

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Jakarta atau lebih dikenal dengan Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) merupakan daerah yang memiliki sifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Jakarta memiliki banyak fungsi dan peran penting, yakni sebagai pusat pemerintahan, pusat perdagangan, pusat jasa perbankan dan keuangan, serta gerbang utama wisatawan manca negara. Jakarta juga sebagai tempat kedudukan bagi lembaga pemerintahan, perwakilan negara asing, pusat/perwakilan lembaga internasional, dan juga kantor-kantor Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta perusahaan-perusahaan swasta dan asing.

Sebagai sebuah kota besar yang dinamis dan modern, Jakarta dinilai sebagai salah satu pusat metropolitan yang paling menonjol di Asia. Berdasarkan penelitian yang dirilis oleh A.T. Kearney, sebuah firma konsultan bisnis asal Chicago, Amerika Serikat, menyebutkan bahwa Jakarta menempati urutan pertama sebagai Kota dengan pertumbuhan terpesat di dunia dalam indeks *Emerging Cities Outlook (ECO)*¹ tahun 2014.²

¹ECO meneliti kemungkinan 34 Kota di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah akan berpotensi meningkatkan posisi global mereka di masa depan, berdasarkan seberapa cepat mereka mengejar ketertinggalannya dari para pemain utama dalam bidang sumber daya manusia, aktifitas bisnis, dan inovasi. Posisi tersebut jauh lebih baik, karena Jakarta berhasil naik 6 peringkat dalam waktu 6 tahun.

²“Jakarta, Kota dengan Pertumbuhan Terpesat Sedunia (27 April 2014)” dan “Jakarta Meraih Peringkat Pertama Kota di Negara Berkembang (15 April 2014)” artikel *online* di dalam

Meskipun demikian, Jakarta merupakan Kota yang sangat rentan terhadap bencana. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Joseph dan Francisco terkait dengan dampak perubahan iklim menunjukkan bahwa Jakarta Pusat dan Jakarta Utara menempati peringkat pertama dan kedua sebagai wilayah yang paling rentan terhadap bencana di Asia Tenggara.³ Sejumlah bencana terjadi secara rutin di Jakarta, dan bencana alam yang paling sering terjadi adalah banjir. Hampir setiap tahun, Jakarta dilanda banjir yang berdampak pada hampir seluruh wilayah di Jakarta, dan banjir yang disebabkan oleh naiknya permukaan air laut (banjir rob) juga sering terjadi, terutama di bagian Jakarta Utara.

Banjir menjadi ancaman yang serius bagi Jakarta karena setiap kali banjir melanda, Jakarta seakan lumpuh, tidak ada aktivitas selama sehari-hari dan tidak ada kegiatan ekonomi. Begitu peliknya masalah banjir di Jakarta, membuat banjir tidak hanya menjadi masalah sosial ekonomi, tetapi juga masuk dalam ranah politik. Terbukti untuk memenangkan pemilihan kepala daerah, para calon Gubernur harus bisa menjamin bahwa masyarakat Jakarta tidak kebanjiran lagi. Seperti, dalam pemilihan Gubernur DKI Jakarta untuk periode 2007-2012, para kandidat Gubernur, Adang Daradjatun dan Fauzi Bowo, keduanya dalam janji kampanye mengatakan bahwa program kerja mereka menempatkan masalah banjir sebagai prioritas utama yang harus ditangani.

Tempo.co-Metro, diakses pada 1 April 2015, Jam 7:12 dari <http://www.tempo.co/read/news/2014/04/27/083573662/Jakarta-Kota-dengan-Pertumbuhan-Terpesat-Sedunia> dan <http://www.tempo.co/read/news/2014/04/15/231570960/Jakarta-Raih-Peringkat-Pertama-Kota-di-Negara-Berkembang>

³ Resilience Development Initiative, "Opportunity for Sister City Application to Support Resilience Cuty", Bandung, Indonesia. diakses pada 11 Juli 2015 Jam 16:48 dari http://www.preventionweb.net/files/39758_39758wp8sitiinjaketaloportunityfors.pdf

Berdasarkan catatan sejarah, wilayah Jakarta sudah menjadi langganan banjir sejak ratusan tahun silam. Sejak Kota ini masih bernama Batavia pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda, dan bahkan ada pula yang menyebutkan sejak zaman Kerajaan Tarumanegara.⁴ Tercatat beberapa banjir besar yang terjadi pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda adalah tahun 1621, 1654, 1873, dan 1918. Kemudian, paska kemerdekaan banjir besar terjadi pada tahun 1979, 1996, 1999, 2002, 2007, dan 2013.⁵ Banjir Jakarta yang terjadi tahun 1996, 2002, 2007, dan 2013 selain menggenangi hampir seluruh penjuru kota juga menjadi tragedi nasional yang menarik perhatian dunia.

