

Peran Strategis Pemerintah Daerah dalam Kerja Sama Internasional untuk Pembangunan Berkelanjutan

Nurul Isnaeni

*Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia, Jakarta
& Institut Asia Eropa Universiti Malaya, Kuala Lumpur*

ABSTRAK

Globalisasi telah mendorong kompetisi kota-kota di dunia untuk mengukuhkan eksistensinya sebagai pusat dinamika sosial, ekonomi, politik dan peradaban manusia. Seiring dengan arus urbanisasi dan pacu industrialisasi, kerusakan lingkungan di kawasan urban pun kian mengkhawatirkan. Tulisan ini bertujuan untuk mengevaluasi peran pemerintah daerah (pemda) di Indonesia dalam proses pencapaian agenda pembangunan berkelanjutan. Argumentasi utama tulisan ini adalah bahwa pemda, khususnya pemerintah kota (pemkot), memiliki peran strategis dan signifikan untuk mengembangkan kerjasama internasional guna mengusung pembangunan berkelanjutan. Hasil studi kasus di Surabaya menyimpulkan bahwa kerjasama internasional dapat menjadi mekanisme yang efektif bagi pemkot untuk menyelesaikan agenda pembangunannya.

Kata-Kata Kunci: *lingkungan, urbanisasi, kota kembar, kemitraan, partisipasi publik, tata kelola yang baik.*

Globalization has encouraged competition in cities around the world to establish its existence as the center of the dynamics of social, economic, political and human civilization. Along with the urbanization and climate change phenomena that are increasingly evident, environmental degradation in urban areas are increasingly alarming. This article aims to re-evaluate the strategic role of local government in Indonesia in the process of achieving sustainable development agenda. This article attempts to answer the question why and how international cooperation is important for the City to optimize its role in supporting sustainable development vsision. The conclusion of a case study in Surabaya shows that international cooperation can be an effective mechanism for the City to pursue sustainable development.

Keywords: *environment, urbanization, sister cities, partnership, public participation, good governance.*

Era desentralisasi di Indonesia pasca berakhirnya rezim pemerintahan Soeharto tahun 1998 pada dasarnya telah memberikan ruang yang lebih leluasa bagi Pemda¹ untuk berperan lebih aktif untuk ikut memajukan pembangunan yang mensejahterakan. Sayangnya, setelah satu dasawarsa berlalu wajah pembangunan daerah pada umumnya masih jauh dari apa yang diharapkan oleh cita-cita dan semangat reformasi, yaitu meningkatnya kualitas kehidupan masyarakat di segala bidang. Kebisingan aktivitas pemilihan kepala daerah (Pilkada) dan kesibukan mencari sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) tampaknya telah menumpulkan visi sebagian besar pejabat Pemda untuk dapat melihat secara lebih strategis berbagai tantangan dan kesempatan yang besar dalam era globalisasi dan desentralisasi dewasa ini (Wijoyo 2009). Hal ini berakibat pada minimnya inisiatif pembangunan yang berbasis pada tata kelola pemerintahan yang baik serta partisipasi masyarakat yang luas. Tidak mengherankan karenanya masih minim cerita sukses tentang Pemda yang mampu membawa terobosan dalam proses pembangunan daerahnya.² Alih-alih mengusung visi

¹ Secara umum pemerintah(an) lokal (*local government*) dalam pengertian pemerintah(an) daerah di Indonesia, dapat didefinisikan sebagai pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan pemerintah kota. Dalam tulisan ini yang dimaksud secara khusus adalah pemerintah(an) kota dan secara lebih spesifik sebagai studi kasus adalah Pemerintah Kota Surabaya. Berdasarkan UU.No.22/1999 tentang otonomi daerah, pemerintah daerah merujuk pada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota. Dalam penjelasan dasar UU tersebut dinyatakan: "...Undang-Undang itu menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, yang dalam UU No.5/1974, berkedudukan sebagai kabupaten dan kotamadya daerah tingkat II. Daerah kabupaten dan daerah kota tersebut berkedudukan sebagai otonomi mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat" (Jatmiko 2001, 55). Dalam tulisan ini istilah Pemda dan Pemkot akan digunakan bersama-sama (saling bergantian) untuk merujuk pada pemerintahan yang berlangsung di daerah tingkat 2, yaitu kotamadya atau kabupaten.

² Permasalahan Pemerintahan Daerah di era desentralisasi dewasa ini di antaranya adalah banyaknya kepala daerah yang terlibat kasus hukum karena isu korupsi dan penyalahgunaan wewenang lainnya. Menurut Kepala Pusat Penerangan Kementerian Dalam Negeri, Reydonnyzar Moenek, selama periode 2004-2012 sudah terdapat 173 kepala daerah yang menjalani pemeriksaan dengan status sebagai saksi, tersangka dan terdakwa. Sebanyak 70% dari jumlah itu sudah mendapat vonis berkekuatan hukum tetap dan menjadi terpidana. Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi, mengatakan bahwa dengan adanya 495 kabupaten/kota dan 33 provinsi, jumlah 173 ini menunjukkan sepertiga daerah di Indonesia dikelola oleh mereka yang bermasalah dengan hukum. Menurut Ganjar Pranowo, Wakil Ketua Komisi II DPR, praktik korupsi oleh Kepala Daerah berakar dari persaingan untuk merebut kekuasaan selama Pilkada yang menuntut biaya sangat mahal bagi seorang calon Kepala Daerah. Sedikitnya seorang calon Bupati/Walikota/Gubernur harus menyiapkan modal sebesar Rp.15 miliar – Rp.30 miliar. Lihat "Pemerintahan Tidak Maksimal",

pembangunan berkelanjutan, pendekatan *'growth first, clean later'* justru lebih mengedepan di kalangan pengambil kebijakan di daerah.³

