakan pemerintah lebih menitikberatkan pada peningkatan produksi dan efisiensi teknis, sementara struktur sosial-ekonomi yang tidak seimbang antara patron dan petambak jarang disentuh. Akibatnya, program teknis yang disalurkan melalui jalur patron justru memperkuat ketergantungan dan eksklusi ekonomi di tingkat bawah (Lewis dan Hossain 2022).

Kebijakan yang bersifat top-down cenderung mengabaikan realitas lokal di mana hubungan patron–klien menjadi mekanisme utama distribusi ekonomi. Dalam kondisi seperti ini, bantuan pemerintah, baik berupa subsidi maupun sarana produksi, sering kali tidak sampai ke petambak kecil, tetapi justru terkonsentrasi pada aktor-aktor yang sudah kuat secara sosial dan ekonomi. Pola ini memperdalam ketimpangan penguasaan sumber daya dan memperlemah kemandirian petambak.

Untuk menjawab persoalan tersebut, diperlukan pendekatan kebijakan yang lebih partisipatif, transparan, dan berbasis pada ekonomi moral, sebagaimana dikemukakan oleh Scott (1972a). Pendekatan ini menekankan pentingnya keadilan sosial dan solidaritas ekonomi dalam mengelola sumber daya publik. Negara tidak hanya berfungsi sebagai regulator, tetapi harus menjadi fasilitator transformasi kelembagaan yang berpihak pada kelompok rentan seperti petambak garam rakyat.

Artinya, arah kebijakan nasional perlu bergeser dari “sekadar memperbanyak produksi” menuju pemberian struktur distribusi dan kelembagaan ekonomi di tingkat akar rumput. Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) perlu memastikan tata niaga garam berjalan transparan, sementara Kementerian Perdagangan (Kemendag) dan Kementerian Perindustrian (Kemenperin) berperan membuka akses pasar yang adil bagi koperasi petambak. Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan DPRD kabupaten juga perlu mengintegrasikan kebijakan garam dengan program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan ekonomi pesisir.

Dengan langkah-langkah tersebut, kebijakan nasional tidak hanya memperbaiki rantai produksi, tetapi juga memulihkan keseimbangan kekuasaan ekonomi antara patron dan petambak. Reformasi tata niaga garam rakyat dengan dukungan kelembagaan yang kuat, transparansi harga, dan partisipasi komunitas akan menjadi fondasi bagi keadilan ekonomi dan kedaulatan garam nasional.

Rekomendasi

Menyikapi berbagai persoalan yang muncul dalam tata niaga garam rakyat, dibutuhkan reformasi kelembagaan yang terarah dan kolaboratif. Selama ini, kebijakan pemerintah berjalan terfragmentasi dan terlalu teknis, sementara relasi patron–klien yang timpang terus menekan kesejahteraan petambak. Karena itu, langkah-langkah kebijakan ke depan harus menempatkan negara sebagai fasilitator keadilan, bukan sekadar regulator produksi.

Untuk mencapai tujuan tersebut, setiap aktor kunci di tingkat nasional dan daerah perlu

memainkan peran yang saling melengkapi. Kolaborasi lintas kementerian, pemerintah daerah, dan kelembagaan petambak menjadi syarat mutlak agar transformasi tata niaga garam benar-benar berpihak pada kepentingan rakyat. Adapun arah kebijakan yang direkomendasikan adalah sebagai berikut:

1. Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP)

Sebagai instansi yang paling dekat dengan komunitas pesisir, KKP perlu menjadi penggerak utama reformasi kelembagaan garam rakyat.

- Menetapkan harga dasar garam yang mempertimbangkan mutu dan biaya produksi petambak, dengan mekanisme verifikasi independen.
- Mengembangkan platform digital nasional yang menampilkan informasi harga, stok, dan distribusi garam secara transparan.
- Menyediakan pendampingan kelembagaan koperasi serta mendorong pengelolaan gudang komunitas berbasis koperasi.

2. Kementerian Perdagangan (Kemendag)

Untuk memastikan rantai distribusi berjalan adil dan transparan, Kemendag perlu berperan dalam mengatur tata niaga nasional yang bebas dari praktik monopoli.

