

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Minyak dan gas bumi (migas) adalah sumber utama pendapatan negara selama lebih dari tiga puluh tahun sejak Pembangunan Lima Tahun (PELITA) I 1969/1970-1974/1975 sampai dengan PELITA V 1993/1994-1998/1999 yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sejak 1969/1970. Demikian besarnya peranan migas sebagai sumber energi dalam perekonomian Indonesia, maka kebijakan bisnisnya pun harus diatur oleh pemerintah dengan pemberian kekuasaan monopoli kepada Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Nasional (PN PERTAMINA) yang didirikan berdasarkan Undang-undang No. 8 Tahun 1971. Hak monopoli itu telah mendorong PERTAMINA merupakan perusahaan yang sangat tertutup dan sangat sulit bagi rakyat untuk memperoleh keterangan apapun tentang manajemen bisnis migas.

Memasuki era reformasi, ditandai dengan terjadinya pergantian kekuasaan pemerintah pada akhir 1999, berbagai kebijakan reformasi merambah ke semua sektor termasuk sektor energi dan sumber daya mineral khususnya subsektor migas. Restrukturisasi manajemen bisnis migas dilakukan berdasarkan UU No.22 Tahun 2001 tentang Migas agar dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas. UU ini memberikan mandat kepada pemerintah untuk membentuk Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Migas (BP Migas) dan Badan Pengatur Kegiatan Hilir Migas (BPH Migas), serta mengubah status PN PERTAMINA menjadi PT PERTAMINA (Persero). Beberapa perubahan penting atas administrasi bisnis migas, antara lain menerapkan sistem kompetisi sekaligus memberikan akses energi seluas-luasnya kepada

masyarakat Indonesia. Inti restrukturisasi sektor energi tersebut adalah menerapkan mekanisme pasar berdasarkan pada kerangka peraturan perundang-undangan dan kelembagaan yang baru, dengan kewajiban bagi pemerintah agar tetap melindungi masyarakat yang tidak mampu. Disamping itu juga terbuka peluang bagi pemerintah daerah dan atau masyarakat untuk terlibat sebagai pelaku kegiatan usaha baik hulu maupun hilir dalam bentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Koperasi, Usaha Kecil, Badan Usaha Swasta, yang diatur dalam UU No.25 Tahun 1999.

Namun pada kenyataannya sejak tahun 2001 mulai timbul fenomena kelangkaan bahan bakar minyak (BBM) terutama premium, minyak solar, dan minyak tanah di seluruh Indonesia. Fenomena itu semakin sering terjadi bahkan berulang beberapa kali dalam setiap tahun. Di wilayah Jawa-Bali kelangkaan tiga jenis BBM tersebut dapat berlangsung selama tiga hari, tetapi di luar itu bisa sampai tujuh hari. Setiap kelangkaan selalu melambungkan harga lebih dari 150% di Jawa-Bali dan lebih dari 200% diluar Jawa-Bali pada pengecer ilegal kambuhan. Sebagai contoh, pada tahun 2005 dari Rp.4.500,-/liter premium, Rp.4000,-/liter solar, dan Rp.2.200,-/liter minyak tanah (terhitung mulai tanggal 1 Maret 2005, Keputusan Pemerintah 25 Pebruari 2005) bisa mencapai Rp.12.000,-/liter premium, Rp.10.000,-/liter solar, dan Rp.5.000,-/liter minyak tanah di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Barat, sedangkan di Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Papua mencapai Rp.17.000,-/liter premium, Rp.15.000,-/liter solar, dan Rp.6.000,-/liter minyak tanah.

Setiap kali pemerintah memutuskan untuk menaikkan harga BBM selalu beralasan karena kenaikan harga minyak dunia dan yang mengakibatkan meningkatnya jumlah subsidi BBM dalam APBN. Anggaran subsidi BBM dalam APBN 2004 adalah Rp.14,5 triliun tetapi

realisasinya mencapai Rp73,30 triliun. Dalam APBN 2005 sebesar Rp.59,40 triliun tetapi realisasi mencapai Rp.97,04 triliun. Menyusul harga minyak mentah yang mencapai 65 dolar AS per barrel, maka anggaran subsidi dalam APBN 2006 sebesar Rp.64,21 triliun, dan 2007 sebesar Rp.78,07 triliun.

