

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Liquefied Petroleum Gas atau yang disingkat LPG merupakan hidrokarbon yang dicairkan dengan tekanan untuk disimpan, diangkut, dan digunakan. Ini biasanya terdiri dari Propana (C3) dan Butana (C4) atau campuran keduanya. LPG adalah gas yang dicairkan pada tekanan spesifik yang didapat dari minyak bumi yang telah mengalami proses difraksionasi. Salah satu opsi untuk menggantikan minyak tanah adalah LPG, atau minyak petroleum yang terurai. Menyediakan bahan bakar yang praktis, bersih, dan efisien adalah salah satu tujuan dari Program Pemerintah tentang konversi minyak tanah ke LPG pada tahun 2007 (Sayyida & Akhmaddhian, 2022).

Kebijakan pemerintah untuk mengubah minyak tanah menjadi LPG ini di karenakan oleh tinggi jumlah penggunaan minyak tanah oleh masyarakat seiring dengan itu juga terjadi peningkatan nilai BBM di pasar global. Subsidi minyak tanah yang berlangsung lama oleh pemerintah sebenarnya menyebabkan beban keuangan negara. Supaya mendapatkan sekitar 12 juta kilo liter (KL) minyak tanah, negara membelanjakan sekitar Rp. 50 triliun setiap tahun. Harga eceran pasaran tanpa subsidi adalah Rp.6.700/liter, dan harga subsidi adalah sekitar Rp. 2.500/liter, yang tentunya bergantung pada harga minyak mentah global dan volumenya. (Prameswari, 2022). Akibatnya APBN menghadapi tantangan dalam penganggaran untuk menyediakan subsidi bagi masyarakat. Selain itu meskipun Indonesia adalah

negara penghasil minyak bumi, produksi dan stok minyak semakin menipis untuk ketersediaan minyak tanah sebagai sumber daya yang dibutuhkan masyarakat buat memasak. Para ahli memperkirakan bahwa ketersediaan minyak tanah akan berkurang pada tahun 2025. Melihat situasi ini maka pemerintah membuat kebijakan untuk menggunakan LPG untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari untuk menekan penggunaan minyak tanah. Seiring berjalannya waktu minyak tanah akan secara bertahap ditarik dari pasaran, dan masyarakat harus secara bertahap beralih ke LPG. Karena ada banyak gas bumi yang tersedia untuk diolah dengan inovasi baru di Indonesia. Oleh karena itu, masyarakat tidak perlu bergantung pada minyak tanah melainkan LPG adalah alternatif yang lebih efisien. Subsidi LPG lebih rendah dari minyak tanah berdasarkan perbandingan kalori. Jika program peralihan LPG berhasil, negara dapat menghemat subsidi anggaran (Gunawan, 2020).

Kebijakan konversi minyak tanah ke LPG mulai diterapkan di Indonesia pada tahun 2007. Konversi perlu dilakukan karena kalau tetap masih menggunakan minyak tanah itu tentu akan membebani APBN maka itu konversi perlu untuk menghemat anggaran subsidi yang keluar setiap tahunnya. Diharapkan dengan adanya konversi ini LPG bisa menggantikan minyak tanah sebagai sumber energi utama untuk kebutuhan sehari-hari, adapun tujuan dari konversi adalah sebagai berikut:

- 1) Mendistribusikan sumber energi di seluruh Indonesia untuk mengurangi ketergantungan pada bahan bakar minyak, khususnya minyak tanah
- 2) Mengantisipasi penyalagunaan minyak tanah yang bersubsidi
- 3) Penghematan anggaran pemerintah (APBN) untuk subsidi minyak tanah

- 4) menyediakan sumber bahan bakar yang praktis, efisien dan bersi untuk rumah tangga maupun UMKM

Setelah adanya kebijakan konversi minyak tanah ke LPG maka munculah peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang konversi ini, yaitu kebijakan ini didasarkan pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 104 tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga LPG Tabung 3 (tiga) Kilogram dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 21 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Penyediaan dan Pendistribusian LPG Tabung 3 Kilogram.

Distribusi LPG menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 104 tahun 2007 Pasal 3 Ayat 1 dilaksanakan secara bertahap pada daerah tertentu dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti rencana pemerintah, yang dijelaskan dalam Roadmap Program Konversi Minyak Tanah ke LPG pada tahun 2007–2008 berikut ini adalah wilayah-wilayah tahap awal dari implementasi program konversi minyak tanah ke LPG.

