

Peran Pemerintah dalam Mengatur Tataniaga Garam: Dominansi Political Will atau Economic Interest? Sebuah Tinjauan Actor-Network Theory

The Role of Government in Regulating Salt Trade: The Dominance of Political Will or Economic Interest? A Perspective from Actor-Network Theory

Yasmin Mumtazah Al'Amani

Program Studi S1 Akuntansi, Fakultas Ekonomi & Bisnis, Universitas Trunojoyo Madura
E-mail: yasminemumtazz@gmail.com

Alexander Anggono*

Program Studi S1 Akuntansi, Fakultas Ekonomi & Bisnis, Universitas Trunojoyo Madura
E-mail: alexander.anggono@trunojoyo.ac.id

Tarjo

Program Studi Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomi & Bisnis, Universitas Trunojoyo Madura
E-mail: tarjo@trunojoyo.ac.id

ABSTRACT

Conflicting interests among parties involved in the salt commodity trade create challenges. This study employs qualitative methods to investigate the interactions between human and non-human actors. The primary data used in this study was collected through in-depth interviews with relevant parties. Additionally, the triangulation method utilizes secondary data from statistical sources such as the Central Statistics Agency (BPS), related Ministries, and regulations issued by related Ministries. The results indicate that the government's efforts to regulate salt trading have primarily focused on regulations and policies related to production, distribution, and imports. However, the government has not been extensively involved in regulating market players, which include salt farmers, landowners, middlemen or trade intermediaries, consumers (including the salt processing industry and salt user industries), and salt importers. According to the perspective of Actor-Network Theory, the government plays a significant role in organizing the interaction of actors in the salt trade. However, the existence of competing interest in the salt trade illustrates that the actors involved have systematically gathered in a network based on their economic interests.

Keywords: Actor-Network Theory, economic interest, interest contestation, salt trade.

ABSTRAK

Benturan kepentingan dari berbagai pihak terhadap komoditi garam menimbulkan permasalahan dalam tataniaga garam. Studi ini menggunakan metode kualitatif bertujuan untuk mengeksplorasi interaksi antar aktor baik manusia (human) maupun non-manusia (non-human). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang dikumpulkan dengan metode wawancara mendalam dengan pihak terkait. Sementara untuk metoda triangulasi menggunakan data sekunder yang berasal dari data statistik milik Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian terkait, serta regulasi yang dikeluarkan dari Kementerian terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya pemerintah dalam mengatur tataniaga garam masih berfokus terhadap regulasi dan kebijakan program terkait produksi, distribusi serta impor. Pemerintah belum ikut terlibat secara mendalam untuk mengatur permainan pasar sebagai jaringan penting yang terdiri dari petambak garam dan pemilik lahan; tengkulak atau perantara perdagangan; konsumen yang meliputi industri pengolahan garam dan industri pengguna garam, serta importir garam. Berdasarkan tinjauan Actor-Network Theory, pemerintah merupakan aktor yang memiliki pengaruh besar dalam menata interaksi aktor-aktor dalam tataniaga garam. Namun, adanya persaingan kepentingan di dalam tataniaga garam menggambarkan bahwa aktor yang terlibat, secara sistematis telah terhimpun pada suatu jaringan berdasarkan kepentingan mereka yang lebih berdasarkan pada *economic interest* yang menguntungkan kelompoknya sendiri.

Kata kunci: Actor-Network Theory, economic interest, persaingan kepentingan, tataniaga garam.

*Corresponding author

PENDAHULUAN

Indonesia memiliki sumber daya alam yang mendukung tercapainya swasembada garam dengan luas lahan garam yang tersebar di Aceh, Pulau Jawa, Pulau Madura, Nusa Tenggara, dan Sulawesi (Rizky, 2023). Menurut catatan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), RI punya lahan garam seluas 27.047,65 ha. Seluas 22.592,65 ha dimiliki oleh petambak garam yang jumlahnya mencapai 19.503 orang. Sisanya yang 4.455 ha lainnya milik PT Garam, BUMN yang bergerak di bidang bisnis garam (Citradi, 2021). Data yang dirilis Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) melalui statistik.kkp.go.id, Provinsi Jawa Timur menduduki posisi pertama sebagai provinsi penghasil garam dengan capaian produksi 399.023,60 ton pada tahun 2020, nilai produksi tersebut didominasi oleh Pulau Madura yang merupakan daerah penyumbang utama hasil produksi garam di Indonesia. Pada 2023, kebutuhan garam nasional mencapai sekitar 4,9 juta ton dengan komposisi mayoritas berada di sektor industri manufaktur sebesar 90,9 persen (Pratiwi, 2023). Sementara itu menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) mengatakan bahwa kebutuhan garam industri meningkat 5 persen-7 persen setiap tahunnya.

Suatu negara melakukan impor karena mengalami defisiensi dalam memproduksi barang dan jasa bagi kebutuhan penduduknya (Atmadji, 2004). Izzaty dan Permana (2011) menjelaskan bahwa garam merupakan salah satu komoditas strategis yang sangat potensial dan belum tergarap dengan baik. Produksi garam nasional masih belum mampu memenuhi kebutuhan garam nasional, bahkan masih terbilang terbatas. Padahal Indonesia merupakan salah satu negara maritim yang memiliki garis pantai terpanjang di dunia. Kondisi geografis yang dimiliki Indonesia tersebut dinilai lebih dari cukup untuk dapat berdaulat atas komoditi garam (Jamil *et al.*, 2017).

Fakta mengatakan pada tahun 2022, produksi garam lokal tidak mampu memenuhi kebutuhan garam nasional sekitar 4,9 juta ton, sementara garam nasional hanya memproduksi 700 ribu ton dan sisanya harus dipenuhi dari impor (Rizky, 2023). Beberapa negara yang telah menjadi eksportir garam ke Indonesia diantaranya Australia, India, China. Menurut Badan Pusat Statistik hingga tahun 2022 negara Australia menjadi negara yang konsisten menjadi pemasok garam terbesar di Indonesia karena lebih dekat dengan Indonesia sehingga lebih efisien dalam biaya pengiriman dan waktu (Pratiwi, 2017).

Untuk mewujudkan swasembada garam, maka diperlukan peran pemerintah dalam mengatur tataniaga garam. Menurut Stanton (1990) tata niaga adalah keseluruhan intern yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan usaha yang bertujuan untuk merencanakan, menentukan harga, mempromosikan, dan mendistribusikan barang dan jasa yang akan memuaskan kebutuhan pembeli, baik pembeli yang ada, maupun pembeli yang potensial. Sementara menurut Daryanto *et al.*, (2021) definisi umum tata niaga adalah suatu proses penyaluran barang/jasa dari produsen awal sampai ke konsumen akhir.

