

Transformasi Birokrasi Pemerintahan Kota Kupang Berbasis Tata Kelola Kota Berkelanjutan *Kupang City Government Bureaucratic Transformation based on Sustainable City Government*

David B.W.Pandie¹, Malisye Christin Sjoen²

¹Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Undana;

²Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kota Kupang

email: davidpandie@staf.undana.ac.id; sjoenmalisye@gmail.com

Abstract. *The city of Kupang has historically developed over time, and is now transforming to create a sustainable city. The role of Kupang City as a multi-functional city: such as a government city, trade city, education city, industrial city and tourism city has triggered high urbanization and produced a complexity of problems that threaten the survival of city residents. The problem is that the government and city development model is not yet compatible with the principles of sustainability. Thus, bureaucratic transformation is a solution in efforts to build a civilized and sustainable Kupang City through an urban governance model. Collaboration between the government and all stakeholders is a determining factor in the effectiveness of urban governance, including changing the culture of city residents from passive to active citizens with urban culture as an agent for civilized and sustainable city development.*

Keywords: *Bureaucratic Transformation, Sustainable City Governance, Urban Culture.*

Abstrak. Kota Kupang secara historis telah berkembang dari masa ke masa dan kini bertransformasi untuk mewujudkan kota berkelanjutan. Peran Kota Kupang sebagai kota multi fungsi, baik sebagai kota pemerintahan, kota perdagangan, kota pendidikan, kota industri dan kota pariwisata telah memicu tingginya urbanisasi dan menghasilkan kompleksitas masalah yang mengancam keberlangsungan hidup warga kota. Titik persoalannya adalah model pemerintahan dan pembangunan kota belum kompatibel dengan prinsip keberlanjutan. Karena itu, transformasi birokrasi merupakan solusi dalam upaya membangun Kota Kupang yang beradab dan berkelanjutan melalui model urban governance. Kolaborasi pemerintah dan semua pemangku kepentingan merupakan faktor penentu efektivitas urban governance, termasuk di dalamnya mengubah budaya warga kota dari warga pasif menjadi aktif dengan budaya urban sebagai agen pembangunan kota beradab dan berkelanjutan.

Kata kunci: transformasi birokrasi, tata kelola kota berkelanjutan, budaya urban.

PENDAHULUAN

Kota dalam konteks global mengalami pertumbuhan yang masif dari berbagai aspek, terutama tingkat pertumbuhan penduduk kota yang eskalatif. Secara virtual, semua pertumbuhan populasi manusia pada generasi mendatang diproyeksikan tinggal di area perkotaan (Kiss, 2015). Menurut perkiraan Population Division of the UN Department of Economic and Social Affairs (UN DESA, 2024), saat ini proporsi rata-rata jumlah penduduk kota di seluruh dunia adalah 55% (2018) dan 57 % (2022). Diperkirakan penduduk perkotaan akan mencapai 68-70% pada tahun 2050 (bahkan di Amerika Serikat telah menyentuh 82%, Amerika Latin dan Karibia 81%, Eropa Barat 74% dan Indonesia 57,9%). Selain dari aspek kependudukan, data menunjukkan bahwa meskipun luas lahan kota hanya 2% berbanding 98% luas wilayah pedesaan, tetapi kota menjadi mesin pertumbuhan ekonomi dunia sekaligus menjadi pusat penghasil pencemaran yang signifikan. Secara paradoks, kota

menyumbang 70% GDP dunia, namun di balik sisi positif ekonomi, secara trade-off kota mengonsumsi 60% energi global dan menghasilkan 70% emisi gas rumah kaca serta 70% sampah global. Tren perkembangan penduduk kota di Indonesia simetris dengan tren global. Badan Pusat Statistik (BPS) memperkirakan, sebanyak 56,7% penduduk Indonesia tinggal di wilayah perkotaan pada 2020. Persentase tersebut diprediksi terus meningkat menjadi 66,6% pada 2035. Sejalan dengan itu, Bank Dunia juga memperkirakan sebanyak 220 juta penduduk Indonesia akan tinggal di perkotaan pada 2045. Jumlah itu setara dengan 70% dari total populasi di tanah air.

Kota Kupang selama beberapa tahun terakhir juga menunjukkan skala pertumbuhan penduduk yang positif, baik karena faktor alamiah fertilitas, terutama migrasi yang digerakkan oleh ketimpangan kemajuan kota dan desa maupun karena daya tarik ekonomi serta ketersediaan berbagai layanan jasa publik di perkotaan seperti pendidikan tinggi, perdagangan dan lain-lain. Jumlah penduduk Kota Kupang pada tahun 2022 adalah 468.910 jiwa. Laju pertumbuhan penduduk Kota Kupang secara akumulatif memperlihatkan angka pertumbuhan positif rata-rata sebesar 2,54%/tahun antara tahun 2019-2022 (Bappeda Kota Kupang, 2024). Pertambahan penduduk Kota Kupang berimplikasi pada meningkatnya kebutuhan konsumsi, perumahan, transportasi, lapangan kerja yang berdampak negatif terhadap meningkatnya produksi sampah serta pencemaran udara, terutama bila dihubungkan dengan isu perubahan iklim global (global climate change).

Isu penting sebagai tantangan dalam mengelola kompleksitas masalah perkotaan yang paradoksial ini adalah bagaimana menciptakan kota yang manusiawi sesuai dengan slogan yang dipromosikan oleh UN-Habitat: City for All (Kota untuk semua) atau kota inklusif. Ada dua hipotesis yang harus dijawab oleh pemerintah kota dan semua pemangku kepentingan, yaitu pertama, fakta bahwa semakin besar jumlah penduduk yang tinggal di kota membutuhkan kebijakan untuk mengukur reduksi pemanasan global; hipotesis kedua, fakta bahwa semakin besar pertumbuhan penduduk yang tinggal di kota harus dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi jangka panjang yang berkelanjutan. Dari dua hipotesis ini, timbul pertanyaan pokok, bagaimana membangun model tata kelola pemerintahan yang mampu mengkreasi kebijakan dan mengimplementasinya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi kota yang adil untuk semua dan ramah lingkungan sebagaimana terangkum dalam pembangunan kota berkelanjutan (lihat Tujuan 11 dari SDGs, yaitu Kota dan Pemukiman Berkelanjutan). Pada tataran teoretik, rekonsiliasi antara dua hal positif dan negatif dalam pembangunan kota telah melahirkan model urban governance (Song, 2023) sebagai alternatif untuk memberi solusi bagi pembangunan kota berwajah manusiawi dan berkelanjutan. Berdasarkan latar pemikiran di atas, tulisan ini diarahkan untuk menawarkan suatu model transformasi birokrasi Kota Kupang yang berorientasi pada urban governance.

METODOLOGI

Studi ini dilakukan dengan pendekatan kelitbangan, khususnya “pendekatan pengembangan” yaitu kegiatan-kegiatan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan memanfaatkan kaidah dan teori ilmu pengetahuan yang terbukti kebenarannya untuk meningkatkan fungsi, manfaat, dan aplikasi ilmu pengetahuan yang telah ada, atau menghasilkan teknologi baru yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri dan pemerintahan daerah.

Langkah-langkah yang dilakukan dalam studi ini meliputi: Pertama, memilih topik yang aktual sesuai dengan konteks empiris dari praktek penyelenggaraan pemerintahan di Kota Kupang. Topik yang dipandang penulis sangat penting dan relevan adalah berkaitan dengan transformasi birokrasi pemerintahan kota dengan berbasis pada pendekatan urban governance. Pendekatan urban governance dipilih sebagai sebuah pendekatan yang aktual dari segi perkembangan paradigma

administrasi publik sebagai *governance* untuk menggeser paradigma sebelumnya *New Public Management (NPM)* (Okey et.al., 2020). Pendekatan ini dilaksanakan dengan aksi berjejaring melalui kemitraan antara *stakeholders* secara multi-level, multi-aktor, dan multi-institusi, baik formal maupun informal.

Kedua, merupakan tahap mengidentifikasi kebutuhan data sekunder maupun berbagai teori yang berkaitan dengan *urban governance* dari berbagai penelusuran pada berbagai jurnal. Tahapan ini sangat penting untuk membangun pemikiran sesuai kaidah saintifik dengan memperhatikan dimensi ontologi, epistemologi, metodologi dan aksiologi. Tahap ketiga, merupakan tahap penulisan dan pembahasan mendalam untuk menganalisis, menyajikan dan menafsir tentang transformasi birokrasi Kota Kupang berbasis pendekatan *urban governance* untuk menciptakan peradaban kota yang berkelanjutan. Di sini penulis mencoba mengaplikasikan model ini sesuai dengan potensi kemitraan yang tersedia dalam lingkungan pemerintahan Kota Kupang. Keempat, merupakan tahapan terakhir dengan membuat kesimpulan dan rekomendasi sebagai terobosan inovasi melalui penerapan model *urban governance* secara praktis untuk memecahkan masalah Kota Kupang.



HASIL DAN PEMBAHASAN

Birokrasi dan Tantangan Membangun Peradaban Kota Kupang di Abad 21

Birokrasi dalam perjalanan sejarah merupakan institusi yang turut melahirkan berbagai peradaban dunia, mulai dari zaman peradaban kuno seperti Yunani, Romawi, Mesopotamia, Mesir, Cina sampai kini. Kota merupakan representasi kemajuan peradaban manusia dari budaya meramu dan berburu yang berpindah-pindah kemudian menjadi masyarakat menetap dan berdiam di suatu wilayah tertentu yang disebut "kota". Perkembangan selanjutnya terindikasi dari pergeseran konsentrasi penduduk dari desa ke kota melalui revolusi industri dan urbanisasi, namun beriringan dengan itu karakteristik kota baik dalam skala metropolitan maupun kota-kota menengah dan kecil menjadi jantung pertumbuhan ekonomi dalam skala global, nasional dan lokal. Artinya, kota menjadi tumpuan hidup umat manusia dan tempat manusia bergantung pada sumber mata pencaharian pokok bagi penduduk dunia sehingga tidak berlebihan bila dikatakan bahwa kota adalah masa depan dunia. Lebih dari itu, kota adalah pusat kehidupan manusia untuk membangun peradaban baru yang lebih manusiawi seperti yang dikemukakan oleh Lewis Mumford dalam karyanya *The Culture of Cities* (Mumford, 1970). The task of city design involves the vaster task of rebuilding our civilization. Diingatkan bahwa setiap warga urban bukan parasit dan predator yang sekedar menumpang hidup di kota, tetapi sebagai pemilik dan pembentuk peradaban kota yang manusiawi.

Kini, kota memproduksi peradaban baru dunia sebagai representasi kemajuan umat manusia yang hari ini dikendalikan oleh revolusi industri 4.0 atau revolusi sosial 5.0. Di dalam kehidupan masyarakat urban terletak berbagai indikator kemajuan manusia dan gaya hidup urban yang eksklusif, namun di area urban mudah kita temukan berbagai sisi gelap kehidupan yakni kemiskinan ekstrim, masyarakat marjinal, perumahan kumuh, pengemis, pengangguran, pelacuran, maraknya kriminalitas dan kekerasan, sampah berserakan di mana-mana, krisis air dengan hadirnya mobil tangki air berseliweran, dan berbagai potret dehumanisasi lainnya. Daftar ini masih bisa diperpanjang sesuai ribuan fakta yang mengganggu detak jantung

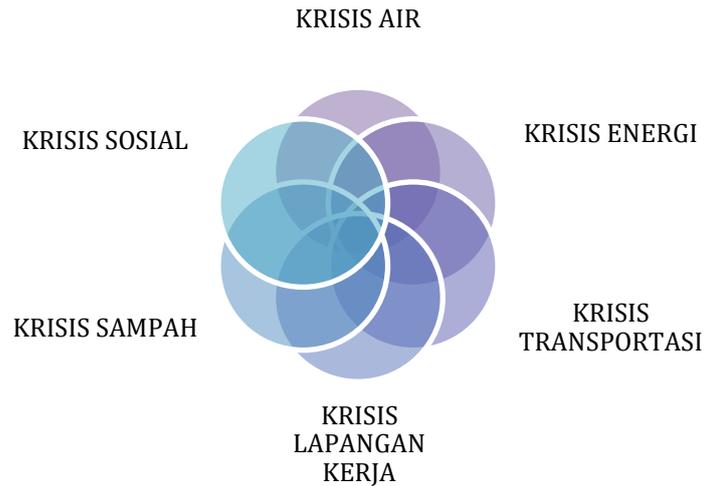
kehidupan masyarakat urban. Keserempakan dari semua dimensi kehidupan yang beraneka wajah ini membebani pemerintah kota.

Menurut sejarawan terkemuka dunia Yuval Harari (2019), kita tidak bisa menghentikan kemajuan-kemajuan yang menghasilkan kemakmuran dan perdamaian, namun di pihak lain kita tidak dapat pula menolak berbagai dampak buruk akibat kemajuan. Pada titik ini, tidak mudah membangun visi kota yang humanis dan berkelanjutan, sebab pemerintah kota bisa menerima berbagai kebaikan investasi dan orang-orang baik yang bermigrasi ke kota, namun demikian kota juga tidak berdaya diserbu oleh berbagai manusia yang datang mengadu nasib di kota dengan harapan bahwa kota adalah segalanya dengan hanya bermodal mimpi. Di tengah keriuhan kota demikian, tekanan isu perubahan iklim menjadi momok bagi pengembangan kota ideal. Kemajuan kota beririsan dengan jejak karbon dioksida yang dihasilkan dari padatnya lalu lintas dan kemacetan kendaraan di jalan raya, industrialisasi, menjamurnya rumah-rumah modern di perkotaan yang memproduksi CFC dari peralatan rumah tangga, seperti AC, kulkas maupun sampah, serta air comberan yang macet di mana-mana karena terkendala oleh buruknya infrastruktur sanitasi.

Ruang kehidupan Kota Kupang yang semakin sempit dengan penambahan warga kota yang tumbuh secara eksponensial dan tidak sebanding dengan ketersediaan air, pangan dan energi yang semakin langka. Daerah-daerah tangkapan air telah berubah menjadi pemukiman. Daerah terbuka hijau kota yang seharusnya 30% tidak lagi tersedia. Okupasi lahan dan perubahan fungsi lahan kota tidak terelakkan. Karena itu, ide untuk membangun Kupang sebagai water front city menjadi semakin kabur ketika kita melihat daerah pesisir dan pantai yang tadinya sebagai common property berubah menjadi private properties seiring dengan hadirnya hotel-hotel yang posisinya membelakangi laut dan menutup akses bagi komunitas urban untuk mencari makan dan menikmati indahnya pantai dan laut pada waktu sunset.

Ketidakseimbangan lingkungan telah melahirkan sejumlah krisis yang seperti bisul timbul di mana-mana dan keberadaannya seperti lingkaran setan yang sulit diurai ujung pangkalnya. Krisis penduduk akibat meledaknya urbanisasi melahirkan krisis perumahan dengan munculnya okupasi liar terhadap tanah dan memunculkan koloni-koloni slum yang tidak teratur, krisis air bersih, krisis energi, krisis transportasi, krisis lapangan kerja, krisis hukum, dan krisis sosial. Terhadap eksistensi krisis-krisis khas urban ini, secara empiris teridentifikasi tiga jenis respons pemerintah kota, yaitu respons yang bersifat alamiah, respons pesimistik dan respons optimistik.

Respons alamiah dilakukan dengan cara membiarkan semua masalah berlangsung begitu saja, biarkan mekanisme pasar dan mekanisme sosial mengatur diri sendiri. Akibatnya, anarkhi dan anomie kerap terjadi, di mana yang kuat akan menang dalam setiap benturan kepentingan, di mana kelompok miskin semakin miskin dan yang kaya semakin kaya. Di sini kesenjangan semakin besar dan menabung kecemburuan sosial yang sewaktu-waktu dapat menyulut api konflik.



Gambar 1. Kota Kupang dalam Tantangan Lima Krisis

Kedua, respons pesimis. Respons pesimis dilakukan dengan cara pemerintah melakukan intervensi yang minimalis dengan argumentasi pemerintah memiliki kapasitas yang tidak sebanding dengan revolusi ekspektasi masyarakat yang meningkat tajam. Pemerintah terjebak dalam *disempowering* sehingga banyak masalah kota terbengkalai tanpa intervensi yang bermakna. Ketimpangan antara kapasitas pemerintah dan harapan publik ditengarai oleh berbagai sebab, seperti tidak seimbang jumlah aparatur birokrasi kota ditambah otoritas yang terbatas, defisit anggaran dalam struktur belanja APBD dan rendahnya budaya pelayanan. Faktor kelemahan internal birokrasi tersebut pada gilirannya akan menghalangi kecepatan merespons terhadap kebutuhan masyarakat yang dinamis. Birokrasi tidak lincah (*not agile*) dalam kerja proaksi dan lebih banyak menunggu dengan perilaku proskatinasi. Bahkan terkesan pemerintah kurang peduli terhadap masalah-masalah publik. Kondisi seperti ini membenarkan pandangan Thomas R.Dye tentang kebijakan publik sebagai ... *whatever governments choose to do or not to do* (Dye, 2008). Jadi, tidak menanggapi pun bisa dibenarkan sebagai bentuk kebijakan publik. Akibatnya, masyarakat berjuang di gelanggang kehidupan secara *auto-pilot* dengan melakukan aktivitas serabutan sesuai peluang dan kemampuannya asalkan bisa mempertahankan hidup dan *survive*.

Ketiga, respons optimis. Pemerintah kota yang optimis dibutuhkan untuk bisa bekerja efektif di tengah berbagai tekanan dan tantangan. Kehadiran pemerintah dengan legitimasi publik melalui mekanisme demokrasi elektoral memberi harapan bagi tumbuhnya pemerintahan modern yang cerdas dan terbuka untuk bekerja secara berjejaring (kolaborasi) dengan determinasi yang tinggi. Pemerintahan yang optimis disuntik spirit entrepreneurship dengan nilai efisiensi dan semangat kepublikan yang berakar pada nilai-nilai demokrasi dan keadilan serta kesetaraan yang mampu mendayagunakan kemajuan teknologi informasi untuk menciptakan *smart urban governance* dan *smart people*. Di tengah berbagai kendala, pemerintah didorong untuk terus-menerus berinovasi dan berkolaborasi mencari berbagai terobosan dengan ide-ide alternatif yang solutif.

Model *urban governance/UG*, memposisikan pemerintah bukan satu-satunya aktor dan institusi yang memonopoli penyelenggaraan pemerintahan, tetapi justru pemerintah mengakui dan merekognisi berbagai institusi pasar dan masyarakat sipil dalam pola kemitraan yang bersifat heliks antara *public-private-peoples*-perguruan tinggi. Konsep *UG* terutama dikembangkan sebagai strategi baru dalam tata kelola perkotaan di abad ke-21 oleh UN-Habitat (Devas et.al., 2004) sebagai berikut:

Today's governance takes place in a more polycentric system of actors in which the state is less dominant than before. The multiplicity of actors complicates policy-making since no single actor is legitimate enough to direct societal change. Consensus is no longer given by virtue of legitimacy granted to the state's actions but must be socially constructed. This requires alliances, coalitions and compromises.'

Tata kelola kota yang polisentrik sebagai *governance* berbeda diametral dengan pendekatan konvensional yang dirigitisme dan konsep ini dikampanyekan sebagai pendekatan administrasi publik yang laris diadopsi pemerintahan di seluruh dunia. Hal ini kemudian melahirkan konsep UG yang didefinisikan oleh Rao (Chinyere et.al., 2020) sebagai jumlah dari semua upaya individu dan kelembagaan, publik maupun swasta dalam perencanaan dan pengelolaan urusan bersama perkotaan. UG merupakan proses terus-menerus melalui mana perbedaan dan konflik kepentingan diakomodasi melalui aksi kerjasama. UG juga termasuk upaya kelembagaan formal dan informal dengan menggunakan modal sosial dari warga kota.

Model Tata Kelola Kota untuk Pembangunan Berkelanjutan

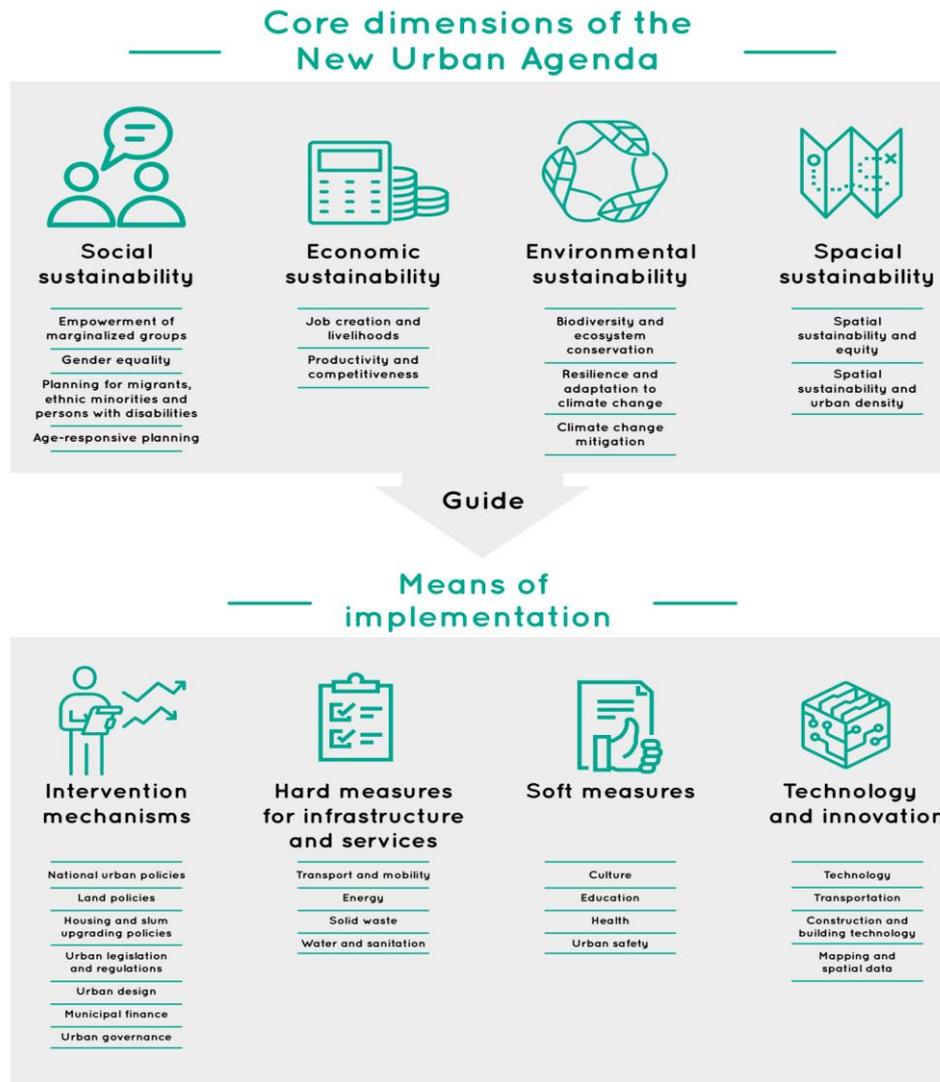
Konsep kota berkelanjutan merupakan model yang dapat memberikan jawaban atas berbagai krisis yang dihadapi pemerintah dan masyarakat Kota Kupang dewasa ini. Pembangunan kota berkelanjutan mengacu pada prinsip pembangunan dengan memperhatikan kebutuhan dan kepentingan jangka panjang yang bersifat trans-generasi. Pembangunan kota masa kini harus peduli pada ketersediaan daya dukung lingkungan di masa depan dalam pengertian bahwa sesungguhnya generasi saat ini dititip oleh generasi masa depan Kota Kupang yang harus dilegasikan dengan mutu lingkungan yang dapat menjamin kehidupan yang sejahtera bagi anak cucu di masa depan.

Konsep pembangunan berkelanjutan memiliki prinsip keadilan lingkungan dengan menekankan pada prinsip ekosentrik dan bukan antroposentrik untuk menghindari apa yang dikuatirkan tentang *tragedy of the common*. *Tragedy of the common* di Kota Kupang saat ini yang meliputi sumber daya alam bersama seperti laut, sungai, udara dan tanah di Kota Kupang semakin hari semakin tercemar. Tanpa desain pembangunan berkelanjutan, maka tekanan urbanisasi akan menjadi ancaman serius terhadap tidak terkendalinya kerusakan lingkungan dan penurunan daya dukung lingkungan (deplesi) yang mencemaskan yang berujung pada gagalnya pencapaian generasi emas 2045 ketika Indonesia merayakan 100 tahun kemerdekaan.

Harapan generasi emas Kota Kupang 2045 sebagaimana visi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang/RPJP (2025-2045) akan bisa terwujud apabila Pembangunan kota saat ini dibangun dengan prinsip sustainability. Konsep pembangunan kota berkelanjutan sebagai agenda baru pembangunan kota dunia memiliki empat dimensi utama, yaitu keberlanjutan sosial (*social sustainability*), keberlanjutan ekonomi (*economic sustainability*), keberlanjutan lingkungan (*environmental sustainability*), dan keberlanjutan spasial (*spacial sustainability*) (UN-Habitat, 2020).

Empat dimensi pembangunan keberlanjutan harus menjadi arus utama (*mainstream*) pembangunan Kota Kupang yang berbasis ekonomi hijau dan ekonomi biru. Dan untuk mewujudkannya dibutuhkan suatu desain pembangunan berkelanjutan sesuai model yang dipromosikan oleh UN-Habitat yang dapat menjadi referensi bagi pemerintah Kota Kupang sebagaimana terlihat pada Gambar 2. Terdapat 11 agenda utama dari pembangunan berkelanjutan yang dapat dijabarkan lebih lanjut dengan melibatkan partisipasi seluruh komponen strategis, baik pemerintah daerah, legislatif, swasta, BUMN/D, LSM, lembaga agama dan seluruh

warga negara di Kota Kupang. Berbagi visi, sumberdaya, tujuan, tanggungjawab dan risiko merupakan kunci keberhasilan implementasi model ini yang mencakup empat cara yaitu ketepatan intervensi kebijakan; dukungan infrastruktur; dukungan pranata lunak (*soft*) seperti kebudayaan, pendidikan, kesehatan dan keamanan; serta teknologi dan inovasi.



Gambar 2. Model Pembangunan Kota Berkelanjutan

Model pembangunan berkelanjutan menjadi acuan reformasi birokrasi tematik di Kota Kupang sebagaimana yang diarahkan dalam Kebijakan Menpan RB agar reformasi Birokrasi memberi dampak nyata bagi penyelesaian masalah krusial di daerah. Untuk itu, yang diperlukan adalah transformasi birokrasi dan bukan reformasi birokrasi. Transformasi birokrasi mengandung esensi tentang perubahan DNA lama ke DNA baru birokrasi yang lebih cerdas dan jujur untuk menopang sustainable city. Syarat bagi aplikasi model UG adalah jalinan kerjasama bersifat inklusif, baik inklusif secara ekonomi, politik, sosial, hukum, lingkungan dan keuangan. Pilihan tentang UG tidak bersifat tunggal. John Pierre menolong kita untuk membandingkan berbagai model UG yang kompatibel dengan kebutuhan empiris dan normatif-ideologis. Pilihan model yang paling tepat bukan salah satu tetapi bersifat campuran (hybrid) misalnya antara model pro-pertumbuhan (progrowth) dan (welfare). Kombinasi ini penting untuk mencegah eksploitasi ekonomi atas

lingkungan sehingga perkawinan dua model ini akan menghasilkan pembangunan Kota Kupang yang *pro-growth* tetapi *pro-green*, *pro-poor* dan *pro-equity*.

Tabel 1. Model *Urban Governance*

<i>Defining Characteristics</i>	<i>Models of Urban Governance</i>			
	<i>Managerial</i>	<i>Corporatist</i>	<i>Progrowth</i>	<i>Welfare</i>
Policy objectives	Efficiency	Distribution	Growth	Redistribution
Policy style	Pragmatic	Ideological	Pragmatic	Ideological
Nature of political exchange	Consensus	Conflict	Consensus	Conflict
Nature of public-private exchange	Competitive	Concerted	Interactive	Restrictive
Local state-citizen relationship	Exclusive	Inclusive	Exclusive	Inclusive
Primary contingency	Professionals	Civic leaders	Business	The state
Key instruments	Contracts	Deliberations	Partnerships	Networks
Pattern of subordination	Positive	Negative	Positive	Negative
Key evaluative criterion	Efficiency	Participation	Growth	Equity

Sumber: Jhon Piere (1999)

Model tata kelola kota telah banyak diadopsi oleh berbagai negara dengan memperhitungkan konteks negara masing-masing. Salah satu aspek penting dari model tata kelola kota adalah membangun pemerintahan yang kolaboratif (*collaborative governance*) untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Di sini diperlukan kemampuan pemerintah membangun kemitraan, jaringan kerjasama, kolaborasi secara multi-sektor, multi-level, multi-aktor baik yang dilandasi oleh prinsip partisipasi, keadilan, kesetaraan, akuntabilitas, transparansi, *trust* dan *rule of law*. Di Kota Kupang berlimpah kelembagaan baik dari jumlah, jenis dan skala, baik pemerintah, swasta, LSM dan perguruan tinggi. Kekayaan kelembagaan ini tidak cukup hanya dengan menandatangani akta MoU, tetapi lebih efektif jika diikuti *memorandum of action*. Tanpa berjejaring, sulit rasanya UG itu dapat terwujud untuk menciptakan pembangunan kota berkelanjutan.

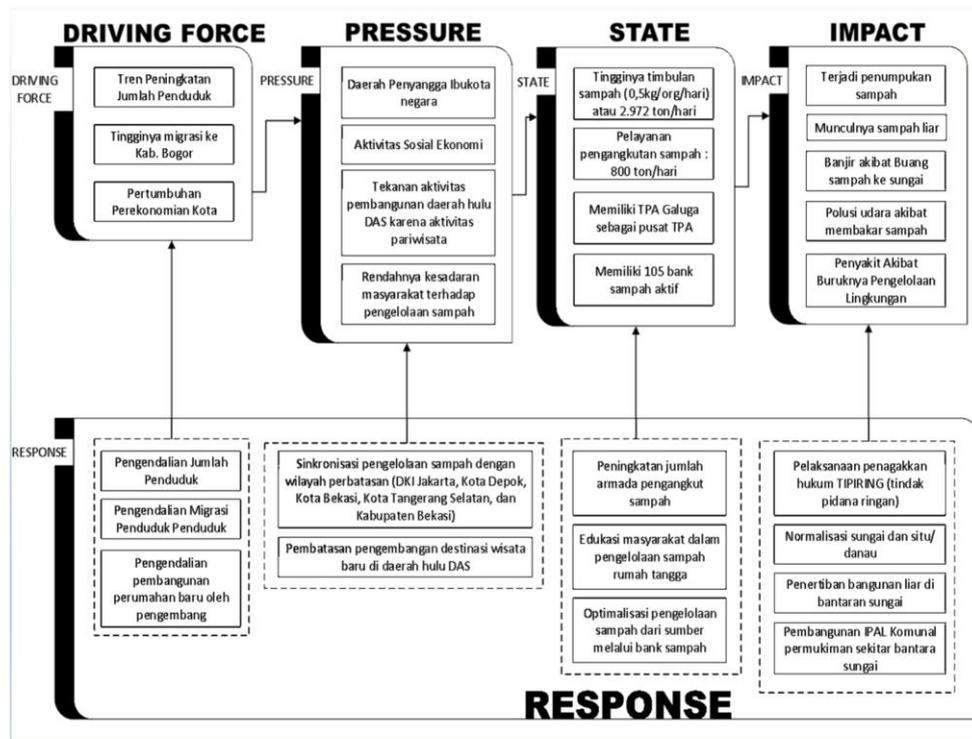
Kemudian model UG dapat dideskripsi lebih lanjut dalam sebuah kolaborasi antara pemerintah kota dengan berbagai elemen lembaga bisnis, swadaya masyarakat (profesi, agama, adat, pemuda, dan perempuan), NGO Internasional, perbankan, koperasi dan keuangan, dan akademik dari berbagai perguruan tinggi dalam isu-isu publik tertentu. Kota Kupang memiliki kekayaan yang luar biasa soal ketersediaan lembaga untuk dibangun kolaborasi. Persoalannya, budaya kolaborasi belum menjadi model pelayanan publik, sehingga pemerintah masih memelihara kebiasaan untuk menangani masalah secara tunggal dengan mengambil tanggung jawab secara sendiri tanpa melibatkan pihak-pihak yang dapat bekerjasama menangani masalah secara terpadu dan tuntas. Kalau ada kerjasama, itu dilakukan tanpa terbangun sebuah kemitraan yang tertata baik dalam *share vision, resources, management, accountability, risk and benefit*.

Kita bisa ambil contoh, misalnya dalam pelayanan parkir, Dinas Perhubungan dapat membangun *contract-out* dengan lembaga yang memiliki kapasitas dan profesionalitas sehingga layanan parkir terkesan hanya sebagai juru pungut yang kerjanya menagih uang dengan layanan parkir seadanya. Namun, efektivitas retribusi bisa dipertanyakan, karena belum maksimal dari aspek sumbangan terhadap pendapatan asli daerah (PAD), karena tidak diketahui target dan realisasi yang dipertanggungjawabkan setiap tahun.

Isu transportasi publik merupakan masalah yang paling akut di Kota Kupang. Dapat dikatakan terjadi krisis transportasi publik, karena ketersediaan transportasi publik yang murah, mudah diakses dan aman tidak tersedia. Hadirnya berbagai jaringan transportasi seperti Grab, Maxim, serta ojek yang dikelola secara pribadi

dengan ongkos yang lebih mahal membuat masyarakat kecil tidak memiliki pilihan untuk memperoleh akses layanan transportasi publik sesuai kemampuan ekonominya. Kita menyaksikan transportasi publik di Kota Kupang sangat tidak representatif dan efisien, sehingga menjadi beban ekonomi bagi masyarakat terutama dalam angkutan bagi anak sekolah, mahasiswa dan pekerja tingkat bawah. Akibatnya, ruas jalan semakin padat dengan kendaraan, menimbulkan kemacetan pada jam-jam tertentu, karena semua ingin menggunakan kendaraan pribadi, meskipun mahal namun tidak ada pilihan lain. Diperkirakan masalah ini akan mengalami eskalasi di waktu mendatang apabila hal ini tidak segera ditata dengan baik, terutama produksi karbon dioksida dari kendaraan sebagai sumber masalah perubahan iklim.

Demikian pula isu sampah, tidak diketahui rantai (*value chain*) dalam siklus manajemen sampah, mulai dari pencegahan, penghasil sampah (rumah tangga, pasar, perdagangan, perkantoran, rumah sakit) yang memproduksi sampah, tempat penampungan sampah, pengolahan sampah, pengangkutan sampah, penampungan akhir dan pemanfaatan serta pemusnahan sampah. Semua tahapan manajemen sampah dikelola oleh pemerintah dengan kapasitas terbatas (SDM, dana, prasarana dan sarana) sehingga terjadi ketidakmampuan mengelola sampah harian yang kemudian tampak dari begitu banyak sampah yang meluber di mana-mana. Sampah selain merusak lingkungan, juga mempengaruhi estetika dan kesehatan masyarakat. Sampai kini, hanya beberapa pihak yang membangun bank sampah, namun itupun terbatas, sehingga upaya mengelola sampah sebagai sumber pendapatan bagi masyarakat belum menjadi pilihan yang terkelola baik.



Gambar 3. Model DPSIR Pengelola Sampah secara Collaborative-Governance di Kota Bogor (Rizky et al., 2024)

Dalam hal kolaborasi penanganan sampah kita dapat belajar dari Model DPSIR dari Pemerintah Kota Bogor (Gambar 3) dimana penanganan sampah ditarik jauh ke belakang dari aspek *driving force* yang dimulai dari pengendalian pertumbuhan penduduk kota, strategi kolaborasi dengan kota-kota di seputar Bogor, kerjasama dengan swasta dalam pengelolaan sampah, meningkatkan bank sampah, penegakan

hukum dan upaya untuk membangun kesadaran masyarakat sadar sampah. Pendekatan kolaboratif ini menunjukkan bahwa pemerintah kota tidak dapat bekerja sendiri, butuh sebuah orkestra antar-lembaga terkait untuk mengelola sampah yang bermasalah dari segi jumlah, jenis dan dampaknya.

Dari semua kolaborasi yang dibangun harus berpusat pada prinsip untuk membangun kota yang tidak hanya sebuah kota atau *just city*, atau *smart city*, tetapi *sustainable city* (Gupta, 2015). *Just city* hanya berorientasi pada promosi nilai-nilai tertentu seperti di Kupang dikenal julukan kota sejarah lahirnya Tirosa yang disimbolkan dengan Patung Tirosa atau "kota kasih". Kota juga berkembang sebagai *smart city* yang fokus pada data, digitalisasi dan efisiensi. Perkembangan terkini adalah *sustainable city* yakni kota berorientasi pada keberlanjutan sosial, ekonomi, ekologi dan spasial.

Penerapan UG sebagai pendekatan baru diperhadapkan berbagai tantangan yang direview secara teoretik sebagaimana terekspos pada Tabel 2. Tercatat ada lima tantangan teratas dari penerapan UG yang dapat dideskripsikan di Kota Kupang, yakni pertama, partisipasi masyarakat dalam membuat keputusan publik. Kedua, kelemahan kelembagaan yang telah ketinggalan zaman. Ketiga, rendahnya kapabilitas pemerintah. Keempat, kerjasama dengan organisasi masyarakat sipil; dan kelima, kerjasama secara vertikal dengan pemerintah tingkat atas (provinsi dan pusat).

Partisipasi masyarakat kota secara individu maupun institusi masih sangat terbatas dalam berbagai perumusan kebijakan publik. Pemerintah kota dengan luas wilayah yang hanya terpusat pada wilayah kota dengan lima kecamatan, seharusnya sangat dekat dengan masyarakat. Namun, pelibatan warga kota terhadap berbagai kebijakan pemerintah sangat rendah, hal ini terbukti dari rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah. Masyarakat belum diajak untuk bagaimana mengambil keputusan untuk menerapkan prinsip 3R (*reduce, recycling, and reuse*). Akibatnya, masyarakat hanya membuang sampah tanpa dipilah dan dijejali di lorong-lorong jalan atau di jalan umum yang menimbulkan bau busuk dan merusak pemandangan.

Kedua, kelembagaan yang telah ketinggalan zaman. Kita menyaksikan bagaimana sampah diangkut dengan cara-cara tidak manusiawi, tanpa alat APD, menggunakan alat-alat sederhana yang tidak mencerminkan cara-cara modern dalam teknologi pengangkutan dan pemusnahan sampah. Kapan kita bisa memiliki teknologi pengangkutan sampah yang modern, di mana sampah tidak kelihatan karena disimpan secara terpisah antara organik dan anorganik, serta sampah dijadikan sebagai bahan baku dalam pembangkit listrik seperti di negara-negara maju, seperti di Eropa saat ini berhasil membangun energi baru terbarukan melalui 492 pembangkit listrik dari sampah atau *WtE (waste to energy)*, dimana Jerman terbesar dengan 1.072 megawatt, Inggris 711 dan Swedia 568 (Wegmann, 2023). Belum ada analisis, berapa ton sehari produksi sampah, dan bagaimana kemampuan pemerintah dan masyarakat dalam mengelola sampah tersebut secara teknis dan ekonomis. Bagaimana peran masyarakat dan dunia usaha mengelola sampah melalui mekanisme bank sampah, sehingga sampah diubah dari masalah menjadi sumber pendapatan ekonomi. Ini masalah kelembagaan pengelolaan sampah yang telah ketinggalan zaman.

Ketiga, kapabilitas pemerintah dalam mengelola sampah, di mana terjadi ketimpangan antara sisi permintaan dan sisi penyedia layanan (*demand and supply capacity*). Kapabilitas pemerintah dari segi dana, SDM dan teknologi masih jauh dari tuntutan kebutuhan masyarakat. Komitmen dan kapasitas pemerintah dalam mengelola sampah menjadi persoalan yang belum bisa diurai dan dicari solusi yang tuntas atas masalah sampah, sehingga hal ini membuat Kota Kupang mengalami krisis sampah.

Keempat, peran organisasi sipil baik sebagai organisasi normatif (organisasi agama dan pendidikan) yang dapat mendidik dan menyadarkan masyarakat melalui berbagai kampanye dan edukasi tentang tanggungjawab individu dan sosial dalam mencegah dan mengatasi masalah sampah. Hal ini penting, sebab setiap warga kota adalah subyek produsen sampah, tetapi sekaligus dapat menjadi solusi dalam menanganani sampah. Menghindari penggunaan tas plastik di ganti dengan tas terbuat dari bahan lokal organik berbahan daun lontar atau gewang yang banyak tersedia di NTT. Upaya-upaya memang ada, namun dilakukan secara parsial, sporadis dan formalistik. Demikian juga, belum banyak bank sampah yang difasilitasi dan diberdayakan oleh pemerintah kota sebagai mitra dalam mengelola sampah secara ekologis-ekonomis.

Kelima, bahwa sampah dikelola secara berjenjang antar-pemerintah melalui prinsip kerjasama pemerintah, mulai dari pemerintah pusat melalui Kementerian Lingkungan Hidup; Dinas Lingkungan Hidup Provinsi dan Dinas Lingkungan Hidup di Kota. Bagaimana koordinasi dan kerjasama dalam perumusan kebijakan, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan tentang persampahan. Karena sampah Kota Kupang juga berhubungan dengan sampah antar daerah, baik sampah di daerah pesisir maupun di batas antar kota dan kabupaten yang perlu dipayungi oleh kebijakan dan koordinasi oleh pemerintah provinsi dan pusat. Misalnya, kewenangan dalam pengelolaan sampah medis B3 sebagai kewenangan provinsi yang insenerasinya ada di Kota Kupang. Bagaimana penyusunan Amdal, pembangunan dan cara mengemas, menyimpan dan melaksanakan pemusnahan melalui insenerator. Hal ini memerlukan koordinasi dan kerjasama antar-pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Suatu kali nanti TPA di Kota Kupang tidak lagi dapat berfungsi karena tidak layak lingkungan, dapatkah TPA ini ditempatkan di Kabupaten Kupang. Jika hal ini tidak di atur dalam kerjasama daerah, maka akan menimbulkan konflik antar-daerah. Kenyataannya, masyarakat membuang sampah melewati batas daerah, dan hal ini menimbulkan masalah jika sampah kota mencemari daerah kabupaten yang bertetangga dengan kota.

Tabel 2.

