

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan berkelanjutan diartikan sebagai upaya yang terencana dengan memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi yang bertujuan untuk kesejahteraan dimasa kini dan masa mendatang. Pembangunan berkelanjutan harus memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan pemenuhan kebutuhan generasi mendatang berdasarkan definisi Komisi Brundtland yang disepakati oleh para ahli (Fauzi, 2004: 231). Pembangunan dengan menyelaraskan antara tujuan-tujuan lingkungan, ekonomi, sosial, dan pemerintahan yang baik merupakan basis dari pembangunan berkelanjutan (Sachs, 2015).

Tujuan pembangunan berkelanjutan/*Sustainable Development Goals* (SDGs) diatur dalam Peraturan Presiden (PERPRES) No 59 tahun 2017 yang memiliki 17 tujuan. SDGs mengarah pada pembangunan di bidang sumber daya yang salah satu tujuannya adalah energi dalam konteks ini yakni pembangunan infrastruktur listrik. Pembangunan infrastruktur listrik diatur pada PERPRES No 4 tahun 2016 mengenai percepatan pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan (PERPRES, 2016). Pembangunan ketenagalistrikan tersebut sesuai dengan salah satu isi SDGs yakni menyediakan akses energi yang mudah didapat, kontinu, dan *modern* (SDGs, 2017).

Pembangunan di bidang ketenagalistrikan didorong melalui peningkatan akses listrik dan pemenuhan kebutuhan tenaga listrik. Penggunaan tenaga listrik untuk tiap penduduk Indonesia meningkat seiring kebutuhan ditunjukkan dengan rata-rata jumlah pemakaian energi listrik yakni konsumsi listrik per kapita tahun 2018 sebanyak 1,06 *Gigawatt Hour* (GWH) dan di tahun 2019 sebesar 1,08 GWH (Dirjen Ketenagalistrikan, 2019). Pembangunan infrastruktur listrik ditinjau dari 2 (dua) alternatif ukuran yang digunakan yakni tingkat elektrifikasi atau tingkat akses listrik dan konsumsi listrik rumah tangga per kapita. Tingkat akses listrik didefinisikan sebagai bagian dari populasi dengan akses ke listrik dari jaringan nasional (terlepas dari tingkat penggunaan) (Ahlborg, 2015). Tingkat akses listrik diukur sebagai persentase (0-100) baik rumah tangga atau populasi yang mengakses listrik (Aklin, 2018). Penggunaan ukuran akses listrik terkait dengan tingkat akses dalam arti menurut *World Bank* mewakili persentase penduduk yang memiliki akses listrik dan

merupakan data elektrifikasi yang dikumpulkan dari industri, survei nasional, dan sumber internasional. Penerimaan rasio elektrifikasi juga digunakan pemerintah dalam mengukur jangkauan penyediaan tenaga listrik (KESDM, 2018; Erina dan Fabby, 2019). Rasio elektrifikasi diartikan sebagai persentase rumah tangga yang memakai energi listrik Perusahaan Listrik Negara (PLN) maupun listrik non PLN, maka dari itu salah satu upaya pemerintah untuk memperluas jaringan listrik dengan cara meningkatkan rasio elektrifikasi.

Menurut Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM), rasio elektrifikasi di Indonesia dalam 5 (lima) tahun terakhir meningkat 14,54 persen dari tahun 2014 sebesar 84,35 persen menjadi 98,89 persen di tahun 2019. Rasio elektrifikasi di provinsi Indonesia hampir mencapai angka 99 persen, kecuali 5 wilayah yang masih cukup tertinggal. Kelima wilayah tersebut yakni Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan rasio elektrifikasi sebesar 85 persen, Provinsi Maluku 92 persen, Provinsi Sulawesi Tenggara, Provinsi Papua, Provinsi Kalimantan Tengah mencapai rasio elektrifikasi 94 persen (KESDM, 2019).

