

## **BAB 1 PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pada tahun 1996, United Nations Centre for Human Programme (UNCHS/UN-HABITAT) untuk pertama kalinya mengembangkan *Global Urban Indicator Program* (GUIP). GUIP merupakan inisiatif UN-HABITAT untuk mengembangkan seperangkat indikator-indikator yang dapat digunakan untuk menilai kinerja wilayah perkotaan. *City Development Index* (CDI) merupakan salah satu alat pengukur kinerja yang dihasilkan oleh GUIP. Selain digunakan oleh UN-HABITAT, CDI juga digunakan oleh Asian Development Bank (ADB) sebagai salah satu indikator yang digunakan dalam menyusun buku *City Data Book* yang diterbitkan oleh ADB pada tahun 2001.

Latar belakang munculnya pengukuran kinerja kota adalah berangkat dari kenyataan bahwa kota-kota di dunia terus mengalami pertumbuhan, baik dari segi ukurannya maupun dari sisi demografinya. Kondisi ini akan membawa tantangan tersendiri bagi kota-kota tersebut. Dengan makin banyaknya penduduk yang tinggal di kota maka tuntutan akan pemenuhan kebutuhan dan pelayanan mendasar di wilayah perkotaan juga akan meningkat. Permintaan akan kebutuhan dan fasilitas perkotaan mendasar seperti fasilitas pendidikan, air bersih, sanitasi, persampahan, listrik, komunikasi dan lain sebagainya akan meningkat.. Atas dasar kondisi inilah, UN-HABITAT mulai tahun 1998 melakukan penelitian atas kinerja 162 kota di dunia untuk melihat kinerja kota-kota tersebut dalam menghadapi pertumbuhan, khususnya pertumbuhan penduduk.

CDI tersebut di atas tersusun dari sejumlah variabel sektor yang dianggap mewakili kualitas pelaksanaan pembangunan suatu kota, yaitu penyediaan infrastruktur, kualitas penyediaan fasilitas pendidikan, persampahan, dan produk ekonomi suatu kota secara keseluruhan. CDI mengukur tingkat kinerja suatu kota dalam bentuk indeks yang memberikan penekanan pada kesejahteraan penduduk. Kesejahteraan penduduk kota dapat ditinjau berdasarkan aspek ekonomi, sosial, dan aksesibilitas untuk memperoleh pelayanan infrastruktur yang berkembang di wilayah kota tersebut. CDI merupakan suatu perhitungan yang mengukur hasil pembangunan kota, baik secara sosial-ekonomi penduduk maupun secara fisik

melalui penyediaan infrastruktur, kualitas lingkungan, pendidikan, kesehatan dan produk kota secara keseluruhan. CDI ini juga dapat mengukur skala pembangunan manusia dan modal fisik yang ada di suatu kota. Formula CDI adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Formula CDI**

Indeks	Formula
Infrastruktur	$25 \times (\text{Akses Air} + \text{Sanitasi} + \text{Listrik} + \text{Telepon})$
Limbah	$50 \times (\text{Limbah Rumah Tangga} + \text{Sampah Rumah Tangga})$
Kesehatan	$(\text{Angka Harapan Hidup}-25) \times 50/60 + (32-\text{Tingkat Kematian Bayi}) \times 50/31$
Pendidikan	$50 \times (\text{Angka Melek Huruf} + \text{Angka Partisipasi Sekolah})$
<i>City Product</i>	$(\log \text{PDRB} - 4,61) \times 100/5,99$
<i>City Development</i>	$(\text{Indeks Infrastruktur} + \text{Indeks Limbah} + \text{Indeks Kesehatan} + \text{Indeks Pendidikan} + \text{Indeks City Product})/5$

Sumber: UN-HABITAT, 2001

Secara umum kota-kota yang menjadi obyek penelitian UN-HABITAT dapat dikelompokkan ke dalam enam kategori kelompok negara. Empat kelompok tersebut adalah kelompok negara *High Industrialized Countries (HIC)*, *Latin And Carribean Countries (LAC)*, *Transition Countries*, *Asia Pacific Countries*, *Arabian Countries* dan *African Countries*. Secara ringkas hasil penelitian tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.2.

