

**REVITALISASI KONSEP PUBLIK DALAM PEMIKIRAN DAN PRAKTEK  
PEMBANGUNAN KOTA BANDUNG LESTARI<sup>1</sup>****Pius Suratman Kartasasmita, Ph.D.<sup>2</sup>***Abstract*

*Sustainable development is defined as the ability to ensure the fulfillment of the needs of the present without sacrificing the ability of future generations to meet their needs. The concept of sustainable urban development is crucial because at the beginning of the 21st century, more than half of the world's population live in urban areas. By using the concept of sustainable development and comparing the empirical facts about the reputation of the city of Bandung with other cities in Indonesia, this paper aims to a hypothesis stating that the realization of becoming a champion city of Bandung, as politically announced by its mayor, remains a tremendous challenge. Four critical issues need to be addressed, both by city government of Bandung as well as by its citizens, in order to promote sustainable urban development. These are, firstly, how to meet the considerable needs of the entire population of Bandung as the fight against poverty through employment and adequate public services. Secondly, how to establish a political system that guarantees the participation of the population Bandung effectively in the decision making process and ensure the application of greater democracy in both national and international levels. Thirdly, how to control the number of population and to promote lifestyle changes, both the manager and the people. Fourthly, how to build political will at encouraging all of them can be realized. At the end, this article concludes that the revitalization of publicness as central concept in sustainable development has now met its momentum, yet it needs the tireless efforts.*

**Key-words:** *sustainable city development, public services, citizen's participatory, good city governance, Bandung City.*

---

<sup>1</sup> Paper disajikan dalam Seminar Sehari tentang "Pembangunan Kota Berkelanjutan Menuju Bandung Juara" yang diselenggarakan oleh Universitas Katolik Parahyangan bekerjasama dengan Ikatan Alumni Unpar tanggal 20 Februari 2014. Gagasan dasar paper ini merupakan pembaharuan dan penajaman dari buku "*Bringing the Public Back In*" yang pernah diterbitkan pada tahun 2006.

<sup>2</sup> Kepala *Centre for Public Policy and Management Studies*, Universitas Katolik Parahyangan. *The Main Principal of Institute Community and Regional Development (i-cord)*. Dekan FISIP Universitas Katolik Parahyangan (1998-2000). Rektor Universitas Katolik Parahyangan (2002-2006).

## Pembangunan Kota Lestari: Pendahuluan

Konsep pembangunan lestari yang lumrah disebut pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) mulai populer sejak diluncurkannya sebuah laporan Komisi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mengenai Lingkungan dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development*) yang dipimpin oleh Gro Harlem Brundtland yang kemudian lebih dikenal sebagai **Brundtland Commission**.<sup>3</sup> Dalam laporan tersebut pembangunan lestari dirumuskan secara singkat dan tegas sebagai kemampuan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan saat ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka (*to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*).<sup>4</sup> Konsep pembangunan lestari bertumpu pada asumsi yang mengakui adanya batas sumber daya pembangunan, dan pada interaksi tiga aspek yang semakin cair, yaitu antara aspek lingkungan fisik (baik alam, maupun buatan), aspek ekonomi, dan aspek sosial.

Konsep pembangunan lestari, seperti yang dikemukakan oleh penggagasnya, menyerukan paling sedikit dilakukannya empat aksi. Pertama, dilakukannya perang melawan kemiskinan dengan cara memenuhi kebutuhan dasar dan perluasan kesempatan bagi masyarakat untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Alasannya, karena diyakini bahwa dunia yang diliputi kemiskinan akan selalu rentan terhadap malapetaka lingkungan dan malapetaka lainnya (*"A world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes"*).<sup>5</sup> Kedua, pembangunan sistem politik yang menjamin adanya partisipasi penduduk yang efektif dalam pengambilan keputusan dan demokrasi yang lebih luas dalam pengambilan keputusan internasional. Hal tersebut diperlukan untuk menjamin bahwa penduduk miskin mendapat bagian yang adil untuk melestarikan pertumbuhan ekonomi.<sup>6</sup> Ketiga, pengendalian jumlah penduduk dan perubahan gaya hidup. Pertumbuhan jumlah penduduk akan menambah tekanan pada sumber daya, serta akan menurunkan standar hidup. Pembangunan lestari hanya dapat dicapai jika jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi selaras dengan perubahan potensi produksi dari ekosistem.<sup>7</sup> *Keempat*, membangun keinginan politik (*political will*) untuk mendorong semuanya terwujud. Namun demikian, pembangunan lestari bukan sebuah harmoni mati, melainkan sebuah proses perubahan di mana eksploitasi sumberdaya, arah investasi, arah perkembangan teknologi, dan perubahan kelembagaan yang dibuat saat ini harus larap dengan kebutuhan di masa yang akan datang.<sup>8</sup>

Pada bagian lain laporan tersebut, juga dirumuskan bahwa pembangunan lestari bertujuan untuk menciptakan harmoni antar umat manusia, serta keseimbangan antara manusia dengan alam. Hal tersebut tidak mungkin terwujud tanpa sistem politik yang menjamin adanya partisipasi penduduk secara efektif, sistem ekonomi yang sanggup menciptakan surplus, sistem teknologi yang mandiri dan lestari, sistem sosial yang menyediakan solusi bagi ketimpangan yang dihasilkan pembangunan, sistem produksi yang memiliki kesadaran melestarikan lingkungan, sistem internasional yang mendorong pola-pola perdagangan dan finansial yang lestari, serta sistem administrasi yang lebih fleksibel dan memiliki kemampuan mengoreksi diri.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> United Nations. 1987. *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*.

<sup>4</sup> *Ibid*, Chapter 1., par.27, p.15.

<sup>5</sup> United Nations. 1987. *Op.Cit.* Chapter 1., par 27., p.15.

<sup>6</sup> *Ibid*, par 28., p.15.

<sup>7</sup> *Ibid*, par 29., p.15.

<sup>8</sup> *Ibid*, par 30., p.15.

<sup>9</sup> *Ibid*, Chapter 2., par 81., p.50.

*International Institute for Sustainable Development* di Canada mengidentifikasi munculnya konsep pembangunan lestari lebih awal dari kebanyakan khalayak, yaitu sejak tahun 1962 melalui terbitnya *Silent Spring*, yang ditulis oleh Rachel Carson.<sup>10</sup> Tulisan tersebut menyatukan penelitian mengenai *toxicology*, *ecology* dan *epidemiology*, dan menyimpulkan bahwa pestisida yang digunakan di bidang pertanian sudah mencapai tingkat yang sangat membahayakan, terkait dengan kemusnahan spesies hewan dan kesehatan manusia. Pada tahun 1972, PBB menyelenggarakan sebuah konferensi di Stockholm mengenai masalah pencemaran dan hujan asam di Eropa Utara yang mendorong lahirnya lembaga-lembaga perlindungan lingkungan di berbagai negara termasuk dibentuknya United Nations Environment Program (UNEP). Pada tahun 1992, *the United Nation Conference on Environment and Development (UNCED)* diselenggarakan di Rio de Janeiro yang juga dikenal dengan *Earth Summit*. Dalam pertemuan ini ada dua kesepakatan besar. Pertama, persetujuan mengenai *action plan* untuk Agenda abad 21, yang dikenal dengan *the Rio Declaration*. Kedua, *the non-binding Forest Principles*. Pertemuan ini juga melahirkan dua konvensi, yang juga dikenal dengan "*Rio Conventions*", yaitu konvensi tentang keragaman hayati (*The Convention on Biological Diversity*) dan kerangka konvensi mengenai perubahan iklim (*Framework Convention on Climate Change*).<sup>11</sup> Pada tahun 2012 yang lalu, duapuluh tahun setelah *Earth Summit*, masyarakat dunia kembali menyepakati untuk melakukan "penghijauan ekonomi" (*greening world economies*) diukur dengan penggunaan energi bersih (*clean energy*), pekerjaan yang layak (*decent jobs*), dan penggunaan sumberdaya yang lebih lestari dan adil (*more sustainable and fair use of resources*).<sup>12</sup>

