

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Kota

2.1.1. Definisi Kota

Kota secara fisik dapat didefinisikan sebagai area yang terdiri atas bangunan-bangunan yang saling berdekatan yang berada di atas tanah atau dekat dengan tanah, instalasi-instalasi di bawah tanah dan kegiatan-kegiatan di dalam ruangan “kosong” di angkasa. Bangunan merupakan tempat yang dapat memberikan perlindungan bagi manusia untuk dapat bertahan hidup. Oleh karenanya, bangunan merupakan unsur pertama yang dibangun di kota setelah air dan makanan tersedia. Kategori utama penggunaan bangunan – yang terdiri atas: permukiman, komersial, industri, pemerintahan, transportasi – merupakan unsur-unsur pembentuk “pola penggunaan tanah” kota. Selain tersusun atas bangunan seperti kategori di atas, kota juga berisikan struktur atau bangunan yang lain yang bukan berupa bangunan gedung, yaitu: jembatan, gardu-gardu listrik, pengilangan minyak, dan berbagai instalasi lain yang tidak lazim disebut sebagai bangunan, karena struktur bangunan tersebut tidak sebagaimana bangunan umumnya dalam hal menutupi tanah yang ada dibawahnya. Struktur-struktur yang bukan berupa bangunan juga memiliki fungsi yang penting bagi sebuah kota, sebagaimana pentingnya bangunan gedung. Kota juga tersusun atas jaringan utilitas yang berada di bawah permukaan tanah. Bangunan gedung di atas baik yang digunakan untuk permukiman, komersil, industri, pemerintahan maupun transportasi akan terhubung dengan jaringan utilitas umum yang ada di bawah tanah seperti jaringan air bersih, kabel telepon, saluran pengolahan limbah, bak-bak penampungan, gorong-gorong, saluran irigasi dan pengendali banjir (Branch, 1996).

Secara sosial kota dapat dilihat sebagai komunitas yang diciptakan pada awalnya untuk meningkatkan produktivitas, melalui konsentrasi dan spesialisasi tenaga kerja dan memungkinkan adanya diversitas intelektual, kebudayaan, dan kegiatan rekreatif di kota-kota. Suatu wilayah disebut sebagai kota jika wilayah tersebut mampu untuk menyediakan kebutuhan/pelayanan yang dibutuhkan oleh penduduk pada komunitas tersebut.

2.1.2. Permasalahan yang Dihadapi Daerah Perkotaan

2.1.2.1. Masalah Permukiman

Pada dasarnya kota terdiri dari bangunan tempat tinggal, perkantoran dan perniagaan. Gambaran tentang satu kota selalu berupa susunan bangunan fisik yang berjejer sepanjang jalan ekonomi, gugus perkantoran pemerintahan dan perniagaan, perkampungan atau permukiman warga kota, rumah ibadah dan pertamanan. Seluruh bangunan fisik ini biasanya berkembang lebih lambat dibanding dengan penambahan penduduk kota, baik penambahan penduduk kota secara alami maupun karena derasnya arus urbanisasi (Marbun, 1994).

Permukiman sebagai bagian dari lingkungan hidup dan merupakan lingkungan hidup buatan adalah salah satu hasil kegiatan manusia untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Permukiman terdiri dari kumpulan rumah yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan, dan berfungsi sebagai sarana tempat tinggal untuk beristirahat setelah melakukan tugas sehari-hari, tempat bernaung dan melindungi diri maupun keluarganya untuk mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan lahir dan batin.

Permukiman sebagai wadah kehidupan manusia bukan hanya menyangkut aspek fisik dan teknis saja tetapi juga aspek sosial, ekonomi dan budaya dari para penghuninya. Tidak hanya menyangkut kuantitas melainkan juga kualitas. Selama ini kawasan pemukiman baru lebih ditekankan pada aspek fisik bangunannya saja. Sedangkan permukiman lama yang sudah ada tumbuh dan berkembang dengan pesat tanpa terkendali karena kurang adanya tertib dan pengawasan pembangunan. Kedua hal di atas tersebut mengakibatkan semakin menurunnya kualitas permukiman dalam arti (Marbun, 1994):

1. Kepadatan bangunan yang terlalu tinggi.
2. Lenyapnya taman-taman dan ruang terbuka.
3. Tidak mencukupinya jaringan air bersih, listrik dan pembuangan air kotor.
4. Berkurangnya tingkat pelayanan dan fasilitas umum seperti sekolah, tempat pertemuan dan olahraga, rekreasi, dan lain-lain.
5. Hilangnya ciri-ciri khas atau karakter spesifik dari daerah permukiman tertentu.

UNIVERSITAS INDONESIA

Menurunnya kualitas permukiman yang disertai dengan meningkatnya pencemaran lingkungan dan menipisnya sumber daya alam merupakan masalah penting bagi seluruh negara di dunia. Pembangunan dan pengembangan kawasan permukiman merupakan prakondisi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebab produktivitas manusia terutama sekali tergantung pada tersedianya wadah yang memadai untuk bekerja, beristirahat sekeluarga dan bermasyarakat.

Agar suatu permukiman dapat dikatakan baik, maka suatu permukiman harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain (Departemen Pekerjaan Umum dalam Nasoetion, 1997):

1. Lokasi kawasan yang baik, seperti tidak terganggu polusi, tidak berada di bawah permukaan air setempat, mempunyai kemiringan rata-rata, memberikan kemungkinan untuk perkembangan selanjutnya, ada keterpaduan antara tatanan kegiatan alam yang mewadahnya.
2. Kualitas hunian yang baik, seperti kualitas bahan bangunan yang memenuhi syarat, ventilasi yang cukup, kepadatan bangunan, perbandingan antara luas bangunan dengan kepadatan penghuni, tersedianya penampungan dan pembuangan kotoran manusia.
3. Ada prasarana lingkungan yang baik, seperti jalan, air bersih, saluran air minum, saluran air limbah, saluran air hujan, pembuangan sampah, dan tersedianya jaringan listrik.

Sarana lingkungan yang sesuai dengan kepadatan penduduk, seperti sarana pendidikan, kesehatan, peribadatan, ruang terbuka hijau, dan lain-lain

2.1.2.2. Masalah Lingkungan

Laju urbanisasi dan pembangunan kota yang tinggi akan membawa dampak tersendiri bagi lingkungan hidup di dalam maupun di sekitar kota. Perkembangan aktivitas ekonomi, social, budaya dan jumlah penduduk membawa perubahan besar dalam keseimbangan lingkungan hidup di kota. Aktivitas kota dan pertumbuhan penduduk tersebut telah menyita areal taman, tanah kosong, hutan ladang di sekelilingnya untuk tempat tinggal, tempat usaha, tempat pendidikan, kantor, ataupun tempat berolahraga dan untuk jalan. Hal ini otomatis memperburuk keseimbangan lingkungan mulai dari menciutnya areal tanaman,

UNIVERSITAS INDONESIA

merosotnya daya absorpsi tanah yang kemudian sering berakibat banjir apabila hujan, sampai masalah sampah dengan segala akibatnya.

