

**ANALISIS KEBUAKAN MENCARI SOLUSI TERBAIK PERMASALAHAN
KONVERSI MINYAK TANAH KE GAS UNTUK MENGURANGI BEBAN APBN
DALAM
MENSUBSIDI BBM**

RR. E. Anggraeni Eksi Wahyuni

Abstract

Energy subsidies, electricity and fuel, has become frightening for decision makers in the Republic of Indonesia. Government troubled not only by the complexity of designing and determining development priorities in the preparation of the budget bill, but also with the amount of subsidies - especially fuel - to be borne every year. Therefore, the government has agreed with Parliament to abolish fuel subsidies gradually. Nonetheless, kerosene subsidies are excluded. In other words, even after applying the market price for petrol and diesel, the government still subsidizes kerosene for both low-income and small industries.

Kerosene to gas by the government is a very complex problem occurred in the implementation. The issue of fuel is an issue that has always faced by any ruler of the country, although the policies are always applied or tested, it is always the question never answered or resolved in its implementation significantly, and have not been able to get the final word.

Alternatives can be run in accordance with the policies taken by the government in this case; " kerosene to gas " is still the government provide compensation to those affected directly, by way of capital disbursement. Other policy alternatives, the government can also make capital disbursement of credit small and medium enterprises as a way of alleviating poverty in these areas are still lagging. Another alternative is the establishment of policies and the development of government policies or programs that have goals for the welfare of the community, should be developed and implemented asymmetrically. That is a program can not be applied uniformly to diverse target groups.

Keywords : Convert Policy of Kerosene into Gas, Liquefied Petroleum Gas (LPG), Policy Alternative.

Pendahuluan

Gambaran Situasi Masalah

Subsidi minyak tanah 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 pada tahun 2007 (detik.com, 19/1/07). Bahkan minyak dunia pernah menembus level harga hampir USD 100 per barel, yang bisa berdampak pada gejolak perekonomian dunia, dan bisa berdampak mengganggu stabilitas perekonomian nasional.

Harga rata-rata minyak mentah Indonesia pada Agustus 2014 mencapai US\$ 99,51 per barel, turun US\$ 5,12 per barel dari US\$ 104,63 per barel pada bulan Juli 2014. Perhitungan tersebut berdasarkan perhitungan formula ICP. Sedangkan harga Minas/SLC mencapai US\$ 100,00 per barel, turun sebesar US\$ 5,06 per barel dari US\$ 105,06 per barel pada bulan Juli 2014 (Liputan 6.com). Hal ini diakibatkan resesi perekonomian dunia (global) yang dipicu dari kredit properti di Amerika Serikat yang mengalami kelesuan atau bisa dikatakan mengalami kredit macet. 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.

Dari berbagai sumber diketahui bahwa pemerintah telah mengkonversi penggunaan sekitar 5,2 juta kilo liter minyak tanah kepada penggunaan 3,5 juta ton LPG hingga tahun 2010 yang dimulai dengan 1 juta kilo liter minyak tanah pada tahun 2007 (detik.com, 19/1/07). Langkah ini bisa dipahami cukup strategis mengingat setelah penghapusan subsidi bensin dan solar, permintaan akan minyak tanah tidak memperlihatkan penurunan. Karena itu, salah satu jalan yang bisa dilakukan adalah dengan mengurangi pemakaian minyak tanah. Rencana

konversi kepada LPG ini terasa mendadak dan tidak terencana secara komprehensif. Tak heran berbagai masalah dalam pelaksanaannya muncul seakan tiada henti. Mulai dari ribut-ribut tender kompor gas yang dilakukan oleh Kantor Menteri Koperasi dan UKM, belum jelasnya sumber pendanaan dan besarnya subsidi yang mencapai ratusan milyar Rupiah, rendahnya sosialisasi kepada masyarakat yang justru sedang giat-giatnya memproduksi kompor murah berbahan bakar briket sesuai program pemerintah sebelumnya, ketidaksiapan infrastruktur seperti stasiun pengisian dan depot LPG, hingga kaburnya kriteria pemilihan lokasi uji coba dan kelompok masyarakat penerima kompor dan tabung gas gratis.

Sejak tahun 2007, program konversi minyak tanah ke LPG mulai di implementasikan pemerintah. Tujuan dari program ini adalah mengurangi konsumsi masyarakat terhadap minyak tanah dan menggantinya (mengkonversinya) dengan konsumsi gas. Dasar dari kebijakan ini adalah semakin menurunnya produksi bahan bakar minyak (BBM) dalam negeri dan meningkatnya kebutuhan konsumsi masyarakat dalam negeri, dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat, pemerintah harus melakukan Import BBM dari luar negeri. Selain itu, melalui program tersebut, pemerintah hendak mengurangi beban subsidi BBM terhadap APBN. Oleh karena itulah program konversi ini diluncurkan melalui Peraturan Presiden No.5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional. Selanjutnya, peraturan teknisnya diatur dalam Peraturan Presiden No.104 Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga LPG Tabung 3 Kg, serta Peraturan Menteri ESDM No. 26 Tahun 2009 tentang Penyediaan dan Pendistribusian LPG.