Tabel 1.1 Wilayah Tahap Awal Pelaksanaan Konversi

Wilayah Penerima Tahap 1 Tahun 2007-2008	Wilayah Penerima Tahap 2 Tahun 2009	Wilayah Penerima Tahap 3 Tahun 2010	Wilayah Penerima Tahap 4 Tahun 2011
Yogyakarta Sumatera Selatan Bali Jawa Timur Jawa Barat Jawa Tengah Banten DKI Jakarta	Sulawesi Selatan Lampung Kalimantan Barat Kalimantan Timur Sumatera Utara Riau Kepulauan Riau	Nusa Tenggara Barat (NTB) Aceh Darussalam Bangka Belitung Gorontalo Sulawesi Utara Sulawesi Barat Kalimantan Selatan, Jambi dan Bengkulu	Kalimantan Selatan Sulawesi Tengah Sulawesi Tenggara dan Sumatera Barat

Sumber: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, 2011

Seperti yang ditunjuk sebagai lokasi awal untuk program ini. Dipilihnya delapan wilayah yang pasti mempunyai alasan, karena infrastruktur pemanfaatan LPG yang dikatakan baik atau lengkap di delapan wilayah tersebut, seperti stasiun pengisian dan depot LPG, masyarakat akan lebih mudah untuk membeli LPG. Program konversi minyak tanah ke LPG. Pemerintah tidak mewajibkan seluruh daerah untuk menyelesaikan program konversi ini pada jadwal yang ditetapkan, beberapa wilayah bahkan terus beroperasi pada tahun berikutnya (Kementerian Energi Dan Sumber Daya Minera, 2011).

Gambar 1. 1 Peta Persebaran Awal Pelaksanaan program Konversi



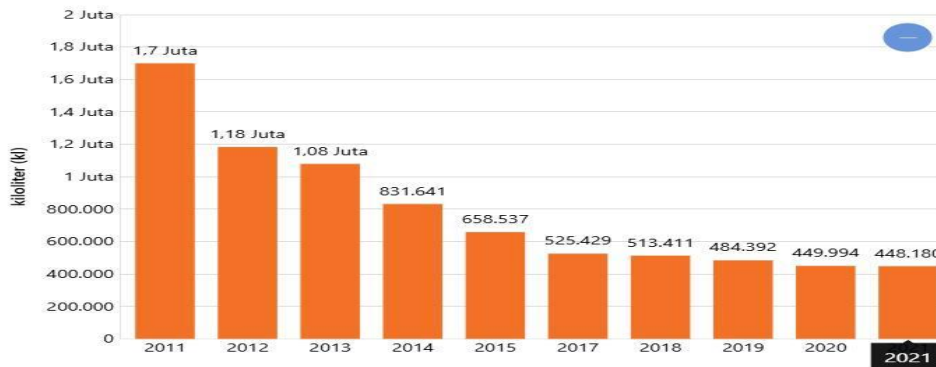
Sumber: Kementerian ESDM Republik Indonesia, 2011

Program konversi ini dilaksanakan dengan cermat, seperti yang ditunjukkan oleh gambar diatas. Selain kesiapan infrastruktur, pemerintah juga memberi perhatian besar pada kesiapan mental masyarakat dalam menjalankan program ini, yang nantinya akan menjadi bagian penting dari kebutuhan kehidupan mereka.

Kebijakan konversi minyak tanah ke LPG ini sudah dimulai di Indonesia sejak tahun 2007. Kalau dilihat 10 tahun kebelakang dari tahun 2021 kebijakan

konversi ini telah berhasil mengurangi konsumsi minyak tanah yang signifikan di Indonesia.

Gambar 1. 2 Penggunaan Minyak Tanah Oleh Rumah Tangga



Sumber: databoks, 2022

Dilihat dari gambar diatas bahwa penggunaan minyak tanah oleh rumah tangga sebesar 1,7 juta kilo liter (kl) pada tahun 2011 menurut data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Namun, pada tahun 2021, konsumsi tersebut turun 73,6% menjadi 448.180 kl. Selain itu, penggunaan minyak tanah turun dari 11,79% pada tahun 2011 menjadi 1,85% pada tahun 2021. Persentase ini menunjukkan total energi yang dikonsumsi rumah tangga di Indonesia. Sebaliknya, penggunaan LPG telah meningkat hampir dua kali lipat sejak tahun 2011. Dari 4,14 juta ton pada tahun 2011 hingga 8,2 juta ton pada tahun 2021. Minyak tanah diubah menjadi LPG karena lebih efisien. Secara matematis, satu liter minyak setara dengan 0,57 kilogram LPG (Pahlevi, 2022).