### **Bandung dalam Perspektif Pembangunan Kota Lestari: Fakta Empirik**

Menjelang pergantian abad ke 21, lebih dari setengah penduduk dunia tinggal di daerah perkotaan. Yang dimaksud daerah perkotaan, biasanya merujuk pada penduduk yang tinggal di kota-kota berpenduduk 2.000 orang atau lebih. Hanya selama 65 tahun, di negara berkembang penduduk yang tinggal di perkotaan naik 10 kali lipat dari 100 juta pada tahun 1920 menjadi 1 milyar pada tahun 1985. Tahun 1940, satu dari 100 orang yang tinggal di kota berpenduduk satu juta orang, sedangkan pada tahun 1980 meningkat menjadi satu dari 10 orang yang tinggal di kota seukuran itu. Dari tahun 1985 sampai dengan tahun 2000, kota-kota di negara berkembang tumbuh tiga per empat milyar.<sup>13</sup> Untuk Indonesia, penduduk yang tinggal di daerah perkotaan pada tahun 2009 berjumlah 49%, naik menjadi 50% pada tahun 2010, dan naik lagi menjadi 51% pada tahun 2011 dan 2012.<sup>14</sup>

Sementara itu **KOMPAS.com** edisi Kamis, 23 Agustus 2012 menulis bahwa "...tahun ini, jumlah penduduk Indonesia yang tinggal di perkotaan diperkirakan telah mencapai 54 persen. Jika saat ini penduduk Indonesia sudah lebih dari 240 juta, artinya paling sedikit ada 129,6 juta orang yang menyesaki perkotaan."<sup>15</sup> Angka ini 3% lebih tinggi dari yang cantumkan oleh Bank Dunia untuk tahun yang sama. Untuk Provinsi Jawa Barat, Biro Pusat statistik menyebut, bahwa pada tahun 2000 ada 50,36% penduduk yang tinggal di daerah perkotaan.<sup>16</sup> Maka persoalan dasar yang dihadapi oleh warga dan pengelola kota pada umumnya, dilihat dari perspektif pembangunan kota berkelanjutan, berhubungan dengan tiga

---

<sup>10</sup> International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Manitoba, Canada. Web site: [www.iisd.org](http://www.iisd.org)

<sup>11</sup> *Ibid*

<sup>12</sup> [www.unccd2012.org/rio20/](http://www.unccd2012.org/rio20/)

<sup>13</sup> United Nations. 1987. *Op.Cit.* Chapter 1., par 71., p.20.

<sup>14</sup> [data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS](http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS)

<sup>15</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2012/08/23/21232065/>

<sup>16</sup> [www.datastatistik-indonesia.com/](http://www.datastatistik-indonesia.com/)

persoalan, yaitu bagaimana menciptakan keseimbangan antara jumlah penduduk yang semakin meningkat dan harus dipenuhi kebutuhan dasarnya, bagaimana membangun infrastruktur dan lingkungan fisik yang memadai, serta melestarikan lingkungan alam yang menjadi tempat dan daya dukung penduduk kota.

Walikota Bandung Ridwan Kamil, mewadahi kiprah kepemimpinannya dengan visi menjadikan Bandung sebagai "*Kota Juara*." Dalam pernyataan tersebut tersirat sebuah impian dan keyakinan besar, bahwa untuk menjadi juara, menyandang kriteria "*baik*" saja tidak pernah cukup, tetapi harus yang menjadi "*yang terbaik*" dan "*satu-satunya*". Dari perspektif pembangunan kota lestari tantangan yang dihadapi warga dan pengelola kota Bandung adalah; pertama, bagaimana memenuhi kebutuhan yang cukup untuk seluruh penduduk Bandung sebagai upaya memerangi kemiskinan warga kota melalui penyediaan lapangan kerja dan pelayanan publik yang memadai. Kedua, bagaimana membangun sistem politik yang menjamin adanya partisipasi penduduk Bandung secara efektif dalam proses pengambilan keputusan dan menjamin penerapan demokrasi yang lebih luas dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional maupun internasional. Ketiga, bagaimana melakukan pengendalian jumlah penduduk dan perubahan gaya hidup, baik para pengelola maupun warga kota. Keempat, bagaimana membangun keinginan politik (*political will*) untuk mendorong agar semuanya dapat terwujud.

### **Strategi untuk Memerangi Kemiskinan dan Pengendalian Penduduk**

Memerangi kemiskinan merupakan upaya pertama yang merupakan kesepakatan mondial dalam mewujudkan pembangunan lestari sebuah kota, termasuk pembangunan kota Bandung. Ada dua hal dasar yang dianggap efektif, baik secara teoritik maupun empirik untuk memerangi kemiskinan, yaitu memenuhi kebutuhan dasar penduduk dan melakukan perluasan kesempatan kerja bagi masyarakat untuk mencapai kehidupan yang lebih baik.

Jika dilihat dari jumlah penduduk, pada tahun 2010 Kota Bandung berada di urutan ke-3 kota berpenduduk di atas 100.000 jiwa dengan jumlah penduduk sebanyak 2.394.873 orang.<sup>17</sup> Jika dilihat dari laju pertumbuhannya dari tahun 1990 sampai dengan 2008, penduduk kota Bandung terus mengalami kenaikan, seperti yang terlihat pada **Tabel 1** berikut ini. Bahkan menurut proyeksi salah satu lembaga resmi pemerintah kota Bandung, pada tahun 2031, penduduk Kota Bandung akan berjumlah 3.458.982 orang atau naik sebanyak 44,43%.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_kota\\_di\\_Indonesia\\_menurut\\_jumlah\\_penduduk](http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kota_di_Indonesia_menurut_jumlah_penduduk)

<sup>18</sup> [http://bandung.go.id/images/Materi\\_Teknis\\_RTRW\\_2011-2031/Bab\\_1\\_Pendahuluan.pdf](http://bandung.go.id/images/Materi_Teknis_RTRW_2011-2031/Bab_1_Pendahuluan.pdf)

**Tabel 1.** Laju Pertumbuhan Penduduk Kota Bandung 1990-2008

TAHUN	JUMLAH PENDUDUK	LPP (%)
1990	1.808.261	0,03
1991	1.808.765	0,43
1992	1.816.626	0,15
1993	1.819.356	-0,16
1994	1.816.385	0,02
1995	1.816.726	0,07
1996	1.817.939	0,04
1997	1.818.694	-0,68
1998	1.806.409	3,46
1999	1.868.913	14,30
2000	2.141.837	0,47
2001	2.146.360	-0,16
2002	2.142.194	3,98
2003	2.228.268	0,20
2004	2.234.624	1,72
2005	2.266.969	1,72
2006	2.296.848	1,14
2007	2.329.929	1,88
2008	2.335.406	

Angka-angka tersebut di atas, belum memperhitungkan posisi kota Bandung yang berkembang menjadi sebuah kota metropolitan yang harus menanggung beban sebagai sumber pemenuhan kebutuhan penduduk daerah *hinterlands* sekitarnya. Tantangan konkritnya adalah mampukah para pengelola kota menjaga keseimbangan antara jumlah penduduk yang terus meningkat, dengan kemampuan menyediakan kebutuhan lapangan infrastruktur yang memadai, serta menjaga kelestarian sumberdaya kota yang dimiliki, baik sumberdaya sosial, finansial, maupun yang bersifat fisik.