Sejak program itu digulirkan pada tahun 2007, hingga tahun 2010, Pemerintah melalui PT Pertamina (Persero) telah mendistribusikan paket perdana LPG 3 Kg sebanyak 47.617.533, paket dengan perincian, 44.930.280 paket untuk rumah tangga dan sisanya sebanyak 2.687.253 untuk usaha mikro

(DEN, 2010). Namun, hingga tahun keempat (2007-2011) dari implementasi program tersebut, konsumsi masyarakat terhadap BBM masih cukup tinggi.

Program konversi minyak tanah ke LPG belum mampu mengurangi konsumsi masyarakat terhadap BBM. Kondisi tersebut, sudah sangat membuat risau dan memprihatinkan, sebab peningkatan konsumsi domestik terhadap BBM dihadapkan pada kenyataan, semakin berkurangnya atau menurunkan jumlah produksi minyak dalam negeri. Padahal, penurunan produksi minyak domestik yang tidak dibarengi dengan pengurangan konsumsi minyak domestik, akan menimbulkan disparitas (ketidakseimbangan) antara permintaan dan penawaran minyak domestik. Hingga saat ini terjadi perbedaan antara produksi dan konsumsi, hingga tahun 2014 konsumsi diperkirakan akan terus mengalami peningkatan, baru memasuki tahun 2017 konsumsi mulai menurun meski angkanya terus jauh berada di atas kemampuan produksi domestik.

Belum habis berbagai kontroversi tersebut, muncul pula masalah lain dalam proses tender kompor gas, yaitu adanya aturan baru dimana kompor gas harus memiliki dua tungku. Padahal peserta tender sebelumnya telah mengantisipasi dan diminta menyalpkan penawaran hanya satu tungku sesuai aturan dari Departemen Perindustrian (Kompas, 3/2/07). Lalu bagaimana langkah ke depan? Tidak semua rencana baik bisa berjalan mulus. Apalagi dalam era demokrasi yang penuh transisi. Berbagai niat dan semangat untuk mengukir sejarah tidak cukup hanya dibekali upaya biasa, tetapi juga menuntut perjuangan ekstra dan kerjasama. Itulah salah satu kaedah proses perencanaan saat ini. Karena itu demi kelangsungan program konversi yang bertujuan baik, maka proses perencanaan dan program pelaksanaannya sebaiknya dibenahi dari sekarang sebelum mengalami kegagalan atau menciptakan dampak yang lebih buruk.

Untuk mewujudkan kerjasama dan koordinasi yang baik antar instansi sudah sepantasnya dibentuk Tim Terpadu untuk melaksanakan program

mengakibatkan daya beli masyarakat semakin menurun. Walaupun penguasa negeri ini selalu berganti, selalu pula persoalannya tetap sama yakni pembengkakan subsidi BBM, karena semakin meningkat penggunaannya. Pembengkakan RAPBN dalam subsidi BBM, setiap tahun semakin mengalami peningkatan yang begitu besar, oleh karena itu, pemerintah selalu mencari berbagai alternatif kebijakan sebagai solusi untuk memecahkan persoalan-persoalan seputar BBM, yang tidak mudah dan begitu kompleksnya.

Periode pemerintahan Megawati pernah mencoba dan menempuh kebijakan mengurangi subsidi dengan menaikkan harga BBM yang berarti mengurangi subsidi walau belum seratus persen. Selain juga melakukan diversifikasi energi guna menekan subsidi BBM khususnya minyak tanah dengan mengeluarkan regulasi penggunaan briket batu bara sebagai energi alternatif, tetapi mengalami kegagalan karena tidak efisien dalam penggunaannya, minimnya sosialisasi, dan minimnya infrastruktur pendukung. Bagi kesehatan sendiri menyebabkan terganggu saluran pernafasan akibat menghirup zat karbon dari pembakaran batu bara tersebut. Masyarakat juga tidak mengalami pergeseran konsumsi dan masih menyukai minyak tanah sebagai alternatif memasak, walaupun berbagai industri besar cenderung memakai batu bara yang bisa lebih ekonomis. Jadi masalah BBM masih tetap mengancam APBN periode kepemimpinan Megawati dimana selalu mengalami defisit anggaran.

Periode Pemerintahan SBY-JK, persoalan yang dihadapi tetap sama seperti pemerintah-pemerintah sebelumnya. Tetapi, pemerintahan ini berani untuk mengambil kebijakan mengurangi subsidi BBM, dengan menaikkan harga BBM di dalam negeri sampai sekitar tiga kali yang hampir mendekati harga di pasaran dunia atau negara-negara lain. Dengan diganti dana kompensasi BBM diperuntukkan bagi rakyat miskin, dana untuk pendidikan, asuransi kesehatan bagi rakyat miskin dan sebagainya. Pemerintah tetap belum berani menghapus subsidi sampai seratus persen, meskipun kebijakan yang diambil secara politik

tidak populis. Pemerintahan ini juga melakukan diversifikasi energi, dengan mencari energi-energi alternatif seperti; biodiesel, energi panas bumi, bahkan yang paling kontroversial energi nuklir, energi surya, dan sebagainya. Semua masih taraf ujicoba, belum pada taraf implementasi. Yang paling spektakuler adalah konversi minyak tanah, guna mengurangi subsidi. Pemerintahan SBY-JK dalam APBN pada tahun 2007 ini mengalami defisit sekitar 1,5 persen, akibat tekanan terbesar subsidi dari BBM dan listrik (Kompas, 7/11/07).

