

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada tahun 2007 harga minyak bumi menempati posisi strategis dalam skala kebutuhan rakyat dan Negara. Pemerintah dipusingkan bukan hanya oleh rumitnya merancang pembangunan dan menentukan prioritas dalam penyusunan RAPBN, tetapi juga dengan besarnya subsidi – terutama BBM – yang harus ditanggung setiap tahun. Karena itulah, pemerintah bersama DPR telah bersepakat untuk menghapuskan subsidi BBM secara bertahap seperti tertuang dalam UU No. 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). Meskipun demikian, subsidi minyak tanah dikecualikan. Dengan kata lain, meski telah menerapkan harga pasar untuk bensin dan solar, pemerintah masih mensubsidi minyak tanah untuk keperluan masyarakat berpendapatan rendah dan industri kecil.

Namun subsidi minyak tanah dalam dua tahun terakhir masih terasa memberatkan karena besarnya volume yang harus disubsidi, seiring dengan berbagai krisis dan transisi yang terjadi dalam manajemen energi nasional. Kondisi ini diperberat pula dengan bertahannya harga minyak dunia pada kisaran USD 50-60 per barel. Karena itu, langkah pemerintah untuk melakukan konversi penggunaan minyak tanah kepada bahan bakar gas dalam bentuk Liquefied Petroleum Gas (LPG) bisa dianggap sebagai salah satu terobosan penting dalam mengatasi rancunya

pengembangan dan pemanfaatan energi, sekaligus mengurangi tekanan terhadap RAPBN.¹

Bahkan minyak bumi merupakan primadona sumber energi dunia karena penggunaannya yang praktis dan relative lebih murah. Di Indonesia, BBM tidak dapat digantikan fungsinya oleh sumber energi lain. Hampir seluruh kebutuhan masyarakat dan Negara baik untuk keperluan industri, jasa transportasi dan pembangkit listrik pasti memanfaatkan BBM. BBM tidak hanya sekedar sarana menghidupkan kompor, mobil, ataupun mesin-mesin industri. Apalagi laju pertumbuhan penduduk Indonesia dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, yang mengakibatkan penggunaan akan BBM meningkat pula dalam sektor kehidupan sehari-hari. Dengan meningkatnya kebutuhan penggunaan BBM di masyarakat inilah membuat persediaan kebutuhan BBM di Indonesia mengalami penurunan sehingga harus mengimpor dari luar negeri. Sedangkan harga minyak dunia mengalami kenaikan, sehingga pemerintah menaikkan harga BBM dalam negeri untuk menutupi kerugian Negara dalam pembelian minyak dari luar negeri untuk mencukupi kebutuhan BBM Indonesia.

Dalam hal ini ada dua argumen pokok menjelaskan mengapa pemerintah menaikkan harga BBM. *Pertama*, bagi pemerintah BBM dalam negeri (yaitu yang memperoleh subsidi dari negara) yang lebih murah daripada di pasar internasional, selain akan membebani anggaran Negara, juga cenderung menimbulkan

¹ Eddy Satriya, Kompas. Tanggal 6 Maret 2007.

penyimpangan terhadap bekerjanya mekanisme pasar. Pengurangan deficit APBN menjadi pertimbangan utama dalam penentuan kebijakan public. Menaikkan harga BBM pun menjadi paling mudah dalam menyelesaikan permasalahan beban APBN. Subsidi BBM juga diyakini oleh pemerintah sebagai pemicu terjadinya penyelundupan dan pengoplosan BBM ke luar negeri karena lebih mendapatkan keuntungan lebih baik lagi karena harga BBM lebih tinggi dipasar internasional daripada Indonesia.

Kedua, perlu adanya bahan bakar alternative yang lebih efisien daripada minyak dan dapat menghemat APBN. Maka itu pemerintah membuat program konversi minyak tanah ke gas yang saat ini tengah dijalankan oleh pemerintah ditargetkan selesai empat tahun. Program ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karena selama ini pemakaian minyak tanah tidak efisien dan kurang sehat. Harga pokok minyak tanah mencapai Rp 6.000 per liter. Minyak tersebut dijual Rp 2.000 per liter, sehingga pemerintah harus mensubsidi Rp 4.000 per liter. Selain itu, minyak tanah menimbulkan asap, berbahaya, dan tidak efisien . Apabila dibandingkan dengan gas, pemakaiannya yang lebih boros. Setiap memasak dengan satu liter minyak tanah, masyarakat harus mengeluarkan sekitar Rp 2.500. Apabila menggunakan gas, hanya dibutuhkan sekitar 0,4 kilogram, seharga Rp 1.800. Dengan menggunakan gas elpiji, masyarakat dapat menghemat Rp 25.000 per bulan.