Seperti halnya di Kota Tanjungpinang dengan ada kebijakan koversi ini penggunaan minyak tanah sebagai bahan dasar memasak mengalami penurunan, bisa dilihat pada tabel 1.2

Tabel 1.2 Persentase Rumah Tangga dengan Bahan Bakar Utama untuk Memasak Minyak Tanah

No	Tahun	Persentase Rumah Tangga dengan Bahan Bakar Utama untuk Memasak Minyak Tanah
1	2017	7,38
2	2018	6,12
3	2019	3,63
4	2020	6,76
5	2021	3,11
6	2022	2,13
7	2023	2,17

Sumber Data: BPS KEPRI, 2025

Data persentase rumah tangga yang menggunakan minyak tanah di Tanjungpinang diatas menejukan penggunaan minyak tanah dari tahun 2017-2023 terus mengalami penurunan.

Konversi minyak tanah ke gas yang di mulai dari tahun 2007 sampai 2010, membuat pemerintah gencar-gencar memberikan kompor dan tabung LPG 3 Kilogram gratis kepada masyarakat. Mereka juga mensosialisasikan penggunaan LPG untuk rumah tangga dan industri kecil. Kebijakan ini didasarkan pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 104 tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga LPG Tabung 3 (tiga) Kilogram dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 21 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Penyediaan dan Pendistribusian LPG Tabung 3 Kilogram (Harahap, 2021).

Menurut keputusan Menteri ESDM No 37.K/MG.01/MEM.M/2023 dan Nomor 26 Tahun 2009 mengatur tentang kelompok masyarkat yang berhak menggunakan LPG 3 Kilogram yaitu rumah tangga, usaha mikro, petani sasaran dan nelayan sasaran. Bagi rumah tangga harus berasal dari keluarga miskin dengan pendapatan dibawah Rp.1.500.000, (satu juta lima ratus ribu rupiah) dan untuk

usaha mikro kecil yang memiliki penghasilan lebih 300 juta pertahun, yang memiliki surat ijin dari kelurahan yang ada pada wilayah distribusi (Ramadhan et al., 2020). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021. Peraturan ini mengatur mengenai antara lain kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan Koperasi; kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan UMKM, juga tidak secara langsung mengatur tentang kriteria UMKM bisa menggunakan LPG 3 kilogram yaitu ada dua kriteria. Kriteria modal usaha mikro, modal usaha mikro paling banyak Rp1 miliar, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha. Kriteria hasil penjualan tahunan usaha mikro, asil penjualan tahunan usaha mikro paling banyak Rp2 miliar.

“Sejalan dengan itu Menurut Peraturan Walikota Tanjungpinang Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan, Pembinaan Dan Monitoring Pendistribusian Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 (Tiga) Kilogram Dan Penggunaan Kartu Pelanggan Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 (Tiga) Kilogram Di Kota Tanjungpinang : “Yang boleh menggunakan LPG 3 Kilogram subsidi di Kota Tanjungpinang adalah RTS (Rumah Tangga Sasaran) dan Usaha mikro. Namun dalam penerapannya belum sesuai karena masih ada masyarakat mampu yang menggunakan LPG 3 kilogram ini.” (Febriani, 2020).

Pertamina dalam setahun mendistribusikan LPG 3 kilogram untuk wilayah Tanjungpinang, kuota gas bersubsidi mencapai sekitar 2,5 juta tabung per tahun, sementara kebutuhan gas bersubsidi mencapai 2 juta tabung, disediakan diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan LPG 3 kilogram (Onge, 2023). Rata-rata komsumsi LPG 3 kilogram di Tanjungpinang mancapai 200 ribu tabung dalam

sebulan kalau dijumlahkan dalam setahun kebutuhan LPG 3 kilogram mencapai 2.400 (dua juta empat ratus ribu tabung dalam satu tahun).

Meningkatnya kebutuhan akan LPG 3 kilogram dikalangan masyarakat membuat sering terjadi kelangkaan LPG 3 kilogram. Kelangkaan LPG 3 kilogram ini hampir dirasakan sebagian besar wilayah Indonesia, penyebab karena distribusi terhambat, tingginya permintaan, penyaluran tidak tepat sasaran dan kurangnya stok. Kelangkaan LPG 3 kilogram juga terjadi di Kota Tanjungpinang, penyebab kelangkaan LPG 3 kilogram karena penyalurannya tidak tepat sasaran mengakibatkan antrian panjang, penyebabnya dimana masih ada masyarakat mampu atau kaya yang menggunakan LPG 3 kilogram. Padahal LPG 3 kilogram hanya diperuntukan untuk masyarakat miskin dan untuk masyarakat mampu disediakan LPG 12 kilogram. Selain itu juga kurangnya pengawasan mengakibatkan masih ada saja masyarakat mampu yang menggunakan LPG 3 kilogram. Cara mengatasi masalah tersebut Pemerintah Kota Tanjungpinang berinisiatif membuat sebuah program pengendali LPG 3 kilogram bersubsidi dalam bentuk kartu pelanggan 3 kilogram yang dinamakan Kartu Puan Molek (Febriani, 2020).

