

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang cukup aktif dalam melaksanakan kerjasama luar negeri. DIY terdiri dari 4 kabupaten dan 1 ibukota yaitu Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunung Kidul dan juga Kota Yogyakarta sebagai pusat pemerintahan di DIY. Selain dikenal sebagai Kota Pelajar, DIY juga dikenal sebagai Kota Budaya. Citra tersebut semakin kuat ketika pada tahun 2018 lalu, DIY telah ditetapkan sebagai *City of Culture Asean* untuk periode 2018-2020, yang mana hal ini dapat meningkatkan citra baik DIY di kancah internasional (Wahyuni, 2018). Berikut adalah peta wilayah administrasi DIY:



Gambar 1 Peta Wilayah Administrasi DIY
Sumber : bappeda.jogjaprov.id

Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sampai terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri serta dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, peluang untuk menjalin hubungan dan kerjasama luar negeri oleh Daerah Otonom Provinsi, Kabupaten dan Kota di Indonesia semakin terbuka lebar. Adanya pemberlakuan otonomi daerah menyebabkan daerah berwenang mengurus urusan pemerintahannya dengan lebih mandiri termasuk dalam melaksanakan hubungan dan kerjasama dengan pihak luar negeri. Otonomi daerah juga menjadi titik balik dari semakin meningkatnya minat pemerintah lokal untuk melaksanakan kerjasama luar negeri. Perundang-undangan yang disebutkan diatas dapat menjadi payung hukum bagi pemda dalam melaksanakan kerjasama luar negeri baik dalam bentuk *sister city*, *sister province* dan kerjasama lainnya.

Tuntutan di era globalisasi, pola hubungan-hubungan transnasional yang berkembang, desentralisasi dan dengan adanya asas otonomi menyebabkan aktor subnasional atau pemerintah lokal seperti pemda mulai memiliki peran penting dalam mensejahterakan masyarakatnya, yang tidak hanya dapat dicapai melalui interaksi dalam negeri namun juga melalui interaksi-interaksi internasional (Mukti, 2013). Menurut data terakhir dari Dinas Perizinan dan Penanaman Modal, DIY pernah melakukan kerjasama dengan beberapa provinsi di luar negeri, diantaranya yaitu: 1) Negara Bagian

California, AS; 2) Saint Petersburg, Rusia; 3) Provinsi Chiang Mai, Thailand; 4) Provinsi Ismalia, Mesir dan 5) Provinsi Tyrol, Republik Austria. Namun saat ini semua kerjasama tersebut telah dinyatakan tidak aktif. Hal ini karena tidak semua jalinan kerjasama berjalan lancar. Beberapa kerjasama mengalami stagnasi dan beberapa berdampak pada tidak berlanjutnya kontrak kerjasama tersebut, terutama setelah habisnya masa berlaku kesepakatan yang telah dibuat (Dinas Perizinan dan Penanaman Modal DIY, 2019). Contohnya adalah kerjasama *sister province* antara Ismalia, Mesir dengan DIY yang saat itu berada pada tahap stagnan dan kemudian terhenti.

Menurut penelitian sebelumnya, kerjasama tersebut mengalami stagnasi karena beberapa hal seperti komunikasi antar kedua belah pihak yang kurang intensif, kedudukan yang tidak jelas dari masing-masing pihak dalam kerjasama, penyusunan program kerjasama yang tidak matang, kurangnya sosialisasi kerjasama dan juga adanya kendala pembiayaan dari pihak Ismalia (Nyong, 2018). Selanjutnya, untuk kerjasama luar negeri antar provinsi yang masih aktif sampai saat ini yaitu hubungan yang terjalin dengan *The State of Victoria*, Australia; Prefektur Kyoto, Jepang; Prefektur Yamanashi, Jepang; Provinsi Shanghai, RRT; Provinsi Gangwon, Korea Selatan dan juga termasuk kerjasama yang dilakukan DIY dengan Provinsi Gyeongsangbuk-do (Dinas Perizinan dan Penanaman Modal DIY, 2019). Kerjasama luar negeri antara DIY dengan Provinsi Gyeongsangbuk-do merupakan kerjasama yang telah berlangsung cukup lama. Selain memiliki hubungan yang langgeng sejak tahun 2005, kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan melalui

program kerjasama *sister province* DIY – Gyeongsangbuk-do dipandang dapat menjadi peluang emas bagi pembangunan daerah dalam berbagai bidang di DIY. Oleh karena itu, bagaimana tata cara pelaksanaan kerjasama, proses-proses yang ditempuh dan bagaimana peran aktor-aktor yang terlibat dalam mendorong keberhasilan praktik paradiplomasi tersebut menjadi hal yang menarik untuk diteliti. Paradiplomasi merupakan konsep yang dapat digunakan untuk menjelaskan kegiatan hubungan internasional yang dilakukan oleh aktor selain negara seperti pemda di DIY dan institusi sub nasional lainnya (Damayanti, 2012).