Banjir memang sudah sejak dulu sering melanda wilayah Jakarta, tetapi banjir yang terjadi sekarang intensitasnya semakin tinggi dan wilayah yang tergenang juga semakin meluas. Hal ini mengakibatkan kerugian dan dampak yang semakin buruk dari tahun ke tahun. Dahulu, banjir hanya melanda sekitar wilayah Utara dan Barat Jakarta, tetapi sekarang hampir seluruh wilayah Jakarta tidak ada yang luput dari banjir. Pada zaman pemerintahan kolonial Belanda, frekuensi banjir besar terjadi setiap 20 tahun sekali. Kemudian, menjadi setiap 10 tahun, dan kini menjadi setiap 5 tahun.⁶ Jika permasalahan ini tidak segera ditangani, wilayah Jakarta juga diprediksi akan tenggelam karena daerah Jakarta memiliki potensi penurunan tanah yang cukup besar. Menurut analisis pemerintah Belanda, pada tahun 1990 sebanyak 12% kawasan Jakarta Utara berada di bawah

⁴ 'Memahami Banjir Jakarta' artikel *on line* di dalam Greenpeace Indonesia diakses pada 3 Juli 2015 Jam 3:32 dari <http://www.greenpeace.org/seasia/id/blog/memahami-banjir-jakarta/blog/47986/>

⁵ Rohani Budi Prihatin, *Banjir Jakarta; Warisan Alam dan Upaya Pengendalian*, Yogyakarta: InsistPress, 2013, hal.13

⁶ "Sejarah Banjir di Jakarta" artikel *online* di dalam Jakarta Kita diakses pada 5 Juli 2015 Jam 2:38 dari <http://jakartakita.com/2012/11/04/sejarah-banjir-di-jakarta/>

permukaan air laut, dan pada tahun 2010 telah mencapai 58%, kemudian diperkirakan tahun 2030 akan lebih dari 90% wilayah Jakarta Utara berada di bawah permukaan air laut.⁷

Untuk mencegah hal itu di masa depan, maka menjadi sangat penting untuk membuat Jakarta menjadi kota yang tahan bencana seperti banjir, agar Jakarta dapat terus menjadi pusat peradaban dan simbol negara yang dibanggakan. Terlebih lagi, Jakarta sebagai pusat ekonomi dan pemerintahan negara Indonesia memiliki peran penting untuk menjaga stabilitas ekonomi dan politik dalam negeri.

Oleh karena itu, berbagai upaya dilakukan untuk menanggulangi banjir di wilayah Jakarta. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah DKI Jakarta untuk mengendalikan banjir adalah dengan menjalin kerjasama kemitraan dengan Pemerintah Kota Rotterdam pada bidang *urban water management* pada tahun 2008 dan masih berlanjut hingga sekarang. Kerjasama tersebut merupakan bagian dari *Inter City Cooperation* antara DKI Jakarta dan Kota Rotterdam yang sudah terjalin sejak tahun 1986.

Fauzi Bowo, Gubernur DKI Jakarta tahun 2007-2012, meyakini kerjasama antara Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Rotterdam yang memberikan tekanan khusus di bidang *water management* atau tata kelola air akan memberikan dampak yang baik untuk menangani banjir di Jakarta, mengingat Rotterdam adalah kota yang telah terbukti mampu mengendalikan banjir.

⁷ "Belanda Siap Hadirkan Megaproyek Atasi Banjir Jakarta" artikel *on line* di dalam Antara News 24 Maret 2014 diakses pada 23 Januari 2015 Jam 13:06 dari <http://www.antaraneews.com/berita/425775/belanda-siap-hadirkan-megaproyek-atasi-banjir-jakarta>

Rotterdam adalah kota terbesar kedua di Belanda (*Netherlands*). Seperti namanya *Netherlands* yang berarti ‘negeri berdaratan rendah’, Belanda adalah negara yang hampir sebagian besar wilayahnya di bawah permukaan laut. Hal ini membuat wilayah di Negara Belanda rentan terhadap banjir. Salah satu banjir terbesar terjadi pada tahun 1953 dan mengakibatkan lebih dari 1800 korban jiwa.⁸ Pengalaman buruk itu pula yang mendorong Belanda untuk membangun megaproyek *Deltaworks*, yaitu sistem pertahanan banjir sepanjang Laut Utara yang terdiri dari 13 bendungan raksasa untuk menghalau masuknya air laut ke daratan.