Secara garis besar para pemerintah masa lalu sebagai pemegang stakeholder dalam pengambilan keputusan dan penentu kebijakan publik, masih belum bisa lepas dari jeratan dan tekanan pada persoalan penghapusan subsidi BBM tersebut. Penyebab utama adalah masih banyaknya rakyat Indonesia sebagai pengguna BBM, yang masih berada pada level kriteria belum sejahtera alias masih dalam garis kemiskinan. Walaupun, dalam prakteknya terjadi salah sasaran bagi pengguna BBM tersebut, seperti; masyarakat yang berada dalam kategori kaya, para industri, para spekulan dan penyelundup. Justru, mereka sebagai pengguna terbesar dari BBM dibandingkan dengan rakyat miskin.

Signifikansi Masalah

Penilaian Kinerja Kebijakan Masa Lalu

Para pemerintah di masa lalu dalam pelaksanaan kebijakan terhadap energi yang dimiliki bangsa ini, tidak mempertimbangkan persoalan-persoalan jangka panjang sebagai prediksi (peramalan) bagi para pengambil keputusan dan penentuan kebijakan di negeri ini. Kebijakan subsidi BBM dan listrik selalu mengalami salah sasaran, dan mekanisme kinerja yang buruk, terjadi banyak korupsi, penyelundupan, pengoplosan, dan memanipulasi kebijakan di berbagai sektor yang ada. Mengalami kebocoran dan pemborosan dalam kinerja di masing-masing departemen/instansi, baik *mark up* anggaran maupun korupsi di berbagai bidang. Termasuk buruknya pelayanan kepada masyarakat sebagai

pelanggan maupun konteks saat ini, sebagai warga negara. Terciptanya mata rantai birokrasi di segala bidang yang banyak mengalami kebocoran anggaran, dan lahan empuk bagi pejabat untuk mencari keuntungan. Seperti BUMN Pertamina sebagai sapi perahan bagi partai politik maupun pejabat untuk mencari dana partai dan keuntungan pribadi.

Semua itu dapat terjadi karena buruknya kinerja dan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah Orde lama, Orde Baru, Orde Reformasi, maupun pemerintahan saat ini bagi masyarakat maupun sektor swasta (bisnis) adalah:

- a. Buruknya pengawasan di dalam pelaksanaan segala kebijakan yang ada, baik pengawasan yang dilakukan pihak pemerintah sendiri, pihak swasta, maupun masyarakat itu sendiri.
- b. Terlalu panjangnya rantai birokrasi dan para pelaksana di lapangan kurang mampu dilihat dari sumberdaya yang dimiliki, sehingga dalam pengimplementasian kebijakan tersebut banyak penyimpangan yang terjadi.
- c. Mekanisme pelaksanaannya secara teknis dari kebijakan tersebut di dalam realitasnya jauh dari rumusan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Evaluasi Kebijakan yang Sudah Diimplementasikan

Dalam implementasi kebijakan atau program, ada banyak elemen penting yang harus diperhatikan oleh pelaksana program. Terdapat dua hal pokok yang harus diperhatikan dalam implementasi program maupun pada tahap desain program dan desain implementasi:

1. Penatalaksanaan pembangunan kebijakan serta desain kebijakan atau program yang komprehensif. Hal ini didasarkan pada adanya beberapa komponen dalam implementasi program yang ditawarkan oleh Pemerintah Australia (2006). Bahwa berdasarkan pengalaman lembaga-

implementasi kebijakan yang ditawarkan Honig (2006: 14), menurutnya ada tiga dimensi yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan; *places, people, dan policies*.

Segala kebijakan yang diambil pemerintah seharusnya dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia secara langsung, baik secara ekonomis, efisien, dan efektif. Keputusan politik pemerintah yang memegang kendali pemerintahan saat ini, di dalam implementasi kebijakan-kebijakannya tidak semestinya hanya sebatas retorika saja. Akan tetapi, sebisa mungkin untuk mewujudkan berbagai pelayanan publik yang secara akuntabilitas dan signifikan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat sebagai *citizens*.

Ada dua masalah utama yang perlu pemikiran ulang. Pertama, dampak penghapusan subsidi untuk bensin dan solar kelihatannya luput dari perhatian pemikir negeri ini. Anjuran kiai dan puluhan cendekiawan Indonesia dengan berbagai iklannya di media cetak dan media elektronik untuk bersabar menghadapi "penyesuaian" harga BBM ternyata tidak mangkus.

