
STREET-LEVEL BUREAUCRACY DAN KETIMPANGAN AKSES ELPIJI BERSUBSIDI DI SINTANG

Markus

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Univesitas Kapuas Sintang
Jl. Y.C. Oevang Oeray No. 92, Sintang, Indonesia. E-mail: markusfisip@gmail.com

Abstract: *This study aims to analyze the dynamics of the implementation of the 3 kg subsidized LPG policy and the social mechanisms that produce inequality of access at the local level. The research employs a qualitative approach with a case study design through in-depth interviews and observations of agents, bases, retailers, and user communities, particularly low-income households. The findings show that LPG distribution does not operate according to the formal policy design but is influenced by the discretion of street-level actors amid supply shortages, weak oversight, and social relational pressures. This discretion results in selective distribution, personalized access, and prices above the official regulations. Access is determined more by social capital, personal closeness, economic capacity, geographic position, and administrative knowledge than by formal criteria of need. Inequality does not occur naturally but is produced through lower-level bureaucratic practices. Poor communities without strong social networks become the most vulnerable group and frequently experience exclusion. The subsidy policy thus shifts from being an instrument of social justice to an arena for reproducing local power relations. The study concludes that the policy failure in Sintang is social in nature; therefore, improvement requires strengthening governance, limiting discretion, and ensuring inclusive oversight so that distribution becomes more equitable and better targeted.*

Keywords: *subsidized LPG, street-level bureaucracy, access inequality, public policy*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika implementasi kebijakan elpiji bersubsidi 3 kg dan mekanisme sosial yang memproduksi ketimpangan akses di tingkat lokal. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus melalui wawancara mendalam dan observasi terhadap agen, pangkalan, pengecer, serta masyarakat pengguna, khususnya rumah tangga miskin. Hasil penelitian menunjukkan distribusi elpiji tidak berjalan sesuai desain formal kebijakan, tetapi dipengaruhi diskresi aktor street-level dalam situasi kelangkaan pasokan, lemahnya pengawasan, dan tekanan relasi sosial. Diskresi ini memunculkan distribusi selektif, personalisasi akses, dan harga di atas ketentuan resmi. Akses lebih ditentukan oleh modal sosial, kedekatan personal, kemampuan ekonomi, posisi geografis, dan pengetahuan administratif dibandingkan kriteria kebutuhan formal. Ketimpangan tidak terjadi secara alamiah, melainkan diproduksi melalui praktik birokrasi tingkat bawah. Masyarakat miskin tanpa jaringan sosial kuat menjadi kelompok paling rentan dan kerap mengalami eksklusi. Kebijakan subsidi pun bergeser dari instrumen keadilan sosial menjadi arena reproduksi relasi kuasa lokal. Penelitian menyimpulkan kegagalan kebijakan di Sintang bersifat sosial, sehingga perbaikan memerlukan penguatan tata kelola, pembatasan diskresi, dan pengawasan inklusif agar distribusi lebih adil dan tepat sasaran.

Kata kunci: *elpiji bersubsidi, street-level bureaucracy, ketimpangan akses, kebijakan publik*

PENDAHULUAN

Liquefied Petroleum Gas (LPG) bersubsidi, yang lebih dikenal dengan elpiji 3 kilogram, dalam konstruksi kebijakan publik tidak hanya dipandang sebagai wujud fisik tabung berisi gas. Lebih daripada itu, elpiji 3 Kg merepresentasikan komitmen negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam menjamin hak-hak dasar warganya. Menurut Esping-Andersen (Ferragina, dkk 2015), negara berkepentingan untuk melakukan dekomodifikasi dengan menarik beberapa komoditas dasar, seperti energi, dari mekanisme pasar murni dan menempatkannya sebagai hak sosial warga negara.

Sadath dan Acharya (2024) menegaskan bahwa subsidi energi harus dipahami sebagai instrumen keadilan dan perlindungan sosial, di mana kegagalan distribusinya tidak semata merupakan persoalan teknis, melainkan mencerminkan kegagalan moral negara dalam memenuhi janji konstitusionalnya. Dengan demikian, ketika akses terhadap energi dasar seperti LPG bersubsidi berlangsung secara timpang, yang terancam bukan hanya keberlangsungan aktivitas rumah tangga, tetapi juga martabat sosial dan peluang peningkatan kualitas hidup kelompok marjinal, karena mereka secara struktural kehilangan kesempatan yang setara untuk memenuhi kebutuhan dasar.