Sekarang, Belanda tidak hanya mampu mempertahankan wilayahnya dari kepungan air, tetapi juga menciptakan predikat baru yakni sebagai negara dengan sistem pengelolaan air terbaik dunia, bahkan para ahli pengelolaan air Belanda mendapat kepercayaan untuk memperbaiki sistem pengelolaan air di beberapa kota besar dunia, seperti New Orleans, Venice, London, Dubai, dan St. Petersburg. Pemerintah Belanda juga menganggarkan sedikitnya satu miliar Euro pertahun untuk manajemen atau pengelolaan air agar terbebas dari ancaman bencana banjir.⁹ Kota Rotterdam sendiri, sekarang menjadi kota yang indah dengan pelabuhan terbesar tidak hanya di Belanda tetapi juga di Eropa, dan termasuk pusat komersial serta kawasan industri yang padat. Kota Rotterdam juga menjadi tempat rujukan utama untuk belajar teknologi pengelolaan air.

Dengan mengasumsikan kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Rotterdam ini sebagai salah satu bentuk dari

⁸ Bencana banjir tahun 1953 ini, dikenal dengan ‘*The 1953 North Sea Flood*’. Banjir ini tidak hanya menerjang Belanda, tetapi juga Belanda, Belgia, Inggris, dan Skotlandia.

⁹ “Belanda Siap Hadirkan Megaproyek atasi Banjir Jakarta”, *Op.Cit.*,

hubungan luar negeri oleh pemerintah daerah atau disebut dengan paradiplomasi (*paradiplomacy*), maka skripsi ini mencoba untuk menjelaskan dinamika paradiplomasi Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam upaya menanggulangi banjir di Jakarta, bukan pada aspek teknologi yang digunakan, melainkan pada proses kerjasama, realisasi kerjasama, dan berbagai faktor pendukung dan penghambat dalam kerjasama.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam pembahasan skripsi ini adalah bagaimana dinamika paradiplomasi Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam upaya penanggulangan banjir di Jakarta tahun 2008-2015?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum, beberapa tujuan utama dalam skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses paradiplomasi Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam penanggulangan banjir di Jakarta.
2. Untuk mengetahui sejauh mana realisasi paradiplomasi Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam penanggulangan banjir di Jakarta dengan melihat pada implementasi dan manfaatnya.
3. Untuk mengidentifikasi dan memahami apa saja faktor pendukung dan penghambat paradiplomasi Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam penanggulangan banjir di Jakarta.

4. Untuk menjelaskan dinamika paradiplomasi antara Pemerintah DKI Jakarta dengan pemerintah Kota Rotterdam dalam upaya penanggulangan banjir di Jakarta tahun 2008-2015.

D. Kerangka Teoritik

Skripsi ini akan menjelaskan tentang dinamika paradiplomasi pemerintah DKI Jakarta dengan pemerintah kota Rotterdam dalam upaya penanggulangan banjir di Jakarta. Maka, untuk mendeskripsikan hal tersebut penulis akan menggunakan Paradiplomasi dan kebijakan publik sebagai kerangka teoritik.

1. Paradiplomasi

Paradiplomasi mengacu pada perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh entitas '*sub-state*', atau pemerintah daerah dalam rangka mengejar kepentingan mereka sendiri secara spesifik¹⁰. Istilah paradiplomasi pada awalnya dikemukakan Panavotis Soldatos dan dikembangkan Ivo Duchacek, kemudian menjadi pendekatan yang sering digunakan untuk menjelaskan masalah-masalah hubungan internasional oleh aktor sub-nasional¹¹/pemerintah daerah.

Fenomena diplomasi yang dilakukan Pemerintah Daerah di Indonesia dalam berbagai bentuk kerjasama (*sister city*, proyek bersama, pengiriman delegasi, dan lainnya) setelah muncul Undang-undang Otonomi Daerah dapat

¹⁰ Stefan Wolf, 'Paradiplomacy: Scope, Opportunities, and Challenges', di dalam Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy; Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia*, Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013, hal.2

¹¹ Christy Damayanti, "Potensi Paradiplomasi dalam Mendukung Kinerja Diplomasi Indonesia Menuju Komunitas ASEAN", *Transformasi Vol.XIV* No 22 Tahun 2012.

dijelaskan dengan konsep paradiplomasi.¹² Paradiplomasi/*paradiplomacy* merupakan penggabungan istilah dari *parallel diplomacy* yang mengacu pada makna *the foreign policy of non-central governments*.¹³ John Ravenhill dalam *Paradiplomacy in Action, the Foreign Relations of Subnational Governments*¹⁴ menjelaskan bahwa:

Paradiplomasi merupakan pengembangan dari adanya hubungan luar negeri secara langsung yang dilakukan oleh aktor sub-nasional, yang mempunyai tujuan tertentu dalam berbagai bidang, yang biasanya ditujukan untuk kesejahteraan daerah yang dinaungi pemerintah sub-nasional tersebut dibawah pengawasan pemerintah nasional dalam rangka menghadapi globalisasi.(Ravenhill,1999:134).