Ketiga jenis BBM itu sangat vital bagi perekonomian Indonesia karena sebagai bahan bakar dan sumber energi rakyat kecil-menengah, listrik, dan industri-industri lainnya. Bila terjadi kelangkaan, maka masyarakat menjadi panik dan akan terlihat antrian panjang semua jenis kendaraan disetiap Stasiun Pengisian Bahan Bakar Minyak Untuk Umum (SPBU) sampai berjam-jam bahkan seharian atau semalaman. Demikian juga di tempat penyalur minyak tanah, bahkan terlihat rangkaian jirigen dengan beberapa utas tali panjang karena orangnya tidak tahan antri sepanjang hari atau malam. Ketiga jenis BBM itu sering disebut sebagai "BBM bersubsidi" yang pada masa sebelumnya istilah tersebut tidak pernah terdengar dan untuk membedakannya dengan BBM lainnya yang dijual sesuai dengan harga pasar.

Fenomena kelangkaan BBM ini menarik untuk dicermati lebih dalam karena menimbulkan gejolak sosial, ekonomi, hukum, politik, keamanan, dan pertahanan. Mahasiswa menggelar demo, supir-supir angkutan kota dengan mogok, sementara para pedagang berlomba menaikkan harga barang-barang terutama bahan kebutuhan pokok. Berbagai macam berita tentang terjadinya kelangkaan, pengoplosan, pencurian, penyelundupan BBM dan harganya yang melambung, menambah keresahan masyarakat.

Fenomena kelangkaan BBM di Indonesia, tentunya disebabkan oleh beberapa aspek dalam administrasi bisnis migas, namun disertasi ini hanya fokus pada manajemen distribusi minyak solar dengan studi kasus di Jawa Timur.

## 1.2 Penentuan Lokasi Penelitian

Disertasi ini difokuskan pada manajemen distribusi BBM khususnya minyak solar dengan melakukan studi kasus di Jawa Timur, yang dikelola oleh Unit Pemasaran (UPMs) V Pertamina di Surabaya. Pemilihan ini berdasarkan beberapa pertimbangan, bahwa UPMs V mencakup wilayah Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Total penduduk keempat propinsi tersebut adalah sekitar 60.000.000 jiwa dengan penyebaran terbesar yaitu sejumlah 36.000.000 jiwa di Jawa Timur dengan 38 Kabupaten dan Kota, dan terdapat 496 SPBU. Di samping itu juga timbulnya beberapa peristiwa seperti keributan massa di dua SPBU di Malang pada tahun 2003 adalah salah satu bentuk kekecewaan masyarakat terhadap kelangkaan BBM.<sup>1</sup>

Kelangkaan minyak solar di wilayah UPMs V juga terkait dengan kekurangan pasokan gas untuk beberapa industri di Jawa Timur, antara lain untuk PT Petrokimia Gresik dan PT PGN (Persero) yang menyalurkan gas untuk Pabrik Kertas Leces, PT Cheil Samsung Indonesia, PT Miwon Indonesia, PT Agip, PT Emdeki, PT Petro Oxo Nusantara, PT Gresik Power. Akibat kekurangan pasokan gas tersebut menyebabkan target produksi pupuk urea PT Petrokimia Gresik untuk memenuhi kebutuhan urea di Jawa Timur tidak tercapai. Sementara itu, jika PT PGN (Persero) dalam kondisi normal mendistribusikan gas sebanyak 100 mmscfd yang dipasok dari Lapindo 55 mmscfd dan dari BP Kangean 45 mmscfd, maka pada 29 – 31 Oktober 2003 memperoleh pasokan gas dari BP Kangean sebanyak 30 mmscfd. Bahkan pada tanggal 1- 4 Nopember 2003 PT PGN (Persero) hanya memperoleh 22 mmscfd.

---

<sup>1</sup> [www.kompas.co.id/Kompas](http://www.kompas.co.id/Kompas), "Premium Masih Langka di Daerah, Masyarakat Berharap Suplai Segera Teratasi", diakses 05 Juli 2005 ; [www.Liputan6.com](http://www.Liputan6.com), "BBM Mulai Langka di Kediri. Akibat Krisis Bahan Bakar", diakses 23 Juni 2005.