Gagasan awal kerjasama antara DIY dan Gyeongsangbuk-do dimulai pada tanggal 15 Januari tahun 2001. Pada tanggal 9 September tahun 2003, LoI (*Letter of Intent*) resmi ditandatangani di Gyeongsangbuk-do, Korea Selatan oleh R.M Haryo Ambarkusumo, Paku Alam IX selaku Wakil Gubernur DIY dan Lee Eui Geun selaku Gubernur Provinsi Gyeongsangbuk-do. Selanjutnya, MoU (*Memorandum of Understanding*) resmi ditandatangani pada tanggal 24 Februari tahun 2005 oleh Hamengku Buwono X dan Lee Eui Geun selaku Gubernur Provinsi Gyeongsangbuk-do. Kemudian pada tahun 2015 telah dilaksanakan penandatanganan *Reaffirmation of Memorandum of Understanding* atau penegasan ulang kerjasama antar kedua belah pihak. Hal itu juga dilakukan dalam rangka memperingati 10 tahun hubungan kerjasama antar keduanya (Giyanto, 2015). Ruang lingkup kerjasama yang telah disetujui antara DIY dan Gyeongsangbuk-do sampai saat ini meliputi bidang '*multipurpose*' yang

melibatkan banyak bidang dengan fokus utamanya adalah program pembangunan bagi masyarakat di pedesaan. Hal-hal terkait ruang lingkup kerjasama telah tercantum dalam *Memorandum Of Understanding* yang telah disepakati (Dinas Perizinan dan Penanaman Modal DIY, 2017).

Setiap daerah memiliki keunikannya tersendiri yang dapat mendorong proses pembangunan Indonesia secara nasional. Pertumbuhan ekonomi Indonesia secara agregat belum tentu berdampak pada meningkatnya pembangunan ekonomi daerah-daerah di dalamnya. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kemajuan ekonomi Indonesia harus dimulai dari daerah-daerah tersebut terlebih dahulu. Pembangunan secara nasional Indonesia otomatis akan meningkat akibat adanya kemajuan ekonomi dari setiap daerahnya (Jemadu, 2008). Kerjasama *sister city/province* merupakan sebuah upaya yang dapat dilakukan oleh kota, daerah ataupun negara bagian dalam sebuah negara untuk mencapai tujuan peningkatan pembangunan ekonomi tersebut. Hubungan *sister province* antara DIY dengan Gyeongsangbuk-do dapat dikatakan cukup efektif. Hal ini dibuktikan dengan terjadinya kontinuitas dalam hubungan *sister province* antara DIY dan Gyeongsangbuk-do, Korea Selatan. Meskipun pelaksanaan kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemda atau pemerintah lokal di Indonesia harus berada dibawah pengawasan pemerintah pusat, hal ini bukan bermakna bahwa pemda atau pemerintah lokal tidak dapat melakukan inisiatif-inisiatif yang menunjang proses pelaksanaan kerjasama.

Dalam kerangka otonomi daerah dan gencarnya isu desentralisasi, prinsip *good governance* telah menjadi klaim atas standar bagaimana tata kelola pemerintahan yang baik itu. *Good governance* telah menjadi ikhtiar bagi pemerintah daerah yang telah melakukan interaksi transnasional dalam membangun jejaring internasional dan pemberdayaan masyarakat yang berdaya saing global (Harakan, 2018). Melihat bahwa hubungan *sister province* antara DIY dengan Gyeongsangbuk-do memiliki kontinuitas yang baik sampai saat ini, maka hubungan antara DIY dengan Gyeongsangbuk-do dapat dipandang sebagai salah satu kerjasama *sister province* yang cukup berhasil dilakukan dengan dampaknya yang terlihat nyata. Terkait pelaksanaan praktik paradiplomasi bersama Gyeongsangbuk-do, Pemda DIY dianggap telah mampu melakukan implementasi perjanjian internasional pada daerahnya. Oleh karena itu, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana tata kelola paradiplomasi yang dilakukan oleh Pemda DIY dengan Provinsi Gyeongsangbuk-do, Korea Selatan dalam meningkatkan pembangunan ekonomi daerah di DIY dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2019.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan penulis diatas, maka pokok permasalahan yang dapat dirumuskan adalah **“Bagaimana tata kelola paradiplomasi DIY dengan Provinsi Gyeongsangbuk-do dalam peningkatan pembangunan ekonomi daerah di DIY pada tahun 2005-2019?”**

