

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Interaksi internasional tidak hanya dapat dilakukan oleh aktor negara saja sebagai subjek hukum internasional, tetapi juga dapat dilakukan oleh aktor non-negara seperti pemerintah daerah yang dapat berinteraksi secara internasional. Hal ini berarti pemerintah daerah atau kota dapat melakukan kerja sama internasional secara resmi dengan pemerintah daerah atau kota dari negara lain. Kegiatan kerja sama yang dilakukan antara pemerintah daerah atau kota termasuk ke dalam pengertian paradiplomasi. Paradiplomasi merupakan kerja sama yang melibatkan aktor *sub-state* dengan memiliki kewenangan untuk membuat, menentukan, dan menandatangani perjanjian tanpa adanya pemerintah pusat. Paradiplomasi dikelompokkan menjadi 3 kategori yaitu kerja sama *sub-state* yang bertujuan untuk perekonomian, kerja sama *sub-state* yang melibatkan berbagai bidang seperti kebudayaan, pendidikan, budaya, dan lainnya, serta kerja sama *sub-state* yang memiliki motif politik dan identitas nasional secara spesifik (Mukti, 2013).

Hubungan sister city yang dilakukan antara Surabaya dengan Busan pun tidak terjadi secara tiba-tiba. Terdapat proses panjang yang ditempuh oleh kedua kota hingga akhirnya mereka menyepakati untuk melakukan kerja sama sister city. Indonesia dan Korea sendiri telah menjalin hubungan diplomatik secara resmi pada 17 September 1973. Dengan dilandasinya hubungan diplomatik kedua negara ini akhirnya menjadi kekuatan untuk Surabaya dan Busan mulai menjajaki potensi kerja sama sister city. Jika dilihat dari karakteristik kedua kota pun baik Surabaya

maupun Busan memiliki banyak kemiripan diantaranya yaitu keduanya adalah kota dengan pusat ekonomi dan industri yang signifikan, memiliki posisi geografis yang strategis dalam jalur perdagangan maritim regional, keduanya juga sebagai kota yang memiliki pelabuhan terbesar kedua di negaranya masing-masing. Dari beberapa kemiripan itulah kedua kota ini memiliki latar belakang yang sama untuk memulai kerja sama sister city.

Pendekatan awal terjadi pada pertengahan tahun 1990-1993 dimana terjadi serangkaian diskusi teknis serta pertemuan delegasi kedua kota untuk merumuskan bentuk kerja sama. Kedua kota juga melakukan identifikasi kerja sama di semua bidang yang mungkin untuk dilakukan dalam sister city nya. Kemudian jika melihat lebih dalam kerja sama *Sister City* yang telah disepakati antara Kota Surabaya dan Kota Busan meliputi bidang pendidikan, budaya, dan ketenagakerjaan. Kedua kota memulai kerja sama pada 10 November 1994, pada saat itu Surabaya berada dibawah kepemimpinan Walikota Sunarto Sumoprawiro. Melalui *Memorandum of Understanding* (MoU) yang ditandatangani oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur dan Pemerintah Kota Busan, Republik Korea pada tahun 1994 menyetujui beberapa hal yang disebutkan dalam pasal-pasal. Dalam Pasal 1 menyebutkan beberapa hal yang disetujui dalam kerja sama dalam berbagai bidang yaitu: Pengembangan Pelabuhan Kedua Kota; Perdagangan dan Pengembangan Ekonomi; Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga; Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Kota; Transportasi dan Pariwisata; Peningkatan Sumber Daya Manusia, Ilmu Pengetahuan, dan Teknologi serta bidang-bidang lain yang disetujui oleh kedua pihak. Sejatinya ketika dua kota

melakukan kerja sama sister city, mereka tidak hanya menandatangani MoU namun membuat dan menyepakati action plan agar kerja sama yang dilakukan memiliki tujuan yang jelas, berjalan efektif, dan berdampak nyata. Dalam MoU antara Surabaya dan Busan yang tertulis pada pasal 6 jangka waktu MoU adalah 5 tahun dan akan diperpanjang secara otomatis untuk lima tahun selanjutnya. Namun masa berlaku MoU sesuai dengan Peraturan Kementerian Dalam Negeri No 25 tahun 2020 tepatnya di pasal 32 pernyataan kehendak perjanjian adalah selama 5 tahun dan harus dilakukan perbaruan kembali oleh kedua pihak setiap 5 tahun tersebut. Meskipun demikian MoU Surabaya Busan tetap aktif selama tidak ada dokumen baru yang disepakati oleh kedua kota.

