

# DILEMA-DILEMA MANAJEMEN PUBLIK PADA SEKTOR MIGAS

(Study Kasus Kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM) 1 April 2012)

**Annisa Purwatiningsih**

Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Tribhuwana Tungadewi

Email: annisa.pn97@gmail.com

## ABSTRACT

*The fuel price hike by the 1 April 2012 would be a hot ball emerging into society, the polemics between the parties for and against this policy. The purpose of this paper is to analyze the critical (critically analysis) and a comprehensive review of the cases of rising fuel oil (BBM) 1 April 2012 the dilemma in terms of public management, the overall impact on system development, oil and gas and energy from the dimension of the economy and welfare of the community, influence and impact is a multiplier effect in all aspects of community life, providing a domino effect on the increase of goods, the increase in fuel compensation policy into a political commodity that is not pro-people, the dilemma that occurs when fuel prices in Indonesia are too low (the value of subsidies) so that a gap is quite far to the market price that would cause a crisis when price fluctuations and inflation is quite high. From this it would cause an even greater impact that rising unemployment and the number of poor people in Indonesia. Ways to overcome the dilemmas of the fuel price increase 1 April 2012 in terms of public management in the public do equilibrium (balance) reached between the factors that make up the dilemma.*

**Keywords:** public management, rising fuel oil (BBM), balance of resolve the dilemma

## PENDAHULUAN

Pada akhir 1980-an World Bank berkesimpulan bahwa apapun dan berapapun “sumbangan” yang dikucurkan ke negara-negara Asia Afrika pasti habis tanpa bekas. Fenomena ini dinyatakan World Bank sebagai *bad governance* artinya pengalihan (uang, sumber daya) yang buruk. Ini adalah ruphemisme. (World Bank, 2010).

Pada penelitian *Booz-Allen dan Hamilton* (2011) menyatakan bahwa Indonesia menduduki posisi paling parah dalam indeks *governance* di bandingkan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Rendahnya indeks *governance* didukung hasil studi Huther and Shah (2011) pada *governance quality index* bahwa Indonesia termasuk kategori negara *poor governance*.

Tabel 1. *Good Governance* Asia Tenggara

Negara	Indeks Efisiensi Peradilan	Indeks Korupsi	Indeks Good Governance	Kategori Kualitas Governance
Malaysia	10,01	8,48	8.83	Good Governance
Singapura	11,00	9,11	8,75	Good Governance
Thailand	3,28	5,29	4,75	Fair Governance
Filiphina	5,84	8,45	3,09	Fair Governance
Indonesia	2,45	2,10	2,66	Poor Governance

Sumber : Booz-Allen dan Hamilton, Alex Irwan (2011), dan Huther dan Shah (2011)

*Good governance* menurut World Bank yakni cara mengatur pemerintahan yang memungkinkan pelayanan publik efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan dan administrasinya bertanggung jawab terhadap publik (Meier,2010; 299). *Good governance* untuk pengelolaan negara atau publik, diinspirasi oleh *good corporate governance* untuk pengelolaan perusahaan swasta.

Pengelolaan negara atau publik yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Pengelolaan sumber daya negara atau publik yang transparan, terbuka. Setiap warga negara diberi akses untuk ikut mempengaruhi jalannya pengelolaan yaitu partisipasi. Pengawasan instansi publik yakni *Transparency International* untuk cakupan global ataupun *Indonesian Corruption Watch* untuk cakupan nasional. Good governance demikian identik dengan *transparency rule of law* dan partisipasi *democratic governance*.

Pada sektor migas, kasus kenaikan harga bahan bakar Minyak (BBM) dikarenakan beberapa point utama yaitu kenaikan harga minyak mentah dunia, subsidi yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk BBM tidak sesuai dengan asumsi awal angka subsidi yang tercantum pada APBN 2012 sehingga dilakukan penyelamatan APBN 2012. Adanya penyelundupan-penyelundupan BBM ke negara-negara tetangga seperti Singapura- Filipina yang secara harga, minyak mereka jauh lebih tinggi dari BBM bersubsidi Indonesia. Beberapa poin inilah yang menjadikan pemerintah melaksanakan program kenaikan harga BBM 1 April 2012

BBM di Indonesia saat ini masih dianggap sebagai barang strategis dan bukan barang komersial. Artinya sebagai barang strategis, tidak sama dengan negara lain, dimana BBM sebagai barang komersial, sehingga harus diberi pajak yang kadang-kadang bisa mencapai 100%. Indonesia mengenakan harga netto-nya dan tidak menghitung berapa besar pajaknya. Kinerja pelayanan publik pada kasus BBM seharusnya dapat ditingkatkan dengan memberdayakan, terutama setelah adanya kenaikan bahan bakar minyak (BBM) selama ini. Namun terjadi dilema-dilema dalam manajemen publik.