Himpitan dan kesulitan ekonomi yang dihadapi masyarakat miskin seperti nelayan di pesisir dan penduduk yang hidup didaerah sungai seperti di Jambi, Sumatera Selatan, sebagian Jawa, dan sebagian besar Kalimantan, menuntut kreativitas agar bisa bertahan hidup. Mahalnya solar untuk melaut telah memaksa nelayan memodifikasi ribuan mesin kapal agar tetap bisa dioplos dengan minyak tanah supaya ekonomis, meski harus mengganti beberapa onderdil secara berkala. Sedangkan bagi rakyat pengguna transportasi sungai, mesin tempel perahu mereka juga harus direkayasa agar bisa menggunakan minyak tanah yang lebih murah. Meski secara ekonomi terjadi pengurangan subsidi untuk bensin dan solar, namun secara nasional penggunaan dan permintaan minyak tanah bukannya menurun. Malah sebaliknya, permintaan naik berlipat-lipat yang tercermin dengan banyaknya antrian minyak tanah di seluruh wilayah nusantara, termasuk di ibukota Jakarta. Hal ini telah diperburuk

pula oleh ulah spekulasi, pengoplosan, dan buruknya distribusi Pertamina.

Kedua, apabila pemerintah masih akan terus melakukan konversi minyak tanah dengan berbagai kondisi makro seperti di atas, maka pelaksanaannya menuntut pembenahan. Koordinasi menjadi kata kunci. Demikian pula, harus jelas institusi penanggung jawab program utama (*executing agency*) dan institusi pelaksana untuk setiap sub program (*implementing agency*). Saat ini peran, fungsi dan tugas masing-masing institusi yang terlibat masih rancu. Setidaknya ada beberapa institusi yang terlibat, antara lain: Departemen ESDM, PT. Pertamina, BPH Migas, Departemen Perindustrian, Kementerian Koperasi dan UKM, Badan Usaha (swasta), LSM, dan Pemerintah Daerah. Menjadi penting untuk meluruskan peran dan tugas masing-masing agar tidak terjadi tumpang tindih dan saling tuding.

Analisis kebijakan pemerintah tentang energi, terutama dalam pengimplementasian kebijakan konversi minyak tanah yakni, sangat mendesak perlu dilakukan pemerintah berkerjasama dengan sektor bisnis (swasta) maupun masyarakat adalah: Pengucuran modal kredit usaha bagi para agen pangkalan minyak tanah, para usaha kecil dan menengah yang menggunakan minyak tanah di dalam produksinya. Menciptakan lapangan usaha baru bagi para pengecer minyak tanah pada khususnya maupun masyarakat pada umumnya akibat dampak PHK dan kehilangan mata pencaharian dari kebijakan pemerintah tersebut.

Kebijakan pemerintah untuk mengurangi subsidi BBM dan listrik; sangat relevan untuk dianalisis karena menyangkut hajat hidup masyarakat Indonesia secara keseluruhan, maupun menyangkut kelangsungan iklim usaha dan investasi publik atau perekonomian secara makro. Analisis ini berdampak juga pada peramalan kedepan situasi perekonomian Indonesia, baik secara mikro maupun makro, masalah sosial dan budaya, politik, dan sebagainya. Adapun, variabel analisis kebijakan konversi minyak tanah ke gas dalam hal ini, paling tidak

ada enam variabel yang dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Variabel kebijakan konversi minyak tanah (*Variable Dependen*)
2. Variabel tingkat harga (*Variable Independen*)
3. Variabel stabilitas harga (*Variable Independen*)
4. Variabel investasi publik (*Variable Independen*)
5. Variabel ekonomi makro (*Variable Independen*)
6. Variabel regulasi bagi rakyat miskin (*variable Independen*)

Stakeholders Utama yang Terlibat

Saat ini peran, fungsi, dan tugas masing-masing institusi yang terlibat masih rancu. Setidaknya ada beberapa institusi yang terlibat, antara lain: Presiden dan Wakil Presiden sebagai penanggung jawab utama selaku pemerintah yang mengambil dan menerapkan kebijakan tersebut, DPR dalam hal ini sebagai pengawasan dan *check and balance* regulasi kebijakan dari pemerintah, Departemen ESDM sebagai perumus dan yang mengeluarkan regulasi, PT. Pertamina sebagai pelaksana kebijakan, BPH Migas dalam hal ini sebagai pengawas, Departemen Perindustrian sebagai penyedia infrastuktur, Kementerian Koperasi dan UKM yang berkenan dengan permodalan para pelaku pendistribusian, Badan Usaha (swasta), LSM, dan Pemerintah Daerah.

Semua itu, akan menjadi penting untuk meluruskan peran dan tugas masing-masing tersebut, agar tidak terjadi tumpang tindih dan saling tuding. Ketika di dalam realitas di lapangan timbul persoalan-persoalan yang rumit dan kompleks, pemerintah harus cepat tanggap untuk menstabilisasikan aspek ekonomi, sosial, dan budaya, nantinya, apabila pada waktunya atau sebelum timbul masalah-masalah dari dampak tersebut. Namun demikian, di dalam pengimplementasian kebijakan tersebut yang harus diutamakan adalah; masyarakat sebagai *citizens*, tidak semata-mata hanya dipandang sebagai pelanggan atau penerima (korban dari kebijakan) saja.

