

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sebagai sebuah kota terbesar kedua di Indonesia, Surabaya menjadi salah satu kota yang secara cukup signifikan memegang peranan interkoneksi negara ini jika dilihat dari entitas *sub-state*. Dalam berbagai bidang, salahsatunya ekonomi yang menjadi motor, Surabaya merupakan pelabuhan dagang sejak jaman kolonial bahkan kerajaan nusantara kuno. Secara geografis, Surabaya memang diciptakan sebagai kota dagang dan pelabuhan. Hal ini terciptakan sejak masa Kerajaan Majapahit, di mana Surabaya merupakan pelabuhan gerbang utama. Begitu juga pada masa kolonial Belanda abad ke-19, Surabaya juga menjadi *collecting centre* dari rangkaian terakhir kegiatan produksi perkebunan untuk berbagai titik pedalaman di Pulau Jawa, untuk kemudian diekspor hingga ke Eropa.<sup>1</sup>

Perkembangan ekonomi yang seiring dengan berkembangnya pula ilmu pengetahuan dan teknologi membuat Surabaya menjadi pintu masuk bagi investor dalam dan luar negeri. Hal ini ditunjang dengan pembangunan berbagai infrastruktur dan sistem, seperti gedung *World Trade Center* (WTC), Bursa Efek Surabaya, dan berbagai *shopping centre*. Sementara pada waktu yang bersamaan juga dibangun pula sarana transportasi udara, yakni Bandar Udara Juanda yang membuat Kota Surabaya menjadi langsung terkoneksi dengan berbagai bandara internasional lainnya di luar negeri, seperti Singapura, Kuala Lumpur, Hongkong,

---

<sup>1</sup> Pemerintah Kota Surabaya. N.d. *Profil kota* [online]  
<http://www.surabaya.go.id/profilkota/index.php?id=1> diakses pada 15 September 2014

Brunai Darussalam, dll. Begitu juga dengan pelabuhan yang dimiliki oleh Surabaya, Tanjung Perak yang merupakan pelabuhan kedua terbesar di Indonesia, juga memiliki koneksi ke berbagai pelabuhan utama di Asia, bahkan Eropa dan Amerika<sup>2</sup>. Hal ini menyebabkan Kota Surabaya menjadi kota yang dapat diakses dari berbagai jalur transportasi internasional. Selain itu, infrastruktur kota yang lain juga disiapkan sebagai penunjang, seperti pembangunan sektor kebutuhan *meeting, incentive, conference, dan exhibition* yang menjadi katalisator kunjungan-kunjungan bisnis dari dalam dan luar negeri. Mengenai hubungan dengan kota lain di luar negeri, Surabaya dapat dikatakan menjadi salah satu yang cukup aktif di Indonesia. Melalui sebuah payung kerjasama bilateral antar kota yang disebut dengan *sister city*, Surabaya merupakan salah satu pioner di Indonesia selain Kota Bandung di Jawa Barat.

Kerjasama *sister city* merupakan sebuah kerjasama yang berkembang dari adanya *spirit* globalisasi yang mana seluruh aktor dapat terlibat dalam konstelasi hubungan internasional. Hal ini berarti tidak hanya aktor negara saja yang terlegitimasi, namun aktor-aktor *sub-state, supra-state*, ataupun *nonstate* dapat pula memiliki peran penting jika mengacu pada kebutuhan akan perkembangan global. Salah satu dari aktor tersebut adalah pemerintah daerah (*local government*) sebagai unit sosio-politik yang merupakan aktor aktif dan memiliki *power* yang

---

<sup>2</sup> Buku Kerjasama Luar Negeri Pemerintah Kota Surabaya. 2007. dalam skripsi Yosanta Perdana Putri, *Fakto-faktor Penghambat Efektivitas Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Melaksanakan Kerjasama Sister city dengan Seattle (1992 – 2007)*. 2008.

berkembang<sup>3</sup>. Eksistensi kerjasama *sister city* yang semakin berkembang, juga turut dipengaruhi oleh perkembangan desentralisasi dan otonomi daerah di berbagai negara.

Di Indonesia, kewenangan untuk melakukan otonomi daerah termasuk kebebasan untuk melakukan hubungan internasional tercermin dalam Undang-undang Nomor: 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah<sup>4</sup>. Dengan tetap memperhatikan peraturan perundangan yang berlaku, di antaranya UU No.37/1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU No. 24/2000 tentang Perjanjian Internasional, Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia No. 09/A/KP/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah, dan Peraturan Meteri Dalam Negeri No. 3 tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri<sup>5</sup>, maka muncullah berbagai wadah bagi entitas-entitas *nonstate* ini untuk saling berinteraksi dan terintegrasi secara global<sup>6</sup>.

Dalam wadah hukum yang menunjang ini, implementasi kerjasama *sister city* antara Kota Surabaya ternyata tidak selamanya mengalami perkembangan

<sup>3</sup> —. *cities as the one socio-political unit that is growing in the power in the era of globalization*". Savir. 2003. dalam Rogier van der Pluijm, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Clingendael: CIP-Data Koni Bilbiotheek, Netherlands Intitute of International Relations. 2007.

<sup>4</sup> Pasal 42 ayat 1(c): "DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah".