Aktivitas paradiplomasi dapat dilihat sebagai hasil dari semakin berkembangnya peran dari kota dan wilayah yang terlihat pada segi ekonomi atau politik di samping sosial dan budaya. Adapun faktor-faktor yang dapat mendorong perkembangan hubungan transnasional dan sub-nasional menurut Tjandradewi ada tiga. Pertama, perkembangan pesat kota-kota di negara berkembang yang membutuhkan bantuan harus secara aktif untuk mencari bantuan. Pemerintah daerah berusaha untuk mengatur kerjasama dengan rekan-rekan di negara maju, dengan harapan terjadi alih ketrampilan dan pengetahuan teknis. Kedua, globalisasi memberikan peluang bagi negara-negara dan kota-kota berkembang untuk berbagai informasi penting di antara

¹² *Loc.Cit.*,

¹³ Takdir Ali Mukti., *Op.Cit.*, hal. 37-38

¹⁴ John Ravenhill, 'Paradiplomacy in Action, the Foreign Relations of Subnational Governments' didalam skripsi dari Akbarizal Alireksa Bashar, *Kewenangan Pemerintah Kota Bandung Dalam Menjalankan Kerjasama Siter City Dengan Kota Braunschweig Tahun 2000-2012*, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Komputer Indonesia, 2013, hal: 39 (online) diakses pada 15 Januari 2015, Jam 03:33, dari <http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/656/jbptunikompp-gdl-akbarizala-32758-10-11babi-a.pdf>

mereka sendiri dan warga negara mereka, seperti teknologi informasi yang canggih, dan arus global yang mencakup manusia, informasi dan pengetahuan. Ketiga, desentralisasi dan bentuk-bentuk baru hubungan antar-pemerintah antara pemerintah daerah dan nasional telah memberikan lingkungan yang kondusif untuk kerjasama daerah antar-negara.¹⁵

Di Indonesia, pola hubungan luar negeri oleh pemerintah daerah dirumuskan dalam otonomi daerah. Otonomi adalah suatu pelimpahan hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah di tiap wilayah untuk mengelola dan merencanakan pembangunan daerahnya masing-masing. Melalui kebijakan otonomi daerah, Indonesia sebagai negara kesatuan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri, dengan harapan hubungan luar negeri pemerintah daerah dapat mendorong percepatan pembangunan daerah, meskipun tidak masuk dalam urusan wajib.

Dasar hukum dan wewenang lain yang melandasi daerah otonom di Indonesia untuk melakukan hubungan luar negeri adalah Undang-Undang Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang pada Pasal 1 Ayat 1 secara jelas disebutkan bahwa hubungan luar negeri dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah¹⁶. Selanjutnya, dalam UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, pada pasal 5 dijelaskan bahwa

¹⁵ Resilience Development Initiative, "Opportunity for Sister City Application to Support Resilience City", hal. 7

¹⁶ UU No.37 tahun 1999, Pasal 1, Ayat 1: 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 Indonesia.

perjanjian internasional dapat dilakukan oleh Pemerintah ditingkat Pusat ataupun daerah dengan konsultasi dan koordinasi kepada menteri. Hal tersebut mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah merupakan salah satu aktor dalam hubungan luar negeri dan dapat melakukan kerjasama luar negeri.