Pemerintah juga akan menghemat Rp 30 triliun per tahun. Dan program konversi minyak tanah dengan gas bumi dilakukan secara gratis.²

Menurut Kalla, masyarakat harus belajar hidup hemat dengan menggunakan gas. Jangan sampai orang kaya lebih hemat dalam hal menggunakan bahan bakar, bila dibandingkan dengan orang miskin. Terlebih saat ini tidak ada Negara mana pun yang menggunakan minyak tanah sebagai bahan bakar pokok.³

Oleh karena itu, pemerintah melakukan program konversi minyak tanah ke gas bumi. Penghematan Belanja Negara (subsidi Mitan) maupun belanja Rumah Tangga. Apabila konversi telah mencapai 100%, maka menghemat beban subsidi sebesar Rp 32,5 Trilyun. Apabila rumah tangga telah mengkonversi Minyak Tanah ke LPG, maka terjadi penghematan belanja energi, sebagai berikut :

- 1 Liter Minyak Tanah setara dengan = 0,57 Kg LPG
- Harga 1 Kg LPG = Rp 4.250,-
- Harga 1 Liter Minyak Tanah = Rp 2.500,-
- Harga LPG setara 1 Liter Minyak Tanah = Rp 2.422,50

Untuk setiap wilayah yang telah di konversi (Masyarakat telah menerima Kompor Gas, Regulator, selang, klem dan Tabung berisi 3 Kg LPG perdana), maka Quota Minyak Tanah di wilayah tersebut akan ditarik sesuai dengan kesetaraan energy (untuk 570 Kg LPG setara 1.000 Liter Mitan, yang akan ditarik tahap awal sebanyak 500 Liter Minyak Tanah).

² www.kompas.com. Diakses pada tanggal 1 september 2007.

³ *Ibid.*

Meniadakan penyalahgunaan dan penyelewengan Minyak Tanah bersubsidi⁴. Program tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan penghematan APBN. Dengan penggunaan gas, masyarakat dilatih untuk belajar hemat dan membantu penghematan APBN. Program ini di harapkan dapat di nikmati masyarakat tidak mampu untuk membantu meringankan beban pengeluaran ekonomi dalam penggunaan bahan bakar sehari-hari.

Program tersebut diatur dan berdasarkan landasan hukum:⁵

1. Surat Menteri ESDM, No.3249/ 26/ MEM/ 2006, tanggal 31 Agustus 2006

Perihal : Hasil rapat Koordinasi Terbatas yang dipimpin oleh Wakil Presiden mengenai diversifikasi Mitan ke Elpiji (Pertamina di tunjuk untuk melaksanakan Konversi Minyak tanah ke LPG bagi Konsumen rumah tangga).

2. Surat Wakil Presiden RI No.20/ WP/ 9/2006 tanggal 1 September 2006

Perihal : Konversi Pemakaian Mitan ke Elpiji

3. Peluncuran pelaksanaan konversi Mitan ke LPG 3 kg oleh Wapres tanggal 08 Mei 2007 pk. 14.00 di Kampung Makassar Jakarta Timur.

Dengan adanya kebijakan tersebut, pemerintah melakukan realisasi pelaksanaan program pengurangan jatah minyak tanah secara bertahap di sejumlah daerah agar masyarakat yang kurang mampu yang terkena program konversi minyak tanah ke gas dapat beralih menggunakan bahan bakar minyak tanah menjadi gas

⁴ Jusuf Kalla dalam jumpa pers di Jakarta. PT. PERTAMINA. Tanggal 22 Oktober 2007.

⁵ PT.PERTAMINA, tanggal 24 Maret 2008.

untuk mendukung program konversi dari pemerintah yang dilaksanakan di daerah-daerah.

Begitu juga implementasi di daerah kota Yogyakarta yang mempunyai penduduk sekitar 529.717 jiwa dari 14 kecamatan pada September tahun 2007. Dan kecamatan Mantrijeron memiliki jumlah penduduk tergolong cukup banyak yaitu 41.471 jiwa dari kecamatan-kecamatan yang ada di Yogyakarta. Sedangkan Kecamatan Mantrijeron Kota Yogyakarta, mempunyai tiga wilayah kelurahan, yaitu; Kelurahan Gedong Kiwo, Kelurahan Suryodiningratan, dan Kelurahan Mantrijeron.⁶ Sehingga perlu adanya pemantauan pelaksanaan program konversi minyak tanah ke gas agar dapat di ketahui seberapa jauh Implementasi program minyak tanah ke gas bumi tersebut berjalan. Sedangkan pelaksanaannya di daerah Kelurahan Gedong Kiwo terdapat kesalahan penyaluran dan Kelurahan Gedongkiwo memiliki jumlah penduduk yang paling banyak di banding Kelurahan Suryodiningratan dan Kelurahan Mantrijeron. Pihak yang seharusnya mendapatkan jatah kompor gas adalah mereka yang kurang mampu. Namun pelaksanaannya di daerah Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantrijeron Kota Yogyakarta banyak kalangan menengah atas yang dapat dikatakan mampu secara ekonominya juga mendapatkan jatah tersebut. Selain itu dari data yang di dapatkan oleh peneliti yang berasal dari Pertamina yang mengatakan bahwa di Yogyakarta pernah terdapat kecelakaan akibat tabung gas konversi yang diberikan secara gratis oleh pemerintah yakni di Jl. Timoho Gendeng GK IV/869 RT

⁶ Dinas kependudukan Kota Yogyakarta Tahun 2007.

