

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bahan Bakar Minyak (BBM) adalah salah satu unsur yang dihasilkan/diolah dari minyak bumi (Pasal 1 ayat (4) No. 22/2001). BBM ini sangat dibutuhkan dalam pelayanan kebutuhan masyarakat. BBM juga berperan penting di hampir semua aktivitas ekonomi dunia termasuk di Indonesia. Ia juga merupakan salah satu faktor penggerak perekonomian di Indonesia. Namun seiring dengan pertumbuhan industri, transportasi, dan kenaikan jumlah kendaraan bermotor yang beredar, mengakibatkan semakin tingginya kebutuhan BBM di Indonesia. Bahkan pada tahun 2008, Indonesia keluar dari OPEC, yang merupakan organisasi eksportir minyak dunia, dikarenakan Indonesia harus mengimpor minyak untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang semakin meningkat (Rivani,2014:13).

Adapun kaitannya dengan masyarakat, BBM berperan sebagai suatu kebutuhan pokok bagi segenap lapisan masyarakat, baik di perkotaan maupun pedesaan. Terutama bagi sektor perindustrian maupun transportasi, BBM menjadi kebutuhan pokok yang paling utama bagi berjalannya kegiatan dalam suatu komoditas (Maulana dan Arinto,2023:54). Oleh karena itu, negara melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, mempunyai mandat untuk menguasai dan mengatur penyaluran BBM secara adil dan merata demi tercapainya kemakmuran rakyat. Hal tersebut yang menjadi dasar pemerintah untuk menjamin ketersediaan BBM dan pemberian subsidi BBM kepada masyarakat yang berhak di seluruh NKRI (Kholilah, 2024:1). Sebagai tindak lanjut dari undang-undang tersebut, pemerintah melalui Kementerian ESDM menerbitkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 13 Tahun 2018 tentang Kegiatan Penyaluran Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Gas, dan *Liquefied Petroleum Gas*. Regulasi

ini bertujuan untuk memastikan kelancaran pelaksanaan pendistribusian BBM, BBG, dan LPG. Selain itu, juga memudahkan mekanisme perizinan usaha untuk mendorong investasi. Tujuan itu termuat dalam *konsiderans* menimbang peraturan menteri ini. Di sisi lain, Permen ESDM ini juga memberikan rincian bentuk penyalur. Hal ini terlihat pada Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan bentuk penyalur BBM dapat berupa agen BBM, stasiun pengisian bahan bakar nelayan, stasiun pengisian bahan bakar bunker dan bentuk penyalur lainnya dengan surat penunjukan resmi.

Agen BBM yang dimaksud dalam konteks regulasi ini umumnya berbentuk badan usaha perseroan terbatas (PT), seperti halnya PT Pertamina (Persero) Tbk yang memiliki peran dominan dalam penyediaan dan distribusi BBM di Indonesia. Dalam penjualan BBM, badan usaha niaga seperti Pertamina memberikan izin atau bekerja sama dengan perusahaan POM untuk menyalurkan BBM kepada masyarakat, tentunya sesuai dengan standar dan kualifikasi yang tinggi yang telah dipertimbangkan dari berbagai aspek. Adanya SPBU CODO (*Company Owned Dealer Operated*) PT Pertamina merupakan SPBU dalam bentuk kerjasama antara PT Pertamina dengan pihak-pihak tertentu. diantaranya pemanfaatan lahan milik perusahaan ataupun individu untuk di bangun SPBU PT Pertamina. Skema CODO hanya akan diberikan kepada calon SPBU tipe A, B, dan C yang ditentukan berdasarkan hasil verifikasi awal (Paramudhita, 2024:4503-4506). Selain berbentuk PT agen tersebut dapat berupa mitra yang telah terikat perjanjian kerja sama dengan badan usaha niaga migas.

Lebih lanjut, Pasal 3 Ayat (1) menegaskan bahwa Penyalur harus ditunjuk berdasarkan perjanjian kerja sama dan wajib memenuhi berbagai standar teknis. Dalam Pasal 3 Ayat (2) huruf e juga mewajibkan adanya jaminan keselamatan dan kesehatan kerja (K3). Ketentuan-ketentuan ini secara kolektif membuktikan bahwa kegiatan penyaluran BBM adalah kegiatan legal yang hanya dapat dilakukan oleh entitas yang terintegrasi dan memiliki akuntabilitas tinggi.

Kemudian, Pasal 4 ayat (1) juga menyebutkan bahwa badan usaha niaga migas juga wajib melaporkan penununjukkan penyalur kepada menteri melalui direktur jenderal dan badan pengatur. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan penyalur tersebut telah memenuhi syarat sebagai penyalur dan memiliki izin untuk beroperasi. Selanjutnya, Pasal 9 PERMEN ESDM Nomor 13 Tahun 2018 kewajiban penyalur untuk menyediakan sarana dan fasilitas penyaluran di wilayah penugasan yang sesuai dengan syarat-syarat penugasan (Permen ESDM No.13/2018).