Wati *et al.*, (2013) menyatakan bahwa problematika utama garam nasional disebabkan beberapa permasalahan utama yaitu aspek produksi, infrastruktur, kelembagaan, pemasaran dan *supply demand*. Kondisi ini diperparah dengan lemahnya institusi kelembagaan, regulasi yang menyangkut pengaturan penetapan harga awal dan pengaturan garam impor, isu tata niaga yang terkait dengan impor, masih tingginya deviasi harga, serta terjadinya penguasaan kartel perdagangan garam pada tingkat lokal dan regional (Izzaty & Permana, 2011). Benturan kepentingan dari berbagai pihak terhadap komoditi garam ini menimbulkan permasalahan tataniaga garam yang dipetakan dalam penelitian ini.

Tinjauan Pustaka

Actor-Network Theory (ANT)

Penelitian ini menggunakan *Actor-Network Theory* (ANT) sebagai pisau analisisnya. Menurut Latour (2005) teori ini menjelaskan bahwa sebuah gagasan bukan hanya berasal dari satu pihak/aktor, melainkan dari beberapa aktor yang membentuk jaringan baik suatu subjek manusia maupun objek benda atau instrument. Konsep dasar dari pendekatan ANT adalah melihat aktor sebagai suatu jaringan yang berhubungan (Destriapani et al., 2021), serta dapat saling mempengaruhi satu sama lain (Singgalen, 2021). Dalam ANT, aktor juga dapat diartikan sebagai entitas yang berfungsi sebagai perantara antar aktor lainnya. Tidak ada perbedaan antara manusia dan materi atau sosial dan alam (Murdoch, 1997). Kemudian aktor-aktor tersebut ditentukan semata-mata oleh ikatan mereka dengan aktor-aktor lain (Uden & Francis, 2010).

Latour (2005) mengatakan bahwa ANT mempunyai posisi epistemologis dan ontologis tersendiri, pada hakikatnya menganggap dunia terdiri dari jaringan-jaringan. Jaringan ini dapat mencakup manusia, benda, ide, konsep – yang semuanya disebut sebagai “aktor” dalam jaringan. Perbedaan mendasar dari objek manusia dan non-manusia adalah objek manusia memiliki pilihan-pilihan, membuat keputusan, dan mengharapkan sesuatu dari aksi-aksinya. Sebaliknya, objek non-manusia tidak memiliki pilihan (Callon, 2001). Prinsip utama teori ini adalah konsep jaringan heterogen, yaitu jaringan yang mengandung elemen-elemen berbeda (Nuryanto, 2019).

Semua aktor yang terlibat didalamnya akan berperan dalam membentuk dan menjaga sebuah jaringan yang bersifat heterogen (Riyanto & Fathoni, 2022). Teori ini menyatakan bahwa segala hal dapat dilihat sebagai keterkaitan antar aktor, baik manusia dengan manusia, maupun dengan bukan manusia. Teori ini dapat membantu kita memahami bagaimana ide, nilai, atau pun norma masyarakat manusia tertanam di dalam sebuah objek kultural (Mukhlisshin & Suhendri, 2017).

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan dilokasi Kabupaten Sumenep yang merupakan sentra garam Indonesia. Metode dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yaitu bertujuan untuk menganalisis interaksi antar aktor baik manusia (*human*) maupun non-manusia (*non-human*) dalam interaksi tataniaga garam yang merujuk pada *political will* dan *economic interest* dari berbagai aktor yang terlibat di dalamnya.

Data primer dikumpulkan dengan metode wawancara mendalam dengan pihak terkait. Wawancara yang dilakukan melibatkan pihak yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah di daerah, yaitu (nama narasumber disamarkan): IL: selaku penyuluh pusat yang bertugas di Dinas Perikanan Kabupaten Sumenep, EF : selaku petugas Dinas Perikanan Kabupaten Sumenep, BA: selaku petugas Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

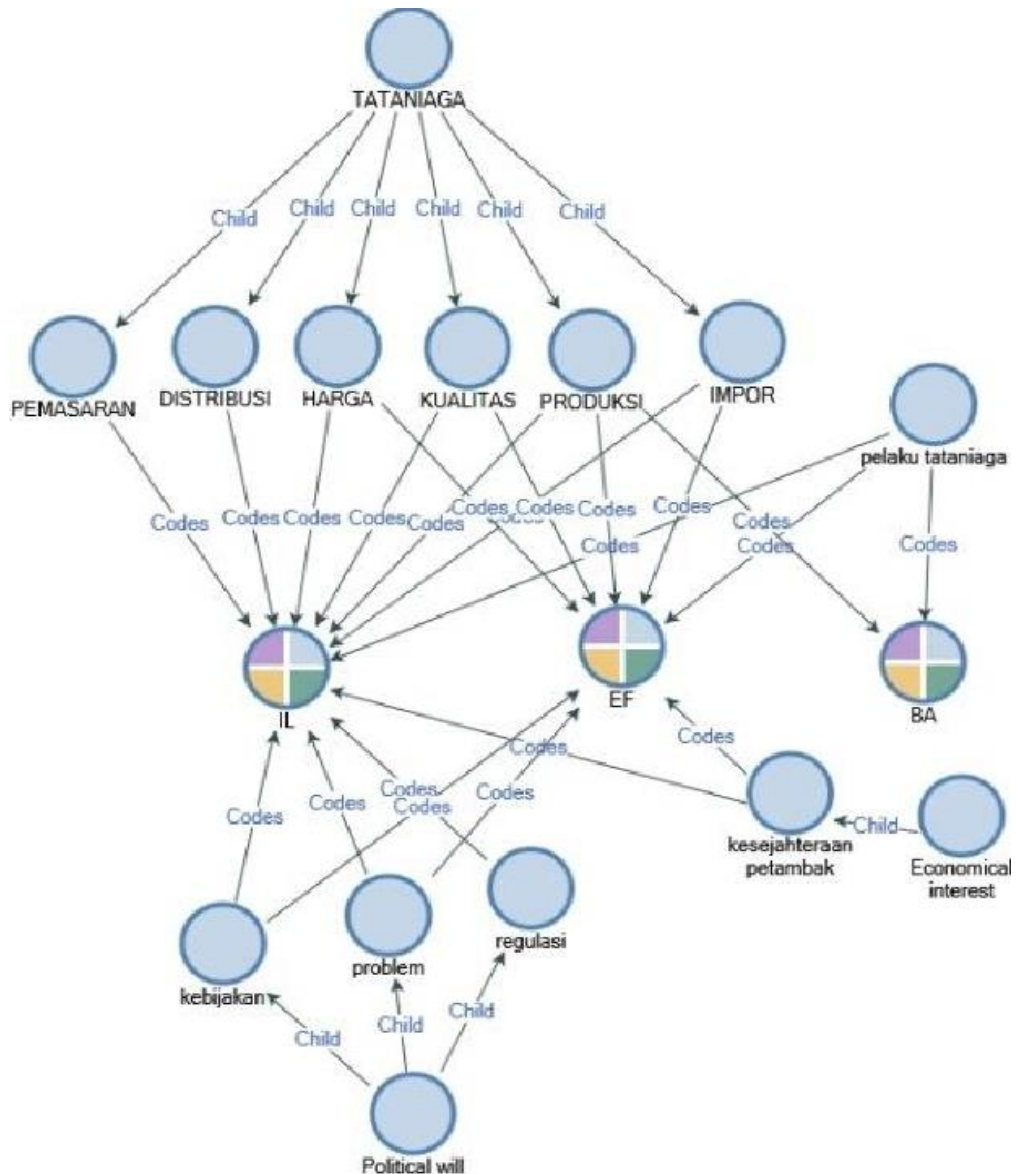
Wawancara mendalam dilakukan selama 1-2 jam dari masing-masing narasumber yang kemudian hasil rekaman dari wawancara tersebut ditranskripsikan. Selanjutnya, dari hasil transkripsi tersebut dilakukan pemetaan berdasarkan thematic analysis. Untuk mengkonfirmasi data-data penelitian yang diperoleh, perlu dilakukan triangulasi. Menurut Patton (1990) triangulasi adalah penggunaan beberapa metode atau sumber data dalam penelitian untuk memperkuat kevalidan dan kepercayaan terhadap hasil penelitian. Pun demikian menurut Denkin dalam Rahardjo (2010) mendefinisikan triangulasi sebagai gabungan atau kombinasi berbagai metode yang dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda.