C. Landasan Teoritik

1. Paradiplomasi

Paradiplomasi muncul pertama kali pada tahun 1980-an. Istilah ini dirilis oleh seorang ilmuwan dari Basque, Barat Daya Prancis bernama Panayotis Saldatos dalam perdebatan akademik. Menurut Aldecoa, Keating dan Boyer, paradiplomasi adalah penggabungan istilah dari kata '*parallel diplomacy*' yang bermakna '*the foreign policy of non-central governments*' (Mukti, 2013, pp. 37-38). Istilah ini kemudian diperkenalkan oleh Ivo Duchacek dalam karya artikelnya pada tahun 1984 dengan judul "*The International Dimension of Subnational Self-Government*" dengan mengangkat studi kasus dari negara bagian di Jerman, Amerika Serikat dan provinsi di Kanada (Tavares, 2016). Setelah itu, mulai banyak peneliti yang melakukan kajian-kajian terkait paradiplomasi. Salah satunya adalah Canargo yang menginspirasi beberapa negara lain untuk melakukan restrukturisasi hubungan antar pemerintah daerah dengan pusat dalam praktik paradiplomasi. Dalam hal ini, kebijakan pemerintah pusat diperlukan sebagai mekanisme kontrol untuk pemerintah daerah (Surwandono, Ali Maksun, 2020).

Rodrigo Tavares dalam bukunya mengemukakan bahwa paradiplomasi mulai mengapai masa emasnya pada awal zaman millennium ketika dunia telah memasuki era globalisasi. Saat ini pemerintah sub nasional

di Amerika, Eropa, Asia maupun Afrika mengubah gagasan tradisional tentang kedaulatan, diplomasi dan juga tentang kebijakan luar negeri dimana mereka telah melakukan upaya diplomatik dan membangun jaringan transnasional pada bidang-bidang seperti pendidikan, kesehatan, pengolahan limbah, perubahan iklim, ataupun transportasi (Tavares, 2016). Jaringan transnasional tercipta pasca sistem Westphalia, sistem yang saat itu menjunjung negara-bangsa sebagai aktor dominan dalam hubungan internasional (Mukti, 2013).

Paradiplomasi dapat dikatakan sebagai “*Desentralisasi kekuasaan politik dan kewenangan administratif dalam sebuah proses yang terjadi pada aktor-aktor sub nasional, institusi politik dan kebijakan publik suatu pemerintahan pusat dalam kewenangan menjalankan hubungan luar negeri*”. Hal ini karena pemerintahan daerah adalah bentuk dari implementasi Kebijakan Publik. Dalam rangka menghadapi globalisasi, paradiplomasi ditujukan untuk mensejahterakan daerah yang bernaung pada pemerintahan sub-nasional tersebut dibawah pengawasan pemerintahan nasional (Nyong, 2018). Menurut Takdir Ali Mukti, paradilomasi merupakan salah satu instrumen pembangunan, namun juga dapat menjadi instrumen penguatan identitas etno-nasionalisme yang mana para pejuang gerakan tersebut menggunakan paradiplomasi sebagai usaha untuk memperoleh dukungan di luar negeri (Takdir Ali Mukti, et al, 2019). Oleh karena itulah mengapa pada beberapa negara, implementasi paradiplomasi yang dilakukan oleh pmda harus berada dibawah pengawasan pemerintah nasional.

Takdir Ali Mukti mengungkapkan 3 tipologi desain kebijakan paradiplomasi pada praktik paradiplomasi, yaitu:

1. **Isolatif**, yang mana semua kegiatan hubungan luar negeri dilakukan harus berdasarkan perintah dari kepala negara dan tidak ada inisiatif dari pemerintah daerah untuk melakukan hubungan luar negeri. Contohnya : Korea Utara
2. **Konservatif**, yaitu pemerintah daerah diberikan peluang dan boleh berinisiatif untuk melakukan hubungan luar negeri namun dengan kontrol dari pemerintah pusat. Indonesia termasuk negara yang mengaplikasikan desain ini dalam praktik paradiplomasi.
3. **Progresif**, merupakan desain yang mana pemerintah daerah lebih bebas dalam menginisiasi kerjasama luar negeri dan boleh dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah tanpa harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari pemerintah pusat. Praktik paradiplomasi dengan desain progresif ini berlaku di Korea Selatan, mereka juga memiliki diplomat dari daerah yang disebut sebagai 'Honorary Advisory'. Honorary Advisory ini kemudian ditempatkan di daerah-daerah regional di luar negeri untuk bertugas sebagai *market intelligence* (Mukti, 2019). Misalnya, saat ini Provinsi Gyeongsangbuk-do telah memiliki 99 Honorary Advisory yang tersebar di 48 negara (Province of Gyeongsangbuk-do, n.d.).

