

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia, sebagai salah satu kekuatan ekonomi yang tumbuh paling pesat di dunia, menghadapi sebuah paradoks fundamental yang mengancam fondasi pembangunannya: pertumbuhan ekonomi yang pesat terjadi bersamaan dengan degradasi kualitas lingkungan yang membahayakan kesehatan publik. Fenomena ini termanifestasi secara paling akut di ibu kota, Jakarta, yang secara konsisten menempati peringkat di antara kota-kota paling tercemar di dunia. Pada tahun 2023, konsentrasi rata-rata tahunan *particulate matter* 2.5 (PM2.5) di Jakarta mencapai $39.6 \mu\text{g}/\text{m}^3$, sebuah angka yang secara dramatis melampaui baku mutu nasional sebesar $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dan lebih dari enam kali lipat pedoman aman yang ditetapkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) sebesar $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Systemiq, 2025, hal. 15).

Krisis kualitas udara ini bukan sekadar isu lingkungan, melainkan telah menjadi krisis kesehatan masyarakat dan beban ekonomi yang masif. Sektor transportasi darat diidentifikasi sebagai sumber polusi udara utama, bertanggung jawab atas sekitar 4.500 kematian prematur setiap tahunnya per data tahun 2015 (A. Mahalana D. H., 2025, hal. 3). Analisis yang lebih baru menunjukkan bahwa beban ekonomi dari polusi udara di Indonesia secara keseluruhan mencapai \$220 miliar dalam biaya kesehatan pada tahun 2019, setara dengan 6.6% dari Produk Domestik Bruto (PDB) negara (Systemiq, 2025, hal. 26). Di Jakarta, sektor transportasi menjadi kontributor dominan bagi polutan berbahaya, menyumbang 61% emisi PM2.5, 65% emisi nitrogen oksida (NO_x), dan 90% emisi karbon monoksida (CO) (Systemiq, 2025, hal. 11-35). Dengan kerugian ekonomi dan kesehatan yang begitu nyata dan terukur, kelambanan pemerintah dalam mengimplementasikan solusi yang telah lama tersedia—seperti standar Euro 4 berubah dari sekadar inersia birokrasi menjadi sebuah paradoks kebijakan yang menuntut penjelasan mendalam.

Untuk memahami kedalaman paradoks ini, penting untuk terlebih dahulu mendefinisikan arena pertarungan teknisnya. Standar emisi Euro 4 adalah sebuah tolok ukur teknis yang dirancang untuk secara drastis mengurangi polutan berbahaya dari gas buang kendaraan. Kunci utama untuk mencapai standar ini bukanlah pada mesin kendaraan semata, melainkan pada kualitas bahan bakar yang digunakan.

Secara spesifik, implementasi Euro 4 menuntut penggunaan BBM dengan kandungan sulfur maksimal 50 ppm. Ini adalah sebuah lompatan teknologi yang signifikan dari standar Euro 2 yang sebelumnya berlaku di Indonesia, yang masih mentolerir kandungan sulfur hingga 500 ppm (KLHK, 2013, hal. 3). Keterlambatan Indonesia dalam mengadopsi standar yang lebih bersih ini menjadi semakin jelas ketika ditempatkan dalam konteks regional Asia Tenggara (ASEAN). Pada saat Indonesia masih sangat bergantung pada standar Euro 2, negara-negara tetangga telah melangkah jauh ke depan. Singapura telah menerapkan standar Euro 6 sejak tahun 2017, sementara Thailand dan Vietnam telah merencanakan transisi menuju Euro 6 (A. Triatmojo, 2023, hal. 6, 8, & 10). Perbandingan ini secara efektif membantah argumen bahwa keterlambatan Indonesia disebabkan oleh kendala teknis atau ekonomi yang tidak dapat diatasi pada tingkat pembangunan saat itu. Fakta bahwa negara-negara tetangga mampu melakukan transisi menunjukkan bahwa faktor-faktor penentu terletak di dalam struktur politik dan ekonomi domestik Indonesia.