Bertolak dari latar belakang tersebut, pembahasan berikut akan mengulas sejumlah pertanyaan berikut: (1) Apa arti penting kota, dan Pemkot, dalam pembangunan berkelanjutan? (2) Bagaimana kerja sama internasional dapat menjadi mekanisme Pemkot untuk pencapaian pembangunan berkelanjutan? (3) Apa faktor determinan bagi efektivitas peran Pemkot dalam kerja sama internasional? Tulisan ini akan mengangkat studi kasus kerja sama 'kota kembar' (*sister-city*) yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya dengan mitranya di Kitakyushu, Jepang. Diharapkan tulisan ini dapat memperkaya wacana tentang peran strategis Pemda dalam mengembangkan kerja sama internasional di era desentralisasi. Sejauh ini studi tentang politik, pemerintahan dan kebijakan publik di Indonesia di era otonomi daerah lebih banyak memberikan porsi perhatian pada isu di seputar masalah politik dan sosial ekonomi berskala lokal, khususnya terkait isu pemilihan kepala daerah (Wijoyo 2009; Chalid 2005; Aspinal & Faly 2003).

Arti Penting Kota dalam Pembangunan Berkelanjutan

Eksistensi dan peran strategis pemerintah kota (Pemkot) pada dasarnya telah mendapatkan pengakuan yang luas dari masyarakat internasional dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (de Viliers 2010, 4-5). KTT Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro tahun 1992 telah mengawali proses pengakuan ini. KTT Bumi, melalui Deklarasi Rio dan Agenda 21 nya, secara eksplisit menyatakan bahwa persoalan global dalam relasi pembangunan dan lingkungan pada dasarnya berakar dari tindakan lokal dan bahwa kota-kota karenanya menjadi pemain kunci bagi pencapaian agenda pembangunan berkelanjutan.⁴ Peran dan fungsi

<http://www.nasional.kompas.com/read/2011/04/17/01423258>, diakses 10 Mei 2012.

³ Menurut Witoelar, kondisi ini merupakan sesuatu yang ironis karena sebenarnya setahun sejak pelaksanaan KTT Bumi Indonesia sudah menunjukkan komitmennya untuk mengimplementasi Agenda 21 dengan menuangkannya ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang selanjutnya diterjemahkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) yang keenam (1994-1999). Akhir Tahun 1996, dokumen Agenda 21 untuk versi local Indonesia bahkan sudah selesai dibuat dengan dukungan UNDP dan keterlibatan banyak pihak, termasuk dari kalangan pemerintah, swasta, LSM, akademik dan masyarakat umum.

⁴ Dalam dokumen Agenda 21 Section III, pemerintah daerah (*local governments*) telah dinyatakan secara eksplisit sebagai satu dari sembilan kelompok utama (*major groups*). Kelompok utama ini mencakup (i) kelompok bisnis dan industry, (ii) anak-anak dan remaja/pemuda, (iii) petani, (iv) komunitas local/asli' (v) pemerintah daerah, (vi) organisasi-organisasi non-

Pemkot dinilai sangat penting karena merupakan unit pemerintahan yang dianggap paling dekat dengan masyarakatnya (Meadowcroft 1999, 231). Pemkot juga dianggap lebih mudah membangun kemitraan dengan berbagai kelompok masyarakat secara berkesinambungan sehingga diharapkan dapat lebih efektif dalam menjalankan proses pembangunan (Carter 2001, 196, 276). Melalui UNEP dan dukungan UNDP, PBB secara khusus karenanya telah mendorong penyusunan *'Local Agenda 21'* (LA21). Tujuannya adalah agar prinsip-prinsip dan agenda pembangunan berkelanjutan⁵ yang telah disepakati di tingkat nasional dapat secara efektif dilaksanakan dengan peran serta para Pemkot di wilayahnya masing-masing.

Tahun 1996 *"the Istanbul City Summit"* di Turki yang menghasilkan *"Habitat Agenda"* turut pula menggarisbawahi bahwa Pemda adalah mitra utama dari pemerintah pusat dalam mewujudkan implementasi program-program pemukiman yang layak bagi keberlangsungan hidup manusia dan kemanusiaan itu sendiri. Selanjutnya, KTT Dunia untuk Pembangunan Berkelanjutan (WSSD) di Johannesburg Tahun 2002 yang menghasilkan *"Millennium Declaration"* menguatkan pula arti penting dari peran internasional pemerintah daerah. Puncaknya adalah pembentukan *United Cities and Local Governments (UCLG)* di Paris pada 5 Mei 2004 yang mendorong penuh inisiatif kemitraan antar kota di dunia (*city-to city partnerships*) karena dianggap akan menentukan terwujudnya dunia yang maju, damai dan berkelanjutan.

Dalam konteks hubungan antara eksistensi kota dan pembangunan berkelanjutan urbanisasi adalah kata kuncinya. Fenomena urbanisasi di dunia saat ini telah menghasilkan lonjakan jumlah penghuni kota yang sangat drastis. Memasuki tahun 2030, diperkirakan 60% penduduk dunia berada di wilayah perkotaan, dibandingkan dengan masa awal revolusi industri abad ke 19 yang hanya 3% saja. Dari percepatan ini, lebih dari 90% terjadi di dunia berkembang (Leitman 2006, 170). Di Indonesia sendiri dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir sedikitnya telah muncul sekitar 31 kota baru hasil dari pemekaran beberapa kabupaten, sementara kota-kota terdahulu mengalami peningkatan populasi yang cukup tinggi akibat urbanisasi. Sejauh ini tercatat lebih dari 50% penduduk Indonesia sudah mendiami wilayah perkotaan (Widiantono dan Soepriadi 2009).

pemerintah; (vii) komunitas epitemik/sainstifik, (viii) perempuan, (ix) pekerja dan serikat pekerja. Lihat http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_21.shtml, diakses 22 Juli 2011.