## **METODE PENDEKATAN**

Metode pendekatan survey (Singarimbun, 1996) untuk mengupas secara kritis menganalisa kritis (*critical analysis*) dan komprehensif kasus kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM) yang menjadi dilema dari segi manajemen publik, yang berdampak keseluruhan terhadap sistem pembangunan, energi dari dimensi migas dan perekonomian serta kesejahteraan masyarakat.

## **Manajemen Publik Pada BUMN di Sektor Migas**

*Public management* sebagai proses aktivitas diatur dan diarahkan dalam sektor publik dalam provisi jasa langsung di dalam ruang kepentingan publik yang lebih besar, yang di dalamnya dikendalikan pimpinan yang mencakup tanggung jawab dan legitimasi dari orang yang melakukan pengaturan (Martin Minoque, 2009:33).

Manajemen publik pada sektor migas adalah berkaitan dengan rakyat dan hak bersama. Pelayanan publik sektor migas tergolong pemerintahan yang merupakan tugas dan fungsi utama pemerintah. Hal ini berkaitan dengan fungsi dan tugas utama pemerintah secara umum yaitu memberi pelayanan kepada masyarakat. Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat, maka pemerintah akan dapat mewujudkan tujuan negara yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat terintegrasi dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.

BUMN tergolong lembaga yang menangani sektor publik (Wilson, 2010:44), tidak untuk mencari profit sebanyak-banyaknya (nirlaba) utamanya untuk memenuhi dan menjamin kebutuhan publik secara berkesinambungan dengan harga yang wajar dan rasional. BUMN diperlukan tidak untuk memenuhi keinginan pemegang saham untuk pengembalian investasi melalui peningkatan harga ayau deviden. Tujuan utamanya adalah menyediakan barang atau jasa untuk masyarakat. Misi utama BUMN adalah memenuhi kebutuhan publik secara terus-menerus dalam kondisi apapun, baru setelah itu mencari untung dan tidak boleh menghentikan produknya dengan alasan rugi atau alasan lainnya. Lembaga sektor publik (BUMN) harus mampu menyediakan barang yang dibutuhkan publik secara adil dan merata.

Bahan Bakar Minyak (BBM) yang merupakan hasil olahan dari migas mentah barang publik yang dicirikan: 1) disediakan oleh negara, 2) negara harus menyediakan barang tersebut tanpa dikaitkan dengan kondisi dan atau latar belakang publik seperti aspirasi politik, agama, suku, sosial budaya dan etnisitas, 3) semua orang dapat memanfaatkan barang tersebut tanpa kecuali, 4) digunakan secara bersama-sama oleh semua orang tanpa kecuali dalam menggunakannya (non

excludable), 5) intervensi pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa yang relatif murah harganya ditentukan rendah (subsidi) oleh pemerintah, 6) tidak ada persaingan (non-rivalry) dalam penyediaan. Pengelolaan yang dilakukan Pertamina bercirikan 1) disediakan BUMN dengan penugasan oleh negara (berbentuk BBM), 2) Migas merupakan kebutuhan dasar/ kebutuhan hajat hidup orang banyak, 3) masyarakat yang memanfaatkan dapat membeli, 4) dijual dengan harga wajar, rasional dan terjangkau, 5) disediakan secara terus-menerus dalam kondisi apapun.

Masyarakat sangat berkepentingan atas barang publik, pemerintah menyediakan barang publik (*public goods*) berupa migas, sedangkan layanan publik (*public service*) adalah layanan yang diterima semua orang tanpa kecuali dengan bekerjasama dengan Pertamina untuk pengolahan migas berwujud BBM dan penyediaan SPBU-BBM diseluruh wilayah untuk mempermudah layanan publik memperoleh BBM. Pelayanan ini yang diharapkan dan dipentingkan publik, maka pelayanan diberikan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan publik.

Pelayanan publik pada sektor migas merupakan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah bersifat sekunder, masih ada intervensi kepentingan pemerintah dan intervensi kepentingan lembaga penyelenggara pelayanan (Pertamina). Sebagian dari pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah dalam menyediakan barang publik yakni BBM, masyarakat yang memanfaatkan dikenai imbal jasa dengan tarif yang ditetapkan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan, meskipun yang memproduksi jasa yakni BUMN, tetapi tarif dan penyediaannya berdasarkan ketentuan pemerintah. Karakteristik penyelenggaraan pelayanan publik sekunder atau kebutuhan publik sekunder (migas/BBM) pertama, adaptabilitas cukup tinggi, kedua

### Dilema-dilema kasus kenaikan BBM

Pelayanan publik pada sektor migas merupakan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah bersifat sekunder, masih ada intervensi kepentingan pemerintah dan intervensi kepentingan lembaga penyelenggara pelayanan (Pertamina). Sebagian dari pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah dalam menyediakan barang publik yakni BBM, masyarakat yang memanfaatkan dikenai imbal jasa dengan tarif yang ditetapkan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan, meskipun yang memproduksi jasa yakni BUMN sektor migas, tetapi tarif dan penyediaannya berdasarkan ketentuan pemerintah.