77 RW 18 Yogyakarta telah terjadi kebakaran di ruang dapur belakang milik Bp. Juwanto⁷.

B. Perumusan Masalah

Sehubungan dengan implementasi konversi minyak tanah ke LPG pemerintah dalam penelitian ini, yang hendak dikaji adalah:

1. Bagaimana Implementasi program konversi minyak tanah ke gas bumi di Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantrijeron Kota Yogyakarta Tahun 2007-2008 ?.

2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi program konversi minyak tanah ke gas bumi di Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantrijeron Kota Yogyakarta Tahun 2007-2008 ?.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian:

“Untuk mengetahui implementasi program konversi minyak tanah ke gas bumi di daerah Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantrijeron Kota Yogyakarta Tahun 2007-2008”

⁷ Sesuai dengan wawancara oleh salah satu petugas PERTAMINA Bp. Riyan pada hari Sabtu tanggal 16 Februari 2008.

2. Manfaat Penelitian

- a. Memberikan gambaran lebih nyata akan temuan di lapangan dalam program konversi minyak tanah ke gas bumi di masyarakat Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantriweron Kota Yogyakarta Tahun 2007-2008.
- b. Dengan penelitian yang akan dilaksanakan diharapkan dapat memberikan manfaat menambah pengetahuan masyarakat akan keberhasilan program pemerintah tersebut dan sebagai penambahan referensi pengetahuan kampus UMY.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Pengertian kebijakan menurut Heins Enlau dan Kenneth Prewitt dalam buku "*Pengantar Kebijakan Publik*" Charles O. Jones adalah: Keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.⁸

Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah, suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.⁹

⁸ Charles O. Jones, "*Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hal. 47.

Kebijakan merupakan serangkaian alternative yang dibangun oleh para pengambil keputusan dalam memecahkan suatu permasalahan, pedoman pelaksanaan, tindakan-tindakan tertentu dalam kerangka menindaklanjuti strategi yang terpilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi tersebut akan dilaksanakan.

b. Proses Kebijakan

Proses kebijakan adalah keseluruhan tindakan-tindakan yang dinamis sehubungan dengan persiapan penentu pelaksanaan, penilaian, dan pengendalian suatu kebijakan.

Langkah-langkah dalam proses kebijakan adalah sebagai berikut:

- 1) Perumusan masalah kebijakan adalah merupakan suatu proses, tercakup di dalamnya antara lain mengenai masalah (kebutuhan/tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang telah digariskan.
- 2) Penyusunan agenda pemerintah. Menurut Cood dan Eldeer yang dikutip oleh Islamy mengartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah.¹⁰

⁹ Hooger Wert, *"Ilmu Pemerintahan"*, Erlangga: Jakarta, 1993, hal. 94.

¹⁰ Irfan Islamy, 1991. *"Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara"*, Bumi Aksara.

3) Pengesahan kebijakan. Menurut Anderson yang dikutip Islamy biasanya diawali dengan kegiatan persuasion dan bargaining. Persuasion diartikan sebagai usaha untuk menyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri, sedangkan kegiatan bargaining diartikan sebagai suatu proses di mana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidak-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.¹¹

4) Pelaksanaan/Implementasi merupakan suatu kebijakan yang memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik, artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan tersebut.

5) Evaluasi Kebijakan.

Menurut Charles O. Jones yang dikutip oleh Islamy, evaluasi kebijakan adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang

¹¹ *Ibid*, hal. 85

sangat penting dalam spesifikasi obyeknya, teknik-teknik pengukuran dan metode analisisnya¹².

2. Implementasi Kebijakan

Menurut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi kebijakan:

“Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa” yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan Negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa”¹³

Berikut ini adalah yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan:

a. Keberhasilan Implementasi

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama yang lain. Dalam berbagai system politik kebijakan public di implementasikan oleh badan-badan pemerintah tersebut melaksanakan

¹² *Ibid*

¹³ Charles O. Jones, “*An Instoduction To The Study Of Public Policy*”, Massachusetts: Duxbery Press. Hal: 62

pekerjaan pemerintah dari hari ke hari sehingga membawa dampak yang sangat vital dalam pekerjaan tersebut.

Implementasi bukanlah sekedar mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin melalui saluarn-saluran birokrasi. Karena kebijakan public selalu mengandung tiga komponen dasar yaitu: tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut.¹⁴ Komponen yang ketiga yaitu cara, merupakan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan komponen sebelumnya yaitu tujuan dan sasaran khusus. Meter dan Horn mendefinisikan Implementasi kebijakan Publik sebagai berikut:

“tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan didalam kebijakan”.¹⁵

Berdasarkan keterangan di atas implementasi adalah proses pencapaian suatu kebijakan yang di lihat dari hasil yang diperoleh. Dalam hal ini untuk mengetahui keberhasilan implementasi program konversi gas di daerah Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantrijeron Kota Yogyakarta.

¹⁴ Samodara Wibawa,(et al). *Evaluasi Kebijakan Publik*, Grafindo Persada, Jakarta 1994, hal.15

¹⁵ Meter & Horn,1975.“*Konsep Implementasi kebijakan publik*” . . Rineka Cipta,Jakarta.

Menurut Edward III dasar uraian tersebut dapat disimpulkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan empat faktor-faktor atau variabel-variabel yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai, karena saling berhubungan satu sama lainnya.

Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah sebagai berikut:¹⁶

a. Komunikasi

Tersedianya komunikasi adalah berkaitan dengan perintah untuk melaksanakan kebijakan terutama bagi aparat pelaksana sehingga akan diketahui apa yang harus dilaksanakan. Dengan adanya komunikasi implementator dapat menterjemahkan kebijakan-kebijakan yang ada dengan tepat akurat dan konsisten. Sehingga tidak terjadi kesalah pahaman tentang tujuan dan sasaran dari kebijakan yang dibuat.

b. Sumber daya

Sumber daya merupakan dana atau intensif lain yang akan mengefektifkan pelaksanaan kebijakan. Sumber daya yang penting meliputi: 1) Staff ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan; 2) Informasi yang relevan dan cukup tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dengan didalam penyesuaian lainnya yang terlibat dalam implementasi; 3) Kewenangan untuk menyakinkan

¹⁶ Amir Santoso, "Pengantar Analisis Kebijakan Negara", Rineka Cipta Jakarta, 1990, hal: 9

bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya dengan didukung oleh; 4)

Berbagai fasilitas berupa bangunan, peralatan, tanah dan persediaan.

c. Disposisi/sikap pelaksana

Adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Oleh karena itu seorang implementor harus tahu apa yang harus dikerjakan dan apa yang tidak dikerjakan.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan struktur birokrasi ini harus jelas. Dengan struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Maka diperlukan struktur birokrasi yang efektif dan efisien.

Dengan demikian keberhasilan implementasi dapat juga dipengaruhi oleh adanya koordinasi yang efektif. Koordinasi ini dapat mempermudah dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksanaanya.

Efektif tidaknya suatu kebijakan sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan berbagai sasaran suatu organisasi, tidak terlibat pada proses perumusannya melainkan pada implementasinya. Untuk menentukan implementasi kebijakan terlaksana sebagaimana mestinya atau tidak,

manajemen mutlak perlu melakukan pengawasan dan membuat penilaian. Dengan penggunaan berbagai instrument dan teknik penilaian, para manajer yang melakukan penilaian akan menemukan satu dari tiga bentuk temuan, yaitu:¹⁷

1. Hasil yang dicapai melebihi harapan dan target.
2. Hasil yang dicapai sama dengan harapan dan target.
3. Hasil yang dicapai kurang dari harapan dan target.

Dalam hal hasil yang dicapai melampaui harapan dan target, diperlukan penilaian tentang faktor-faktor organisasional yang mendukung keberhasilan tersebut dan kendala atau masalah apa yang berhasil diatasi dan bagaimana cara mengatasinya. Faktor-faktor organisasional yang bersifat mendukung misalnya dapat berupa tepatnya sasaran yang ditetapkan untuk dicapai, tersedianya dana, sarana dan prasarana yang diperlukan, pengetahuan dan ketrampilan manajerial yang mutakhir, tidak ketinggalan zaman dan sesuai dengan tuntutan lingkungan eksternal, keunggulan produk organisasi, loyalitas, dedikasi dan semangat kerja yang tinggi dari pelaksana berbagai kegiatan operasional, interaksi positif antara berbagai satuan kerja yang membuahkan hasil, tepatnya rincian strategi bidang fungsional dikaitkan dengan tujuan, misi, sasaran jangka panjang, dan strategi induk organisasi¹⁸.

¹⁷ Siagian, Sondang P, “*Manajemen Strategis*”, Jakarta, Bumi Aksara, 2002, hal.262

¹⁸ *Ibid.*

b. Sumber-Sumber Kegagalan Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan Negara sebenarnya selalu mengandung resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori, yaitu:¹⁹

1. *Non Implementation* (tidak terimplementasikan)

Tidak terimplementasikan mengandung pengertian bahwa suatu kebijakan tidak terlaksana sesuai dengan rencana. Hal ini dimungkinkan karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama secara tidak efisien, bekerja setengah hari, atau karena tidak sepenuhnya menguasai permasalahan ataupun kemungkinan masalah yang dihadapi diluar jangkauan kekuasaannya sehingga hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif lebih sukar untuk diwujudkan.

2. *Un Successful Implementation* (implementasi yang tidak berhasil)

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana namun mengingat kondisi eksternal terhadap tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil didalam mewujudkan hasil

¹⁹ Hogwood dan Gunn. 1986."Analisis Implementasi Kebijakan Publik".Gramedia Pustaka. Jakarta.Hal. 32.

akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang mempunyai resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
- b. Kebijakan sendiri memang jelek (*bad policy*)
- c. Kebijakan yang bernasib jelek (*bad luck*)
- d. Kebijakan tidak diungkapkan secara terbuka kepada masyarakat oleh para pembuat kebijakan

Menurut Grindle, ada beberapa hal mengenai implementasi diantaranya adalah:

- a. Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang saling berbeda lebih sulit dari diimplementasikan dibandingkan dengan yang menyangkut sedikit kepentingan
- b. Kebijakan yang memberikan manfaat yang actual (bukan hanya formal, ritual dan simbolis) kepada banyak pelaku lebih mudah diimplementasikan dibandingkan dengan yang kurang bermanfaat
- c. Kebijakan yang mensyaratkan adanya perubahan sikap dan perilaku biasanya sulit diimplementasikan
- d. Kebijakan yang mempunyai tujuan jangka panjang akan lebih sulit diimplementasikan dibandingkan dengan kebijakan yang mempunyai tujuan jangka pendek.