Meskipun sistem penyaluran telah diatur secara ketat, realitas di lapangan menunjukkan bahwa implementasi Permen ESDM No. 13 Tahun 2018 di Kota Padang menghadapi kontradiksi serius dengan maraknya praktik penjualan BBM eceran non-resmi yang dikenal sebagai Pertamina. Pertamina merupakan inisiatif dari penjual BBM eceran yang melakukan penjualan BBM menggunakan alat takar dan tempat penyimpanan yang menyerupai dispenser SPBU dalam skala kecil. Keberadaan Pertamina tumbuh pesat di berbagai wilayah, termasuk di Kota Padang, sebagai alternatif bagi masyarakat untuk memperoleh BBM dengan lebih mudah, terutama di lokasi yang jauh dari SPBU resmi (Ajis,2020:6).

Keberadaan Pertamina secara nyata beroperasi di luar koridor hukum yang ditetapkan dalam Permen tersebut. Secara legal, Pertamina tidak termasuk dalam bentuk Penyalur yang sah sebagaimana dibatasi oleh Pasal 5 Ayat (1), dan secara teknis, praktik mereka melanggar kewajiban standar penyalur yang ditetapkan dalam Pasal 3, khususnya: (1) tidak adanya penunjukan resmi, (2) tidak adanya jaminan keakuratan alat ukur, dan yang paling krusial (3) gagal memenuhi standar keselamatan (Pasal 3 ayat (2) huruf e) karena melakukan niaga BBM di tempat yang tidak memenuhi standar. Status ilegal ini diperkuat oleh fakta bahwa Pertamina juga melanggar regulasi yang lebih tinggi (UU Migas dan PP No. 36/2004) karena tidak memiliki izin usaha niaga.

Faktor lain yang menarik perhatian adalah keamanan dari Pertamina, karena banyak kejadian kios Pertamina meledak di berbagai daerah di Indonesia. Hal ini merupakan dampak dari kelalaian pemilik maupun penjual Pertamina dalam melayani konsumen, serta sarana dan fasilitas seperti tempat penyimpanan BBM yang tidak ditanam dalam tanah dan dekat dengan sumber api, ataupun penjual dan pembeli yang merokok ketika proses pengisian. meskipun banyak larangan aturan ketika proses pengisian BBM kendaraan, yaitu dilarang memainkan handphone, merokok, dan menghidupkan kendaraan yang semuanya dapat memicu kebakaran ataupun ledakan (Ajis,2020:6). Hal ini tidak memenuhi kualifikasi baku lapangan usaha.

Berdasarkan hasil observasi awal yang penulis lakukan pada 6 Juli 2025 di wilayah Lubuk Minturun ditemukan fakta bahwa sebagian besar pemilik kios Pertamina tidak memiliki izin usaha. Hal ini diperkuat dengan pernyataan saudari Nita, salah satu pemilik kios Pertamina yang menyatakan bahwa pengurusan izin usaha untuk kegiatan penyaluran BBM tersebut harus melalui banyak proses yang dianggap rumit menjadi alasan utama operasional dilakukan tanpa izin (Nita,2025). Di sisi lain, Ibu Er mengemukakan alasan lain terkait usaha Pertamina, yaitu usaha Pertamina tergolong mudah dibuka tanpa perlu izin dari badan usaha niaga (Buk Er,2025). Selain itu, untuk mesin Pertamina digital dapat dibeli secara online melalui *online shop*. Hal ini menunjukkan kurangnya perhatian pemerintah dalam pengawasan penyaluran Pertamina.

Maraknya praktik Pertamina menimbulkan dampak negatif yang luas dan mengancam kepentingan umum (*masalah 'ammah*). Dampak tersebut meliputi risiko keselamatan publik karena ancaman kebakaran akibat penanganan BBM yang tidak sesuai standar teknis dan keselamatan kerja (Yana,2021:45). Sebagaimana kebakaran pom mini di Desa Kraji, Kecamatan Lamongan Jawa Timur pada 24 November 2022 yang diduga disebabkan oleh *korsleting* listrik pada mesin pompa saat mengisi BBM ke dalam pom mini (Arfah & Dheri,2022) telah melalaikan aspek keselamatan K3L yang telah

disematkan dalam pasal 3 Permen ESDM ini. Kejadian ini tidak hanya sekali, namun di beberapa tempat juga sering terjadi.