⁵ Tentang prinsip-prinsip 'pembangunan berkelanjutan' dengan segala problematika dan tantangannya di Indonesia, lihat di antaranya pemikiran Emil Salim (Azis, et al., 2010). Secara umum lihat Carter (2001) dan Adams (2001).

Fenomena *'urban sprawl'* ini telah membawa sejumlah implikasi serius, di antaranya adalah degradasi lingkungan yang sangat masif. Kondisi ini menyebabkan akses ke fasilitas infrastruktur dasar dan jasa berbasis ketersediaan sumber-sumber daya alam menjadi sangat kompetitif. Ketersediaan lahan untuk perumahan dan pemukiman, transportasi, air bersih dan sanitasi, serta energi untuk berbagai kebutuhan warga dan industrialisasi, termasuk sistem manajemen limbah dan persampahan, kini merupakan agenda kerja pemerintahan di wilayah urban yang kian kompleks (Girardet dalam Vertovec and Posey 2003, 87-88; Leitmann dalam Mudacumura, et al. 2006, 170). Didorong oleh kemajuan dan percepatan industrialisasi teknologi informasi serta budaya modern yang sangat konsumtif dan hedonis, kondisi ini juga telah menciptakan konsentrasi kemakmuran di titik-titik spasial tertentu, yang pada gilirannya melahirkan kesenjangan maupun segregasi social (Castelles dalam Vertovec and Posey 2003, 82-84).

Dalam skala makro, kemajuan kota-kota besar (*mega cities*) di negara-negara maju pada dasarnya juga tak lepas dari dukungan jejaring perdagangan sumber-sumber daya alam dengan negara-negara sedang berkembang di seluruh penjuru dunia. Proses ini pun berlangsung dengan biaya sosial-ekologis masyarakat lokal. Karenanya, ketika pemerintah dan masyarakat kota tidak memiliki wawasan ekologis, maka pertumbuhan kota akan berdampak secara serius pada kualitas lingkungan kota itu sendiri (Girardet dalam Vertovec and Posey, 2003: 90). Secara substansial masalah-masalah lingkungan perkotaan telah merefleksikan adanya kesenjangan antara kemajuan pembangunan di negara-negara industri maju dan di negara-negara sedang berkembang. Bahkan, kompleksitas permasalahannya yang multidimensional sesungguhnya mencerminkan pula kegagalan pasar, kegagalan pemerintah sekaligus tantangan terhadap reformasi pemerintahan (Aoshima dalam Inoguchi et al. 2003, xvii-xviii).

Kota, Globalisasi, dan Desentralisasi Kebijakan Luar Negeri

Hubungan Luar Negeri dalam bentuk kerja sama internasional pada dasarnya merupakan suatu tuntutan sekaligus kebutuhan bagi setiap negara. Secara tradisional, kebijakan luar negeri dianggap sebagai *domain* pemerintah nasional atau pemerintah pusat yang merepresentasikan negara. Presiden, Parlemen dan Kementerian Luar Negeri dalam hal ini merupakan *agent* penting dalam struktur dan proses pengambilan kebijakan luar negeri serta diplomasi internasional untuk mewujudkan apa yang didefinisikan sebagai 'kepentingan nasional'.

Seiring dengan tekanan globalisasi, meningkatnya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh setiap negara di berbagai bidang kehidupan, baik sosial, ekonomi maupun politik, telah membuat saling ketergantungan antar negara di dunia juga semakin meningkat. Secara logis karenanya aktor kerja sama internasional pun tidak mungkin lagi didominasi oleh pemerintah pusat suatu negara. Ledakan penduduk, arus urbanisasi, laju industrialisasi serta krisis ekologis dan sosial yang menggejala di kawasan urban dewasa ini telah menempatkan Pemkot sebagai pusat perhatian dunia dewasa ini karena menjadi pemain kunci dalam penyediaan layanan publik yang berkualitas bagi masyarakat. (Patterson, 2008 dalam Rosyadi 2010, 3).

Menurut Garesche (2007), pertumbuhan dan perkembangan pesat kota-kota di berbagai belahan dunia dalam dua dekade terakhir ini telah memperkuat kembali fenomena lama *'paradiplomacy'*, dimana kota dan Pemkot memiliki peran penting dalam mempengaruhi hubungan internasional suatu negara⁶ Jenis aktivitas diplomatik ini disebut juga *'low diplomacy'*. Berbeda dengan *'high diplomacy'* yang merupakan domain pemerintah nasional, *'low diplomacy'* merupakan arena Pemda dan biasanya mencakup beragam bentuk kerja sama di seputar masalah perkotaan dan kaum urban (Hsu 2003, 19 dalam de Villiers 2006, 2). Meskipun maraknya inisiatif kerja sama antar kota antar negara di dunia ini semakin mengukuhkan jejaring kerja sama kota-kota di seluruh dunia (Beaverstock et.al 2000 dalam Keiner & Kim t.t.), hal ini tidak serta merta merefleksikan versi kecil dari hubungan internasional tradisional. Jejaring kerja sama antar kota antar negara ini lebih dimaksudkan sebagai suatu cara yang efektif untuk memperkuat kapasitas kota dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dan lingkungan, memberikan pelayanan publik yang lebih memadai bagi masyarakatnya, serta mengembangkan tata kelola dan struktur manajemen kota. Pengaruh jejaring kerja sama ini bahkan mampu mendorong munculnya fenomena baru yang disebut *"glocal governance"*.