3. Program Konversi Minyak Tanah ke LPG

Setiap tahunnya pemerintah mengalokasikan dana ±Rp 50 Trilyun untuk mensubsidi BBM: minyak tanah, premium dan solar. Dari ketiga jenis bahan bakar ini, minyak tanah adalah jenis bahan bakar yang mendapat subsidi terbesar (lebih dari 50% anggaran subsidi BBM digunakan untuk subsidi minyak tanah). Dari tahun ke tahun anggaran ini semakin tinggi, karena trend harga minyak dunia yang cenderung meningkat.

Secara teori, pemakaian 1 liter minyak tanah setara dengan pemakaian 0.57 kg LPG. Dengan menghitung berdasarkan harga keekonomian minyak tanah dan LPG, subsidi yang diberikan untuk pemakaian 0.57 kg LPG akan lebih kecil daripada subsidi untuk 1 liter minyak tanah²⁰.

Secara nasional, jika program Konversi Minyak Tanah ke LPG berhasil, maka pemerintah akan dapat menghemat 15-20 Trilyun subsidi BBM per tahun. Manfaat lain yang dapat diperoleh dari Konversi Minyak Tanah ke LPG adalah mengurangi kerawanan penyalahgunaan minyak tanah, mengurangi polusi udara di rumah/dapur, menghemat waktu memasak dan perawatan alat memasak, dapat mengalokasikan minyak tanah untuk bahan bakar yang lebih komersil (misalnya bahan bakar pesawat/avtur) dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

²⁰ www.Pertamina.com, di akses tanggal 12 mei 2008 ,pukul 10.00 WIB.

a. Perhitungan Penghematan Konsumen

Penghematan yang dapat dicapai tidak hanya didapatkan oleh Pemerintah dari penghematan subsidi (hingga Rp 20 Trilyun/tahun jika program berhasil) tetapi juga dirasakan oleh masyarakat pengguna minyak tanah yang beralih menjadi pengguna ELPIJI. Berikut adalah perhitungan penghematan yang diperoleh konsumen jika menggunakan LPG dibandingkan menggunakan minyak tanah.²¹

Tabel 1. Perhitungan penghematan konsumen

Produk	Harga Satuan	Volume Pemakaian untuk 8 hari	Biaya pemakaian untuk 8 hari	Biaya Pemakaian Sebulan (30 hari)
Minyak Tanah	Rp. 2500/ltr	8 liter	Rp. 20.000	Rp. 75.000
Elpiji 3 kg	Rp. 4250/kg	3 kg	Rp. 12.750	Rp. 51.000
Penghematan			Rp. 7.250	Rp. 24.000
Keuntungan Pemakaian LPG 3 kg per bulan dibandingkan MITAN = 32 %				

b. Kriteria Penerima Paket Konversi

Target program Konversi Minyak Tanah ke LPG adalah rumah tangga dan usaha mikro yang menggunakan minyak tanah sebagai bahan bakar untuk

²¹ Ibid.

memasak. Persyaratan rumah tangga dan usaha mikro yang berhak menerima paket konversi adalah sebagai berikut:

i. Rumah tangga

Rumah tangga yang berhak menerima paket Elpiji 3 kg beserta kelengkapannya harus memenuhi persyaratan dan kriteria sebagai berikut:

(i).1. Ibu rumah tangga

(i). 2. Pengguna minyak tanah murni

(i).3. Kelas social C1 kebawah (pengeluaran <1,5 juta/bulan)

(i).4. Penduduk legal setempat dengan dibuktikan dan melampirkan KTP atau KK atau surat Keterangan dari Kelurahan setempat.

ii. Usaha Mikro

Usaha Mikro yang berhak menerima paket Elpiji 3 kg beserta kelengkapannya harus memenuhi persyaratan dan kriteria sebagai berikut:

- (ii).1. Usaha mikro tersebut merupakan pengguna minyak tanah untuk bahan bakar memasak dalam usahanya
- (ii).2. Penduduk legal setempat dengan dibuktikan dan melampirkan KTP atau KK atau surat Keterangan dari Kelurahan setempat
- (ii).3. Melampirkan surat keterangan usaha dari kelurahan setempat.

iii. Penduduk Musiman

Apabila dalam proses pembagian paket konversi kepada masyarakat terdapat anggota masyarakat (Rumah Tangga atau Usaha Mikro) yang tidak memenuhi persyaratan diatas, akan tetapi sesuai kriteria berhak mendapatkan paket Elpiji 3 kg secara gratis (contoh: penduduk musiman yang tidak memiliki KTP/ KK / Surat Keterangan dari kelurahan setempat), maka dapat diberikan paket Elpiji 3 kg dengan melampirkan:

(iii).1. Surat Keterangan dari Kelurahan setempat, atau

(iii).2. Surat Keterangan RT/RW setempat, atau

(iii).3.Berita Acara serah terima distribusi antara konsultan dengan penerima paket dilampiri dengan foto copy kartu identitas yang bersangkutan.

c. Mekanisme Pengalihan

Pemerintah membagikan gratis peralatan memasak kepada rumah tangga pengguna minyak tanah:

1. 1 set kompor 1 pit (berikut selang + regulator)
2. 1 tabung 3 kg & isi perdana

Pembagian peralatan memasak tersebut dilakukan untuk setiap wilayah tertentu (Kelurahan/Kecamatan). Wilayah yang sudah dibagikan peralatan memasak dengan LPG akan ditarik atau dikurangi jatah minyak tanah yang disalurkan oleh Pangkalan di daerah tersebut.

i. Target PERTAMINA

Pengalihan 9,9 juta KL pengguna minyak tanah menjadi LPG selesai antara tahun 2007 – 2010.

ii. Jalur Distribusi

Menggunakan Agen Minyak Tanah yang dikonversi menjadi Agen Elpiji 3 kg, dan Pangkalan Minyak Tanah yang dijadikan Pangkalan Elpiji 3 kg.

iii. Uji pasar Elpiji 3kg

Sebelum pelaksanaan konversi, Pertamina telah melaksanakan uji pasar Elpiji 3 kg kepada 500 Responden di Kelurahan Cempaka Baru, Kecamatan Kemayoran pada bulan Agustus 2006. Ke-500 Responden dibagikan kompor gas beserta tabung berisi Elpiji 3 kg secara gratis, dan diminta memasak menggunakan LPG selama sebulan. Isi ulang dapat dibeli oleh Responden di Pangkalan Elpiji 3 kg di daerah tersebut. Pendapat Responden memperkuat keyakinan bahwa program ini akan mendapat dukungan masyarakat:

1. 99% Responden memilih untuk tetap menggunakan Elpiji 3 kg dan tidak akan kembali ke minyak tanah.
2. 93% Responden tidak menemui kendala menggunakan LPG.
3. 88% Responden menggunakan LPG 3 kg di atas 7 hari (asumsi semula: 1 tabung LPG 3 kg = 5 hari, karena 3 kg LPG setara dengan 5.22 liter minyak tanah, dan setiap KK menggunakan 1 liter minyak tanah/hari)
4. 97,4% Responden menyatakan LPG lebih hemat dari minyak tanah, dengan tingkat penghematan Rp 2000 – Rp 3000 per minggu.
5. 94% Responden menyatakan kompor gas mudah untuk digunakan.

d. Perencanaan Konversi Minyak Tanah ke LPG 2007 – 2010

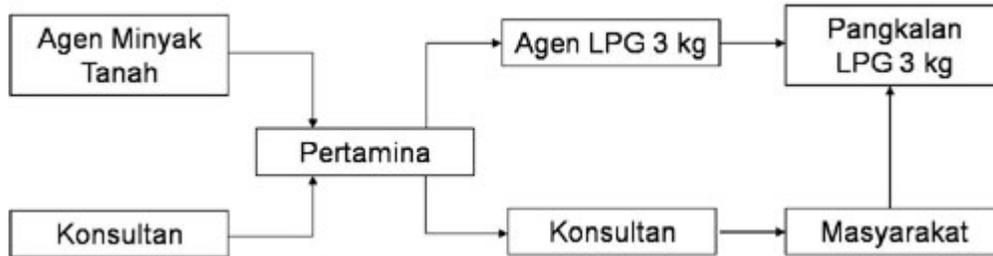
Program Konversi Minyak Tanah ke LPG direncanakan dilaksanakan secara bertahap dari tahun 2007 - 2010 dengan total jumlah KK terkonversi adalah 42.020.000 KK. Road mapnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1.

Road map Perencanaan Konversi Minyak Tanah ke LPG 2007 – 2010

Tahun	KK terkonversi (tahun berjalan)	Wilayah
2007	3.500.000	Jawa-Bali & Palembang
2008	12.500.000	Medan, Pekanbaru, Sumsel, Jawa – Bali, Balikpapan, Makasar
2009	13.251.516	Seluruh Jawa-bali
2010	12.768.484	Luar Jawa

e. Pembagian Paket Kompor Gas dan Tabung Elpiji 3 kg



1. Pertamina menentukan daerah yang akan dikonversi, berdasarkan kesiapan infrastruktur .
2. Pertamina berkoordinasi dengan Pemda setempat mengenai pelaksanaannya, dan melakukan sosialisasi dengan Agen dan Pangkalan Minyak Tanah di daerah yang akan dikonversi .
3. Agen Minyak Tanah mengajukan permohonan menjadi Agen Elpiji 3 kg ke Pertamina disertai kelengkapan administrasi dan daftar Pangkalannya yang akan dikonversi menjadi Pangkalan Elpiji 3 kg.
4. Konsultan memberikan jadwal pelaksanaan pancacahan dan distribusi di daerah terkait ke Pertamina.
5. Pertamina memberikan persetujuan pengangkatan Agen Elpiji 3 kg sementara dan menyetujui jadwal pelaksanaan pencacahan dan distribusi konsultan ke masyarakat.