Menurutnya, triangulasi meliputi empat hal, yaitu: (1) triangulasi metode, (2) triangulasi antar-peneliti (3) triangulasi sumber data, dan (4) triangulasi teori.

Triangulasi yang dilakukan pada penelitian ini meliputi triangulasi sumber data, diantaranya berupa data sekunder yang diperoleh dari data BPS, Dinas Perikanan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sumenep, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perindustrian dan Perdagangan, serta regulasi-regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah. Selanjutnya dilakukan juga triangulasi antar-peneliti yang dilakukan dengan menggunakan lebih dari ketiga anggota peneliti yang terlibat pada penelitian ini untuk menganalisis dan menginterpretasi data sehingga mencegah adanya bias dalam triangulasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari hasil analisis thematic dari para informan yang ditriangulasi dengan data-data sekunder dari berbagai sumber dipetakan dalam *project map* sebagaimana gambar 1 dibawah ini:



Gambar 1. Project map hasil wawancara topik tata niaga garam.

Mengacu pada *project map* diatas, ditemukan beberapa point pembahasan mengenai tataniaga garam yang telah terbagi menjadi beberapa sub pembahasan, yaitu produksi, distribusi, kualitas, harga, impor, serta pemasaran. *Point* pembahasan selanjutnya berkaitan dengan *political will* pemerintah yang mencakup regulasi, kebijakan, dan komitmen pelaksanaannya. Serta *economic interest* dari pihak swasta yang akan sangat mempengaruhi tingkat kesejahteraan petambak garam.

Produksi

Berdasarkan hasil wawancara, permasalahan produksi yang mengemuka di Kabupaten Sumenep adalah adanya pengalihan fungsi lahan. Informan IL menyatakan bahwa: “Adanya sebagian tambak garam yang dijadikan tambak udang. Seperti yang terjadi pada Kecamatan Dungkek, pada tahun sebelumnya kecamatan tersebut masih terdapat tambak garam. Kemudian pada tahun 2023 Kecamatan Dungkek telah beralih menjadi tambak udang seluruhnya”.

Hal ini dikonfirmasi dengan data sekunder dari data dinas Kelautan dan Perikanan yang menunjukkan bahwa pada tahun 2022 Kecamatan Dungkek masih tercatat sebagai wilayah produksi garam akan tetapi pada tahun 2023 sudah tidak lagi tercatat. Selanjutnya informan menyatakan bahwa Kabupaten Sumenep memproduksi garam krosok saja atau berupa produk yang langsung dipanen oleh petambak tanpa dilakukan pengolahan lebih lanjut: “Disini (Kabupaten Sumenep) tidak ada pasca produksi atau pengolahan produk seperti Kabupaten lainnya. Masih berupa bahan pokok harga terendah garam, belum ada produk inovasi turunannya dan itu kelemahan dari Kabupaten Sumenep”. Pernyataan dari IL tersebut sejalan dengan BA yang mengatakan “Di Kabupaten Sumenep tidak ada industri garam, Sementara PT. Garam yang ada di Kabupaten Sumenep tidak ada aktivitas produksi yang pabrikan”.

Distribusi

Dalam konsep tataniaga garam tentu tidak luput dari serangkaian kegiatan distribusi. Kegiatan tersebut bertanggung jawab atas proses penyampaian barang hingga ke tangan konsumen, salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam kegiatan ini adalah bagaimana komoditi garam dapat terjaga jumlah persediaannya hingga siap disalurkan ketangan konsumen. Temuan penelitian mendapatkan situasi yang menjelaskan bahwa beberapa petambak melakukan tindak penimbunan terhadap stok garam, mereka menjualnya kepada para pedagang tengkulak pada saat harga tinggi atau berada pada posisi yang sangat menguntungkan. Pernyataan tersebut sejalan dengan pernyataan IL yang mengatakan “Kalau di Kecamatan Pragaan ada yang menyimpan stok produksi dari tahun 2021 dan dia mau jual kalau harga mencapai Rp3.000,00”.

Dengan adanya sikap petambak yang melakukan kegiatan penimbunan, tentu akan berdampak terhadap para industri pengguna bahan baku garam yang akan melakukan penyerapan garam lokal. Sehingga hal tersebut berakibat pada keputusan industri (pihak swasta) untuk melakukan kegiatan impor untuk memenuhi kebutuhan mereka. Selain itu temuan penelitian mengungkapkan bahwa setelah terjadinya kelangkaan stok garam yang terjadi pada tahun 2022 yang diakibatkan curah hujan, membuat Kabupaten Sumenep berupaya untuk menjaga stok garam dan memperhatikan angka kuota garam untuk mengantisipasi permintaan pabrik.