Selanjutnya Day, dkk (2016) dengan berlandaskan pada teori kapabilitas yang dibangun oleh Amartya Sen dan Martha Nussbaum, menegaskan bahwa energi merupakan prasyarat bagi pemenuhan fungsi-fungsi dasar manusia, meliputi aktivitas memasak, pemeliharaan

kesehatan keluarga, efisiensi waktu dan tenaga, serta partisipasi dalam aktivitas sosial-ekonomi. Dengan demikian, kebijakan sosial merupakan instrumen intervensi yang didesain oleh pemerintah untuk melindungi kelompok rentan akibat mekanisme pasar.

Namun demikian, Hill dan Hupe (2022) menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan sosial tidak hanya ditentukan oleh kualitas desain kebijakan, tetapi sangat dipengaruhi oleh dinamika implementasi di lapangan. Howlett dan Ramesh (2003) mengkritik kebijakan yang terlalu berorientasi pada formulasi tanpa sensitivitas memadai terhadap konteks implementasi sehingga berpotensi menghasilkan *implementation deficit* – yakni ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan yang dirumuskan dengan hasil yang dicapai di lapangan, akibat berbagai faktor, dimana salah satunya yaitu konteks sosial. Dengan bersandar pada konsep Pressman dan Wildavsky mengenai *implementation gap*, Khan (2016) menggambarkan konteks sosial tersebut sebagai titik dalam rantai implementasi dimana kepentingan, interpretasi, dan kapasitas yang berbeda saling berbenturan, menghasilkan luaran yang berbeda dari gambaran awal.

Pada kasus LPG 3 Kg bersubsidi, ketimpangan akses terhadap elpiji bersubsidi tercermin dalam realitas keseharian masyarakat. Ketidakakuratan data penerima menyebabkan kesalahan sasaran. Sebagaimana diungkapkan oleh Nicholas Barr (Chimhowu 2019), salah satu persoalan utama dalam kebijakan subsidi sosial adalah kesalahan penargetan (*targeting errors*), dimana kelompok yang sebenarnya mampu justru menerima

subsidi sementara kelompok miskin yang seharusnya menerima bantuan justru tidak memperoleh manfaat kebijakan.

Ketimpangan distribusi kuota secara spasial juga memunculkan disparitas akses antara wilayah pusat dan pedalaman. Sejumlah kecamatan dan desa di pedalaman Sintang menghadapi kelangkaan LPG bersubsidi secara terus-menerus, sementara pada beberapa titik di kawasan perkotaan justru terjadi surplus pasokan. Menurut Sipayung dkk. (2025), fenomena ini merefleksikan marginalisasi spasial terstruktur, yaitu kondisi ketika ketidakadilan geografis direproduksi melalui mekanisme distribusi kebijakan yang cenderung mengabaikan keragaman konteks wilayah. Konsekuensinya, implementasi kebijakan gas bersubsidi justru dapat melahirkan ketimpangan akses dimana masyarakat di wilayah yang jauh dari pangkalan resmi mengalami kesulitan memperoleh jatah subsidi, sementara mekanisme distribusi yang tidak transparan membuka ruang bagi praktik-praktik patrimonialistik.

Dalam arena distribusi LPG yang terfragmentasi ini, teori *street level bureaucracy* dari Lipsky (2010) menjadi relevan dalam menganalisis dinamika implementasi kebijakan LPG 3 kilogram bersubsidi. Dalam situasi keterbatasan sumber daya, tingginya tuntutan pelayanan, serta kompleksitas kondisi sosial di lapangan, para pelaksana ini memiliki ruang diskresi untuk menafsirkan, menyesuaikan, bahkan secara implisit memodifikasi aturan yang ada. Oleh karena itu, keputusan-keputusan praktis yang mereka ambil dalam interaksi langsung dengan masyarakat pada

dasarnya turut membentuk substansi kebijakan itu sendiri, sehingga implementasi kebijakan sering kali berbeda dari desain normatif yang dirumuskan oleh pemerintah di tingkat pusat.

