

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Telah kita ketahui bahwa untuk mempertahankan peradaban yang telah atau belum berkembang diperlukan konsumsi minyak bumi yang terus-menerus meningkat. Boikot, embargo dan penurunan produksi minyak bumi di Timur Tengah telah menimbulkan krisis energi pada tahun 1973 yang mengakibatkan timbulnya krisis di seluruh dunia dan memberikan pengaruh politik dan ekonomi. Kejadian itu membuat negara-negara yang sudah maju sadar bahwa konsumsi minyak bumi harus dikurangi atau setidaknya dikendalikan. Kebijakan ini haruslah menjadi pedoman mengingat minyak bumi adalah bahan habis pakai dan langka.

Sebelum perang dunia ke dua bahan bakar untuk rumah tangga (dapur) Indonesia adalah arang dan kayu, walaupun dewasa ini juga banyak digunakan elpiji atau gas minyak bumi dicairkan (liquefied petroleum gas) tetapi kenyataannya di Indonesia minyak tanah merupakan bahan bakar penting bagi rumah tangga. Pemakaian elpiji hanya 15% dibandingkan pemakaian minyak tanah yang mencapai 85%.¹

Kecenderungan yang tinggi untuk menggunakan minyak dan gas bumi sebagai bahan bakar dibandingkan sumber yang lain dikarenakan minyak dan gas

bumi memiliki beberapa keunggulan terutama ditinjau dari segi teknis dan ekonomi. Keunggulan tersebut disebabkan sifat fisika tertentu, antara lain:

1. Bersifat cair, dari segi teknik sangat menguntungkan karena cairan itu sangat mudah ditransportasikan/dipindahkan dan mudah disimpan di dalam berbagai macam bentuk tempat ataupun tangki.
2. Mempunyai nilai kalor tinggi, sehingga dapat menciutkan volume yang akan mempermudah transportasi.
3. Dapat menghasilkan berbagai macam bahan bakar, terutama minyak mentah yang dapat menghasilkan berbagai macam fraksi distilasi yang merupakan bahan bakar untuk berbagai macam mesin. Misalnya bensin untuk motor, solar untuk diesel. Hal ini sangat menguntungkan dalam perancangan berbagai macam mesin.
4. Dapat menghasilkan berbagai macam pelumas, hal ini tidak ada hubungannya dengan bahan bakar tetapi dengan adanya berbagai macam pelumas memungkinkan pembuatan berbagai macam mesin, diesel. Pesawat, jet dan lain sebagainya.
5. Dapat menjadi bahan baku, Yaitu bahan petrokimia (misalnya: bahan tekstil dan plastik) yang mempengaruhi perkembangan industri plastik dan tekstil.

Mengingat bahwa pelayanan bahan bakar minyak di negara kita hanya dilakukan oleh Pertamina saja maka kebijakan distribusi minyak tanah kepada

baik maka akan menimbulkan dampak secara langsung kepada masyarakat luas, karena minyak tanah merupakan sarana penghidupan hampir seluruh rumah tangga di negeri ini dalam bidang pengolahan makanan.

Kelangkaan minyak tanah di Yogyakarta terjadi di beberapa tempat seperti di Wonosari. Penyebab kelangkaan menurut beberapa pemilik pangkalan minyak tanah adalah keterlambatan pasokan dari agen (Ny. Winarto pemilik pangkalan di kecamatan Semanu), hal ini juga dapat dilihat plakat “minyak tanah habis atau terlambat” yang dipasang di beberapa pangkalan yang terdapat di Wonosari, Semanu dan Tepus. Akibatnya banyak konsumen yang datang ke pangkalan untuk membeli minyak tanah harus pulang dengan tangan kosong. Penyebab lain adalah pengurangan distribusi. Menurut salah satu karyawan agen minyak tanah di Gunungkidul, Ismantoro, mengatakan pasokan minyak tanah yang biasanya 11 tanki di kurangi 3,5 tanki karena ada agen yang melanggar ketentuan sehingga mendapat sanksi tidak di berikan pasokan minyak tanah.² Penyebab lainnya adalah adanya peningkatan permintaan dari masyarakat seperti yang terjadi di pangkalan milik Sumarno di Jl. Tamansiswa 38 Yogyakarta, dalam waktu 4 jam minyak tanah yang baru di drop oleh agen sudah habis terjual.³ Peningkatan permintaan ini terjadi sejak bulan April lalu, katanya” Droping minyak tanah dari agen diserbu konsumen tidak sampai 4 jam minyak tanah miliknya sudah habis terjual”. Berbeda dengan Wagiman, pemilik pangkalan di Jl. Bima Sakti 78