- Membuka akses pasar domestik bagi koperasi garam rakyat agar tidak bergantung pada patron.
- Mengatur kemitraan antara koperasi petambak dan industri pengguna garam dengan prinsip saling menguntungkan.
- Memastikan setiap transaksi garam mengikuti mekanisme pasar terbuka dengan pengawasan rutin terhadap praktik harga.

3. Kementerian Perindustrian (Kemenperin)

Sebagai pihak yang berwenang dalam sektor hilir, Kemenperin perlu memastikan petambak garam menjadi bagian dari rantai pasok industri nasional.

- Menyusun insentif industri bagi perusahaan yang bermitra langsung dengan koperasi garam rakyat.
- Memfasilitasi pelatihan peningkatan kualitas produksi agar garam rakyat memenuhi standar industri pangan dan farmasi.
- Mendorong integrasi data antara industri dan koperasi untuk memperkuat rantai pasok

domestik.

4. Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Sebagai wilayah produksi utama garam rakyat, Pemprov Jawa Timur memiliki peran strategis dalam mengonsolidasikan kebijakan dan sumber daya di tingkat daerah.

- Meluncurkan program revitalisasi koperasi garam di setiap kabupaten sentra produksi.
- Membangun dan mengelola gudang komunitas yang memungkinkan petambak menyimpan garam hingga harga stabil.
- Mengintegrasikan kebijakan garam dengan program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan ekonomi pesisir.

5. Pemerintah Kabupaten dan DPRD

Pada tingkat lokal, pemerintah kabupaten dan DPRD berperan penting dalam menciptakan regulasi dan pengawasan yang berpihak pada petambak.

- Menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) yang menjamin perlindungan ekonomi bagi petambak garam rakyat.
- Mengalokasikan anggaran pendampingan kelembagaan serta pendidikan keuangan dan manajemen usaha bagi koperasi.
- Mengawasi agar implementasi program tidak dikooptasi oleh patron lokal atau kepentingan politik jangka pendek.

6. Koperasi dan Komunitas Petambak

Sebagai pelaku utama di lapangan, koperasi dan komunitas petambak harus menjadi garda terdepan dalam mewujudkan tata niaga yang transparan dan berkeadilan.

- Mengelola sistem informasi harga dan distribusi berbasis digital secara terbuka dan akuntabel.
- Mengembangkan jaringan distribusi alternatif langsung ke pembeli besar atau industri pengguna.
- Memperkuat solidaritas antarpetambak agar tidak kembali bergantung pada sistem patronase yang eksploratif.

Kesimpulan

Selama ini kebijakan tata niaga garam rakyat terlalu berfokus pada aspek teknis produksi, tanpa memperhatikan relasi sosial dan distribusi yang timpang. Ketergantungan pada patron membuat

petambak kehilangan kemandirian ekonomi dan terus berada dalam kemiskinan struktural.

Reformasi tata niaga harus menempatkan negara sebagai fasilitator keadilan, bukan sekadar regulator teknis. Koperasi dan komunitas petambak perlu diperkuat sebagai aktor utama dalam rantai distribusi garam.

Kolaborasi lintas kementerian (KKP, Kemendag, Kemenperin) bersama Pemprov Jawa Timur dan DPRD kabupaten merupakan langkah strategis untuk menciptakan ekosistem tata niaga garam yang adil, transparan, dan berkelanjutan.