<sup>5</sup> Reni Windiani, t.t. *Hubungan Luar Negeri Indonesia Era Otonomi Daerah*.

<sup>6</sup> Ibid.

yang dinamis. Spesifik mengenai kerjasama Kota Surabaya dengan Kota Seattle, implementasi kerjasama cenderung sangat aktif hanya di awal saja karena hampir semua bidang kerjasama yang telah disepakati, diimplementasikan.

Implementasi kerjasama *sister city* di Surabaya juga sempat mengalami kevakuman, terutama dimulai sekitar tahun 1997-1998 saat reformasi terjadi di Indonesia. Instabilitas politik dan ekonomi saat itu membuat hubungan kerjasama *sister city* menjadi kurang dipandang sebagai sebuah *concern* dalam perspektif pemerintah, dikarenakan terbenturnya berbagai kendala. Namun pasca reformasi, ketika kebijakan mengenai desentralisasi dirumuskan dan diberlakukan, pemerintah kota mulai kembali membuka hubungan dengan diadakannya kunjungan-kunjungan dinas berupa penjajagan dan protokoler di bidang-bidang yang potensial untuk dilakukan kerjasama, meskipun pada kenyataannya banyak juga yang tidak seaktif sebelumnya. Implementasi dalam hal ini menjadi hal yang sangat penting karena menjadi indikator dari efektivitas ataupun keberhasilan pemenuhan tujuan yang ditetapkan di awal atau tidak<sup>7</sup>.

Berbicara mengenai dinamika kerjasama, keterlibatan aktor juga menjadi faktor yang cukup signifikan untuk diperhatikan melihat kemungkinannya yang sangat memengaruhi agenda dan implementasi kerjasama. Selain pemerintah kedua kota seperti yang telah disebutkan di atas, juga terdapat asosiasi masyarakat sipil yakni *Seattle-Surabaya Sister city Association* (SSSCA) yang merupakan wadah masyarakat sipil yang memiliki dasar hukum sistem manajemen *sister city*

---

<sup>7</sup> J.C. Villiers. 2009. *Success factors and the city-to-city partnership management process – from strategy to alliance capability*. *Habitat International*, 33(2), hlm. 149-156.

di kota-kota di Amerika Serikat, yakni melalui perspektif *people-to-people diplomacy* yang memungkinkan hadirnya asosiasi masyarakat sipil yang turut berperan aktif dalam kegiatan-kegiatan implementasi. Keterlibatan aktor masyarakat ini disinyalir memiliki andil dalam dinamika kerjasama, terutama terkait efektivitas<sup>8</sup> dan perkembangan kerjasama *sister city*<sup>9</sup> kedua kota.

Apabila berangkat dari aturan atau kesepakatan kerjasama *sister city* antara Surabaya dengan Seattle, dikatakan bahwa kerjasama pada dasarnya terbagi dalam perodesasi yang terdiri dari lima tahun. Dalam hal ini, kerjasama akan cenderung diperpanjang berdasar kesepakatan selama tidak ada salah satu pihak yang mengajukan permohonan pemutusan kerjasama<sup>10</sup>. Melalui perodesasi tersebut, dijawab pertanyaan mengenai apakah asosiasi masyarakat sipil pada dasarnya berperan dalam memengaruhi efektivitas dan perkembangan kerjasama *sister city* antara Kota Surabaya dengan Kota Seattle.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dilihat rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana peran masyarakat sipil memengaruhi efektivitas dan perkembangan kerjasama *sister city*, dalam hal ini *Seattle-*

---

<sup>8</sup> Secara konsep, William N. Dunn, seorang analis kebijakan publik dari Pittsburg University menjelaskan bahwa efektivitas dari implementasi suatu kebijakan dapat dilihat dari apakah program kerjasama yang diagendakan berjalan lancar sesuai dengan yang diharapkan dan memperoleh hasil yang diinginkan.

<sup>9</sup> O'Toole (2005) mengidentifikasi perkembangan kerjasama *sister city* dalam 3 tahapan, yakni *accociative*, *resiprocative*, dan *commercial approach*.

<sup>10</sup> Bagian Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya.

*Surabaya Sister city Association (SSSCA)* terhadap kerjasama *sister city* Kota Surabaya dan Kota Seattle?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana peran masyarakat sipil dalam mendorong keefektifan dan perkembangan kerjasama bilateral antarkota antar negara dalam bentuk *sister city*, dalam hal ini secara lebih spesifik adalah kasus kerjasama *sister city* Kota Surabaya dan Seattle.

### 1.4 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi Hubungan Internasional kontemporer dengan perspektif globalisasi untuk menilik beberapa fenomena yang menjadi faktor penelitian, yakni keaktoran entitas *sub-state* yang diperkuat dengan regulasi desentralisasi dan eksistensi peran masyarakat sipil dalam agenda-agenda global. Hal ini kemudian dioperasionalisasi melalui konsep *multilayered diplomacy* yang salahsatu intinya adalah diplomasi kota (*city diplomacy*) dengan ditunjang oleh diplomasi masyarakat (*people-to-people diplomacy*), yang kemudian mengeluarkan *output* dalam ranah kerjasama bilateral antarkota yaitu *sister city*.