Satu hal yang perlu diperhatikan bahwa paradiplomasi berbeda dengan kebijakan luar negeri yang dikeluarkan suatu negara, diplomasi regional tidak berusaha untuk mewakili kepentingan nasional yang luas, dan regional tidak memiliki pemerintah yang berdaulat yang dapat meletakkan definisi mereka tentang 'kepentingan nasional'.¹⁷ Hubungan luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian dari hubungan luar negeri yang dilakukan oleh Negara dan bahwa politik luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.¹⁸

Pada dasarnya pelaksanaan politik luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, tetapi seiring dengan berlakunya Undang-Undang otonomi daerah (UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), kebijakan hubungan luar negeri dan diplomasi oleh pemerintah pusat antara lain juga diarahkan untuk memberdayakan dan mempromosikan potensi daerah, dalam

¹⁷ *Unlike the foreign policy of states, regional diplomacy does not seek to represent broad general interests or to be comprehensive in coverage. Regions do not have sovereign governments able to lay down their definition of the 'national interest' and to pursue it in a unified and coherent manner..... This sort of activity, operating below or in the interstices of the traditional system of international relations, has often been called 'paradiplomacy', indicating its partial scope and its difference in aims, targets and modus operandi from the traditional diplomatic games.* Oleh Michael Keating, *Paradiplomacy and Regional Networking*, Forum of Federations: an International Federalism, Hanover, Oktober, 2000, hal.1 diakses pada 5 Januari 2015, Jam 09:19 dari <http://www.forumfed.org/en/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>

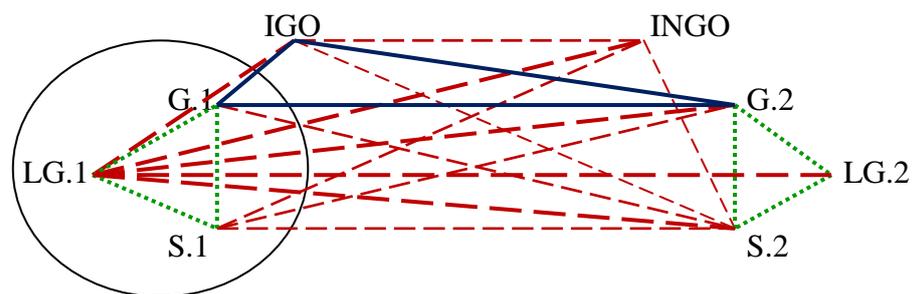
¹⁸ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999, Pasal 1, Ayat 2, bahwa: "Politik Luar Negeri adalah kebijakan, sikap, dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional."

kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI).¹⁹ Oleh karena itu, paradiplomasi hadir sebagai pola yang melihat aktor Pemerintah Daerah yang secara tradisional bertindak sebagai aktor dalam negeri. Tetapi, pada era transnasional, pemerintah daerah juga dapat melakukan hubungan luar negeri dan dalam taraf tertentu mempunyai kebebasan dalam menentukan isu dan tujuan yang ingin dicapai secara internasional dalam bidang seperti perdagangan, budaya, pariwisata, dan lingkungan.

Jika Pemerintah Lokal atau *Local Government* (LG) dimasukkan ke dalam pola hubungan transnasional, yang terdiri atas *Government* (G), *Society* (S), dan *Inter-Governmental Organization* (IGO), lalu dikombinasi dengan *International Non-Governmental Organization* (INGO), maka pola hubungan luar negeri oleh Pemerintah Lokal dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1

Pola Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Lokal²⁰



Keterangan:

————— Politik Antar Negara

¹⁹ DEPLU, Panduan Umum, Lampiran Bab I, hal.5 di dalam Takdir Ali Mukti, *Op.Cit.*, hal.77

²⁰ Takdir Ali Mukti, *Op.Cit.*, hal. 39-41



Pada bagan di atas, terlihat jelas bahwa Pemerintah Lokal berada pada wilayah ‘*pertemuan garis*’ antara pihak asing (segala urusan luar negeri) dengan pihak domestik (urusan dalam negeri dengan pemerintah pusat dan masyarakat dalam negeri). Titik taut Pemerintah Lokal dalam hubungan luar negeri adalah pada perannya selaku ‘*actor*’ hubungan internasional. Oleh karena itu, arti penting Pemerintah Lokal dalam studi hubungan internasional tidak dapat dikesampingkan mengingat bahwa secara relatif mandiri, Pemerintah Lokal dapat melakukan hubungan luar negeri secara langsung dengan pihak asing, baik pemerintah maupun non-pemerintah.