Selain itu, terdapat potensi kerugian konsumen yang dipicu oleh indikasi kecurangan takaran serta mutu BBM yang tidak terjamin melalui proses penyaluran non resmi (Kementerian Perdagangan RI,2023:12). Hal ini juga berdampak pada gangguan terhadap distribusi BBM bersubsidi yang seharusnya tepat sasaran sesuai peruntukannya bagi masyarakat kurang mampu. Kondisi ini menunjukkan bahwa tujuan Permen ESDM No. 13 Tahun 2018 untuk menjamin kelancaran, keamanan, dan keadilan penyaluran belum tercapai secara efektif di Kota Padang. Kegagalan menanggulangi dampak yang ditimbulkan oleh Pertamina menjadikan isu ini sangat mendesak untuk diteliti.

Meskipun ilegalitas Pertamina jelas dan risikonya tinggi, fenomena ini menimbulkan pertanyaan kritis mengenai pelaksanaan Permen ESDM No. 13 Tahun 2018 di lapangan. Hal ini mengindikasikan adanya faktor penghambat yang signifikan berupa lemahnya regulasi operasional di tingkat daerah serta adanya pembiaran administratif yang menghambat penegakan hukum secara menyeluruh (Fitri,2025:4). Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis sejauh mana efektivitas pelaksanaan peraturan menteri tersebut terhambat oleh faktor koordinasi antar instansi dan keterbatasan kewenangan eksekusi di tingkat Pemerintah Kota Padang. Dalam kacamata hukum tata negara Islam, isu ini perlu ditinjau melalui perspektif *siyasah dusturiyah*. Perspektif ini menegaskan bahwa seorang pemimpin memiliki kewajiban *tasyri'iyah* untuk menciptakan aturan yang selaras dengan kemaslahatan umum serta menjalankan fungsi pengawasan guna memastikan tatanan sosial yang adil dan aman bagi rakyatnya (Hilal,2020:22). Kegagalan dalam fungsi pengawasan ini dipandang sebagai pengabaian terhadap tanggung jawab kepemimpinan dalam memelihara agama dan dunia (*hirasatu ad-din wa siyasatu ad-dunya*) (Lukmana,2021:15).

Dalam *siyasah dusturiyah* kewajiban pokok seorang pemimpin (*waliyyul amri*) adalah memastikan tegaknya keadilan dan terwujudnya

kemaslahatan umat. Kewajiban ini bersandar pada kaidah fiqih yang menyatakan bahwa:

التَّصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرِّعْيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya: “kebijakan pemimpin bergantung kepada kemaslahatan rakyatnya” (Siddiqy, 2025: 3192).

Oleh karena itu, Pemerintah Kota Padang sebagai *waliyyul amri* di tingkat daerah memiliki tanggung jawab hukum dan moral untuk menjamin *masalah ‘ammah*, khususnya dalam konteks penyaluran BBM. *Maslahah ‘ammah* dalam isu ini mencakup perlindungan terhadap keselamatan jiwa (*hifzhun nafsi*) dari risiko kebakaran Pertamina, serta perlindungan harta benda (*hifzhul mal*) dari potensi kerugian subsidi dan kecurangan takaran. Kegagalan Pemerintah kota dalam menertibkan Pertamina, yang secara jelas melanggar standar keselamatan (Pasal 3 Permen 13/2018) dan menciptakan *mafsadah* (kerusakan/bahaya), dapat dianalisis sebagai bentuk kegagalan menjalankan kewajiban sebagai *waliyyul amri* terhadap rakyat. Atas dasar inilah, analisis pelaksanaan Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2018 ini menjadi relevan untuk dikaji melalui tinjauan *siyasah dusturiyah*.”

Berdasarkan pernyataan di atas, maka penelitian ini berjudul “**Analisis Pelaksanaan Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Penyaluran Bahan Bakar Minyak Di Kota Padang Perspektif *Siyasah Dusturiyah***”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis menggunakan rumusan masalah sesuai dengan judul penelitian ini yaitu bagaimana analisis pelaksanaan peraturan menteri ESDM nomor 13 tahun 2018 tentang kegiatan penyaluran BBM di kota padang perspektif *siyasah dusturiyah*?

1.3 Pertanyaan Penelitian

1. Mengapa Pertamina di Kota Padang tetap marak beroperasi meskipun tidak memenuhi ketentuan legalitas sebagai penyalur resmi berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2018?
2. Apa saja faktor penghambat bagi Pemerintah Kota Padang dalam melaksanakan penertiban praktik penjualan BBM eceran (Pertamina) berdasarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 13 Tahun 2018?
3. Bagaimana penerapan PERMEN ESDM Nomor 13 Tahun 2018 tentang kegiatan penyaluran BBM Di Kota Padang dalam tinjauan Siyasah dusturiyah?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis penyebab Pertamina Di Kota Padang tetap marak meskipun tidak memenuhi ketentuan legalitas sebagai penyalur resmi berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2018.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat bagi Pemerintah Kota Padang dalam melaksanakan penertiban praktik penjualan BBM eceran (Pertamina) berdasarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 13 Tahun 2018.
3. Untuk menganalisis penerapan PERMEN ESDM Nomor 13 Tahun 2018 tentang kegiatan penyaluran BBM di Kota Padang dalam tinjauan siyasah dusturiyah.