Dasar hukum kartu puan molek adalah Peraturan Walikota Tanjungpinang No 82 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan, Pembinaan Dan Monitoring Pendistribusian Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 (Tiga) Kilogram Dan Penggunaan Kartu Pelanggan Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 (Tiga) Kilogram Di Kota Tanjungpinang. Kartu Puan Molek adalah program yang di jalankan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Tanjungpinang berkerja sama dengan

PT Pertamina. Adapun kartu ini dapat dipergunakan di pangkalan yang kartu sudah terdaftar dan tujuan kartu ini dibuat sebagai bentuk pemerataan dan ketersediaan LPG tabung 3 (tiga) Kilogram untuk menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian LPG tabung 3 (tiga) Kilogram dan dapat meningkatkan aktivitas ekonomi daerah; dan untuk memudahkan koordinasi antar pelaksana dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pendistribusian dan monitoring LPG tabung 3 (tiga) kilogram demi terpenuhinya ketersediaan kebutuhan daerah, pengaturan pola distribusi, penetapan harga eceran tertinggi dan realisasi distribusi agar tepat sasaran, tepat harga, tepat jumlah, dan terjamin ketersediaannya.

Gambar 1. 3 Kartu Puan Molek



Sumber: Pemerintah Kota Tanjungpinang, 2025

Menurut Peraturan Walikota Tanjungpinang No 82 Tahun 2020 Pasal 1 Ayat 13 : “Kartu Pelanggan (Kartu Puan Molek) adalah kartu yang diberikan kepada pengguna LPG tertentu sebagai kartu identitas bahwa pemegang kartu tersebut adalah rumah tangga dan usaha mikro untuk mendapatkan LPG tabung 3 (tiga) kilogram.” Rumah Tangga Sasaran yang selanjutnya disingkat RTS adalah rumah tangga dengan kategori sangat miskin, miskin dan hampir miskin yang berdomisili di Kota Tanjungpinang dan memenuhi kriteria penerima manfaat LPG tabung 3

(tiga) kilogram yang telah ditetapkan pemerintah supaya menerima LPG 3 kilogram.

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Miskin di Kota Tanjungpinang dari Tahun 2021-2023

Kota Tanjungpinang	Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Ribuan Jiwa)
	2021	20,85
	2022	21,67
	2023	17,67

Sumber: BPS Kota Tanjungping 2025

Mekanisme pelaksanaan kartu poin molek yaitu, sebelum membagikan kartu pelanggan dilakukan pendataan secara akurat oleh jajaran OPD terkait hingga ke RT/RW, pendataan ini dilakukan agar bisa mengetahui tingkat kebutuhan masyarakat. Dilanjutkan dengan penetapan kuota disesuaikan dengan tingkat kebutuhan penggunaan RTS dan UMKM yang ada di Kota Tanjungpinang, kartu poin molek sendiri terbagi atas dua kartu yaitu RTS dan UMKM, dan masing-masing kategori mendapatkan jatah LPG 3 kilogram yang berbeda pula.

Penerima kartu poin molek adalah RTS yang datanya berasal dari Data Terpadu Kesejahteraan Sosial dari Dinas Sosial yang sudah diverifikasi dan divalidasi oleh musyawarah kelurahan dan musyawarah kecamatan yang ditetapkan melalui keputusan kelurahan dan keputusan kecamatan, dan untuk usaha mikro yang terdata oleh data pelaku usaha pengguna LPG 3 kilogram se-Kota Tanjungpinang dari Dinas Tenaga Kerja Koperasi dan Usaha Mikro Kota Tanjungpinang data ini direkomendasi oleh RT/RW melalui musyawarah Kelurahan. Pembagian kartu poin molek oleh Pemerintah sudah dilakukan mulai dari 2021-2023 sekitar 21 ribu, dengan rician bisa dilihat pada gambar 1.4 dibawah ini

Gambar 1.4 Jumlah Target Masyarakat (RTS) Penerima Kartu Puan Molek



Sumber: Pemerintah Kota Tanjungpinang 2023

Cara menggunakan kartu puan molek sendiri yaitu setiap kali masyarakat yang ingin membeli LPG 3 kilogram cukup membawa kartu pelanggan dan menjukan saat melakukan pembayaran ke pangkalan. Bagi RTS mendapatkan 4 (empat) tabung LPG 3 kilogram dalam sebulan dan untuk UMKM mendapatkan 9 (sembilan) tabung LPG 3 kilogram dalam satu bulan.