Selama bertahun-tahun, diskursus publik mengenai kelambanan adopsi standar Euro 4 didominasi oleh narasi yang berpusat pada rasionalitas teknis dan ekonomi. Wacana ini membingkai masalah sebagai tantangan manajerial yang apolitis, dengan hambatan utama adalah ketidaksiapan infrastruktur kilang minyak nasional dan kebutuhan belanja modal (CAPEX) yang sangat besar untuk modernisasi (KLHK, 2013, hal. 44-45). Isu ini juga berkelindan erat dengan struktur subsidi BBM yang telah lama menjadi instrumen kebijakan fiskal dan politik yang sentral di Indonesia (KLHK, 2013, hal. 8).

Namun, narasi 'ketidaksiapan kilang' yang masih digaungkan hingga saat ini menjadi sangat problematis jika kita merujuk pada dokumen Naskah Akademik yang diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup sendiri pada tahun 2013 (KLHK, 2013). Dokumen ini membuktikan bahwa pemerintah telah memiliki pemahaman teknis yang komprehensif mengenai tantangan dan solusi modernisasi kilang lebih dari satu dekade yang lalu. Persistensi narasi yang sama selama lebih dari 10 tahun, sementara krisis kesehatan terus memburuk, mengindikasikan bahwa wacana teknis ini mungkin tidak lagi berfungsi sebagai penjelasan, melainkan sebagai kamufase untuk melanggengkan inersia.

Kesenjangan riset, dengan demikian, terletak pada tidak adanya analisis yang mendalam dan sistematis mengenai kekuatan-kekuatan politik dan jejak historis yang telah menciptakan dan melanggengkan kebuntuan kebijakan ini. Literatur kebijakan yang ada telah menjawab pertanyaan "bagaimana cara beralih ke Euro 4?", namun gagal menjawab pertanyaan yang lebih fundamental: "mengapa Indonesia belum beralih ke Euro 4?". Celah inilah yang berusaha diisi oleh penelitian ini.

Untuk mengisi kesenjangan riset yang telah diidentifikasi, penelitian ini mengajukan sebuah hipotesis kerja yang melampaui penjelasan teknis dan ekonomi. Hipotesis kerja penelitian ini adalah bahwa kelambanan adopsi standar emisi Euro 4 dan ketergantungan Indonesia pada bahan bakar minyak berkualitas rendah tidak dapat dijelaskan sepenuhnya oleh hambatan teknis atau keterbatasan finansial semata. Akar masalahnya terletak pada dinamika ekonomi politik yang telah mengakar secara historis, yang melibatkan relasi kuasa antara negara, badan usaha milik negara (BUMN), dan kepentingan pasar, serta dilanggengkan oleh rezim subsidi yang memiliki fungsi legitimasi politik yang kuat.

Untuk menguji hipotesis ini, diperlukan sebuah kerangka analisis yang mampu membongkar struktur kepentingan yang mendasarinya. Pendekatan Ekonomi Politik Historis (EPH) diadopsi sebagai kerangka kerja utama. Karena penjelasan teknis dan ekonomi gagal menjawab pertanyaan

'mengapa', maka penelitian ini secara sadar beralih ke EPH sebagai alat yang secara spesifik dirancang untuk membongkar apa yang disembunyikan oleh wacana teknokratis: yaitu relasi kuasa, kepentingan material, dan jejak historis yang sesungguhnya mengendalikan pengambilan keputusan.

Oleh karena itu, judul penelitian ini secara sadar menyertakan frasa "Dinamika Ekonomi-Politik Historis". Ini bukanlah sekadar label, melainkan sebuah pernyataan metodologis yang menegaskan bahwa hanya dengan membongkar lapisan-lapisan kepentingan politik dan melacak asal-usul historisnya, kita dapat memahami secara utuh mengapa Indonesia terus menghirup udara kotor meskipun solusi teknis untuk menjernihkannya telah lama tersedia.

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini mengkaji paradoks kebijakan energi di Indonesia, di mana komitmen formal terhadap standar emisi Euro 4 secara sistematis terhambat oleh pelanggaran subsidi BBM berkualitas rendah. Dengan demikian, penelitian ini menganalisis:

- a. Bagaimana konfigurasi aktor sosial dan kelas yang terlibat dalam pembentukan dan penghambatan kebijakan ini?
- b. Melalui mekanisme dan relasi kuasa ekonomi-politik apa paradoks kebijakan ini direproduksi dan dipertahankan secara historis?