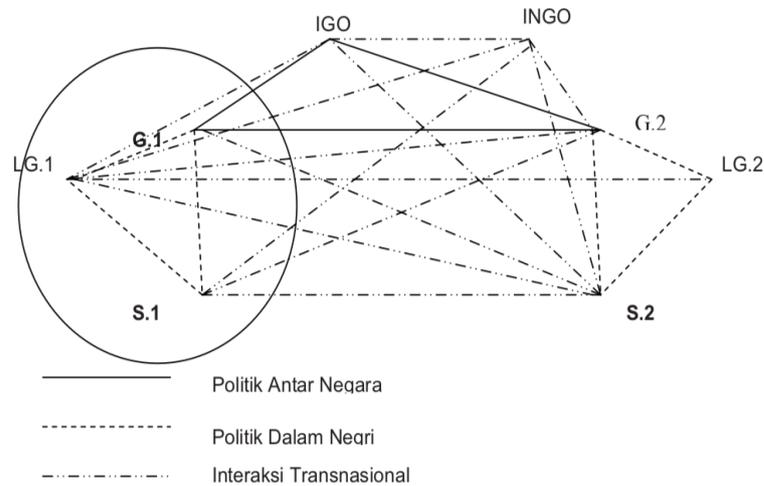
Selanjutnya, praktik paradiplomasi menurut Lecours pula dapat dikategorikan ke dalam 3 kelompok, yaitu:

1. Hubungan paradiplomasi yang berorientasi untuk memenuhi tujuan ekonomi. Misalnya memperluas pasar, pengembangan investasi ke luar negeri dan juga yang sifatnya dilakukan saling balas. Hubungan ini lebih sederhana karena tidak menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan politik.
2. Paradiplomasi yang melibatkan berbagai bidang atau '*multipurposes*', Misalnya dalam bidang ekonomi, pendidikan, kebudayaan kesehatan, pertukaran teknologi dan sebagainya. Hubungan seperti ini mengacu pada model kerjasama internasional yang terdesentralisasi atau '*decentralized cooperation*'.
3. Paradiplomasi kompleks, hubungan ini lebih rumit karena melibatkan motif-motif politik. Hubungan internasional yang terjalin mengarah pada semangat untuk mengekspresikan identitas nasional wilayah dan otonom mereka yang berbeda dengan lebih spesifik (Lecours, 2008).

Menurut Ivo Duchacek (1990) dan Robert Kaiser (2005) pula ada tiga tipologi paradiplomasi yaitu *global paradiplomacy*, *transregional paradiplomacy* dan juga *transborder paradiplomacy* (Pertti Joenniemi and Alexander Serguin, 2015) . *Global paradiplomacy* merupakan hubungan diplomasi yang dilakukan oleh para pemerintah subnasional dari berbagai belahan dunia, misalnya kerjasama *sister* antara DIY dengan Saint Petersburg Rusia. Kemudian, untuk hubungan yang dilakukan oleh pemerintah subnasional negara satu dengan lainnya yang tidak berbatasan langsung namun masih dalam satu kawasan disebut dengan *transregional paradiplomacy*. Kerjasama DIY dengan Provinsi Gyeongsangbuk-do, Korea Selatan

merupakan contoh dari tipe *transregional paradiplomacy*. Tipe ketiga adalah hubungan institusional baik formal maupun non-yang dilakukan oleh para pemerintah sub nasional dari negara berbeda namun secara geografis masih berbatasan langsung, tipe ini disebut sebagai *transborder paradiplomacy*. Misalnya, yaitu kerjasama yang dilakukan antara Pemprov Kalimantan Utara dengan Sabah, Malaysia (Mukti, 2019).

Konsep paradiplomasi pada intinya mengarah pada kegiatan hubungan bilateral maupun multilateral antar negara yang dilakukan baik aktor subnasional, pemerintah regional maupun lokal dengan tujuan tertentu. Paradiplomasi telah menghadirkan pemain baru dalam tatanan dunia internasional dan menjadi gejala umum diantara interaksi-interaksi transnasional masyarakat dunia, termasuk di Indonesia (Mukti, 2015). Pada pola interaksi transnasional di Indonesia, pemerintah regional atau lokal memiliki kewenangan untuk melakukan interaksi lintas batas negara dan menyusun inisiasi kerjasama luar negerinya secara mandiri namun harus tetap berkonsultasi baik dengan pemerintah pusat. Berikut adalah pola hubungan transnasional, *local government* seagai pemain baru dalam hubungan internasional menurut Takdir Ali Mukti:



Gambar 2 Pola Hubungan Transnasional

Merujuk pada gambar diatas, pola interaksi transnasional telah melahirkan pemain baru yaitu *local government* atau pemda dalam hubungan internasional (Putri, 2019). Dalam gambar tersebut, daerah otonom menjadi titik temu 2 model garis. “Garis pertama merupakan interaksi Urusan Dalam Negeri yaitu interaksi pemerintah pusat dengan masyarakat dalam negeri yang bertemu dengan garis kedua dimana garis tersebut menggambarkan interaksi dalam Urusan Luar negeri dengan pihak asing. Posisi daerah otonom dalam gambar tersebut ada pada wilayah ‘*pertemuan garis*’ antara pemerintah pusat dengan pihak asing. Paradiplomasi merupakan titik pertemuan antara *domestic politics* dengan politik internasional (Mukti, 2013).” Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka pemerintah lokal lintas batas negara dapat melakukan kegiatan paradiplomasi yang salah satunya merupakan pelaksanaannya pelembagaan *sister city* ataupun *province* seperti halnya yang dilakukan oleh pemda DIY dengan Gyeongsangbuk-do. Hadirnya aktor-aktor

tersebut telah menyebabkan perubahan secara fundamental tentang kedaulatan Negara dan menghadirkan kebijakan-kebijakan baru yang nantinya akan diimplementasikan dalam proses pelaksanaan kegiatan mereka (Putri, 2019).