Kedua kota merupakan sama-sama kota metropolitan, dimana Kota Surabaya menjadi pusat berbagai aktivitas masyarakat Kota Surabaya juga memiliki pelabuhan besar yaitu Pelabuhan Tanjung Perak yang merupakan pelabuhan terbesar dan memiliki aktivitas yang padat. Pelabuhan tersebut dikatakan telah memberikan kontribusi yang cukup besar dalam perekonomian dan jalur perdagangan bagi Jawa Timur khususnya Kota Surabaya (Firdaus, 2021). Kota Busan juga merupakan salah satu kota metropolitan terbesar di Korea Selatan dengan menjadi pusat aktivitas masyarakat. Kota tersebut menjadi pusat perdagangan dan perekonomian yang banyak menjadi tujuan masyarakat. Selain itu, Kota Busan juga menjadi pusat diadakannya festival internasional dan memiliki banyak museum ataupun fasilitas hiburan yang menarik banyak peminat dalam sektor pariwisata. Sama dengan Kota Surabaya, Kota Busan juga memiliki pelabuhan utama yaitu Busan Port yang terletak di tenggara Semenanjung Korea

dan menjadi tempat persinggahan kapal-kapal asing. Busan Port menjadi salah satu pelabuhan terbesar di Korea Selatan yang menjadi pusat perhubungan 500 pelabuhan (Firdaus, 2021). Walaupun memiliki beberapa kesamaan, Kota Busan menjadi *role model* bagi Kota Surabaya dalam berbagai aspek seperti tata kelola perkotaan yang menjadi acuan dalam membangun Kota Surabaya agar lebih berkembang dan maju (Kemalasari, 2015). Berbagai penelitian telah mengeksplorasi isu kerja sama internasional antar kota di berbagai sektor. Salah satu penelitian yang membahas proses kerja sama sister city adalah skripsi dari Novera Amalya Cinta dengan judul “Praktik Paradiplomasi Dalam Sektor Budaya: Studi Kasus Kerja Sama Sister Province Pemerintah Daerah Di Yogyakarta Dan Prefektur Kyoto”. Skripsi tersebut membahas bagaimana praktik paradiplomasi antara pemerintah Yogyakarta dengan Kyoto yang dikhkususkan dalam sektor kebudayaan (Cinta, 2023).

Berdasarkan pandangan Kuznetsov yang terdiri dari enam poin, yaitu identifikasi penyebab aktivitas paradiplomasi; identifikasi dasar hukum paradiplomasi; identifikasi pemerintah daerah terlibat dalam hubungan internasional; identifikasi institusionalisasi paradiplomasi; identifikasi tanggapan pemerintah pusat terhadap paradiplomasi; dan identifikasi konsekuensi aktivitas paradiplomasi terhadap pembangunan negara. Jangkauan analisis dari karya tersebut cenderung lebih terfokuskan pada satu sektor jika dibandingkan dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini, penulis lebih berfokus pada proses institusionalisasi kerja sama sister city yang dilakukan antara Surabaya dengan Busan dalam segala sektor. Busan merupakan mitra kerja sama sister city yang

paling lama dengan Surabaya, namun dalam proses institusionalisasinya perlu dikaji lebih dalam bagaimana Pemerintah Kota Surabaya membentuk struktur birokrasi, strategi, dan pengorganisasian kelembagaan yang berperan dalam menjamin keberlangsungan kerja sama ini secara berkelanjutan dan efektif. Kajian ini penting dilakukan untuk memahami sejauh mana kerja sama tersebut tidak hanya bersifat simbolik, tetapi benar-benar terimplementasi dalam kebijakan lokal, program kerja, serta aksi nyata yang memberi manfaat bagi masyarakat kedua kota.

Selain itu, pendekatan kelembagaan menjadi penting untuk menggambarkan sejauh mana konsep paradiplomasi telah dijalankan secara terstruktur dan berorientasi jangka panjang. Kelembagaan yang dimaksud meliputi pembentukan unit atau bagian khusus di lingkungan pemerintah daerah yang menangani hubungan luar negeri, keberadaan mekanisme koordinasi lintas sektor, penyusunan dokumen perencanaan dan evaluasi kerja sama, serta kemitraan strategis dengan aktor non-pemerintah seperti akademisi, pelaku usaha, dan komunitas lokal. Dalam konteks ini, penelitian ini tidak hanya menyoroti perjanjian kerja sama sebagai dokumen formal, namun lebih jauh membahas bagaimana institusionalisasi kerja sama tersebut menjadi alat diplomasi daerah yang dapat memperkuat peran dan posisi pemerintah daerah di level internasional.

Penelitian ini juga bertujuan untuk menambah daftar literatur dalam kajian paradiplomasi di Indonesia, khususnya dalam konteks hubungan sister city. Melalui studi kasus Surabaya-Busan, penulis berharap dapat memberikan kontribusi ilmiah dalam memperluas pemahaman mengenai praktik paradiplomasi yang terlembagakan dan berorientasi pada hasil. Dengan demikian, hasil penelitian ini

diharapkan dapat menjadi masukan kebijakan bagi pemerintah daerah lainnya dalam merancang dan mengelola kerja sama internasional secara lebih strategis dan berkelanjutan.

Kerja sama sister city Surabaya–Busan menjadi model yang dapat ditiru oleh kota-kota lain di Indonesia yang ingin menjalin hubungan internasional secara langsung dengan pemerintah daerah di luar negeri. Model ini menegaskan pentingnya kepemimpinan daerah yang visioner, dukungan regulasi yang kuat, serta kapasitas kelembagaan yang adaptif terhadap dinamika global. Lebih dari itu, keberhasilan kerja sama ini juga memperlihatkan bahwa diplomasi tidak hanya menjadi domain pemerintah pusat, melainkan dapat dilakukan oleh daerah secara aktif dan produktif dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dan memperluas jejaring global yang saling menguntungkan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana institusionalisasi kerja sama sister city antara Kota Surabaya dengan Kota Busan tahun 1994-2025?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Secara Umum**

Terdapat tujuan dari penelitian ini adalah untuk menyampaikan dedikasi ilmu pengetahuan untuk khalayak umum maupun akademisi khususnya jurusan Hubungan Internasional dalam bentuk penelitian ilmiah. Lalu, penulisan penelitian ini bertujuan untuk memenuhi syarat gelar S1 program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

### **1.3.2 Secara Khusus**

Adapun tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana institusionalisasi dari kerja sama paradiplomasi Kota Surabaya dengan Kota Busan serta menjelaskan keterlibatan entitas subnasional Pemerintah Kota Surabaya dalam menjalin kerja sama internasional dengan Pemerintah Kota Busan, Korea Selatan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat untuk keberlangsungan riset khususnya studi hubungan internasional karena dapat dijadikan referensi bagi peneliti-peneliti selanjutnya. Selain itu, manfaat lain yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah memberikan tambahan wawasan mengenai paradiplomasi sister city yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Busan.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

