

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pertumbuhan ekonomi yang positif menunjukkan adanya peningkatan perekonomian. Sebaliknya pertumbuhan ekonomi yang negatif menunjukkan adanya penurunan. Pertumbuhan ekonomi suatu negara dipengaruhi oleh akumulasi modal (investasi pada tanah, peralatan, sarana dan prasarana), sumber daya alam, sumber daya manusia (*human resources*) baik jumlah maupun tingkat kualitas penduduknya. Kemajuan teknologi, akses terhadap informasi, keinginan untuk melakukan inovasi dan mengembangkan diri serta budaya kerja (Todaro, 2000). Pengeluaran pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi merupakan indikator yang *komprehensif* dari produktivitas pengeluaran publik. Ada dua komponen yang diukur, yaitu kontribusi *output* sektor publik terhadap pertumbuhan ekonomi dan efisiensi terhadap *output*.

Carl Friedrich (2001) mengatakan “kebijakan pembangunan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Kebijakan pembangunan pada dasarnya merupakan keputusan dan intervensi pemerintah, baik secara nasional maupun regional untuk mendorong proses pembangunan daerah secara keseluruhan. Analisis ini sangat penting dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan penyediaan

lapangan kerja dan penanggulangan kemiskinan pada wilayah yang masih terbelakang. Semua ini diperlukan untuk meningkatkan proses pembangunan daerah sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan pembangunan merupakan keputusan publik yang diperlukan di tingkat nasional maupun wilayah sehingga dapat diwujudkan suatu kondisi sosial yang diharapkan akan dapat mendorong proses pembangunan ke arah yang diinginkan masyarakat, baik sekarang maupun untuk periode tertentu di masa yang akan datang. Sasaran Akhir dari kebijakan pembangunan tersebut adalah untuk mendorong dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial secara menyeluruh sesuai dengan keinginan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

Kebijakan pada tingkat wilayah diperlukan karena kondisi permasalahan dan potensi pembangunan yang dimiliki suatu wilayah umumnya berbeda satu sama lainnya sehingga kebijakan yang diperlukan tidak sama. Misalnya wilayah pantai yang masyarakatnya umumnya para nelayan akan memerlukan kebijakan pembangunan yang berbeda dengan masyarakat daerah dataran tinggi yang banyak bergerak dalam usaha perkebunan, ataupun daerah perkotaan yang banyak bergerak pada sektor perdagangan jasa dan industri yang berbeda dengan daerah kabupaten yang didominasi oleh sektor pertanian.

Peningkatan pembiayaan dalam fasilitas publik, akan memberikan dampak bagi perekonomian yang tidak hanya terasa secara langsung, seperti pembukaan lapangan kerja, tapi juga secara tidak langsung. Fasilitas publik adalah prasyarat bagi sektor-sektor lain untuk berkembang dan juga sebagai sarana penciptaan hubungan antara yang satu dengan lainnya. Pemberdayaan sumber daya untuk

membangun fasilitas publik, dapat memicu lingkaran proses ekonomi sehingga akan timbul penggandaan dampak ekonomi maupun sosial.

Pembangunan fasilitas publik, terutama yang bersifat dasar seperti prasarana transportasi (jalan, rel kereta api, pelabuhan, bandara), jaringan listrik dan komunikasi (telepon) serta instalasi dan jaringan air minum sangatlah penting dalam rangka meningkatkan perekonomian masyarakat di suatu wilayah. Fasilitas publik tidak saja dibutuhkan oleh rumah tangga namun juga industri. Sehingga peningkatan prasarana fasilitas publik diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan membawa kesejahteraan. Daerah dengan prasarana yang cukup, mempunyai keuntungan yang lebih besar dalam usaha, serta menarik investasi untuk masuk ke daerahnya, sehingga perkembangan daerah tersebut akan lebih cepat bila dibandingkan dengan daerah yang memiliki prasarana minim.