1.5 Signifikansi Penelitian

Penelitian ini penting dilakukan karena dapat memberikan informasi menyeluruh baik kepada lembaga terkait, maupun masyarakat secara luas mengenai faktor penghambat terlaksananya Permen ESDM Nomor 13 Tahun 2018 dalam kegiatan penyaluran BBM di Kota Padang. Serta memperkaya pengetahuan mengenai cara suatu lembaga pemerintah berkoordinasi dalam

penerapan suatu kebijakan. Penelitian ini juga penting dalam memberikan pemahaman mengenai penggunaan hukum Islam sebagai pertimbangan dalam menetapkan sebuah kebijakan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang konstruktif bagi Pemerintah Kota Padang maupun instansi terkait dalam merumuskan dan mengevaluasi penerapan kebijakan dalam masyarakat terutama dalam kegiatan penyaluran dan pengurusan izin penyalur maupun sub penyalur BBM.

1.6 Studi Literatur

Berdasarkan penelusuran kepustakaan, penulis mengidentifikasi beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian penulis. Berikut ada beberapa penelitian terkait dengan penelitian penulis:

Pertama, Skripsi oleh M. Ikram Fahlevi, NIM 170102185, dari Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh tahun 2023, yang berjudul "Kebijakan Pemerintah tentang Larangan Penjualan Peralite dalam Jerigen di SPBU Ditinjau menurut Peraturan Presiden No. 117 Tahun 2021 dan *At-Tas'ir Al-Jabari* (suatu penelitian pada SPBU di Banda Aceh)". Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa, Perpres No. 117 tahun 2021 sudah sangat jelas menyebutkan bahwa Pemerintah melarang masyarakat menjual ataupun menimbun bahan bakar minyak jenis tertentu (JBKP). Peraturan Pemerintah tentang larangan penjualan *pertalite* dengan jerigen sudah sesuai dengan konsep *at-tas'ir al-jabari*, di mana Pemerintah menetapkan larangan tersebut dengan menimbang segi *masalah mursalah* (Fahlevi,2023). Persamaan penelitian terdapat pada fokus bahasan kebijakan pemerintah terkait BBM, perbedaannya dapat diketahui bahwa penelitian ini lebih menspesifikasikan bahasannya pada larangan penjualan BBM subsidi jenis Peralite dalam jerigen. Selain itu, perbedaannya terdapat pada penggunaan PERPRES dan penggunaan konsep *at-tas'ir al-jabari*. Serta penelitian penulis lebih berfokus pada kegiatan penyaluran BBM.

Kedua, *Skripsi* oleh Daga Suryadi, NIM 1913040113, dari Program Studi Hukum Ekonomi syariah Fakultas Syariah UIN Imam Bonjol Padang tahun 2023, yang berjudul “Jual Beli BBM jenis *pertamax* antara Pertamina dengan Pertashop Perspektif Fikih *Muamalah* (studi kasus Nagari Maek, Kecamatan Bukik Barisan Kabupaten 50 Kota)”. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa perspektif fikih *muamalah* terhadap jual beli bahan bakar minyak jenis *Pertamax* antara Pertamina dengan Pertashop di Nagari Maek boleh dilakukan. Jual beli ini tidak terdapat unsur *gharar* di dalamnya, melainkan faktor alam yang menyebabkan bahan bakar minyak berkurang saat diperiksa di tangki Pertashop. Selain itu *losses* BBM jenis *pertamax* masih dalam toleransinya sebagai sifat bahan bakar minyak (Suryadi,2023). Penelitian ini sama-sama membahas tentang BBM, namun bedanya terdapat pada bentuk BBM yang lebih spesifik pada produknya seperti *Pertamax*, dan penelitian ini membahas masalah jual beli dalam fikih muamalah terkait penjualan *Pertamax* di Pertamina dan Pertashop. Selain itu, perbedaan terdapat pada lokasi penelitian, penggunaan regulasi dan masalah yang diteliti.