Tabel 2. Karakteristik penyelenggaraan pelayanan publik sekunder / kebutuhan publik sekunder (migas/BBM)

No	Karakteristik	Penyelenggaraan pelayanan publik sekunder
1.	Adaptabilitas	Cukup tinggi
2.	Posisi tawar klien	Cukup tinggi
3.	Bentuk/ Tipe pasar	Oligopoli
4.	Locus kontrol	Provider
5.	Sifat pelayanan	Dikendalikan oleh provider (intervensi kepentingan pemerintah cukup tinggi dan masih besar kepentingan lembaga pelayanan (Pertamina))

Sumber : Ratminto diolah hasil penelitian, 2011

Pelayanan publik yang diselenggarakan pada BUMN disektor migas bersifat *semi-empowered* (cukup kuat). Kinerja pelayanan publik ditingkatkan dengan cara memberdayakan (*empowering*).

Beberapa dilema manajemen publik pada kasus kenaikan harga BBM *pertama*, mendasari Teori "Exit" dan Teori "Voice" (Hirscham 2007). Disatu sisi Teori "Exit" bahwa jika pelayanan publik menjadi tidak berkualitas, karena adanya unsur ketidakadilan dan pemerataan, maka masyarakat sebagai pengguna BBM memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik yang lain. Namun di sisi lain hanya Pertamina yang mengolah migas menjadi BBM, tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif lainnya. Perusahaan tidak bisa menghadapi persaingan di era kewajiban pelaksanaan pelayanan publik (*public service obligation*)

BBM bersubsidi. Sebagian besar masih banyak yang berinvestasi dibidang penyimpanan dan tidak memiliki fasilitas distribusi BBM yang memadai atau fasilitas infrastruktur seperti stasiun pengisian bahan bakar untuk umum (SPBU) terutama premium. Sehingga untuk pelayanan publik BBM bersubsidi disusun peraturan yang menunjuk Pertamina sebagai pemegang PSO. Di satu sisi Teori "Voice" bahwa masyarakat memiliki kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan pemerintah dan lembaga penyelenggara pelayanan publik dikarenakan pemerintah yang menentukan harga tetap atau kenaikan harga BBM dan menentukan subsidi BBM kepada masyarakat miskin. Namun disisi lain manajemen dan mekanisme "voice" tidak efektif, karena pengetahuan dan krisis kepercayaan masyarakat terhadap manajemen dan mekanisme yang ada, aksesibilitas serta biaya untuk mempergunakan manajemen dan mekanisme tersebut. Teori "Exit" dan Teori "Voice" pada kasus kenaikan BBM sejalan dengan teori politik klasik yang menyatakan bahwa kekuasaan (power) cenderung untuk korup atau disalahgunakan (abuse of power) sedangkan kekuasaan yang absolut sudah pasti disalahgunakan (Lord Acton, 1990).

*Kedua*, migas adalah milik negara yang pengelolaanya dilakukan manajemen BUMN (Pertamina) yang kontrak kepada negara selama beberapa tahun. Hasil kontak yang tidak adil untuk disosialisasikan kepada masyarakat, tidak 90%-100%, tetapi mendekati 0%, gas bumi diswadayakan dan migas merupakan milik rakyat, tetapi pemerataan belum 100%, rakyat di bawah kontrak Pertamina. Transparansi berjalan hanya 50%. Kenaikan BBM 87,5% dari gaji tetap menjadikan masyarakat rugi. Kebijakan publik yang tidak merata kesemua instansi dan pelosok masyarakat. Penetapan kenaikan harga BBM melampaui batas kemampuan masyarakat yang hanya bisa menanggung kenaikan 50%. Sedangkan kompensasi yang diberikan tidak sebanding.