Jumlah dan laju pertumbuhan penduduk seperti yang tergambar di atas, pertamanya merupakan tantangan bagi penyediaan infrastruktur fisik yang layak bagi warga kota. Seperti diindikasikan oleh Komisi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mengenai Lingkungan dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development*), hanya sedikit pemerintahan kota di negara berkembang yang memiliki kekuatan, sumberdaya, dan tenaga terlatih untuk menyediakan bagi penduduknya tanah, layanan, dan fasilitas yang dibutuhkan untuk hidup layak seperti air bersih, sanitasi, sekolah, dan sarana transportasi. Sebagai akibatnya, merebaknya pemukiman liar dengan fasilitas primitif, berkembangnya ketidak-teraturan (*overcrowding*) dan wabah penyakit yang tak terkendali, terkait dengan lingkungan yang kumuh dan tidak sehat. Dalam hal ini, Kota Bandung masih belum merupakan pengecualian terhadap kondisi yang diindikasikan oleh Komisi PBB di atas.

Meskipun kota-kota di negara industri juga menghadapi masalah yang sama, seperti rusaknya infrastruktur, penurunan kualitas lingkungan, pembusukan pusat kota, dan hancurnya kerukun-tetangga; kebanyakan negara berkembang menghadapi krisis perkotaan yang jauh lebih parah dan tidak bisa diselesaikan melalui sebuah pilihan politik, maupun pilihan sosial.<sup>19</sup> Pemerintah kota di negara berkembang perlu mengembangkan strategi pemukiman yang eksplisit untuk mengarahkan proses urbanisasi, mengurangi tekanan terhadap pusat-pusat kota dengan membangun kota-kota kecil di sekitarnya sebagai pusat pertumbuhan, dan mengintegrasikannya dengan daerah pedesaan di sekitarnya. Hal ini berarti mengkaji untuk mengubah kebijakan lainnya seperti perpajakan, penetapan harga makanan, mengatur transportasi, kesehatan dan industri.<sup>20</sup>

Berkaitan dengan fakta ekonomi, pada tahun 2012 yang lalu *Warta Ekonomi* mengumumkan hasil penelitian mengenai kabupaten/kota terkaya tahun 2012 dengan menggunakan PDRB per kapita dan total penerimaan dalam APBD. Penduduk daerah kaya diindikasikan memiliki daya beli yang tinggi dibandingkan daya beli masyarakat dari daerah miskin. PDRB per kapita yang tinggi akan makin meningkatkan aktivitas perekonomian suatu wilayah. Penelitian tersebut menunjukkan, bahwa dalam peringkat 50 kota terkaya baik untuk tahun 2008 maupun tahun 2012, Kota Bandung menduduki tempat ke-3, setelah Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kota Surabaya.<sup>21</sup> Namun ternyata, penduduk miskin di kota Bandung cenderung naik dari tahun 2009 sebanyak 110.280 orang atau sebesar 4.50% menjadi 118.600 atau sebesar 4,95% pada tahun 2010.<sup>22</sup> Fakta empirik tentang tingginya PDRB di Kota Bandung yang tidak berkorelasi dengan tingkat kemiskinan, sungguh merupakan paradoks yang mengindikasikan tentang buruknya kebijakan, pengelolaan dan kinerja pembangunan yang tidak berpihak kepada warga kota.

Hal tersebut terkonfirmasi dengan fakta lain mengenai rendahnya kinerja pembangunan Kota Bandung di tingkat nasional. Pada tanggal 25 April 2013 yang lalu Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia memberi penghargaan kepada beberapa provinsi, serta Kabupaten/Kota yang dianggap memiliki kinerja terbaik. Menurut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, kriteria pemeringkatan tersebut didasarkan pada kinerja pemerintahan dan tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Daerah yang mendapat predikat terbaik ini dijadikan sebagai referensi oleh pemerintah untuk memberikan fasilitas atau sarana dan prasarana untuk kemajuan daerah tersebut. Kota-kota tersebut juga akan dijadikan contoh bagi daerah-daerah yang kurang baik. Kesepuluh kota terbaik yang mendapat penghargaan tersebut adalah, Tangerang, Madiun, Yogyakarta, Depok, Medan, Cimahi, Surakarta, Mojokerto, Tegal, dan Kota Sawahlunto.<sup>23</sup> Fakta bahwa Kota Bandung tidak termasuk di dalam salah satu dari 10 daerah yang menduduki peringkat tersebut, jelas merupakan tantangan bagi usaha mewujudkan Bandung sebagai "*Kota Juara*" sebagaimana dicanangkan oleh Walikotaanya.

Rendahnya kinerja Kota Bandung di tingkat nasional juga terkonfirmasi dengan fakta empirik di bidang kesehatan. Pada tanggal 26 Nopember 2010, Kementerian Kesehatan mengadakan konferensi pers untuk mengumumkan pemeringkatan kabupaten/kota berdasarkan keduapuluhempat indikator kesehatan yang digunakan untuk menilai Indeks

---

<sup>19</sup> United Nations. 1987. *Op.Cit.* Chapter 1., par 72., p.20.

<sup>20</sup> United Nations. 1987. *Op.Cit.* Chapter 1., par 73., p.20.

<sup>21</sup> [https://www.facebook.com/permalink.php?id=340208872660470&story\\_fbid=600296026651752](https://www.facebook.com/permalink.php?id=340208872660470&story_fbid=600296026651752)

<sup>22</sup> [http://pusdalisbang.jabarprov.go.id/pusdalisbang/berkas/jabardalamangka/524277\\_penduduk.pdf](http://pusdalisbang.jabarprov.go.id/pusdalisbang/berkas/jabardalamangka/524277_penduduk.pdf)

<sup>23</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 100-279 tahun 2012 tentang Penetapan Peringkat dan Status Kinerja Peinyelenggaraan Pemerintahan Daerah terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2010.

Pembangunan Kesehatan Masyarakat (IPKM) di tiap kota dan kabupaten dengan menggunakan data Riskesdas (Riset Kesehatan Dasar) tahun 2007-2008. Ke-24 indikator kesehatan tersebut adalah balita gizi buruk dan kurang, balita sangat pendek dan pendek, balita sangat kurus dan kurus, balita gemuk, diare, pnemonia, hipertensi, gangguan mental, asma, penyakit gigi dan mulut, disabilitas, cedera, penyakit sendi, ISPA, perilaku cuci tangan, merokok tiap hari, air bersih, sanitasi, persalinan oleh tenaga kesehatan, pemeriksaan neonatal 1, imunisasi lengkap, penimbangan balita, ratio dokter per puskesmas dan ratio bidan per desa. Peringkat 10 teratas kota dan kabupaten dengan nilai indikator kesehatan paling tinggi terurut dari yang paling tinggi sebagai berikut: Kota Magelang (Jateng), Gianyar (Bali), Kota Salatiga (Jateng), Kota Yogyakarta, Bantul (Yogyakarta), Sukoharjo (Jateng), Sleman (Yogyakarta), Balikpapan (Kaltim), Kota Denpasar (Bali), Kota Madiun (Jatim). Sekali lagi Kota Bandung tidak termasuk dalam peringkat 10 kota tersehat.

Mengenai kenyamanan kota, Kota Bandung bukan kota yang paling nyaman untuk ditinggali. Pada Hari Tata Ruang 2013 yang lalu, Ikatan Ahli Perencanaan, memberikan predikat '*The Most Liveable City*' atau kota ternyaman untuk ditinggali berdasarkan indikator antara lain, tata ruang yang baik, rendahnya tingkat kemacetan dan polusi, minimnya kawasan kumuh, sungai yang bersih, serta adanya ruang terbuka hijau yang baik. Menurut survey Ikatan Ahli Perencanaan, Bandung bukanlah kota yang paling nyaman untuk ditinggali saat ini, predikat tersebut diraih oleh Kota Yogyakarta. Kota Bandung yang pernah mendapat julukan Parijs van Java baru mampu menyisakan julukan masa lalu tersebut sebagai nama sebuah salah satu pusat perbelanjaan yang makin tidak terkendali pertumbuhannya di kota ini.

Cerita berlanjut ke aspek penghijauan lingkungan kota, Kota Bandung juga tertinggal dari kota-kota lain di Indonesia. Dalam sebuah lomba bertajuk *Indonesia Green Region Award (IGRA)* tahun 2011 yang diselenggarakan oleh Kantor Berita Radio KBR68H bersama Majalah SWA dan diikuti oleh 36 peserta, dihasilkan 10 finalis. Kesepuluh finalis tersebut adalah Kota Surabaya (Jawa Timur), Kota Yogyakarta (Daerah Istimewa Yogyakarta), Kota Denpasar (Bali), Kota Palangkaraya (Kalimantan Tengah), Kota Banda Aceh (Nanggroe Aceh Darussalam), Kota Payakumbuh (Sumatera Barat), Kabupaten Kuningan (Jawa Barat), Kabupaten Berau (Kalimantan Timur), Kabupaten Jepara (Jawa Tengah), dan Kabupaten Gorontalo (Gorontalo). Dari hasil seleksi yang dilakukan dewan juri, lima kota/kabupaten yang akhirnya menjadi pemenang adalah Surabaya, Yogyakarta, Denpasar, Palangkaraya, dan Banda Aceh. Sekali lagi Kota Bandung tidak muncul sebagai pemenang, bahkan sebagai finalis pun tidak.

Sebaliknya, berita miris di bidang kesehatan tentang Kota Bandung dapat ditemukan dalam *Tribunnews.com* edisi hari Minggu, 9 Desember 2012 yang memberitakan tentang tingginya penderita HIV/AIDS di Kota Bandung yang sekaligus menduduki ranking tertinggi di Jawa Barat. Sebanyak 10% penderita adalah ibu rumah tangga, 2% anak-anak dan remaja, dan sisanya adalah pelaku seks bebas. Secara empirik ada indikasi bahwa kondisi kesehatan tersebut memburuk pada tahun-tahun terakhir.

Fakta empirik tentang rendahnya kinerja Kota Bandung dalam memenuhi kebutuhan penduduk, baik dari sisi ekonomi, kesehatan dan lingkungan yang tercermin dalam berbagai pemeringkatan tingkat nasional, jelas merupakan anomali bagi terwujudnya sebuah impian tentang Kota Bandung sebagai "*Kota Juara*." Hal ini sangat jelas tanggung jawab utama ada di tangan pemerintah sebagai pengelola resmi sumber daya kota, termasuk uang pajak yang dipungut dari masyarakat kota untuk melakukan dua hal penting. Pertama, mengendalikan jumlah penduduk kota secara strategis dan berkelanjutan. Kedua, memenuhi kebutuhan

penduduk kota melalui perluasan lapangan kerja dan pembangunan infrastruktur serta penyelenggaraan pelayanan publik yang memadai.

Namun demikian hal itu tidak sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah kota, karena warga kota juga memiliki andil yang tidak kecil terhadap berhasil atau gagalnya sebuah kota menduduki berbagai peringkat terhormat dengan kriteria-kriteria yang sangat terukur. Hal tersebut dapat dilakukan melalui pembangunan sistem politik yang menjamin terjadinya partisipasi publik yang efektif untuk meningkatkan kinerja sebuah kota. Paragraf berikut dari tulisan ini akan membahas tentang bagaimana pentingnya membangun partisipasi publik yang efektif sebagai salah satu pilar pembangunan kota lestari.

### **Strategi untuk Membangun Sistem Politik yang Partisipatif**

Membangun sistem politik yang menjamin partisipasi publik merupakan pilar pembangunan lestari yang kedua. Partisipasi publik yang efektif diperlukan untuk menjamin agar penduduk miskin mendapat akses dan bagian yang adil terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran kota. Seperti dibahas dalam bagian awal tulisan ini, fakta ekonomi Kota Bandung sangat paradoksal. Di satu sisi PDRB per kapita Kota Bandung berada di urutan ke-3 dalam peringkat 50 kota terkaya di Indonesia setelah Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kota Surabaya, baik untuk tahun 2008 maupun tahun 2012. Di sisi yang lain ternyata penduduk miskin di kota Bandung cenderung naik secara signifikan, pada tahun 2009 misalnya, jumlah penduduk miskin Kota Bandung adalah 110.280 orang (4,50%), dalam setahun jumlah tersebut meningkat menjadi 118.600 orang (4,95%) pada tahun 2010. Fakta ini merupakan indikasi kuat, bahwa akses kelompok miskin Kota Bandung terhadap sumber daya dan pertumbuhan ekonomi kota perlu diteliti dan dikaji lebih mendalam. Itu sebabnya masalah partisipasi publik, khususnya dalam bidang pengembangan ekonomi kota, sangat perlu mendapat perhatian serius. Paragraf berikut membahas bagaimana partisipasi publik yang efektif harus dibangun.

Pembangunan partisipasi publik yang efektif harus dibangun di atas fondasi pemahaman terhadap konsep publik yang tepat dan luas. Secara etimologis, kata "publik" (Inggris: *public*) memiliki tiga bentuk dengan tiga pengertian yang berbeda. Pengertian **pertama** berakar dari kata *pubes* (Yunani) yang secara harafiah menunjuk pada bagian badan di bawah perut yang ditumbuhi rambut ketika masa puber "*the lower part of the abdomen at the front of the pelvis, covered with hair from puberty*" sedangkan masa puber atau *puberty* menunjuk masa di mana seorang anak remaja mencapai kematangan seksual dan memiliki kemampuan reproduksi ("*the period during which adolescents reach sexual maturity and become capable of reproduction*").<sup>24</sup> Secara sosial, masa *puber* difahami sebagai masa transisi di mana seorang anak mengalami perubahan orientasi diri dari yang cenderung menempatkan dirinya sebagai pusat perhatian (*self-centered individual*), menjadi seorang dewasa yang mampu memandang dan memahami dirinya di tengah orang-orang lain dan dunia di luar dirinya. Dalam masa puber, seorang anak mulai belajar memahami diri dan kepentingannya di tengah diri dan kepentingan orang lain. Ia juga mulai memahami peran sosial yang diberikan kepadanya, serta memahami berbagai akibat tindakannya terhadap orang lain dan sebaliknya. Dari pemahaman ini, kata *public* adalah sebuah *kata kerja* yang mengandung arti dan dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk berfikir dan bertindak sebagai seorang manusia sosial, yang mampu membedakan mana kepentingan dan persoalan

---

<sup>24</sup> <http://www.wordhippo.com/what-is/the-meaning-of-the-word/public.html>



individual dari kepentingan dan issue publik. Dalam istilah C.Wright Mills, manusia yang memiliki *sociological imagination* yang tinggi.<sup>25</sup>

Pengertian **kedua** dari kata *public* berasal dari kata *koinon* (juga dari bahasa Yunani) yang kemudian diadopsi ke dalam bahasa Inggris menjadi kata *the common* sebagai sebuah kata benda (*noun*). Dari sini juga muncul kata *community* yang menunjuk pada sekelompok orang yang memiliki keterikatan dan afinitas kelompok yang erat, baik yang dipersatukan oleh tempat tinggal yang sama (*geographical community*), maupun yang dipersatukan dengan kepentingan yang sama (*community of interest*) dan memiliki profesi yang sama (*community of practices*). Berdasar pengertian ini, dalam kamus bahasa Inggris dapat ditemukan pengertian kata *public* “*the community in general*” atau “*part of the community having a particular interest in common.*” Sebagai kata sifat, istilah *public* berarti “*of, for, connected with, owned by, done for or done by, known to, people in general.*”<sup>26</sup> Dari pengertian kedua kemudian muncul pengertian kata *publik* yang **ketiga**, yang berupa pengertian kata *public* dalam bentukan kata sifat (*adjective*) seperti dalam kata *public transportation* (kendaraan umum), barang atau kegiatan yang dimiliki, dibiayai atau diselenggarakan oleh negara seperti dalam kata *public school* (sekolah negeri) dan *public administration* (administrasi publik), serta sesuatu yang diketahui oleh orang banyak seperti dalam kata *being public* (diumumkan). Dalam tulisan ini, pengertian membangun partisipasi publik mengacu pada ketiga pengertian tersebut secara komprehensif, oleh karena itu bukan perkara sederhana dan membutuhkan usaha sungguh-sungguh. Namun bukan pula perkara yang mustahil, sudah banyak cerita keberhasilan (*best practices*) tentang pemerintahan kota yang berhasil membangun partisipasi publik yang efektif dan konstruktif.<sup>27</sup>

George H. Frederickson merumuskan rambu-rambu berupa prinsip-prinsip yang dapat dijadikan titik berangkat dari mana pembangunan partisipasi publik yang efektif harus dimulai. Prinsip-prinsip tersebut merupakan kristalisasi dari lima perspektif yang mewarnai sejarah perkembangan Ilmu Administrasi Publik dari waktu ke waktu. Perspektif pluralis (*the pluralist perspective*) yang berakar pada *tradisi konflik* memandang *publik* sebagai konfigurasi dari berbagai kelompok kepentingan (*interest groups*). Menurut para pendukungnya, setiap orang yang mempunyai kepentingan yang sama akan bergabung dan membentuk sebuah kelompok kepentingan. Mereka percaya terhadap tiga hal yaitu, *pertama*, bahwa sistem *checks and ballances* dalam sistem demokrasi merupakan model ideal. *Kedua*, sistem perwakilan. *Ketiga*, masalah efisiensi dan prinsip ekonomi bukan hal esensial dari sistem administrasi publik yang ideal.

Perspektif pilihan publik (*the public choice perspective*) berakar pada tradisi pemikiran *utilitarian* yang sangat menekankan pada soal kebahagiaan dan kepentingan individu. Setiap orang adalah makhluk rasional, yang mengendalikan perilakunya berdasarkan tujuan dan selalu memilih cara yang paling efisien dan untuk mencapainya membutuhkan informasi terbaik dan terakurat yang tersedia. Menurut salah satu pendukung, kepentingan komunitas hanyalah merupakan penjumlahan dari kepentingan-kepentingan individu yang membentuknya. Dalam pemikirannya, masyarakat terdiri dari individu-individu yang bertindak rasional di mana setiap tindakannya selalu didorong oleh tujuan-tujuan (*goal directed*) dan selalu memilih alternatif yang paling menguntungkan bagi dirinya. Pandangan utilitarian ini memandang *publik* sebagai

---

<sup>25</sup> Mills, C.Wright. 1959 (2000). *Sociological Imagination*. Oxford University Press

<sup>26</sup> Hornby, Cowie and Gimson. 1974.

<sup>27</sup> Untuk memperluas dan memperdalam pengertian kata "publik" dapat ditemukan di berbagai sumber seperti *online etymology dictionary*, [www.oxforddictionaries.com/definition/](http://www.oxforddictionaries.com/definition/), dan <http://www.merriam-webster.com/>.

konsumen dalam sebuah pasar. Menurut mereka tugas pemerintah dan masyarakat adalah menyediakan lingkungan yang stabil sehingga pilihan-pilihan dapat dilakukan dengan bebas.

Perspektif legislatif (*the legislative perspective*) mendasarkan diri pada asumsi dasar, bahwa setiap pejabat diangkat untuk mewakili kepentingan publik. Dengan adanya pengangkatan tersebut, mereka memiliki legitimasi untuk mewujudkan perspektif publik di dalam administrasi dan kebijakan publik. Dengan demikian pejabat yang diangkat tersebut dianggap sebagai manifestasi tunggal dari kepentingan publik. Meskipun pandangan ini merupakan pandangan yang dianggap realistis dan logis dalam pelaksanaan demokrasi modern, namun pada akhirnya disadari pula, bahwa individu-individu dan kelompok-kelompok warga negara seringkali merasa tidak terwakili secara efektif oleh orang-orang yang mereka pilih secara tidak langsung dalam ritual yang disebut pemilihan umum.

Perspektif penyedia layanan (*the service-providing perspective*) lebih pesat berkembang dalam bidang manajemen pemasaran yang memandang *publik* sebagai pelanggan (*customers*) yang harus dilayani. Menurut pandangan ini, para pejabat publik yang berada paling dekat dengan publik yang dikenal dengan sebutan *street-level bureaucrats* mempunyai tugas sebagai ujung tombak pelayanan kepada publik yang terdiri dari individu maupun kelompok. Sampai derajat tertentu, penempatan *publik* yang terdiri dari individu dan kelompok sebagai *customers* ini dapat mendekati gambaran perspektif publik yang ideal. Perspektif ini mengharapkan agar *street-level bureaucrats* dapat menjadi penyokong utama kebutuhan publik mereka. Para pejabat ini diharapkan menggunakan keahlian, pendidikan, dan pengetahuan mereka untuk memberikan pelayanan terbaik bagi publik.

Perspektif kewarganegaraan (*the citizen perspective*) bertopang pada konsep kewarganegaraan (*citizenship*) yang merupakan salah satu pusat perhatian administrasi publik modern. Reformasi administrasi publik di berbagai negara, termasuk di Indonesia, ditandai oleh dua tuntutan penting. *Pertama*, tuntutan akan munculnya pelayan-pelayan publik yang lebih terdidik dan terseleksi dengan dasar meritokrasi. *Kedua*, tuntutan agar setiap warga negara diberi informasi yang cukup (*well-informed*) agar mereka dapat aktif dalam berbagai kegiatan publik dan memahami konstitusi negara secara baik. Dalam beberapa literatur, konsep *publik* dapat diidentikkan dengan konsep *masyarakat warga* yang merupakan padanan dari *civil society*. Sumber kekuatan pendekatan kewarga-negaraan ini terutama terletak pada potensinya untuk meningkatkan dan memuliakan *publik* yang termotivasi oleh adanya perhatian bersama bagi kebaikan bersama.<sup>28</sup> Belajar dari kelima perspektif tersebut, dapat ditengarai bahwa pembangunan partisipasi publik dapat dimulai dan dikembangkan melalui empat hal, yaitu penegakkan supremasi hukum (*konstitusi*), peningkatan kesadaran berkewarga-negaraan yang berbudi luhur (*virtuous citizenship*), pengarus-utamaan kepentingan publik dibanding kepentingan individu (*sociological imagination*) dan menjadikan *cinta kasih* sebagai dasar utama penyelenggaraan pelayanan publik.

### **Strategi untuk Membingkai Kemauan Politik dan Itikad Baik**

Dari Frederickson yang baru dikemukakan, mudah ditarik sebuah proposisi, bahwa rendahnya kinerja Kota Bandung, merupakan akibat dari hilangnya konsep publik dari pemikiran dan perilaku para pengelola maupun warga Kota Bandung. Indikasi empirik mengenai hal tersebut dengan mudah dapat diobservasi dalam perilaku pengelola dan warga Kota Bandung sehari-hari. Fakta empirik pertama yang menjadi indikasi kuat adalah ketika pengelola kota dan seluruh warga kota berhadapan dengan bencana. Korban terburuk yang dialami dalam setiap bencana, bukan terutama dihasilkan dari gelombang tsunami atau gempa

---

<sup>28</sup> Frederickson 1997. *The Spirit of Public Administration*. pp. 19-47

yang terjadi (meskipun itu bisa mencapai ratusan ribu orang), namun lebih banyak lagi sebagai akibat dari tidak adanya kesadaran dan pemahaman publik akan keadaan bahaya. Jumlah korban menjadi berlipat karena lemahnya aturan perundang-undangan dan penegakkannya. Rencana tata kota dan wilayah, jika ada, untuk kebanyakan daerah baru menjadi arsip Bappeda. Pengawasan standar mutu bangunan publik belum menjadi tradisi dan bangunan untuk tempat tinggal dibiarkan liar tanpa kendali. Melalui berbagai bencana, tampak betapa rapuhnya dan tidak berdayanya sistem perlindungan bagi warga kota oleh pengelola kota. Konsep publik, sekali lagi nyata-nyata terpinggirkan dalam berbagai tindakan, baik yang dilakukan oleh para pejabat yang memangku amanat, maupun orang banyak yang disebut rakyat.

Ketiadaan konsep publik, juga dapat dilihat dengan banyaknya warga kota dan pengelola kota yang berpikir, berbicara dan bertindak seperti kanak-kanak (baca: hanya fasih berbicara tentang kepentingan diri dan kelompoknya sendiri), lepas dari konfigurasi kepentingan publik, meskipun yang bersangkutan menerima amanah publik. Presiden Abdurahman Wahid (*almarhum*) sempat membuat pernyataan yang menggegerkan, karena mengalamatkan julukan “*taman kanak-kanak*” kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat RI yang terhormat. Usaha penegakan hukum dan proses pengadilan, sebagai contoh, telah berubah menjadi alat bagi sekelompok orang (khususnya penguasa dan orang kaya) untuk memelihara dan menyelamatkan kepentingannya. Sumber-sumber alam, seperti air, tanah dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang seharusnya dimanfaatkan untuk hajat hidup orang banyak, ternyata sudah lama dikuasai oleh mereka yang memiliki akses terhadap kekuasaan dan uang, tentu dengan restu dan izin resmi dari penguasa kota. Penguasaan hutan dan pantai pun sudah banyak yang jatuh ke tangan perorangan atau perusahaan secara eksklusif. Semua itu mencerminkan semakin, tidak berdayanya negara sebagai representasi kedaulatan warganya, serta sebagai cermin dari pudar dan termarginalisasinya konsep publik dari kehidupan bersama sebagai warga kota, serta semakin banyaknya pengelola kota yang kehilangan amanah dan tidak mempunyai kapasitas untuk bertindak secara publik.

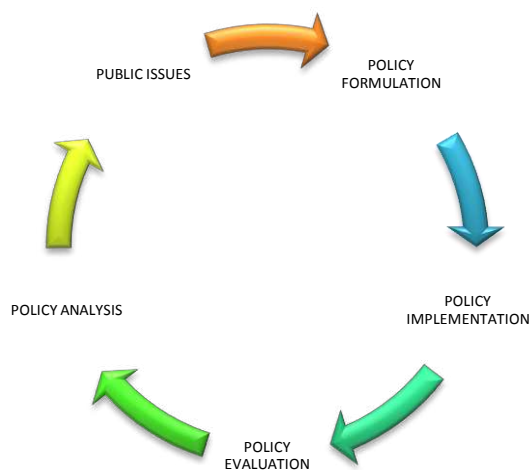
Indikasi empirik lain yang mencerminkan ketiadaan konsep publik adalah semerawut dan brutalnya perilaku warga kota di jalan raya. Jalan raya adalah cermin kepatuhan sosial sebuah kota, demikian kata-kata bijak yang sering terungkap dari mereka yang menyukai perjalanan. Dengan menganalisis perilaku pengendara di jalan raya seseorang dapat mempelajari berbagai aspek kehidupan bermasyarakat pengendara, bukan saja yang menyangkut aspek ketaatan dan tingkat disiplin, tingkat kesantunan dan penghargaan terhadap orang lain, tetapi juga tingkat kemampuan penegak hukum untuk menindak para pelaku pelanggaran. Perilaku berkendara di jalan raya, jelas merupakan tindakan publik yang menuntut tingkat kedewasaan yang tinggi. Tindakan indisipliner seorang pengemudi, tidak saja dapat berakibat fatal bagi dirinya, tetapi juga dapat membahayakan hidup orang lain. Kenyataan bahwa tata tertib berlalulintas di kota-kota besar Indonesia, termasuk di Kota Bandung, sangat memprihatinkan. Tingginya tingkat kecelakaan lalulintas setiap tahun, merupakan indikasi dari ketidakmampuan warga kota dan pengelola kota untuk bertindak secara publik. Dengan melihat rumitnya konfigurasi persoalan yang dihadapi sebuah kota, termasuk Kota Bandung, serta betapa sentralnya andil warga kota dalam setiap persoalan kota, maka logis untuk mengusung sebuah keniscayaan bahwa pengelolaan sebuah kota tidak mungkin lagi dilakukan dengan mengabaikan partisipasi publik sebagai salah satu strategi utama.

## Strategi untuk Membangun Kemauan Politik untuk Mewujudkan Mimpi

Ada dua aras yang dapat digunakan untuk membangun kemauan politik dalam rangka mewujudkan semua mimpi. Pertama, aras kebijakan publik yang lazim digunakan oleh para pengelola kota. Kedua, aras tindakan kolektif yang biasa digunakan oleh warga kota untuk menyatakan keprihatinan mereka terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh kota mereka. Meskipun proses dan bentuk kedua aras tersebut berbeda, keduanya tidak harus dipertentangkan karena mempunyai tujuan dan nyawa yang sama, yaitu mengatasi atau mengantisipasi munculnya sebuah atau beberapa isu publik (*public issues*), yang didefinisikan sebagai suatu topik yang menyangkut kebutuhan, kepentingan, dan perhatian orang banyak, yang dapat dijadikan sebagai gagasan utama dalam suatu kajian atau penelitian ilmiah, serta merupakan persoalan yang memerlukan penyelesaian atau intervensi kebijakan, baik yang dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk kebijakan (*policies*), maupun oleh anggota masyarakat dalam bentuk tindakan bersama (*collective actions*).<sup>29</sup>

Aras kebijakan publik atau *public policy* menunjuk pada tindakan pemerintah dalam bentuk hukum dan peraturan dalam rangka menanggapi isu-isu publik (*is the action of government in the form of laws and regulations in order to respond particular public issues*). Dalam praktek proses pembuatan kebijakan publik meliputi tiga kegiatan utama, yaitu: perumusan kebijakan (*policy formulation*), pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Sedangkan analisis kebijakan atau *policy analysis* adalah sebuah kajian ilmiah tentang bagaimana sebuah kebijakan publik dirumuskan, dilaksanakan dan dievaluasi (*is an academic assessment on how public policy is formulated, implemented and evaluated*). Suatu analisis kebijakan biasanya menghasilkan tiga keluaran. Pertama, deskripsi tentang apa dan bagaimana sebuah kebijakan dirumuskan, dilaksanakan dan dievaluasi. Kedua, eksplanasi atau penjelasan mengenai mengapa sebuah kebijakan dirumuskan, dilaksanakan dan dievaluasi, serta penjelasan tentang mengapa kebijakan yang satu dapat dirumuskan lebih tajam dibanding dengan yang lain, mengapa kebijakan yang satu dilaksanakan lebih efektif dan efisien dibanding dengan yang lain, dan mengapa kebijakan yang satu lebih berdampak dibandingkan dengan yang lain. Ketiga, rekomendasi tentang bagaimana seharusnya suatu kebijakan dirumuskan, dilaksanakan dan dievaluasi.

Secara skematik hubungan antara isu publik, kebijakan publik dan analisis publik dapat digambarkan dalam **Bagan** berikut ini.



<sup>29</sup> Kartasasmita. 2006. "Bringing the Public Back In." Graha Ilmu: Yogyakarta.

Secara kategorial, ruang lingkup *masalah publik*, terbentang luas hampir meliputi seluruh sendi kehidupan bersama, mulai dari masalah rumah tangga (*domestic issues*) sampai persoalan pemanasan suhu bumi dan penghematan energi (*global issues*), dari urusan mencari sesuap nasi (*economics issues*) sampai pada urusan hidup surgawi (*religious and transcendental issues*). Salah satu kelumpuhan kebijakan kota, yang pada gilirannya akan melumpuhkan kehidupan warga kota, adalah kebijakan yang gagal merespon apa yang menjadi kebutuhan, kepentingan, serta perhatian warga kota. Hal tersebut dapat terjadi karena pengambil kebijakan kota tidak memiliki kapasitas atau sengaja tidak membedakan apa yang dikatakan oleh C.Wright Mills sebagai *individual troubles* dan *public issues*.<sup>30</sup>

Aras tindakan kolektif merujuk pada usaha bersama sekelompok warga kota untuk menyatakan kepentingan atau keprihatinan mereka berkaitan dengan issue publik tertentu. Dalam sistem demokrasi, secara konstitusional hak-hak politik warga kota sudah diwakili oleh wakil-wakil mereka yang dipilih secara tidak langsung melalui ritual politik yang disebut pemilihan kepala daerah dan anggota legislatif daerah. Seyogyanya keprihatinan mereka sudah terwakili secara politik dan tertampung dalam aras perumusan dan implementasi kebijakan publik yang disusun oleh anggota legislatif kota. Namun demikian, legislasi yang dihasilkan oleh wakil-wakil mereka pada prakteknya tidak selalu mewakili kepentingan warga kota sebagai hasil berbagai proses politik. Dalam konteks itulah aras tindakan kolektif memberi ruang gerak bagi warga kota untuk menyampaikan aspirasi mereka secara langsung.

Secara positif, tindakan kolektif warga sebuah kota untuk menyampaikan keprihatinan mereka secara langsung dan terbuka merupakan tingginya partisipasi politik yang perlu mendapat perhatian dalam proses perumusan dan pelaksanaan sebuah kebijakan politik. Selain itu dapat juga dipandang sebagai wujud tanggungjawab warga kota bagi kelestarian pembangunan kota mereka secara umum, dan wujud kesadaran warga kota bahwa hidup dan kesejahteraan mereka bukan tanggungjawab pemerintah kota semata, namun juga tergantung pada kemampuan dan kemandirian mereka dalam mewujudkannya. Maka yang menjadi masalah penting, bukan lagi bagaimana memahami persoalan dan isu-isu publik yang harus diatasi atau diantisipasi, namun bagaimana membangun kemauan politik dengan melibatkan seluruh warga kota sebagai pemangku kepentingan utama melalui berbagai jalan, termasuk memberi ruang kreatif bagi warga kota dalam mewujudkan kota mereka sebagai kota lestari.

Berdasarkan pemahaman terhadap lima perspektif tentang publik yang telah dibahas di muka, khususnya tentang perspektif kewarganegaraan, ada empat prinsip yang dapat dijadikan pedoman tentang bagaimana kemauan politik dan itikad baik setiap pengelola dan warga kota dapat dibingkai dalam empat kerangka berikut. Pertama, setiap tindakan pejabat publik harus berbasis pada konstitusi. John Rohr seperti yang dibahas dalam buku Frederickson, misalnya, menyatakan bahwa administrator publik harus mempunyai kompetensi, baik secara teknis maupun secara moral, untuk menjunjung tinggi dan mengabdikan pada konstitusi. Menurutnya, kompetensi moral mereka harus jauh berada di atas kompetensi teknis. Oleh karena itu, bagi Rohr, yang terpenting bukanlah kemampuan para pejabat publik untuk menghafal konstitusi pasal demi pasal, melainkan komitmen mereka untuk menjadikan konstitusi sebagai dasar dari setiap tindakannya. Rohr juga menyatakan, bahwa keabsahan suatu pemerintahan terutama dilegitimasi melalui tindakannya untuk menerima dan menjalankan konstitusi yang berlaku, dan bukan hanya ditentukan melalui proses pemilihan yang demokratis. Tindakan pejabat-pejabat pemerintahan tidak hanya diatur oleh keputusan mayoritas, tetapi oleh prinsip dan moral dasar yang ada di dalam konstitusi. Dengan demikian

---

<sup>30</sup> C.Wright Mills. *Sociological Imagination*.

tindakan pelecehan terhadap publik oleh para pejabat pemerintah dapat dihindari, serta kemauan politik dan itikad baik mereka dapat diwadahi.<sup>31</sup>

Kedua, kemauan baik pengelola dan warga kota harus berdasar pada pengertian tentang warga negara yang berbudi luhur (*virtuous citizen*). Pada dasarnya suatu rezim pemerintahan, termasuk pemerintahan kota, tidak akan lebih baik dari masyarakat yang mereka wakili. Oleh karena itu, untuk melahirkan rezim yang baik dan memiliki kredibilitas tidak bisa dilepaskan dari usaha membangun warga negara yang baik pula sebagai sumber dari mana pemerintah tersebut berasal. Ada empat karakter yang perlu diperhatikan dalam konsep *virtuous citizen*; yaitu:

- a. Setiap warga negara harus mengerti dokumen pendirian negara dan dapat menerapkan filsafat moral dalam menilai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para pejabat publik.
- b. Setiap warga negara mempunyai kepercayaan (*belief*), bahwa nilai-nilai yang dianut oleh rezim adalah benar dan tepat, tidak hanya sesuatu yang diterima secara mayoritas.
- c. Setiap warga negara mempunyai tanggung jawab moral individu, sehingga apabila terdapat situasi kompromi dengan nilai-nilai rezim, seorang warga kota yang berbudi luhur (*virtuous citizen*) dapat bertindak untuk mempertahankan nilai-nilai yang ia anggap benar.
- d. Setiap warga negara mempunyai *civility* (kesantunan) bertindak dengan segala aspeknya, terutama kesabaran (*forbearance*) dan toleransi (*tolerance*).

Ketiga, itikad baik harus dibangun berdasarkan pada pembentukan dan usaha mempertahankan sistem dan prosedur untuk mendengarkan, merespon serta mengantisipasi kepentingan publik. Administrasi publik hendaknya tidak hanya terikat pada prinsip efisiensi ekonomi semata, namun juga pada keadilan sosial (*social equity*) serta nilai-nilai yang lebih luas dan umum seperti yang telah disebutkan di dalam prinsip nomor dua di atas. Dengan memahami nilai-nilai yang lebih luas dan umum, para pejabat publik tidak memperlakukan dan merespons kepentingan publik dari segi ekonomi semata, namun juga dari segi-segi lain yang lebih fundamental seperti dari aspek moral, kultural dan spiritual.

Keempat, kemauan politik pengelola dan warga kota harus dibingkai berdasarkan pada kebajikan dan kasih. Secara moral, tujuan utama sebuah pemerintahan adalah berusaha memperluas perlindungan nilai-nilai rezim kepada seluruh warga negara. Jika benar demikian, maka pengelola kota sebagai pengampu utama administrasi publik kota, harus memiliki karakter dan menjalankan amanah berdasarkan pada kebajikan dan kasih sayang. Warga kota dan para pejabat publik yang baik akan menghargai dan mematuhi hukum sebagai kepedulian pada kepentingan orang lain seperti kepedulian pada kepentingannya sendiri. Mereka juga akan mengusahakan dengan segala kemampuannya, kesejahteraan seluruh masyarakat yang merupakan saudara-saudaranya. Demikian pula rezim yang berkuasa akan bertindak sama, karena mereka adalah penjelmaan publik yang mendapat amanah yang perlu ditunaikan.