Demikian pula dengan perkembangan industri dan teknologi mencemari lingkungan dengan asap knalpot kendaraan bermotor, jelaga dari cerobong pabrik, air buangan pabrik dan segala buangan produk obat-obatan anti hama seperti DDT dan lain-lain. Sampah plastik juga turut menambah permasalahan bagi lingkungan hidup karena tidak hancur lebur dengan tanah seperti sampah daun atau sampah lainnya yang berasal dari tumbuh-tumbuhan. Akibat dari pembangunan kota dan perkembangan teknologi ini adalah timbulnya pencemaran lingkungan yang berupa (Marbun, 1994):

1. Pencemaran udara;
2. Pencemaran air;
3. Pencemaran tanah;
4. Kebisingan.

Akibat atau bahaya yang ditimbulkan oleh pencemaran lingkungan secara garis besar merugikan manusia, terutama mereka yang tinggal di kota. Kota-kota di Indonesia dan beberapa kota dunia, umumnya menjadi pelangan penyakit menular seperti kolera, thypus, sesak nafas dan lain-lain. Udara di kota menjadi panas dan berdebu. Air minum tercemar oleh berbagai macam bakteri dan zat kimia yang merugikan kesehatan (Marbun, 1994).

Bahaya pencemaran lingkungan hidup di kota-kota Indonesia semakin hari semakin serius dan akan memberi dampak yang berbahaya pada jangka panjang jika tidak segera diambil langkah-langkah konkrit dalam menanggulangi masalah lingkungan hidup. Beberapa langkah yang dapat diambil oleh pemerintah dan masyarakat dalam menanggulangi masalah lingkungan hidup antara lain (Marbun, 1994)

1. Menciptakan peraturan standar yang mengatur segala seluk beluk persyaratan pendirian pabrik atau industri;
2. Adanya perencanaan lokasi industri yang tepat dan relokasi bagi industri yang pada saat ini dirasa sudah kurang tepat;

3. Memilih proses industri yang minim polusi dilihat dari segi bahan baku, reaksi kimia, penggunaan air, asap, penyimpanan bahan baku dan barang jadi, serta transportasi dan penyaluran cairan buangan;
4. Pengelolaan sumber-sumber air secara berencana disertai pengamatan terhadap segala aspek yang berhubungan dengan pengolahan air tersebut berikut saluran irigasi yang teratur. Cairan buangan yang berasal dari pabrik yang belum dijernihkan jangan beracmpu dengan sungai yang biasanya banyak dipakai untuk kepentingan air minum dan air cuci;
5. Pembuatan sistem pengolahan air limbah secara kolektif dari seluruh industri yang berada di daerah industri tertentu;
6. Penanaman pohon-pohon secara merata dan berencana di seluruh kota yang diharapkan dapat mengurangi debu, panas dan sekaligus menghisap zat kimia yang beterbangan diudara yang kalau mendarat di paru-paru atau bahan makanan dapat menimbulkan penyakit.
7. Peraturan dan penggunaan tanah berdasar rencana induk pembangunan kota sesuai dengan peruntukannya secara berimbang.
8. Perbaiki lingkungan sosial ekonomi masyarakat hingga mencapai taraf hidup yang memenuhi pendidikan, komunikasi dan untuk belanja sehari-hari. Penduduk kota tidak akan sempat berpikir tentang masalah lingkungan hidup kalau tingkat kesejateraan mereka masih di bawah rata-rata.

2.1.1.2.3. Masalah Pendidikan dan Kesehatan

Pendidikan dan kesehatan merupakan tujuan pembangunan yang mendasar. Kesehatan merupakan inti dari kesejahteraan, dan pendidikan adalah hal pokok untuk menggapai kehidupan yang memuaskan dan berharga; keduanya adalah hal yang fundamental untuk membentuk kemampuan manusia yang lebih luas yang berada pada inti pembangunan. Pendidikan memainkan peranan utama dalam membentuk kemampuan sebuah negara berkembang untuk menyerap teknologi modern untuk mengembangkan kapasitas agar tercipta pertumbuhan serta pembangunan yang berkelanjutan. Demikian pula halnya dengan kesehatan, kesehatan merupakan prasyarat bagi peningkatan produktivitas, sementara

keberhasilan pendidikan juga bertumpu pada kesehatan yang baik. Oleh karena itu kesehatan dan pendidikan juga dapat dilihat sebagai komponen pertumbuhan dan pembangunan yang vital – sebagai input fungsi produksi agregat. Peran gandanya sebagai input maupun output menyebabkan kesehatan dan pendidikan sangat penting dalam pembangunan ekonomi (Todaro dan Smith, 2006).

Karena perannya yang sangat penting maka pelayanan pendidikan dan kesehatan harus senantiasa ditingkatkan baik kuantitas maupun kualitasnya. Todaro dan Smith (2006) mengatakan pada tahun 1950, sebanyak 280 dari setiap 1.000 anak di semua negara berkembang meninggal sebelum mencapai usia lima tahun. Pada tahun 2002, angka tersebut telah menurun menjadi 120 per 1.000 di negara-negara miskin, dan 37 per 1.000 di negara-negara berpendapatan menengah, sementara negara-negara berpendapatan tinggi berhasil menekan angka tersebut menjadi 7 per 1.000 anak. Demikian pula halnya dengan pendidikan, sejak beberapa dekade terakhir kemampuan baca tulis (*literacy*) dan pendidikan dasar sudah dinikmati secara meluas oleh sebagian besar orang di negara-negara berkembang. PBB melaporkan bahwa walaupun masih terdapat 857 juta orang berusia di atas 15 tahun yang buta huruf di dunia pada tahun 2000, namun sekarang 80 persen penduduk dunia telah mampu membaca dan menulis dibandingkan dengan 63 persen pada tahun 1970.

Jhingan (2004) memasukkan pendidikan dan kesehatan sebagai salah satu unsur modal manusia. Menurut Jhingan (2004) modal manusia adalah pengetahuan, keterampilan dan kemampuan seluruh rakyat suatu negara, termasuk juga kesehatan. Menurut Jhingan (2004) dalam proses pertumbuhan, lazimnya orang lebih menekankan arti penting akumulasi modal fisik. Harbison dan Meyers dalam Jhingan (2004) menjelaskan bahwa sekarang makin disadari bahwa pertumbuhan persediaan modal nyata sampai batas-batas tertentu tergantung pada pembentukan modal manusia yaitu “proses peningkatan pengetahuan, keterampilan dan kemampuan seluruh rakyat suatu negara”. Penanaman modal pada modal manusia (pendidikan dan kesehatan) sangatlah penting. Jhingan (2004) mengatakan kebutuhan investasi pada pembentukan modal manusia di dalam perekonomian terutama di negara terbelakang dan berkembang menjadi penting karena ternyata investasi modal fisik secara besar-besaran ternyata tidak

UNIVERSITAS INDONESIA

mampu mempercepat laju pertumbuhan, lantaran sumber manusianya terbelakang. Pertumbuhan sudah barang tentu dapat juga terjadi melalui pembentukan modal konvensional meskipun tenaga buruh yang ada kurang terampil dan kurang pengetahuan. Tetapi laju pertumbuhan tersebut akan sangat terbatas tanpa adanya faktor modal manusia. Karena itu, modal manusia diperlukan untuk menyiapkan tenaga-tenaga pemerintahan yang semakin penting untuk memperkenalkan sistem baru penggunaan lahan dan metode baru pertanian, untuk membangun peralatan baru komunikasi, untuk melaksanakan industrialisasi, dan untuk membangun sistem pendidikan. Dengan kata lain, pembaharuan atau proses perubahan dari masyarakat statis atau tradisional, memerlukan sejumlah besar modal manusia strategis.