BBM merupakan komoditas yang sangat sensitif. Ia pembangkit energi yang menggerakkan banyak sendi kehidupan di masyarakat (price leader), yang ditakutkan masyarakat atas kenaikan harga BBM selain terletak pada ke-mahalannya tetapi juga dampak kenaikan BBM yang salah satunya naknya seluruh komoditas. Kenaikan BBM premium dan pengaruhnya terhadap manajemen publik khususnya Jawa Timur menunjukkan tidak seimbang. Dampak yang dirasakan publik adalah *multiple effect* posisi rugi (-): 1) Harga BBM premium naik 87.5%. Daya beli masyarakat seperti penjualan mobil baru di Jawa Timur tahun 2012 menurun 35% (data United Motors Centre Jawa Timur, 2012), padahal pengeluaran konsumsi merupakan bagian terbesar permintaan domestik sekitar 70-80% dari seluruh perekonomian. 2) Suku bunga kredit meningkat, lembaga pembiayaan kredit (leasing) memperketat syarat memperoleh kredit. 3) Bagi PNS dengan gaji tetap, tidak ada kenaikan 87.5% yang menjadi non-balance berdampak negatif karena ongkos transportasi lebih besar dari gaji PNS dan harga bahan makanan lebih besar dari gaji tetap. 4) Tidak ada kenaikan upah karyawan swasta, kerugian 87.5%. Bagi sebagian karyawan swasta, biaya transportasi menghabiskan 15%-50% dari gajinya. Sehingga kebijakan individu karyawan swasta menyiasati mahalnya biaya transportasi dengan mengkombinasikan perjalanan ke lokasi kerja dengan angkutan umum atau berjalan kaki. 5) perusahaan yang sudah mengusahakan menaikkan uang tunjangan transport 25% masih belum mampu menyesuaikan gaji, karena UMK masih menggunakan standar lama. Upah Minimum karyawan di Jawa Timur berkisar Rp.750.000-Rp.800.000.6) layanan tidak cukup untuk operasional, kinerja pegawai menurun dikarenakan harus mencari pendapatan lain. Sehingga upah karyawan dapat digunakan sepenuhnya untuk kelangsungan hidup dan untuk menutup kerugian dan mencapai balance.7) Kenaikan harga kebutuhan pokok masyarakat mengalami kenaikan 16% mayoritas adalah komoditi sayuran. Harga nasi bungkus Rp. 6000-Rp.7000 kenaikan 45% (survey di Kota Malang, April 2012). Bahkan adanya masyarakat yang ekonomi lemah mengganti makanan pokok nasi menjadi bekatul dan tales.

Tabel. 3. Kenaikan Harga Kebutuhan Pokok Akibat Kenaikan Harga BBM 1 April 2012

No	Jenis Kebutuhan Pokok	Rupiah per-kg	Kenaikan (%)
1.	Gula	5.800-11.000	89.65
2.	Kopi lokal	7.000-11.000	57.14
3.	Telur	8.400-15.800	88.10
4.	Minyak curah	6.300-10.900	73.01

5.	Beras Mentari	5.500- 7.900	43.64
6.	Kentang	5.000- 8.000	60.00
7.	Bawang merah	7.500-12.000	60.00
8.	Cabe merah	10.500-16.000	52.38

Sumber : Data Pasar Besar Malang, Jawa Timur, April 2012

Ini menunjukkan harga sembako mengalami kenaikan yang signifikan rata-rata mencapai 67%. 8) Industri mobil sperpat naik, berarti modal jalan usaha mengalami kerugian 20% per-1 tahun. 9) Inflasi di Jawa Timur sebesar 8.36% pada 2012 (Litbang Kompas, 2012), 10) Kesejahteraan penduduk miskin menurun. Garis kemiskinan secara langsung meningkat. Bertambahnya jumlah penduduk berkategori miskin dan rentan miskin di Surabaya saja diperkirakan naik 20% (Litbang Kompas, 2012). Jumlah penduduk usia produktif antara 15th-55th yang pengeluaran perharinya kurang Rp.10.000 sekitar 20% dari total 2.2.juta orang. Namun akibat kenaikan BBM, jumlah warga miskin bertambah 20% menjadi 40% dari jumlah penduduk produktif sekitar 800.000orang. 11) pada operasional angkutan umum, sopir mikrolet mengalami kerugian 87.5% dikarenakan pendapatan menurun, penumpang menurun, setia hari rata-rata per-1 mikrolet 70 orang menurun menjadi 39 orang penumpang per-hari, ditaksir penurunan 44,3%. Penurunan mengakibatkan jumlah mikrolet yang dioperasikan berkurang dari rata-rata 4x pp perhari menjadi 2x pulang-pergi perhari, ditaksir menurun 50% (hasil penelitian 2011). 12) pengangguran meningkat 35% dikarenakan tenaga kerja mengalami pemutusan hubungan kerja.

*Ketiga*, dilema kenaikan BBM dilihat dari segi manajemen publik berpangkal pada tiga hal *pertama*, mekanisme pengelolaan. *kedua*, ketidakpastian. *Ketiga*, kemampuan negara sebagai penegak kontrak sosial dan tumbuhnya kepercayaan masyarakat sebagai dasar pembangunan solidaritas bangsa (Achwan, 2011;12)