Fasilitas publik mempunyai peran penting dalam mendukung ekonomi, sosial-budaya, kesatuan dan persatuan yang mengikat dan menghubungkan antar daerah, mewujudkan pemenuhan hak dasar rakyat seperti pangan, sandang, papan, rasa aman, pendidikan, kesehatan dan lain-lain, sehingga ketersediaan fasilitas publik dapat membantu penanggulangan kemiskinan, meningkatkan kualitas hidup, mendukung tumbuhnya pusat ekonomi dan meningkatkan mobilitas barang dan jasa serta menurunkan biaya aktivitas investor dalam dan luar negeri.

Dalam konteks ekonomi, fasilitas publik merupakan modal masyarakat (*social overhead capital*) atau kunci bagi pertumbuhan ekonomi yaitu barang-barang modal esensial sebagai tempat bergantung bagi perkembangan ekonomi dan merupakan prasyarat agar berbagai aktivitas masyarakat dapat berlangsung.

Fasilitas publik merupakan katalisator diantara proses produksi, pasar dan konsumsi akhir. Keberadaan fasilitas publik memberikan gambaran tentang kemampuan berproduksi masyarakat dan tingkat kesejahteraan masyarakat sehingga pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak mungkin dicapai apabila tidak ada ketersediaan fasilitas publik yang memadai.

Ketersediaan fasilitas publik yang dibutuhkan ragamnya dipengaruhi oleh karakteristik geografis suatu wilayah, hal ini telah dibuktikan oleh Munnell terhadap 4 wilayah Amerika Serikat (*Northeast, North Central, South dan West*). Munnell (1990), menunjukkan “adanya hubungan antara kondisi wilayah dengan *output*”. Di *Northeast* yang mempunyai tenaga kerja pendidikan yang tinggi, koefisien tenaganya tinggi, sedangkan koefisien modal publik dan swastanya rendah. Ini mengindikasikan rasio modal/tenaga kerja yang rendah.

Investasi yang lebih besar pada fasilitas publik cenderung menghasilkan *output* dan pertumbuhan tenaga kerja yang lebih besar. Artinya, setiap daerah memiliki kebutuhan fasilitas publik yang berbeda, sehingga saluran irigasi diharapkan lebih mendesak dibutuhkan wilayah kabupaten yang kontribusi PDRB terbesarnya di sektor pertanian.

Fasilitas publik merupakan prasyarat bagi sektor-sektor lain untuk berkembang dan juga sebagai sarana penciptaan hubungan antara yang satu dengan yang lainnya. Pemberdayaan sumber daya untuk membangun fasilitas publik akan memicu proses ekonomi sehingga menimbulkan penggandaan dampak ekonomi maupun sosial (Setiadi, 2006).

Pemerintah mempunyai peranan yang sangat penting dalam penyediaan fasilitas publik, walaupun pengadaan fasilitas publik bisa dilakukan melalui kerja

sama dengan badan usaha yang telah ditunjuk, tetapi tidak semua layanan fasilitas publik bisa dilaksanakan oleh pihak swasta karena ada layanan fasilitas publik yang memerlukan modal yang besar dengan waktu pengembalian yang lama dan resiko investasi yang besar. Peningkatan sarana dan prasarana fasilitas publik diharapkan dapat membawa kesejahteraan dan mempercepat pembangunan ekonomi karena kegiatan perekonomian akan lebih efisien. Dengan demikian pemerintah dituntut untuk menyediakan sarana dan prasarana untuk menunjang perekonomian, karena fasilitas publik dapat meningkatkan minat pihak swasta untuk menanamkan modal.

Dampak dari kekurangan fasilitas publik serta kualitasnya yang rendah menjadi salah satu penyebab perlambatan pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja. Pada akhirnya banyak perusahaan akan keluar dari bisnis atau membatalkan ekspansinya. Karena itulah fasilitas publik sangat berperan dalam proses produksi dan merupakan prakondisi yang sangat diperlukan untuk menarik akumulasi modal sektor swasta.