Rasio elektrifikasi tersebut menggambarkan adanya ketidakmerataan akses listrik di beberapa provinsi tertentu, padahal berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 - 2019 rasio elektrifikasi nasional ditargetkan sebesar 96,6 pada tahun 2019. Kesenjangan tersebut menjelaskan kesejahteraan dan produktivitas yang relatif rendah di suatu wilayah, didukung oleh penelitian Onyeji, 2012; Ahlborg, 2015; Trotter, 2016; Borang, 2016; Imam, 2019; Zhang, 2019; Sarkodie dan Adams, 2020 yang menyatakan seringkali terjadi di negara-negara berkembang. Ketersediaan akses kelistrikan di negara berkembang yang kurang memadai dapat berdampak kuat dan negatif pada aktivitas ekonomi maupun di berbagai bidang, baik di bidang ekonomi seperti produktivitas, di bidang pendidikan, kesehatan, politik, dan ketenagakerjaan, selain itu juga di bidang TIK (Teknologi, Informasi, dan Komunikasi) (Bannerman dan Kerf, 2002).

Penyediaan akses listrik yang cukup serta pentingnya akses listrik yang merata sangat mendukung pertumbuhan ekonomi suatu negara. Relevan dengan teori pertumbuhan ekonomi Produk Domestik Bruto (PDB) riil per kapita digunakan sebagai output (Mankiw, 2010: 191) dan energi sebagai input dalam kegiatan ekonomi (Fauzi, 2004: 15). Energi dalam hal ini adalah listrik yang dapat

mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, seperti penyediaan barang dan jasa publik, air bersih, dan elektrifikasi merupakan instrumen penting dari kebijakan (Todaro dan Smith, 2010: 406). Penting bagi pemerintah untuk menurunkan angka ketimpangan elektrifikasi di Indonesia sesuai dengan tujuan pembangunan berkelanjutan yang ditinjau dari seberapa efektif penyediaan akses listrik dari kinerja pemerintah yang memungkinkan akan menutup kesenjangan antar provinsi.

Kemudahan akses energi dapat menunjang aktivitas produktif, namun akses energi masih sulit diakses masyarakat yang tinggal di daerah 3T (Terdepan, Tertinggal, Terpencil). Perusahaan Listrik Negara (PLN) memiliki keterbatasan dalam hal penyediaan akses listrik untuk daerah 3T. Bannerman dan Kerf (2002) mengungkapkan bahwa akses terhadap infrastruktur listrik merupakan akses terhadap barang publik. Menurut studi literatur Ahlborg (2015) salah satu faktor yang dapat mempengaruhi akses barang publik adalah demokrasi dan kualitas lembaga. Lembaga-lembaga demokrasi pada umumnya menuntut barang publik seperti listrik dapat meningkatkan efisiensi penyediaan barang publik (Acemoglu dan Robinson, 2006: 220). Efektivitas pemerintah merupakan indikator kelembagaan paling penting guna mendorong transisi peningkatan elektrifikasi di negara berkembang (Rohan dan Burke, 2017). Peran dari pemerintah dalam akses listrik ditekankan oleh Bhattacharyya (2013: 265) yakni suatu lembaga membutuhkan komitmen pemerintah yang kuat dan rencana yang sistematis.

Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas pemerintah mencakup proporsi anggota DPR yang berasal dari partai oposisi (Kaneko, 2009; Trotter, 2016), area pelayanan listrik (Kaneko, 2009), indeks persepsi korupsi (Onyeji, 2012; Ahlborg, 2015; Borang, 2016; Magnani dan Vaona, 2016 Imam dkk., 2019), indeks kualitas regulasi (Onyeji, 2012; Ahlborg, 2015; 2016; Magnani dan Vaona, 2016; Imam dkk., 2019), indeks efektivitas pemerintah (Onyeji, 2012; Trotter, 2016), tingkat demokrasi (Ahlborg, 2015; Trotter, 2016; Borang, 2016; Aklin, 2018), stabilitas politik (Ahlborg, 2015), dan sistem politik atau lingkungan pemerintahan (Sarkodie dan Adams, 2020) signifikan dengan peningkatan akses listrik.