Kualitas, Harga dan Pemasaran

Tidak hanya produksi saja yang dapat mengalami penurunan, kualitas garam juga dapat mengalami penurunan yang disebabkan oleh beberapa faktor termasuk cuaca. Dalam proses wawancara bersama EF, ia mengatakan “Setiap kecamatan memiliki hasil

kualitas garam yang berbeda. Menurut saya itu faktor lahan, air, dan tingkat kematangan garam”. Hal ini sejalan dengan pernyataan IL: “Garam lokal juga terdapat kualitas yang bagus dan ada juga yang tidak, kelemahannya adalah kualitas garam tidak seragam. Sampai saat ini Permasalahannya adalah sulit untuk membuat kualitas yang sama setiap daerah nya”.

Adanya situasi ketidakmerataan dalam pemanfaatan teknologi turut mempengaruhi bagian daerah kepulauan yang ada di Kabupaten Sumenep untuk memproduksi garam dengan kualitas baik. Pernyataan tersebut disampaikan secara langsung oleh informan IL yang mengatakan: “Garam yang berada di daerah kepulauan memiliki kualitas dua jika di ukur dari Nacl nya. Tetapi hal tersebut terjadi karena adanya keterbatasan teknologi yang ada di daerah kepulauan, sehingga kualitasnya tidak sama seperti yang ada di daerah daratan”.

Kelemahan kualitas garam di Kabupaten Sumenep juga diakibatkan dari aksi petambak penggarap yang menjual garam pada saat kesempatan harga naik. Para petambak seringkali melakukan aksi panen tanpa memperhitungkan mengenai kualitas garam yang sesuai standar kebutuhan industri. Maka dapat disimpulkan dalam permasalahan kualitas, ternyata turut dipengaruhi motif ekonomi atau kebutuhan petambak. Seperti yang dikatakan oleh IL: “Semakin cepat produksinya semakin banyak kuantitasnya, tetapi kualitasnya menurun”. Kemudian IL juga memberikan keterangan mengenai faktor penurunan kualitas garam: “Di Kabupaten Sumenep memang jarang ada yang mengelola garam untuk mencapai kualitas baik”.

Hal tersebut secara tidak langsung menjelaskan bahwa terdapat kondisi petambak Kabupaten Sumenep yang memiliki motivasi rendah dalam meningkatkan kualitas. Selain aspek kualitas yang terdapat dalam tataniaga, kondisi stabilitas harga dan pemasaran tidak luput terlibat didalamnya. Kondisi harga garam dapat dipengaruhi dari cuaca dan ketersediaan stok, menurut pernyataan EF: “Pada tahun kemarin (2022) musim panas hanya sebentar, jadi stok garam kosong. Sekitar pada bulan ke-4 dan 5 stok sudah habis, yang punya stok garam saat itu jadi incaran. Sementara industri butuh garam dan impor dilarang, jadi naik harganya”.

Dari penjelasan EF tersebut, dirinya juga menjelaskan dampak kelangkaan stok terhadap peningkatan harga komoditi garam di Kabupaten Sumenep. Peningkatan tersebut telah terjadi pada tahun 2023 yang telah mencapai Rp5.000.000,00 – Rp6.000.000,00/ ton sejak bulan April dengan harga terendah berada pada Rp1.050.000,00/ton. Adanya faktor kegiatan impor juga turut mempengaruhi stabilitas harga garam lokal. Hal tersebut dikarenakan adanya suplai garam sehingga harga dipasar menjadi turun. Hal ini sejalan dengan informan IL yang mengatakan bahwa: “Kalau garam impor datang, ya biasanya harga garam lokal langsung turun terjun payung”. Gejala harga ini disebabkan oleh akses pasar yang dikuasai oleh tengkulak, petambak cenderung mendapatkan harga rendah sebab adanya keterbatasan pemahaman petambak terhadap akses informasi dalam pemasaran.

Petambak garam memiliki akses pasar yang terbatas kepada konsumen atau industri-industri pengguna bahan baku sehingga dimungkinkan penentuan harga secara sepihak oleh aktor tertentu. Hal tersebut sejalan dengan hasil wawancara dengan IL yang menyatakan: “Para tengkulak lah yang mengatur harga garam di masyarakat untuk saat ini, kita masih belum memiliki ketetapan harga yang “bernyawa” untuk petambak itu sendiri. Walaupun membuat garam dengan kualitas bagus, ya harga nya tetap sama”. Salah satu bentuk perlawanan terhadap tengkulak untuk mengatasi permasalahan harga adalah dengan adanya kekompakan antar petambak dalam menetapkan harga dipasaran.

Hal ini didasari dengan hasil wawancara bersama IL yang mengatakan: “Petambak haruslah kompak dan jangan kalah dengan tengkulak. Akan tetapi nyatanya tengkulak menawarkan peminjaman uang kalau sedang tidak musim”. Hal tersebutlah yang membuat situasi petambak sulit untuk memperoleh harga yang cukup baik.

Political Will

Peran pemerintah dalam mengatur tataniaga garam tentunya membutuhkan *political will* yang kuat. Namun untuk mengetahui kuat atau tidaknya *political will* pemerintah dalam mengatasi permasalahan tataniaga garam, haruslah melihat realitas yang terjadi. Dalam hasil wawancara bersama IL telah dijelaskan adanya berbagai upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan produktivitas, kuantitas, serta kualitas garam. Salah satu upaya pemerintah dalam mengatasi permasalahan tataniaga garam dilakukan melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan yang menginisiasi Program Usaha Pengembangan Garam (PUGAR).

IL selaku penyuluh pusat yang bertugas di Kabupaten Sumenep mengakui bahwa program tersebut cukup membantu untuk beberapa pihak. “Biasanya kita terbatas karena transportasi saat penyuluhan ke wilayah yang susah di jangkau, tetapi dengan adanya PUGAR kita dibantu untuk memfasilitasi petambak serta membantu pengajuan program untuk mendapatkan bantuan”. Program bantuan PUGAR telah dilimpahkan kepada setiap Dinas Kelautan dan Perikanan kepada daerah-daerah produsen garam.

Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep juga terlibat aktif dalam serangkaian acara sosialisasi serta peningkatan kompetensi masyarakat petambak. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa dalam upaya mengatasi tataniaga garam tidak hanya berada pada Kementerian saja, akan tetapi upaya tersebut dilakukan disetiap lapisan pemerintah. Sebagaimana menurut keterangan IL yang mengatakan untuk mendapatkan bantuan masyarakat petambak ada tingkatannya. Untuk mendapat bantuan dari Provinsi persyaratannya harus legal dan berbadan hukum, sementara persyaratan bantuan dari Kabupaten hanya menyertakan sertifikat pengukuhan.