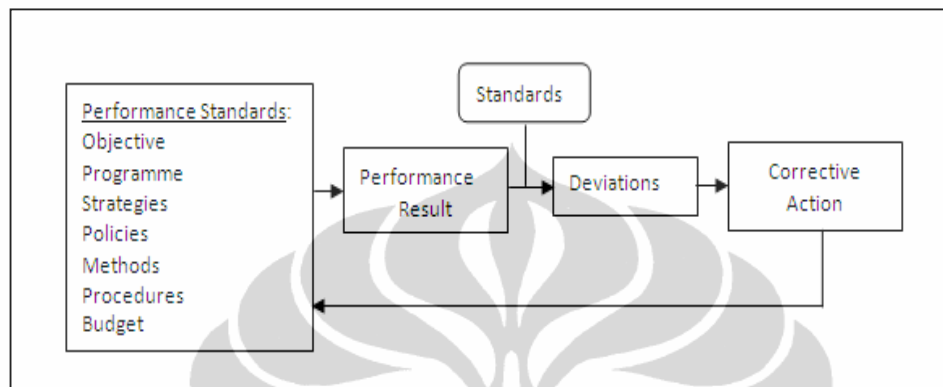
2.2. Teori Kinerja

2.2.1. Definisi Evaluasi Kinerja

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan kinerja sebagai kata benda (n) yang artinya: (1) sesuatu yang dicapai, (2) prestasi yang diperlihatkan, (3) kemampuan kerja (tentang sesuatu) (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1997). Dengan menggunakan definisi ini, dapat ditarik suatu pengertian bahwa evaluasi kinerja adalah evaluasi tentang sesuatu yang dicapai, prestasi dan atau kemampuan kerja (tentang sesuatu). Penggunaan istilah evaluasi kinerja dalam fungsi manajemen dilakukan pertama kali untuk menciptakan efisiensi dalam organisasi. Banyak yang meyakini bahwa evaluasi kinerja pertama kali dilakukan pada awal tahun 1900-an yang dipelopori Frederick Winslow Taylor yang pada saat itu memelopori *Time And Motion Study*. Namun demikian banyak juga menyangkal hal ini karena pada saat yang bersamaan banyak organisasi melakukan hal yang sama. Terlepas dari dua perbedaan ini, pada awalnya penilaian kinerja digunakan untuk menilai kinerja pegawai. Ada juga yang menganggap bahwa penilaian kinerja dilakukan untuk menentukan besarnya pendapatan para karyawan suatu organisasi/perusahaan. Jika performa dari karyawan yang dinilai kurang baik maka karyawan tersebut akan mendapatkan pemotongan gaji (<http://www.performance-appraisal.com/intro.htm>). Pada perkembangannya evaluasi kinerja tidak saja digunakan untuk mengevaluasi kinerja karyawan. Proses manajemen yang semakin berkembang sekarang ini

UNIVERSITAS INDONESIA

mendorong penilaian kinerja diaplikasikan oleh berbagai macam jenis organisasi, baik organisasi bisnis, pemerintah sampai organisasi dan LSM internasional untuk menilai berbagai aktivitas yang dilakukan oleh organisasi tersebut atau bahkan aktivitas yang dilakukan oleh organisasi yang lain.



Gambar 2.1 Proses Manajemen

Sumber: Argawal (1986)

Penilaian kinerja merupakan bagian dari mekanisme pengawasan (*controlling*) dalam organisasi. Agarwal (1986) mengatakan mekanisme pengawasan adalah proses membandingkan antara kinerja aktual dengan standar, indentifikasi dan analisa deviasi, menemukan deviasi dan mengambil tindakan-tindakan korektif. Secara garis besar kedudukan evaluasi kinerja dalam sebuah proses manajemen dapat dilihat pada Gambar 2.1:

Pada Gambar 2.1 dapat dilihat evaluasi kinerja merupakan salah satu bagian dari proses manajemen yang suatu siklus yang berulang. Pengukuran kinerja dilakukan untuk membandingkan suatu hasil dengan suatu standar-standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Melalui Evaluasi kinerja ini dapat diketahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi untuk kemudian dilakukan tindakan-tindakan perbaikan.

2.2.2. Evaluasi Kinerja Dalam Perencanaan Kota

Pengukuran kinerja kota telah mulai berkembang sejak tahun 1970-an. Pengukuran ini dilakukan oleh banyak lembaga dengan tujuan yang berbeda-beda. Sejumlah lembaga melakukan pengukuran untuk mendapatkan informasi mengenai kota terbaik untuk melakukan investasi. Sementara itu sejumlah

UNIVERSITAS INDONESIA

lembaga melakukan pengukuran kinerja kota untuk mengukur keberhasilan program kinerja pemerintah (Santoso, 2006). Dan yang terakhir berkembang menjelang tahun 2000-an adalah pengukuran kinerja kota untuk mengukur keberhasilan suatu pembangunan kota di dalam meningkatkan kualitas hidup para penghuninya.

Pemantauan kinerja kota dilakukan pertama kali oleh negara-negara Eropa Barat pada akhir tahun 1960-an atau awal 1970-an, guna mengidentifikasi kota-kota atau daerah-daerah yang terbelakang. Konsep yang menjadi landasan adalah pemikiran bahwa negara bertugas untuk memberi kesempatan yang sama bagi semua penduduk. Alasan lainnya berkaitan dengan Perang Dingin, yaitu untuk menjaga agar daerah yang berbatasan dengan Eropa Timur jangan sampai terlantar. Pengukuran kinerja pada saat itu dipakai untuk mengukur kemampuan berkompetisi sebuah kota terhadap kota-kota dalam satu wilayah (Santoso, 2006).

Pada perkembangan selanjutnya pengukuran dilakukan untuk menilai kinerja pengelola kota dalam kurun waktu tertentu – misalnya dalam masa jabatan seorang walikota. Keberhasilan perbaikan infrastruktur dan pelayanan terhadap masyarakat, disamping perbaikan ekonomi, selalu menjadi kriteria terpenting dalam menilai prestasi seorang walikota. Program kerja Pemerintah kota dalam periode tertentu harus dipresentasikan melalui indikator yang disepakati dan pada akhir periode tertentu dapat digunakan sebagai legitimasi politik bagi mereka yang duduk di tingkat eksekutif (Santoso, 2006).

Perkembangan terakhir yang berkembang sejak akhir tahun 1990-an atau pada awal tahun 2000-an adalah pengukuran kinerja kota yang bertujuan untuk mengukur keberhasilan suatu pembangunan kota di dalam meningkatkan tidak saja dalam hal pendapatan namun juga dalam kualitas hidup (akses terhadap kebutuhan dasar, kesehatan, pendidikan, lingkungan serta berbagai aspek yang mencerminkan pembangunan kota berkelanjutan). Studi pengukuran kinerja dengan tujuan seperti ini pertama kali dilakukan oleh United Nation Centre for Human Settlement (UNCHS/UN-HABITAT) pada tahun 1996 dan telah menghasilkan publikasi seperti *Global Indicator Database* dan *State of World Cities Report* yang diterbitkan setiap tahun. Studi lainnya adalah studi yang dilakukan oleh Asian Development Bank pada tahun 2001 yang menghasilkan

UNIVERSITAS INDONESIA

publikasi *Cities Data Book 2001*. Dan yang terakhir adalah program Bank Dunia yang diberi nama *Global City Indicator Facility* (GCIF). Pada tahun 2009 GCIF mengeluarkan laporan GCIF mengenai status kota-kota yang tergabung di dalam program tersebut.

2.2.3. Mengukur Kinerja Pembangunan Kota

Melakukan pengukuran kinerja pembangunan kota tidak jauh berbeda dengan proses pengukuran kinerja dalam proses manajemen seperti yang dijelaskan pada uraian mengenai kinerja di atas. Sama halnya dengan pengukuran kinerja dalam manajemen, pengukuran kinerja kota dilakukan dengan membandingkan performa aktual kinerja kota dengan standar. Namun sampai saat ini, para ahli di bidang perkotaan belum sepakat mengenai standar baku kinerja seperti apa yang dapat digunakan. Hal ini terjadi utamanya disebabkan karena data yang ada di tingkat kota yang belum tersedia atau ada tetapi tidak dapat diperbandingkan dengan data di kota yang lain. Hal ini sesuai dengan apa yang dijelaskan oleh Asian Development Bank (2006):

“A serious problem for urban policy making has been the lack of appropriate data at the city level. Major economic data for measuring the health of the urban economy, like city product, investment, income disparity, and financial status and other data for measuring the living condition of the city, like infrastructure service levels and environment, are not available or are seldom collected in comparable frameworks. The lack of data is especially frustrating for the typical situation where city staff are trying to manage rapid growth with few human, technical, and financial resources.

In many places data collection has not been coordinated with policy needs. Expensive statistical collections undertaken in many countries are seldom used, while key information for policy is rarely collected. In other cases, an “information glut” may occur, where large quantities of data sit unanalyzed because of the expense and complexity involved, and the incapacity to identify the best uses of the data. Finally, data may be collected by different agencies in a variety of often incompatible forms and

UNIVERSITAS INDONESIA

without the knowledge of other parties; duplication of effort is common.”
(Asian Development Bank, 2006 : 56).

Perencana kota pada saat ini dihadapkan pada permasalahan kurangnya data pada tingkat kota untuk membuat perencanaan. Memang pada saat ini telah dilakukan pengumpulan data di sejumlah wilayah-wilayah perkotaan namun pengumpulan tersebut sepertinya tidak dilakukan dengan koordinasi yang baik antar instansi. Sehingga yang terjadi adalah data tidak memiliki kemampuan untuk diperbandingkan baik antar daerah maupun antar waktu.

Akan tetapi walaupun belum ada standar yang baku, namun para ahli di bidang perkotaan sepakat bahwa untuk mengukur kinerja kota diperlukan indikator. Dalam melakukan pengukuran kinerja kota para *stakeholder* harus sepakat tentang apa yang ingin dicapai atau diperbaiki. Untuk itulah diperlukan indikator-indikator yang rasional dan terukur, yang dapat membantu dalam menentukan kondisi dan kinerja kota. Perbaikan dari indikator-indikator inilah yang harus dijadikan tujuan bersama (Santoso, 2006).

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa indikator mempunyai peranan yang penting dalam proses pengukuran kinerja kota. Pentingnya indikator dalam proses pengukuran kinerja dijelaskan oleh Asian Development Bank (2006) sebagai berikut:

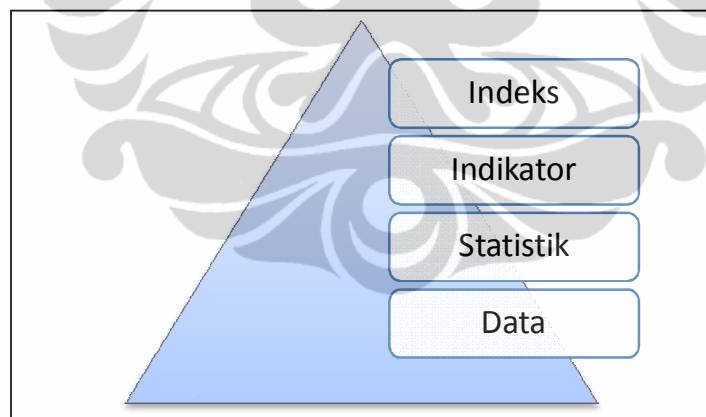
Indicators are an important quantitative tool for measuring performance of any type of city and should be designed to explain something important about the services or products that are being delivered. They are instruments that help us understand, manage and improve what our cities do. Effective indicators can help measure how well services are delivered and the level of citizen satisfaction with that delivery. Indicators can also provide the information necessary to make intelligent decisions about where to focus time and resources, both financial and human.

Through internal indicators, cities are attempting to better define their administrative strengths and weaknesses. In many cases they are trying to measure change and progress towards stated or implied policy goals by tracking output information over time. All of this is done to better

communicate their performance to citizens, visitors, and potential investors.

Cities are complex organizations that undertake a number of important functions. They set policy, they pass legislation, and they deliver a wide range of services to their population. Most basic services are provided to all citizens but a wider range of services are delivered to specific groups depending upon their needs. Consequently, many types of indicator are available to perform different functions and can be applied to more effectively measure and communicate a specific achievement (Asian Development Bank, 2006 : 20).

Indikator secara harfiah dapat diartikan sebagai petunjuk (*pointer*) yang menunjukkan bagaimana sesuatu yang berjalan. Dalam konteks pengukuran kinerja, indikator dapat diartikan sebagai sebuah model yang mampu menggambarkan hubungan sebab-akibat, *progress, policy actions* dan *outcomes*. Indikator merupakan hal yang berbeda dengan data. Hal yang membedakan antara data dengan indikator adalah hubungannya dengan kebijakan.



Gambar 2.2 Piramida Data

Sumber: Asian Development Bank, 2006

Indikator memiliki hubungan yang erat dengan kebijakan. Indikator merupakan jembatan antara data dan kebijakan. Pemilihan dan perumusan indikator dan alasannya memerlukan waktu yang lama. Dan pekerjaan ini biasanya lebih cenderung dilakukan oleh *policy analyst* dan bukan oleh

UNIVERSITAS INDONESIA

statisticians (Asian Development Bank, 2006). Hubungan antara data dan statistik dapat dilihat pada Gambar 2.2.

Data berada pada tingkatan yang paling bawah dalam segitiga dan merupakan data atau informasi yang mentah. Data-data ini biasanya dirakit menjadi statistik, dan seringkali disajikan dalam bentuk tabel, atau bentuk lainnya yang terorganisir. Tabel-tabel seperti umumnya tidak banyak memberi arti jika kemudian langsung digunakan untuk merumuskan kebijakan, karena mayoritas orang tidak bisa membaca atau melihat pentingnya hasil berdasarkan data-data yang tersaji dalam tabel-tabel, mereka lebih lanjut membutuhkan interpretasi dan analisis. Pada tingkatan selanjutnya adalah indikator, yang biasanya berbentuk angka tunggal, sebagian besar rasio, seperti tingkat pengangguran atau tingkat pertumbuhan ekonomi, yang memungkinkan untuk dibandingkan antar ruang dan waktu serta memiliki implikasi baik secara normatif maupun secara kebijakan. Dan pada tingkat yang paling tinggi adalah indeks yang merupakan kombinasi dari berbagai indikator yang ingin diukur. Contoh dari indeks yang paling sering didengar adalah *Consumer Price Index* (CPI), *Gross Domestic Product* (GDP) dan *Human Development Index* (HDI) (Asian Development Bank, 2006).

2.2.4. Pendekatan Dalam Pemilihan Indikator Kinerja Kota

Telah dijelaskan di atas bahwa banyak lembaga melakukan pengukuran kinerja kota untuk tujuan yang berbeda-beda. Tujuan yang berbeda-beda tersebut, tentu turut mempengaruhi pendekatan yang digunakan untuk membangun *conceptual framework* di dalam merumuskan indikator yang sesuai dengan tujuan dilakukannya pengukuran kinerja. Asian Development Bank (2006) menjelaskan ada tiga pendekatan yang umumnya digunakan oleh lembaga-lembaga internasional didalam merumuskan indikator kinerja, pendekatan tersebut adalah:

- *A policy-based approach*, adalah pengukuran kinerja yang dilatarbelakangi oleh adanya isu-isu atau keprihatinan yang ada di masyarakat. Pengukuran kinerja seperti ini dilakukan agar isu-isu atau keprihatinan yang ada di dalam masyarakat diakomodir dalam bentuk kebijakan. Dalam melakukan pengukuran kinerja jenis ini, perumusan indikator dilakukan dengan

pendekatan normatif (apa saja yang memang menjadi kebutuhan dasar bagi penghuni suatu kota). Hal ini seperti yang dikutip dari Asian Development Bank (2006):

The methodology has been formalized in indicators development activities such as the UNCHS/WB urban indicators system (UNCHS 1994-96). A set of underlying norms can be established which represent the perspective of the owners of the indicators; for example, at the broadest level “poverty is bad,” “people should have a good quality of life,” or “cities should be managed well”; or at the narrower level, “people should have enough food to sustain life,” “crime should be eliminated,” or “decentralized management is preferred.” These norms can be used to draw up a system of objectives and indicators which can then be developed to measure progress towards the objectives. An action plan is also developed, to operationalize the strategy, with the aim of meeting the objectives and improving or meeting targets for the indicator values.

This management by objectives methodology has become widespread and underlies most strategy documents (though the indicators are not always made explicit). A key aim of the indicators approach is to ensure the seamless integration of indicators with policy; no policies without indicators, and no indicators without policies (Asian Development Bank, 2006 : 19)

Contoh dari pengukuran kinerja dengan pendekatan ini adalah pengukuran kinerja kota yang dilakukan UNCHS/UN-HABITAT yang dilatarbelakangi oleh isu atas kemampuan kota-kota di dalam menyediakan kebutuhan dasar bagi penghuninya seperti perumahan yang layak, pelayanan pendidikan dan kesehatan, kota dengan lingkungan yang sehat serta kesempatan kerja yang merata bagi penduduknya.

- *Theme and Index Approaches*, adalah pendekatan yang digunakan dalam merumuskan indikator yang dilatarbelakangi oleh suatu tema tertentu. Pernyataan ini dikutip dari Asian Development Bank (2006):

Related to the policy-driven systems are a range of indicator initiatives which are essentially based on establishing broad themes or concepts

UNIVERSITAS INDONESIA

rather than specific policy goals, and are not necessarily directly associated with a strategy. These broad themes such as livability, sustainability, or good governance are not directly observable, but are either multidimensional, involving different aspects which have different indicators, or may possibly be expressed as indexes or linear combinationsof indicators (Asian Development Bank, 2006 : 21).

Contoh dari pendekatan ini adalah Human Development Report yang diterbitkan sejak 1990 oleh UNDP yang mengusung tema pembangunan manusia. Contoh lainnya pengukuran kinerja dengan pendekatan tema tertentu adalah The City of Melbourne yang merumuskan dan melaporkan kinerja kota dengan tema “*a human city*”, “*sustainable city*”, “*prosperous city*”, “*innovative city*” dan “*efficient and effectively managed city*” (Asian Development Bank, 2006).

- *The System Approach*, berbeda dengan pendekatan yang sebelumnya, pendekatan *System Approach* mencoba untuk merumuskan indikator kinerja kota dengan mempertimbangkan berbagai semua faktor-faktor dan pelaku yang mempengaruhi kinerja kota. Indikator dirumuskan dalam pendekatan ini adalah indikator yang mampu untuk menjelaskan hubungan sebab akibat dari berbagai faktor yang ada di dalam kota yang dianggap mempengaruhi kinerja kota. Berikut ini adalah penjelasan yang dikutip dari Asian Development Bank (2006):

The systems approach differs from the policybased approach in beginning with a simple but explicit physical model or systems diagram of the city or the environmental system, within which the various actors operate, and in which linkages and causality between various sectors are delineated (Asian Development Bank, 2006 : 21).

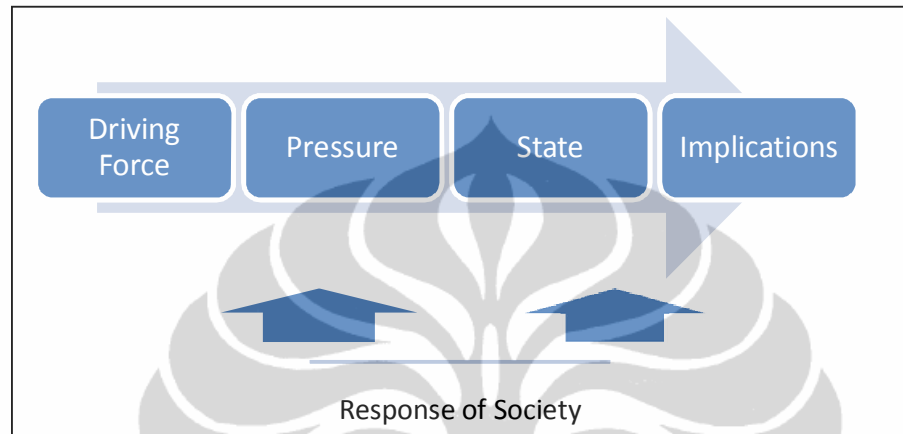
Contoh dari pendekatan ini diantaranya adalah:

Pressure-State-Response Framework (PSRF)

PSRF digunakan oleh OECD untuk merumuskan indikator-indikator yang digunakan dalam laporan State of Environment Reporting 1994 (Asian Development Bank, 2006). Model ini digunakan untuk menjelaskan kondisi

UNIVERSITAS INDONESIA

lingkungan hidup dengan melihat hubungan sebab-akibat dari tekanan yang disebabkan oleh manusia terhadap lingkungan (*pressure*), kondisi lingkungan yang ada pada saat pengukuran (*state*), dan tindakan-tindakan yang telah dilakukan untuk menyelamatkan lingkungan (*response*). Model analisa ini secara grafis dilihat pada Gambar 2.3.



Gambar 2.3 Pendekatan DPSIR

Sumber: Asian Development Bank, 2006

Keterangan:

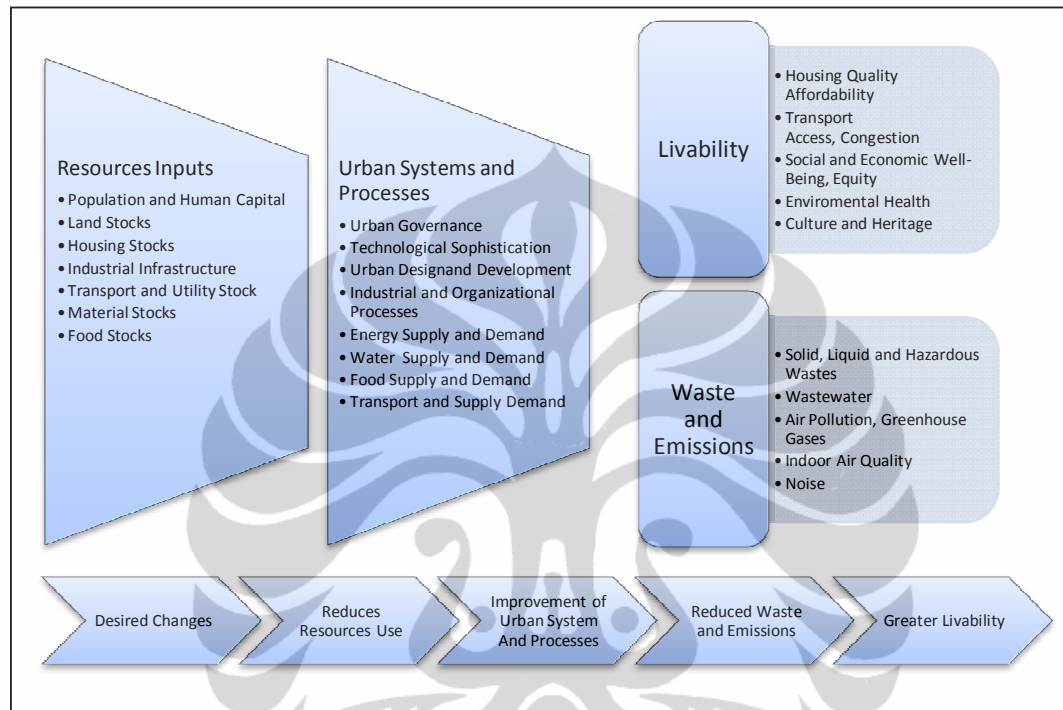
- *Driving Force*, adalah seluruh aktivitas sosial-ekonomi yang ada di dalam kota yang mempunyai pengaruh bagi kinerja kota. Contoh dari indikator yang dihasilkan dari *driving force* adalah struktur industri, tingkat teknologi dan *capital flows*.
- *Pressure*, adalah kebijakan atau aktivitas manusia yang mempengaruhi dan memberikan tekanan pada kerusakan lingkungan. Contoh dari indikator yang dihasilkan oleh *pressure* adalah moda transportasi, tingkat kepadatan lingkungan dan harga dari sumber energi.
- *State*, adalah kondisi lingkungan pada saat dilakukan pengukuran. Contoh dari indikator yang dihasilkan oleh *state* adalah kadar kualitas udara dan air yang ada pada saat itu.
- *Implication*, adalah kebijakan-kebijakan yang sudah ada untuk mengatasi masalah lingkungan hidup.
- *Response*, adalah aksi yang telah diambil oleh seluruh komponen kota untuk mengatasi permasalahan lingkungan hidup. Contoh dari indikator ini misalnya pengenaan biaya parkir yang tinggi untuk mengurangi jumlah pemakaian kendaraan.

The Extended Urban Metabolism Model Framework (EUMM Framework)

Pendekatan *Extended Urban Metabolism Model Framework* atau EUMM Framework dikembangkan oleh Newman (1996) dalam Asian Development Bank (2006) yang memfokuskan indikator kinerja pada *livability* dan konsep normatif lingkungan. EUMM *Framework* melihat kota sebagai sebuah sistem yang

UNIVERSITAS INDONESIA

membutuhkan beberapa sumber daya utama (*stock*) dan tujuan akhir daripada kota adalah meningkatnya standar *livability* dan menurunnya tingkat *waste* dan *emission*. Secara indikator-indikator yang dihasilkan oleh EUMM Framework dapat dilihat pada Gambar 2.4.



Gambar 2.4 The Extended Urban Metabolism Model Framework

Sumber: Asian Development Bank, 2006

2.2.5. Perkembangan Pengukuran Kinerja Kota/ Penelitian Terdahulu

Seperti telah dijelaskan di atas bahwa banyak lembaga internasional yang telah melakukan pengukuran kinerja kota. World Bank (2006) menjelaskan bahwa pengukuran kinerja kota telah berkembang dengan pesat baik pada tingkat global, nasional maupun lokal dan telah dilakukan oleh semua jenis organisasi baik swasta, publik maupun organisasi non-profit baik dalam berbagai ukuran. Menurut World Bank (2006) ada dua penyebab utama mengapa pengukuran kinerja kota telah berkembang dengan pesat. Pertama, kemajuan teknologi informasi yang semakin mempermudah proses pengumpulan dan pengolahan indikator serta proses penyusunan laporan. Kedua, makin berkembangnya minat

dan kesadaran seluruh organisasi untuk melakukan inisiatif pengukuran kinerja kota.