#### **1.5.1 Landasan Teori**

##### **1.5.1.1 Paradiplomasi**

Paradiplomasi merupakan kajian baru dalam hubungan internasional yang mengacu pada aktivitas dan kapasitas yang dimiliki pemerintah daerah terkait dengan hubungan luar negeri dengan pihak asing. Konsep paradiplomasi pertama kali muncul pada tahun 1980 saat terjadi perdebatan akademik di Basque. Para ahli mendebatkan istilah-istilah yang cocok untuk sebutan paradiplomasi, seperti Panayotis Soldatos yang menyebutkan “*paradiplomacy*” dari gabungan kata “*parallel diplomacy*” (Soldatos, 1990). Brian Hocking melihat paradiplomasi menggunakan istilah “*multilayered diplomacy*” karena argumen Hocking melihat

adanya tantangan dalam manajemen multilayer lingkungan diplomatik yang melibatkan pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya di bidang kebijakan luar negeri(Hocking, 1993, p.26).

Ivo Duchacek (1987) kemudian mengklasifikasikan pola hubungan antar aktor sub-state dalam artikel yang berjudul *The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among, Across Nation* dan membaginya menjadi 4 klasifikasi yaitu *transborder regional paradiplomacy*, *transregional paradiplomacy*, *global paradiplomacy*, dan *protodiplomacy*. Paradiplomasi dijalankan oleh aktor sub-state yakni pemerintah daerah yang berinteraksi secara lintas batas negara dalam taraf tertentu dan menyusun kebijakan kerja sama luar negeri, namun tidak banyak yang berkonsultasi dengan pemerintah pusat (Kuznetsov, 2014a).

Alexander Kuznetsov dalam bukunya yang berjudul *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs* menjelaskan secara rinci terkait penjelasan paradiplomasi. Kuznetsov mendefinisikan paradiplomasi sebagai bentuk komunikasi yang dilakukan antara pemerintah daerah secara mandiri untuk mencapai kepentingan yang ingin dicapai seperti ekonomi, budaya, politik, dan lainnya. Selain itu juga Kuznetsov menjelaskan bahwa ada beberapa poin penting yang menjadi penyusun terbentuknya paradiplomasi yaitu adanya keterlibatan unit-unit konstituen (wilayah) dari negara dalam urusan internasional. Kuznetsov menjelaskan fenomena paradiplomasi dengan menggunakan empat konsep, salah satunya adalah konsep *Institutionalization of Paradiplomacy*. Kuznetsov berusaha melihat sejauh mana kedekatan interaksi dan wewenang pemerintah pusat terhadap entitas dibawahnya dalam regulasi pola

paradiplomasi. Konsep tersebut merupakan turunan dari *Model Response Questions* (MRQ) yang dikembangkan oleh Kuznetsov.

### **1.5.1.2 Konsep Institutionaliation of Paradiplomacy**

Kuznetsov menjelaskan konsep *Institutionalization of Paradiplomacy* untuk melihat bagaimana aktor sub-state melakukan kegiatan lintas batas negara. Kuznetsov meyakini ada beberapa hal yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah untuk dapat dikategorikan ke dalam paradiplomasi. Terdapat enam tindakan dalam melihat upaya pemerintah daerah dalam melakukan paradiplomasi (Kuznetsov, 2014a).

#### **1. Badan Daerah dalam Urusan Luar Negeri**

Dalam hal ini, Kuznetsov menyebutkan bahwa identifikasi utama adalah ada atau tidaknya badan yang bertanggung jawab atas kegiatan internasional suatu daerah dan melihat fungsi yang dilaksanakan oleh badan tersebut. Terdapat dua kemungkinan dalam melakukan identifikasi yaitu melihat apakah badan tersebut memiliki otoritas penuh dalam membuat kebijakan atau apakah badan tersebut merupakan sebuah badan perpanjangan dari pemerintah pusat dalam melaksanakan kegiatan internasional. Struktur organisasi juga ditekankan dalam badan daerah untuk menaungi kepentingan daerah dalam kegiatan internasional. Tujuan badan daerah dalam urusan luar negeri adalah untuk mengadvokasi dan mempromosikan kepentingan daerah di luar negeri.