Menurut de Villiers (2010), sasaran utama dari kerja sama Kota Kembar pada hakekatnya adalah seluruh komunitas kota itu, baik kelompok masyarakat sipil maupun komunitas bisnis. Lebih lanjut de Villiers (2010) berpendapat bahwa Pemkot memainkan peran sebagai fasilitator, namun penyimpul utamanya adalah antara sesama komunitas itu sendiri. Oleh karenanya model kerja sama Kota Kembar ini tujuannya

⁶ Hubungan internasional yang berkembang lewat model ataupun mekanisme kerja sama atau kemitraan antar kota antar negara (*city-to-city partnership*) di dunia pada dasarnya memiliki banyak terminologi. Bukan hanya 'kota kembar' (*sister cities*) tetapi juga *friendship cities*, *partnerstadt*, *jumelage*, *decentralized cooperation*, *municipal international cooperation*, *city-to-city cooperation (C2C)* dan *stedenbanden*.

sangat variatif, mulai dari pertukaran kebudayaan dan persahabatan sampai dengan pemasaran produk-produk kota dan pembangunan ekonomi. Menurut Garesche (2007, 20), kerja sama kota kembar pada akhirnya dapat menjadi pembentuk jejaring transnasional antar warga kota di seluruh dunia yang memperkuat *'global citizenship'*. Eropa merupakan ladang yang subur bagi tumbuh kembangnya kerja sama Kota Kembar ini. Kern (2009) dalam studinya menyorot bagaimana jejaring kerja sama antar kota di Eropa, yang diistilahkan dengan *"Horizontal Europeanization"* telah berperan dalam mewujudkan integrasi Eropa. Keberadaan kota telah memberi kontribusi bagi terbentuknya *multilevel governance* di Eropa, yang tidak hanya berbasis pada *national and supranational system of governance* tetapi juga *local governance*.

Studi menarik lainnya mengaitkan bagaimana jejaring kerja sama transnasional kota-kota di seluruh dunia telah memunculkan fenomena yang disebut sebagai *'milieux of innovation'* (Castells dalam Vertovec and Posey 2003, 74-86). Fenomena ini merujuk pada kemampuan kota untuk menjadi sumber-sumber kemakmuran baru di era informasi melalui kompleksitas aktivitas produksi, proses informasi, riset dan kreativitas di wilayahnya. Dengan penguasaan teknologi informasi yang berbasis pada *intellectual innovation* dan *entrepreneurship*, Amerika Serikat dan Eropa merupakan tempat tumbuh suburnya kota-kota baru yang menjadi pusat kekuatan industri telekomunikasi, bisnis jasa modern, dan budaya – *art, fashion, entertainment, publishing* – di dunia abad ini. The Silicon Valley, the San Fransisco Bay area dan the North Atlanta di Amerika Serikat, misalnya, adalah beberapa di antaranya yang mampu mendampingi dominasi New York, Los Angeles dan London. Di Asia, eksistensi kota-kota tua seperti Tokyo dan Hongkong juga dibayang-bayangi oleh kemunculan Shenzhen, Macao dan Pearl River Delta.

Indonesia dan Kerja sama 'Kota Kembar'

Sejauh ini masih sangat terbatas studi yang berbasis pada kajian empirik yang secara khusus mengeksplorasi relasi antara fenomena desentralisasi dengan hubungan internasional. Jatmika (2001), di antaranya, mencoba melakukan kajian tersebut. Pembahasan lebih bersifat normatif, menekankan pada legitimasi peran Pemda dalam hubungan internasional termasuk proses administrasi prosedural birokrasi dalam pembentukan kerja sama internasional.⁷ Sementara itu

⁷ Dalam studinya, Jatmika (2001, 47) menegaskan perbedaan antara politik luar negeri dan hubungan/ kerja sama internasional. Menurutnya, kedua istilah ini perlu dibedakan. Kalau yang pertama merupakan kewenangan pemerintah pusat, sementara yang terakhir dapat dilakukan oleh pemerintah daerah,

studi Sugiarto (2009) mencoba mengkaji lebih spesifik dalam konteks 'sister province' antara Jawa Tengah dan Queensland (Australia). Berbasis data empirik studi ini menyimpulkan bahwa faktor ekonomi menjadi pendorong kerja sama ini.

Peran Pemda di Indonesia dalam mengelola kerja sama internasional pada dasarnya telah memiliki landasan legal formal, selain tuntutan dari dinamika globalisasi. Undang-Undang Republik Indonesia No.37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah memberikan kerangka hukum yang jelas bagi berlakunya aktivitas kerja sama internasional bagi Pemda yang relevan bagi kepentingan pembangunan daerah (Jatmika 2001, 41-42) Menurut UU No.37/1999, Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara. Sementara itu UU No.22/1999 jo UU 32/2004 telah memberi otonomi yang luas bagi Pemda untuk mengembangkan segenap potensi daerahnya guna mengakselerasi proses pembangunan di daerahnya.

Kerja sama Kota Kembar adalah hubungan kerja sama resmi jangka panjang antara pemerintah satu kota di suatu negara dengan kota lainnya di negara lain yang ditandai dengan adanya kesepakatan kerja sama secara formal (*Memorandum of Understanding* atau MoU) dan diakui serta disetujui oleh parlemen atau DPRD setempat. Sejalan dengan semangat Otonomi Daerah, maka berdasarkan prinsip yang mengacu pada UU No.24/2000 tentang pembuatan perjanjian internasional, Pemda (baik Pemprov, Pemkab maupun Pemkot) telah ditegaskan sebagai lembaga pemerintahan yang memiliki kualifikasi sebagai "Lembaga Pemrakarsa" untuk membuat perjanjian internasional. Menurut Departemen Luar Negeri RI (t.t), pada umumnya kerja sama Kota Kembar ini terbentuk karena sejumlah alasan, seperti: persamaan kedudukan dan status administrasi, persamaan ukuran luas wilayah dan fungsi, persamaan karakteristik sosio-kultural dan topografi kewilayahan, persamaan permasalahan yang dihadapi, komplementaritas antara kedua pihak yang dapat menimbulkan aliran barang dan jasa pertukaran kunjungan pejabat dan pengusaha.