Agar menjamin distribusi LPG 3 kilogram bersubsidi yang tepat sasaran, pemerintah kota Tanjungpinang membuat Program Kartu Puan Molek. Supaya memberikan kemudahan akses terhadap LPG 3 kilogram bersubsidi, yang merupakan kebutuhan pokok rumah tangga dan UMKM, program ini bertujuan untuk membantu masyarakat berpenghasilan rendah. Namun, tentu program ini masih terdapat tantangan. Sering kali tujuan program terhambat oleh masalah seperti distribusi yang tidak tepat sasaran, kemungkinan penyalahgunaan subsidi, dan kurangnya pemahaman masyarakat tentang mekanisme program. Sebaliknya, keberhasilan program ini sangat penting untuk menjaga kesejahteraan masyarakat

dan membantu mengelola anggaran subsidi dengan lebih efektif. Melalui evaluasi program Kartu Puan Molek, penting untuk menentukan seberapa efektif program tersebut dalam mencapai tujuan, mengatasi hambatan, dan meningkatkan distribusi LPG 3 kilogram bersubsidi tepat sasaran. Menurut Parsons dalam (Akbar & Kurniwati, 2018). Evaluasi kebijakan dilakukan dari sudut pandang siklus kebijakan publik itu dilakukan Setelah kebijakan diimplementasikan, wajar jika kebijakan publik yang telah dirumuskan dijalankan dan kemudian dilakukan evaluasi.

1.2. Rumusan Masalah

Penjelasan fenomena pada latar belakang diatas, maka peneliti membuat rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu. Bagaimana Evaluasi Pelaksanaan Program Kartu Puan Molek Dalam Mengotimalkan Distribusi LPG 3 kilogram di Kota Tanjungpinang?

1.3. Tujuan Penelitian

- 1) Ingin mengetahui apakah program kartu puan molek telah efektif dan efisiensi dalam menggunakan sumber daya yang ada secara optimal untuk mencapai hasil atau tujuan yang diinginkan yaitu sebagai pengendali atau kontrol LPG 3 kilogram

- 2) Ingin mengetahui apakah program ini sudah memenuhi standar kecukupan, terpenuhinya LPG 3 kilogram dan peneliti ingin melihat apakah ada kesamaan dalam pelayanan yang diberikan oleh pihak terkait kepada masyarakat tanpa membedakan latar belakang
- 3) Peneliti ingin mengetahui Responsitas atau respon pemerintah terhadap kendala atau masalah yang muncul di program kartu kendali ini maupun langkah-langkah yang diambil untuk mengatasi masalah tersebut dan ingin mengetahui apakah program kartu pua molek peruntukannya sudah tepat sasaran untuk rumah tangga sasaran maupun UMKM.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian dengan judul "Evaluasi Kartu Puan Molek dalam Mengoptimalkan Distribusi LPG 3 Kilogram Bersubsidi di Kota Tanjungpinang" memberikan beberapa manfaat sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini akan meningkatkan penelitian teoritis tentang evaluasi program, sistem distribusi dan mekanisme kontrol subsidi energi, khususnya berkaitan dengan LPG 3 kilogram bersubsidi. Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan atau menyumbang kontribusi keilmuan di bidang ilmu pemerintahan, yang berkaitan dengan evaluasi program.

Penelitian ini diharapkan dapat menyumbang kontribusi ilmu pengetahuan untuk perkembangan ilmu di bidang ilmu pemerintahan dan diharapkan juga penelitian ini bisa digunakan sebagai referensi untuk peneliti-peneliti berikutnya yang tertarik meneliti topik yang sama.

1.4.2. Manfaat Praktis

Kepada pemerintah dan instansi terkait bisa menjadi dasar pertimbangan untuk pemerintah dalam meningkatkan efisiensi sistem distribusi, mengurangi penyalahgunaan subsidi, dan memberikan keadilan kepada masyarakat yang berhak menerima kartu pelanggan LPG 3 kilogram. Diharapkan membantu pihak-pihak terkait seperti distributor, agen, dan masyarakat penerima manfaat memahami dan mendukung pelaksanaan program distribusi bersubsidi, informasi yang bermanfaat harus diberikan. Manfaat sosial, memastikan bahwa LPG 3 kilogram bersubsidi telah tepat sasaran untuk masyarakat kurang mampu supaya masyarakat dapat merasakan manfaat secara langsung dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri.