

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pertumbuhan dan perkembangan sebuah kota sangat erat kaitannya dengan jumlah penduduk yang hidup dan tinggal di daerah kota tersebut. Penduduk yang banyak dan berkualitas tentunya akan memberikan dampak positif bagi produktifitas dan pertumbuhan ekonomi sebuah kota. Sebaliknya, terlalu banyak penduduk juga dapat membawa beberapa implikasi negatif pada kehidupan masyarakat kota seperti pengangguran dan kemiskinan, harga tanah dan perumahan yang sangat mahal, kemacetan lalu lintas dan tingkat kriminalitas kota cenderung terus meningkat, yang pada akhirnya memperbesar biaya pengelolaan kota akibat eksternalitas negatif dari kelebihan penduduk (Sjafrizal, 2012).

Penduduk dalam perencanaan pembangunan dan konsep pembangunan berkelanjutan dipandang sebagai modal dasar dan faktor dominan suatu pembangunan. Dengan demikian, penduduk harus menjadi titik sentral dalam suatu pembangunan yang berkelanjutan. Karena jumlah penduduk yang besar dengan kualitas rendah dan pertumbuhan yang cepat akan memperlambat tercapainya kondisi yang ideal antara kuantitas dan kualitas penduduk dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Disinilah peran pemerintah kota sangat diharapkan dapat membuat kebijakan yang tepat untuk menyusun perencanaan pembangunan maupun kebijakan kependudukan dalam rangka mengelola jumlah, kualitas dan laju pertumbuhan penduduk yang ideal.

Ada banyak alasan yang mendorong orang-orang dan perusahaan-perusahaan menetap di sebuah kota. Di satu sisi, kota mewujudkan kelebihan membuat hidup lebih nyaman seperti kedekatan dengan orang lain, pekerjaan, fasilitas rekreasi dan belanja atau lembaga yang diperlukan untuk hidup dalam ekonomi modern. Kedekatan yang membantu dalam menghemat waktu setiap hari dan dengan demikian meningkatkan waktu luang serta utilitas pelengkap bagi seseorang dalam kota dan membantu langsung dan tidak langsung meningkatkan produktivitas bagi perusahaan-perusahaan di kota itu. Kelebihan ini terutama diakui sebagai eksternalitas aglomerasi, yang tergantung pada ukuran aglomerasi perkotaan tertentu (Hitzschke, 2011).

Sebaliknya menurut Hitzschke ada pengaruh kuat yang menunjukkan bahwa terlalu banyak penduduk di daerah tertentu menghasilkan eksternalitas negatif serta biaya akibat urbanisasi. Pengaruh yang kuat ini misalnya dengan polusi, penggunaan intensif energi, kebisingan yang disebabkan misalnya oleh lalu lintas, sewa perkotaan yang tinggi, sehingga menjadi tugas berat yang panjang dan memakan waktu secara terus menerus. Hal ini mempengaruhi produktivitas karena terlalu banyak penduduk dalam kota menghasilkan eksternalitas negatif seperti kemacetan dan kebisingan yang menurunkan produktivitas dengan biaya transportasi yang lebih tinggi dan sewa yang lebih tinggi atau gesekan sosial di pasar tenaga kerja. Tentu saja kelebihan ini terjadi pada tingkat tertentu jumlah populasi atau kepadatan populasi. Meskipun efek ini juga dapat meningkat di daerah non-perkotaan, mereka sebagian besar terhubung dengan efek urbanisasi.

Kota Bukittinggi merupakan salah satu contoh dari beberapa kota di Provinsi Sumatera Barat yang memiliki luas wilayah administrasi yang kecil ($\pm 25,24 \text{ Km}^2$) dengan pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi. Menurut BPS Kota Bukittinggi, pada tahun 1990 jumlah penduduk Kota Bukittinggi sebesar 83.811 jiwa dan meningkat pada tahun 2000 sebesar 91.983, dengan laju pertumbuhan penduduk periode tahun 1990-2000 sebesar 0,97% pertahun (klasifikasi rendah). Angka ini terus bertambah cukup besar hingga pada tahun 2010, jumlah penduduk menjadi sebesar 111.312 jiwa, dengan laju pertumbuhan penduduk pada periode 2000-2010 sebesar 1,92% pertahun (klasifikasi sedang).

Selain itu, adanya harapan untuk hidup lebih baik dengan segala ketersediaan fasilitas perkotaan dan kegiatan ekonomi yang ada, telah membuat Kota Bukittinggi menjadi kota tujuan migrasi penduduk kedua setelah Kota Padang antara penduduk Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Barat dan daerah lain. Hal ini telah memberikan kontribusi besar terhadap pertumbuhan penduduk selain dari pertumbuhan alamiah. Dimana pada hasil Sensus Penduduk tahun 2000 disebutkan sebesar 39,43%, dan meningkat pada Sensus Penduduk tahun 2010 sebesar 41,03%, dari jumlah penduduk Kota Bukittinggi berasal dari penduduk migran masuk dengan status migrasi seumur hidup.

Pertumbuhan pembangunan permukiman dan kegiatan-kegiatan perkotaan juga turut mengalami peningkatan seiring dengan pertumbuhan penduduk. Berdasarkan hasil pengamatan sampai tahun 2010, penggunaan lahan terbangun Kota Bukittinggi ternyata sudah mencapai $\pm 35,43\%$ dari luas wilayah kota (RTRW Kota Bukittinggi Tahun 2010-2030), dan jika merujuk kepada standar minimal ketersediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebesar 30%, maka hanya

tersisa lahan sebesar $\pm 34,57\%$ yang masih bisa dibangun. Sementara itu secara fisik, wilayah Kota Bukittinggi dikelilingi oleh daerah yang memiliki kelerengan yang cukup terjal yaitu dengan keberadaan Ngarai Sianok dan Gunung Singgalang serta Gunung Marapi, yang menyebabkan daya dukung lahan kota menjadi terbatas. Karakteristik kemiringan lereng Kota Bukittinggi yang sebagian wilayahnya merupakan bukit dan lembah (mencapai 25 % dari luas kota) juga menjadi penyebab lain terbatasnya daya dukung pengembangan pembangunan di Kota Bukittinggi.

Pertumbuhan penduduk yang terjadi di satu sisi telah berimplikasi terhadap produktifitas dan pertumbuhan ekonomi kota selama ini. Pertambahan angka PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Kota Bukittinggi menunjukkan *trend* positif setiap tahunnya. Dimana pada tahun 2004 PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Kota Bukittinggi sebesar Rp. 920.856 juta, dan pada tahun 2013 PDRB Atas Dasar Harga Berlaku menjadi sebesar Rp. 3.102.680 juta. Namun jika dilihat dari pertumbuhan ekonomi Kota Bukittinggi sepuluh tahun terakhir tersebut mulai menunjukkan kecenderungan melambat, dimana rata-rata laju pertumbuhan ekonomi Kota Bukittinggi pada periode tahun 2004-2008 sebesar 6,19% pertahun, menurun pada periode tahun 2009-2013 menjadi 6,09% pertahun. Angka-angka diatas mengindikasikan bahwa ada pengaruh pertumbuhan penduduk dengan kegiatan-kegiatan ekonomi perkotaan yang ada terhadap produktifitas dan pertumbuhan ekonomi kota.

Di sisi lain, jumlah penduduk yang semakin banyak di Kota Bukittinggi juga telah menimbulkan eksternalitas negatif. Munculnya kawasan-kawasan kumuh di sekitar daerah kegiatan ekonomi, kemacetan, harga lahan yang semakin

tinggi, kriminalitas meningkat, dan lainnya, merupakan bentuk efek eksternalitas negatif yang timbul akibat semakin banyak penduduk.

Salah satu solusi untuk mengatasi permasalahan pertumbuhan penduduk dan keterbatasan lahan di Kota Bukittinggi ini sebenarnya sudah dilakukan oleh pemerintah atas usulan pemerintah daerah kota dahulunya, yaitu dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam. Gagasan yang pertama kali disampaikan oleh Walikota Bukittinggi pada tahun 1983 yang pada saat itu dijabat oleh Oemar Gafar dianggap sebagai solusi untuk menghindari permasalahan perkotaan yang bisa timbul dikemudian hari akibat jumlah penduduk yang terus bertambah dan untuk menampung perkembangan pembangunan kota yaitu dengan memperluas wilayah administrasi yang saat ini hanya seluas $\pm 25,24 \text{ Km}^2$. Dalam peraturan pemerintah tersebut disebutkan akan memasukkan sebagian wilayah administrasi Kabupaten Agam ke dalam wilayah administrasi Kota Bukittinggi. Namun, sejak diterbitkannya sampai saat sekarang, produk hukum yang lahir pada awal era otonomi daerah ini tidak juga kunjung terlaksana akibat konflik dan perdebatan yang terjadi antara pihak masyarakat dan *stakeholder* kedua belah pihak yang setuju dan tidak setuju peraturan ini untuk dilaksanakan.

Fenomena yang terjadi di atas telah mengarah kepada pertanyaan apakah Kota Bukittinggi saat ini sudah mencapai ukuran optimalnya?. Sejalan dengan pemikiran yang disampaikan oleh Hitzschke (2011) yang menyebutkan pertumbuhan populasi di kota telah mengarah ke peningkatan efek aglomerasi (dalam hal ini eksternalitas positif), yang kemudian dinetralkan oleh efek negatif

dari kelebihan penduduk. Pertimbangan ini jelas mengarah pada ukuran kota optimal.

Beberapa ahli seperti Alonso (1971) dan Richardson (1972) sudah sejak lama memunculkan pertanyaan tentang apakah ada ukuran kota optimal. Pertanyaan ini sangat penting artinya dalam menentukan berapa besarnya sebuah kota yang paling efisien secara ekonomi, baik ditinjau dari segi dampak terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat kota maupun dari segi kepentingan pembiayaan pengelolaan kota yang dikeluarkan pemerintah kota.

Sjafrizal (2012) juga menyebutkan ukuran kota optimal ini sangat penting artinya dalam menentukan kebijakan urbanisasi dan pertumbuhan penduduk kota, apakah akan dibatasi atau dibiarkan saja berkembang secara alami. Sedangkan untuk kota dengan jumlah penduduk relatif kecil tentunya urbanisasi dan pertumbuhan penduduk kota sebaiknya dibiarkan saja karena kondisi tersebut dapat menimbulkan dampak positif dalam bentuk meningkatnya keuntungan aglomerasi yang dapat memberikan dampak positif bagi kegiatan ekonomi kota bersangkutan.

Oleh karena itu, penelitian ini mencoba mengkaji lebih lanjut mengenai ukuran optimal Kota Bukittinggi dari sudut pandang ekonomi berdasarkan permasalahan pertumbuhan penduduk yang sedang dihadapi Kota Bukittinggi saat ini. Ukuran optimal diperlukan untuk mengetahui seberapa besar ukuran atau jumlah penduduk Kota Bukittinggi paling efisien secara ekonomi untuk mendukung tercapainya cita-cita pembangunan yaitu mensejahterakan masyarakat.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang, telah memunculkan beberapa pertanyaan yang akan menjadi “*Research Question*” penelitian ini, yaitu:

1. Berapa ukuran optimal untuk Kota Bukittinggi?
2. Pada tahun berapa Kota Bukittinggi mencapai ukuran optimal?
3. Berapa luas lahan yang dibutuhkan berdasarkan ukuran optimal Kota Bukittinggi?
4. Bagaimana implikasi kebijakan yang harus dilakukan dimasa yang akan datang?

1.3. Tujuan Penelitian

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, maka ditetapkan tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Menganalisis ukuran optimal Kota Bukittinggi dari sudut pandang ekonomi.
2. Menganalisis proyeksi penduduk Kota Bukittinggi mencapai ukuran optimal.
3. Menganalisis perkiraan luas lahan yang dibutuhkan berdasarkan ukuran optimal.
4. Merumuskan implikasi kebijakan yang sesuai dengan hasil temuan penelitian.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat dari sisi metodologis

Hasil pencapaian tujuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan demi pengembangan metodologi kedepannya.

2. Manfaat dari sisi teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori ukuran kota (*city size*) khususnya untuk penerapan pada kota tunggal.

3. Manfaat dari sisi kebijakan

Manfaat utama dari hasil penelitian ini adalah dapat dijadikan sebagai salah satu masukan bagi *stakeholder* Kota Bukittinggi dalam membuat kebijakan yang berhubungan dengan kependudukan dan produk perencanaan pembangunan lainnya di masa yang akan datang. Sekaligus hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan pertimbangan bagi *stakeholder* Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam dalam meninjau kembali kelanjutan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Secara spasial, ruang lingkup penelitian dibatasi kepada daerah administrasi Kota Bukittinggi. Sedangkan secara substansial, ruang lingkup penelitian dibatasi pada analisis ukuran kota optimal untuk kota tunggal, dengan batasan pembahasan sebagai berikut :

1. Pendekatan yang digunakan dalam pengukuran ukuran kota optimal Kota Bukittinggi yaitu Pendekatan Manfaat Bersih Maksimum. Pendekatan ini didasari oleh model teori yang dikembangkan oleh Alonso (1971) dan Richardson (1983) dalam penentuan ukuran kota optimal. Penekanan pada pendekatan ini adalah ukuran kota optimal terbentuk dari sudut pandang

warga, dimana ukuran optimal terdapat pada perbedaan positif maksimum antara manfaat dan biaya rata-rata yang dapat dicapai atau disebut dengan manfaat bersih maksimum (*maximum net benefit*).

2. Indikator Jumlah Penduduk/Populasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah semua orang yang berdomisili di suatu wilayah geografis (dalam hal ini Kota Bukittinggi) selama 6 bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari 6 bulan tetapi bertujuan untuk menetap.
3. Indikator Manfaat Bersih Maksimum merupakan nilai selisih antara PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Per Kapita dengan nilai Pengeluaran Total Pemerintah Daerah Per Kapita.
4. Data yang digunakan dalam menilai ukuran optimal Kota Bukittinggi ini merupakan data dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2013. Hal ini dengan pertimbangan data PDRB tahun 2014 tidak dapat digunakan dikarenakan Badan Pusat Statistik telah melakukan perubahan klasifikasi lapangan usaha dalam perhitungan PDRB yang berpengaruh terhadap nilai perolehan perhitungan PDRB. Perhitungan PDRB tahun 2014 sudah menggunakan 17 klasifikasi lapangan usaha dengan tahun dasar yang digunakan tahun 2010, sedangkan sebelum tahun 2014 perhitungan PDRB masih menggunakan 9 klasifikasi lapangan usaha dengan tahun dasar yang digunakan tahun 2000.

1.6. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis menjelaskan latar belakang dan perumusan masalah dari penelitian ini. Kemudian dilanjutkan dengan tujuan, manfaat dan ruang lingkup penelitian serta sistematika pembahasan.

BAB II : TINJAUAN LITERATUR

Tinjauan literatur diawali dengan pembahasan tentang teori ukuran kota optimal yang disampaikan oleh Alonso dan Richardson yang menjadi dasar teori penelitian ini. Dilanjutkan dengan tinjauan literatur mengenai kependudukan, PDRB, dan penganggaran keuangan daerah. Pada bab ini juga diuraikan hasil penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian ini, kerangka pemikiran penelitian, dan diakhiri oleh hipotesa penelitian.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini dibahas mengenai jenis penelitian, daerah lokasi penelitian, dilanjutkan dengan pendekatan dan indikator yang akan digunakan dalam penilaian ukuran kota optimal, data dan sumber data, metode analisis ukuran kota optimal, metode analisis proyeksi penduduk Kota Bukittinggi mencapai ukuran optimal, dan diakhiri dengan metode analisis perkiraan luas lahan yang dibutuhkan berdasarkan ukuran optimal.

BAB IV : GAMBARAN UMUM KOTA BUKITTINGGI

Gambaran umum Kota Bukittinggi diawali dengan pembahasan wilayah administrasi, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan penggunaan lahan, daya dukung pengembangan lahan dan daya

tampung kota. Selanjutnya akan diuraikan kondisi perkembangan kependudukan, perkembangan ekonomi Kota Bukittinggi ditinjau dari PDRB, dan diakhiri dengan kondisi perkembangan pengeluaran pemerintah Kota Bukittinggi.

BAB V : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan dibahas mengenai hasil temuan dari analisis yang dilakukan, yaitu analisis ukuran optimal Kota Bukittinggi, analisis proyeksi penduduk Kota Bukittinggi mencapai ukuran optimal, dan analisis perkiraan luas lahan yang dibutuhkan berdasarkan ukuran optimal. Pembahasan diakhiri dengan memberikan alternatif-alternatif kebijakan dari hasil temuan sebelumnya.

BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab berisi kesimpulan dari penelitian yang dilakukan dan saran bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan hasil temuan penelitian ini.

