

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Kebijakan pemerintah dalam rangka merealisasikan program konversi minyak tanah ke bahan bakar gas atau yang lebih dikenal dengan elpiji (LPG). Kebijakan tersebut terkait dengan program pengurangan subsidi energy, baik listrik maupun bahan bakar minyak (BBM). Seperti yang diketahui bahwa masyarakat Indonesia merupakan salah satu masyarakat dunia yang memiliki ketergantungan terhadap Bahan Bakar Minyak (BBM) sangat tinggi. Baik itu untuk keperluan rumah tangga, transportasi maupun industri. Sehingga wajar bila negara berusaha keras untuk memenuhi kebutuhan warga negaranya yang bersifat primer ini dengan memberikan subsidi terhadap pembelian BBM. subsidi tersebut memang cukup menyulitkan para pengambil kebijakan di negeri ini. Hal ini dikarenakan, setiap tahunnya anggaran pendapatan belanja Negara (APBN) dibebani dengan besarnya subsidi yang harus ditanggung terutama untuk subsidi BBM (<http://www.pajak.go.id/konversi-minyak-tanah/html> – [20 November 2009]).

Persoalan diatas bertambah rumit ketika harga minyak mentah internasional naik melambung tinggi dan kenaikan tersebut diperkirakan rata-rata diatas US\$ 100 per barel. Kondisi ini jelas akan berdampak besar terhadap beban subsidi khususnya subsidi BBM dan listrik. Dilain pihak pemerintah dituntut untuk melakukan

beberapa penghematan, namun harus menjaga pertumbuhan agar semua kegiatan ekonomi terselenggara dengan baik.

Berdasar Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energy Nasional Bertujuan untuk mengarahkan upaya - upaya dalam mewujudkan keamanan pasokan energy dalam negeri, Mengurangi ketergantungan penggunaan energy yang berasal dari minyak bumi salah satunya dengan mengalihkan ke energy lainnya, agar Terwujudnya *energy (primer) mix* yang optimal pada tahun 2025, yaitu peranan minyak bumi menjadi kurang dari 20% dan peranan gas bumi menjadi lebih dari 30% terhadap konsumsi energy nasional.

Dari Peraturan Presiden tersebut maka dibuatlah UU No. 18 Tahun 2006 tentang APBN yang memuat anggaran untuk subsidi LPG 3 Kg pada tahun 2007, Sasaran Program Pengalihan Minyak Tanah ke LPG adalah *ZERO-KERO 2012*. “Zero-Kero” adalah kondisi dimana tidak ada lagi minyak tanah bersubsidi yang digunakan untuk memasak. Sesuai Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2006 maka minyak tanah untuk penerangan tetap tersedia. Selain itu minyak tanah akan tetap dipasarkan dengan harga ekonomi atau ditingkatkan nilai tambahnya menjadi avtur (<http://www.pertamina.com/konversi/faq.php>).

Konversi minyak tanah ke LPG menjadi fenomena penting program konversi energi di Indonesia. Apalagi, keberhasilan mengubah kebiasaan masyarakat yang turun termurun dari generasi ke generasi menggunakan Minyak Tanah beralih ke

LPG bukan sekadar persoalan teknis, namun juga sarat dengan aspek sosial dan budaya. Sebenarnya, tujuan utama konversi minyak Tanah ke LPG untuk mengurangi subsidi Minyak Tanah, yang biaya produksinya setara dengan Avtur, selama ini dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat berpenghasilan rendah yang terkonsentrasi di perdesaan. Sehingga pemerintah memberikan subsidi harga. Kebijakan yang sudah berlangsung bertahun-tahun ini cukup membebani keuangan negara.

Konsumsi minyak tanah sebelum dilakukan konversi mencapai kisaran 12 juta Kilo Liter (KL) setiap tahun. Ketika itu, besaran subsidi mencapai sekitar Rp 25 triliun. Angka ini berubah sesuai dengan basis asumsi harga minyak mentah dunia maupun volume. Dari jumlah volume sebesar itu profil pengguna minyak tanah adalah sekitar 10% golongan sangat miskin, 10% golongan miskin, 50% golongan menengah dan 20% golongan mampu. (*[http://www. Konversi minyak tanah ke LPG: menggerakkan perekonomian menghemat energy/sabtu](http://www.konversi.minyak.tanah.ke.lpg.menggerakkan.perekonomian.menghemat.energy/sabtu), 25 Desember 2010 13:46 WIB*)