Kerjasama *sister city* tersebut kemudian dianalisis dengan pertimbangan peran SSSCA dalam pemaparan implementasi kegiatan *sister city* antara Kota Surabaya dan Kota Seattle, di mana dilakukan klasifikasi terlebih dahulu menurut periode perlima tahun kerjasama. Analisis tersebut akan mengaitkan antara peran atau kehadiran SSSCA terhadap efektivitas dan perkembangan kerjasama *sister city*.

### Efektivitas Kerjasama *Sister city*

Efektivitas secara literer dari kata *efektif* yang diartikan sebagai *memiliki efek*, *manjur atau mujarab*, *dapat membawa hasil dan guna*, atau *mulai berlaku*<sup>11</sup>. Secara konsep, William N. Dunn, seorang analis kebijakan publik dari Pittsburg University menjelaskan bahwa efektivitas dari implementasi suatu kebijakan dapat dilihat dari apakah program kerjasama yang diagendakan berjalan lancar sesuai dengan yang diharapkan dan memperoleh hasil yang diinginkan<sup>12</sup>.

Secara kontekstual, efektivitas dilihat dari bagaimana tujuan kerjasama sekaligus agenda-agenda strategis untuk mencapai tujuan tersebut dapat terlaksana dalam proses kerjasama. Pun dengan dinamika yang ada, konsistensi niatan kerjasama dapat dilihat dari bagaimana kerjasama tersebut dapat tetap diagendakan. Secara operasional, hal ini dapat dilihat melalui kesesuaian implementasi kegiatan dengan MoU yang merupakan *draft* yang menyatakan tujuan diberlakukannya kerjasama tersebut.

### Perkembangan Kerjasama *Sister city*

Pendapat mengenai perkembangan *sister city* digagas oleh O'Toole (2005)<sup>13</sup> yang mengidentifikasi perkembangan tersebut dalam tiga *level*. ketiga *level* tersebut adalah *accociative*, *reciprocative* dan *commercial approach*. Tahap

<sup>11</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2001. Jakarta: Balai Pustaka. edisi ke-3, hlm. 285.

<sup>12</sup> William N. Dunn. 2003. *Public Policy Analysis: An Introduction*, edisi ke-3.

<sup>13</sup> O'Toole, K., *Kokusaika and Internationalisation: Australian and Japanese Sister city Type Relationships*, 2001, Australian Journal of International Affairs, 55 (3), hlm. 403-419, dalam Moch Yunus. *From Mates to Market, Strategi Kerjasama Sister city*. Surabaya: Cakra Studi Global Strategis, 2012, hlm. 20-12.

perkembangan pertama, yakni *accociative*, mengacu pada pendorong *international friendship, culture exchage*, dan *international awareness*. Sedangkan tahap kedua, yakni *reciprocative*, mengacu pada peningkatan aktivitas pertukaran di bidang pendidikan. Sedangkan pada level *commercial approach*, kerjasama menjadi berekspansi ke ranah pertumbuhan ekonomi dengan mekanisme pasar yang saling *engaged* dengan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan ekonomi lokal<sup>14</sup>.

Pendapat ini juga dijelaskan dengan bahasa yang laini oleh Vu Minh Khuong (2003), melalui tabel di bawah ini:

Level	Benchmarks	Examples
<b>Low</b> (basic)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sister City Agreement</li> <li>• Occasional friendship activities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haiphong-Marseille</li> </ul>
<b>Dynamic</b> (unstable, evolving over time toward either High or Low level)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda for partnership on development: significant interest in opportunities for development.</li> <li>• Significant collaboration at working levels</li> <li>• Regular events: student exchanges, trade missions</li> <li>• Some collaboration at the micro level such as school-to-school, business-to-business)</li> <li>• Sister City Association is established to gather support for and to promote the partnership between the two cities with membership, website, and newsletter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seattle-Haiphong</li> <li>• Seattle-Tashkent (Uzbekistan)</li> <li>• Boston-Sekondi-Takoradi (Ghana)</li> <li>• Seattle-Choqing</li> </ul>
<b>High</b> (stable, self-reinforced)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategic partnership: the partnership is vibrant. It is consistently nurtured and effectively exploited to promote growth and development</li> <li>• Intensive collaboration at working levels</li> <li>• Two cities play an important role in fostering the business and economic partnership as well as cultural exchanges between the two countries.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sacramento-Jinan</li> <li>• Seattle-Kobe</li> </ul>

<sup>14</sup> Ibid.



Tabel I.1. Klasifikasi kerjasama *sister city* berdasarkan keaktifannya<sup>15</sup>

Pada level rendah, Proses tidak berkembang (*stagnant*), tidak didukung proyek yang berjalan dan berarti, tidak melibatkan dukungan masyarakat yang signifikan, serta antusiasme dan harapan di antara kedua kota rendah. Sedang dalam tingkat sedang, antusiasme kedua kota tinggi dan telah menghasilkan sejumlah kecil keberhasilan dari proyek kerjasama. Kemitraan dapat berkembang menuju level tinggi dengan adanya komitmen, kreativitas, ekspansi kerjasama, dan hubungan komunikasi yang baik. Sedangkan dalam level tinggi proyek kerjasama berarti (*meaningful*), aktivitas inovatif dan berjalan secara mandiri (*self-enforced*), keterlibatan pihak-pihak yang proaktif: pemerintah kota, sektor bisnis, NGO, sukarelawan (*volunteers*)<sup>16</sup>.