Tujuan dan Sasaran

Penerapan kebijakan pemerintah tentang konversi minyak tanah ke gas adalah mempunyai tujuan substansial untuk menekan pembengkakan subsidi APBN terhadap BBM dan listrik. Yang lebih utama juga untuk menghindari defisit anggaran pemerintah, walaupun dalam kenyataannya belum bisa terhindar dari defisit itu sendiri. Meskipun subsidi BBM bergerak cukup besar, komponen yang lain menutupinya. Beberapa pos pengeluaran lebih rendah dari yang ditargetkan, seperti, belanja barang, belanja modal, perjalanan, dan lain-lain. Realisasi subsidi BBM akan berkurang dapat disebabkan karena harga minyak mentah di pasaran dunia menurun, tetapi hampir tidak mungkin, dan mengurangi konsumsi minyak tanah di masyarakat dengan dikonversi melalui elpiji (gas). Menurut pemerintah kebijakan tersebut bisa membantu menekan defisit menjadi 1,5 persen, walaupun komposisinya berubah, karena tiap tahun selalu naik konsumsi BBM, itu untuk menghitung asumsi anggaran dan realisasinya.

Sasaran dari pemerintah untuk mengkonversi minyak tanah ke gas yaitu; masyarakat rumah tangga atau industri-industri rumah tangga yang menggunakan minyak tanah untuk kebutuhan memasak. Kebijakan yang dipilih pemerintah tersebut karena yang paling banyak mengkonsumsi minyak tanah yang disubsidi. Akan tetapi, hal tersebut juga mempunyai dampak baik langsung maupun tidak langsung terhadap masyarakat dan para pelaku usaha kecil (skala rumah tangga). Seperti; para pengecer minyak tanah bisa kehilangan penghasilan, para agen pangkalan minyak tanah kekurangan modal untuk mengganti usahanya menyalurkan tabung gas, para pelaku usaha kecil skala rumah tangga semisal pedagang bakso, pedagang mie ayam bisa-bisa tidak efisien dan kekurangan modal untuk itu. Dengan begitu, pemerintah juga harus bersama-sama mengucurkan modal bagi para pelaku usaha yang terkena dampak langsung tersebut. Dan dana kompensasi BBM tetap harus dijalankan

oleh pemerintah saat ini, untuk melayani masyarakat miskin khususnya seperti: pendidikan, kesehatan, dan usaha-usaha lainnya.

Alternatif Kebijakan

Gambaran Alternatif Kebijakan

Alternatif bisa dijalankan sesuai dengan kebijakan yang diambil pemerintah dalam hal ini; "konversi minyak tanah ke gas" adalah pemerintah tetap memberikan kompensasi kepada mereka yang terkena dampaknya secara langsung, melalui cara pengucuran permodalan. Agar mereka sebisa mungkin untuk diberdayakan sebagai masyarakat miskin yang bersama-sama diajak berpartisipasi, seperti program padat karya sesuai dengan kondisi lingkungannya masing-masing atau pembangunan daerahnya masing-masing yang masih dalam kategori ketertinggalan.

Selanjutnya, alternatif yang lain pemerintah juga bisa melakukan pengucuran permodalan kredit usaha kecil dan menengah sebagai suatu cara pengentasan kemiskinan di daerah-daerah yang masih tertinggal. Maupun, daerah-daerah perkotaan yang penduduknya berada dalam kategori miskin, dan di daerah-daerah kumuh untuk diajak bersama-sama dalam pembangunan penataan kawasannya supaya bersih dan indah, bisa menyebabkan jauh dari sarang penyakit dan nyamuk demam berdarah.

Alternatif kebijakan yang lain yaitu penetapan dan pengembangan kebijakan atau program pemerintah yang memiliki *goals* kesejahteraan bagi masyarakat, hendaknya dibangun dan diimplementasikan secara asimetris. Artinya, sebuah program tidak bisa diterapkan secara seragam untuk kelompok sasaran yang beragam. Oleh karena itu, setiap program yang akan diterapkan harus berkesesuaian dengan keadaan sosial ekonomi, politik maupun budaya yang ada pada kelompok sasaran program. Dengan demikian, implementasi program tidak hanya akan menghasilkan *output*, *outcome*, tapi program juga dapat memiliki *impact* positif bagi kelompok sasaran sesuai tujuan program yang

ditetapkan.

Peramalan Konsekuensi Kebijakan

Konsekuensi yang harus dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan kebijakan di atas adalah, mengimplementasikan secara berimbang antar daerah-daerah, dan mencerminkan keadilan bersama di dalam seluruh masyarakat yang terkena pelaksanaan program pemerintah tersebut.