Ketiga, *Skripsi* oleh Widya Wulandari, NIM 1913040019, dari Program Studi Hukum Ekonomi Syari'ah UIN Imam Bonjol Padang Tahun 2023, dengan judul “ Mekanisme Distribusi BBM Bersubsidi Pada Nelayan Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Syari'ah Di Kelurahan Ulak Karang Selatan Kecamatan Padang Utara Kota Padang”. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa penyaluran BBM subsidi di SPBU untuk nelayan di kelurahan Ulak Karang Selatan, wajib menggunakan surat rekomendasi dari dinas perikanan. Nelayan membawa surat rekomendasi ke SPBU untuk pembelian subsidi. Namun, sesuai nelayan mendapatkan BBM subsidi ada sebagian nelayan yang menyalahgunakan BBM tersebut untuk memperoleh keuntungan pribadi. Dengan cara menjual kembali BBM subsidi dalam bentuk minyak eceran. Pandangan ekonomi syariah terhadap pendistribusian BBM di Kelurahan Ulak Karang Selatan Kecamatan Padang Utara Kota Padang tidak memenuhi

prinsip-prinsip distribusi dalam ekonomi Islam yaitu prinsip keadilan dalam distribusi, prinsip kepemilikan harta dalam Islam, dan prinsip larangan menumpuk harta (Wulandari,2023). Penelitian ini relevan dengan penelitian penulis karena adanya keterkaitan antara kegiatan penyaluran dan pendistribusian pada BBM. Namun, penelitian ini berbeda dari segi objek, subjek, dan perspektif yang digunakan dalam penelitian. Hal ini tentu akan menjadi pedoman bagi penulis dalam menulis skripsi dari pandangan berbeda.

Keempat, *Skripsi* oleh Kholilah, NIM 1910300051, dari Program Studi Hukum Tata Negara UIN Ali Hasan Ahmad Ad Dary Padang Sidimpuan Tahun 2024, dengan judul “Penerapan PERMEN ESDM Nomor 13 Tahun 2018 tentang Kegiatan penyaluran BBM (Studi kasus di SPBU Gunung Barani Kecamatan Panyabungan Kabupaten Mandailing Natal)”. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif, dengan hasil penelitian menyimpulkan bahwa penerapan Pasal 17 tentang pengawasan penyaluran BBM di SPBU Gunung Barani belum terlaksana secara maksimal (Kholilah, 2024). Penelitian ini relevan dengan penelitian penulis karena penggunaan regulasi yang sama yakni PERMEN ESDM Nomor 13 Tahun 2018 tentang Kegiatan Penyaluran BBM. Namun, penelitian ini terdapat perbedaan pada analisis pasal dalam peraturan tersebut. Selain itu, penelitian ini berbeda dari segi objek *penelitian* dan lokasi penelitian.

Kelima, *Skripsi* oleh Khadijah Fitri Heriadi, NIM 2010300014, dari program studi Hukum Tata Negara UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padang Sidimpuan, Tahun 2024, dengan judul “Distribusi Bahan Bakar Minyak di Kecamatan Barumon Ditinjau dari Peraturan Menteri ESDM No. 13 Tahun 2018 Tentang Penyaluran BBM”. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa pendistribusian BBM berdasarkan PERMEN No.13 Tahun 2018 di kecamatan Barumon masih kurang maksimal (Heriadi,2024). Penelitian ini relevan dengan penelitian penulis karena memiliki regulasi yang sama dengan penelitian penulis. Perbedaannya terdapat pada objek penelitian dan tentang apa yang di teliti.

Berdasarkan tinjauan terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang berfokus pada implementasi kebijakan BBM, ditemukan adanya tiga celah penelitian yang akan diisi oleh studi ini. **Pertama**, secara substansi, penelitian terdahulu cenderung fokus pada aspek sanksi pidana UU Migas atau isu BBM bersubsidi secara umum, sementara studi ini berfokus pada analisis mendalam Permen ESDM Nomor 13 Tahun 2018 untuk membuktikan ilegalitas Pertamina melalui pelanggaran kewajiban standar (Pasal 3) dan eksklusivitas Penyalur (Pasal 5). **Kedua**, secara kontekstual, penelitian ini mengambil lokasi di Kota Padang, yang merupakan kota metropolitan yang memiliki sejumlah besar potensi baik sosial, ekonomi, maupun kebudayaan yang dapat dikembangkan menjadi kreatifitas industri (Hasibuan,2023:116). Sehingga memberikan perspektif unik tentang faktor penghambat implementasi di wilayah yang seharusnya memiliki infrastruktur dan birokrasi penindakan yang memadai. **Ketiga**, yang paling krusial, penelitian ini menawarkan integrasi kerangka teori yang baru, yaitu menggabungkan model implementasi kebijakan Grindle untuk menganalisis faktor penghambat implementasi peraturan oleh pemerintah, dengan tinjauan *siyasa dusturiyah* untuk menguji sejauh mana kewajiban pemerintah dalam menjamin *masalah 'ammah* telah terpenuhi. Kombinasi ini menjadikan penelitian ini lebih komprehensif dan kritis.”