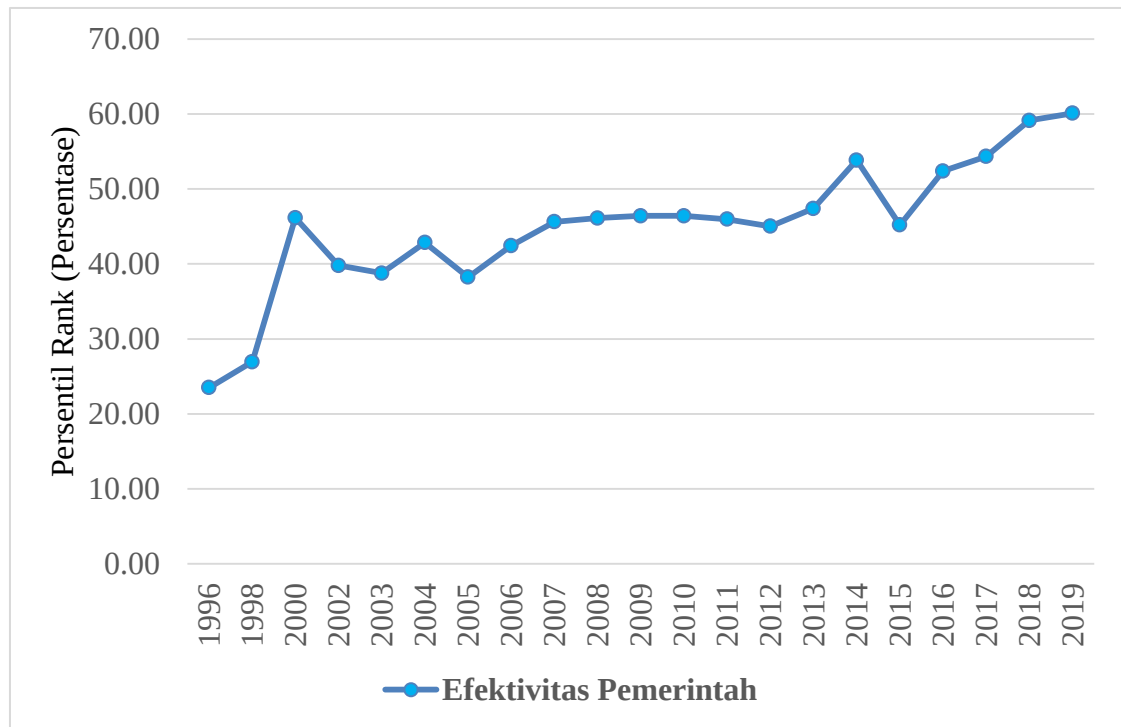
Membangun serta menyediakan infrastruktur merupakan peran dari sektor publik (Ranis, 1989). Pentingnya peran kelembagaan tertera dalam Undang-undang No 30 tahun 2009 mengenai pemerintah dan pemerintah daerah yakni berwenang

dalam menetapkan kebijakan, peraturan, pengawasan, dan pelaksanaan pembangunan sarana dan prasarana penyediaan tenaga listrik. Undang-undang tersebut juga mengandung makna bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban untuk menyediakan dana bagi masyarakat yang tidak mampu dan melakukan pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik yang belum berkembang di daerah terpencil dan pedesaan (Sambodo, 2021). Kementerian energi dan sumber daya mineral (KESDM) merumuskan kebijakan untuk menyediakan akses listrik di 2.281 desa yang belum terjangkau tenaga listrik berdasarkan data statistik tahun 2018 yang dikeluarkan oleh badan pusat statistik (Erina dan Fabby, 2019). Pembangunan sektor ketenagalistrikan dilaksanakan sebagai pemerataan akses listrik kepada seluruh masyarakat yang tinggal di desa-desa pelosok Indonesia melalui pengembangan listrik pedesaan.