LPG menjadi pilihan pengganti Minyak Tanah. Yang dilakukan pemerintah adalah Memberikan secara cuma-cuma tabung LPG 3 kg serta gas perdana, kompor LPG dan asesorisnya, kepada masyarakat yang beralih dari penggunaan minyak tanah ke LPG tabung 3 kg berdasarkan skala prioritas yang telah ditetapkan. Alasan terpenting adalah biaya produksi LPG lebih murah dibanding Minyak Tanah. Biaya produksi Minyak Tanah tanpa subsidi adalah sekitar Rp 6.700/liter. Jika dengan

subsidi adalah Rp 2.500/liter. Untuk satu satuan setara Minyak Tanah, biaya produksi LPG tanpa subsidi adalah Rp 4.200/liter. Sedang LPG dengan subsidi adalah Rp 2.500/liter. Pemanfaatan LPG jelas mengurangi konsumsi subsidi Minyak Tanah. Selain biaya produksi lebih murah, untuk satu satuan yang sama kalori LPG juga lebih tinggi dibanding Minyak Tanah. Sehingga biaya pemakaian LPG untuk keperluan memasak, misalnya, lebih murah. ([http://www. *Konversi minyak tanah ke LPG: menggerakkan perekonomian menghemat energy/sabtu, 25 Desember 2010 13:46 WIB*](http://www.konversi.minyak.tanah.ke.lpg:menggerakkan.perekonomian.menghemat.energy/sabtu,25.Desember.2010.13:46.WIB)).

Beberapa hal yang menjadi alasan bagi pemerintah dalam mengambil kebijakan tentang program konversi minyak tanah antara lain : (1) Subsidi LPG lebih rendah daripada subsidi minyak tanah. penghematan subsidi dapat mencapai Rp. 15 – 20 Triliyun jika program konversi minyak tanah ke LPG ini berhasil. (2) LPG lebih sulit dioplos dan disalahgunakan. (3) LPG lebih bersih daripada minyak tanah, sehingga dapat mengurangi tingkat polusi udara. (4) Subsidi LPG sudah berhasil diterapkan di negara – negara lain seperti India dan Brasil. (5) Pelaksana Program Konversi Minyak Tanah Ke LPG ([http://www.beritavhr news.com](http://www.beritavhr.news.com) [*diakses tanggal 19 september 2007*]).

Adapun kriteria calon penerima paket elpiji 3 kg terdiri dari. *Pertama*, keluarga merupakan penduduk tetap, penduduk musiman di kelurahan Teluk Belitung Kecamatan Merbau Kabupaten Kepulauan Meranti yang di buktikan dengan memiliki Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP)

Kabupaten Kepulauan Meranti. *Kedua*, menyertakan surat keterangan dari Desa untuk penduduk musiman masih menggunakan bahan bakar minyak tanah untuk memasak dan tidak punya kompor gas. *Ketiga*, masyarakat yang penghasilannya tidak lebih dari Rp. 1,5 juta/bulan yang dibuktikan dengan slip gaji atau pengeluaran yang tidak lebih dari Rp. 1,5 juta/bulan dibuktikan dengan surat keterangan tidak mampu dari kelurahan setempat.

Akan tetapi hal ini tidak sesuai dengan hasil penelitian yang penulis lakukan, karena tidak ada sosialisasi dari pemerintah maka pemerintah kelurahan menetapkan calon penerima tabung gas LPG beserta aksesoris berdasarkan jumlah seluruh KK masyarakat Kelurahan Teluk Belitung.

Tabel 1.1. Jumlah KK 2010 Yang Menerima Tabung Gas LPG Beserta Aksesoris Di Kelurahan Teluk Belitung Kecamatan Merbau Kabupaten Kepulauan Meranti

No	Jumlah KK di Kelurahan Teluk Belitung	Jumlah KK Penerima Tabung Gas LPG Beserta Aksesoris Di Kelurahan Teluk Belitung
1	1350 KK	1350 KK

Sumber: Kantor Lurah Teluk Belitung, 2014

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa jumlah KK penerima tabung gas LPG beserta aksesoris di Kelurahan Teluk Belitung berjumlah 1350 KK dari 1350 KK yang ada di Kelurahan Teluk Belitung Tahun 2010.

Tabel 1.2. Implementasi Penyaluran Tabung Gas LPG Beserta Aksesoris Di Kelurahan Teluk Belitung Kecamatan Merbau Kabupaten Kepulauan Meranti

No	Jenis Barang	Tahap I Tahun 2010			Tahap II Tahun 2011			Jumlah Keseluruhan
		Target	Realisasi	Sisa (Rusak)	Target	Realisasi	Sisa (Rusak)	
1	Tabung Gas LPG	800 buah	750 buah	50 buah	550 Buah	530 Buah	20 buah	1350 buah
2	Kompore	800 buah	737 buah	63 buah	550 Buah	527 Buah	23 buah	1350 buah
3	Regulator	800 buah	722 buah	78 buah	550 Buah	506 Buah	44 buah	1350 buah