1.7 Kerangka Teori

1.7.1 Teori Implementasi

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu proses yang melihat terlaksana atau tidaknya sebuah kebijakan publik, yang juga menjadi penentu sejauhmanakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan atau perumusan isi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika pada tahapan implementasinya, tidak diperhatikan *Standard Operating Procedures* (SOPs), maka apa yang

diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnya pun dipastikan pada tahapan evaluasi kebijakan, akan menghasilkan penilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan; bahwa implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan; bahkan menjadikan produk kebijakan itu menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri (Kadji, 2015:45).

Untuk mencapai keberhasilan implementasi perlu adanya teori sebagai acuan dalam menjalankan implementasi tersebut. Maka dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori implementasi Grindle. Alasan penulis mengambil teori ini, karena model ini menawarkan pendekatan yang komprehensif dalam menganalisis kegagalan pelaksanaan kebijakan dengan melihat interaksi antara isi kebijakan (*content of police*) yang diwakili oleh Permen ESDM Nomor 13 Tahun 2018 dan konteks implementasi (*context of implementation*) yang diwakili oleh faktor-faktor penghambat di lingkungan birokrasi dan sosial Kota Padang.

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variable besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan (konteks) implementasi. Kedua hal tersebut harus didukung oleh program aksi dan proyek individu yang didesain dan dibiayai berdasarkan tujuan kebijakan. Sehingga dalam pelaksanaan kegiatan akan memberikan hasil berupa dampak pada masyarakat, individu dan kelompok serta perubahan dan penerimaan oleh masyarakat terhadap kebijakan yang terlaksana (Siregar, 2022:715).

1.7.2 Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2018

Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan sebuah kewenangan yang diatur oleh peraturan yang lebih tinggi. Dalam pasal 8 ayat 1 undang-undang No.12 Tahun 2011 yang dimaksud dengan peraturan menteri adalah peraturan yang

ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Peraturan menteri dibentuk apabila mendapatkan perintah dari undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan presiden (Kholilah,2024).

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Permen ESDM) Nomor 13 Tahun 2018 adalah instrumen hukum yang berfungsi sebagai pedoman utama dalam tata kelola penyaluran BBM di Indonesia. Regulasi ini merupakan turunan langsung dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yang mengamanatkan pemerintah untuk menjamin ketersediaan dan kelancaran distribusi BBM. Melalui Permen ini, pemerintah berusaha menciptakan kerangka kerja yang jelas dan akuntabel untuk semua pihak yang terlibat dalam rantai pasokan, mulai dari proses perizinan, standar operasional, hingga mekanisme pengawasan. Oleh karena itu, secara teoretis peraturan ini merepresentasikan upaya negara dalam menjalankan fungsi regulasinya demi mewujudkan ketahanan energi nasional dan melindungi kepentingan publik.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2018 terdapat beberapa Pasal yang akan penulis teliti terutama dalam kaitannya terhadap maraknya Pertamina di Kota Padang, yakni Pasal 3 dan 5 PERMEN dan penerapannya dalam masyarakat. Selain itu, penulis juga meneliti tentang faktor penghambat terlaksananya Permen ESDM Nomor 13 Tahun 2018 di Kota Padang. Faktor penghambat tersebut diteliti mulai dari tingkat birokrasi, pelaksana hingga masyarakat. Sehingga penulis dapat menemukan celah dalam penerapan suatu kebijakan.

1.7.3 Teori *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah dusturiyah adalah bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Cakupan bahasannya di dalam *fiqh siyasah* adalah hubungan timbal balik antara pemimpin dan rakyatnya serta kelembagaan-kelembagaan yang terdapat di dalam masyarakatnya

(Iqbal,2007:153). Masyarakat merupakan objek sekaligus subjek pelaksanaan kehidupan bernegara dan pemerintahan. Dalam pembahasan utamanya, *siyasah dusturiyah* membahas kajian tentang rakyat, kedudukan, hak, dan kewajibannya serta tentang hak dan kewajiban pemimpin terhadap rakyat (Situmorang,2012:23). Hal ini menunjukkan, bahwa adanya hubungan antara pemimpin dengan rakyat.

Menurut Az-Zuhaili (2011:341) hubungan pemimpin dengan rakyat adalah hubungan seorang pembantu dan pelayan yang diamanati oleh majikan yang dilayani (rakyat). Sehingga ia harus menyediakan dan mewujudkan kebahagiaan, menebar keamanan dan kemakmuran bagi semuanya, harus memiliki sikap penuh dengan kasih sayang dan ketulusan, tanpa ada bentuk-bentuk pemaksaan, tekanan, dan gangguan. Menurutnya, umat memiliki hak untuk memberikan nasihat, masukan, arahan, dan memakzulkannya ketika ia telah menyimpang. Karena itu, kekuasaan *khalifah* atau pemimpin yang diberikan rakyat berdasarkan akad atau kontrak *baiat* (*wakalah*/ perwakilan), sehingga sumber kekuasaan atau kedaulatan adalah umat (Az-Zuhaili,2011:342-343).