Informan EF menyatakan bahwa: “Ketika ada program bantuan seperti PUGAR, kita ingin tepat sasaran kepada penggarap. Tetapi pada kenyataannya yang punya lahan tidak mau dibagi rata dan akhirnya banyak bantuan yang masuk ke pemilik lahannya”. Salah satu bentuk upaya bantuan pemerintah berupa PUGAR memiliki tujuan untuk memperbaiki tataniaga garam. Selain PUGAR, Pemerintah daerah Kabupaten Sumenep juga memiliki program bantuan dalam rangka meningkatkan produktivitas yang berasal anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Bentuk program bantuan mengikuti permintaan para masyarakat petambak yang telah mengajukan proposal, hal tersebut sesuai dengan pernyataan IL yang mengatakan: “Tergantung proposal yang masuk ke kabupaten, bantuan dapat berupa alat geomembrane, kincir, atau fasilitas peralatan tambak. Bantuan ini akan diberikan kepada Kelompok Usaha Garam (KUGAR)”.

Komitmen Pemerintah dalam Impor

Selain adanya komitmen pemerintah dalam peningkatan produktivitas komoditi garam, keputusan pemerintah dalam memenuhi angka kebutuhan garam dilakukan dengan aktivitas impor. Informan BA menjelaskan bahwa untuk penetapan impor tidak didasarkan pada jumlah produksinya melainkan jumlah stok komoditi garam yang dilihat dari akhir tahun, sehingga penentuan kuota impor dilakukan pada awal tahun diantara bulan Januari hingga Maret. Namun terkait komitmen pemerintah terhadap kebijakan stop impor garam pada saat panen raya, pada kenyataannya belum sepenuhnya dapat diterapkan.

Dalam pelaksanaan kebijakan dan regulasi sebagai bentuk *political will*

pemerintah dalam tataniaga garam, masih terdapat permasalahan dalam penerapan dan efektifitasnya. Seperti upaya perlindungan harga garam serta lemahnya kebijakan dan campur tangan pemerintah dalam struktur harga pasar komoditi garam. Hal ini berdasarkan pernyataan IL yang mengatakan bahwa: “Di Kabupaten Sumenep ketika petambak menjual garam, sudah terdapat tengkulaknya masing- masing. Untuk proses penjualan, penetapan harga masih ada kekurangan”. Pernyataan tersebut juga didukung oleh pernyataan EF yang mengatakan bahwa: “Sampai saat ini belum ada regulasi yang dikeluarkan mengenai harga dasar komoditi garam, tidak sama seperti sembilan bahan pokok lainnya. Sebenarnya banyak laporan yang diminta untuk meminta kepastian pada pemerintah terhadap harga terendah garam. Tetapi kita belum bisa membuat regulasi seperti itu”. Upaya pemerintah dalam mengatur tataniaga garam masih berfokus terhadap regulasi dan kebijakan program terkait produksi, distribusi serta impor. Pemerintah belum ikut terlibat secara mendalam untuk mengatur permainan pasar sebagai jaringan penting yang terdiri dari tengkulak, industri pengolahan garam, dan pengecer.

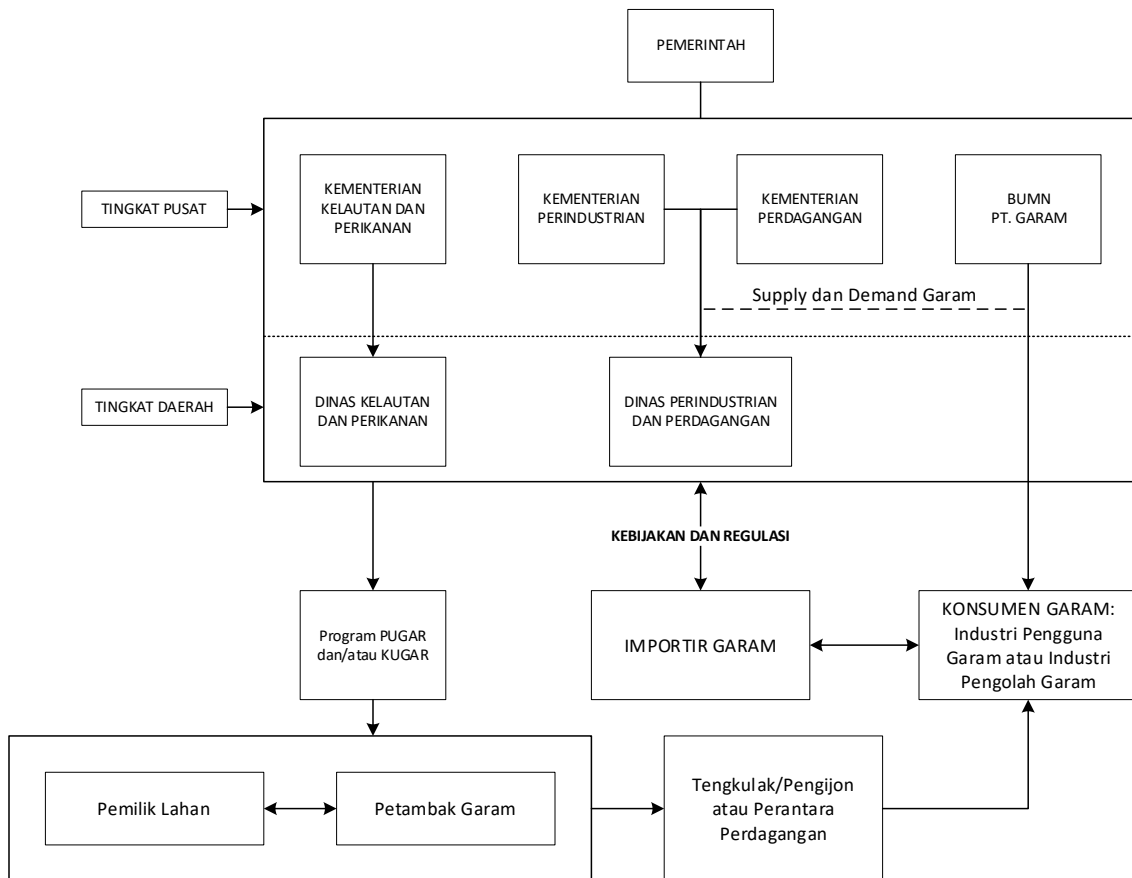
Economic Interest

Perihal kepentingan ekonomi atau economic interest dalam temuan penelitian menunjukkan adanya ketidakmerataan kesejahteraan petambak. Menurut IL: “Kalau yang di kepulauan (Kabupaten Sumenep) masih belum dikatakan sejahtera sebab sumber daya manusia, cara pengolahan tambaknya berbeda di daratan dan jumlah produksinya beda dengan yang di daratan. malah disana banyaknya alih fungsi lahan”. Selanjutnya IL yang mengatakan: “Pemilik lahan disini lebih untung dari pada penggarap. Sistem bagi hasil sebesar 60 persen untuk pemilik lahan, sementara penggarap sebesar 40 persen, tetapi untuk biaya operasional ditambah ditanggung oleh pemilik semua”.