Masalah fasilitas publik seringkali menjadi penghambat investasi yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi Indonesia. Penarikan minat *foreign direct investment* ke Indonesia masih sulit dilakukan karena masih banyaknya hambatan yang dihadapi dalam merealisasikan investasi, diantaranya adalah masalah keterbatasan fasilitas publik (ICN, 2009). Di Indonesia masih terjadi ketimpangan di berbagai wilayah dilihat dari nilai investasi dan produksi masing-masing wilayah. Hal ini nampak pada, lebih dari 50% investasi di pulau Jawa yang hanya mencakup 7% dari seluruh wilayah Indonesia. Di lain pihak, *output* atau PDB pulau Jawa menghasilkan lebih dari 60% total *output* Indonesia (Amrullah, 2006).

Hal tersebut mengindikasikan rendahnya PDB dari pulau-pulau di luar pulau Jawa. Sebaran PDB antar provinsi tidak jauh berbeda dengan 30 tahun yang lalu dan permasalahan pembangunan di Indonesia bersifat struktural sehingga penyelesaiannya pun harus melalui pembenahan yang strukturalis, tidak bisa dengan mengandalkan kekuatan pasar, tidak bisa *neoliberal* (Nazara, 2010).

Sebagai koordinator, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam agenda bersama antara lain memprioritaskan peningkatan pembangunan proyek fasilitas publik di Indonesia untuk mengatasi gelombang pengangguran, seperti jalan, jembatan, pelabuhan, dermaga, energi, perhubungan dan perumahan (Panggabean, 2008).

Pada pengeluaran anggaran belanja pemerintah, sebagian digunakan untuk pembangunan fasilitas publik. Penyediaan fasilitas publik merupakan komponen penting dalam sistem kehidupan, pemerintahan, kemasyarakatan, dan perekonomian. Pembangunan fasilitas publik sejalan dengan kondisi perekonomian makro di negara yang bersangkutan. Fasilitas publik memiliki peran yang luas dan mencakup berbagai konteks dalam pembangunan baik dalam konteks fisik lingkungan, ekonomi, sosial budaya, dan konteks lain. Fasilitas publik diharapkan mampu menciptakan mobilitas sosial dan ekonomi masyarakat, memperlancar arus perekonomian dan meningkatkan investasi dalam negeri maupun luar negeri. Hal ini dikarenakan fasilitas publik merupakan *driving force* dalam pertumbuhan ekonomi.

Peranan pemerintah sebagai fasilitator salah satunya adalah diselenggarakannya *Indonesian Infrastructure Summit* di Jakarta, yang menghasilkan kebijakan-kebijakan antara lain *road map* pembangunan

infrastruktur yang mencakup infrastruktur transportasi, jalan, pengairan, air minum dan sanitasi, telematika, ketenagalistrikan, dan pengangkutan minyak dan gas bumi. Penguatan berbagai kerangka regulasi yang terkait dengan pembangunan infrastruktur, antara lain dengan ditetapkannya Peraturan Presiden no.42 tahun 2005 tentang komite percepatan penyediaan infrastruktur dan kebijakan untuk infrastruktur yang menghasilkan *commercial goods* diarahkan untuk dibangun oleh pihak swasta.