Hal ini menjadikan, hak masyarakat untuk melakukan evaluasi dan kritik merupakan suatu kewajiban yang harus diterima oleh pemimpin. Hal ini merupakan perintah Allah agar semua manusia menyuruh pada kebajikan dan melarang perbuatan yang mungkar (Situmorang,2012:98). Dalam konteks penelitian ini, penggunaan perspektif *siyasah dusturiyah* digunakan untuk melihat sejauh mana peran pemerintah dalam mewujudkan kemaslahatan umat, terutama dalam menghindarkan rakyat dari *mafsadah* yang ditimbulkan oleh penjualan BBM melalui kios Pertamina dan tindakan rakyat yang mencari penghasilan dari usaha ini. Menggali hukum dari tindakan tersebut berdasarkan pada *siyasah dusturiyah* dalam konteks hukum tata negara Islam.

Sebagai penutup, kerangka teoritis ini menyatukan pemahaman tentang bagaimana penerapan Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2018 di Kota Padang, dan bagaimana tindakan pemerintah Kota Padang dan

instansi terkait dalam menanggapi keberadaan Pertamina sebagai penyalur BBM tanpa izin usaha dan prinsip *siyasah dusturiyah* sebagai landasan analisis.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini, menggunakan metode penelitian hukum empiris atau *empirical legal research*. Metode ini bertujuan untuk menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum di dalam masyarakat (Muhaimin, 2020:110). Penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan informasi-informasi terkait data primer yang diperoleh secara langsung di lapangan.

1.8.2 Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang didapatkan langsung dari lokasi penelitian melalui wawancara (Efendi, 2018:149). Data pada penelitian ini diperoleh melalui observasi dan wawancara dengan beberapa pihak seperti:

- 1) Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat, yang diwakili oleh Kepala Bidang Sumber Energi dan Ketenagalistrikan Bapak Erick Kurniawan
- 2) Suci (pemilik kios Pertamina di Lubuk Minturun)
- 3) Windi (pemilik kios Pertamina di Lubuk Minturun)
- 4) Nita (pemilik kios Pertamina di Lubuk Minturun)
- 5) Er (pemilik kios Pertamina di Lubuk Minturun)
- 6) Mai Sriwahyuni (perwakilan masyarakat atau konsumen)
- 7) Muhammad Fauzi (perwakilan masyarakat atau konsumen)
- 8) Weni (perwakilan masyarakat atau konsumen).

b. Data Sekunder

Data Sekunder menurut Widjono (2007:248) adalah data yang diperoleh dengan mengumpulkan bahan bacaan yang berhubungan

dengan pembahasan penelitian melalui studi kepustakaan. Sedangkan menurut Syamsudin (2007:99), sumber data sekunder yaitu data yang didapatkan seorang peneliti melalui sumber lain baik lisan maupun tulisan. Misalnya buku-buku teks, jurnal, dokumen, peraturan Perundang-undangan, dan sebagainya. Data pada penelitian ini diperoleh melalui bahan bacaan dari studi kepustakaan, berupa:

- 1) Dokumen Hukum seperti: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan PERMEN ESDM Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Penyaluran BBM.
- 2) Buku-buku seperti: buku *fiqih siyasah dusturiyah* karya Jubair Situmorang, *fiqh siyasah* karya Prof. H.A Djazuli, *fiqh Siyasah* karya Juhaya S. Praja, *fiqih siyasah* karya Muhammad Iqbal, buku karya Ibnu Taimiyah seperti *al-Siyasah al-Syar'iyah fi Islah Al-Ra'i Wa Al-Ra'iyah (Ali bin Muhammad Al-Umran)*, buku karya Abdul Wahab Khallaf, dll.
- 3) Jurnal seperti jurnal *Ijtihad*, Jurnal al-Mubarak, *Lex Superior* dll. Artikel dan karya ilmiah seperti naskah skripsi yang membahas persoalan implementasi, Kegiatan Penyaluran BBM dan *siyasah dusturiyah*.
- 4) Web berita, penulis merujuk pada web berita kompas.com, web BPH Migas, web Pertamina Patra Niaga, JDIH dan web berita lainnya. Kamus penulis menggunakan kamus Bahasa Indonesia untuk mencari pengertian terhadap suatu kata dan terakhir informasi dari media sosial Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat, PT Pertamina Patra Niaga Sumbangut.
- 5) Laporan dan majalah, penulis merujuk pada laporan dan majalah Pertamina yang bisa di akses oleh publik melalui situs Web resmi Pertamina Patra Niaga.