1.3 Pertanyaan Penelitian

- a. Bagaimana jejak historis kebijakan harga BBM dan penetapan standar emisi di Indonesia berkontribusi pada munculnya paradoks antara komitmen lingkungan dan realitas implementasi saat ini?
- b. Faktor-faktor apa saja di dalam sistem dan tata kelola energi nasional yang memengaruhi penyediaan BBM dan implementasi kebijakan standar emisi?

- c. Siapa saja aktor-aktor kunci di sektor negara dan swasta yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan energi, dan bagaimana interaksi serta kepentingan mereka memengaruhi implementasi standar Euro 4?
- d. Bagaimana proses pengambilan keputusan dan tata kelola dalam rantai pasok BBM di Indonesia berlangsung dalam praktiknya?
- e. Apa saja implikasi sosio-ekonomi dan lingkungan yang lebih luas dari corak kebijakan energi yang diterapkan di Indonesia?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam dinamika ekonomi politik historis yang membentuk sektor energi di Indonesia, terutama dalam kebijakan Bahan Bakar Minyak (BBM) dan penerapan standar emisi Euro 4. Secara spesifik, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menganalisis jejak historis dari kebijakan harga BBM dan standar emisi untuk mengungkap bagaimana paradoks kebijakan antara komitmen lingkungan dan realitas pasar saat ini terbentuk.
- b. Mengidentifikasi faktor-faktor struktural di dalam sistem dan tata kelola energi nasional yang memengaruhi penyediaan BBM berkualitas tinggi serta implementasi kebijakan standar emisi.
- c. Memetakan konfigurasi aktor-aktor kunci di sektor negara dan swasta, serta menganalisis bagaimana interaksi dan kepentingan mereka memengaruhi penghambatan implementasi standar Euro 4.
- d. Membedah bagaimana proses pengambilan keputusan dan tata kelola dalam rantai pasok BBM berlangsung dalam praktiknya untuk menyingkap mekanisme yang menyebabkan inkonsistensi kebijakan.
- e. Mengevaluasi implikasi sosio-ekonomi dan lingkungan yang lebih luas dari corak kebijakan energi yang diterapkan, terutama terkait kondisi fiskal negara, kesehatan publik, dan daya saing nasional.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

a. Kontribusi Metodologis dan Analisis Historis

Penelitian ini menjadi salah satu studi pertama yang secara eksplisit menerapkan pendekatan Ekonomi Politik Historis (EPH) untuk membedah sektor energi di Indonesia. Dengan melacak jejak kebijakan sejak Orde Baru hingga saat ini, penelitian ini secara empiris menunjukkan bagaimana pilihan politik di tingkat kepresidenan menciptakan jalur ketergantungan (*path dependency*) yang melanggengkan paradoks kebijakan energi.

b. Mengoperasionalkan Konsep Kunci Ekonomi Politik

Studi ini tidak hanya mengutip, tetapi juga mengoperasionalkan konsep-konsep kunci dalam konteks empiris yang konkret. Penelitian ini memperlihatkan bagaimana "kamufase wacana teknokratis" (seperti argumen "ketidaksiapan kilang") digunakan sebagai mekanisme "politik pertahanan kekayaan" (*politics of wealth defense*) oleh oligarki. Dengan demikian, penelitian ini memberikan bukti nyata bagaimana teori-teori tersebut bekerja dalam praktik untuk mempertahankan status quo.

c. Membongkar Ilusi Teknokratis dalam Kebijakan Publik

Penelitian ini menawarkan perspektif alternatif yang membongkar narasi kegagalan kebijakan sebagai masalah teknis semata. Dengan menempatkan Presiden sebagai episentrum analisis, penelitian ini mereposisi masalah stagnasi kebijakan lingkungan dari sekadar inersia birokrasi menjadi manifestasi dari pilihan politik di tingkat tertinggi yang dibentuk oleh kontestasi kekuasaan.

1.5.2 Manfaat Praktis

- a. **Bagi Presiden dan Lingkar Pengambil Keputusan:** Penelitian ini menyediakan landasan analisis historis-politik yang kuat bagi Presiden untuk mengambil intervensi kebijakan yang bersifat disruptif struktural. Dengan mengungkap bagaimana "jebakan

politik" subsidi diwariskan dari satu rezim ke rezim berikutnya, temuan ini dapat menjadi justifikasi untuk melakukan reformasi fundamental yang memutus siklus ketergantungan dan patronase.