Meski begitu, hal tersebut merupakan bentuk kesepakatan diantara pihak-pihak tersebut. Selain itu kondisi harga dan pemasaran komoditi garam masih terbilang lemah, hal ini dikarenakan belum adanya kelembagaan petambak garam yang kuat. Sebab perlu adanya bentuk perlindungan terhadap kepentingan para petambak garam serta mediator bagi petambak garam dalam menjalin kerjasama dengan pihak ketiga.

Pembahasan

Dari hasil penelitian yang diungkapkan oleh para informan, dapat digambarkan pemetaan para aktor yang berperan dalam tata niaga garam sebagaimana digambarkan pada Gambar 2 dibawah ini:



Gambar 2. Aktor yang berperan dalam tata niaga garam

Pada tataniaga garam terdiri dari berbagai aktor-aktor yang mencakup unsur manusia maupun non manusia, sebab tataniaga diartikan sebagai aktivitas atau kegiatan mengalirkan produk, mulai dari petambak sampai ke konsumen akhir (Daryanto *et al.*, 2021). Dalam hal ini tentunya terdapat banyak aktor yang terhubung dan saling mempengaruhi dalam berbagai serangkaian proses tataniaga garam. Dari sisi produksi, mayoritas produsen garam adalah petambak garam yang secara sosial dan ekonomi lemah, keterbatasan akses modal sehingga mereka terperangkap dalam sistem ijon, serta terjadinya alih fungsi lahan pegaraman rakyat.

Dalam tataniaga selain melibatkan jaringan produksi, rupanya serangkaian proses distribusi merupakan suatu hal yang tidak dapat terlewatkan. Selaras dengan penelitian (Rochwulaningsih, 2013) terdapat beberapa pola distribusi, antara lain: (1) distok sementara untuk kemudian dijual kepada pedagang tengkulak setelah ada margin keuntungan yang signifikan, dan (2) langsung dijual kepada pedagang atau makelar jika membutuhkan uang mendesak atau *over stock*. Selama ini pola 1 cenderung lebih dominan, karena orientasinya lebih didasarkan kepentingan bisnis/berdagang. Bahkan kegiatan penimbunan tersebut dilakukan dalam jangka waktu lebih dari satu tahun, dalam penelitian ini terdapat petambak yang melakukan penimbunan stok dari tahun 2021 hingga akhir tahun 2023. Kemudian garam akan dijual ketika harga berada pada posisi yang cukup menguntungkan.

Beberapa penemuan hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa proses distribusi komoditi garam di Indonesia belum dapat dikatakan efisien dan cenderung mengakibatkan berbagai permasalahan lainnya dalam tataniaga. Terutama permasalahan dalam memenuhi angka kebutuhan komoditi garam dan posisi petambak yang tergolong

lemah karena besarnya disparitas antara harga jual dari petambak dengan harga akhir bagi konsumen (Al Amien & Adrienne, 2020; Maflahah & Asfan, 2019).

Selain itu, aspek kualitas memiliki peranan penting bagi komoditi untuk mempengaruhi nilai jual dan posisi di pasaran. Tentunya ada beberapa hal yang harus diperhatikan bagi aspek kualitas, termasuk berbagai faktor yang dapat mempengaruhinya. Hasil penelitian sejalan dengan penelitian Izzaty dan Permana (2011) yang menyatakan bahwa petambak menjual komoditi garam pada saat harga naik tanpa memperhitungkan dengan lanjut mengenai tingkat kualitas komoditi garam yang akan di panen karena desakan kebutuhan sehari-hari membuat petambak.

Mengacu pada penelitian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa keterkaitan antara kualitas dan harga komoditi garam tidak terpisahkan dan saling mempengaruhi. Menurunnya motivasi petambak dalam meningkatkan kualitas disebabkan oleh rendahnya harga garam di tingkat petambak (Izzaty & Permana, 2011; Wiraningtyas *et al.*, 2017). Hal ini diperparah dengan banyaknya keterbatasan yang dimiliki petambak dalam meningkatkan kualitas hasil panennya, seperti waktu yang lama untuk menghasilkan garam yang berkualitas (Erlina & Kurniawan, 2015) ataupun keterbatasan lahan, gudang dan permodalan (Izzaty & Permana, 2011).

Hasil penelitian ini juga mengungkapkan faktor lainnya yang mempengaruhi harga komoditi garam yang diantaranya ialah; keberadaan impor, keterbatasan petambak terhadap akses informasi pemasaran, penguasaan pasar oleh satu pihak terutama aktor tengkulak yang dapat menentukan harga secara sepihak, serta belum adanya regulasi yang mengatur ketetapan harga terendah dari komoditi garam. Dari berbagai faktor tersebut, dalam penelitian lainnya juga dijelaskan bahwa harga garam di pasar dalam realitas hanya ditentukan dan dikendalikan oleh perusahaan tertentu, tercipta kartel dalam tata niaga garam. Oleh karena itu, meskipun pemerintah sudah berusaha memproteksi garam rakyat pada waktu panen raya, kenyataannya garam impor masih membanjir yang menyebabkan harga garam rakyat hancur (Rochwulaningsih, 2013).

Dalam tataniaga garam, penentuan harga sebenarnya dapat dilakukan oleh para petambak. Bahkan jika kelompok petambak garam dapat kompak untuk menentukan harga garam dalam pasar, tentu akan menguntungkan para petambak. Akan tetapi faktanya para petambak tidak ingin mengambil resiko untuk menghadapi tengkulak atau para aktor yang dapat mendominasi jaringan pasar. Sehingga celah bagi petambak untuk mendapatkan akses pasar dapat dikatakan sulit. Hasil penelitian tersebut didukung dalam penelitian lainnya yang mengatakan bahwa di tingkat komunitas petambak garam, struktur pasar yang terbangun tercermin dari pola hubungan antara petambak produsen bahan baku dan pelaku pasar yang pada umumnya terdiri dari petambak besar, makelar, tengkulak, penyetok, pengepul pabrikan, dan distributor. Faktanya, kekuatan ini menguasai jaringan dan akses pasar; bahkan struktur pasar terkonstruksi melalui relasi-relasi sosial yang saling mengikat mereka dalam suatu jaringan (*network*) (Rochwulaningsih, 2016).