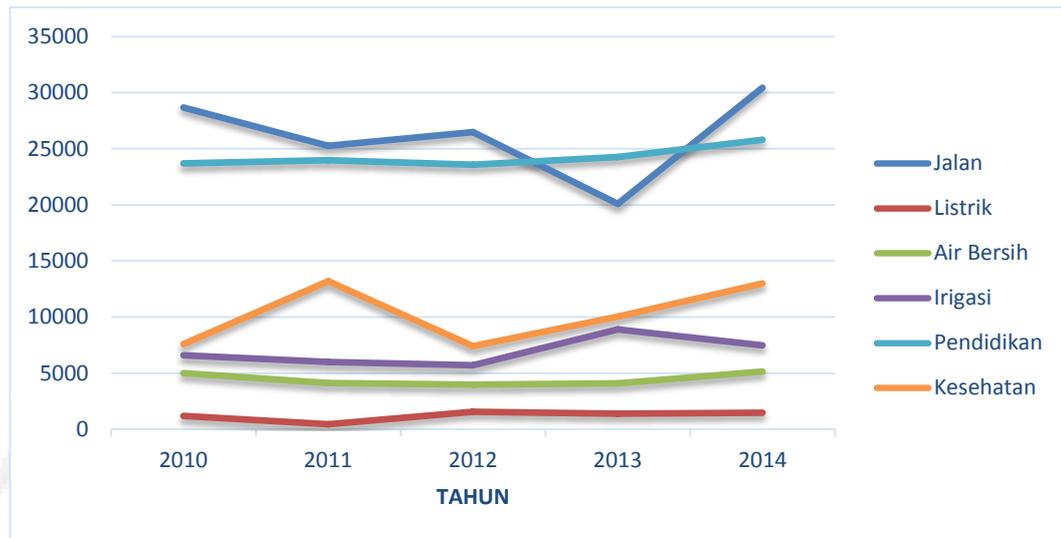
Kabupaten Gayo Lues adalah salah satu kabupaten di provinsi Aceh, dan merupakan hasil pemekaran dari kabupaten Aceh Tenggara dengan dasar hukum Undang-Undang nomor 4 tahun 2002 pada tanggal 10 April 2002. Kabupaten ini berada di gugusan pegunungan Bukit Barisan, sebagian besar wilayahnya merupakan areal taman nasional gunung Leuser yang telah dicanangkan sebagai warisan dunia.. Setelah dimekarkan tahun 2002 menjadi kabupaten baru, pemerintah daerah menggunakan anggaran untuk belanja fasilitas publik.

Tabel 1.1. Belanja Fasilitas Publik (Jalan, Listrik, Air Bersih, Irigasi, Pendidikan dan Kesehatan) Kabupaten Gayo Lues Provinsi Aceh Tahun 2010-2014 (Dalam Miliar Rupiah)

No	Tahun	Jalan	Listrik	Air Bersih	Irigasi	Pendidikan	Kesehatan
1	2010	28678.58	1171.13	4985.86	6571.68	23680.736	7583.424
2	2011	25254.18	436.491	4120.66	5987.54	23980.224	13182.39
3	2012	26470.69	1559.19	3968.00	5697.46	23572.485	7398.12
4	2013	20084.47	1369.90	4087.52	8891.53	24273.102	10033.41
5	2014	30446.65	1456.98	5125.65	7456.24	25791.397	12976.74

Sumber Data : Realisasi Anggaran Kabupaten Gayo Lues

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat pertumbuhan jumlah belanja fasilitas publik pada gambar berikut:



Gambar 1.1. Belanja Fasilitas Publik (Jalan, Listrik, Air Bersih, Irigasi, Pendidikan dan Kesehatan) Kabupaten Gayo Lues Provinsi Aceh Tahun 2010-2014 (Dalam Miliar Rupiah)

Dari anggaran yang dipergunakan oleh pemerintah kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh pada kenyataannya keberadaan fasilitas publik di kabupaten Gayo Lues belum mengalami pertumbuhan yang berarti. Pembangunan fasilitas publik dibutuhkan agar ekonomi daerah bisa tumbuh lebih baik lagi serta lebih merata ke seluruh lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah harus bisa mengalokasikan anggaran yang lebih besar untuk pembangunan fasilitas publik.