- b. **Bagi Aparatur Kebijakan (Kementerian/Lembaga):** Bagi Kementerian ESDM, KLHK, dan Bappenas, penelitian ini memberikan pemahaman mendalam mengenai akar masalah politik-ekonomi yang seringkali membuat kebijakan teknokratis mereka tidak efektif di lapangan. Pemahaman ini dapat membantu merumuskan kebijakan yang lebih tangguh secara politik dan mengantisipasi resistensi dari kepentingan-kepentingan yang mengakar.
- c. **Bagi Masyarakat Sipil dan Gerakan Advokasi:** Penelitian ini membekali organisasi masyarakat sipil dengan argumentasi berbasis bukti untuk menggeser fokus advokasi. Alih-alih hanya menuntut perbaikan teknis, mereka dapat secara lebih efektif menuntut akuntabilitas politik di tingkat tertinggi, dengan menunjukkan bahwa masalah polusi dan subsidi adalah hasil dari pilihan kebijakan, bukan keniscayaan teknis.
- d. **Mendorong Diskursus Publik dan Akademik yang Kritis:** Penelitian ini diharapkan dapat memicu diskusi publik yang lebih kritis, mengubah narasi dari "ketidaksiapan teknis" menjadi "pilihan politik". Bagi kalangan akademisi, skripsi ini dapat menjadi studi kasus penting dalam kajian kebijakan publik dan politik energi di Indonesia, yang menunjukkan bagaimana kontinuitas kekuasaan oligarkis bertahan dalam cangkang institusi demokrasi.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam lima bab yang saling terkait secara sistematis untuk membangun sebuah argumentasi yang koheren. Berikut adalah alur penulisan skripsi ini:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menyajikan fondasi penelitian, dimulai dari pemaparan latar belakang yang menguraikan paradoks kebijakan antara komitmen lingkungan dan krisis polusi udara di Indonesia. Bab ini kemudian merumuskan masalah penelitian, menyajikan pertanyaan-pertanyaan kunci yang memandu investigasi, serta menetapkan tujuan dan manfaat penelitian baik secara teoretis maupun praktis.

BAB II: KAJIAN PUSTAKA

Bab ini membangun landasan teoretis penelitian. Dimulai dengan tinjauan terhadap penelitian-penelitian terdahulu untuk memetakan posisi dan kebaruan studi ini. Bagian utama bab ini kemudian membedah kerangka analisis Ekonomi Politik Historis (EPH), yang ditopang oleh konsep-konsep kunci seperti teori negara pasca-kolonial, formasi oligarki di Indonesia, serta mekanisme operasional oligarki kontemporer.

BAB III: METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menguraikan pendekatan dan prosedur ilmiah yang digunakan. Pembahasan mencakup justifikasi penggunaan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus, landasan paradigma konstruktivis, unit analisis dan observasi, serta teknik pengumpulan dan analisis data. Bab ini juga menjelaskan strategi validasi temuan melalui triangulasi untuk memastikan kredibilitas penelitian.

BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan inti dari penelitian yang terbagi menjadi dua bagian utama, yaitu:

- Bagian pertama (4.1 Hasil Penelitian) menyajikan temuan-temuan empiris secara sistematis, dimulai dari penelusuran jejak historis kebijakan energi, analisis mekanisme rente dan praktik korupsi, hingga pemaparan suara para aktor dari berbagai perspektif.
- Bagian kedua (4.2 Pembahasan) menyajikan analisis mendalam terhadap temuan tersebut dengan menggunakan lensa EPH, menginterpretasi inkonsistensi kebijakan sebagai hasil dari kontestasi

kekuatan di dalam negara, manifestasi predatoris oligarki, dan warisan pilihan politik di tingkat kepresidenan.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab terakhir ini merangkum keseluruhan temuan dan analisis untuk menjawab secara tuntas rumusan masalah yang diajukan. Bab ini juga memaparkan kontribusi penelitian, mengidentifikasi keterbatasan yang ada, serta merumuskan saran kebijakan yang bersifat struktural dan strategis yang ditujukan bagi Presiden dan lembaga terkait untuk membongkar paradoks kebijakan energi di Indonesia.