1.8.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan untuk memperoleh data dan informasi adalah melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

a. Observasi

Observasi atau pengamatan menurut Angrosino sebagaimana dikutip oleh Creswell (2018:231) dilakukan dengan mengamati fenomena di lapangan melalui kelima indra peneliti dengan bantuan instrumen dan rekaman untuk tujuan ilmiah. Dalam hal ini peneliti langsung terjun ke lokasi untuk melihat fakta-fakta yang terjadi terkait kegiatan penyaluran BBM di Kota Padang.

Observasi dilakukan di Lubuk Minturun untuk memastikan jumlah Pertamina di satu wilayah, dan proses penyaluran dan pengangkutan BBM ke Pertamina. Selanjutnya observasi dilakukan di SPBU Tabing dan SPBU Tanjung Aur terkait pembelian BBM menggunakan jerigen, panjang antrian selama proses pengisian BBM, dan seberapa sering SPBU kehabisan bahan bakar terutama Peralite.

b. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu cara mendapatkan data empiris melalui sesi tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden, narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi (Muhaimin, 2020, 95). Wawancara bertujuan sebagai salah satu alat pengumpul data dari masyarakat (Soekanto, 1986:233). Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara langsung maupun tidak langsung dengan informan yakni perwakilan Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat, dan perwakilan masyarakat atau konsumen, melalui wawancara langsung dan tidak langsung. Adapun informan yang terlibat dalam wawancara ini yaitu:

- 1) Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat, yang diwakili oleh Kepala Bidang Sumber Energi dan Ketenagalistrikan Bapak Erick Kurniawan

- 2) Suci (pemilik kios Pertamina di Lubuk Minturun)
- 3) Windi (pemilik kios Pertamina di Lubuk Minturun)
- 4) Nita (pemilik kios Pertamina di Lubuk Minturun)
- 5) Er (pemilik kios Pertamina di Lubuk Minturun)
- 6) Mai Sriwahyuni (perwakilan masyarakat atau konsumen)
- 7) Muhammad Fauzi (perwakilan masyarakat atau konsumen)
- 8) Weni (perwakilan masyarakat atau konsumen).

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan mengumpulkan dan menganalisis dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, gambar, hasil karya, maupun elektronik. Dokumen yang diperoleh kemudian dianalisis, dibandingkan dan dipadukan membentuk satu kajian yang sistematis, terpadu dan utuh. Studi dokumenter tidak sekedar mengumpulkan dan menuliskan atau membuat laporan dalam bentuk kutipan-kutipan tentang sejumlah dokumen. Hasil penelitian yang dilaporkan adalah hasil analisis terhadap dokumen-dokumen tersebut (Nilamsari,2014:181).

Dalam hal ini, dokumentasi dilakukan sebagai pelengkap data primer dari wawancara dan observasi. Dokumentasi yang peneliti maksud dalam penelitian ini yaitu mempelajari dokumen baik berupa: arsip, laporan rapat sosialisasi atau kegiatan yang dilakukan oleh PT Pertamina, Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat di Kota Padang yang di upload di situs resmi masing-masing badan hukum tersebut. Foto berupa gambar hasil temuan penulis selama observasi di lapangan, atau media yang terkait dengan objek penelitian peneliti seperti media sosial Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat, PT Pertamina Patra Niaga Sumbagut dan situs web Resminya.

1.8.4 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dengan model interaktif yang diperkenalkan oleh Miles, Huberman, dan Saldana (MHS). Analisis data dilakukan secara siklus mulai dari pengumpulan data hingga penarikan kesimpulan (Zulfirman, 2022:149). Proses analisis dilakukan dengan cara berikut:

- a) Reduksi data (*Data reduction*), dilakukan untuk merangkum data yang didapat dari hasil wawancara dan dokumentasi melalui proses penyaringan, pemfokusan, dan pengkodean (*coding*). Dalam penelitian ini, pengkodean difokuskan pada dua variabel utama: ilegalitas Pertamina, dan faktor penghambat berdasarkan implementasi Grindle yang kemudian disusun dan diklasifikasikan serta dianalisis dan ditulis secara deskriptif dengan maksud mendapatkan data yang jelas dan terperinci.
- b) Selanjutnya, dilakukan penyajian data (*data display*) melalui pembuatan narasi terstruktur yang menghubungkan temuan lapangan dengan kerangka teori.
- c) Tahap akhir adalah penarikan dan verifikasi kesimpulan (*conclusion drawing and verification*) yang dilakukan dengan menguji keabsahan temuan melalui triangulasi sumber (membandingkan data dari seluruh informan) dan triangulasi teori (memverifikasi temuan implementasi dengan model Grindle dan prinsip *siyasah dusturiyah*) untuk memastikan kesimpulan akhir bersifat objektif dan valid.