Diskresi tersebut, meskipun kerap dimaksudkan sebagai solusi pragmatis, pada saat yang sama berpotensi melahirkan pola distribusi yang tidak konsisten, selektif, dan bahkan bias terhadap kelompok tertentu. Dalam konteks Indonesia, Bachtiar, dkk (2019) mengungkapkan bagaimana diskresi aparat tingkat jalanan (*street-level bureaucrats*) dalam program-program sosial kerap dimanfaatkan untuk mengakomodasi kepentingan jaringan lokal.

Dalam kerangka analisis kebijakan, konsep modal yang dikemukakan oleh Bourdieu & Wacquant, (2013) membantu menjelaskan mengapa akses terhadap sumber daya sering kali tidak merata. Bourdieu dan Wacquant mengemukakan bahwa kelompok yang memiliki lebih banyak modal dapat mengakumulasi dan mengonversi modal tersebut untuk mempertahankan posisinya dalam struktur sosial. Berbeda dengan pengertian ekonomi yang hanya memandang modal sebagai kekayaan finansial, Bourdieu dan Wacquant memandang modal secara lebih luas karena sumber daya sosial juga menentukan peluang dan praktik sosial seseorang. Merujuk pada konsepsi tersebut maka akses terhadap gas 3 Kg menjadi hasil pertarungan berbagai bentuk modal: (1) modal ekonomi, berupa kemampuan finansial untuk membeli di pengecer tidak resmi ketika kuota resmi habis; (2) modal sosial, berupa jaringan dengan Ketua RT,

agen, atau pegawai kelurahan yang dapat memberikan informasi atau "jatah prioritas"; (3) modal kultural, yakni kemampuan memahami prosedur birokrasi dan berkomunikasi dengan otoritas; dan (4) modal simbolik, berupa status sosial yang membuat seseorang dianggap "lebih layak" atau "tidak boleh ditolak".

Konteks Kota Sintang, dengan karakteristik sosio-geografisnya yang unik, menjadikan dinamika ini semakin kompleks dan menarik untuk diteliti. Sebagai wilayah dengan karakteristik geografis yang beragam (perkotaan, pinggiran, dan pedesaan) serta stratifikasi sosial-ekonomi yang kompleks, Sintang menjadi cermin miniatur dari persoalan distribusi sumber daya publik di Indonesia.

Penelitian ini berupaya melakukan dekonstruksi sosiologis terhadap kebijakan energi khususnya LPG 3 Kg bersubsidi. Titik berangkatnya adalah sebuah pertanyaan kritis: Bagaimana kebijakan negara yang berwatak egaliter, dalam perjalanannya dari pusat ke daerah, justru direproduksi dan diubah oleh struktur sosial lokal hingga melahirkan ketimpangan akses yang baru. Dengan memotret realitas di Kota Sintang, penelitian ini bertujuan mengungkap relasi kuasa, negosiasi, dan mekanisme eksklusi sosial yang terjadi di balik tabung gas subsidi, sehingga memberikan perspektif yang lebih mendalam tentang celah antara kebijakan yang diidealkan dan realitas yang dialami warga.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tiga kontribusi utama: pertama, mengembangkan perspektif teoretis yang menghubungkan studi kebijakan publik dengan sosiologi dengan

menyintesis teori *street-level bureaucracy* Michael Lipsky dan modal Bourdieu dan Wacquant; kedua, memberikan pemetaan empiris tentang mekanisme eksklusi energi di tingkat lokal sebagai bentuk konkret dari *everyday politics of access*.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk memahami secara mendalam dinamika implementasi kebijakan elpiji bersubsidi 3 kg serta mekanisme sosial yang memproduksi ketimpangan akses di tingkat lokal. Pendekatan ini dipilih karena persoalan yang dikaji berkaitan dengan relasi kuasa, praktik diskresi, dan pengalaman sosial para aktor, yang tidak dapat dijelaskan secara memadai melalui pendekatan kuantitatif.

Lokasi penelitian adalah Kecamatan Sintang, yang dipilih karena adanya persoalan distribusi elpiji. Informan penelitian berjumlah 14 orang yang dipilih menggunakan teknik *purposive sampling* dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung mereka dalam proses distribusi maupun penggunaan elpiji bersubsidi. Informan tersebut terdiri dari 2 agen LPG, 3 pemilik pangkalan, 3 pengecer, dan 6 masyarakat pengguna elpiji bersubsidi, terutama dari rumah tangga berpendapatan rendah. Pemilihan informan juga mempertimbangkan variasi pengalaman, posisi dalam jaringan distribusi, serta pengalaman mereka terhadap persoalan kelangkaan dan akses LPG.

Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan observasi langsung non partisipan. Wawancara

dilakukan secara semi-terstruktur untuk menggali pengalaman, praktik distribusi, serta strategi yang digunakan para aktor dalam menghadapi keterbatasan pasokan. Observasi lapangan dilakukan selama sekitar satu bulan pada beberapa pangkalan dan lokasi penjualan elpiji untuk mengamati secara langsung praktik distribusi, interaksi antara pelaku distribusi dan masyarakat, serta dinamika antrean dan akses pembelian.

Analisis data dilakukan secara tematik dan interpretatif melalui beberapa tahap. Pertama, data hasil wawancara ditranskripsi secara verbatim. Kedua, dilakukan proses coding terbuka (*open coding*) untuk mengidentifikasi tema-tema awal yang muncul dari data lapangan, seperti praktik diskresi, mekanisme prioritas pembelian, dan strategi distribusi informal. Ketiga, kode-kode tersebut kemudian dikelompokkan dalam kategori tematik (*axial coding*) yang lebih luas, seperti praktik implementasi kebijakan, relasi kuasa dalam distribusi, serta bentuk-bentuk ketimpangan akses. Tahap akhir adalah interpretasi tematik, dengan mengaitkan temuan empiris pada kerangka teori *street-level bureaucracy* dari Michael Lipsky dan konsep modal dari Pierre Bourdieu untuk menjelaskan bagaimana praktik sosial para aktor memengaruhi implementasi kebijakan di tingkat lokal.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan metode dengan membandingkan informasi dari berbagai kelompok informan serta hasil observasi lapangan. Selain itu, dilakukan konfirmasi terbatas (*member checking*) kepada beberapa informan kunci untuk memastikan kesesuaian interpretasi peneliti dengan

pengalaman mereka di lapangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Distribusi Elpiji Bersubsidi dan Diskresi Aktor di Tingkat Lokal

Implementasi kebijakan elpiji bersubsidi 3 kg di Kabupaten Sintang menunjukkan deviasi yang sistematis dari desain formalnya. Distribusi LPG bersubsidi tidak berjalan sebagai mekanisme yang diinginkan oleh kebijakan pusat, melainkan sebagai proses sosial yang sangat cair, dipenuhi negosiasi, dan dikendalikan oleh diskresi para aktor di tingkat lokal. Secara normatif, kebijakan ini ditujukan sebagai bantuan sosial bagi rumah tangga miskin, usaha mikro, nelayan, dan petani kecil. Namun, dalam realitas di lapangan, kelompok sasaran ini justru kerap kesulitan mengakses haknya. Distribusi dan alokasi yang seharusnya diatur oleh negara justru dikendalikan oleh logika pasar dan relasi sosial lokal yang kompleks, di mana diskresi atau keleluasaan para aktor lapangan menjadi faktor penentu utama. Hal ini menciptakan suatu paradoks di mana kebijakan yang dirancang untuk mengurangi ketimpangan justru memperkuat ketergantungan masyarakat pada jaringan distribusi informal yang tidak transparan.

Kendali atas kebijakan ini secara *de facto* beralih kepada aktor-aktor *street-level* seperti agen, pangkalan, dan pengecer. Mereka berfungsi sebagai katup pengontrol yang memiliki kekuasaan untuk menentukan siapa yang boleh membeli, berapa jumlahnya, dan pada harga berapa. Diskresi ini

termanifestasi dalam berbagai bentuk praktik, seperti memberikan prioritas kepada pelanggan tetap, membatasi kuota bagi masyarakat tertentu, menyalurkan tabung kepada pengecer tidak resmi, dan yang paling krusial, menentukan harga jual di atas Harga Eceran Tertinggi (HET) dengan alasan menutup biaya distribusi. Dalam kondisi pasokan yang langka dan pengawasan yang lemah, aktor-aktor ini membenarkan tindakannya sebagai upaya penyesuaian dengan kondisi lapangan, seperti mengatasi jarak distribusi yang jauh, kelangkaan pasokan, dan tekanan permintaan yang tinggi. Rasionalisasi tersebut pada akhirnya membentuk pola pelaksanaan yang berjalan secara terpisah, di mana ketentuan formal hanya berfungsi sebagai pedoman umum yang kemudian diinterpretasikan secara bebas melalui keputusan situasional di tingkat praktik.