2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik menitikberatkan pada “publik dan problem-problemnya.”²¹ Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.²² Selain itu, kebijakan publik juga merupakan studi tentang “bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah”²³ Kebijakan publik juga adalah studi tentang “apa yang

²¹ Dewey, J. *The public and its problem*, Holt, New York, hal 29 di dalam skripsi Henny Prihastuti, *Kerjasama Sister City antara Kota Jakarta dengan Kota Beijing*, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2013, hal. 7

²² *Loc.Cit.*

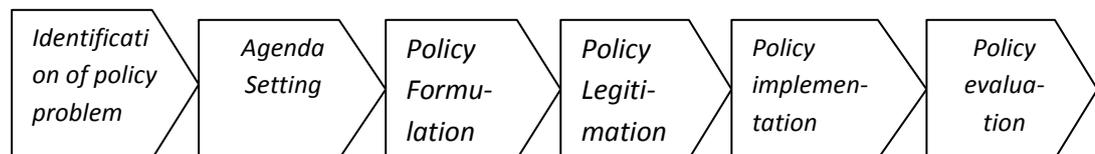
²³ Heidenheimer, A, dkk, *Comparative public policy : The politics of social choice in America, Europe, and Japan* St. Martin’s Press, New York, 1990, hal 3 di dalam *Loc.Cit.*,

dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut”²⁴.

Kebijakan juga dapat dipandang sebagai proses. Thomas R. Dye (1995)²⁵, mendeskripsikan sebuah model proses pembentukan kebijakan publik. Tahap pertama adalah mengidentifikasi masalah dari kebijakan tahap kedua adalah mengembangkan model dari faktor-faktor pembentuk untuk pengembangan kebijakan tersebut. Tahap ketiga adalah menjalankan proses dari pembentukan kebijakan, keempat adalah menemukan dasar hukum bagi kebijakan tersebut. Tahap kelima, implementasi dan keenam adalah evaluasi.

Gambar. 1.2

Proses Kebijakan Publik Menurut Dye



Sumber: Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008:189)

Implementasi Kerangka Teoritik

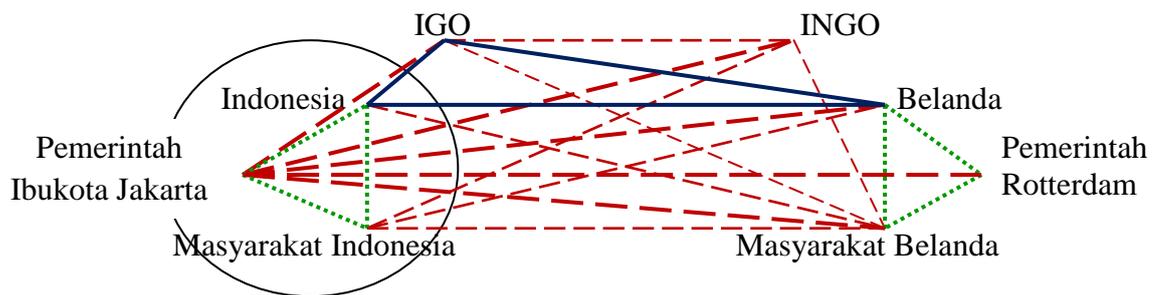
Berdasarkan pengertian dan bagan pola hubungan luar negeri oleh pemerintah lokal di atas, maka hubungan kerjasama kemitraan antara Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam penanggulangan banjir di Jakarta merupakan paradiplomasi dalam bentuk kerjasama luar negeri antar-kota atau *inter-city cooperation*. Di mana Pemerintah DKI Jakarta sebagai pemerintah daerah dari Negara Indonesia dan

²⁴ Dye, T. R. *What Governments do, why they do it, what difference it makes*, University Alabama Press, Tuscaloosa, Ala. Hal. 1 di dalam *Loc.Cit.*,

²⁵ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2004, hal.26

Pemerintah Kota Rotterdam sebagai pemerintah daerah dari Negara Belanda merupakan aktor-aktor *sub-state* dalam hubungan internasional.

Gambar 1.3
Pola Hubungan Luar Negeri Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Rotterdam



Pemerintah DKI Jakarta telah lama menjalin kerjasama dengan Pemerintah Kota Rotterdam, yakni sejak ditandatanganinya *Memorandum of Understanding (MoU) inter-city cooperation* pada tanggal 1 Agustus 1986. Dalam MoU ini disebutkan bahwa keduanya sepakat untuk terus melanjutkan *inter-city cooperation* dan hal ini diwujudkan dengan penandatanganan Naskah Risalah Kesepakatan/*Minutes of Agreement (MoA)* atau pembaharuan perjanjian kerjasama.