6. Agen Elpiji 3 kg melakukan penebusan tabung Elpiji 3 kg baru ke Depot Pertamina untuk stok di Gudang dan Pangkalan Elpiji 3 kg-nya
 7. Apabila Agen Minyak Tanah sampai dengan H+10 setelah distribusi belum mengajukan permohonan menjadi Agen Elpiji 3 kg, maka akan disiapkan surat pernyataan tidak bersedia menjadi Agen Elpiji 3 kg untuk ditandatangani. Pertamina tidak memungut biaya dalam pembagian paket kompor gas dan tabung Elpiji 3 kg.
- f. Wilayah konversi Region III, Jawa Tengah & DI Yogyakarta.

Region III memiliki wilayah kerja Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan rencana daerah konversi adalah : Seluruh Jawa Tengah dan DI Yogyakarta.²².

Gambar Peta Jawa Tengah dan Yogyakarta



²² *ibid*

Mengacu pendapat Ripley yang mengatakan bahwa konsep keberhasilan pelaksanaan suatu program erat terkait dengan keberhasilan program itu sendiri. Artinya bahwa apabila program tersebut diimplementasikan sesuai dengan tujuan program sebagai wujud dari keberhasilan dari implementasi tersebut.²³

Menurut Ripley ada 3 macam faktor-faktor yang mempengaruhi dalam penelitian implementasi kebijakan public, sehingga keberhasilan dalam kinerjanya dapat dilihat diantaranya sebagai berikut

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi adalah berusaha memahami “apa” yang senyatanya terjadi sesudah suatu program berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkan pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat ataupun kejadian-kejadian.
2. Kebijakan merupakan serangkaian alternative yang dibangun oleh para pengambil keputusan dalam memecahkan suatu permasalahan, pedoman

²³ Ripley.1985. .”*Analisis Implementasi Kebijakan Publik*”.Gramedia Pustaka. Hal. 29

pelaksanaan, tindakan-tindakan tertentu dalam kerangka menindaklanjuti strategi yang terpilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi tersebut akan dilaksanakan.

3. Program adalah rancangan atas sesuatu yang akan dikerjakan. Sedangkan Konversi adalah perubahan dari satu bentuk ke bentuk yang lain. Dalam hal ini implementasi rancangan perubahan penggunaan bahan bakar masyarakat kurang mampu dari minyak tanah ke gas yang akan atau sedang berlangsung yang dikerjakan pemerintah.

F. Definisi Operasional

Diperlukan karena melekatkan arti pada suatu konsep/variabel dengan cara menetapkan kegiatan-kegiatan/tindakan-tindakan yang perlu untuk memajukan konsep konsep/variabel tersebut. Sofyan Effendy mengemukakan bahwa variabel dan kontak sosial mempunyai beberapa dimensi yang dapat diukur secara berbeda²⁴. Unsur-unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur variabel adalah definisi operasional sebagai berikut:

1. Koordinasi
 - a. Tingkat kerjasama antara bagian atau unit terkait dalam pelaksanaan program
 - b. Tingkat pertemuan atau tatap muka antar pihak pelaksana konversi minyak tanah ke gas dengan pihak diluar pelaksana konversi

²⁴ Singarimbun dan effendi, 1987."Metode Penelitian Masyarakat".Jakarta: LP3ES.hal 46.

minyak tanah ke gas yang akan berpengaruh terhadap implementasi konversi minyak tanah ke gas.

- i. Tingkat pertemuan dalam membahas program antara atasan dan bawahan terhadap kelompok sasaran.
- ii. Tingkat kehadiran pejabat dalam pembahasan program
- c. Tingkat kerjasama atau penyelenggara komunikasi antar kedua pihak diatas dalam kaitannya dengan program.

2. Komunikasi

- a. Komunikasi antar pelaksana dan penerima.
 - i. Tingkat pertemuan dalam pemberian petunjuk dan arahan pelaksana program dengan kelompok sasaran.
 - ii. Kejelasan pemberian petunjuk dan arahan tim pelaksana program dengan kelompok sasaran.
 - iii. Konsistensi pemberian petunjuk dan arahan pelaksana program dengan kelompok sasaran.
- b. Komunikasi antar pelaksana
 - i. Tingkat pertemuan dalam penyampaian laporan pelaksana program yang sudah dijalankan.
 - ii. Tingkat pertemuan dalam penyampaian keluhan program dari kelompok sasaran dalam pelaksana program.