Perkembangan kerjasama *sister city* ini kemudian oleh penulis akan digunakan sebagai pisau analisis untuk implementasi kerjasama yang telah diklasifikasikan melalui periodisasi yang mengacu pada tiap lima tahun kerjasama, sesuai dengan kesepakatan dalam MoU.

<sup>15</sup> Vu Minh Khuong. 2003. Haiphong-Greater Seattle Development Partnership: A first Phase Evaluation Report (World Bank Internal Working Paper). Harvard University.

<sup>16</sup> Moch Yunus. *From Mates to Market, Strategi Kerjasama Sister city*. Surabaya: Cakra Studi Global Strategis, 2012, hlm. 20-12.

### Peran Masyarakat Sipil dalam Agenda Global

Masyarakat dalam KBBI berarti sejumlah manusia dalam konteks individu dan kelompok serta terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama<sup>17</sup>. Pada awal era modern, masyarakat sipil dimaknai sebagai penduduk yang terikat pada kontrak sosial yang dibuatnya sendiri dan diatur oleh hukum negara didasarkan pada prinsip persamaan<sup>18</sup>. Hal ini senada dengan Putnam yang berpendapat mengenai definisi Masyarakat Sipil, yakni *“civil society refers to the arena of un-coerced collective action around shared interests, purposes and values.”*<sup>19</sup> Asumsi atas masyarakat sipil adalah entitas yang terpisah dari negara, seperti halnya Hagel mendefinisikan bahwa masyarakat sipil adalah yang terikat pada negara dan juga pada keluarga, di mana individu menjadi seorang *public person* dalam *global public domain*<sup>20</sup>. Masyarakat sipil yang dalam hal ini juga dapat pula disebut sebagai Masyarakat Sipil Global dalam keilmuan Hubungan Internasional ini, memiliki keterikatan dengan berbagai institusi yang muncul secara universal. Hal inipun menjadi masif seiring dengan hadir dan berkembangnya globalisasi, terutama revolusi informasi yang memungkinkan manusia terhubung dan beraktivitas melintasi batas-batas politis negara, termasuk didalamnya bermigrasi, berkomunikasi, atau bahkan melakukan perdagangan

<sup>17</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2001. Jakarta: Balai Pustaka.

<sup>18</sup> Mary Kaldor. 2003. The Idea of Global Civil Society. *International Affairs* 79 (3), hlm. 584.

<sup>19</sup> Putnam, n.d.

<sup>20</sup> Ruggie. 2004. dalam Michael Barnett & Kathryn Sikkink. *From International Relations to Global Society*.

dengan lebih besar dengan peluang pilihan dan tantangan resiko yang lebih tinggi namun diiringi dengan peningkatan efisiensi ekonomi<sup>21</sup>.

Dalam kenyataannya, masyarakat sipil yang memiliki interkoneksi secara global ini dapat berbentuk berbagai hal, seperti *development non-governmental organizations, community groups, women's organizations, faith-based organizations, professional associations, trade unions, self-help groups, social movements, business associations, coalitions and advocacy groups.*<sup>22</sup>

Berbicara mengenai peran atau kontribusi yang dapat diberikan oleh Masyarakat Sipil dalam agenda-agenda global, Wilde berpendapat untuk merujuk pada tujuan dari MSG, yaitu memberikan suatu kontribusi yang dapat membantu negara supaya menjadi lebih progresif dalam nilai-nilai yang baik, seperti halnya demokrasi, transparansi, dan nilai-nilai keterbukaan lain, di mana posisi MSG adalah penengah diantara kepentingan negara dan masyarakat. Lebih lanjut, Wilde dalam artikel *Strengthening Global Civil Society* kembali menegaskan mengenai peran signifikan dari MSG, yakni untuk memobilisasi opini dan kesadaran publik serta mengimbau untuk turut beraksi dalam isu-isu global. Secara lebih spesifik, terdapat empat hal yang menjadi pola aktivitas MSG dalam mencapai tujuan tersebut, yaitu dengan (1) menciptakan kesempatan bagi negara bagian Selatan atau negara dunia ketiga untuk terkoneksi dan ikut aktif dalam jaringan institusi global, (2) mendukung kebebasan media dan akses terhadap informasi, (3)

---

<sup>21</sup> Ann Florini & P.J. Simmons. 2000. "What the World Needs Now?" dalam *The Third Force of Transnational Civil Society*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, hlm. 3-4.

<sup>22</sup> Putnam, n.d.

menciptakan transparansi (dimulai dari) MSG sendiri, serta (4) membina hubungan baik dengan institusi global yang lain<sup>23</sup>. Selain itu, Masyarakat sipil global memiliki 3 dimensi sosial, antara lain: (1) fenomena empiris hubungan sosial global; (2) pengerahan kekuatan untuk suatu tujuan—*project*; dan (3) aktor (pergerakan) sosial dalam level global/transnasional<sup>24</sup>.