Menurut dokumen Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) kabupaten Gayo Lues pembangunan fasilitas publik belum berjalan efektif. Hal ini disebabkan masih ditemukannya beberapa kelemahan, yaitu:

1. Penentuan sasaran kegiatan sebagai penerima manfaat anggaran masih kurang tepat.
2. Penentuan target kegiatan belum mengacu pada sasaran yang ingin dicapai.
3. Penentuan keluaran (*output*) kegiatan tidak mengikuti target yang akan dicapai.

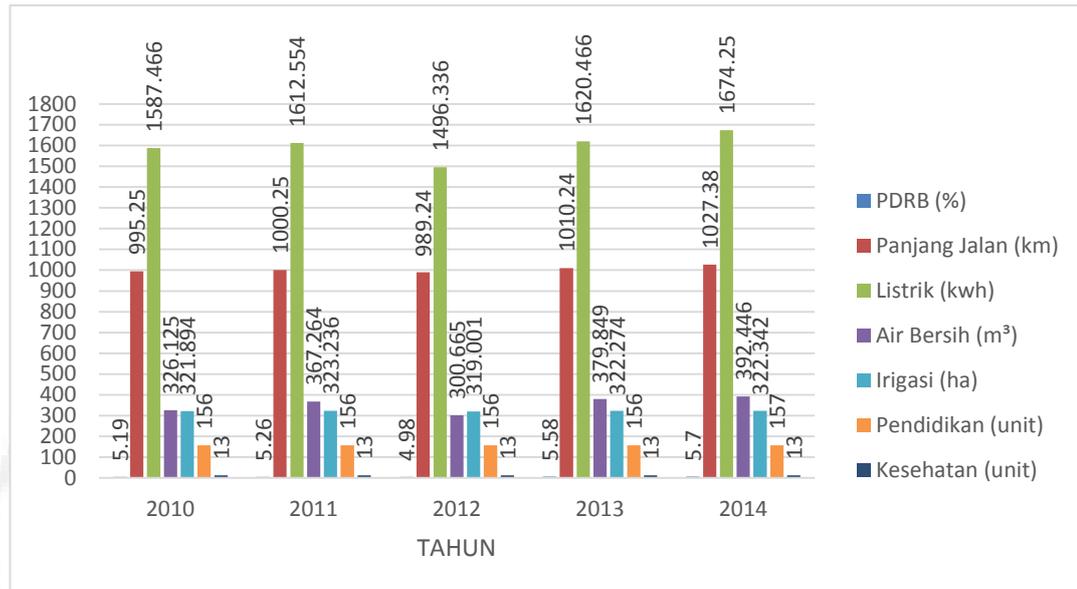
4. Penentuan hasil (*outcome*) kegiatan belum menggambarkan kualitas keluarannya, sehingga keberhasilan sebuah program belum dapat diukur.
5. Belum ada keseragaman indikator terhadap program/kegiatan yang sama yang dilaksanakan beberapa Satuan Kerja Pemerintah Aceh (SKPA).
6. Interval perbedaan besaran anggaran dalam Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dengan RKA masih jauh sehingga mencerminkan penyusunan PPAS belum akurat dan tidak berpedoman kepada Analisis Standar Belanja (ASB) dan Standar Pelayanan Minimum (SPM).

Tabel 1.2. Perkembangan PDRB, Fasilitas Publik (Jalan, Listrik, Air Bersih, Irigasi, Pendidikan dan Kesehatan) Kabupaten Gayo Lues Provinsi Aceh Tahun 2010-2014

TAH UN	PDRB (%)	Jalan (km)	Listrik (kwh)	Air Bersih (m ³)	Irigasi (ha)	Pendidi kan (unit)	Keseha tan (unit)
2010	5.19	995.25	1587.466	326.125	321.894	156	13
2011	5.26	1000.25	1612.554	367.264	323.236	156	13
2012	4.98	989.24	1496.336	300.665	319.001	156	13
2013	5.58	1010.24	1620.466	379.849	322.274	156	13
2014	5.70	1027.38	1674.250	392.446	322.342	157	13