#### **2. Badan Daerah di Luar Negeri**

Kuznetsov menjelaskan fungsi dari badan daerah di luar negeri adalah untuk mengakomodasi kepentingan daerah dan menjadi wadah untuk melakukan

konsultasi (*paraconculates*) dalam isu ekonomi, kebudayaan, dan isu lainnya. Dalam melihat aktivitas badan daerah di luar negeri adalah dengan memperhatikan interaksi badan daerah dengan kedutaan sebagai perwakilan dari negara di daerah yang sama. Selain itu, perlu juga memperhatikan dinamika pembukaan dan penutupan badan, tanggung jawab utama, kepegawaian serta dana yang digunakan dalam badan tersebut.

### **3. Kunjungan Resmi**

Aktivitas kunjungan menjadi salah satu hal yang penting dalam paradiplomasi sebagai bentuk aktivitas yang dilihat melalui level of competency kunjungan dalam hal apa dan siapakah kunjungan tersebut dilakukan. Hal ini juga digunakan untuk melihat kegiatan paradiplomasi yang dilakukan secara non-formal. Sehingga aktivitas kunjungan dapat mewakili aktivitas formal yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dalam kunjungan tersebut juga terdapat tujuan kepentingan yang ingin dibawa atau diwujudkan dalam pertemuan antara pemerintah daerah.

### **4. Memprakarsai Acara Internasional**

Melalui hal ini, dapat dilihat capaian aktor sub-state, apakah sudah mencapai kontestasi internasional dalam beberapa acara internasional yang diselenggarakan. Kuznetsov menjelaskan bahwa acara internasional merupakan hal penting untuk melihat bagaimana suatu daerah dapat berpartisipasi dan berinteraksi sekaligus memasukkan kepentingan daerahnya melalui kegiatan tersebut. Acara internasional yang dijelaskan oleh Kuznetsov seperti forum, workshop, exhibition, dan lainnya.

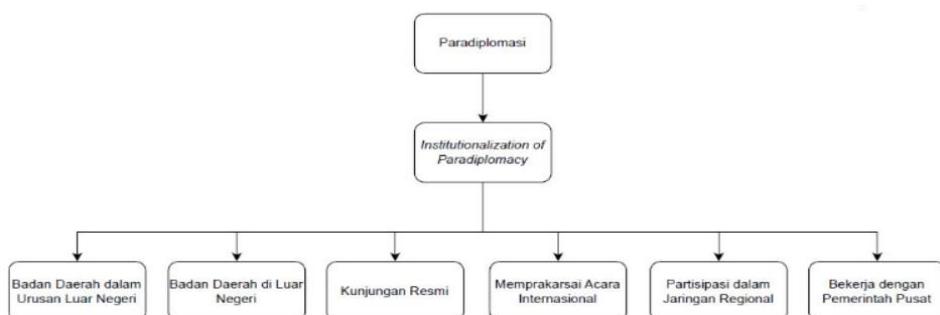
## 5. Berpartisipasi dalam Jaringan Regional atau Organisasi Internasional

Kuznetsov menjelaskan bahwa berpartisipasi dalam aktivitas jaringan regional atau organisasi internasional merupakan salah satu cara untuk menyebarluaskan pengaruh pemerintah daerah di tingkat regional. Kuznetsov juga menjelaskan partisipasi aktor sub-state dalam organisasi internasional ataupun organisasi multilateral dengan melihat harapan atau kepentingan yang dibawa sub-state dalam kerja sama internasional tersebut (Kuznetsov, 2014a).

## 6. Bekerja dengan Pemerintah Pusat

Terdapat 2 hal yang dijelaskan oleh Kuznetsov terkait partisipasi pemerintah daerah dalam urusan luar negeri, yaitu pemerintah daerah mengambil jalan pintas menuju kontestasi global untuk memenuhi kepentingannya dan memiliki dampak dalam kebijakan luar negeri nasional. Disamping itu, akses menuju kontestasi global secara keseluruhan tergantung pada keinginan pemerintah pusat yang dapat menyebabkan paradiplomasi dapat hilang kapan saja karena adanya alasan. Sehingga penting untuk melihat bagaimana hubungan aktor negara dan aktor sub-state (Kuznetsov, 2014a).