Jikalau pelaksanaan program pemerintah itu diramalkan mengalami kegagalan, maka akan terjadi dampak pengangguran tidak bisa ditekan secara signifikan, mungkin juga bisa malah bertambah presentase jumlahnya, dan dana yang dikeluarkan oleh pemerintah menjadi sia-sia dan mubazir (*muspro*). Akan tetapi, jikalau pelaksanaan program pemerintah tersebut, bisa dilaksanakan dengan baik dan benar, maka dapat diramalkan penduduk Indonesia yang berada di dalam garis kemiskinan dapat dikurangi atau ditekan laju pertumbuhannya. Sedangkan laju pertumbuhan penduduk yang berada pada level miskin akan meningkat mencapai taraf sejahtera bisa terwujud secara signifikan, dan keberhasilan pemerintah untuk menyejahterakan masyarakatnya secara adil dan merata akan bisa membuahkan hasilnya, mungkin secara maksimal, karena program tersebut berjalan lancar, baik, dan benar sesuai dengan konsep itu sendiri.

Dampak Ganda dan Eksternalitas

Dengan pelaksanaan program pemerintah tersebut akan mengalami dampak ganda yang dirasakan masyarakat maupun pemerintah sendiri yaitu, bahwa kesejahteraan yang meningkat akan menciptakan lapangan kerja dan usaha baru, kualitas hidup masyarakat dari segi kesehatan akan lebih baik lagi, dan usia harapan hidup akan lebih panjang. Kualitas pendidikan akan tercapai ketinggian yang lebih tinggi dan di dalam masyarakat akan tumbuh kesadaran yang lebih baik dari segi hukum, politik, lingkungan dan sebagainya. Sedangkan

dampak ganda yang dapat dirasakan pemerintah, dalam hal ini adalah; menuju masa depan, beban subsidi pemerintah tentang BBM, akan bisa digunakan untuk subsidi lain atau mungkin bisa mengurangi defisit anggaran di dalam pemerintah. Akan bisa mengangkat derajat bangsa dan negara Indonesia di mata dunia Internasional menjadi lebih terhormat, dan permasalahan kedaulatan negara dan bangsa akan terwujud lebih mantap dan lebih kokoh lagi. Pemerintah tidak bergantung lagi pada gejolak harga minyak dunia, dan tidak menggantungkan terlalu besar lagi secara perekonomian makro kepada bangsa lain, dan menjadi bisa ditekan atau dikurangi nilai ketergantungannya.

Ekternalitas akan terjadi seiring dengan pengimplementasian dari kebijakan pemerintah yang bisa berjalan lancar, baik, dan benar yang mempunyai tingkat keberhasilan secara maksimal adalah: para pelaku spekulasi akan hilang atau berkurang sama sekali terhadap komoditas tersebut. Berkurangnya dan tidak ada lagi penyelundupan dan pengoplosan BBM, karena harga standar dunia. Nilai devisa negara akan menjadi naik lagi. Tetapi, jikalau tingkat keberhasilan pengimplementasian kebijakan pemerintah tersebut tidak ada alias gagal total adalah, beban pemerintah yang harus ditanggungnya tetap, bahkan bisa meningkat lagi. Inflasi akan terjadi lebih besar, antrian warga yang tetap mencari minyak semakin ramai, menciptakan kekacau-balauan dan stabilitas keamanan terganggu, dan wibawa pemerintah di mata rakyat bisa turun dan bahkan stabilitas politik terganggu sekali.

Hambatan dan Fisibilitas Politik

Kendala-kendala (hambatan) yang diterima pemerintah sebagai pengambil kebijakan tentang energi, dalam hal ini, "konversi minyak tanah ke gas" sebagai langkah untuk menekan subsidi BBM dan listrik. Mendapatkan kendala-kendala dari publik yang dalam hal ini, bisa diwakili oleh DPR sendiri, walaupun DPR turut adil juga sebagai stakeholder sebagai pengambil keputusan

tersebut, ketika penyusunan RAPBN sebagai pengetuk palu menyetujui diberlakukannya kebijakan tersebut. Masyarakat yang diwakili juga oleh LSM turut menekan atau tidak menyetujui keputusan pemerintah untuk menghilangkan subsidi BBM dan listrik atau mengurangi, juga dalam hal ini, kebijakan pemerintah tentang konversi minyak tanah ke gas, sangat merugikan sekali rakyat miskin kota maupun pedesaan. Juga dari organisasi-organisasi profesi, semisal; pedagang-pedagang bakso, mie ayam, warung-warung kaki lima, dan pengusaha kecil dan menengah yang sangat dirugikan karena mendapatkan dampak langsung, disebabkan dapat mengakibatkan usaha-usahanya terhambat, kekurangan modal atau bahkan gulung tikar.

Oleh karena itu, pemerintah harus turut bertanggung jawab terhadap rakyatnya sendiri, yaitu: dengan jalan mengucurkan bantuan kredit usaha kecil dan menengah, kompensasi BBM untuk pendidikan, kesehatan, dan menjalankan usaha untuk mengurangi pengangguran dari dampak tersebut melalui usaha padat karya, serta masih banyak lagi jalan yang harus ditempuh pemerintah demi melindungi kepentingan rakyat kecil di negeri ini. Karena, hambatan politik dari suatu kebijakan itu sendiri, pasti dari rakyatnya sendiri yang paling besar, ditambah berbagai elemen-elemen golongan-golongan, organisasi-organisasi, maupun dari partai politik sendiri sebagai pihak oposisi dari pemerintah, walaupun hanya sebagai tujuan kepentingan komoditas politiknya untuk memenangkan pemilu.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kriteria Alternatif Rekomendasi