Sumber Data : BPS, Hasil Olahan

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pertumbuhan terbesar PDRB, jalan, listrik, air bersih adalah tahun 2014. Sedangkan irigasi tahun 2014 lebih rendah dari tahun 2011. Berdasarkan tabel tersebut maka dapat dilihat pertumbuhan PDRB, fasilitas publik (Jalan, Listrik, Air Bersih, Irigasi, Pendidikan, Kesehatan) kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh pada gambar di bawah ini :



Gambar 1.2. Perkembangan PDRB, Fasilitas Publik (Jalan Aspal, Listrik, Air Bersih, Irigasi, Pendidikan dan Kesehatan) Kabupaten Gayo Lues Provinsi Aceh Tahun 2010-2014

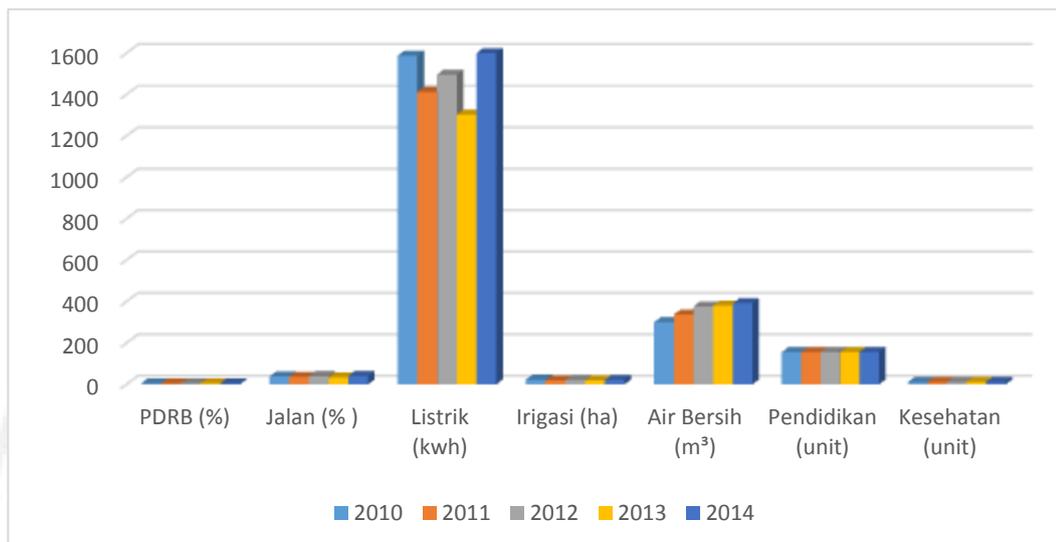
Bila dibandingkan dengan kabupaten Aceh Tenggara dapat dilihat pertumbuhan PDRB dan pembangunan fasilitas publik kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh masih rendah.

Tabel 1.3. Perkembangan PDRB, Fasilitas Publik (Jalan, Listrik, Irigasi, Air Bersih, Pendidikan dan Kesehatan) Kabupaten Aceh Tenggara Provinsi Aceh Tahun 2010-2014

Tahun	PD RB (%)	Jalan (Km)	Listrik (Kwh)	Air Bersih (M ³)	Irigasi (ha)	Pendidi kan (Unit)	Keseha tan (Unit)
2010	5.29	1188,60	49.904,5	30,12	384.20	265	19
2011	5.52	1254.97	60.425,7	32,16	392.32	265	19
2012	5.41	1100.55	54.577.4	31,27	388.31	265	19
2013	5.02	1164.44	45.035,7	29,42	394.49	265	19
2014	5.32	1196,65	63.051.8	33,40	400.14	265	20

Sumber Data : BPS, Hasil Olahan

Berdasarkan tabel tersebut maka dapat dilihat pertumbuhan PDRB, fasilitas publik kabupaten Aceh Tenggara pada gambar berikut:



Gambar 1.3. Perkembangan PDRB, Fasilitas Publik (Jalan Aspal, Listrik, Irigasi, Air Bersih) Kabupaten Aceh Tenggara Provinsi Aceh Tahun 2010-2014

Bila diteliti lebih lanjut panjang jalan menurut kondisinya dan statusnya di kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh tahun 2014, jalan mantap (kondisi baik dan sedang) 642,04 km sementara jalan yang perlu diperbaiki/jalan kurang mantap (kondisi rusak dan rusak berat) 244,4 km.