Usaha penyediaan tenaga listrik dilaksanakan berdasarkan RUKN (Rencana Usaha Ketenagalistrikan Nasional) yang meliputi pembangunan pembangkit tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, dan distribusi tenaga listrik/penjualan tenaga listrik (LIPI, 2015). Usaha penyediaan tenaga listrik diselenggarakan oleh badan usaha milik negara yakni PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang diprioritaskan untuk kepentingan publik. Tahun 2020, tenaga listrik yang paling banyak didistribusikan adalah dari kelompok rumah tangga sebesar 112.156 GWh (46,04%) dan kelompok kedua yaitu industri sebanyak 72.240 GWh atau sebesar (29,66%) (SEKPER PT PLN, 2020). Peraturan pemerintah No 14 tahun 2012 pasal 41 mengenai kegiatan usaha penyediaan tenaga listrik menjelaskan bahwa pemerintah diantaranya menteri, gubernur, dan bupati/walikota berwenang mengatur biaya yang terkait dengan penyaluran tenaga listrik. Pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan bersumber dari berbagai investasi yaitu APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara)/PMN (Penyertaan Modal Negara), dana internal PT PLN (Persero), dan pinjaman baru (KESDM, 2019).

Menurut data *Worldwide Governance Indicators* (WGI) pada Gambar 1.2 menjelaskan nilai *persentil rank* efektivitas pemerintah di Indonesia selama tahun 1996 sampai dengan tahun 2019 menunjukkan tren yang meningkat dalam satuan persen. Nilai *persentile rank* menunjukkan peringkat negara diantara semua negara berkisar 0 (terendah) hingga 100 (tertinggi) dalam satuan persen. Data efektivitas pemerintah dikumpulkan oleh WGI yang merupakan salah satu kelompok *World Bank*

sejak tahun 1996, dimana Indonesia berada pada urutan 23,50 persen terbawah dari 214 negara dan diurutan tertinggi pada tahun 2019 yakni 60,10 persen.



Gambar 1.1

Indikator Efektivitas Pemerintah di Indonesia 2019

Sumber: *Worldwide Governance Indicators* (2021), diolah

Dimensi pemerintah dengan nilai yang lebih tinggi menunjukkan peringkat kinerja pemerintah yang lebih baik. Gambar 1.2 menjelaskan kenaikan peringkat persentil efektivitas pemerintah Indonesia di tahun 2019. Hal tersebut dapat diartikan bahwa kinerja pemerintah pada indikator efektivitas pemerintah di Indonesia membaik.

Akses listrik menjadi perhatian utama oleh banyak peneliti yang menuai pro dan kontra dari adanya peran pemerintah. Penelitian Aklin dkk. (2020) menyatakan bahwa penerapan kebijakan publik yang demokratis terlepas dari perwakilan politik dalam menyediakan listrik untuk masyarakat pedesaan gagal mengurangi disparitas di India, sedangkan menurut Trotter (2016) menunjukkan bahwa terdapat korelasi positif antara demokrasi, oposisi, dan efektivitas pemerintahan dengan akses listrik pedesaan di Afrika sub Sahara. Hubungan antara demokrasi, pemerintahan yang baik, dan konsumsi listrik rumah tangga merupakan salah satu perdebatan utama dalam

penelitian mengenai pendorong penyediaan barang publik seperti infrastruktur dasar dan layanan sosial paling efektif (Ahlborg, 2015) selain itu, kombinasi faktor ekonomi, kelembagaan, dan demografis dalam kajian literatur perlu dipertimbangkan saat menilai kelistrikan (Onyeji, 2012).

Hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang konsisten dan relevan dengan penelitian sebelumnya. Studi lain menemukan tidak terdapatnya pengaruh, sehingga perlu adanya penelitian lebih lanjut mengenai pengaruh kualitas kelembagaan dengan akses listrik di Indonesia yang ditinjau dari efektivitas pemerintahannya.