Menurut Takdir Ali Mukti pula, “Titik taut Daerah Otonom dalam hubungan antar bangsa adalah pada perannya sebagai aktor dalam hubungan internasional”. Oleh sebab itu, dalam studi hubungan internasional arti penting daerah otonom tidak dapat diabaikan. Hal ini mengingat bahwa daerah otonom juga dapat melakukan hubungan internasional dengan pihak asing yang berada di luar negeri (Mukti, 2013). Rodrigo Taveres dalam bukunya pula mengemukakan bahwa kegiatan paradiplomasi menjadi konfliktual ketika pemerintah sub-nasional seperti pemda telah memiliki inisiatif atau cita-cita membangun negara berdaulatnya sendiri. Kegiatan paradiplomasi yang dilakukan dijadikan sebagai bagian dari persiapan menuju pemisahan wilayahnya dan kesempatan untuk mencari pengakuan status internasional (Tavares, 2016).

Pada dasarnya tidak ada satu pun entitas di dunia yang saat ini dapat hidup tanpa bantuan dari orang lain. Tingkat ketergantungan masyarakat satu dengan masyarakat lainnya terus mengalami peningkatan di era globalisasi ini. Bergesernya isu hubungan internasional yang bersifat *high politic* yang mengutamakan *hardpower* ke isu-isu kerjasama memang benar adanya (Fathun, 2016). Koesnadi Kartasamita menganggap bahwa kerjasama internasional adalah suatu keharusan, hal ini karena semakin kompleksnya

kehidupan manusia dan akibat adanya hubungan interdependensi dalam masyarakat internasional. Beliau juga menyatakan bahwa kerjasama internasional terjadi karena adanya '*Nation Understanding*', dimana kondisi internasional mendukung keinginan maupun rasa saling membutuhkan setiap pihak dengan berasaskan kepentingan bersama walaupun kepentingan itu tidak bersifat identik (Mansur, 2014).

Secara sederhana, kerjasama internasional saat ini dapat dikatakan sebagai sebuah proses menuju terjalinnya sebuah hubungan yang mana negara bukan lagi satu-satunya aktor utama. Kerjasama dilakukan atas dasar kepentingan masing-masing pihak untuk mencapai sebuah tujuan yang sama. Kerjasama-kerjasama tersebut baik bilateral, regional maupun multilateral adalah bagian dari terciptanya jaringan diplomasi dalam hubungan internasional itu sendiri (Yuniarti, 2010). Oleh karena aktivitas paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintah sub nasional juga merupakan bagian dari kerjasama internasional, sehingga aturan-aturan yang berkaitan dengan Perjanjian Internasional tidak dapat dikesampingkan. Hal ini mengingat dalam melakukan kerjasama luar negeri khususnya pemda dan mitra kerjasama luar negeri memerlukan perjanjian sebagai bentuk komitmen yang mengikat kedua belah pihak, namun dengan syarat perjanjian tersebut harus dibuat sesuai dengan aturan kebiasaan internasional dan tidak bertentangan dengan perundang-undangan nasional yang berlaku.

Perbedaan antara diplomasi konvensional dan praktik paradiplomasi pula terletak pada aktor yang terlibat dan isu-isu yang dibawa. Aktor utama

dalam praktik diplomasi konvensional adalah negara atau hubungan yang bersifat *government to government* yaitu antara pemerintah pusat suatu negara dengan pemerintah pusat di negara lain dengan membawa isu-isu politik luar negeri. Sedangkan paradiplomasi merupakan bagian dari kegiatan hubungan internasional dengan pola transnasional yang dilakukan oleh entitas subnasional seperti pemerintah lokal dengan isu yang lebih luas yaitu isu-isu ekonomi, budaya, maupun sosial (Jatmika, 2001).

Pelaksanaan praktik paradiplomasi pula dapat dimaksimalkan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep *good governance*. Hal ini karena kegiatan dalam praktik paradiplomasi tidak hanya melibatkan pemerintah namun juga pihak-pihak swasta. Sadu Wasistiono mengatakan bahwa tata pemerintahan (*governance*) terdiri dari tiga hal yaitu: 1) Negara; 2) Dunia usaha (*private sector*) dan 3) Masyarakat. Peran pemerintah lebih banyak pada proses pengendalian, pengawasan serta sebagai pembuat kebijakan. *Private sector* atau sektor swasta pula bermain peran sebagai penggerak aktifitas dalam bidang ekonomi. Masyarakat pula merupakan obyek dan subyek dari sektor swasta dan pemerintahan dimana interaksi ekonomi, politik, sosial budaya terjadi (Astomo, 2014).