1. **World Bank.** World Bank menyelenggarakan program yang dinamakan *Global City Indicator Facility Program*. Laporan yang dihasilkan oleh program ini adalah *Global City Indicator Facility Report*. Program ini didesain untuk memonitor kinerja dan kualitas hidup. Program ini bertujuan untuk: (1) memungkinkan para *elected officials*, *city managers* dan publik untuk memonitor kinerja kota dari waktu ke waktu, (2) *benchmarking accross cities* dari waktu ke waktu dan (3) membantu pemerintah untuk mencapai akuntabilitas (World Bank, 2006). Adapun isu yang diukur dan indikator yang digunakan dalam penelitian ini dapat dilihat pada Lampiran 1.
2. **United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS/UN-HABITAT).** Pengukuran kinerja yang dilakukan oleh UN-HABITAT diberi nama *Global Urban Indicator Databases* yang ditujukan untuk membantu kota-kota didalam memonitor pencapaian target *Millenium Development Goals* khususnya yang berhubungan dengan peningkatan kualitas hidup para penghuni daerah kumuh (World bank, 2006). UN-HABITAT menggunakan CDI untuk memberikan peringkat terhadap proses pembangunan yang telah dicapai. Dengan penggunaan index maka memungkinkan bagi *policy maker* untuk membandingkan kondisi kinerja kota-kota. *City Development Index* (CDI) dapat dikatakan termasuk indikator kinerja kota yang dirumuskan berdasarkan *A policy-based approach* dan *Theme/Indexes Approach* (lihat penjelasan pendekatan pemilihan indikator pada sub-bab sebelumnya). CDI dihitung pada level kota dan menurut UN-HABITAT menggambarkan ukuran rata-rata kesejahteraan dan akses terhadap fasilitas perkotaan oleh individu. CDI menurut UN-HABITAT (2001) dapat menggambarkan *urban poverty* dan *urban governance*. Sub-indeks kesehatan, pendidikan dan infrastruktur menurut UN-HABITAT (2001) merupakan variabel yang cukup baik untuk menggambarkan tingkat kemiskinan. Demikian pula dengan sub-indeks infrastruktur, persampahan dan *city product* merupakan variabel yang baik untuk menggambarkan *effectiveness of governance* didalam kota. Teknik yang

digunakan untuk menghitung CDI hampir sama dengan teknik perhitungan *Human Development Index* (Indeks Pembangunan Manusia) yang dibuat oleh UNDP. Namun, terdapat sedikit perbedaan pada perumusan CDI karena CDI turut memperhitungkan aksesibilitas terhadap infrastruktur, limbah dan produk kota. Dengan demikian, terdapat lima subindeks dalam perhitungan CDI, yaitu Infrastruktur, Persampahan, Kesehatan, Pendidikan, dan Produk Kota (*City Product*) dimana seluruh sub-indeks memiliki rentang nilai dari 0 hingga 100. Berikut ini akan dijelaskan komponen masing-masing sub-indeks, apa yang diukur oleh sub-indeks tersebut:

- Indeks Infrastruktur. Definisi infrastruktur yang dimaksud dalam sub-indeks ini adalah sarana dasar yang harus dimiliki oleh perumahan. Hal ini meliputi akses kepada air bersih, sanitasi yang memadai, listrik dan telekomunikasi.
 - Akses Air
 - **Isu** : Air merupakan salah satu kebutuhan yang mendasar dari kehidupan manusia. Pasokan air bersih adalah mutlak diperlukan untuk hidup dan kesehatan, namun hampir 2 miliar orang tidak memiliki akses ke pasokan air yang memadai atau hanya dapat memperolehnya dengan harga tinggi. Di banyak kota, rumah tangga di permukiman informal jarang terhubung ke jaringan dan hanya bisa mengandalkan air dari penjual pada sampai dengan 200 kali harga rata-rata. Meningkatkan akses terhadap air bersih berarti mengurangi beban dari sebagian orang, sebagian besar perempuan, untuk mengumpulkan air dari sumber yang tersedia. Hal ini juga berarti mengurangi beban global terhadap penyakit yang disebabkan oleh air yang tidak bersih dan peningkatan kualitas hidup.
 - Sanitasi
 - **Isu** : Kurang memadainya sarana sanitasi merupakan masalah kesehatan masyarakat yang utama dan dapat menyebabkan penyakit, sakit dan kematian. Kondisi ini dapat menyebarkan penyakit yang sangat menular seperti kolera yang dapat mempengaruhi seluruh masyarakat dalam mengembangkan pembangunan. Kondisi ini juga dapat menyebarkan penyakit diare, yang dapat tersebar dengan mudah

UNIVERSITAS INDONESIA

di lingkungan dengan tingkat kebersihan yang buruk. Kondisi sanitasi yang buruk membunuh sekitar 2,2 juta orang setiap tahun, kebanyakan dari mereka anak-anak balita. Tidak memadainya sanitasi, melalui dampaknya terhadap kesehatan dan lingkungan, memiliki implikasi besar bagi pembangunan kota. Orang-orang kehilangan kesempatan untuk bekerja karena sakit akibat penyakit yang berhubungan dengan kotoran. Selain itu, kurangnya manajemen tinja merupakan ancaman fundamental terhadap sumber daya air global. Sanitasi yang baik penting bagi penduduk perkotaan dan pedesaan

- Listrik dan Telepon
 - **Isu** : Penyediaan kualitas dan kehandalan layanan lokal seperti listrik dan telepon bukanlah merupakan masalah yang mendesak di negara-negara yang sangat maju, tetapi di negara-negara berkembang akses pada pelayanan ini sangat terbatas dan kualitasnya buruk. Pelayanan infrastruktur yang kurang memadai di negara-negara berkembang dapat menjadi hambatan terhadap kinerja pembangunan kota, dan sumber kekecewaan utama dari bagi penduduk. Rumah tangga termiskin di negara-negara berkembang umumnya tidak mampu membayar sambungan rumah tangga untuk telepon dan listrik. Jika mampu pun mereka masih menghadapi masalah pemadaman, tarif komunikasi yang mahal dan pelayanan yang tidak memuaskan.
- Limbah
 - Air Limbah Rumah Tangga
 - **Isu**: Pengelolaan limbah telah terbukti dapat meningkatkan kualitas air dan mengurangi timbulnya berbagai penyakit. Suatu sistem pengolahan air limbah yang handal merupakan indikator utama dari tingkat pengembangan suatu daerah dan kesehatan masyarakat. Polusi air dari limbah dapat dikurangi melakukan pengolahan limbah sebelum dibuang ke sungai. Polusi air dapat dikurangi dengan adanya investasi yang memadai pada sistem pengelolaan limbah. Persentase air limbah yang

diolah sebelum dibuang ke sungai merupakan indikator kunci dalam pengelolaan kualitas air.

- Persampahan
 - **Isu:** Pengelolaan sampah merupakan komponen CDI yang paling sulit untuk berkembang. Laju perkembangan dari indeks ini sangat lambat dan paling sulit untuk meningkat seiring dengan meningkatnya pembangunan. Dengan semakin banyaknya penduduk yang tinggal di kota maka akan membuat sampah semakin banyak. Keadaan ini tentu membutuhkan petugas sampah dalam jumlah yang memadai. Namun seringkali hal ini tidak dapat dipenuhi karena alasan anggaran. Dan akhirnya sampah menjadi terbengkalai dan tidak terangkut menuju Tempat Pembuangan Akhir (TPA).
- Kesehatan
 - Angka Harapan Hidup
 - **Isu:** Selain harus membanting tulang untuk mendapatkan penghasilan yang tidak seberapa, banyak penduduk di negara-negara Dunia Ketiga masih harus berjuang melawan kekurangan gizi, penyakit, dan kesehatan yang buruk. Tidak sedikitpun yang kemudian terpaksa menyerah, mati karena penyakit, atau malnutrisi. Pada tahun 2002, rata-rata usia harapan hidup di negara paling terbelakang hanya mencapai 50 tahun. Bandingkan dengan usia harapan hidup di negara berkembang yang bisa mencapai 64 tahun atau negara maju yang dapat mencapai 78 tahun.
 - Tingkat Kematian Bayi
 - **Isu:** Tingkat kematian balita adalah indikator yang baik untuk mengukur kualitas hidup di kota-kota. Kematian anak yang tinggi secara langsung berhubungan dengan indikator lingkungan rendah seperti tingkat pengolahan air limbah dan saluran pembuangan dan fasilitas sanitasi. Tingkat kematian anak yang tinggi juga menunjukkan bahwa mereka kekurangan gizi dan nutrisi.
- Pendidikan
 - Angka Melek Huruf