Lebih dalam lagi, praktik diskresi ini tidak beroperasi dalam ruang hampa sosial, melainkan tertanam dalam struktur ekonomi-politik lokal yang lebih luas. Aktor *street-level* sering kali terjepit di antara tuntutan formal dari pemerintah dan tekanan informal dari lingkungan sosial mereka. Di satu sisi, mereka harus memenuhi kuota penjualan dan target dari distributor resmi. Di sisi lain, mereka menghadapi permintaan yang jauh melampaui pasokan resmi, sambil harus menjaga hubungan baik dengan masyarakat setempat yang menjadi basis pelanggannya. Dalam konteks ini, diskresi menjadi mekanisme survival sekaligus akumulasi. Pemberian

prioritas kepada pelanggan tetap, misalnya, bukan hanya soal mempertahankan bisnis, tetapi juga tentang memelihara jaringan patronase yang memberikan stabilitas sosial dan keamanan dalam berusaha. Pada titik ini, kebijakan subsidi tidak lagi bekerja secara netral, melainkan terseret ke dalam praktik pertukaran sosial yang sarat kepentingan, sehingga elpiji bersubsidi menjelma sebagai simbol sekaligus alat dalam membangun dan mempertahankan relasi kuasa lokal.

Dari perspektif kelembagaan, fenomena di Sintang mengungkap kegagalan sistem pengawasan yang bersifat hierarkis dan terpusat. Mekanisme audit dan pemantauan yang ada cenderung bersifat insidental dan mudah diantisipasi oleh para aktor di lapangan. Ketidakmampuan negara hadir secara konsisten di titik-titik distribusi terakhir menciptakan ruang otonomi bagi agen dan pangkalan untuk mengembangkan prosedur kerja mereka sendiri. Lebih parah lagi, lemahnya penegakan hukum terhadap pelanggaran—seperti penjualan di atas HET atau penyelewengan tabung—telah menormalisasi penyimpangan tersebut. Akibatnya, tercipta suatu *counter-bureaucracy* informal yang justru lebih efektif mengatur distribusi berdasarkan kelangkaan dan permintaan, ketimbang berdasarkan prinsip keadilan dan hak. Sistem informal ini, meskipun rapuh dan eksploitatif, dalam banyak kasus justru dipandang masyarakat sebagai lebih responsif dan realistis dibandingkan dengan birokrasi resmi yang kaku dan sering kali tidak hadir.

Fenomena ini merupakan bentuk konkret dari proses terjemahan sosial atas kebijakan negara ketika bersentuhan dengan realitas lokal. Teori *street-level bureaucracy* menjelaskan bahwa para pelaksana di lapangan, dalam menghadapi tekanan dan ketidakpastian, pada akhirnya membentuk kebijakan riil melalui keputusan-keputusan harian mereka. Di Sintang, kebijakan subsidi yang bersifat tekno-rasional dari pusat dikalahkan oleh ekonomi moral dan pertimbangan praktis di tingkat akar rumput. Diskresi yang seharusnya menjadi alat untuk fleksibilitas justru berubah menjadi instrumen yang melegitimasi penyimpangan, menciptakan kesenjangan yang lebar antara aturan tertulis dan praktik sehari-hari. Proses terjemahan ini tidak netral, melainkan didorong oleh ketimpangan informasi, asimetri kekuasaan, dan konteks kelangkaan yang kronis.

Dampak dari disfungsi ini sangat signifikan. Pertama, terjadi pemborosan anggaran negara karena subsidi tidak tepat sasaran, bahkan melahirkan eksklusivitas sosial dimana masyarakat miskin yang berhak justru tidak terlayani. Kedua, ketidakadilan ini melanggengkan ketimpangan dan mengikis kepercayaan masyarakat terhadap kapasitas negara dalam menegakkan aturan dan menjamin keadilan sosial. Kebijakan yang dirancang untuk melindungi kelompok rentan justru direbut oleh mekanisme pasar dan patronase lokal yang dilegitimasi melalui diskresi. Dalam jangka panjang, hal ini dapat

menggerakkan siklus kemiskinan baru, di mana akses terhadap energi bersubsidi—yang seharusnya menjadi bantuan—justru dikondisikan oleh kemampuan membayar lebih atau memiliki koneksi, bukan oleh tingkat kebutuhan.