Governance juga diartikan sebagai “kegiatan penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam mengelola urusan pemerintahan umum dan pembangunan ekonomi secara khusus” (Widodo, 2001). Era reformasi merupakan awal mulainya internalisasi *good governance* di Indonesia yang kemudian diperkuat sejak adanya kebijakan

otonomi daerah. *Good governance* merupakan “seperangkat norma atau nilai-nilai yang dibangun oleh aktor-aktor hubungan internasional yang kemudian diinternalisasi menjadi sebuah klaim kebenaran atas bentuk tata pemerintahan yang terbaik” (Kusumaningrum, 2013). Prinsip-prinsip good governance yaitu:

- a. **Rule of law** atau kerangka hukum menjadi salah satu pilar penting dalam mewujudkan terciptanya pemerintahan yang baik. Rasa keadilan bagi seluruh masyarakat atas kebijakan publik yang dicipta dan dilaksanakan dapat dibangun dengan adanya jaminan kepastian hukum. Setiap kebijakan yang telah dirumuskan harus diinformasikan dengan terbuka kepada publik. Dalam hal ini masyarakat memiliki hak untuk memantau serta mengevaluasi kebijakan publik yang telah ditetapkan tersebut. Oleh karena itu, prinsip ini menuntut pemerintah untuk mampu bertanggungjawab atas segala sikap dan perilaku serta pada kebijakan-kebijakan yang telah dibuat baik secara politik, hukum dan ekonomi (Rahaya, 2017).
- b. **Transparansi**, yang berarti memiliki sifat transparan dalam menyediakan data-data dan berbagai informasi yang diperlukan dalam proses kerjasama.
- c. **Akuntabilitas**, misalnya pemda yang telah bersepakat untuk menjalankan kerjasama harus mampu mempertanggung jawabkan, melaporkan serta memaparkan aktivitas maupun kegiatan terkait kerjasama yang telah maupun belum terlaksana kepada DPRD sebagai wakil rakyat dan masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik. Secara umum, akuntabilitas merupakan pertanggung jawaban para pembuat keputusan kepada lembaga *stakeholders*

dan publik. Dalam sistem administrasi, akuntabilitas sangat erat kaitannya dengan kegiatan “*checks and balance*” (Astomo, 2014).

- d. **Partisipatif**, yaitu pemda harus menggunakan prinsip ini dalam bentuk konsultasi, diskusi ataupun negosiasi dalam menentukan capaian tujuan kerjasama, bagaimana cara mencapai tujuan dan mengukur kinerja kerjasama serta dalam melakukan pertimbangan terkait kompensasi dan risiko kerjasama.
- e. **Efektivitas**, pemda dalam melaksanakan kerjasama harus mempertimbangan nilai efektivitas kerjasama tersebut dengan membandingkan tujuan atau target dengan hasil yang telah diperoleh untuk mengukur keberhasilan.
- f. **Efisiensi**, yaitu bagaimana pemda harus menekan biaya se-minimal mungkin untuk mendapatkan hasil yang maksimal
- g. **Konsensus**, yaitu pencarian titik temu untuk pengambilan keputusan antara kedua belah pihak yang terlibat dalam kerjasama demi menghindari terjadinya keputusan sepihak (Keban, 2009).

Good governance juga dikatakan sebagai simbol masuknya Indonesia pada standar kehidupan global. Perubahan pola interaksi hubungan internasional serta semakin gencarnya isu-isu desentralisasi menandai bahwa pemaknaan terkait *good governance* lebih luas dari hanya sekedar ruang kerja pemerintah pusat. Sehingga saat ini, *good governance* telah menjadi upaya pemerintah daerah dalam membangun *international networking* dalam rangka kerjasama luar negeri dan diplomasi yang unggul serta berdaya saing (Harakan, 2018).

2. *Sister City/Province*

Perubahan pola interaksi hubungan internasional ditandai dengan semakin meningkatnya interdependensi suatu negara dengan negara lain. Sifat saling membutuhkan dan ketergantungan itu kemudian mengharuskan negara-negara tersebut untuk saling terintegrasi (Yuniarti, 2010). Selain itu, perubahan pola tersebut menghadirkan aktor-aktor baru yang menyebabkan negara bukan lagi satu-satunya aktor dalam tatanan dunia internasional. Hadirnya aktor-aktor baru itu menyebabkan subyek diplomasi semakin meluas atau yang saat ini dikenal dengan istilah paradiplomasi. Aktor *sub-state* dalam praktik paradiplomasi memiliki posisi strategis dalam melaksanakan kerjasama luar negeri dimana ia berfokus pada pemenuhan kepentingannya yang lebih spesifik (Harakan, 2018). Salah satu wujud dari kegiatan paradiplomasi dan yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu berupa relasi kerjasama *sister province*. Kegiatan paradiplomasi dalam bentuk kerjasama *sister city* atau *province* dapat menjadi sarana bagi pemda dalam mewujudkan cita-cita pemerintahan yang berdaya saing internasional. (Harakan, 2018).