**Tabel 1.2 Hasil Penelitian UN-HABITAT**

Kawasan	CDI	Infrastruktur	Limbah	Kesehatan	Pendidikan	<i>City Product</i>
Afrika	42,85	36,17	26,04	50,39	51,96	49,69
Arab	64,55	69,79	45,87	77,18	63,39	66,52
Asia Pasifik	65,35	67,75	44,40	78,27	73,43	62,90
HIC	96,23	99,21	100,00	94,26	97,10	90,60
LAC	66,25	70,42	39,50	82,71	75,68	62,93
Transisi	78,59	90,64	55,93	85,80	88,94	71,62

Sumber: UN-HABITAT, 2001

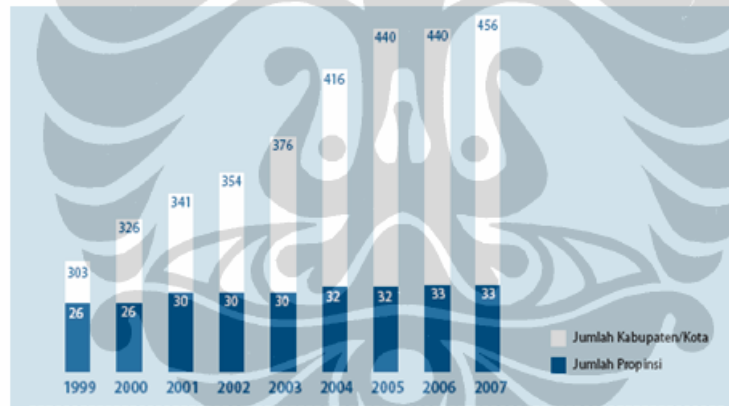
### ***Kondisi Perkotaan di Indonesia***

Kondisi perkotaan yang ada di Indonesia tidaklah jauh berbeda dengan kota-kota lain yang ada negara-negara lain di dunia. Kota-kota yang ada di

**UNIVERSITAS INDONESIA**

Indonesia selain menghadapi permasalahan dari segi ukuran juga menghadapi persoalan dari sisi demografis. Berikut ini akan diuraikan kondisi perkotaan di Indonesia baik dari sisi pertumbuhan jumlah kota maupun pertumbuhan penduduk.

Desentralisasi kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan diberlakukannya Undang-Undang No.22/1999 Tentang Otonomi Daerah turut berperan dalam proses pembentukan kota-kota baru di Indonesia. Sejak tahun 2001, dimana desentralisasi pertama kali dilaksanakan, hingga tahun 2007 jumlah provinsi maupun kabupaten dan kota telah mengalami peningkatan yang pesat. Pada tahun 2007 tercatat terdapat 33 provinsi dengan 456 kabupaten/kota. Jumlah ini relatif lebih besar jika dibandingkan pada tahun 2000 yang berjumlah sebanyak 26 provinsi dan 303 kabupaten/kota. Secara grafis perkembangan ini dapat dilihat pada Grafik 1.1.



**Grafik 1.1 Perkembangan Jumlah Kabupaten/Kota dan Provinsi di Indonesia Tahun 1999 – 2007.**

Sumber: BAPPENAS, 2008

Kondisi yang sama juga terjadi pada aspek demografis kota. Jumlah penduduk kota dari tahun ke tahun juga terus mengalami peningkatan. Peningkatan ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Firman dan Soegijoko (2005) dalam Soegijoko, Napitupulu dan Mulyana (2005) menjelaskan secara demografis sumber pertumbuhan penduduk perkotaan adalah pertambahan alamiah, yaitu jumlah orang yang lahir dikurangi jumlah yang meninggal; migrasi penduduk khususnya dari pedesaan (*rural*) ke wilayah perkotaan (*urban*); serta reklasifikasi, yaitu proses perubahan status baru suatu ‘desa’ (lokalitas), dari

**UNIVERSITAS INDONESIA**

'lokalitas rural' menjadi 'lokalitas urban' sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam Sensus, oleh Badan Pusat Statistik. Lebih lanjut Firman dan Soegijoko (2005) dalam Soegijoko, Napitupulu dan Mulyana (2005) menjelaskan Pertambahan penduduk alamiah berkontribusi sekitar sepertiga bagian sedangkan migrasi dan reklasifikasi memberikan andil duapertiga kepada kenaikan jumlah penduduk perkotaan di Indonesia. Dengan kata lain migrasi dan reklasifikasi sesungguhnya masih merupakan faktor utama dalam pertambahan penduduk perkotaan di Indonesia.