### 1.6 Sintesa Pemikiran



**Gambar 1.1 Sintesa Pemikiran**

Sumber: Penulis

Gambar skema menggambarkan sintesa pemikiran teoritis yang menjadi dasar konseptual dalam penelitian ini. Paradiplomasi, sebagai bentuk keterlibatan aktor subnasional dalam hubungan internasional, telah menjadi fenomena yang semakin lazim dilakukan oleh pemerintah daerah di berbagai negara. Aktivitas ini bertujuan tidak hanya untuk memperkuat kerja sama antar wilayah, tetapi juga sebagai strategi diplomatik non-negara guna mendukung kepentingan lokal dalam kerangka global.

Dalam konteks ini, konsep *Institutionalization of Paradiplomacy* yang dikembangkan oleh Alexander Kuznetsov menjadi rujukan utama dalam menganalisis bagaimana aktivitas internasional pemerintah daerah dapat ditata secara sistematis dan berkelanjutan. Paradiplomasi bukan sekadar aktivitas simbolik atau seremonial, melainkan memerlukan serangkaian struktur institusional yang mendukung keberlangsungannya. Skema tersebut mengidentifikasi enam poin utama dalam proses institusionalisasi paradiplomasi: (1) pembentukan badan daerah yang menangani urusan luar negeri, (2) pembukaan kantor atau representasi luar negeri, (3) pelaksanaan kunjungan resmi sebagai sarana diplomasi langsung, (4) prakarsa terhadap penyelenggaraan acara internasional, (5) partisipasi aktif dalam jaringan kerja sama regional maupun global, dan (6) koordinasi serta kolaborasi dengan pemerintah pusat.

Implementasi dari enam poin tersebut juga dapat diamati dalam hubungan sister city antara Kota Surabaya dan Kota Busan. Kerja sama ini mencakup berbagai bidang seperti pendidikan, lingkungan, dan budaya. Melalui kerja sama tersebut, dapat dikaji sejauh mana Pemerintah Kota Surabaya telah mengadopsi dan

melaksanakan prinsip-prinsip institusionalisasi paradiplomasi sebagaimana dimaksud oleh Kuznetsov, yang sekaligus mencerminkan kontribusi nyata pemerintah daerah dalam mendukung hubungan internasional.

### **1.7 Argumen Utama**

Dalam agenda paradiplomasi antara Kota Surabaya dan Kota Busan, terdapat berbagai poin institusionalisasi yang menunjukkan keseriusan dan kesinambungan kerja sama yang telah dibangun. Salah satu poin utama institusionalisasi tersebut adalah pembentukan lembaga atau departemen khusus yang bertanggung jawab atas urusan luar negeri di tingkat pemerintah daerah. Dalam konteks ini, Pemerintah Kota Surabaya memiliki Bagian Hukum dan Kerja Sama yang berfungsi sebagai unit khusus dalam menangani agenda kerja sama internasional, termasuk hubungan sister city dengan Busan. Di sisi lain, mitranya memiliki Metropolitan City International Relations Division, yang berada di bawah Departemen Luar Negeri Pemerintah Kota Busan dan juga Busan Foundation for International Cooperation (BFIC). Keberadaan bagian ini sangat penting untuk memastikan bahwa kerja sama tersebut dikelola secara sistematis, terkoordinasi, dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Salah satu bentuk institusionalisasi lain yang idealnya dilakukan dalam paradiplomasi adalah pembukaan kantor perwakilan daerah di luar negeri. Namun, hal ini belum dapat direalisasikan oleh Pemerintah Kota Surabaya karena adanya keterbatasan regulasi nasional. Berdasarkan Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah, pembukaan kantor perwakilan daerah permanen di

luar negeri tidak diperkenankan. Alasan utama dibalik pelarangan ini adalah untuk menjaga kesatuan diplomasi nasional dan menghindari terjadinya fragmentasi representasi luar negeri oleh berbagai daerah.