Menurut Gina Puspitasari Rochman dan Delik Hudalah dalam Jurnal yang berjudul 'Evaluasi Keberhasilan Kerjasama Antar Kota *'Sister City'* Kota Surabaya', ada dua kriteria untuk menilai keberhasilan *sister city/kerjasama* luar negeri antar-kota yakni kriteria kinerja dan kriteria efektivitas. Kriteria kinerja dilihat dari indikator *input*, proses, dan *output*

kerjasama. Sedangkan kriteria efektivitas yaitu hasil yang diinginkan dari kerjasama telah dicapai.²⁶

Input merupakan tuntutan dan dukungan yang diperlukan untuk kemudian diproses yang selanjutnya melahirkan *output* produk kebijakan. Terdiri dari empat sub-indikator, yakni kepemimpinan kuat; karakteristik wilayah yang sama; sumber daya tersedia; dan kebijakan nasional dan provinsi mendukung.²⁷ Proses merupakan langkah-langkah pengelolaan terkait dengan dasar pembuatan kebijakan. Terdiri dari empat sub-indikator yaitu: hubungan timbal balik terjadi; komunikasi rutin dan dua arah; melibatkan *stakeholder* lain; dan melakukan inovasi.

Sedangkan *output* merupakan respon terhadap *input* yang dihasilkan melalui proses. Terdiri dari satu sub-indikator yaitu kesepakatan/perjanjian kerjasama jelas. Hal ini penting diperhatikan visi jelas, ketepatan lingkup kerjasama, tujuan dan saran yang tidak ditujukan hanya pada satu pihak, dan telah disepakatinya prioritas kerjasama disertai anggaran sumber dayanya. Hal-hal tersebut dituangkan dalam kesepakatan/perjanjian tertulis yang biasanya berupa MoU.²⁸

Hasil/*outcome* adalah tidak lanjut/ implementasi dari *output* kebijakan yang telah dibuat sebelumnya. Implementasi penting karena semua penilaian terhadap rencana yang telah disepakati telah dilakukan dengan baik sampai saat ini atau tidak. Indikator ini digunakan untuk mengukur efektivitas dari

²⁶ Gina Puspitasari Rochman dan Delik Hudalah, "Evaluasi Keberhasilan Kerjasama Antar Kota 'Sister City' Kota Surabaya", *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota SAPPK A V2N2*, hal. 3

²⁷ *Loc.Cit.*,

²⁸ *Ibid.*, hal. 4

kerjasama luar negeri antar-kota yang menjadi salah satu kriteria keberhasilan kerjasama.²⁹

Kerjasama luar negeri antar kota seperti *inter-city cooperation* dibentuk dengan suatu tujuan yang jelas yaitu untuk membantu memecahkan masalah yang ada di kota dan daerah serta mencari berbagai peluang untuk mempercepat pembangunan kota. Manfaat lain yang diharapkan adalah adanya alih ilmu pengetahuan dan teknologi, serta berbagai bentuk promosi yang mendukung pembangunan ekonomi dan perdagangan, serta kegiatan sosial kemasyarakatan.³⁰

DKI Jakarta merupakan daerah kota yang memiliki otonomi setingkat provinsi. Sebagai daerah otonom di Indonesia, Jakarta diberi wewenang untuk melakukan hubungan luar negeri agar dapat mendorong pembangunan di Jakarta. Dalam mengambil kebijakan ini, juga melalui beberapa tahapan yakni: perencanaan; tahap komunikasi luar negeri dan penyusunan MoA; tahap mengajukan persetujuan kerjasama; tahap penandatanganan dan pengesahan; serta tahap pelaksanaan/implementasi.

Kerjasama yang berfokus untuk menangani permasalahan banjir di Jakarta berawal sejak tahun 2008 melalui kerjasama pada bidang *Water Management*. Hubungan kerjasama antara Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam bidang manajemen air perkotaan termasuk

²⁹ *Ibid.* hal.4

³⁰ Robert P. Silalahi, *Dampak Hubungan Internasional Antara Kota Jakarta dan Rotterdam (Municipal International Cooperation) Terhadap Pelayanan Perkotaan (Studi Kasus Kerjasama Teknik dan Pelatihan di Bidang Pengelolaan Sampah)*, Jakarta, Program Pascasarjana Bidang Ilmu Sosial Universitas Indonesia, 1997, hal. 23-24.

hubungan luar negeri, bukan politik luar negeri, dengan harapan dapat membantu untuk mengatasi permasalahan banjir di Jakarta.

Tercatat sudah tiga kali Pemerintah Ibukota Jakarta dan Pemerintah Kota Rotterdam melakukan penandatanganan MoA pada bidang *water management*, yakni tahun 2008 (Periode I 2008-2010), kemudian tahun 2011 (Periode II 2011-2012), dan terakhir tahun 2013 (Periode III 2013-2015). Di situ terlihat kerjasama upaya pengendalian banjir di Jakarta selama tiga periode terakhir adalah konsisten dan berkelanjutan, tetapi meskipun demikian terdapat dinamika naik turun terkait dengan adanya berbagai faktor pendukung dan penghambat kerjasama yang dilihat dari terpenuhi tidaknya kriteria dari sub-sub indikator *input*, proses, *output* dan *outcome*.