Departemen Luar Negeri RI mencatat hingga tahun 2003 terdapat 75 kerja sama *sister city/province*. Kemudian pada tahun 2004 Usmar

dengan catatan melakukan hubungan kerja sama dengan negara yang secara resmi telah melakukan hubungan diplomatic dengan pemerintah pusat.

Salam (2004 dalam Sugiarto 2009) mencatat sedikitnya terdapat 100 kejasama dalam bentuk yang sama. Secara umum dapat dikatakan bahwa berdasarkan jumlah MoU yang ditandatangani, praktek kerja sama kota kembar ini telah cukup meluas di kalangan Pemkot di Indonesia. Dalam catatan lain, disebutkan sedikitnya ada 13 Pemkot yang telah membangun kerja sama internasional melalui mekanisme kota kembar, yaitu Jakarta, Surabaya, Medan, Yogyakarta, Bandung, Bogor, Semarang, Palembang, Sangihe, Denpasar, Makasar, Solo dan Padang. Di antara kota-kota ini Jakarta adalah kota yang paling banyak relasinya (24 kerja sama), disusul kemudian oleh Surabaya (14 kerja sama) dan selanjutnya Medan, Yogya dan Bandung dimana masing-masing memiliki 12 kerja sama.⁸ Dengan demikian, model kerja sama Kota Kembar tampaknya telah menjadi pilihan bagi Pemda/Pemkot dalam mengembangkan hubungan internasional, terlepas dari apakah kerja sama tersebut telah memberi manfaat yang luas bagi kepentingan kota dan warganya.

Kerja Sama Surabaya-Kitakyushu: Studi Kasus

Kerja sama kota kembar antara Surabaya (Indonesia) dan Kitakyushu (Jepang) untuk mengatasi masalah pengelolaan sampah kota (*municipal solid waste management* atau MSWM) adalah contoh menarik dalam konteks bahasan tulisan ini. Dari 94 kota otonom di Indonesia, Surabaya adalah kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Dengan jumlah penduduk yang mencapai hampir 3 juta orang saat ini, pertumbuhan ekonomi dan dinamika sosial-budayanya, Surabaya merupakan kota metropolitan⁹. Apa yang menarik dari studi kasus ini adalah bahwa Surabaya mampu mengubah masalah persampahan yang pelik, dari sebuah tragedi sosial¹⁰ menjadi berkah bagi kota dan warganya; dan

⁸ Lihat <http://www.setda.bantulkab.go.id>

⁹ Berdasarkan jumlah penduduk, kota-kota di Indonesia, yang tersebar dari Sabang sampai Merauke, dapat dikategorisasikan menjadi kota metropolitan (1 juta jiwa ke atas), kota besar (500 ribu – 1 juta jiwa), kota sedang (100 ribu – 500 ribu jiwa) dan kota kecil (50 ribu – 100 ribu jiwa). Berdasarkan 'city development index' Surabaya merupakan kota dengan CDI tertinggi di luar Jakarta. Artinya kinerja pembangunan kota untuk penyediaan infrastruktur, fasilitas pendidikan, persampahan dan produk ekonomi termasuk yang berkualitas baik. CDI mengacu pada metoda evaluasi yang dipakai oleh UN-Habitat untuk membuat perbandingan kinerja kota-kota di dunia (Widiantono dan Soepriadi 2009, 3-4).

¹⁰ Tahun 2001 di Surabaya terjadi peristiwa yang dikenal dengan 'Tragedi Keputih'. Walaupun tidak sampai mengakibatkan korban jiwa sebagaimana tragedi sampah di Leuwig Gajah Bandung dan Bantar Gebang Bekasi, Tragedi Keputih ini sangat membekas di benak masyarakat Surabaya. Tragedi ini dipicu oleh tindakan masyarakat di sekitar TPA (Tempat Pembuangan Sampah Akhir) Keputih yang menutup secara paksa area TPA. Akibatnya, sekitar 155 TPS

kerja sama internasional dengan Kitakyushu menjadi salah satu faktor determinan dalam proses transformasi tersebut.

Tak banyak masyarakat awam yang paham bahwa persampahan pada dasarnya adalah masalah strategis. Mismanajemen persampahan kota selain bisa menimbulkan masalah sosial, dan kesehatan masyarakat juga mempunyai relasi kuat dengan fenomena perubahan iklim global¹¹ yang dewasa ini menjadi perhatian utama masyarakat dunia. Agenda 21, Bab 2, Pasal 21, karenanya telah lama menegaskan signifikansi masalah ini: *“environmentally sound management of wastes was among the environmental issues of major concern in maintaining the quality of the Earth’s environment and especially in achieving environmentally sound and sustainable development in all countries”*. Arti strategis masalah persampahan ini telah diterjemahkan oleh Pemerintah Indonesia dengan menerbitkan Undang-Undang Pengelolaan Sampah (UU No.18/Tahun 2008) serta memasukkan sampah dalam kelompok sektor strategis yang menjadi prioritas kebijakan pemerintah untuk mengejar target pencapaian reduksi emisi nasional sebesar 26% pada tahun 2020 (Bappenas 2010).¹²

(Tempat Pembuangan Sampah Sementara) di sekitar kota Surabaya dipenuhi oleh sampah masyarakat selama sehari-hari dan pada gilirannya berserakan di segenap penjuru kota. Kondisi ini menyebabkan berbagai persoalan lingkungan (bau tak sedap, kekumuhan) dan kesehatan masyarakat merebak di mana-mana. Tragedi ini pada dasarnya merupakan antikleimaks dari manajemen sampah perkotaan yang buruk, namun di sisi lain menjadi titik balik dari perbaikan manajemen sampah kota Surabaya yang berbasis pada partisipasi publik, kemitraan multipihak dan tata kelola yang baik.

¹¹ Lihat ‘General Information on the Link Between Solid Waste and Climate Change’, <http://www.epa.gov/climatechange/wyacd/waste/generalinfo.html>, diakses 21 Januari 2010

¹² Di tingkat internasional, UN-HABITAT (2010, 20) mencatat bahwa sampah kering dan cair di perkotaan telah menyumbang 3% dari total emisi atau gas rumah kaca (*green house gases = GHGs*) dunia, dan setengah dari jumlah tersebut dihasilkan dari gas metan (*methane gas = CH4*) di tempat pembuangan akhir. UN Habitat selanjutnya juga menegaskan bahwa MSWM adalah satu dari lima masalah prioritas yang paling memusingkan pemerintah kota di seluruh dunia, baik di negara maju maupun sedang berkembang, tetapi sayangnya minim perhatian bahkan dari kalangan akademisi sekalipun. Sementara itu UNEP (2004) pun mengindikasikan bahwa penyelesaian masalah manajemen persampahan di Asia Tenggara merupakan persyaratan penting untuk menuju pembangunan yang berkelanjutan mengingat faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan kausalitas dari kompleksitas permasalahan sampah sangat multidimensional, mulai dari urbanisasi, industrialisasi, modernisasi, peningkatan pendapatan masyarakat, perubahan gaya hidup yang konsumtif, dan lain sebagainya.

Tahun 2002 kerja sama Pemkot Surabaya dengan mitranya dari Kitakyushu¹³ pun ditasbihkan untuk menjawab permasalahan MSWM ini. Kitakyushu mempunyai program internasional yang menghimpun banyak kota di Asia (*Kitayushu Initiative Network*) dimana Surabaya menjadi salah satu anggotanya. Dengan dukungan dana dari pemerintah Jepang, '*Kitakyushu International Techno-cooperative Association*' (KITA) memberikan bantuan teknik kepada masyarakat dan organisasi-organisasi di negara-negara berkembang dalam kaitannya dengan pelestarian lingkungan.

Kerja sama Surabaya-Kitakyushu sebenarnya sudah dirintis sejak sebelum tahun 2000 yang ditandai dengan saling kunjung para birokrat pemerintahan kedua negara, mulai dari staf di lingkungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Badan Lingkungan Hidup sampai Walikota. Dari kegiatan yang sebatas kunjungan antar pejabat kota, Pemkot Surabaya akhirnya mencoba mengajukan proposal program yang dapat membantu Surabaya di bidang pengelolaan sampah. Kerja sama berdurasi 4 tahunan kemudian disepakati untuk mengembangkan program manajemen persampahan berbasis masyarakat yang menerapkan prinsip 3-R: *reduce, reuse dan recycle*. Dalam implementasi program ini mencakup berbagai kegiatan, mulai dari penelitian, sosialisasi hasil dan konsultasi tentang persampahan dan pengelolaan masalah sampah.

Dalam pelaksanaan kerja sama ini Pemkot menggandeng Pusdakota-Ubaya, sebuah LSM lokal yang bergerak dalam bidang pemberdayaan masyarakat kota, untuk menjadi mitra kerja bagi tim ahli dari Jepang. Selama sekitar 2 tahun mengadakan penelitian bersama mengenai pengelolaan sampah rumah tangga, akhirnya ditemukan sebuah metode *composting* sederhana untuk membantu reduksi sampah organik skala rumah tangga. Metode ini dikenal dengan nama *Takakura Home Method* (THM). Kelebihan dari THM ini adalah bentuk dan proses pengomposannya higienis dibandingkan dengan metode pengomposan yang sebelumnya pernah diinisiasi oleh warga.¹⁴

¹³ Kitakyushu adalah kota di Jepang yang menjadi salah satu pionir dalam pemeliharaan lingkungan, khususnya manajemen sampah berwawasan lingkungan.

¹⁴ Metode ini dinamakan sesuai dengan nama penemunya, yaitu Koji Takakura. Metode ini sangat sederhana karena, hanya menggunakan sebuah keranjang, sekam sebagai filter, karpet dan bakteri organik. Sebelum THM ditemukan, seorang warga di Kelurahan Jambangan, Surabaya Selatan, bernama Mohammad Yadi, pada sekitar tahun 2002 pernah membuat komposter aerob skala rumah tangga (KRT). Perangkat komposter ini terbuat dari tong plastik berukuran 120 liter, tinggi sekitar 1 meter. Di dalam tong ini segala sampah basah bisa diproses menjadi kompos. Akan tetapi bila tutup tong dibuka maka

Hasil riset ini kemudian ditindaklanjuti dengan mereproduksi sebanyak 4000 unit perangkat komposter THM untuk dibagikan ke masyarakat. Dalam proses sosialisasi dan pendampingan kepada warga Surabaya ini Pusdakota-Ubaya terus berperan aktif. Dengan pendanaan dari Pemkot sendiri, THM kemudian kembali diproduksi masal sebanyak 16.000 unit dan disosialisasikan sebagai bagian dari gerakan ibu-ibu PKK (Pendidikan Kesejahteraan Keluarga) yang dipimpin langsung oleh istri Walikota. Sementara itu program komposting berskala komunitas juga direplikasi oleh KITA-Pusdakota ke 13 tempat (kecamatan) di seluruh kota (Maeda 2009 & 2010). THM untuk skala komunitas ini ditujukan terutama untuk mengurangi sampah-sampah organik dari pasar-pasar tradisional, taman-taman umum, dan pepohonan di sepanjang jalan kota.