*Keempat*, dilema yang dihadapi dalam fungsi pemerintah menyelenggarakan pelayanan dalam wilayah publik mencakup *pertama*, representatif dan partisipatif. Keputusan kebijakan kenaikan BBM tidak berdasarkan representatif terpilih yang mengatasnamakan rakyat, sehingga rencana kenaikan harga BBM menimbulkan kontroversi. Meski alasan untuk menaikkan BBM untuk menyesuaikan diri dengan kenaikan harga minyak dipasaran dunia. Tetapi publik tidak memiliki akses memadai untuk mendapatkan gambaran komprehensif mengenai pengelolaan negara sektor migas. Bukanlah representatif terpilih dan partisipasi masyarakat dalam keputusan kenaikan BBM. Selama ini diciptakan kondisi mekanisme dan regulasi yang memungkinkan pemerintah mengisolasi proses-proses pengelolaan sumber daya alam dari partisipasi atau keterlibatan unsur-unsur publik. Minimnya informasi seperti berapa usia cadangan BBM yang dimiliki Indonesia, bagaimana pengelolaan sumber daya migas agar dapat dimanfaatkan masyarakat luas, berapa biaya yang diperlukan untuk pengelolaan tersebut, sehingga diperoleh harga yang harus ditebus oleh masyarakat untuk memanfaatkan BBM. Hal ini menjadikan partisipasi masyarakat sangat lemah dan kerelaan pemerintah mendengar ide rakyatnya juga kurang. Akibatnya sinergi dalam sebuah negara kurang berjalan dengan baik. *Kedua*, birokrasi yang berorientasi pada pelayanan pada dasarnya pelaksana kebijakan publik, yang merupakan pusat data untuk naiknya kenaikan BBM. Pengejaran tuntutan-tuntutan publik adalah demokratik profesional agar kinerja birokrasi efektif dan efisien, seperti hak untuk mengelola keuntungan kenaikan BBM secara total yang diarahkan pada sub bidang pendidikan dan kesehatan (termasuk fasilitas kesehatan gratis bagi rakyat miskin) dan sektor pembangunan lainnya serta subsidi bagi masyaakat miskin. *Ketiga*, Dalam wilayah publik, aturan dikelola dan regulasi dikeluarkan tetapi layanan yang disediakan kurang memperhatikan publik (David dan Lawtan, 2011;12). Bahkan diciptakan kondisi-kondisi mekanisme dan regulasi yang memungkinkan pemerintah melakukan aktivitas dalam pengelolaan migas menjadi alat mengamankan aturan dan provisi layanan publik. *Keempat*, Kontrol. Distribusi Pertamina BBM ketingkat konsumen diperlukan transportasi panjang yang tergantung wilayah pendistribusian dari pos awal Pertamina. Kontrol tetap ada, tetapi saat ini pada posisi 25% masih ada kecurangan. Indeks kepercayaan masyarakat menunjukkan tingkat yang sangat rendah. Kenaikan BBM dari segi kontrol: 1) Jika BBM tidak dinaikkan, negara harus mengganti kerugian, ongkos pengelolaan dan

membayar personil Pertamina dan negara tidak bisa membayar hutang negara. Padahal Indonesia menempati posisi kelima sebagai negara penghutang terbesar untuk kawasan Asia. Indonesia menempati urutan kedua setelah Cina. Hutang yang digunakan untuk membiayai pengeluaran kapital atau menutup gangguan arus kas dalam jangka pendek. Namun kesalahan pengolahan hutang mengakibatkan masalah keuangan serius jika kewajiban hutang melebihi kemampuan untuk membayar kembali (*debt capacity*). 2) Harga BBM dinaikkan, karena harga minyak dunia terus meningkat bahkan mengatrol kebutuhan subsidi BBM dalam anggaran, sehingga kebutuhan impor migas dan BBM oleh Pertamina ikut meningkat. Pada kisaran harga US\$ 67 per-barel saja, kebutuhan subsidi BBM meningkat mencapai Rp.163 triliun. Ini lebih 2x lipat subsidi dalam APBN sebesar Rp. 76.5 triliun (Departemen Keuangan, 2012). Jika harga BBM tidak dinaikkan berdampak negatif terhadap perekonomian nasional yaitu penurunan output dan defisit anggaran pemerintah. Pertumbuhan output menurun 0.7% akibat lambatnya ekspor dan pengeluaran pemerintah. Ekspor mengalami penurunan akibat melambatnya pertumbuhan perdagangan dunia. Pengeluaran pemerintah berkurang akibat harga minyak dunia yang lebih rendah. Penerimaan pemerintah berupa penjualan migas dan pajak migas merosot. Sampai bulan Desember 2012, ekspor migas mengalami penurunan -0,08%. Penurunan ini disebabkan oleh kecenderungan harga minyak yang menurun.