Dalam kerjasama *sister city*, kewenangan diberikan kepada semua aktor dalam masyarakat untuk berperan serta dalam arena global ini. Hal ini untuk mendorong diplomasi pada tingkatan masyarakat. Sehingga melalui hal ini muncul produk-produk kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Contohnya adalah seperti kerjasama *sister city* antara Kota Jakarta dan Seoul yang dalam waktu tertentu secara rutin menyeleksi anak-anak mudanya untuk melakukan tugas ‘*keneegaraan*’ sebagai duta di kota mitra kerjasamanya. Contoh lain adalah seperti yang ada dalam kerjasama Kota Surabaya dengan Kota Seattle yang memiliki asosiasi dari pihak Seattle bernama Seattle-Suabaya *Sister city* Association (SSSCA). Sinergi antara masyarakat dan pemerintah kota ini akan mampu memperkuat hubungan kedua negara masing-masing<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Leni Wild. 2006. *Strengthening Global Civil Society*. London: Institute for Public Policy Research, hlm. 30-32.

<sup>24</sup> Dragica Vujadinovic. 2009. *Global Civil Society as Concept and Practice in the Processes of Globalization*, SYNTHESIS PHILOSOPHICA 47 (1), hlm. 80.

<sup>25</sup> Adhi Ksp. 2007. “*Harian Kompas*”, dalam dalam skripsi Yosanta Perdana Putri, *Fakto-faktor Penghambat Efektivitas Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Melaksanakan Kerjasama Sister city dengan Seattle (1992 – 2007)*. 2008.

## 1.5 Hipotesis

Berdasarkan rumusan masalah yang tertera di atas, maka hipotesis penulis mengenai pertanyaan bagaimana peran masyarakat sipil terhadap efektivitas kerjasama *sister city*, yang mana dalam hal ini dilihat melalui peran *Seattle – Surabaya Sister city Association* (SSSCA) terhadap efektivitas kerjasama *sister city* Kota Surabaya dan Kota Seattle, adalah memiliki peran yang signifikan apabila dilihat menurut dinamikanya tiap periode. Perannya terhadap efektivitas dilihat dari ketercapaian tujuan bidang implementasi kerjasama untuk kegiatan yang melibatkan SSSCA. Sedangkan perannya terhadap perkembangan *sister city* dapat dilihat dari tahapan kerjasama dalam tingkatan yang lebih *advance* pada kegiatan yang memiliki keterlibatan SSSCA.

## 1.6 Metodologi Penelitian

### 1.6.1 Definisi Konseptual dan Operasional

#### Kerjasama *Sister city*

Kerjasama dapat diartikan sebagai kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang (lembaga, pemerintah, dsb) untuk mencapai tujuan bersama<sup>26</sup>. *Sister city* didefinisikan ketika sebuah komunitas dalam besaran apapun memutuskan untuk bergabung dalam sebuah hubungan kerjasama dengan komunitas di negara lain dengan tujuan untuk belajar satu sama lain, dan untuk menumbuhkan hubungan timbal balik atas dasar persahabatan yang saling menguntungkan, di mana relasi menjadi resmi (*official*) dengan penandatanganan

<sup>26</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2001. Jakarta: Balai Pustaka.

kesepatakan formal oleh pemimpin dua lembaga yurisdiksi yang telah ditetapkan<sup>27</sup>. Menurut CLAIR, The Council of Local Authorities for International Relations in Japan, *Sister city* dikatakan terjadi ketika memenuhi hal-hal berikut: a) Adanya perjanjian resmi yang ditandatangani kedua pemimpin autoritas; b) relasi (exchange) tidak spesifik hanya di satu bidang saja; dan c) izin diterima dari masjelis lokal untuk tiap program/acara kerjasama, yang mana membutuhkan langkah pengalokasian *budget*<sup>28</sup>. Meskipun bisa jadi memiliki banyak definisi, inti dari kegiatan kerjasama *Sister city* adalah adanya duaa kota yang bergabung secara resmi untuk tujuan yang spesifik dari mempromosikan perdamaian, persahabatan dan pemahaman antar warganya<sup>29</sup>. Bidang yang dilakukan dalam kerjasama *Sister city*-pun beragam, diantaranya adalah kepedulian kesehatan, lingkungan, seni dan budaya, pendidikan, ekonomi dan *development* bisnis, keamanan publik, *municipal training and youth*, dll<sup>30</sup>.) Tipe atau bidang *exchange* dalam *Sister city* dapat dikelompokkan menjadi: budaya, pendidikan, ekonomi, dan informasional. Pertukaran budaya dalam mekanisme kerjasama *sister city* dapat berupa pengalaman seni yang signifikan seperti pementasan dalam bidang musik dan pertunjukan tradisional sebagai upaya penyampaian pemahaman seni atas kedua kultur yang berbeda. Dalam ekonomi, kerjsama dilakukan dalam bentuk pertukaran perdagangan (*trade exchange*) serta promosi-promosi serperti

---

<sup>27</sup> Donald Bell-Souder dan Shanna Bradel. 2005. *A Study of Sister city Relations*.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

dalam bidang pariwisata. Dalam bidang informasional, kerjasama berbentuk transfer informasi maupun penerapannya. Dan dalam bidang pendidikan, model kerjasama ditunjukkan dalam bentuk pertukaran delegasi untuk mempromosikan kultur pembelajaran dan pengajaran yang berbeda, yang dapat dilakukan oleh murid, guru, maupun personil pengambil kebijakan pemerintah kota<sup>31</sup>.