Kisah tentang THM dan gerakan manajemen persampahan mandiri berbasis keterlibatan masyarakat ini tidak berhenti di sini. Sejak tahun 2005, ekstensifikasi dan intensifikasi penggunaan THM dengan segala aktivitas turunannya berlangsung secara berkesinambungan seiring dengan gencarnya program sosialisasi dan advokasi yang dilakukan melalui program komprehensif yang diinisiasi oleh kemitraan multipihak antara Pemkot Surabaya dengan Unilever Indonesia, Koran Jawa Pos, serta sejumlah NGO lokal. Kemitraan ini mengembangkan program *community-based waste management program* yang dikenal luas dengan nama 'Surabaya Green and Clean' (SGC). Melalui mekanisme kompetisi plus fasilitasi dan advokasi, setelah proses implementasi selama kurang lebih lima tahun (2005-2010) program ini berhasil memacu partisipasi publik yang sangat luas, khususnya komunitas di tingkat akar rumput. Lebih dari itu SGC berhasil mendorong lahirnya berbagai inovasi lokal masyarakat serta menurunkan jumlah sampah organik yang harus ditansfer ke TPA di Benowo (Surabaya Barat). Dari sisi partisipasi masyarakat, tercatat sedikitnya 27.000 orang kader lingkungan (*environmental cadre*) yang sebagian besar terdiri dari kaum perempuan, khususnya ibu rumah tangga. Mereka bahkan berhasil terorganisir dan mengorganisir diri-kelompok dalam sebuah jaringan kader lingkungan dan paguyuban fasilitator (Ramdhani 2010, 34-63).

Dari sisi inovasi lokal, melalui SGC bermunculan sejumlah kreasi kerajinan dari sampah plastik, kampung wisata sampah, kompos cair beraroma buah, pembudidayaan tanaman hias. Yang paling mutakhir adalah alat penyaring limbah cair rumah tangga untuk penyiraman tanaman di lingkungan warga. Terakhir, sebagai indikator utama, volume sampah organik berhasil direduksi secara signifikan dari tahun

akan muncul bau busuk dan sejumlah serangga ataupun belatung kerap bermunculan (Ramdhani 2010, 13).

ke tahun (DKP 2010; Ramdhani 2010, 22, Maeda 2009). Tercatat tingkat penurunan sebagai berikut: 1.800 ton/hari (2005), 1.640 ton/hari (2006), 1.480 ton/hari (2007), 1.258,7 ton/hari (2008), 1.229,43 ton/hari (2009). Buah keberhasilan ini diakui oleh masyarakat nasional maupun internasional dengan adanya sejumlah tanda penghargaan yang diterima oleh Pemerintah dan Warga Surabaya. Di antaranya adalah Penghargaan Adipura selama 5 tahun terakhir (2006-2012) dan UN Habitat Best Practices 2008. Singkatnya, selama kurang lebih sepuluh tahun Surabaya berhasil mengubah wajah dan *image* kotanya; dari sebuah kota kumuh menjadi '*benchmark*' bagi Pemkot-Pemkot di Indonesia dalam manajemen persampahan dan lingkungan kota (Maeda, 2009).

Kesimpulan

Peran strategis pemerintah lokal pada hakekatnya dapat terwujud dari peran Pemkot. Secara legal formal maupun realita kekinian dari era globalisasi dengan segala tantangannya telah memberi peluang yang sangat luas bagi aktualisasi dan optimalisasi peran Pemkot. Kota Kembar merupakan mekanisme kerja sama internasional yang dapat memungkinkan Pemkot-Pemkot di Indonesia memainkan peran strategisnya untuk mengambil manfaat dari adanya jejaring transnasional kota-kota di seluruh dunia dalam rangka mewujudkan visi pembangunan berkelanjutan. Kerja sama Pemkot Surabaya dengan Kitakyushu telah membuktikan manfaat dari kerja sama internasional. Kerja sama kota kembar ini tidak sekedar '*lips service*' sebagaimana umumnya yang terjadi. Sebaliknya, kerja sama kota kembar ini secara efektif dapat dimanfaatkan untuk membuat suatu terobosan guna mengatasi masalah pelik manajemen persampahan kota. Efektivitas ini dapat diindikasikan dari sejumlah capaian konkret yang dihasilkan dari proses kerja sama yang berlangsung. Namun demikian, capaian sesungguhnya dari kerja sama bukan terletak pada keberhasilan reduksi sampah kota itu sendiri. Yang jauh lebih esensial adalah bangkitnya kesadaran dan partisipasi publik yang meluas dan seiring dengan waktu terbukti mampu menciptakan sebuah mekanisme demokrasi partisipatoris yang pada gilirannya mampu menopang keberlanjutan program kerja sama internasional lebih dari sekedar '*pilot project*' jangka pendek.

Akhirnya tulisan ini merekomendasikan perlunya penelitian empirik lebih lanjut, *case by case*, bagaimana dan sejauhmana Pemkot di Indonesia telah mampu memanfaatkan secara efektif kerja sama internasional bagi kemaslahatan kota dan warganya. Adanya kesimpulan bahwa kebanyakan (65%) kerja sama internasional yang dibangun Pemkot hanya menjadi '*macan kertas*' dan '*tidak membumi*' (Salam

2004 dalam Sugiarto 2009) sepatutnya perlu mendapat kajian yang mendalam.