Pandangan yang sama juga tercermin dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Kerja Sama Daerah dengan Luar Negeri. Peraturan ini menegaskan bahwa hubungan kerja sama antar daerah tidak bersifat diplomatik, melainkan berbentuk pendeklasian. Artinya, dalam pelaksanaan kerja sama internasional, pemerintah daerah tetap merupakan bagian dari struktur pemerintahan nasional. Oleh karena itu, setiap aktivitas luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah akan dianggap sebagai representasi dari seluruh bangsa Indonesia. Hal ini mencerminkan bahwa meskipun ruang gerak paradiplomasi terbuka, namun tetap berada dalam bingkai regulasi nasional yang ketat.

Selain pembentukan lembaga, poin institusionalisasi lainnya ditunjukkan melalui pelaksanaan kunjungan resmi oleh otoritas daerah. Pemerintah Kota Surabaya dan Busan secara rutin melakukan kunjungan resmi dalam rangka memperingati hubungan kerja sama mereka. Sejak tahun 2007 hingga 2025, telah tercatat sebanyak 61 kegiatan bersama yang mencerminkan intensitas dan keberlangsungan hubungan ini. Data kegiatan hanya tersedia mulai tahun 2007 karena Pemerintah Kota Surabaya kehilangan arsip sebelumnya. Kegiatan ini meliputi berbagai bentuk interaksi seperti pertemuan resmi, pelatihan, pertukaran budaya, dan kolaborasi pendidikan.

Kedua kota juga berpartisipasi dalam berbagai acara internasional yang diselenggarakan oleh masing-masing pihak. Partisipasi ini bukan hanya terbatas pada kegiatan bilateral, melainkan juga melibatkan pihak ketiga, seperti kota mitra lainnya dan organisasi internasional. Bentuk acara internasional ini cenderung terbuka dan mencerminkan semangat kolaboratif serta keinginan untuk membangun jejaring yang lebih luas. Ini menandakan bahwa kerja sama sister city antara Surabaya dan Busan tidak bersifat eksklusif, melainkan terbuka terhadap dinamika global.

Selanjutnya, institusionalisasi juga ditandai dengan keterlibatan kedua kota dalam jaringan multilateral dan forum kerja sama lintas batas. Surabaya dan Busan aktif mengikuti UCLG ASPAC (United Cities and Local Governments Asia-Pacific) yang merupakan organisasi regional mewakili pemerintah daerah dan kota-kota di kawasan Asia-Pasifik. Melalui partisipasi ini, keduanya berkontribusi dalam diskusi kebijakan global, berbagi praktik terbaik, serta memperkuat posisi diplomasi kota dalam isu-isu pembangunan berkelanjutan, tata kelola, dan peningkatan kapasitas kelembagaan di tingkat lokal dan regional.

Poin terakhir dalam aspek institusionalisasi adalah kolaborasi dengan pemerintah pusat. Dalam hal ini, keterlibatan pemerintah daerah terjadi ketika mereka berpartisipasi dalam acara internasional yang diselenggarakan oleh pihak asing melalui delegasi resmi dari pemerintah pusat. Namun, hingga saat ini tidak ditemukan catatan bahwa Surabaya pernah dikirim sebagai bagian dari delegasi resmi pemerintah pusat dalam kegiatan internasional yang berkaitan dengan kerja sama Surabaya-Busan. Hal ini menegaskan bahwa keikutsertaan Surabaya dalam

forum-forum internasional merupakan inisiatif mandiri dan wujud representasi langsung dari pemerintah kota, bukan sebagai perpanjangan dari pemerintah pusat.