*Multilayered Diplomacy: City Diplomacy dan People-to-People Diplomacy*

Diplomasi merupakan sebuah konsep vital dalam konteks hubungan internasional. Diplomasi dapat didefinisikan *sebagai the institutions and processes by which states and others represent themselves and their interest to one another*<sup>32</sup> Unsur kedaulatan keluar yang dioperasionalisasikan dalam *foreign policy* merupakan sebuah *content* yang dilaksanakan menggunakan apa yang disebut dengan diplomasi. Diplomasi secara tradisional merujuk pada tiga prinsip yakni: *the conduct of peaceful relations; between mutually-recognized sovereign states*; dan *the based on expectations of long-term relations*. Sebagai tambahan, definisi tradisional ini juga mengikutkan agen, *ambassador*, atau duta yang sesuai dengan tata karma dan aturan tertentu dalam pendelegasian sebuah urusan atau kepentingan<sup>33</sup>.

Diplomasi pada dasarnya merupakan sebuah konsep tradisional dalam hubungan internasional, bahkan menjadi salah satu yang melahirkan konsep

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Melissen dan Sharp. 2006, hlm. 1.

<sup>33</sup> Wiseman. 2004.

Hubungan Internasional itu sendiri. Sebelum entitas negara dibentuk dalam Konferensi Westphalia tahun 1648<sup>34</sup>, bentuk organisasi politik yang ada adalah negara kota (*city-state*), yang peradabannya pada masa pertengahan digawangi oleh Yunani. Entitas ini seringkali menghadapi masalah dalam hidup berdampingan dengan *city-state* yang lain. Begitu juga dengan pertimbangan geografis, *city state* yang saling berdekatan akan memiliki perasaan keterkaitan politis. Dialam terjadinya kontak kelompok inilah, terkadang menimbulkan friksi dan persaingan, seperti dengan adanya perselisihan, ancaman, intimidasi, intervensi, invasi, penguasaan, dan hal-hal konfrontatif lainnya. Pun begitu juga terdapat aktivitas simbiosis mutualistik seperti halnya perdagangan, perdamaian, kerjasama, dialog persahabatan, dll<sup>35</sup>.

*City diplomacy* merupakan istilah yang oleh Rogier Van Der Pluijm didefinisikan sebagai *the institutions and processes by which cities, or local governments in general, engage in relations with actors on an international political stage with the aim of representing themselves and their interests to one another*. Definisi tersebut menunjukkan adanya desentralisasi dari manajemen hubungan internasional. *City diplomacy* memiliki dua mekanisme: (1) *two-sided diplomacy*, atau semacam hubungan diplomasi bilateral; dan (2) *multiple-sided diplomacy*, atau hubungan dalam asosiasi. Masih menurut Rogier, *city diplomacy*

---

<sup>34</sup> Dalam Konferensi Westphalia terdapat perjanjian yang melegitimasi persemakmuran negara-negara berdaulat. Hal ini menandai kemenangan *“the stato”* (negara) dalam mengendalikan masalah-masalah internalnya dan kemerdekaannya secara eksternal. Konferensi Westphalia juga menyatakan banyak aturan dan prinsip politik masyarakat negara-negara baru.

<sup>35</sup> Jackson & Sorenson. 2009. *Pengantar Studi Hubungan Internasional*, hlm. 22.



memiliki enam dimensi: (1) *security*; (2) *development*; (3) *economy*; (4) *culture*; (5) *network*; dan (6) *representation*<sup>36</sup>.

Dalam konteks hubungan kerjasama bilateral antarkota, hal ini dioperasionalkan salah satunya dalam wujud kerjasama *sister city*. *Sister city* dikatakan terjadi ketika memenuhi hal-hal berikut: a) Adanya perjanjian resmi yang ditandatangani kedua pemimpin otoritas; b) relasi (*exchange*) tidak spesifik hanya di satu bidang saja; dan c) izin diterima dari masjelis lokal untuk tiap program/acara kerjasama, yang mana membutuhkan langkah pengalokasian *budget*<sup>37</sup>.

*People-to-people diplomacy* adalah istilah yang dikeluarkan pada masa Perang Dingin oleh Kubu Barat oleh Presiden Amerika Serikat saat itu, Dwight David Eisenhower. Tujuan dibentuknya inisiatif tersebut adalah meningkatkan kunjungan warga sipil untuk mempelajari negara-negara asing. Hal ini sebagai sarana diplomasi politik negara di tingkat regional dan internasional demi terciptanya saling kesepahaman, persahabatan, dan niat baik (*international understanding and goodwill*) antar kota, antar negara, dan antar benua, demi terwujudnya perdamaian antar kawasan bahkan perdamaian dunia. Menindaklanjuti hal tersebut, Presiden Eisenhower melihat perlu untuk

---

<sup>36</sup> Savir. 2003. dalam Rogier Van Der Pluijm dan Jan Melissen *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. 2007, hlm. 19 – 30.