Oleh karena itu, studi kasus Sintang menawarkan pelajaran penting. Keberhasilan sebuah kebijakan nasional tidak hanya bergantung pada desainnya yang baik di tingkat pusat, tetapi sangat ditentukan oleh kekuatan infrastruktur kelembagaan, sistem pengawasan, dan mekanisme akuntabilitas di tingkat lokal. Tanpa perbaikan pada aspek-aspek implementasi ini, termasuk pengaturan dan pembatasan yang jelas terhadap ruang diskresi para aktor lapangan, kebijakan sosial seperti subsidi elpiji akan terus rentan terhadap distorsi dan penyimpangan, menjauhkannya dari tujuan awal keadilan dan perlindungan sosial yang ingin dicapai. Perlu reorientasi kebijakan dari pendekatan yang terlalu berfokus pada pengaturan formal menuju penguatan tata kelola adaptif yang mengakui dan mengelola realitas kompleks di lapangan, tanpa mengorbankan prinsip keadilan dan akuntabilitas publik yang menjadi ruh dari kebijakan subsidi itu sendiri.

Produksi dan Normalisasi Ketimpangan Akses

Produksi ketimpangan akses Elpiji dapat diamati dalam beberapa pola. Pertama, personalisasi akses, dimana sistem antrian yang seharusnya impersonal berubah menjadi transaksi

sosial, dimana modal sosial (kenalan dengan agen atau RT) dan modal kultural (kemampuan memahami prosedur) menjadi nilai tukar baru. Kedua, segregasi spasial, dimana masyarakat yang jauh dari pangkalan resmi secara struktural kesulitan mengakses informasi dan jadwal distribusi. Ketiga, rasionalisasi eksklusif: para birokrat tingkat jalanan mengembangkan justifikasi—mulai dari "data tidak lengkap" hingga "tidak datang pada waktunya"—untuk menolak distribusi kepada kelompok tertentu, seringkali yang paling rentan.

Ketimpangan akses LPG di sini bukan semata soal ketersediaan fisik, tetapi lebih pada bagaimana struktur kekuasaan, modal sosial, dan jaringan patronase bekerja membentuk pola akses yang timpang. Kelompok dengan modal sosial dan ekonomi yang lebih besar akan dengan mudah memperoleh tabung gas, sementara keluarga miskin di kampung tepian sungai harus berjuang ekstra, bahkan terpaksa kembali ke kayu bakar.

Ketimpangan akses terhadap elpiji bersubsidi di Kabupaten Sintang tidak terjadi secara alamiah atau semata-mata akibat keterbatasan pasokan, melainkan diproduksi melalui mekanisme sosial yang bersifat informal namun berlangsung secara sistematis, berulang, dan relatif stabil dalam praktik sehari-hari. Meskipun secara normatif kebijakan subsidi dirancang untuk menjamin akses energi bagi rumah tangga miskin dan kelompok rentan, temuan lapangan memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat lokal justru membentuk pola distribusi yang

selektif dan eksklusif. Dalam kondisi kelangkaan, distribusi elpiji tidak mengikuti logika kebutuhan, melainkan logika relasi sosial.

Berdasarkan hasil wawancara mendalam ditemukan bahwa sebagian besar informan masyarakat mengakui bahwa kedekatan personal dengan pemilik pangkalan atau aparat lokal merupakan faktor utama dalam memperoleh elpiji bersubsidi. Kedekatan tersebut mencakup hubungan kekerabatan, pertemanan, serta relasi tidak formal seperti langganan tetap atau hubungan timbal balik tertentu. Dalam beberapa kasus, warga yang memiliki hubungan dekat bahkan dapat memperoleh elpiji melalui pemesanan khusus tanpa harus mengikuti antrean.