Pemerintah di dalam mengimplementasikan kebijakannya mempunyai kriteria yang harus tepat pada sasaran penerima, semisal; pembagian tabung gas dan kompornya yang didistribusikan pemerintah harus tepat sasaran kepada rakyat miskin yang betul-betul membutuhkan, sebagai objek dari konversi

tersebut. Mekanisme teknis pembagian harus sesuai dengan kriteria yang disampaikan BPS selaku pemilik data kependudukan sebagai yang dikategorikan rakyat miskin. Pensosialisasian dalam penggunaan kompor gas secara aman dan nyaman harus *intens* diberitahukan kepada masyarakat pengguna, bagaimana teknisnya agar aman dan tidak membahayakan bagi penggunanya? Dengan konversi minyak tanah ke gas, apakah bisa mencerminkan efektivitas dari biayanya bagi rakyat miskin, dalam hal ini, bisa terjangkau harganya bagi para pengguna? Dalam hal pendistribusian harus ditata teknisnya yang dalam hal ini, Pertamina yang melaksanakan dan bertanggung jawab atas ketersediaan dan jangan sampai terjadi kelangkaan gas tersebut. BP Migas dalam hal pengawasan jangan sampai terjadi penimbunan komoditasnya, dan para penyalur (para agen) bisa memalinkan perdagangan secara benar dan tidak menyimpang (tidak curang), serta BP Migas bisa mengawasi secara efektif hingga para spekulan tidak bisa bermain di dalamnya.

Pemerintah juga bisa menjaga efisiensi pemakaian komoditi tersebut maupun dana yang disalurkan pada para pelaksana di lapangan harus benar-benar akuntabilitas dan transparansi kepada publik. Pemerintah, dalam hal ini harus bisa menjaga stabilitas harga yang wajar dan terjangkau kepada masyarakat pengguna.

Oleh karena itu, koordinasi secara nasional yang harus dilakukan pemerintah sebisa mungkin berjalan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Bisa tercipta stabilitas nasional dengan mantap dan tidak tumpang tindih di dalam pelaksanaan dan koordinasinya dari masing-masing instansi yang berkompeten di dalamnya. Nantinya, program tersebut betul-betul bisa menyejahterakan rakyat.

Penetapan dan pengembangan program pemerintah yang memiliki *goals* kesejahteraan bagi masyarakat, hendaknya dibangun dan diimplementasikan

secara asimetris. Artinya, sebuah program tidak bisa diterapkan secara seragam untuk kelompok sasaran yang beragam. Oleh karena itu, setiap program yang akan diterapkan harus berkesesuaian dengan keadaan sosial ekonomi, politik maupun budaya yang ada pada kelompok sasaran program. Dengan demikian, implementasi program tidak hanya akan menghasilkan *output*, *outcome*, tapi program juga dapat memiliki *impact* positif bagi kelompok sasaran sesuai tujuan program. Hal ini didasarkan oleh konsep dimensi Implementasi kebijakan yang ditemukan oleh Honig (2006: 14), menurutnya ada tiga dimensi yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan; *places*, *people*, dan *policies*. Dimana, *places* berkaitan dengan kondisi daerah program diimplementasikan, *people* berkaitan dengan orang, baik pelaksana maupun kelompok sasaran program yang harus sinkron dengan *policies* yang berkaitan dengan isi kebijakan, tujuan serta metode pencapaian tujuan.

Berdasarkan pada konsepsi dimensi implementasi di atas, maka kedepan perlu dilakukan pengembangan kebijakan atau program dengan mempertimbangkan kondisi *places*, dimana di masing-masing daerah memiliki potensi lokal untuk pengembangan energi terbarukan yang sejatinya sejalan dengan *policies* (tujuan kebijakan energi nasional maupun program konversi minyak tanah (mitan) ke LPG.

Keputusan Mengenai Alternatif/Aksi yang Dipilih

Alternatif yang harus diambil pemerintah bersama-sama *stakeholder* yang lain untuk mengganti minyak bumi dengan melakukan konversi ke gas, karena cadangan gas kita besar dan tidak mengimpor seperti BBM yang selalu mengimpor. Juga perspektif pemerintah untuk mengurangi energi dengan biaya mahal dan tidak dapat diperbaharui, kemudian digantikan dengan energi yang murah dan bisa diperbaharui, juga melakukan revolusi hijau turut serta menyelamatkan bumi dari emisi karbon.

Pemerintah harus tegas melaksanakan kebijakan tersebut untuk menciptakan berbagai alternatif dari tindakan-tindakan yang dilakukan, sebagai konsekuensi logisnya dari dampak-dampak dan kendala-kendala suatu kebijakan tersebut. Dengan tetap menganggarkan APBNnya untuk melakukan kompensasi dari kebijakan tersebut. Menciptakan stabilitas harga komoditas tersebut, menjaga pasokan komoditas berjalan lancar, tidak langka dipasaran, dan aman dari spekulasi dan penimbunan. Pemerintah harus menyediakan lapangan kerja bagi korban dari konversi tersebut dengan program kerja padat karya di tiap-tiap daerah. Pemerintah harus siap dan tanggap menggandeng sektor swasta untuk menciptakan usaha-usaha baru bagi masyarakat, dan mengucurkan kredit permodalan untuk para pengusaha kecil dan menengah agar tetap eksis dalam menjalankan usahanya.