Tabel. 3. Ringkasan Perkembangan Ekspor Indonesia Sektor Migas dan Non-Migas

Uraian	Nilai FOB (juta US\$)		% Peran thd total Des 2011	% Perubahan	
	Jan-Agt 2011	Jan-Des 2012		Jan-Des thd 2011	2012
<i>Ekspor total</i>	53.707,9	52.3248,6	100.00	-2.26	
<i>Migas</i>	11.703,3	11.076,5	25.83	-0.08	
Minyak mentah	4.615,8	4.156,9	10.89	6.20	
Hasil minyak	2.055,3	1.852,2	3.47	-24.77	
Gas	5.032,2	5.067,4	10,98	0.92	
<i>Non migas</i>	42.004,6	41.272,1	79.13	-3.66	

Sumber: Berita Resmi Statistik, BPS, Desember 2012

Harga minyak mentah dunia US\$ 70 per-barel dan efektivitas kebijakan yang ditetapkan oleh OPEC mengalami kenaikan, karena pos subsidi BBM membengkak. Jika secara de-facto pemerintah tidak menaikkan harga BBM, akan mengurangi anggaran subsidi BBM, maka sasarannya hutang negara bertambah. 4) Subsidi tidak langsung BBM tidak efektif dibandingkan subsidi langsung (dana kompensasi BBM) lebih efektif. Dilihat dari karakter subsidi dipilah dari klasifikasinya yaitu subsidi langsung murni (*pure direct subsidy*) yakni pemberian subsidi kepada sektor pendidikan (sekolah gratis) (Jawa Pos, 21 April 2012) dan subsidi langsung semu (*pseudo direct subsidy*) yakni subsidi langsung yang penerapannya mengharuskan kriteria jelas yaitu dana kompensasi BBM. Dari segi kontrol kebijakan dana kompensasi BBM terletak pada kesanggupan pemerintah untuk menyusun kriteria dan klasifikasi orang miskin yang berhak memperoleh dana kompensasi BBM. Karena pada titik tertentu, subsidi langsung bisa semu, karena seperti subsidi tidak langsung berpotensi untuk masyarakat ekonomi keatas yang menikmatinya. Persoalannya semakin bertambah yang menimpa pemerintah bukan lagi sekedar krisis ekonomi, krisis energi dan krisis kreativitas. 5) Jika pemerintah tidak menaikkan harga BBM, maka pemerintah akan terus-menerus mensubsidi BBM dari APBN yang bisa mencapai Rp. 130 Trilyun. Jika dilakukan, tidak ada lagi sisa dana untuk anggaran pembangunan. 6) Jika subsidi BBM, ditambah dengan pembayaran utang, pokok dan bunganya, maka anggaran itu bisa menyerap >50% dari pendapatan negara, sehingga alokasi anggaran pembangunan setiap sektor lainnya tidak bisa diadakan. Jadi jika harga BBM tidak naik, maka mengalami defisit yang luar biasa. Tidak ada negara yang menanggung beban subsidi yang sangat besar (Kompas, April 2012). 7) Jika BBM tidak dinaikkan, penyelundupan BBM semakin bertambah terutama jaringan penyelundupan BBM yang melibatkan pejabat Pertamina yang berperan langsung sebagai regulator, administrator publik sekaligus player. Upaya pemerintah mengatasi penyelundupan BBM adalah dengan menaikkan harganya.