Kondisi perkotaan di Indonesia memang tidak bisa dilepaskan dari permasalahan kependudukan. Dalam sebuah acara seminar, Menteri Pekerjaan Umum Djoko Kirmanto mengungkapkan bahwa daya tampung wilayah perkotaan yang saat ini sudah melebihi kapasitasnya. Berikut ini kutipan pidato Menteri Pekerjaan Umum yang dikutip langsung dari [http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11443&Itemid=817](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=11443&Itemid=817) :

"Jumlah penduduk Indonesia yang tinggal di kota saat ini sudah melebihi kapasitas infrastruktur, peluang, dan daya dukung lingkungan," ujar Menteri PU Djoko Kirmanto di Sanur, Bali, kemarin. Saat membuka seminar nasional bertajuk "Identitas Kota-Kota Masa Depan di Indonesia" Djoko mengungkapkan, data terakhir 2008 menunjukkan lebih dari 50% penduduk Indonesia telah tinggal di kawasan perkotaan. Diperkirakan pada 2025 jumlah itu meningkat menjadi dua kali lipatnya. "Bila tidak segera dibenahi, maka 2025 kota-kota di Indonesia akan semrawut dan kalah dengan pengembangan sistem perkotaan di berbagai negara di dunia," katanya..... Pada 2008, mayoritas 6,6 miliar penduduk dunia tinggal di kota besar maupun kota kecil dan melebihi penduduk yang tinggal di desa. Kondisi ini akan terus berlanjut selama beberapa tahun." Pada 2030 seluruh pertambahan penduduk dunia, yang diperkirakan mencapai 1,5 miliar, berasal dari kawasan perkotaan," urainya. Kondisi itu, lanjut Djoko, berakibat pada semakin turunnya kualitas lingkungan hidup dan tingkat kenyamanan perkotaan. Dalam kurun waktu 30 tahun terakhir proporsi luasan ruang terbuka hijau di kota-kota besar seperti Jakarta,

**UNIVERSITAS INDONESIA**

Bandung, Surabaya dan Medan telah berkurang dari 35% pada awal 1970-an menjadi kurang dari 10% pada saat ini.

Pernyataan yang diungkapkan oleh Menteri PU Djoko Kirmanto di atas sesuai dengan prediksi UN-HABITAT dalam *State of The City Report 2008/2009* yang menyatakan bahwa pada saat ini lebih dari 50% populasi penduduk dunia hidup di wilayah kota dan dalam dua dekade masa yang akan datang diperkirakan lebih dari 60% populasi penduduk dunia akan hidup di kota.

Kecenderungan tumbuhnya kota-kota baru dan terus bertambahnya jumlah penduduk kota sebagai akibat dari urbanisasi akan menambah tantangan tersendiri bagi perencanaan dan pembangunan kota. Santoso (2006) mengatakan untuk menampung penduduk urban yang begitu cepat, Indonesia dalam waktu 25 tahun yang akan datang membutuhkan sekitar 1 juta hektar tambahan luas lahan permukiman di perkotaan. Ini belum termasuk kebutuhan lahan untuk pengembangan kawasan-kawasan perkotaan non-permukiman seperti kawasan industri dan pariwisata. Artinya, pada periode tahun 2000 – 2010 setiap tahunnya Indonesia harus menyiapkan daerah perkotaan baru rata-rata seluas sekitar 50.000 hektar demi menampung sekitar 3,0 – 3,5 juta penduduk baru. Hal ini mungkin sulit dilakukan mengingat keterbatasan lahan yang ada.

Selain menghadapi keterbatasan lahan, perkembangan sebuah kota juga menuntut kota-kota tersebut untuk dapat menyediakan kawasan-kawasan permukiman yang layak bagi penduduknya. Widiyanto dan Soepriadi (2008) mengatakan dengan makin banyaknya penduduk yang tinggal di perkotaan, maka tuntutan akan kawasan-kawasan hunian baru juga akan meningkat. Kawasan-kawasan hunian tersebut membutuhkan prasarana dan sarana dasar permukiman seperti fasilitas pendidikan, air bersih, sanitasi, persampahan, listrik dan telekomunikasi dan sebagainya. Pada tataran sosial-ekonomi, tambahan jumlah penduduk juga menuntut tersedianya lapangan pekerjaan yang memadai. Terbatasnya lapangan pekerjaan di sektor-sektor formal seperti perdagangan dan jasa tentu harus diimbangi dengan penyediaan ruang-ruang bagi aktivitas ekonomi sektor informal. Perkembangan kota yang tidak terkelola dengan baik akan cenderung tidak terkendali dan mengakibatkan berbagai persoalan turunan seperti kemacetan lalu lintas, tumbuhnya kawasan-kawasan kumuh perkotaan, dan

**UNIVERSITAS INDONESIA**

kualitas kesejahteraan masyarakat yang rendah. Sehingga muncul apa yang disebut sebagai *urban paradox*, dimana kota yang diharapkan menciptakan kesejahteraan sebagai *engine-of growth* justru melahirkan kantong-kantong kemiskinan baru.

### **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh UN-HABITAT di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang sama dengan menggunakan obyek penelitian yang berbeda yaitu kota-kota yang ada di Pulau Jawa.