3. Sikap kelompok sasaran
 - a. Tingkat pemahaman kelompok terhadap ketentuan kebijakan
 - b. Tanggapan kelompok sasaran terhadap pelaksana program
 - c. Tingkat kepatuhan kelompok sasaran terhadap ketentuan kebijakan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian disini adalah jenis penelitian kualitatif. Menurut Bogda dan Taylor, metode penelitian kualitatif sebagai proses penelitian yang dihasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati .²⁵

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk membuat gambaran/deskripsi secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang akan diselidiki maka penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif. Menurut Sanapiah, pendekatan deskriptif adalah penelitian yang melukiskan secara tepat sifat-sifat suatu individu suatu gejala-gejala, kejadian-kejadian dan lain sebagainya. Yang merupakan objek penelitian tujuan penelitian

²⁵ Bogda dan Taylor dalam Moelang, 1991." *Metode penelitian*". Gramedia Pustaka, Jakarta.hal 21.

adalah untuk memecahkan masalah, menuturkan, menganalisis, mengklarifikasi, membandingkan dan lain-lain.²⁶

Jadi jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah hanya pada taraf deskriptif, yaitu digunakan menganalisis fakta secara sistematis sehingga mudah dipahami dan disimpulkan.²⁷

Berdasarkan keterangan diatas dalam penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif, karena hanya menggambarkan suatu kondisi yang terjadi dan berusaha mencari suatu pokok permasalahan dari peristiwa yang terjadi atau sedang terjadi di masyarakat, dalam hal ini program konversi minyak tanah ke gas bumi di masyarakat kelurahan Gedong Kiwo kecamatan mantrijeron kota yogyakarta.

2. Unit Analisa

Unit Analisa Implementasi konversi minyak tanah ke gas yaitu masyarakat kurang mampu yang masih menggunakan kompor minyak, yang dilakukan di Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantrijeron Kota Yogyakarta. Dimana di Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantrijeron ini masyarakatnya yang menggunakan kompor minyak tanah masih banyak sehingga dalam program konversi minyak tanah ke gas bumi masih berjalan. Dan Analisa kepada unit pelaksana program tersebut.

²⁶ Sanapiah, 1992. "Metode Penelitian Masyarakat". Jakarta: Rineke Cipta. hal 18.

²⁷ Azwar, 1998. "Metode Penelitian Sosial". Jakarta: Rineke Cipta hal 6

3. Jenis Data dan Sumber data

a. Jenis Data

Dalam penelitian ini digunakan dua macam data untuk mendapatkan dan menggali serta mengolah yaitu dengan data kualitatif dan kuantitatif. Data kualitatif adalah merupakan data yang menunjukkan kualitas atau mutu yang ada berupa keadaan, proses, kejadian atau peristiwa. Sedangkan data kuantitatif berupa jumlah atau angka-angka yang diperoleh dari lapangan maupun informasi.

b. Sumber Data

Sumber data utama dalam penelitian ini terbagi menjadi dua macam yaitu data primer dan data sekunder sebagai berikut: *Data Primer*, penelitian ini diambil melalui wawancara terhadap organisasi Tim pelaksana program konversi minyak tanah ke gas, 30 kelompok penerima manfaat dari program konversi minyak tanah ke gas. *Data Sekunder*, data ini terdiri dari internal data yang tersedia dilembaga diteliti serta eksternal data dari sumber luar untuk kelengkapan data.

Dalam penulisan penelitian ini, penulis menggunakan teknik *purpose sampling* (sample bertujuan). Menurut Arikunto, teknik sample bertujuan adalah teknik pengambilan sample yang dilakukan dengan cara mengambil subjek bukan atas strata, random, atau daerah, tetapi

berdasarkan tujuan tertentu²⁸. Dalam hal ini penulis ingin mengetahui sejauh mana program konversi minyak tanah ke gas pemerintah di Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantriheron Kota Yogyakarta Tahun 2007-2008.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Tinjauan Pustaka

Yakni data yang di ambil dari sumber pustaka; buku, jurnal atau Koran. Penulis menggunakan media informasi internet dan Koran, untuk menyusun bahan penelitian.

b. Wawancara

Teknik yang digunakan melalui wawancara terstruktur dimana peneliti sudah menyiapkan daftar pertanyaan yang diajukan dan wawancara bebas untuk mencegah hal yang tidak termasuk didalamnya. Dan sumber utama dalam wawancara yaitu lembaga pelaksana dan penerima manfaat atau masyarakat kurang mampu di Kelurahan Gedong Kiwo Kota Yogyakarta.

²⁸ Arikunto.2002. "*Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*". Jakarta: Rineka Cipta, hal. 108.

c. Observasi

Bertujuan untuk melihat kenyataan dilapangan dengan cara mengamati dan mencatat gejala dan fenomena yang ada di masyarakat Kelurahan Gedong Kiwo Kecamatan Mantrijeron Kota Yogyakarta.

d. Dokumentasi

Digunakan untuk melengkapi data-data dari dokumentasi yang di perlukan oleh penulis dalam penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Penelitian kualitatif menurut peneliti untuk mengungkapkan bukti-bukti empiris dalam pembentukan pengalaman-pengalaman lapangan hasil observasi terhadap kebiasaan, tingkah laku dan kemudian memberi arti dan makna terhadap kenyataan-kenyataan informan dan sikapnya.

Dalam penelitian digunakan metode deskriptif untuk menjelaskan data yang diperoleh baik primer maupun data sekunder yang kemudian menganalisis, menginterpretasikan dan menarik kesimpulan setelah data yang dibutuhkan sudah terkumpulkan langkah selanjutnya data tersebut diolah dari observasi, wawancara, dokumentasi yang kemudian dianalisis. Sehingga data-data maupun informasi tersebut menjadi masukan kepada pihak pelaksana dalam menjalankan program konversi minyak tanah ke gas yang sedang berlangsung maupun masa berikutnya.