Sumber: Kantor Lurah Teluk Belitung, 2010 -2011

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa penyaluran dari pemerintah ditahap I berjumlah 800 buah tabung gas LPG beserta aksesoris dan pada Tahap II berjumlah 550 buah tabung gas LPG beserta aksesoris. Namun permasalahan yang terjadi pada saat tabung gas LPG beserta aksesoris hendak dibagikan ke masyarakat banyak terdapat barang - barang yang rusak, seperti pada tahap I tabung gas yang rusak berjumlah 50 buah, kompor gas yang rusak berjumlah 63 buah dan regulator yang rusak berjumlah 78 buah buah, sedangkan pada tahap II tabung gas yang rusak berjumlah 20 buah, kompor gas yang rusak berjumlah 23 buah dan regulator yang rusak berjumlah 44 buah. Sehingga menyebabkan tidak semua masyarakat yang seharusnya menerima tabung gas LPG berserta aksesoris mendapatkan tabung gas LPG berserta aksesoris yang lengkap, hingga saat ini. Adapun jumlah KK masyarakat yang menerima dan yang tidak menerima tabung gas LPG 3 Kg beserta aksesoris pada dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 1.3 Jumlah KK yang menerima dan tidak menerima tabung gas LPG 3 Kg beserta aksesoris Tahun 2010-2011 Kelurahan Teluk Belitung Kecamatan Merbau Kabupaten Meranti

No	Tahun	Jumlah KK yang menerima tabung gas LPG 3 Kg beserta aksesoris	Jumlah KK yang tidak menerima tabung gas LPG 3 Kg beserta aksesoris
1	2010	722 KK	78 KK
2	2011	506 KK	44 KK
Jumlah		1228 KK	122 KK

Sumber : Kantor Lurah Teluk Belitung, 2014

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa yang menerima tabung gas LPG 3 Kg beserta aksesoris pada tahun 2010 sebanyak 722 KK, dan pada tahun 2011 sebanyak 506 KK sedangkan jumlah yang tidak menerima tabung gas LPG 3 Kg beserta aksesoris pada tahun 2010 sebanyak 78 KK, dan pada tahun 2011 sebanyak 44 KK. Jadi jumlah penerima tabung gas LPG beserta aksesoris pada tahun 2010 dan 2011 sebanyak 1228 KK dan jumlah yang tidak menerima sebanyak 122 KK.

Implementasi dari kebijakan konversi minyak tanah ke gas ternyata menimbulkan dampak negatif dan positif di kalangan masyarakat. Ada pun dampak positif dari konversi ini, adanya Penghematan subsidi, Penggunaan LPG lebih praktis dan lebih hemat digunakan dibanding minyak tanah dan adanya peluang usaha baru.

Sedangkan dampak negatif dari konversi ini, banyaknya terjadi ledakan tabung gas 3 kg hingga menyebabkan banyak korban akibat ledakan tersebut. Begitu

juga yang terjadi di Teluk Belitung ada juga kejadian ledakan akibat kebocoran tabung gas LPG 3 kg, tetapi tidak sampai memakan korban jiwa.

Selain itu perilaku dan budaya masyarakat Indonesia yang sudah terbiasa menggunakan kompor minyak tanah ternyata masih sulit diubah. Pemerintah terkesan menyepelkan masalah sosialisasi, seolah-olah jika sudah mengumumkan ke media massa semua unsur masyarakat akan mengerti dan selanjutnya mendukung program konversi tersebut. Pemerintah tidak mengantisipasi keterkejutan masyarakat karena minyak tanah yang telah membudaya sejak lama sebagai bahan-bakar andalan tiba-tiba harus diganti dengan gas. Di tengah ketidakpastian, ada sebagian warga yang menjual Kompor dan tabung gas yang diberikan secara gratis oleh pemerintah karena tidak berani menggunakan disebabkan adanya rasa takut mereka melihat banyaknya kejadian kebocoran tabung gas sehingga terjadinya ledakan yang menyebabkan banyak korban yang berjatuh dan kebakaran yang merugikan secara finansial, baik itu diketahui melalui media masa maupun melihat langsung kejadian tersebut sehingga akhirnya mereka menjual kompor beserta gasnya kepada para penadah ataupun orang lain yang membutuhkan lebih banyak kompor gas untuk usaha dan dengan alasan mereka takut tabung gas meledak jika digunakan, sementara mereka tetap mencari minyak-tanah yang semakin langka (<http://www.mediaindonesia.com>).

Bagi mereka pedagang minyak tanah keliling konversi sama saja mematikan mata pencaharian mereka, kerena untuk dapat beralih menjadi pedagang gas keliling

dibutuhkan modal yang tidak sedikit. Selain itu bagi mereka yang sudah beralih menjadi pedagang gas keliling juga mengeluhkan lesunya daya beli masyarakat serta keuntungan yang mereka peroleh sebagai pedagang gas keliling tidak sebesar ketika mereka berjualan minyak tanah, hal tersebut membuat mereka merugi karena antara modal yang dikeluarkan dengan keuntungan yang didapat tidak sebanding. (*kompas 21 maret 2008*).