Kekurangan gas mengakibatkan peningkatan penggunaan minyak solar sebagai alternatif bagi industri. Walaupun menjadi lebih mahal, langkah tersebut dapat memperkecil kerugian bagi perusahaan industri, tetapi hal itu mendorong terjadinya perebutan dalam pembelian minyak solar dengan harga yang lebih tinggi dari harga eceran tertinggi yang telah ditetapkan dan selalu akan mengakibatkan kelangkaan minyak solar untuk masyarakat umum.

### 1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

- 1.3.1. Memetakan faktor-faktor yang menjadi pemicu dan yang saling mempengaruhi pada dinamika sistem distribusi minyak solar sehingga mendorong sistem semakin dinamis dan sulit dikendalikan dalam situasi kelangkaan pada beberapa tahun terakhir ini. Dengan mengetahui faktor-faktor tersebut penelitian ini diharapkan dapat menemukan faktor-faktor yang tidak mendapatkan perhatian dari teori dasar distribusi khususnya manajemen *inventory*.
- 1.3.2. Memahami *mental models* para aktor dalam sistem yang mendasari dinamika sistem distribusi minyak solar di Propinsi Jawa Timur melalui analisis dengan metode umpan balik dalam pemikiran konsep *system dynamics* yang dikenal dengan istilah QPID, dan dalam penjelasannya menggunakan *rational choice theory*.
- 1.3.3. Membangun model yang dapat diterapkan guna mengatasi masalah kelangkaan minyak solar di Propinsi Jawa Timur.

#### 1.4. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Permasalahan utama dalam penelitian ini adalah, bagaimana kinerja manajemen distribusi minyak solar di Jawa Timur mulai dari tempat penampungan persediaan (*inventory*) sampai ke SPBU dalam situasi kelangkaan yang dilakukan oleh UPMS V dan yang disinyalir memperparah kelangkaan.

Beberapa pertanyaan yang harus terjawab dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut :

- 1.4.1. Faktor-faktor apa yang menjadi pemicu dan yang saling mempengaruhi pada dinamika sistem distribusi minyak solar yang diterapkan UPMS V Surabaya sehingga mendorong sistem semakin dinamis dan sulit dikendalikan dalam situasi kelangkaan pada beberapa tahun terakhir ini?
- 1.4.2. *Mental model* apa yang mendasari para aktor dalam mengambil keputusan tindakan yang langsung mempengaruhi dinamika sistem distribusi minyak solar?
- 1.4.3. Model yang bagaimana yang bisa diterapkan untuk menangani kelangkaan minyak solar di Propinsi Jawa Timur?

#### 1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan adalah:

- 1.5.1. Bagi teori ilmu administrasi baik bisnis maupun publik : dapat memperkaya kajian dalam pengawasan pelaksanaan suatu kebijakan seperti yang berkenaan dengan penyediaan dan penyaluran BBM khususnya minyak solar di Indonesia.
- 1.5.2. Bagi pengembangan metodologi dalam ilmu administrasi baik bisnis maupun publik: dapat memperkaya teknik analisis dengan

meminjam perspektif *systems thinking* khususnya *system dynamics* dan QPID dalam memahami masalah pelayanan publik yang fenomenanya menunjukkan kecenderungan berulang dan kompleks.

- 1.5.3. Bagi praktisi pemangku kepentingan dalam distribusi minyak solar, yaitu BPH Migas dan Pertamina dapat menjadi masukan untuk memperbaiki sistem persediaan, distribusi, dan pengawasannya agar sampai ke konsumen dengan lancar.

## 1.6 Sistematika Penulisan

Disertasi yang berjudul "Dinamika Sistem Distribusi Minyak Solar Dalam Situasi Kelangkaan: Studi Kasus di Jawa Timur" ini terdiri dari 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab 1 sebagai pendahuluan yang menguraikan latar belakang, penentuan lokasi penelitian, permasalahan, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