Pemerintah juga harus berinisiatif secara signifikan untuk menghasilkan inovasi-inovasi baru dari rekayasa teknologi, dan energi baru untuk mengurangi ketergantungan dengan bahan bakar minyak bumi (fosil). Menggantinya dengan energi yang ramah terhadap lingkungan.

Di dalam pendistribusian tabung gratis dan kompor gratis harus memenuhi target yang ditentukan, agar tidak terjadi kendala ketika program tersebut sudah diberlakukan. Keberanian pemerintah mengambil kebijakan untuk mengamankan APBN tersebut dengan program konversi, juga harus diimbangi dengan solusi yang jitu dan memenuhi sasaran yang tepat bagi masyarakat secara luas dan meminimalkan hambatan-hambatan teknis di lapangan. Akhirnya, pemerintah harus beritikad baik dengan segala kebijakan yang dilambungnya harus pro-rakyat miskin. Segala dari tindakan pemerintah harus mempertimbangkan kesejahteraan dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia secara keseluruhan, tanpa terkecuali.

Strategi Implementasi/Aksi

Rekomendasi tersebut bisa dijalankan secara strategis dalam

pengimplementasian, jikalau pelaksanaannya diperhitungkan secara cermat, matang dan dengan target yang maksimal. Dengan pengukuran yang akurat sesuai data-data yang benar dan dari kajian-kajian strategis melalui lembaga-lembaga yang berkompeten, dapat mempertanggung jawabkan survey tersebut secara ilmiah maupun realitasnya secara signifikan. Strategi pemerintah di dalam melaksanakan program kebijakan tersebut harus dikoordinasikan secara terstruktur, tidak terjadi tumpang tindih pengimplementasiannya dari masing-masing instansi. Harus didukung oleh semua *stakeholder* dalam implementasinya secara merata dan berimbang di dalam aksi tersebut. Pemerataan kesempatan di dalam masyarakat dalam layanan publik oleh pemerintah harus betul-betul tidak ada diskriminasi antara kaya dan miskin.

Pemadatan program kerja yang dilakukan pemerintah harus betul-betul mendapatkan dukungan dari masyarakat, lembaga-lembaga studi atau swasta, maupun para politisi. Pengawasan dan sosialisasi program setidaknya harus banyak melibatkan organisasi-organisasi swadaya masyarakat, organisasi-organisasi sosial dan pemerintah sendiri.

Strategi pengimplementasian harus dengan tahapan-tahapan, sebagai berikut yaitu; 1) tahapan ujicoba dilaksanakan dengan rentang waktu berapa bulan; 2) penilaian dan pengawasan untuk menguji tingkat keberhasilan program tersebut dari lembaga, masyarakat, maupun pemerintah sendiri; 3) Kemudian pelaksanaan yang sesungguhnya harus dengan rentang waktu yang diperhitungkan secara pasti dan targetnya, semisal 3 tahun, 5 tahun, 10 tahun, dan seterusnya.

Dengan demikian, strategi pengimplementasian tersebut dapat berjalan sesuai target yang ditentukan, dan tingkat keberhasilannya dapat dipertanggung jawabkan secara signifikan kepada publik. Akan tercipta stabilitas yang betul-betul mantap dan dinamis program pemerintah tersebut, jikalau pemerintah secara teknis menjalankan dengan dukungan semua pihak, dan juga sesuai

dengan konsep semula dari tujuan awal diberlakukannya kebijakan tersebut.

Daftar Pustaka

A. Buku Referensi

Australian Government. 2006. *Implementation of Programme and Policy Initiatives Making implementation matter*. Canberra: The Publications Manager Australian National Audit Office.

Dunn, William N., 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Terjemahan tim UGM, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

DEN. 2010. *Media Informasi dan komunikasi DEN*. Edisi KE-IV. Jakarta: Dewan Energi Nasional.

Honig, I Meredith, 2006. *Complexity and Policy Implementation: Challenges and Opportunities For The Field*. New York: State University Of New York Press, Albany.

Nugroho D., Riant, 2007, *Analisis Kebijakan*, PT. Elex Media Komputindo kelompok Gramedia, Jakarta.

Subarsono, AG, 2006, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Wahab, Solichin Abdul. 2002. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi kedua. Jakarta: Bumi Aksara.

B. Surat Kabar dan Media Elektronik

Detik.com., tgl 19 Januari 2007.

Liputan6.com., tgl 1 Agustus 2014.

Kompas, tgl 3 Februari 2007.

Kompas, tgl 7 November 2007.

Kompas, tgl 10 November 2007.

Kompas, tgl 12 Maret 2012.

Jawa Pos, tgl 10 November 2007.

Kedaulatan Rakyat, tgl 12 November 2007.