Berdasarkan hal tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kondisi harga dan pemasaran komoditi garam masih terbilang lemah, hal ini dikarenakan belum adanya kelembagaan petambak garam yang kuat. Perlu adanya bentuk perlindungan terhadap kepentingan para petambak garam serta mediator bagi petambak garam dalam menjalin kerjasama dengan pihak ketiga. Posisi tawar komunitas petambak garam sangat lemah disebabkan belum memiliki lembaga representatif yang solid dan kuat yang benar-benar memperjuangkan kepentingan petambak garam (Izzaty & Permana, 2011).

Ditingkat pengambilan kebijakan dan regulasi, pemerintah telah melakukan

beberapa upaya peningkatan produktivitas terhadap komoditi garam melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Kementerian tersebut telah menginisiasikan program Pengembangan Usaha Garam (PUGAR) sebagai bentuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Dalam keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia nomor 9/SJ tahun 2022 mengatakan bahwa PUGAR merupakan bentuk *political will* pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan petambak garam rakyat. PUGAR menggunakan 4 (empat) pendekatan yang terdiri atas (1) produktivitas, yakni jumlah garam yang dihasilkan per luasan lahan; (2) kualitas, terkait dengan kandungan NaCl atau mineral lainnya; (3) kontinuitas, sebagai jaminan pasokan garam; dan (4) korporatisasi, yang berarti pola usaha yang bergerak dalam wadah kelembagaan usaha dan menerapkan budaya korporasi.

Selain itu, terkait *political will* pemerintah dalam rangka meningkatkan produktivitas komoditi garam juga dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep yang telah menyediakan program bantuan yang bersumber dari APBD. Bentuk bantuan tersebut nantinya akan menyesuaikan dari permintaan para petambak, umumnya berbentuk fasilitas peralatan petambak dan diberikan kepada Kelompok Usaha Garam (KUGAR). Namun, berdasarkan hasil dari penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidakmerataan dalam penerapan PUGAR atau KUGAR. Seperti yang terjadi pada daerah bagian kepulauan Kabupaten Sumenep bahwa terdapat ketidakmerataan dalam akses penggunaan teknologi, sementara dibagian daratan dapat dikatakan lebih baik dalam hal tersebut.

Disamping itu, keberadaan garam impor yang terjadi karena rendahnya kualitas garam lokal serta ketidakberdayaan garam lokal dalam memenuhi angka kebutuhan, menyebabkan pemerintah bergantung pada angka kuota impor untuk tetap memenuhinya. Keberadaan Regulasi Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Ketentuan Impor Garam, dirasa belum cukup untuk melindungi keberadaan garam lokal dari aktivitas impor. Dampaknya adalah stabilitas harga garam lokal cukup terganggu. Hal ini selaras dengan penelitian Ghazali dan Samputra (2022) yang menyatakan bahwa dampak negatifnya atas kebijakan impor dapat mengakibatkan seperti menurunnya kesejahteraan petambak garam, menurunnya harga garam rakyat, sehingga menyebabkan petambak garam kesulitan modal untuk memproduksi garam dalam memenuhi kebutuhan garam nasional yang setiap tahunnya meningkat.

Sedangkan *economic interest* dalam tataniaga garam terjadi karena adanya beberapa aktor dalam jaringan pasar. Kehadiran tengkulak yang mendominasi jaringan pasar merupakan salah satu bentuk dari *economic interest* terhadap tataniaga garam. Sebenarnya salah satu bentuk *political will* pemerintah dalam tataniaga garam yang seringkali dipertanyakan adalah mengenai regulasi atas harga acuan komoditi garam yang sampai saat ini tidak ada kepastian dalam menentukan harga awal garam. Keadaan ini tidak seperti komoditi pangan lainnya yang memiliki ketetapan harga setiap tahunnya. Faktanya penetapan harga komoditi hanya berlaku terhadap beberapa bahan pokok seperti yang di atur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2020 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petambak dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen. Akan tetapi sampai saat ini kenyataannya harga garam lokal pun belum diatur sehingga fluktuatif mengikuti pasar (Ardhi, 2021). Selain itu adanya pihak- pihak yang menguasai harga garam di pasar, tidak dapat dipungkiri bahwa menjadi salah satu penyebab permasalahan struktural dalam tataniaga garam.

Serta adanya indikasi yang berpeluang bagi kartel untuk memonopoli pasar termasuk harga garam.

Konsep *Actor-Network Theory* mengatakan bahwa sesama aktor dapat mempengaruhi aktor lainnya, akan tetapi Latour (1998) berpendapat bahwa aktor-aktor tersebut ditentukan semata-mata oleh ikatan mereka dengan aktor-aktor lain. Dengan adanya persaingan kepentingan didalam kebijakan garam, menggambarkan bahwa aktor yang terlibat dalam tataniaga secara sistematis terhimpun berdasarkan kepentingan mereka dalam tataniaga garam. Hal tersebut seharusnya menjadi perhatian khusus bagi pemerintah untuk mengevaluasi setiap regulasi dan kebijakan yang secara langsung berkaitan dengan eksistensi garam rakyat. Tujuannya agar rantai tataniaga garam dapat menjadi jelas dan lebih berpihak terhadap komoditi garam rakyat.

KESIMPULAN

Penelitian ini membahas mengenai benturan kepentingan dari berbagai pihak terhadap komoditi garam menimbulkan dinamika dalam tataniaga garam, antara political will pemerintah dalam mensejahterakan para petambak garam dan economic interest dari pihak lain yang ingin memperoleh manfaat ekonomis sebesar-besarnya dari tata niaga garam ini. Hasil penelitian ini dianalisis dengan menggunakan perspektif *Actor-Network Theory*. Teori ini digunakan untuk membantu peneliti dalam menganalisis keterkaitan para aktor yang berpengaruh pada dinamika tataniaga garam. Penelitian menggunakan pendekatan data primer berupa wawancara pihak yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah di daerah Kabupaten Sumenep. Triangulasi dilakukan dengan menggunakan data sekunder dan juga antar-peneliti. Selanjutnya, data penelitian dilakukan pemetaan berdasarkan thematic analysis dengan menggunakan NVIVO untuk manajemen datanya.

Berdasarkan tinjauan *Actor-Network Theory*, pemerintah sebenarnya merupakan aktor memiliki pengaruh besar untuk membangun jaringan aktor lain. Dapat dilihat dari berbagai peran dan upaya yang pemerintah lakukan untuk mengatur tataniaga garam sebagai bentuk political will pemerintah berupa kebijakan dan regulasi. Namun, adanya persaingan kepentingan didalam kebijakan garam menggambarkan bahwa aktor yang terlibat, secara sistematis telah terhimpun pada suatu jaringan berdasarkan kepentingan mereka yang lebih berdasarkan pada economic interest yang menguntungkan kelompoknya sendiri. Hal tersebutlah yang menyebabkan adanya keterbatasan dan kelemahan pemerintah dalam merealisasikan political will untuk mengatur proses tataniaga yang akhirnya berdampak kepada kesejahteraan petambak garam.