Bab 2 dengan judul Landasan Teori sebagai dasar pendekatan dalam menganalisis fenomena kelangkaan minyak solar di Indonesia berdasarkan studi kasus di Jawa Timur. Teori yang diambil ialah teori manajemen dalam saluran distribusi, dan teori pilihan rasional (*rational choice theory*). Teori distribusi menguraikan Manajemen Saluran Distribusi, Terbentuknya Struktur Saluran Distribusi, Komposisi Saluran Distribusi, Manajemen Distribusi Fisik dan Saluran, yang diutarakan oleh Louis W.Stern, Adel I. El-Ansary dan James R. Brown dalam buku "*Management in Marketing Channels*" (1989); Philip Kotler dalam buku "*Marketing Management*" (2003); Philip Kotler dan Gary Armstrong dalam buku "*Principles of Marketing*" (1996); C.M. Harland dalam *British Journal of Management*, Vol.7 dengan judul "*Supply Chain Management : Relationships, Chains, and Networks*" (2002); T.C. Jones

dan D.W. Riley dalam *International Journal of Physical Distribution and Materials Management*, Vol. 15 dengan judul "Using Inventory for Competitive Advantage through Supply Chain Management" (1985); Severine Hong-Minh dalam disertasi Doktor (University of Wales : Cardiff, 2002) dengan judul "Re-engineering the UK Private House Building Supply Chain"; dan Michael R. Czinkota dan Ilkka A. Ronkainen dalam buku "International Marketing" (2001).

Kemudian tentang Dinamika Sistem (System Dynamics) oleh J.W Forrester dalam buku "Industrial Dynamics" (1961); Joseph O'Connor dan Ian McDermott dalam buku "The Art of Systems Thinking" (1997); Kambiz Maani dan Robert Y. Cavana dalam buku "Systems Thinking and Modelling" (2000); Muhammadi, Erman Aminullah, dan Budhi Soesilo dalam buku "Analisis Sistem Dinamis untuk Lingkungan Hidup, Sosial, Ekonomi, Manajemen" (2001); George P. Richardson dan Alexander L. Pugh dalam buku "Introduction to System Dynamics Modeling with Dynamo" (1983); D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Renders, dan W. Behrens dalam buku "The Limits to Growth" (1972); John D. Sterman dalam buku "Business Dynamics : Systems Thinking and Modeling for a Complex World" (2000).

Selanjutnya tentang pilihan rasional (*Rational Choice*) diambil dari Janet T. Landa dan Xiao Tian (Xt) Wang (2001) dalam *Journal of Bioeconomics*, 3, 2001 dengan judul "Bounded Rationality of Economic Man: Decision Making Under Ecological, Social, and Institutional Constraints"; Montgomery Van Wart dalam buku "Changing Public Sector Values" (1998); Amartya Sen dalam *The American Economic Review*, Vol.84, No.2 (1994) dengan judul "The Formulation of Rational Choice"; Raymond Boudon dalam *Annual Review of Sociology* (2003) dengan judul "Beyond Rational Choice Theory"; Peter J. Robertson dan Tang, Shui-Yan dalam *Public Administration Review*, Vol. 55 No.1 1995

dengan judul “*The Role of Commitment in Collective Action: Comparing the Organizational Behavior and Rational Choice Perspectives*” (1995);

Bab 3 dengan judul Metode Penelitian mengutarakan kerangka pikir penelitian yang terdiri dari proses pemodelan, konsep pemodelan dalam *system dynamics*, prinsip pengembangan model *system dynamics*, simulasi *system dynamics*, validasi model *system dynamics*, dan implementasi model. Kemudian prosedur dan teknik penelitian, dan disain penelitian yang terdiri dari penentuan lokasi penelitian, pengumpulan data, teknik analisis, validasi model QPID, uji sensitivitas, dan simulasi skenario model solusi. Sebagai penutup bab ini adalah pengembangan skenario.

Bab 4 dengan judul Hasil Penelitian yang berisi temuan dan analisis mengenai sistem distribusi minyak solar di Jawa Timur yang dimulai dengan Dinamika Sistem dan *Leverage* Dinamika Sistem Distribusi. Disini diuraikan mata rantai (saluran) distribusi, dinamika sistem yang terbagi menjadi 2 (dua) subsistem, yaitu pengadaan dan penyelewengan. Kemudian dilanjutkan dengan uraian mengenai *Mental Models* yang mendasari dinamika sistem distribusi minyak solar pada kedua subsistem diatas. Sebagai penutup Bab 4 ini, disajikan hasil pemodelan untuk mengatasi masalah kelangkaan minyak solar di Jawa Timur.

Bab 5 dengan judul Kesimpulan dan Saran, merupakan bab terakhir dari disertasi ini yang berisi kesimpulan dan saran sebagai hasil penelitian dalam studi kasus kelangkaan distribusi minyak solar di Jawa Timur.