Atas permasalahan seperti yang diungkapkan pada latar belakang masalah di atas maka pertanyaan permasalahan yang akan diajukan pada penulisan ini adalah:

1. Bagaimana kinerja kota-kota di Pulau Jawa dalam konteks pengukuran berdasarkan pendekatan *City Development Index* (CDI)?
2. Apa saja permasalahan yang dihadapi oleh kota-kota di Pulau Jawa yang menunjukkan kinerja kurang baik?
3. Apakah nilai CDI suatu kota juga dipengaruhi oleh besarnya tingkat pendapatan kota?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisa kinerja kota-kota di Pulau Jawa dalam konteks pengukuran berdasarkan CDI.
2. Untuk menganalisa permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh kota-kota yang memiliki kinerja kurang baik
3. Untuk mengetahui hubungan CDI dengan tingkat pendapatan kota.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penulisan penelitian ini adalah:

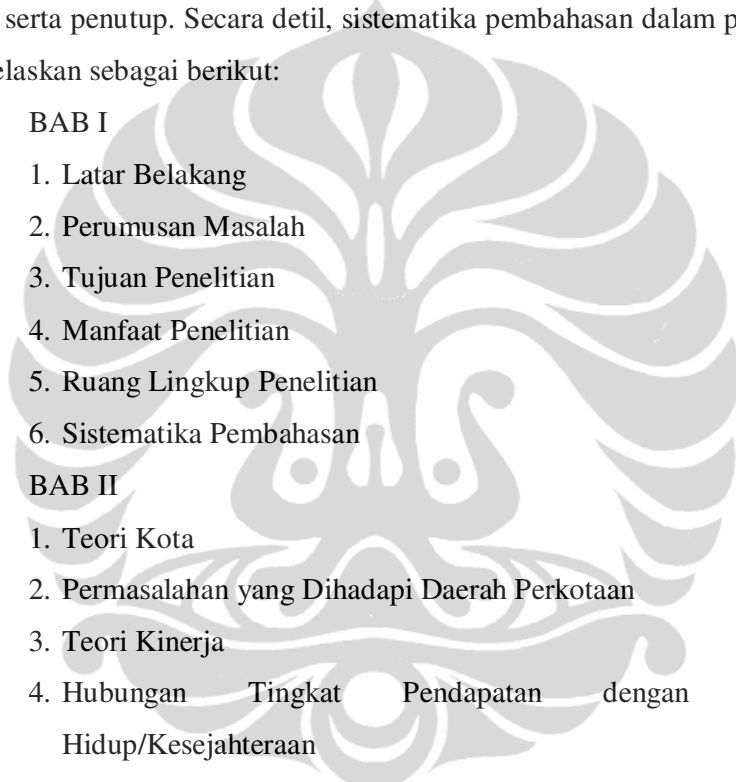
1. Dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu dalam bidang perencanaan dan pembangunan kota.
2. Dapat memberikan rekomendasi/masukan bagi perencanaan dan pembangunan wilayah perkotaan.

### 1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah pengukuran kinerja pembangunan kota dengan pendekatan *City Development Index* (CDI) pada kota-kota yang ada di Pulau Jawa pada tahun 2008.

### 1.6. Sistematika Penelitian

Penelitian ini akan dibagi ke dalam lima bab yang akan dimulai dengan pendahuluan, tinjauan pustakan, gambaran umum dan metode penelitian, hasil dan pembahasan serta penutup. Secara detail, sistematika pembahasan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 
- I. BAB I
    - 1. Latar Belakang
    - 2. Perumusan Masalah
    - 3. Tujuan Penelitian
    - 4. Manfaat Penelitian
    - 5. Ruang Lingkup Penelitian
    - 6. Sistematika Pembahasan
  - II. BAB II
    - 1. Teori Kota
    - 2. Permasalahan yang Dihadapi Daerah Perkotaan
    - 3. Teori Kinerja
    - 4. Hubungan Tingkat Pendapatan dengan Standar Hidup/Kesejahteraan
  - III. BAB III
    - 1. Kondisi Pulau Jawa Secara Geografis dan Administratif
    - 2. Kondisi Perekonomian Wilayah Pulau Jawa
    - 3. Dampak Perkembangan Perekonomian Pulau Jawa Terhadap Morfologi Perkotaan di Pulau Jawa
    - 4. Pemenuhan Kebutuhan Dasar Penduduk Perkotaan di Pulau Jawa
    - 5. Metodologi Penelitian
  - IV. BAB IV

1. Hasil Perhitungan Komponen CDI
  2. Hasil Perhitungan CDI
  3. Analisa Hubungan CDI dengan Tingkat Perkembangan Kota
- V. BAB V
1. Kesimpulan
  2. Saran



**UNIVERSITAS INDONESIA**