---

<sup>31</sup> Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.

## Penutup

Akhirnya, jika proposisi mengenai rendahnya kinerja pengelola dan warga kota Bandung dalam mewujudkan mimpinya menjadi "Kota Juara" disebabkan oleh hilangnya konsep publik seperti yang menjadi inti pembahasan utama tulisan ini, maka usaha yang logis adalah berusaha untuk menemukan dan merevitalisasinya kembali. Secara filosofi, pengertian publik dapat saja hilang apabila orang tidak dapat lagi atau tidak ingin lagi mengorganisasikan diri ke dalam suatu komunitas politik untuk perlindungan kepentingan bersama seperti yang diindikasikan John Dewey. Konsep publik juga bisa hilang karena adanya penekanan yang berlebihan terhadap hak individu mengakibatkan mudarnya tanggungjawab terhadap publik, yang seperti yang dipikirkan oleh Walter Lippman. Secara empirik juga dapat dengan mudah dibuktikan, bahwa kapasitas individual untuk mencapai hak pribadi cenderung lebih besar dibandingkan dengan kapasitas kolektif untuk mencapai tujuan bersama.

Dalam konteks sejarah perkembangan Ilmu Administrasi Publik Indonesia, konsepsi publik lebih identik dengan negara. Hal ini dapat dipahami, karena ketika Belanda berkuasa, administrasi publik diabdikan terutama untuk menjaga dan melayani kepentingan pemerintah dan warga Belanda. Kepentingan warga *inlander*, hanya disentuh melalui implementasi politik etis yang sangat terbatas. Pada jaman Jepang, administrasi publik diabdikan untuk kepentingan perang, bahkan kepentingan publik dalam arti rakyat hampir tidak pernah dikenal. Di masa Indonesia merdeka di bawah pemerintahan Soekarno, administrasi publik lebih diabdikan untuk melakukan konsolidasi politik dan pembangunan negara bangsa yang berpusat di Jakarta. Jaman pemerintahan Orde Baru di bawah Soeharto, administrasi publik dibangun dan diselenggarakan secara sentralistik untuk menopang pembangunan ekonomi negara. Ketika akhirnya Soeharto mundur pada tanggal 21 Mei 1998, reformasi di segala bidang mulai digulirkan. Lima presiden sudah berganti dan dipilih melalui mekanisme yang disebut demokrasi. Warga masyarakat tidak lagi takut untuk bicara, bahkan untuk urusan yang di masa lalu dianggap sensitif dan membuat seseorang kehilangan nyawa. Upaya merevitalisasi konsep publik dalam pemikiran dan praktek administrasi publik sebagai strategi inti pembangunan kota lestari, saat ini menemukan momentumnya meski tetap memerlukan perjuangan tanpa lelah. \*\*\*

**DAFTAR PUSTAKA**

- Arthur, W.Brian. 1989. "Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events," *Economic Journal* 99, no.349 (Maret): 116-131.
- Bentham, J. 1789/1948. *The Principle of Morals and Legislation*. Riverside, N.J.: Hafner Press.
- C.Wright Mills. *Sociological Imagination*.
- Dewey, J. 1954. *The Public and Its Problems*. Chicago: Swallow Press.
- Frederickson, H.George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gardner, Roy.,Elinor Ostrom, and James A.Walker. 1990. "The Nature of Common-pool Resource Problem. *Rationality and Society*, Vol.2 No.3 (July) pp 335-358.
- Gargan, John J. 1997. "Reinventing Government and Reformulating Public Administration." *International Journal of Public Administration* 20(1):221-247, Jan.1997.
- Granovetter, Mark and Richard Swedberg (eds.). 1992. *The Sociology of Economic Life*. Boulder-San Fransisco-Oxford: Westview Press.
- Granovetter, Mark. [1985] 1992. "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness" dalam Mark Granovetter and Richard Swedberg (eds.). 1992. *The Sociology of Economic Life*. Boulder-San Fransisco-Oxford: Westview Press. pp.53-81.
- Grochowski, M. 1997. "Public Administration Reform: an Incentive for Local Transformation?" *Environment and Planing C: Government and Policy* (UK) 15(2): 209-218, May.
- Hornby, A.S., A.P.Cowie and A.C.Gimson. 1974. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Oxford: Oxford University Press.
- Kartasasmita, Pius S. 1996. "Penerapan Konsep Common-pool Resource Manajemen: Sebuah Tinjauan Sosiologi terhadap Kasus Bandung Utara." Unit Studi Ilmu Kemasyarakatan Universitas Katolik Parahyangan (USIK-UNPAR).
- Kartasasmita, Pius Suratman. 2006. "Bringing the Public Back In." Graha Ilmu: Yogyakarta.
- Lee, Yong A. 1996. "An Agenda for Public Administration in the Postmodern Era: the Search for Order out of Chaos." *Korean Review of Public Administration* (South Korea) 1(1):1-28
- Lippmann, W. 1955. *Essay in the Public Phylosophy*. Boston: Little, Brown.
- Mathews, D. 1984. "The Public in Theory and Practice". *Public Administration Review* (Special issue on citizenship and public administration, H.G.Frederickson and R.C.Chandler, eds.) 44 (March), 122-123.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-WesleyPublishing Company Inc.



Ostrom, Elinor. 1990. *Governing The Commons; the Evolution of Institutions for Collective Actions*. New York: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor, and Roy Gardner. 1993. "Coping with Asymmetries in the Commons: Self-governing Irrigation Can Work. *Journal of Economic Perspectives*. Vol.7.No.4 (Fall) pp.93-11

Schneider, Sandra K. 1995. *Flirting with Disaster, Public Management in Crisis Situations*. New York London, England: M. E. Sharpe Armonk.

United Nations. 1987. *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*.

Vatikiotis, Michael R.J. 1993. *Indonesian Politics under Suharto*. London and New York: Routledge.

Vlachos, Georges C. 1996. "For a New Model of Pluralist Democracy (in French)." *International Political Science Review* 17(3):341, July.

Warren, Carol. 1990. *The Bureaucratization of Local Government in Indonesia*. Clayton: Centre of Southeast

## REGULASI

Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 100-279 tahun 2012 tentang Penetapan Peringkat dan Status Kinerja Peinyelenggaraan Pemerintahan Daerah terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2010

## WEBSITE

[www.oxforddictionaries.com/definition/](http://www.oxforddictionaries.com/definition/)

<http://www.merriam-webster.com/>.

<http://www.wordhippo.com/what-is/the-meaning-of-the-word/public.html>

[https://www.facebook.com/permalink.php?id=340208872660470&story\\_fbid=600296026651752](https://www.facebook.com/permalink.php?id=340208872660470&story_fbid=600296026651752)

[http://pusdalisbang.jabarprov.go.id/pusdalisbang/berkas/jabardalamangka/524277\\_penduduk.pdf](http://pusdalisbang.jabarprov.go.id/pusdalisbang/berkas/jabardalamangka/524277_penduduk.pdf)

[data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS](http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS)

<http://nasional.kompas.com/read/2012/08/23/21232065/>

[www.datastatistik-indonesia.com/](http://www.datastatistik-indonesia.com/).

[http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_kota\\_di\\_Indonesia\\_menurut\\_jumlah\\_penduduk](http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kota_di_Indonesia_menurut_jumlah_penduduk)

[http://bandung.go.id/images/Materi\\_Teknis\\_RTRW\\_2011-2031/Bab\\_1\\_Pendahuluan.pdf](http://bandung.go.id/images/Materi_Teknis_RTRW_2011-2031/Bab_1_Pendahuluan.pdf)

[www.iisd.org](http://www.iisd.org)

[www.uncsd2012.org/rio20/](http://www.uncsd2012.org/rio20/)