Penyelundupan BBM sangat besar 12.781 (data hasil penyelidikan, Jawa Pos, 2012). Penyelundupan BBM bisa disebabkan karena harga BBM di Indonesia sangat murah dibandingkan negara-negara lain di Indonesia. Meskipun tingkat harga umum meningkat, tetapi kondisi ini masih menunjukkan bahwa peningkatan harga BBM di Indonesia masih relatif lambat. 8) Kemungkinan kelangkaan BBM ditaksir 2 minggu sebelum kenaikan harga BBM dari segi kontrol pelayanan publik: 1) pembelian minyak tanah oleh sebagian masyarakat dalam jumlah berlebihan, sehingga masyarakat yang membeli dalam jumlah sedikit (berdasarkan data maksimal 5 liter) terutama masyarakat berpendapatan rendah tidak kebagian. 2) penimbunan minyak tanah oleh kalangan rumah tangga dan perusahaan lokal sebelum kenaikan harga minyak tanah. 3) Tidak melibatkan Rt/RW dalam pengawasan peredaran minyak tanah bersubsidi. 4) Tidak ada data konkret RT/RW yang mendeteksi jumlah total kebutuhan dalam lingkungan setempat, berapa pasokan minyak tanah dalam lingkungan setempat. 5) Tidak ada aturan yang jelas tentang kontrol oleh masyarakat terkait perhatian akan kepentingan sosial kemasyarakatan. 6) Kontrol 40% terhadap penggunaan tangki bersekat sebagai alat distribusi minyak tanah industri. Tidak ada data konkret jumlah perusahaan yang menggunakan minyak tanah <5000 liter. Jika jumlahnya cukup signifikan, maka tangki bersekat akan beroperasi. 7) *Panic buying* disebabkan maraknya praktek penimbunan, pengoplosan, dan penyelundupan BBM. Hal ini terlihat dari kenaikan tingkat konsumsi BBM, meski persediaannya telah dijaga Pertamina pada kisaran 22.5 kilo-liter per-hari. Pada Maret 2012, tingkat konsumsi 170 kilo-liter perhari meningkat 175 kiloliter perhari menjelang kenaikan harga BBM pada 1 April 2012. Pada Maret 2012 mencapai 200 kilo-liter perhari. (Jawa Pos, 24 Maret 2012). Artinya semakin besar disparitas harga konsumsi semakin besar. *Kelima*, Dalam wilayah publik keputusan dibuat melalui proses politik, debat, argumen, tekanan dan protes mempunyai tempat sendiri dalam proses tersebut (Davitt, Mc Kevitt dan Alan Lawton, 2011). Namun pada kasus kenaikan BBM terjadi konflik politik antara dua tuntutan rasional, di satu sisi masyarakat dalam keadaan sulit ekonomi harus dibebani dengan kenaikan BBM yang berdampak pada kenaikan harga barang-barang lainnya. Sehingga masyarakat membuat pilihan *pertama*, BBM tidak dinaikkan dan subsidi ditiadakan. *Kedua*, menunda kebijakan untuk kenaikan harga BBM seperti dikehendaki masyarakat, meski di sisi lain membawa konsekuensi salah satunya spekulasi yang menimbun BBM. Di sisi lain *pertama*, kebijakan kenaikan harga BBM tidaklah menguntungkan masyarakat miskin dan masyarakat yang tidak mengkonsumsi BBM premium, dimana mereka adalah jumlah mayoritas apabila dibandingkan dengan pengguna BBM premium. *Kedua*, kenaikan harga BBM mengandung resiko politik yang berat yang dapat terjadi kegoncangan politik. Konflik politik yang terjadi melalui adanya aksi unjuk rasa penolakan kenaikan BBM, aksi unjuk rasa menolak bantuan langsung tunai (BLT) sebagai kompensasi kenaikan harga BBM karena mereka menganggap hal itu tidak mampu meringankan rakyat dari kemiskinan, aksi unjuk rasa mahasiswa yang menilai kenaikan harga BBM akan menyengsarakan rakyat, sehingga menuntut pemerintah menghentikan privatisasi sumber daya alam termasuk minyak bumi (Jawa Pos, 25 Maret 2012). Namun pemerintah tetap dengan keputusannya untuk menyelamatkan masa depan bangsa. Penyediaan barang publik berbentuk migas/ BBM termasuk penentuan harga dilakukan melalui proses politik yang dimasukkan untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat. Konflik politik yang timbul dikarenakan 1) bentukan penentuan harga bukan bentukan sekelompok masyarakat. Di satu sisi masyarakat menginginkan memperoleh BBM dengan mudah dan harga murah. Di sisi lain pemerintah ingin memulihkan kondisi perekonomian Indonesia, anggaran tidak terkuras untuk subsidi BBM yang diperlukan meningkatkan kesejahteraan rakyat. 2) terjadinya kontras karena ketidakadilan dan prosentase jujur dipihak pemerintah <100%, maka terjadi dilema dan gap individu yang dirugikan sistem. Ketidakadilan publik terjadi karena kesenjangan kenaikan harga minyak dunia, kelangkaan sumber daya (BBM) dan sehingga keadilan tertunda, kelangkaan BBM semestinya dikomunikasikan pada masyarakat. Karena ketidakadilan dan inkonsistensi suatu instansi dalam mengimplementasikan kebijakan BBM menjadikan masyarakat frustrasi dan sengsara. 3) Ketidakseimbangan antara fungsi atau peranan pemerintah dengan harapan kesejahteraan masyarakat. Kenaikan BBM 87,5% menjadikan tingginya inflasi Indonesia mencapai 17,89% yang disumbangkan oleh kenaikan harga BBM 3,47% dan kenaikan tarif transportasi 2,08% dan >3%

disumbangkan kenaikan harga barang-barang lainnya (Jawa Pos, 15 April 2012). Ini menunjukkan peranan pemerintah gagal (*government failure*) akan kebijakan kenaikan harga BBM.