Sebaliknya, kelompok masyarakat miskin yang tidak memiliki modal sosial kuat berada pada posisi paling rentan dalam sistem distribusi ini. Data observasi di lima pangkalan menunjukkan bahwa banyak warga miskin harus datang lebih dari dua kali dalam seminggu untuk mendapatkan satu tabung elpiji, dan sebagian di antaranya pernah pulang tanpa memperoleh elpiji sama sekali. Kondisi ini memperlihatkan bahwa ketimpangan akses bukan hanya bersifat simbolik, tetapi berdampak langsung terhadap praktik konsumsi energi rumah tangga sehari-hari.

Ketimpangan ini tidak bersifat kebetulan, melainkan merupakan hasil dari praktik birokrasi sehari-hari yang secara tidak langsung menormalisasi perlakuan tidak setara. Agen dan pangkalan menjalankan diskresi

berdasarkan pertimbangan pragmatis, seperti siapa yang dikenal, siapa yang sering membeli, siapa yang dianggap loyal, dan siapa yang dinilai tidak menimbulkan konflik. Para informan dari kalangan agen dan pemilik pangkalan menyatakan bahwa mereka terpaksa menerapkan prioritas informal karena keterbatasan pasokan dan tekanan dari berbagai pihak, termasuk aparat lokal dan pelanggan tetap. Dalam konteks ini, aturan formal mengenai kriteria penerima subsidi menjadi sekadar rujukan simbolik yang jarang benar-benar dijadikan dasar utama dalam praktik distribusi.

Salah satu temuan penting penelitian ini adalah bahwa ketimpangan akses telah mengalami proses normalisasi sosial, baik di kalangan pelaksana maupun masyarakat. Agen dan pangkalan memandang praktik diskriminatif sebagai sesuatu yang realistis dan tidak terhindarkan, sementara masyarakat miskin cenderung menerima kondisi tersebut sebagai nasib atau realitas sosial yang sudah biasa. Sebagian besar informan masyarakat menyatakan bahwa mereka enggan mengajukan keluhan resmi karena merasa tidak memiliki posisi tawar, takut merusak hubungan sosial, atau tidak percaya bahwa pengaduan akan membawa perubahan berarti.

Dalam konteks ini, *street-level bureaucrats* tidak hanya menjalankan kebijakan, tetapi juga membentuk makna baru tentang siapa yang dianggap “layak” menerima subsidi. Kelayakan tidak lagi ditentukan oleh indikator

objektif seperti tingkat pendapatan atau status usaha, melainkan oleh posisi seseorang dalam jaringan relasi sosial lokal. Mereka yang memiliki hubungan dekat dengan pemilik pangkalan atau aparat desa dipersepsikan sebagai pelanggan penting, sementara kelompok miskin yang tidak memiliki akses relasional cenderung diposisikan sebagai pihak yang harus menunggu atau menyesuaikan diri.

Penelitian ini juga mengidentifikasi empat faktor sosial utama yang secara signifikan memengaruhi akses terhadap elpiji bersubsidi di Sintang. Pertama, modal sosial menjadi faktor paling dominan. Hubungan kekerabatan, pertemanan, dan kedekatan dengan pemilik pangkalan atau aparat desa memungkinkan seseorang memperoleh prioritas distribusi serta akses informasi mengenai jadwal kedatangan stok. Kedua, modal ekonomi turut berperan, di mana masyarakat dengan kemampuan membeli dalam jumlah lebih besar atau secara rutin dianggap sebagai pelanggan strategis dan lebih diutamakan dibanding warga miskin yang membeli secara sporadis.

Ketiga, posisi geografis juga menentukan tingkat akses. Warga yang tinggal di wilayah pinggiran kota dan desa terpencil mengalami keterbatasan distribusi akibat tingginya biaya transportasi dan rendahnya intensitas pengawasan. Observasi lapangan menunjukkan bahwa jarak lebih dari lima kilometer dari pusat distribusi secara signifikan menurunkan peluang memperoleh elpiji tepat waktu, terutama

pada periode permintaan tinggi. Keempat, pengetahuan administratif turut memengaruhi akses, karena sebagian besar masyarakat tidak memahami prosedur resmi pendataan dan alokasi kuota, sehingga sepenuhnya bergantung pada kebijakan informal pelaksana lapangan.