E. Hypothesis

Berdasar pada kerangka teoritik di atas, penulis mengambil hipotesa bahwa mulai dari tahapan proses paradiplomasi sampai dengan realisasi paradiplomasi terdapat berbagai faktor pendukung dan penghambat kerjasama yang membuat paradiplomasi antara Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam penanggulangan banjir di Jakarta selama tahun 2008-2015 mengalami dinamika naik turun yakni pada hal kepemimpinan; sumber daya yang melingkupi sumber daya manusia dan sumber dana/anggaran; kebijakan nasional dan provinsi; serta implementasi dari kesepakatan. Meskipun demikian, paradiplomasi ini masih tetap dapat konsisten dan berlanjut.

F. Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian yang digunakan untuk menjelaskan dinamika paradiplomasi Pemerintah DKI Jakarta dengan pemerintah Kota Rotterdam dalam upaya penanggulangan banjir di Jakarta adalah:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu jenis penelitian yang dimaksudkan untuk mendeskripsikan suatu masalah atau fenomena yang menjadi topik kajian utama berdasarkan temuan data lapangan. Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah

a. Wawancara

Teknik wawancara adalah proses untuk memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan narasumber, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara. Wawancara akan dilakukan terhadap satu atau beberapa narasumber yang menjadi perwakilan dari instansi terkait yang dianggap menguasai masalah penelitian ini. Tujuan melakukan wawancara ini adalah untuk mendapatkan informasi dan penjelasan yang lebih dalam mengenai aktivitas paradiplomasi Pemerintah DKI Jakarta dengan pemerintah kota Rotterdam.

b. Studi pustaka

Studi pustaka adalah proses untuk memperoleh dan mengumpulkan data atau informasi melalui berbagai macam media kepustakaan, seperti buku-buku, jurnal, artikel ilmiah, dokumentasi, dan hasil penelitian, serta sumber informasi penunjang lainnya, seperti berita media massa, dan penelusuran data online.

3. Teknik Analisis Data

Hasil penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif yaitu permasalahan digambarkan fakta-fakta yang ada, dimana fakta yang satu dihubungkan dengan fakta yang lainnya, kemudian ditarik sebuah kesimpulan.

G. Jangkauan Penelitian

Agar penelitian ini lebih fokus untuk menjelaskan dinamika paradiplomasi yang dilakukan oleh Pemerintah Ibukota Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam untuk menggulangi banjir di Jakarta, maka ada dua hal utama yang akan menjadi batasan dalam penelitian ini. **Pertama**, objek penelitian dari skripsi ini mengenai pengendalian banjir di Jakarta, karena banjir merupakan masalah pelik yang dihadapi hampir setiap tahun oleh masyarakat Jakarta dan penanggulangan masalah bajir menjadi salah satu prioritas penting bagi Pemerintah Jakarta, **Kedua**, batasan waktu yaitu tahun 2008-2015, karena hubungan Jakarta dengan Kota Rotterdam yang berfokus untuk menaggulangi banjir di Jakarta terjadi pertama kali pada tahun 2008 dan terus berlanjut hingga sekarang.

H. Sistematika Penulisan

Secara garis besar skripsi ini menjelaskan tentang dinamika paradiplomasi Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam upaya pengendalian banjir di Jakarta tahun 2008-2015. Oleh karena itu, skripsi ini akan mendekati diskusi tentang masalah tersebut dalam lima bab yang disusun dengan sistematika sebagai berikut; bab I, pendahuluan, bab ini menjelaskan hal-hal utama dari skripsi ini yang meliputi latar belakang masalah dari skripsi ini, pertanyaan utama yang akan dibahas, tujuan penelitian, landasan teoritik, metodologi penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

Selanjutnya, bab II, menjelaskan mengenai Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Rotterdam sebagai aktor Paradiplomasi. Bab III, akan menjelaskan mengenai masalah bencana banjir di Jakarta, upaya mengatasinya, dan manajemen pengendalian banjir di Rotterdam. Kemudian bab IV, akan dibahas mengenai dinamika paradiplomasi Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Kota Rotterdam dalam upaya penanggulangan banjir di Jakarta. Terakhir, yang tidak kalah penting adalah bab V, sebagai penutup dari skripsi ini, akan memberikan kesimpulan.