1.2 Kesenjangan Penelitian

Penelitian terdahulu membahas terkait kinerja pemerintah yang membuktikan temuan yang berbeda. Penelitian Aklin dkk. (2020) menyatakan bahwa penerapan kebijakan publik yang demokratis terlepas dari perwakilan politik dalam menyediakan listrik untuk masyarakat pedesaan gagal mengurangi disparitas di India dengan menggunakan data panel untuk 100.000 desa di India, sedangkan menurut Trotter (2016) menunjukkan bahwa terdapat korelasi positif antara demokrasi, oposisi, dan efektivitas pemerintahan dengan akses listrik pedesaan di Afrika sub Sahara dengan menggunakan jenis data yang sama yaitu data panel. Studi ini menggunakan data *time series* sebagai pembaharuan dari studi sebelumnya dan dilakukan di negara yang berbeda yakni Indonesia.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, penelitian ini disusun dengan tujuan untuk menganalisis pengaruh dari efektivitas pemerintah terhadap akses listrik di Indonesia.

1.4 Ringkasan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan jenis data yang digunakan sebagai penelitian yaitu data *time series* periode 1996 sampai dengan 2019. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan metode data *time series* dan bantuan aplikasi Stata 13 dalam pengolahannya.

1.5 Ringkasan Hasil Penelitian

Fokus penelitian ini mengulas tentang kelembagaan yang ditinjau dari efektivitas pemerintah dalam menyediakan barang publik yakni akses listrik.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan fokus pada lingkup nasional yakni di Indonesia. Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder berbentuk data *time series* dari tahun 1996 sampai tahun 2019. Sumber data diperoleh dari data makro yang berasal dari *World Bank* untuk kebutuhan data akses listrik, pendapatan per kapita, dan industri. Data efektivitas pemerintah diperoleh dari *Worldwide Governance Indicators* (WGI) terbaru tahun 2021. Model penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah model ECM. Hasil penelitian menemukan bahwa efektivitas pemerintah secara positif signifikan berpengaruh terhadap akses listrik dan merupakan variabel yang penting serta cukup dominan baik dalam jangka panjang dan jangka pendek di Indonesia.

1.6 Kontribusi Riset

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada literatur yang berorientasi pada aspek kelembagaan yang terkait dengan penyediaan barang publik yakni akses listrik di Indonesia. Studi ini dilakukan di Indonesia dalam lingkup nasional. Beberapa penelitian terkait kelembagaan di Indonesia cenderung lebih menggunakan pendekatan kualitatif, sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif. Perbedaan dari penelitian lain, penelitian ini menggunakan data *time series* periode 1996 sampai 2019. Temuan pada penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai literatur penting bagi penentu kebijakan yang mempertimbangkan perluasan ketersediaan akses listrik dan kesetaraan akses listrik untuk tujuan perbaikan.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab yang akan mempermudah memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai penelitian yang akan dibahas sebagai berikut.

Bab 1 dalam penelitian ini berisi pendahuluan. Pada bab ini memberikan gambaran tentang alasan penelitian ini dilakukan. Bab ini mencakup latar belakang penelitian kesenjangan penelitian, tujuan penelitian, ringkasan hasil penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 pada penelitian ini menyajikan tinjauan pustaka. Bab ini menguraikan landasan teori yang menjadi dasar referensi dari penelitian ini. Bab ini juga memuat penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Bab ini memuat perumusan hipotesis penelitian.

Bab 3 dalam penelitian ini berisi tentang metodologi penelitian. Bab tiga ini dijelaskan mengenai metode yang digunakan sebagai penelitian. Bab ini juga memuat pendekatan penelitian, model empiris, definisi operasional variabel, jenis, dan sumber data, serta teknik analisis.

Bab 4 menjelaskan hasil dan pembahasan. Bab ini mengenai gambaran umum penelitian. Bab ini juga menjelaskan deskriptif statistik variabel, hasil estimasi, dan pembuktian hipotesis, serta interpretasi hasil dan pembahasan penelitian.

Bab 5 dalam penelitian ini memaparkan kesimpulan dan saran. Bab ini menguraikan ringkasan hasil penelitian dan kesimpulan yang merupakan rangkuman dari Bab 4. Bab ini juga memberikan saran mengenai hasil penelitian dan bagian terakhir bab ini menyebutkan keterbatasan dari penelitian.