² *Kedaulatan Rakyat*, Minyak Tanah Kembali Langka, 6 Juni 2005

Yogyakarta, droping minyak tanah ke pangkalan miliknya selalu terlambat, biasanya empat hari sekali tetapi sekarang sudah dua minggu dia belum mendapatkan pasokan dari agen, katanya pada Bernas.⁴ Selain itu kelangkaan minyak tanah juga terjadi di kabupaten Sleman, yang menyebabkan masyarakat kesulitan mendapatkan minyak tanah. Jika adapun, pembelian dibatasi 5 liter perorang.⁵

Kekhawatiran akan kelangkaan minyak tanah membuat warga panik dan ketakutan, yang nantinya juga akan berdampak pada kondisi sosial di negeri ini. Oleh sebab itu, dibutuhkan sebuah kebijakan yang tepat dalam mendistribusikannya kepada masyarakat agar konsumsi minyak tanah oleh masyarakat dapat menjadi lebih teratur dan efisien serta tidak akan menimbulkan kelangkaan yang akan meresahkan masyarakat.

Untuk menjamin kelancaran pendistribusian minyak tanah Pertamina perlu melakukan penataan dan pengawasan yang ketat terhadap pendistribusian minyak tanah yang memang rawan dengan penyimpangan, seperti kasus pengangkutan minyak tanah tanpa izin yang terjadi di Sleman, yaitu sebuah mobil pengangkut yang membawa 1.070 liter minyak tanah milik Sbd (50) warga Candirejo, Bokoharjo, Prambanan yang telah diamankan Polsek Prambanan dan 50 jerigen beserta mobil pengangkutnya Mitsubishi dengan Nopol AB 9588 DE yang juga

⁴ *Bernas*, Minyak Tanah Langka Pertamina Bentuk Satgas, 3 April 2005

⁵ *Liputan 6.com*, 14 September 2005

telah diamankan oleh Mapolsek Prambanan.⁶ Selain itu juga ada kasus pengoplosan minyak tanah dengan solar yang dilakukan oleh Jg, Wy dan Yp warga pedukuhan Tegalsari Ngrame Tamantirto Kasihan Bantul yang diringkus Polisi saat sedang mengoplos BBM di rumahnya.⁷ Agar kasus-kasus seperti diatas tidak terjadi lagi maka perlu ditegakkan penerapan dan implementasi hukum yang tegas, terutama dikaitkan dengan pola distribusi penyaluran BBM yang lebih baik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat di ambil rumusan masalah, yaitu:” Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Distribusi Minyak Tanah di Pertamina Unit Pemasaran IV Cabang Yogyakarta?”

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui implementasi kebijakan distribusi BBM di Pertamina Unit Pemasaran IV Cabang Yogyakarta
- b. Sebagai salah satu syarat meraih gelar kesarjanaan strata satu

⁶ *Kedaulatan Rakyat*, Tanpa Ijin Angkut Mobil Bermuatan BBM di Amankan, 19 April 2005

2. Manfaat Penelitian

- a. Menambah pengetahuan penulis terhadap implementasi kebijakan secara konkret bukan secara teori.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah dasar pemikiran, yakni suatu uraian yang menjelaskan variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep, definisi tertentu atau menjelaskan variabel dan kaitannya seperti yang dirumuskan dalam perumusan masalah sehingga dapat membantu kita dalam menentukan arah dan tujuan dari penelitian dalam memilih konsep yang tepat.

Teori sangat besar peranannya dalam penelitian karena dengan teori inilah penulis akan menjelaskan tentang apa yang terdapat dalam perumusan masalah.