Secara keseluruhan, temuan ini menunjukkan bahwa ketimpangan akses elpiji bersubsidi di Sintang bukan sekadar persoalan teknis distribusi, melainkan merupakan fenomena sosial-politik yang diproduksi, dilegitimasi, dan direproduksi melalui praktik keseharian birokrasi tingkat bawah. Kebijakan subsidi yang seharusnya menjadi instrumen keadilan sosial justru berubah menjadi arena produksi ketimpangan baru, di mana relasi kuasa lokal dan modal sosial menentukan siapa yang memperoleh manfaat, dan siapa yang terus berada dalam posisi marginal. Dengan demikian, kegagalan kebijakan tidak hanya terletak pada aspek implementasi, tetapi juga pada proses sosial yang membentuk ulang makna dan tujuan kebijakan di tingkat lokal.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan perspektif *street-level bureaucracy* dengan menunjukkan bahwa praktik diskresi aktor lapangan tidak hanya dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya, ambiguitas kebijakan, atau tekanan pekerjaan sebagaimana dijelaskan oleh Michael Lipsky, tetapi juga oleh struktur relasi sosial yang berkembang dalam

konteks lokal. Temuan penelitian menunjukkan bahwa distribusi elpiji bersubsidi 3 kg di Sintang tidak sepenuhnya mengikuti desain kebijakan formal, melainkan dibentuk melalui interaksi sosial antara agen, pangkalan, pengecer, dan masyarakat pengguna.

Dengan memanfaatkan perspektif modal dari Pierre Bourdieu dan Wacquant, penelitian ini menunjukkan bahwa akses terhadap subsidi energi tidak hanya ditentukan oleh kriteria administratif yang ditetapkan negara, tetapi juga oleh distribusi modal sosial, kedekatan relasional, dan kemampuan ekonomi masyarakat. Dalam konteks ini, praktik diskresi para aktor *street-level* berfungsi sebagai mekanisme yang secara tidak langsung mereproduksi pola ketimpangan akses terhadap sumber daya publik.

Beberapa hal dapat menjadi saran. Pertama, pemerintah perlu memperkuat pengawasan di tingkat agen dan pangkalan secara rutin, terbuka, dan berkelanjutan. Kedua, diskresi pelaksana lapangan harus dibatasi melalui aturan operasional yang jelas serta penegakan sanksi yang tegas terhadap setiap pelanggaran. Ketiga, pemerintah perlu menerapkan sistem pendataan dan distribusi berbasis teknologi agar subsidi benar-benar diterima oleh kelompok sasaran. Keempat, masyarakat perlu diberdayakan melalui peningkatan pemahaman terhadap hak-haknya serta penyediaan saluran pengaduan yang mudah diakses. Dengan demikian, subsidi elpiji dapat dijalankan secara lebih adil dan tepat sasaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachtiar, P. P., Kurniawan, A., Sedyadi, G. S. M., Diningrat, R. A., Ruhmaniyati, & Alifia, U. (2019). *Laporan studi kasus Undang-Undang Desa: Menelusuri manfaat belanja desa*. The SMERU Research Institute.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2013). *Symbolic capital and social classes*. *Journal of Classical Sociology*, 13(2), 292–302.
- Chimhowu, A. O., Hulme, D., & Munro, L. T. (2019). *The 'new' national development planning and global development goals: Processes and partnerships*. *World Development*, 120, 76–89.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.013>
- Day, R., Walker, G., & Simcock, N. (2016). conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. *energy policy*, 93, 255–264.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.03.013>
- Ferragina, E., Seeleib-Kaiser, M., & Spreckelsen, T. (2015). The four worlds of 'welfare reality' – Social risks and outcomes in Europe. *Social Policy and Society*, 14(2), 287–307.
<https://doi.org/10.1017/S1474746415000400>
- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy* (3rd ed.). Sage.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Khan, A. R. (2016). *Policy implementation: Some aspects and issues*. *Journal of Community Positive Practices*, (3), 3–12.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary ed.). Russell Sage Foundation.
- Sadath, A. C., & Acharya, R. H. (2024). *Exploring the dependency between energy access and other sustainable development goals: Global evidence*. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 14(1), 544–551.
- Sipayung, M. L. M., Aulia, D., Rifki, A., Khanza, L., Billa, S., & Simbolon, R. D. (2025). *Dampak kebijakan subsidi gas LPG 3 kg terhadap ketimpangan sosial ekonomi di Desa Mendalo Indah*. *Journal of Economic Education*, 4(1), 97–103. <https://doi.org/10.22437/jee.v4i1.12345>