<sup>37</sup> Donald Bell-Souder dan Shanna Bradel. 2005. *A Study of Sister city Relations*.

membentuk hubungan kerjasama yang melibatkan masyarakat dan kelompok terorganisir<sup>38</sup>.

#### Aktor *Nonstate*: Teritorial dan Nonteritorial

Globalisasi yang selama ini dipahami sebagai *dissemination, transmission and dispersal of goods, persons, images, and ideas across national boundaries*, dalam era demokrasi dan teknologi informasi kemudian memicu munculnya fenomena dan aktor baru. Hal ini dapat dikatakan bahwa negara telah kehilangan monopolinya terhadap kegiatan sosial, ekonomi, dan politik di teritorinya. Isu internasional dapat menjadi isu nasional dan begitu juga sebaliknya. *Global warming* sebagai contoh. Penanganan terhadap *global warming* bersifat sangat nasional, yakni dalam isu banjir, penghijauan, dll. Sementara isu nasional seperti keamanan dapat menjadi isu internasional, seperti dalam kasus pengadaan nuklir, yang terikat oleh berbagai konstelasi kepentingan dunia internasional karena dinilai dapat membahayakan negara lain. Hal ini memunculkan konsekuensi bahwa divisi tanggung jawab aktor negara dan *non-state* telah berubah. Terdapat kesempatan bagi aktor-aktor *non-state* untuk terlibat dalam dimensi ekonomi, kultural, dan politik atas adanya globalisasi yang menyebabkan menurunnya tanggung jawab negara secara fungsional. Isu nasional dan internasional yang terdifusi meyebakan beralihnya sebagian tanggung jawab kepada perwakilan-perwakilan, termasuk entitas internasional yang masuk dalam ranah *sub-state*

---

<sup>38</sup> Moch Yunus. *From Mates to Market, Strategi Kerjasama Sister city*. Surabaya: Cakra Studi Global Strategis, 2012, hlm. 17 – 18.

maupun entitas *sub-state* yang masuk dalam ranah internasional<sup>39</sup>. Di samping itu, dalam dekade-dekade terakhir, teori hubungan internasional memang sudah mulai mengakui adanya keterkaitan antara politik domestik dan politik internasional<sup>40</sup>.

Dunia politik internasional dapat dipandang memiliki dua karakteristik, seperti yang disampaikan oleh Roosenou<sup>41</sup> sebagai *'two worlds of politics'*, yakni *'state-centric world'* dengan aktor-aktor negara yang mengoperasikan, dan *'multicentric world'*, yang mana aktor-aktor *non-state* juga turut mengambil peran yang signifikan. Dunia politik internasional paska Perang Dunia Dua adalah sebuah area terbuka wujud dari *'multicentric world'*, yang ditunjukkan oleh banyaknya bermunculan entitas *nonstate*, seperti *Non-Government Organizations* (NGOs), *Inter-Government Organizations* (IGOs), korporasi multinasional, dll<sup>42</sup>. Selain itu, arus demokratisasi yang senantiasa tumbuh di berbagai negara pada waktu berikutnya, juga turut menciptakan aktor-aktor lokal yang memiliki suara, yakni seperti *states* dalam sistem federal, kota dan provinsi. Oleh Van Der Pluijm, hal ini dikategorikan dalam dua jenis *non-state actor*, yakni *territorial non-state actor* dan *non-territorial non-state actor*. *Non-territorial nonstate actor*, merupakan aktor multinasional yang tidak memiliki teritorial yang didaulat secara politik. Hal ini dioperasionisasikan melalui eksistensi masyarakat sipil dalam agenda global. Penelitian ini merujuknya pada SSSCA. Sedangkan *territorial*

<sup>39</sup> Blank *et al.* 2006. dalam Rogier Van Der Pluijm dan Jan Melissen. *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, 2007.

<sup>40</sup> Putnam. 1988. dan Brown. 2002.

<sup>41</sup> Roosenau (1990)

<sup>42</sup> Rosenau. 1990, hlm. 243 – 297.

*non-state actor* adalah aktor *non-state* yang memiliki wilayah kedaulatan selayaknya kawasan administratif sebuah negara. Hal ini direpresentasikan dalam wujud *states* dalam sistem federal, *municipal*, atau kota<sup>43</sup>. Dalam penelitian ini representasinya dirujuk kepada Kota Surabaya dan Seattle sebagai aktor kerjasama.

### 1.6.2 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian eksplanatif yang bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai kaidah hubungan antar peristiwa atau menjelaskan hubungan antara dua atau lebih variabel<sup>44</sup>. Dalam penelitian ini penulis menghubungkan keterkaitan antara peran masyarakat sipil dengan efektivitas dan perkembangan kerjasama *sister city*.

### 1.6.3 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini menjangkau kerjasama *sister city* antara Kota Surabaya dan Kota Seattle dari awal penandatanganan MoU pada tahun 1992 hingga bulan Juni tahun 2014.

### 1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini didapat dengan menggunakan beberapa teknik penelitian:

1. Studi kepustakaan yang bersumber dari buku, jurnal, laporan dan dokumen dari lembaga formal, baik berupa cetak maupun *online* yang relevan

<sup>43</sup> Rogier Van Der Pluijm dan Jan Melissen. 2007. *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*.