Konsep *sister city* atau *province* pertama kali digunakan oleh bangsa barat. Pada tahun 1920. Hubungan *sister city* pertama terjalin antara Kota Keighley, Yorkshire Barat, Inggris dengan Kota Poix Du Nord, Perancis. Sedangkan di Indonesia, Bandung merupakan kota pertama yang melakukan kerjasama *sister city* yang kemudian diikuti oleh pemerintah kota-kota maupun provinsi lain termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang biasa disingkat dengan DIY. (Bagian Kerjasama Kota Bandung, 2019). *Sister city, province* atau dalam Bahasa Indonesia

dikenal dengan sebutan kota kembar atau provinsi bersaudara merupakan sebuah konsep penggandengan dua kota ataupun provinsi yang pada dasarnya berada di lokasi berbeda, baik dalam negeri maupun di luar negeri untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Sidik Jatmika dalam bukunya mendefinisikan bahwa *sister city* adalah: “Hubungan kerjasama kota bersaudara yang dilaksanakan antara pemerintah kabupaten, kota, dan kota administratif dengan pemerintah kota setingkat diluar negeri. Hubungan kerjasama harus terjalin dengan jelas dan memiliki program kegiatan yang tetap dan terencana. Hal tersebut berkaitan dengan bidang-bidang yang dikerjasamakan, visi dan misi, kontribusi biaya yang perlu dikeluarkan oleh masing-masing pihak, dan juga jangka waktu yang diperlukan untuk melaksanakan kerjasama tersebut” (Jatmika, 2001).

Terkait kriteria-kriteria kerjasama *sister city/province* ini telah diatur pada peraturan-peraturan pelaksana yang dikeluarkan oleh Mendagri. Misalnya pada Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 193/1652/PUOD/1993 yang selanjutnya diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, dan baru akan diperbaharui lagi pada tahun 2020. Pada Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 03 Tahun 2008, telah disebutkan bahwa “Apabila ada daerah yang akan mengadakan kerjasama tersebut baik dari internal maupun lintas negara, maka ia harus memperhatikan lima hal yaitu: i) Kesetaraan status administrasi; ii) Kesamaan karakteristik; iii) Kesamaan permasalahan; iv) Upaya saling melengkapi; dan v) Peningkatan hubungan kerjasama” (Mukti, 2013). Kesetaraan status administrasi disini bermaksud misalnya, Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah setingkat provinsi di Indonesia boleh melakukan

kerjasama *sister province* dengan Gyeongsangbuk-dok, Korea Selatan karena secara administrasi keduanya memiliki status yang sama yaitu sebuah provinsi dalam sebuah negara. Disisi lain, DIY diizinkan menjalin hubungan *sister province* dengan Saint Petersburg walaupun secara status mereka berbeda. DIY adalah setingkat provinsi di Indonesia dan Saint Petersburg merupakan kota di Rusia, namun mereka memiliki kesamaan secara administrasi karena Saint Petersburg juga merupakan kota istimewa di Rusia. Keistimewaan itu terletak pada dipimpin langsungnya kota tersebut oleh seorang Gubernur, sehingga dalam hal ini DIY dan Saint Petersburg dianggap memiliki status yang sejajar. Hal yang sama juga berlaku untuk daerah kota maupun kabupaten yang ingin melakukan kerjasama *sister city/province* dengan kota ataupun kabupaten di luar negeri (Apriandi, 2017).

Sedangkan yang dimaksud dengan karakteristik disini adalah karakter dari suatu daerah tersebut. Misalnya DIY yang menjalin kerjasama dengan Gyeongsangbuk-dok di Korea Selatan karena kedua provinsi ini memiliki kesamaan karakter yang mana keduanya sangat menjunjung tinggi nilai-nilai budaya (Topographic Features, Gyeongsangbuk-do Province, 2017). Kerjasama *sister province/city* dapat terjalin dengan baik dan lebih mempermudah proses pelaksanaan kerjasama jika para pihak yang terlibat memperhatikan hal-hal yang telah disebutkan diatas. Selain itu, dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 03 Tahun 2008 juga telah di tegaskan bahwa “Sebelum menjalin sebuah kerjasama *sister city/province*, pemerintah daerah setempat harus memenuhi berbagai persyaratan.” Pertama, jika kota itu berada di negara lain, maka pihak yang diajak kerjasama tersebut adalah pihak yang memiliki hubungan diplomatik dengan

Indonesia. Kedua, pihak terkait tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri, hal ini karena pertemuan antar perwakilan daerah hanya boleh berupa pendelegasian. Ketiga, segala permasalahan dan perjanjian yang dilakukan selama program kerjasama tersebut menjadi tanggung jawab setiap pemda yang terlibat. Terakhir adalah ia tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri. Hal ini sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan dimana kerjasama *sister city/province* tidak boleh dilaksanakan secara insidental” (Putranto, 2017).

D. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang masalah dan landasan teoritik yang sudah dipaparkan, pelebagaan kerjasama *sister province* antara DIY dengan Gyeongsangbuk-do merupakan hasil dari berkembangnya konsep paradiplomasi. Maka hipotesa yang diperoleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Pemda DIY sebagai ujung tombak dari pelaksanaan kerjasama luar negeri di daerah menjadi elemen yang berperan penting dalam keberhasilan hubungan kerjasama *sister province* yang dibangun antara DIY dengan Provinsi Gyeongsangbuk-do.
2. Kerjasama *sister province* yang dikelola oleh Pemda DIY dengan Provinsi Gyeongsangbuk-do dijadikan sebagai instrumen pembangunan guna membantu percepatan peningkatan pembangunan ekonomi daerah di DIY, khususnya melalui program Pengembangan Desa Saemaul Undong.

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana Pemda DIY mengelola praktik paradiplomasi bersama dengan Provinsi Gyeongsangbuk-do, Korea Selatan sehingga hubungan kerjasama tersebut dapat berlangsung cukup lama.
- b. Untuk mengetahui bagaimana proses pelaksanaan program-program kegiatan paradiplomasi yang dilakukan oleh DIY dengan Provinsi Gyeongsangbuk-do, Korea Selatan dengan wujud *sister province* dalam meningkatkan pembangunan ekonomi daerah di DIY.

2. Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara Praktis, diharapkan fakta-fakta yang ditemukan dapat menjadi bahan inspirasi atau evaluasi terhadap kinerja pemerintah serta pihak-pihak lain yang terlibat untuk kedepannya dalam melakukan kerjasama luar negeri oleh yang dilakukan oleh daerah.
- b. Secara Akademik, diharapkan skripsi ini dapat menjadi bahan telaah lebih lanjut terhadap kajian-kajian tentang paradiplomasi baik dalam wujud *sister province* maupun lainnya, yang mana studi terkait paradiplomasi terus mengalami perkembangan sehingga diperlukan penelitian-penelitian yang terus dikembangkan dengan informasi kondisi dan situasi terbaru pula.

F. Batasan Penelitian

Penulisan skripsi ini terbatas dari segi waktu, yaitu pembahasan bentuk konkrit dari program-program yang secara khusus berkaitan langsung dengan pembangunan ekonomi daerah hanya dijelaskan dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2019.

G. Metode Penelitian

1. Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif dilakukan dengan menganalisis bagaimana suatu proses pelaksanaan atau tata kelola paradiplomasi yang diterapkan oleh DIY dalam wujud kerjasama *sister province* berlangsung.
2. Teknik pengumpulan data adalah telaah pustaka (*library research*) dimana data didapatkan dengan menelaah sejumlah literatur yang berhubungan dengan objek maupun permasalahan penelitian yang dapat menunjang proses penelitian penulis dan juga dengan teknik wawancara dengan pihak-pihak ahli yang memiliki keterkaitan dengan penelitian untuk mendukung data.
3. Jenis data yang digunakan oleh penulis adalah dengan pengambilan data primer dan sekunder. Data sekunder diperoleh dari berbagai literatur berupa buku - buku, jurnal - jurnal, surat kabar, dokumen-dokumen, situs – situs pemerintah maupun situs media internet lainnya yang berhubungan erat dengan penelitian. Sedangkan data primer diambil dari hasil wawancara via daring oleh peneliti dengan perwakilan pihak atau badan-badan terkait untuk mendukung kelengkapan data.

4. Analisis data yang penulis gunakan adalah dengan teknik analisis data kualitatif, dimana penulis berusaha untuk menampilkan fakta-fakta yang terjadi juga dengan mengaitkan antara fakta yang ditemukan dengan teori dan juga hipotesis yang ada.
5. Teknik Penelitian yang penulis gunakan adalah teknik deduktif dimana paragraph yang tersaji didahului dengan ide pokok atau gambaran secara umum paragraph yang kemudian diikuti dengan penarikan kesimpulan secara khusus.

H. Sistematika Penulisan

- BAB I Bab ini akan berisi pendahuluan yang meliputi latar belakang dari penelitian, rumusan masalah, landasan teoritik, hipotesa, tujuan penelitian, batasan penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan skripsi.
- BAB II Bab ini akan berisi penjelasan mengenai kebijakan-kebijakan paradiplomasi yang menjadi dasar bagi penda ketika melakukan melakukan kerjasama luar negeri termasuk DIY.
- BAB III Bab ini akan berisi penjelasan mengenai dinamika hubungan paradiplomasi antara DIY dengan Gyeongsangbuk-do yang berupa kerjasama *sister province*.
- BAB IV Bab ini akan berisi penjelasan mengenai tata kelola paradiplomasi atau bagaimana cara-cara pelaksanaan

paradiplomasi tersebut dilakukan, bagaimana program-program *sister province* berjalan dan hasil apa yang diperoleh oleh kedua pihak dari kerjasama yang dilaksanakan.

BAB V

Bab ini berisikan kesimpulan menyeluruh dari bab-bab sebelumnya.