Pendapat Bodgan dan Biklen mengenai teori:

Teori adalah kumpulan longgar tentang asumsi satu atau sebuah set konsep atau construct yang berhubungan satu dengan yang lainnya, satu set dari preposisi yang megandung suatu pandangan sistematis dari fenomena.⁸

Menurut Masri Singarimbun:

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep dan proposisi yang menerangkan suatu fenomena sosial sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.

Menurut Koentjaraningrat:

Teori merupakan pernyataan mengenai sebab akibat dan mengenai adanya suatu hubungan positif antar gejala-gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu saja.

Dengan kata lain teori adalah merupakan sarana untuk menyatukan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alam. Adapun yang diteliti sebagai kerangka dasar teori dalam penelitian ini adalah:

1. Kebijakan

Istilah kebijakan seringkali digunakan untuk dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan, keputusan, peraturan perundangan, ketentuan, usulan-usulan, rancangan-rancangan besar. Di Indonesia kebijakan dan kebijaksanaan merupakan dua istilah yang hampir mirip namun istilah kebijakan saat ini lebih tepat bagi disiplin ilmu pemerintahan.

“The authoritative allocation of value for the whole society but it turns out the only the government can authoritatively act on the whole society, and everything the government choosed to do or not to do result for in the allocation of value”

Menurut David Easton bahwa kebijakan publik merupakan alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat, akan tetapi hanya pemerintah yang dapat menyelenggarakan secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak di

Menurut Miftah Thoha, arti luas *policy* ada dua aspek pokok yaitu:⁹

- a) *Policy* merupakan praktika sosial, ia bukan event yang tunggal atau terisolir, dengan demikian sesuatu yang dihasilkan oleh pemerintah berasal dari segala kejadian masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b) *Policy* adalah suatu peristiwa, yang ditimbulkan oleh, baik untuk mendamaikan "claim" dari pihak-pihak konflik, atau untuk menciptakan "insentif" bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Dari dua aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa *policy* pada suatu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

Menurut Hogwood dan Gunn, kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses maka pusat perhatian diberikan tahap-tahap yang bisa dilalui kebijakan itu pada umumnya. Tahap-tahap atau aspek-aspek proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu dan penyusunan agenda pemerintahan, perumusan dan isi

kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program-program evaluasi dampak kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan.¹⁰

James E. Anderson merumuskan kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku/sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.¹¹

Menurut William N. Dunn bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah, dikonfirmasi dalam bidang-bidang isu yaitu tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang di dalamnya terkandung konflik diantara kelompok masyarakat.¹²

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian

Daniel A. Mazmanian dan Paul Sebatier (1979) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman

¹⁰ Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*, Renika Cipta, Jakarta, 1990, hal 22

¹¹ Affan Gaffar, *Policy Process and Formulation*, Universitas 17 Agustus 45, Surabaya, hal 6

kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun menimbulkan akibat atau dampak pada masyarakat atau kejadian".¹³

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran melainkan menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dan semua pihak yang terlibat pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Jelas sekali banyak pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Semua kebijakan negara, apapun bentuknya, dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan masyarakat sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Implementasi suatu kebijakan pemerintah tidak selalu dapat berhasil sesuai dengan yang diharapkan, karena sampai saat ini pemerintah baru mampu untuk mengesahkan kebijaksanaan dan belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijaksanaan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan. Gejala inilah yang oleh Andrew Donsire (1978) dinamakan *implementation gap* yang menjelaskan suatu keadaan dimana dalam

proses kebijaksanaan selalu akan terbuka kemungkinan akan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijaksanaan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaannya.¹⁴

Menurut Abdul Wahab kesadaran akan arti penting telaah yang sistematis mengenai implementasi kebijakan negara baru muncul pada awal tahun 1970-an di negara Amerika Serikat.