Daftar Pustaka

- Azizi A, Manadiyanto M, Koeshendrajana S. 2017. Dinamika Usaha, Pendapatan Dan Pola Pengeluaran Konsumsi Petambak Garam Di Desa Pinggirpapas, Kecamatan Kaliangket, Kabupaten Sumenep. *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan Dan Perikanan*, 6(2), 205. <https://doi.org/10.15578/jsekp.v6i2.5774>
- Fauzan EM, Yulianingsih I, Azizah A. 2020. Konstitusionalitas Perlindungan Petambak Garam Melalui Regulasi Daerah. *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan Dan Perikanan*, 10(1), 77–90. <https://doi.org/10.15578/JKSEKP.V10I1.8349>
- Granados ML, Rosli A, Gotsi M. 2022. Staying poor: Unpacking the process of barefoot institutional entrepreneurship failure. *Journal of Business Venturing*, 37(3), 106204. <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2022.106204>
- Helmi A, Sasaoka M. 2018. Dealing With Socioeconomic and Climate-Related Uncertainty in Small-Scale Salt Producers in Rural Sampang, Indonesia. *Journal of Rural Studies*, 59, 88–97. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.02.005>
- Kurniawan T, Azizi A, Yanti BVI. 2011. Analisis Pendapatan Usaha Pegaraman Di Kabupaten Pati, Jawa Tengah. *Prosiding Seminar Nasional Riset Dan Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan Dan Perikanan Tahun 2011*, 493–501. <http://www.sidik.litbang.kkp.go.id/index.php/searchkatalog/byId/19032>
- Lewis D, Hossain A. 2022. Local Political Consolidation in Bangladesh: Power, Informality and Patronage. *Development and Change*, 53(2), 356–375. <https://doi.org/10.1111/dech.12534>
- Putri FRD, Satria A, Kinseng RA, Taryono T. 2024. Social Structure Analysis in Management of South Sumatra Inland Waters. *Jurnal Ilmiah Perikanan Dan Kelautan*, 16(1), 180–195. <https://doi.org/10.20473/jipk.v16i1.48081>
- Scott JC. 1972a. Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66(1), 91–113. <https://doi.org/10.2307/1959280>
- Scott JC. 1972b. The Erosion of Patron-Client Bonds and Social Change in Rural Southeast Asia. *The Journal of Asian Studies*, 32(1), 5–37.
- Webster J, Waqa G, Thow AM, Allender S, Lung T, Woodward M, Rogers K, Tukana I, Kama A, Wilson D, Mounsey S, Dodd R, Reeve E, McKenzie BL, Johnson C, Bell C. 2022. Scaling-up food policies in the Pacific Islands: protocol for policy engagement and mixed methods evaluation of intervention implementation. *Nutrition Journal*, 21(1), 8. <https://doi.org/10.1186/s12937-022-00761-5>



Policy Brief Pertanian, Kelautan, dan Biosains Tropika merupakan upaya mengantarmukakan sains dan kebijakan (science-policy interface) untuk mendukung pembangunan berkelanjutan yang inklusif. Media ini dikelola oleh Direktorat Kajian Strategis dan Reputasi Akademik (D-KASRA) IPB University. Substansi policy brief menjadi tanggung jawab penulis sepenuhnya dan tidak mewakili pandangan IPB University.

Author Profile



Rilus A. Kinseng, merupakan Guru Besar di Fakultas Ekologi Manusia IPB University, dengan kepakaran dalam sosiologi pedesaan dan transformasi relasi sosial di komunitas agraris. (*Corresponding Author*)

Email: rilus_kinseng@hotmail.com



Tikkyrino Kurniawan, merupakan peneliti ahli madya pada BRIN dan kandidat doktor di Departemen Ekonomi Kelautan dan Perikanan IPB University, dengan fokus kajian pada ekonomi politik sumber daya dan kelembagaan informal.



Taryono, merupakan dosen dan peneliti di Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan IPB yang aktif dalam riset pembangunan kelembagaan masyarakat pesisir dan tata kelola sumber daya perikanan.



Agus Heri Purnomo, merupakan profesor riset di Pusat Riset Masyarakat dan Budaya BRIN dengan pengalaman panjang dalam kajian kelembagaan ekonomi komunitas dan pemberdayaan sosial berbasis sumber daya lokal.



Kastana Sapanli, merupakan dosen dan peneliti di Departemen Ekonomi Kelautan dan Perikanan IPB University, yang menaruh perhatian khusus pada pengembangan kebijakan kelautan berbasis pemberdayaan masyarakat pesisir.



Bayu Vita Indah Yanti, merupakan instruktur ahli muda pada Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, yang mendalami isu ekonomi rumah tangga nelayan dan petambak garam rakyat.



Galuh Adriana, merupakan asisten dosen di Fakultas Ekologi Manusia IPB University yang fokus pada pembangunan sosial masyarakat pesisir dan penguatan ekonomi komunitas berbasis lokal.



Sheviyola Denenti, merupakan mahasiswa program Sarjana Ekonomi Sumber Daya dan Lingkungan IPB University, dengan minat riset pada transformasi sosial ekonomi petambak dan dinamika relasi patron-klien di wilayah pesisir.

ISSN 2828-285X



Telepon
+62 811-1183-7330



Email
dkasra@apps.ipb.ac.id



Alamat
Gedung LSI Lt. 1
Jl. Kamper Kampus IPB Dramaga
Bogor - Indonesia 16680