<sup>44</sup> Ulber Silalahi. 2006. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Unpar Press, hal. 28-9.

dengan masalah yang dibahas<sup>45</sup>. Data-data pustaka di dapat dari lembaga-lembaga terkait, yakni Bagian Kerjasama Kota Surabaya untuk mengetahui segala informasi mengenai kerjasama dengan kota di luar negeri dan pihak *Seattle-Surabaya Sister city Association* (SSSCA) sebagai aktor masyarakat sipil yang berperan aktif dalam kerjasama *sister city* Kota Surabaya dan Kota Seattle ini.

2. Melalui metode wawancara (*in-depth interview*) dengan tokoh-tokoh kunci yang mewakili aktor-aktor yang melaksanakan kerjasama. *In-dept interview* digunakan untuk meminimalisasi kesalahan interpretasi penulis terhadap data-data yang di dapat melalui pendekatan studi kepustakaan, serta menggali lebih jauh mengenai latar belakang atau hal-hal yang tidak ter-cover dalam data yang ada.

### 1.6.5 Metode Analisis Data

Data yang telah didapat dianalisis menggunakan metode analisis deduktif di mana data yang telah diperoleh dari sumber kemudian diolah menggunakan teknik analisis kualitatif (*content analysis*) yakni analisis isi untuk kemudian membuat inferensi-inferensi yang tepat dan dapat ditiru (*replicable*) dengan memperhatikan konteksnya<sup>46</sup>. Hal ini juga memerhatikan tiga hal utama, yakni objektivitas, pendekatan sistematis, dan generalisasi<sup>47</sup>. Analisis deduktif mengkaji fenomena

<sup>45</sup> Burhan Bungin. 2001. *Metode Penelitian Sosial: Format-format Kuantitatif dan Kualitatif*. Surabaya: Airlangga University Press, hlm. 28.

<sup>46</sup> Krippendorff. 1991.

<sup>47</sup> Noeng Muhadjir. 1989. dalam Burhan Bungin 2001. *Metode Penelitian Sosial: Format-format Kuantitatif dan Kualitatif*. 2001, hlm. 292-3

umum menjadi prinsip-prinsip yang lebih khusus<sup>48</sup>. Analisis ini digunakan sebagai metode penelitian karena mempertimbangkan bentuk data dan informasi yang digunakan sebagai rujukan, yakni berupa dokumen resmi dan wawancara atau konsultasi dengan *stakeholder* yang terlibat, yang memerlukan interpretasi.

Dalam penelitian ini, data implementasi yang didapat dari instansi/aktor terkait akan diklasifikasikan per lima tahun sesuai masa lamanya kerjasama berdasar MoU, di mana diagendakan untuk dilaksanakan evaluasi dan kesimpulan perpanjangan atau pemberhentian kerjasama di tiap kelipatan tahun ke-5, yang dalam penelitian ini disebut oleh penulis dengan satu periode tahun kerjasama. Dalam periode tersebut akan dielaborasi mengenai keaktifan masing-masing aktor untuk kemudian akan disinkronisasi dengan konsep efektivitas dan perkembangan kerjasama yang akan dibahas di bab berikutnya.

### 1.6.6 Sistematika Penulisan

#### Bab I – Pendahuluan

Merupakan bab pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, dan metodologi penelitian.

#### Bab II – Legitimasi Kerjasama *Sister city* dan Keterlibatan Aktor Masyarakat Sipil

Merupakan bab penjelasan awal mengenai latar belakang dan dasar legitimasi kerjasama *sister city* serta memaparkan mengenai profil

---

<sup>48</sup> Mohtar Mas'ood. 1991. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, hlm. 93.

*stake holder* dan prosedur penandatanganan kerjasama Surabaya dan Seattle secara lebih spesifik.

### Bab III – Kerjasama *Sister City* Surabaya – Seattle: Eksistensi *Seattle – Surabaya Sister City Association (SSSCA)*

Bab ini merupakan bagian penjelasan spesifikasi mengenai kerjasama *sister city* antara Kota Surabaya dan Seattle, yakni mengenai latar belakang, karakteristik, dan kronologi kerjasama, dll. Dalam bab ini juga akan dibahas kemunculan aktor masyarakat sipil, yang amana akan dijelaskan mengenai profilnya serta bagaimana perannya, dll.

### Bab IV – Implementasi Kegiatan dan Analisis Setiap Periode Lima Tahunan

Bab ini kan memaparkan mengenai kegiatan dan program implementasi kerjasama *sister city* antara Kota Surabaya dengan Kota Seattle sesuai dengan waktu pelaksanaan, kemudian akan dielaborasi peran masing-masing aktor untuk memerjelas dinamika keaktifannya, serta akan menghubungkan variabel keaktifan dan peran masyarakat sipil SSSCA dalam efektivitas dan perkembangan kerjasama *sister city* kedua kota.

### Bab V - Kesimpulan

Bab ini sebagai bab penutup yang akan menyimpulkan bagaimana peran masyarakat sipil terhadap efektivitas dan perkembangan kerjasama *sister city*.