Studi mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, untuk itu Amir Santosa mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) mencoba mempelajari sebab keberhasilan/kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, sedangkan di dalam pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak hanya bersifat teknis administratif belaka, tetapi melibatkan juga masalah-masalah politik. Dengan demikian studi mengenai implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal ini terjadi dan tidak hanya berhenti pada pertanyaan apa yang terjadi”¹⁵

¹⁴ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal 60-61

Memperkuat pernyataan Amir Santosa di atas bahwa pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administratif belaka, Abdul Wahab mengemukakan fungsi implementasi mencakup pola penciptaan apa yang ada di dalam ilmu kebijakan Negara (*policy science*) dan *policy delivery system* (system penyampaian atau penerusan kebijakan Negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana tertentu yang secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki.¹⁶

Suatu kebijakan Pemerintah atau negara akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak-dampak bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh Pemerintah atau negara. Sehingga jika mereka tidak bertindak atau berbuat sesuai dengan keinginan Pemerintah, maka kebijakan tersebut menjadi tidak efektif.

Tugas dan kewajiban badan-badan pemerintahan bukan hanya dalam perumusan masalah saja, melainkan juga dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan dan disahkan atau dengan kata lain bahwa tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan

kedudukan yang paling penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan.

Menurut Van Meter dan Van Horn bahwa tahap implementasi tidak di mulai pada saat tujuan dan sasaran ditetapkan oleh pembuat kebijaksanaan sebelumnya. Keseluruhan proses kebijaksanaan baru bisa di mulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum sudah di perinci programnya. Dan akan diperinci lagi menjadi beberapa proyek yang telah dirancang dengan sejumlah dana yang telah dialokasikan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

b. Model-Model Implementasi Kebijakan:

1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978). Model mereka juga disebut sebagai "*The Top Down Approach*". Untuk mengimplementasikan kebijakan secara baik maka harus di penuhi beberapa persyaratan, yaitu:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.
- 2) Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- 4) Kebijakan didasari sebab akibat (kausalitas):

... .. dan memiliki hubungan saling

- b) Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perincian serta penempatan tugas.
- c) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- d) Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna.

2. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yang di sebut juga sebagai “A Model Of Policy Implentation Process”.

Implementasi akan di pengaruhi oleh dimensi kebijakan:

- 1) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan
- 2) Jangkauan/lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Dengan demikian tingkat keberhasilan implementasi akan lebih tinggi jika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

3. Model yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Paul A. Sebatier yang disebut juga dengan “A Framework For Implementation Analisisys.

Peran penting dari ananlisis implementasi kebijakan adalah

... dapat dioperasikan

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan
- 2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- 3) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap kesinambungan dukungan, tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.¹⁷

c. Variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan:

Amir Santoso mengutip pendapat Van Metter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan keberhasilannya. Variabel-variabel tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktivitas komunikasi dan organisasi dan aktivitas pelaksanaan, karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial, politik, ekonomi, disposisi dari penyelenggaranya.¹⁸

Di dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai. Faktor-faktor tersebut adalah:

1) Komunikasi

Tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut, sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaanya dapat berjalan lancar.

¹⁷ Ibid, hal 70-81

2) Sumber Daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki aktor-aktor pelaksana.

3) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi tidak boleh statis tetapi mampu memberdayakan staf yang ada.

4) Sikap Pelaksana

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program.

3. Kebijakan Distribusi BBM

a. Pengertian BBM

Minyak bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fase cair atau padat, termasuk aspal, lilin, mineral atau ozokerit dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Bahan bakar minyak adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari minyak bumi.¹⁹

b. Kebijakan BBM

Minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.²⁰

Suatu kebijaksanaan mengenai bahan bakar minyak haruslah berdasarkan tiga hal pokok yaitu:

- 1) Kenyataan bahwa minyak bumi (sebagaimana juga dengan bahan bakar mineral lainnya) merupakan bahan bakar yang dapat habis (*exhaustible*) atau dapat dikatakan bahan pakai habis. Jadi, untuk negara manapun haruslah dipegang suatu kebijaksanaan, bahwa eksplorasi haruslah terus-menerus dilakukan bukan semata-mata untuk menambah cadangan yang ada tetapi juga menutup cadangan yang telah diproduksi.
- 2) Konsumsi terus-menerus meningkat, hal ini diikuti oleh penambahan jumlah penduduk dan kemajuan teknologi yang membutuhkan minyak sebagai bahan bakar.