Daftar Pustaka

Buku

- Adams, W.M., 2001. *Green Development: Environment and Sustainability in the Third World*. Second Edition. New York - London: Routledge.
- Aspinal dan Greg Feally (eds), 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*. Singapore: Institute of South East Asian Studies.
- Azis, Iwan J. et al. (eds), 2010. *Pembangunan Berkelanjutan: Peran dan Kontribusi Emil Salim*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia (KPG).
- Carter, Neil, 2001. *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castells, Manuels, 2003. "Global Networks and Local Societies: Cities in the Information Age", dalam Vertovec, Steven dan Darrell A. Posey (eds), 2003. *Globalization, Globalism, Environments and Environmentalism: Consciousness of Connections*. Oxford: Oxford University Press.
- Chalid, Pheni, 2005. *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*. Jakarta: Kemitraan.
- Girardet, Herbert, 2003, "Cities, People and Planet", dalam Vertovec, Steven dan Darrell A. Posey (eds), 2003. *Globalization, Globalism, Environments and Environmentalism: Consciousness of Connections*. Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell, Andrew, 1995. "International Political Theory and the Global Environment", dalam Booth, Ken and Steve Smith (eds.), 1995. *International Relations Theory Today*, Cambridge: Polity Press.
- Inoguchi, Takashi, et al. (eds.), 2003, *Kota dan Lingkungan: Pendekatan Baru Masyarakat Berwawasan Ekologi*. (terj. LP3ES, *Cities and Environment: New Approaches for Eco-Societies*). Jakarta: LP3ES.
- Jatmiko, Sidik, 2001. *Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Bigraf.
- Leitmann, Josef, 2006. "Urbanization and Sustainable Development Policy and Administration", dalam Mudacumura, Gedeon M., Desta Mebratu dan M. Shamsul Haque (eds), 2006. *Sustainable Development Policy and Administration*. New York: Taylor & Francis.

- Ramdhani, Fajar, et al., 2010. *Inspirasi dari Jawa Timur: Sebuah Perjalanan Menuju Surabaya Bersih dan Hijau*. Jakarta: Unilever.
- Wijoyo, Suparto, 2009. *Otonomi Daerah (Tanpa) Politik Ekologi*, Surabaya: Airlangga University Press.

Jurnal

- Keiner, Marco dan Arley Kim (t.t.), "Transnational City Networks for Sustainability", *European Planning Studies*, **ZZ** (R).
- Meadowcroft, James, 1999. "The Politics of Sustainable Development: Emergent Arenas and Challenges for Political Science", *International Political Science Review*, April, **20** (2): 219-237.
- Pramono, Sugiarto, 2009. "Faktor Pendorong Melakukan Kerja sama Sister Province Jawa Tengah-Queensland (Australia) 1991-2009", *Eksplanasi*, Oktober, **4** (8).

Seminar & Working Papers

- De Villiers, J.C., 2006. "Achieving the Millenium Development Goals through City to City Partnerships: Origins, History and Context of City to City Partnership", dalam *the 50th Anniversary Conference of Sister Cities International*, 13th July. Washington, D.C.
- Kern, Kristin, 2009. "Cities in European Setting", dalam *the Conference of Innovation for Good Local and Regional Governance: A European Challenge*, 2-3 April. University of Twente (Erschede).
- Maeda, Toshizo, 2010, "Enhancing Public Awareness and Stakeholders' Empowerment and Involvement in Waste Management – Through A Case In Surabaya, Indonesia", dalam *International Consultative Meeting on Expanding Waste Management Services in Developing Countries*, 18 Maret. IGES (Institute for Global Environmental Strategies) Kitakyushu Office.
- Rosyidi, Slamet, 2010. "Konsep Kerja sama Daerah Antar Negara dalam Kerangka Otonomi Daerah: Peluang dan Tantangan", dalam *Seminar Nasional Bappenas: AGI UNDP*, 24 Juni. Jakarta.
- Witoelar, Erna, 2011. "*Sustainable Development and the Role of Major Groups*", dalam *Lokakarya Persiapan "High Level Dialogue on Institutional Framework for Sustainable Development"*, 30 Juni. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup.

Publikasi Resmi

- Bappenas, 2010. *Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR): Sektor Limbah*. Jakarta: Bappenas.
- Garesche, Zapata, 2007. *Guidelines for International Relations of Local Government and Decentralized Cooperation between the European*

- Union and Latin America*. Diputacion de Barcelona.
<http://www.obser-ocd.org/temp/liberia-148.pdf>.
- Maeda, Toshizo, 2009. *Reducing Waste Through the Promotion of Composting and Active Involvement of Various Stakeholders: Replicating Surabaya's Solid Waste Management Model*. Kitakyushu Initiative Policy Brief#1. Kitakyushu: IGES.
- Pemkot Surabaya, Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP), 2010. *Penurunan Volume Sampah di Surabaya*. Dokumen tidak untuk diterbitkan
- Sister City International*. <http://www.sister-cities.org>. diakses tanggal 14 November 2011)
- UN-Habitat, 2010. *Solid Waste Management in the World's Cities: Water and Sanitation in the World's Cities*. London-Washington, D.C.: UN-Habitat & Earthscan

Undang-Undang

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Internasional*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 tentang Pembuatan Perjanjian Internasional*. Jakarta: Sekretariat Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri

Artikel Internet

- Widiantono, Doni J. dan Ishma Soepriadi, 2009. "Menakar Kinerja Kota-Kota di Indonesia" [online]. dalam *Tata Ruang, On-Line Bulletin*, Edisi Januari-Februari.
- "Kerja sama DIY Kyoto Belum Maksimal" [online] dalam cetak.kompas.com/read/2010/10/22/16073342/diy-kyoto.belum.maksimal [diakses 26 September 2012].
- "Pemerintahan Tidak Maksimal" [online]. dalam <http://www.nasional.kompas.com/read/2011/04/17/01423258> [diakses 5 September 2012].

Situs Resmi

- <http://www.surabaya.go.id>.
- <http://www.rrcap.unep.org>
- http://www.naskah_perjanjian.deplu.go.id
- http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_21.shtml.
- <http://www.epa.gov/climatechange/wycd/waste/generalinfo.html>,
- <http://www.setda.bantulkab.go.id>.