Acknowledgement:

We gratefully acknowledge funding provided by the Lembaga Penelitian Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Trunojoyo Madura contract number: 5660/UN46.4.1/PT.01.03/2023.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Amien, D., & Adrienne, F. (2020). *Tantangan dan Potensi Garam Nasional*.
Sumber: <https://ppi.id/ppid-content/uploads/2020/10/PPI-Brief-No-11-2020-Komisi-Maritim.pdf>.
- Ardhi, S. (2021). *Problematika Garam Nasional*. Sumber: <https://ugm.ac.id/id/berita/21284-problematika-garam-nasional/>.
- Atmadji, E. (2004). Analisis Impor Indonesia. *Ekonomi Pembangunan*, 9, 33–46. DOI:

- <https://doi.org/https://doi.org/10.20885/ejem.v9i1.623>.
- Callon, M. (2001). *Actor-Network Theory*. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 62–66.
- Citradi, T. (2021). *Garis Pantai RI Terpanjang Tapi Garam Masih Impor, Kok Bisa?* I. Sumber: www.cnbcindonesia.com.
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20210420144726-4-239315/garis-pantai-ri-terpanjang-tapi-garam-masih-impor-kok-bisa>
- Daryanto, A., Sahara, & Kesumariani, P. (2021). *Tata Niaga Produk Pertanian*. [Modul Kuliah]. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.
- Destriapani, E., Sarwoprasodjo, S., & Sadono, D. (2021). Pemanfaatan Website Desa untuk Pembangunan: Perspektif *Actor-Network Theory*. *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 9(3). DOI: <https://doi.org/10.22500/9202137657>.
- Erlina, M., & Kurniawan, T. (2015). Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Garam Rakyat Untuk Mendukung Industri Garam Di Indonesia. *Buletin Ilmiah Marina Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 1(2). DOI: <http://dx.doi.org/10.15578/marina.v1i2.2071>
- Ghozali, A. B. M., & Samputra, P. L. (2022). Strategi Kebijakan Impor Garam Dalam Melindungi Produksi Garam Nasional. *International Journal of Demos*, 4(4). DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.37950/ijd.v4i4.341>
- Izzaty, & Permana, S. H. (2011). Kebijakan Pengembangan Produksi Garam Nasional. *Jurnal DPR RI*. DOI: <https://doi.org/10.22212/jekp.v2i2.122>
- Jamil, A., Tinaprilla, N., & suharno. (2017). Faktor-Faktor yang Memengaruhi Permintaan dan Efektivitas Kebijakan Impor Garam Indonesia. *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, 11(1). DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.30908/bilp.v11i1.73>
- Latour, B. (1998). *On Actor-Network Theory: A few definition*. New York: Oxford University Press..
- Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. New York: Oxford University Press.
- Maflahah, I., & Asfan, D. (2019). *Agroindustri Garam*. Johor: UTM Press.
- Mukhlisin, A., & Suhendri, A. (2017). Aplikasi Teori Sosiologi dalam Pengembangan Masyarakat Islam. 2.
- Murdoch, J. (1997). Towards a geography of heterogeneous associations. *Sage Journals*, 21(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.1191/030913297668007261>
- Nuryanto, A. (2019). Keberhasilan dan Dampak Penerapan Sistem Informasi Desa dalam Perspektif *Actor-Network Theory* (Studi Kasus di Desa Ngumbul Kabupaten Pacitan). [Sripsi]. Surakarta: Univesitas Muhammadiyah Surakarta.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. United States: Sage Publication.
- Pratiwi, F. (2023). *Kemenperin Optimalkan Produksi dan Penyerapan Garam Dalam Negeri*. Sumber: ekonomi.republika.co.id.
<https://ekonomi.republika.co.id/berita/rxabc2457/kemenperin-optimalkan-produksi-dan-penyerapan-garam-dalam-negeri>
- Pratiwi, I. (2017). *Indonesia Akan Impor Garam Dari Australia?*. Sumber: ekonomi.republika.co.id.
<https://ekonomi.republika.co.id/berita/otsnzc383/indonesia-akan-impor-garam-dari-australia>
- Rahardjo, M. (2010). *Metode pengumpulan data penelitian kualitatif*. Malang: UIN

- Malik Ibrahim Malang.
- Riyanto, A., & Fathoni, M. (2022). Analisis ANT (*Actor-Network Theory*) dalam Presidensi G20 Arab Saudi Tahun 2020 untuk Menghadapi Tantangan Perekonomian Global di Masa Pandemi COVID-19. *Jurnal Hubungan Internasional Peradaban*, 1.
- Rizky, M. (2023). Sat Set! RI Geber Produksi Garam dengan Anggaran “Mini.” Sumber: www.cnbcindonesia.com.
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20230130160845-4-409406/sat-set-ri-geber-produksi-garam-dengan-anggaran-mini>
- Rochwulaningsih. (2013). Tata Niaga Garam Rakyat Dalam Kajian Struktural. *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, 17(1) 59–66.
- Rochwulaningsih, Y. (2016). Senjata Kaum Lemah: Perlawanan Sehari-Hari Petambak Garam. *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, 1(2), 121–132.
- Singgalen, Y. A. (2021). *Actor-Network Theory* and Sentiment Analysis on Regional Development Issues and Politics in Social Media. *Jurnal Komunikasi*, 13(1), 89. DOI: <https://doi.org/10.24912/jk.v13i1.9627>.
- Stanton, W. J. (1990). *Prinsip Prinsip Pemasaran* (9th ed.). Jakarta: Erlangga.
- Uden, L., & Francis, J. (2010). Service innovation using *Actor-Network Theory*. In *Actor-Network Theory and Technology Innovation: Advancements and New Concepts*, 20–40. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-60960-197-3.ch002>.
- Wati, Y. M., Daryanto, A., & Setiawan, I. (2013). Pengembangan Strategi Bersaing PT. Garam (Persero) Dalam Tataniaga Garam Indonesia. *Jurnal Kesejahteraan Sosial*, 2(1), 21–26.
- Wiraningtyas, A., Sandi, A., Sowanto, & Ruslan. (2017). Peningkatan Kualitas Garam Menjadi Garam Industri di Desa Sanolo Kecamatan Bolo Kabupaten Bima. *Jurnal Karya Abdi Masyarakat*, 1. DOI: <https://doi.org/10.22437/jkam.v1i2.4292>.