Direktur Pemasaran Ari Soemarno mengungkapkan konsumsi minyak tanah di dalam negeri sebelum kenaikan harga BBM adalah

.....

tercatat 3 Oktober 2005, konsumsi minyak tanah meningkat menjadi 38.000 kiloliter.²¹

- 3) Tidak meratanya sumber minyak bumi di seluruh dunia, bahkan dalam suatu negara, seperti negara kita misalnya tidak semua daerah memiliki sumber minyak tetapi hanya terdapat di daerah-daerah tertentu saja.²²

Sejak 1 Juli 2001 lalu Pertamina Unit Pemasaran IV Cabang Yogyakarta telah melaksanakan pendistribusian minyak tanah dengan sistem rayonisasi, yakni satu agen minyak tanah hanya dapat melayani satu wilayah kabupaten/kota dan tidak boleh melampaui batas wilayah lain.²³

c. Pengertian Distribusi

Distribusi adalah kegiatan menyampaikan atau menyalurkan barang atau jasa dari pihak produsen kepada yang memerlukannya atau konsumen.²⁴

1) Tujuan Distribusi:

- a) Menyampaikan barang/jasa dari produsen kepada konsumen.
- b) Mempercepat sampainya hasil Produksi kepada konsumen.
- c) Tercapainya pemerataan produksi.

²¹ *Bisnis dan Keuangan*, Masih Terjadi Kebocoran Distribusi Minyak Tanah, Rabu 5 Oktober 2005

²² R.P Koesomodinata, *Geologi Minyak dan Gas Bumi*, ITB, 1978, hal 11-12

²³ *Bernas*, Pertamina Yogya Gunakan Rayonisasi Soal Distribusi Minyak Tanah

- Fungsi Pengambilan Resiko (*Risk Bearing*)

Kegiatan distribusi mengandung resiko sehingga untuk menghindari resiko salah satu cara adalah dengan mengasuransikan barang kepada perusahaan asuransi.

b) Fungsi Penyediaan Fisik (*Fisik Logistical Function*)

Fungsi penyediaan fisik adalah fungsi yang berkaitan dengan menyediakan barang dagangan dengan jumlah yang tepat, meliputi:

- Fungsi pengumpulan

Adalah upaya mencari berbagai jenis barang dari sumber yang sama atau barang yang sama dari beberapa sumber.

- Fungsi Penyimpanan

Adalah upaya mengatur jumlah persediaan barang dagangan, supaya jumlah permintaan dengan jumlah penawaran seimbang.

- Fungsi Pemilahan

Adalah pemilahan barang ke dalam kualitas tertentu, misalnya kualitas super, baik, sedang atau kualitas rendah.

- Fungsi Pengangkutan

Adalah usaha untuk memindahkan barang dari tempat

ke tempat lain.

mengadakan pertemuan dengan kepala cabang baik yang ada di pusat maupun yang ada di daerah.

3) Lembaga Distribusi

Untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari kita biasanya dapat membelinya langsung ke pabrik atau melalui perantara yaitu ke agen, toko, warung atau pedagang-pedagang eceran yang mudah kita temui di sekitar kita. Para pedagang perantara itu disebut lembaga distribusi, adapun lembaga distribusi sesungguhnya dapat dibedakan menjadi:

- a) Pedagang adalah orang atau badan yang melakukan kegiatan membeli atau menjual barang/jasa dari produsen ke konsumen.
- b) Agen adalah seseorang atau lembaga yang bertindak sebagai distributor barang tertentu dari pabrik tertentu dan bertindak atas nama pabrik yang menugaskannya.
- c) Makelar adalah seseorang atau badan yang bertindak sebagai perantara yang kegiatannya menjual atau membeli barang dagangan bukan atas namanya sendiri, tetapi atas nama orang lain, bisa atas nama penjual atau atas nama pembeli.
- d) Komisioner adalah perantara yang melakukan kegiatan menjual atau membeli barang/jasa milik orang lain atas namanya sendiri

- e) Eksportir adalah seseorang atau badan yang kegiatannya membeli barang dari pedagang/produsen dalam negeri dan menjualnya keluar negeri, sebaliknya,
- f) Importir adalah seseorang atau badan yang kegiatannya membeli barang dari luar negeri dan menjualnya ke dalam negeri.