Dua Puluh teratas Tantangan Penerapan UG dalam berbagai review literatur

Ranking	Urban governance challenge category	Number of publications, <i>n</i> (%)
1	Citizen participation (individual citizens) in decision making	147 (36)
2	Current institutional shortcomings (not fit for purpose, obsolete)	80 (20)
3	Government capability (general)	73 (18)
4	Civil society organization engagement with decision making	62 (15)
5	Working across government tiers (vertical coordination)	60 (15)
6	Jurisdictional boundaries	59 (14)
7	Private sector involvement in governance	56 (14)
8	Institutional fragmentation	54 (13)
9	Governance restructuring/reform	48 (12)
10	Public budget constraints	48 (12)
11	Political engagement with electorate	45 (11)
12	Cooperative/partnership governance	45 (11)
13	Government's access to skills and knowledge	45 (11)
14	Adapting governance structures to changing circumstances	44 (11)
15	Private sector delivery of public services	43 (11)
16	Government efficiency	42 (10)
17	Implementation of policy	42 (10)
18	Government management capability	41 (10)
19	Information/skills deficit for engagement with citizens	40 (10)
20	Government's strategic management/vision	39 (10)

Sumber: da Cruz et al., (2019)

Dengan demikian tantangan UG dalam isu sampah sebagaimana digambarkan dalam lima tantangan di atas memerlukan sebuah desain multi-sektor, multi-aktor dan multi-daerah, multi-yuridiksi dan multi-kebijakan yang menjadi prasyarat bagi

upaya membangun UG dalam pengelolaan sampah secara kolaboratif dan modern. UG dalam pengelolaan sampah merupakan keniscayaan dan di sini butuh kemampuan seorang pemimpin daerah yang mampu berkolaborasi dengan berbagai pihak di dalam dan di luar batas yuridiksinya untuk menyelesaikan masalah sampah.

PENUTUP

Kota Kupang memiliki fungsi ganda, baik sebagai kota pemerintahan (ibu Kota Kupang dan Provinsi NTT), kota perdagangan, kota pendidikan, kota industri, kota pariwisata dan sebagainya. Sebagai kota multi fungsi, wajar Kota Kupang memiliki daya pesona yang luar biasa sehingga seperti mawar setaman, ada begitu banyak orang yang jatuh cinta dan tertarik untuk menikmati hidup di Kota Kupang. Karena itu, Kota Kupang mengalami pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi dengan berbagai eksekse seperti tingginya *backlog*, sampah, macet dan sebagainya. Kota Kupang dengan demikian memiliki dua sisi dari satu mata uang, yaitu hal positif dan negatif. Dari sisi positif, Kota Kupang menjadi mesin pertumbuhan ekonomi. Namun, di sisi lain berbagai krisis mengikutinya, seperti krisis air, sampah, kemiskinan kota, pengangguran dan sebagainya. Karena itu, timbul pertanyaan inti, bagaimana masa depan Kota Kupang? Pertanyaan kritis ini dialamatkan tidak hanya kepada Pemerintah, tetapi kepada semua pemangku kepentingan.

Namun, sebagai pemerintah yang bertanggungjawab secara konstitusional untuk menciptakan masyarakat kota yang adil dan makmur, pertanyaan ini menjadi dasar evaluasi kritis terhadap peran pemerintah kota yang secara demokratis diberi mandat oleh rakyat melalui pemilihan umum untuk menata dan mengurus masyarakat Kota Kupang. Pemerintah Kota Kupang dituntut untuk senantiasa adaptif terhadap perubahan dengan melakukan inovasi dan transformasi diri agar relevan dengan kebutuhan masyarakat yang dinamis. Meminjam ungkapan dari Ronald Reagan, mantan Presiden Amerika Serikat, bahwa birokrasi yang tidak mengalami transformasi, ia merupakan sumber masalah dan bukan solusi. Ia akan dilindas oleh zaman dalam berbagai disrupsi (Kasali, 2017). Karena itu, sekali lagi, pemerintah kota masih dipercaya rakyat seperti kepercayaan rakyat Amerika di balik terbitnya buku *reinventing government* (Osborne & Gaebler, 1993) yang monumental itu. Kita memerlukan penemuan kembali sejatinya birokrasi pemerintah dengan asumsi *we believe deeply in government*. Birokrasi bukanlah *necessary evil*, tetapi sebagai perencana dan penggerak utama kemajuan Kota Kupang sebagai kota berperadaban yang cerdas dan inklusif untuk memberikan kesejahteraan yang adil bagi semua.

Terakhir, selain dimensi transformasi birokrasi, transformasi warga kota untuk memiliki *urban culture*. Tanpa budaya urban, masyarakat kota hanya sebagai penumpang gelap yang tidak bertanggungjawab dalam memelihara kehidupan kota yang beradab. Jangan sampai tinggal di kota tapi dengan mentalitas yang tidak koheren dengan nilai peradaban kota. Di mana-mana kita masih saksikan warga kota se-enaknya membuang sampah, bahkan dari atas mobil mewah sampah ditebar di tengah jalan raya. Ini sebagai fakta masih rendahnya budaya urban. Budaya birokrasi baru yang bersifat UG harus simetris dengan budaya urban dari warganya yang proaktif menjadi pembangun dan pemelihara kota berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Sudirman, L. I. (2010). Partial purification of antimicrobial compounds isolated from mycelia of tropical *Lentinus cladopus* LC4. *Hayati J Biosci.* 17(2), 63-7. doi:10.4308/hjb.17.2.63.
- Satria, A. & Matsuda, Y. (2004). Decentralization of fisheries management in Indonesia. *Mar Policy.* 28(5), 437-450.
- Satria, A. (2009). *Pesisir dan Laut untuk Rakyat*. Bogor: IPB Press.

- Nurtjahya, E., Setiadi, D., Guhardja, E., Muhadiono, Setiadi, Y., Mardatin, N. F. 2011. Status fungsi mikoriza arbuskula pada suksesi lahan pascatambang timah di Bangka. Budi, S.W., Turjaman, M., Mardatin, N. F., Nusantara, A. D., Trisilawati, O., Sitepu, I. R., Wulandari, A. S., Riniarti, M., Setyaningsih, L. (ed.). Kongres dan Seminar Nasional Mikoriza II : Percepatan Sosialisasi Teknologi Mikoriza untuk Mendukung Revitalisasi Pertanian, Perkebunan, dan Kehutanan. (pp 151-159). Balitbangda Kota Kupang. 2015. Kajian Peningkatan Daya Saing Usaha Mikro Kecil dan Menengah di Kota Kupang. Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kota Kupang.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara RI Tahun 1992, Nomor 115. Jakarta.