Tabel 1.4. Panjang Jalan Menurut Kondisi dan Statusnya di Kabupaten Gayo Lues Provinsi Aceh Tahun 2014 (km/%)

Jenis Permukaan		Nasional	Provinsi	Kab/Kota	Jumlah
(1)		(2)	(3)	(4)	(2)
Baik	km	102	80,61	120,95	303,56
	%	71,83	5,44	16,34	29,55
Sedang	km	40	50,9	247,58	338,48
	%	28,17	35,00	33,45	32,94
Rusak	km	-	13,9	130,2	144,1
	%	-	9,56	17,59	14,02
Rusak berat	km	-	-	100,3	100,3
	%	-	-	13,55	9,76
Tidak diperinci	km	-	-	140,94	140,94
	%	-	-	19,01	13,72
Jumlah	km	142	145,41	739,97	1027,38
	%	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber Data : BPS, Hasil Olahan

Dampak dari fasilitas publik tersebut sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh. Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa kontribusi fasilitas publik memiliki peranan yang begitu besar terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Melihat latar belakang dan pentingnya fasilitas publik terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten Gayo Lues dan mewujudkan kemandirian daerah dalam berotonomi, maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan ini dalam tesis yang berjudul **“Pengaruh kebijakan pembangunan fasilitas publik terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh”**.

1.2. Rumusan Masalah

Pembangunan fasilitas publik yang dikelola secara efisien berpotensi meningkatkan *output* perekonomian dan biaya pembangunan fasilitas publik yang sangat besar merupakan salah satu kendala yang dapat disikapi dengan meningkatkan peranan sektor swasta, untuk itu dibutuhkan iklim tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang menjamin transparansi, akuntabilitas, keadilan dan persaingan sehat, dan di sisi lain perlu adanya suatu model yang dapat memberikan arah dugaan terhadap pembangunan fasilitas publik sehingga mampu meminimalisir kendala-kendala lain seperti lemahnya perencanaan, kuantitas yang belum mencukupi dan kualitas yang rendah.

Selaras dengan latar belakang dan untuk mengetahui arah dugaan terhadap pembangunan fasilitas publik tersebut, maka penelitian ini didasarkan pada rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaruh fasilitas publik (jalan, listrik, air bersih, irigasi, pendidikan dan kesehatan) terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh?
2. Jenis fasilitas publik mana yang memberikan elastisitas terbesar terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh?