4) Saluran Distribusi

a) Pengertian Saluran Distribusi

Dalam kondisi perekonomian dewasa ini sebagian besar produsen tidak menjual langsung barang-barang mereka kepada pemakai akhir. Keputusan mengenai saluran pemasaran termasuk sebagai keputusan terpenting dalam manajemen. Saluran-saluran yang dipilih oleh perusahaan jelas akan mempengaruhi segala keputusan pemasaran.

Stern dan El-Ansyary memberikan definisi saluran distribusi sebagai berikut: "Saluran distribusi terdiri dari seperangkat lembaga yang melakukan semua kegiatan untuk menyalurkan dari status pemilikinya dari produsen ke konsumen".²⁵

Jadi kesimpulan dari definisi tersebut adalah bahwa perantara pemasaran adalah merupakan suatu lembaga yang berada dalam saluran distribusi, manfaat waktu dan tempat atas produk yang ditawarkan untuk mendorong terjadinya pertumbuhan.

b) Fungsi Saluran Distribusi

Saluran distribusi berfungsi menyalurkan barang dari produsen ke konsumen. Ia mengatasi tiga macam jenjang yang penting yaitu waktu, ruang dan kepemilikan yang menjauhkan barang dan jasa dari konsumen. Para anggota saluran distribusi ini melakukan sejumlah tugas penting:

- Penelitian, yakni mengumpulkan informasi penting untuk perencanaan dan melancarkan pertukaran.
- Promosi, yakni pengembangan dan penyebaran komunikasi yang persuasif mengenai penawaran.
- Kontak, yakni pencarian dan menjalin hubungan dengan calon pembeli.
- Penyelarasan, yakni mempertemukan penawaran sesuai dengan permintaan pembeli, ini termasuk kegiatan seperti pengolahan, penilaian dan pengemasan.
- Negosiasi, yakni usaha mencapai persetujuan akhir mengenai harga dan hal-hal lain sehubungan dengan penawaran sehingga perpindahan hak kepemilikan atau penguasaan bisa dilakukan.

c) Jumlah Tingkat Saluran

Setiap perantara yang melakukan usaha penyaluran kepada pembeli akhir membentuk suatu tingkatan saluran. Kita akan

..... perantara tersebut untuk

menggambarkan panjangnya saluran. Berikut ini contoh beberapa jenis saluran pemasaran barang-barang konsumsi:²⁶

- Produsen-konsumen, bentuk saluran distribusi yang paling pendek dan paling sederhana, tanpa menggunakan perantara. Produsen dapat menjual barang yang dihasilkan melalui pos atau langsung mendatangi konsumen. Saluran ini disebut saluran distribusi langsung.
- Produsen-Pengecer-konsumen, merupakan saluran distribusi langsung. Di sini pengecer bisa langsung melakukan pembelian pada produsen.
- Produsen-Pedagang Besar-Pengecer-Konsumen, saluran distribusi ini banyak di gunakan oleh produsen dan dinamakan sebagai saluran distribusi tradisional. Di sini produsen hanya melayani penjualan dalam jumlah besar dan pembelian oleh konsumen dilayani pengecer saja.
- Produsen-Agen-Pengecer-Konsumen, di sini produsen memilih agen sebagai penyalurnya. Ia menjalankan kegiatan perdagangan besar dalam saluran distribusi yang ada. Sasaran penjualan terutama ditujukan kepada para pengecer besar.

- Produsen-Agen-Pedagang Besar-Pengecer-Konsumen, Dalam saluran distribusi, produsen sering menggunakan agen sebagai perantara untuk menyalurkan barangnya kepada pedagang besar yang kemudian menjualnya kepada toko-toko kecil.

E. Definisi Konseptual

1. Kebijakan

Kebijakan adalah serangkaian pilihan konsep atau azas untuk bertindak atau tidak, yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah, yang selanjutnya akan di implementasikan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

2. Implementasi Kebijakan

Pelaksanaan kegiatan kebijakan atau serangkaian pilihan konsep atau azas untuk bertindak atau tidak, yang di buat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah untuk mncapai tujuan yang diinginkan.