- **Isu:** Walaupun jumlah penduduk usia sekolah sudah meningkat namun tingkat buta huruf di negara-negara berkembang masih tinggi. Di negara-negara terbelakang tingkat buta huruf dapat mencapai 55%
 - Angka Partisipasi Sekolah
 - **Isu:** Penyediaan fasilitas pendidikan merupakan prioritas utama setiap kota. Dengan semakin besarnya anggaran yang dialokasikan pada pendidikan maka pendidikan juga seharusnya semakin dapat dinikmati oleh setiap anak pada usia sekolah.
 - *City Product*
 - **Isu:** Kota-kota secara tradisional berfungsi sebagai pusat ekonomi dan telah menjadi penyedia utama berbagai layanan. Kota adalah mesin pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Selain itu, kota saat ini menghasilkan lebih dari setengah kegiatan ekonomi (PDB) nasional. *City Product* merupakan indikator penting memberikan ukuran kuat tingkat pembangunan ekonomi kota *vis-à-vis* tingkat nasional, dan menginformasikan tentang tingkat investasi, efisiensi perusahaan publik dan swasta dan generasi produktif kerja.
3. **Asian Development Bank.** Asian Development Bank melakukan pengukuran kinerja kota melalui program yang diberi nama *Urban Indicator for Managing Cities*. Program ini bertujuan untuk membantu kota-kota untuk membuat kerangka pemikiran dan metodologi dalam proses pengukuran dan evaluasi kinerja kota. Program ini menghasilkan laporan bernama *Cities Data Book (CDB)*. Isu yang diukur dan indikator yang digunakan dalam program ADB ini dapat dilihat pada Lampiran 2.
4. Di Indonesia, penelitian tentang kinerja perkotaan dilakukan oleh Widiyanto dan Soepriadi (2008) dengan menggunakan CDI. Namun ada beberapa modifikasi yang dilakukan yaitu tidak menggunakan indeks telepon dan indeks limbah rumah tangga.

2.3 . Hubungan Tingkat Pendapatan dengan Standar Hidup/Kesejahteraan

Colander (2001) mengatakan pendapatan memiliki peran yang penting untuk meningkatkan kesejahteraan. Sebagai contoh Perancis dan Argentina. Pada tahun 1950-an pendapatan per kapita di masing-masing negara adalah sebesar

UNIVERSITAS INDONESIA

US\$5.000 namun tingkat pertumbuhan kedua negara tersebut berbeda. Sejak tahun 1950 hingga 2000, pendapatan negara Perancis mengalami pertumbuhan pada tingkat tiga persen per tahun sementara Argentina mengalami tingkat pertumbuhan sebesar satu persen per tahun. Karena adanya perbedaan ini pada tahun 2000 terdapat perbedaan tingkat pendapatan pada kedua negara tersebut. Pendapatan per kapita negara Perancis pada tahun 2000 adalah sebesar US\$24.000 sedangkan pendapatan per kapita negara Argentina adalah sebesar US\$7.000.

Lebih lanjut Colander (2001) menjelaskan perbedaan tingkat pendapatan ini menyebabkan perbedaan pada tingkat kesejahteraan penduduknya. Sebagai contoh di Perancis seratus persen dari penduduknya memiliki akses pada air bersih; sedangkan di Argentina hanya 64 persen dari penduduknya memiliki akses pada air bersih. Di Perancis pada setiap 1000 orang terdapat 546 orang yang menggunakan telepon. Di Argentina hanya 174 orang menggunakan telepon per 1.000 orang.

Contoh lain adalah Korea dan Congo. Pada tahun 1950-an tingkat pendapatan kedua negara tersebut hampir sama yaitu sebesar US\$150 per kapita. Karena tingkat pertumbuhan di kedua negara tersebut yang berbeda pada tahun 2000 Korea memiliki tingkat pendapatan sebesar US\$10.000 sedangkan Congo masih tetap sebesar US\$150. Hal ini pula yang kemudian menyebabkan tingkat kesejahteraan di Korea dan di Congo berbeda. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Korea pada tahun 1998 adalah sebesar 0,854, sangat berbeda jauh sekali jika dibandingkan dengan IPM Congo yang hanya sebesar 0,430.

Berdasarkan uraian di atas dapat diambil kesimpulan awal jika pendapatan memiliki peran yang penting dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk. Namun demikian hasil penelitian yang dilakukan oleh United Nation Development Programme (UNDP) dalam UNDP Report tahun 1990 mengungkapkan bahwa banyak negara berkembang menemukan bahwa negara-negara dengan GDP yang tinggi belum tentu mampu mengangkat kesejahteraan penduduknya. Bahkan negara-negara industri menyadari bahwa penghasilan tinggi tidak menjamin adanya perlindungan terhadap cepatnya penyebaran masalah seperti obat terlarang, alkoholisme, AIDS, tunawisma, kekerasan dan hubungan yang baik dalam keluarga. Pada saat yang sama, negara-negara dengan

UNIVERSITAS INDONESIA

pendapatan rendah menunjukkan bahwa adalah mungkin untuk mencapai tingkat pembangunan yang tinggi jika mereka terampil menggunakan sumber daya yang ada untuk mengembangkan kemampuan dasar manusia.

UNDP (1990) menjelaskan bahwa pendapatan merupakan proksi yang baik untuk semua pilihan manusia lainnya karena akses ke pendapatan merupakan prasyarat untuk pelaksanaan setiap pilihan lainnya. Ini hanya sebagian benar karena berbagai alasan:

- Pendapatan adalah sarana, bukan tujuan. Pendapatan dapat digunakan untuk meningkatkan produktivitas atau mungkin digunakan untuk narkoba atau kegiatan lainnya yang kurang atau bahkan tidak produktif. Kesejahteraan masyarakat yang tergantung pada bagaimana pendapatan tersebut digunakan, bukan pada tingkat pendapatan itu sendiri.
- Pengalaman beberapa Negara menunjukkan terdapat negara-negara dengan tingkat pendapatan yang tinggi namun memiliki tingkat kesejahteraan yang rendah namun demikian terdapat juga negara-negara dengan tingkat pendapatan yang rendah memiliki tingkat kesejahteraan yang tinggi.
- Penghasilan yang dicapai oleh sebuah negara mungkin menawarkan sedikit gambaran untuk prospek pertumbuhan di masa yang akan datang. Jika pendapatan tersebut telah diinvestasikan pada untuk pembangunan manusianya, maka potensi pendapatan yang mungkin lebih tinggi akan dicapai di masa yang akan datang dan sebaliknya.