Dari aspek fisik, Minyak tanah bersifat cair sehingga transportasinya mudah, pengemasannya mudah, dan penjualan sistem eceran pun mudah. Masyarakat kecil, misalnya, bisa membeli minyak tanah hanya 0,5 liter (katakanlah Rp 1.500 dengan harga subsidi) dan mereka dapat membawanya sendiri dengan mudah. Minyak tanah 0,5 liter bisa juga dimasukkan ke plastik. Kondisi ini tak mungkin bisa dilakukan untuk pembelian elpiji. Ini karena elpiji dijual per tabung, yang isinya 3 kg, dengan harga Rp 14.500-15.000. Masyarakat kelas bawah tidak mungkin bisa membeli elpiji hanya 0,5 kg, lalu membawanya dengan plastik atau kaleng susu bekas. Dari aspek kimiawi. LPG jauh lebih mudah terbakar (*inflammable*) dibanding minyak tanah.

Kabupaten Kepulauan Meranti merupakan Kabupaten yang dimekarkan Tahun 2008. Terdiri dari pulau - pulau sehingga memperlambat proses sosialisasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah umumnya dan kebijakan konversi minyak tanah ke gas khususnya. Jika proses sosialisasi kebijakan lambat maka akan berpengaruh pada implementasi kebijakan yang dibuat pemerintah. implementasi

kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Berdasarkan pengamatan yang penulis lakukan, penulis menemukan fenomena-fenomena sebagai berikut :

1. Berkaitan dengan kebijakan pemerintah tentang konversi minyak tanah ke gas yang dibuat, khususnya di Teluk Belitung masih ada sebagian masyarakat yang belum menggunakan gas elpiji.
2. Masih rendahnya kesadaran pemerintah desa dalam mensosialisasikan program tersebut.
3. Masih banyaknya terdapat tabung gas beserta aksesoris yang rusak sehingga menyebabkan masyarakat yang seharusnya menerima tabung gas LPG beserta aksesoris tidak mendapatkan tabung gas LPG beserta aksesoris yang lengkap.

Karena alasan tersebut, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang **“Implementasi kebijakan pemerintah tentang konversi minyak tanah ke gas di Kelurahan Teluk Belitung Kecamatan Merbau Kabupaten Kepulauan Meranti”**.

1.2 Perumusan Masalah

Kebijakan pemerintah dalam rangka merealisasikan program konversi minyak tanah ke bahan bakar gas atau yang lebih dikenal dengan elpiji (LPG). Kebijakan tersebut terkait dengan program pengurangan subsidi energy, baik listrik maupun bahan bakar minyak (BBM). Berdasarkan permasalahan yang telah diungkapkan pada latar belakang tersebut maka dirumuskan dalam pertanyaan penelitian. **“Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah tentang konversi minyak tanah ke gas di Kelurahan Teluk Belitung Kecamatan Merbau Kabupaten Kepulauan Meranti”**.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah : **Untuk mengetahui implementasi kebijakan pemerintah tentang konversi minyak tanah ke gas di Kelurahan Teluk Belitung Kecamatan Merbau Kabupaten Kepulauan Meranti.**

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Sebagai tolak ukur untuk melihat pelaksanaan program konversi minyak tanah ke gas di Kelurahan Teluk Belitung.
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi kelurahan Teluk Belitung dalam merealisasikan program konversi minyak tanah ke gas.

3. Memperkaya dan mempertajam khazanah bagi perkembangan kepustakaan ilmu sosial terutama ilmu Administrasi Negara.
4. Bagi penulis, penelitian ini merupakan sebuah aplikasi dari ilmu yang telah didapatkan dari bangku perkuliahan dan diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan tambahan serta masukan bagi penelitian selanjutnya.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan perbandingan bagi peneliti - peneliti selanjutnya.

1.5 Sistematika Penulisan.

Untuk terarahnya penulisan penelitian ini, maka penulis membagi penulisan ini dalam beberapa bab, yaitu :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri atas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab ini mengurai beberapa teori yang dijadikan pedoman dalam melakukan analisa dan pembahasan penelitian, penelitian pendahuluan, konsep operasional.

BAB III : METODE PENELITIAN

pada bab ini akan menguraikan lokasi dan waktu penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, populasi dan sampel, dan metode analisis.

BAB IV : GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

Pada bab ini akan menguraikan sejarah singkat Lokasi Penelitian, Visi dan Misi, Tujuan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi.

BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Uraian secara umum tentang hasil penelitian dan pembahasan.

BAB VI : Kesimpulan Dan Saran

Pada bab ini merupakan bab penutup dimana berisikan berbagai kesimpulan dan saran sebagai solusi terhadap masalah yang diteliti.