3. Kebijakan Distribusi BBM

Adalah kegiatan menyampaikan atau menyalurkan BBM dari pihak produsen kepada yang memerlukannya atau konsumen.

F. Definisi Operasional

Menurut Sofyan Effendi, definisi operasional adalah unsur penelitian yang

definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.

Definisi operasional yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Isi dan Tujuan Kebijakan
 - a. Isi Kebijakan
 - b. Tujuan Kebijakan
2. Implementasi Kebijakan
 - a. Komunikasi
 - b. Sumber daya
 - c. Struktur Birokrasi
 - d. Sikap Pelaksana
3. Faktor yang Berpengaruh
 - a. Faktor Pendukung dalam Mendistribusikan Minyak Tanah
 - b. Faktor Penghambat dalam Mendistribusikan Minyak Tanah

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara untuk melaksanakan penelitian ilmiah yang

bertujuan untuk memperoleh pengetahuan yang baru.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang menggunakan suatu metode di mana meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai gambaran-gambaran fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang sedang diselidiki.²⁷

Penelitian ini digunakan karena di dalam penelitian ini menganalisa kebijakan yang dilaksanakan untuk mengetahui isi dari kebijakan tentang penyelenggaraan distribusi minyak tanah melalui apa yang ada dan apa yang terlihat, sehubungan dengan hal itu dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian deskriptif kualitatif merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

2. Unit Analisis

Yang menjadi unit analisa dalam penelitian ini adalah instansi-insatansi dan pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan penyelenggaraan distribusi minyak tanah, dalam hal ini adalah PT. Pertamina Unit Pemasaran IV Cabang Yogyakarta.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data yang di peroleh dari keterangan pihak-pihak yang terkait dengan masalah penelitian.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari media massa, buku-buku, kliping dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang penulis lakukan.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Dokumentasi adalah menerapkan pola dengan mempelajari data dan berbagai literatur, buku, jurnal, laporan media massa serta sumber-sumber relevan lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

b. Observasi

Observasi adalah data yang diperoleh secara langsung di lapangan terkait dengan masalah yang sedang diteliti.

c. Wawancara

Wawancara adalah proses tanya jawab lisan dengan dua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik, yang satu dapat melihat mitra yang lain dan mendengarkan dengan telinga sendiri.²⁸

5. Teknik Analisis Data

Menurut Patton, analisa data adalah proses pengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian-uraian dasar.

Penelitian yang bersifat kualitatif, menurut Winarno Surachmad di jelaskan sebagai berikut: “ Sifat dari bentuk penelitian deskripif kualitatif ini adalah memutuskan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya”.²⁹

Pada penelitian ini digunakan metode analisa kualitatif untuk menganalisa data yang diperoleh. Data-data yang terkumpul akan di interpretasikan sesuai dengan arti yang disesuaikan dengan tujuan dan kepentingan penelitian.

Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau objek yang diteliti dan menginterpretasikan data atas dasar teori yang ada serta runtut memakai makna yang bersifat menyeluruh.

Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan angka-angka, Dengan demikian laporan penelitian akan bersifat kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan

sebagainya. Untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini dianjurkan memperhatikan validitas, reliabilitas dan objektivitas. Konsep Objektivitas, reliabilitas dan validitas dipakai sebagai ukuran apakah suatu penelitian itu berkualitas tinggi atau tidak. Sesuatu disebut objektif apabila prosedur dan hasil penelitian sesuai dengan kejadian empirik yang teramati, terukur, pilah dari persepsi, ide, norma dan subyek peneliti. Reliabilitas terbukti bila dengan prosedur pengukuran tertentu memberikan hasil yang sama dan validitas terbukti apabila hasil penelitian itu memberi jawaban yang benar.³⁰

Dengan hal-hal tersebut diharapkan dapat diambil suatu kesimpulan yang dapat diuji kebenarannya sehingga dapat diketahui adanya hubungan sebab akibat antara data-data yang diperoleh dalam suatu penelitian.