### **Cara Mengatasi Dilema-Dilema Manajemen Publik Pada Kasus Kenaikan Harga BBM**

Dilema dalam manajemen publik tidak pernah terselesaikan (Kevin dan Lawton, 2011). Begitu pula dilema kebijakan BBM, meski terjadi dilema tetapi sesuai dengan rencana pemerintah, akan menaikkan BBM dengan tujuan untuk mencapai harga pasar/ harga keekonomiannya pada 1 April 2012 untuk BBM jenis premium dan minyak tanah pada April 2012. Untuk mengatasi dilema-dilema manajemen publik dalam wilayah publik dilakukan keseimbangan (*balance*) yang dicapai antar faktor-faktor yang menyusun atau menimbulkan dilema. Hal ini untuk mencari keseimbangan manajemen dalam wilayah publik, harus dikembangkan (Kevin dan Lawton, 2011). Untuk mengatasi dilema-dilema manajemen publik, mengenai kebijakan BBM premium dan minyak tanah

- 1) kenaikan gaji harus naik 87.5% sesuai dengan standar premium dan standar transportasi. Digunakan standar premium, dikarenakan premium merupakan dasar tolak ukur BBM seluruh dunia, BBM naik dikarenakan minyak tanah dunia naik.
- 2) solidaritas negara atau solidaritas pemerintah terhadap rakyat miskin.
- 3) meniadakan ide memberi subsidi khusus bagi angkutan umum, meski bertujuan untuk mendorong pengguna kendaraan pribadi untuk beralih ke angkutan umum masal yang aman, nyaman, ramah lingkungan dan terjangkau masyarakat. Jika kebijakan ini ada, yang paling diuntungkan adalah pengusaha bukan konsumen rakyat miskin.
- 4) Pemerintah membenahi "high cost economy" dengan tingginya angka ICOR (*Incremental Capital Output Ratio*) yang lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, rata-rata 3.5 (Erwan, 2011).
- 5) Untuk mencapai keberhasilan kompensasi kenaikan harga BBM melalui kinerja birokrasi yaitu hak mengelola keuntungan BBM secara adil dan merata dilakukan: *pertama*, memonitoring proses penyaluran subsidi masyarakat miskin. *Kedua*, memonitoring bantuan operasional pendidikan ke sekolah dan kesehatan yang ditujukan untuk meningkatkan fasilitas pendidikan dan kesehatan. *Ketiga*, pengawasan terhadap dana yang diambil dari rakyat (sebagai eksekusi kenaikan BBM) agar tidak terhenti pada pejabat korup. *Keempat*, menindak pelaku penyelewengan dana kompensasi BBM. *Kelima*, manajemen sektor publik diorientasikan pada tugas melayani kaum miskin. Pengukuran kebijakan rencana kenaikan BBM, dilakukan untuk memprioritaskan orang miskin, untuk menuju agenda pro-kemiskinan radikal. *Keenam*, untuk mewujudkan representatif dan partisipasi masyarakat dilakukan dengan Transformasi Teknologi Informasi (TI) dalam bentuk E-government berkaitan dengan kebijakan kenaikan BBM. *Ketujuh*, memperketat sistem kontrol BBM berorientasi pada pelayanan publik dan kebijakan berorientasi pada masyarakat. *Kedelapan*, meninjau kembali sistem alokasi subsidi apa sudah sesuai/ tepat sasaran pada masyarakat yang membutuhkan, karena subsidi BBM bertujuan untuk meningkatkan daya beli masyarakat tidak mampu. *Kesembilan*, untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan terhadap kenaikan harga BBM setelah kenaikan harga BBM 87.5%, mengenai penentuan harga energi mempertimbangkan tujuan efisiensi ekonomi, mobilisasi dana, sosial (pemerataan), dan kelestarian lingkungan.

### **KESIMPULAN**

Dilema-dilema manajemen publik pada kasus kenaikan BBM berimbas pada masyarakat. BBM sebagai komoditi sensitif dan pembangkit energi yang menggerakkan banyak sendi kehidupan di masyarakat (*price leader*), sehingga kenaikan BBM pengaruhnya terhadap manajemen publik tidak seimbang. Timbulnya dilema manajemen publik pada kasus akan migas adalah kekayaan publik dan kebutuhan publik akan BBM.

Untuk mengatasi dilema-dilema manajemen publik, mengenai penetapan kenaikan BBM mencapai 87.5% dilakukan keseimbangan (*balance*) melalui berbagai kebijakan pemerintah akibat kenaikan BBM yang pro-rakyat, keadilan rakyat (*income distribution*) dan mendorong produktivitas kegiatan ekonomi (*allocation efficiency*).



## DAFTAR PUSTAKA

- Albrecht, Karl dan R. Zemke, 1985. *Service America! Doing Business in The New Economy*. Homewood, Illinois Dow, Jones-Irwin,
- Carnall, Colin. A, 1999. *Managing Change in Organization. Third Editions*, London, Prentice Hall Europe, 1999.
- Jawa Pos, Subsidi BBM, Edisi. 21 April 2012.
- Kompas. Pro dan Kontra Kenaikan BBM 1 April 2012, Edisi. 24 April 2012
- Kurniawan, Agung. 2005. *Transfomasi Pelayanan Publik. Pembaharuan*, Yogyakarta
- Lembaga Penelitian Ekonomi, IBII. 2002. *Makro Ekonomi Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Sabirin, Syahril. 2002, *Terobosan Pemulihan Ekonomi Indonesia*. Forum Kampus Kuning, Jakarta