1.3. Tujuan Penelitian

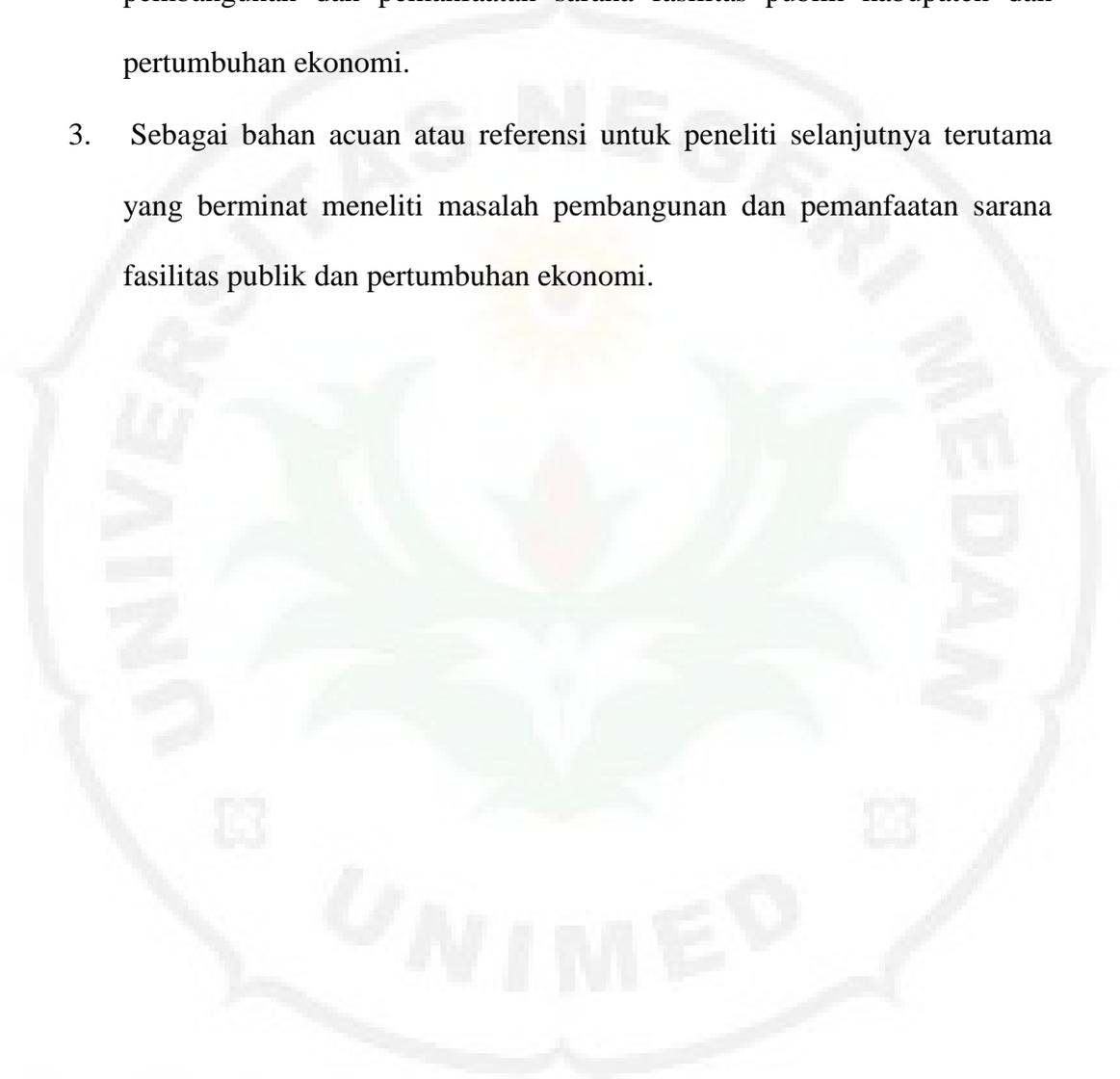
Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menyusun model dan menganalisis pengaruh pembangunan fasilitas publik yang diwakili jalan, listrik, air bersih, irigasi, pendidikan dan kesehatan terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh.
2. Mengetahui jenis fasilitas publik mana yang memberikan elastisitas terbesar terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten Gayo Lues provinsi Aceh.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Menambah wawasan dan ilmu pengetahuan bagi penulis yang berhubungan dengan pembangunan dan pemanfaatan fasilitas publik dan pertumbuhan ekonomi.

2. Sebagai masukan/*input* bagi pemerintah daerah dalam menganalisis pembangunan dan pemanfaatan sarana fasilitas publik kabupaten dan pertumbuhan ekonomi.
3. Sebagai bahan acuan atau referensi untuk peneliti selanjutnya terutama yang berminat meneliti masalah pembangunan dan pemanfaatan sarana fasilitas publik dan pertumbuhan ekonomi.



THE
Character Building
UNIVERSITY