Berdasarkan berbagai format institusionalisasi yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa kerja sama sister city antara Surabaya dan Busan telah menunjukkan praktik paradiplomasi yang cukup matang. Meskipun belum sepenuhnya memenuhi semua poin institusionalisasi secara formal, namun adanya lembaga khusus, partisipasi aktif dalam forum internasional, serta dokumentasi kegiatan yang berkelanjutan, menunjukkan adanya keseriusan dalam mengelola hubungan internasional secara strategis. Dengan memperkuat kelembagaan, koordinasi lintas sektor, serta perencanaan jangka panjang, Kota Surabaya memiliki potensi besar untuk terus mengembangkan kerja sama ini sebagai bagian dari strategi pembangunan daerah yang terintegrasi dengan dinamika global.

## **1.8 Metode Penelitian**

### **1.8.1 Tipe Penelitian**

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian kualitatif dengan jenis deskriptif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan analisis untuk mendeskripsikan suatu fenomena dengan analisis data yang bersifat induktif. Penelitian kualitatif menggunakan data yang bersifat deskriptif berupa transkrip wawancara dan observasi. Menurut Kirk dan Miller dalam Moleong (2013), penelitian kualitatif adalah penelitian yang dilakukan melalui pengamatan langsung pada individu untuk mendapatkan data.

Penggunaan jenis penelitian ini digunakan penulis untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditentukan. Hal ini dimaksudkan penulis untuk ingin

mengetahui lebih dalam bagaimana program kerja sama Sister City Surabaya-Busan yang dilaksanakan untuk mencapai kepentingan Kota Surabaya. Penulis berusaha menjelaskan apa saja program kerja yang dilakukan sehingga memberikan dampak bagi keduanya.

### **1.8.2 Jangkauan Penelitian**

Untuk memudahkan penulis dalam menganalisis data serta menyusun penelitian, maka penulis menetapkan batasan waktu. Jangkauan penelitian ini mengambil rentang waktu dari tahun 1994 hingga 2025. Pengambilan rentang waktu tersebut karena beberapa justifikasi yaitu, tahun 1994 merupakan awal penandatanganan MoU mengenai paradiplomasi Sister City Surabaya-Busan oleh kedua Walikota. Sedangkan tahun 2025 merupakan aktivitas terakhir yang tercatat antara kedua kota dalam melakukan kerja sama.

### **1.8.3 Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara *archive and document based research* dari buku, jurnal, berita, dan laporan sebagai data primer dan sekunder yang digunakan untuk mendapatkan informasi dalam penelitian. Selain itu, penulis juga menggunakan metode wawancara dengan Bagian Hukum dan Kerja Sama Pemkot Surabaya untuk mendapatkan data faktual tentang fenomena, peristiwa, atau objek yang dibutuhkan terkait penelitian serta memberikan wawasan baru tentang aspek yang diteliti.

### **1.8.4 Teknik Analisis Data**

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan teknik analisis data dari Milles dan Hubberman (1994) yaitu teknik analisis yang terdiri dari tiga alur

kegiatan yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Ketiga alur tersebut akan dijabarkan sebagai berikut.

**Reduksi data**, merupakan sebuah proses pemilihan, pemusatan pada penyederhanaan serta transformasi dari kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data berlangsung secara terus-menerus selama penelitian kualitatif berlangsung.

**Penyajian data**, merupakan sebuah sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dalam hal ini Miles & Huberman meyakini bahwa penyajian-penyajian yang baik merupakan suatu cara yang utama bagi analisis kualitatif yang valid, meliputi jenis grafik atau bagan. Sehingga informasi yang didapat digabungkan dan disusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah didapatkan.

**Penarikan kesimpulan**, menurut Miles & Huberman (1994) adalah sebagian dari satu kegiatan dan konfigurasi yang utuh. Kesimpulan harus diverifikasi selama penelitian berlangsung. Mulai dari pemikiran yang kembali melintas dalam pikiran peneliti selama menulis, suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan, hingga makna-makna yang muncul dari data yang lain harus diuji kebenarannya, dan kecocokannya sehingga validitasnya dapat dipertanggung jawabkan.

### **1.8.5 Sistematika Penulisan**

Bab I berisi latar belakang, tinjauan pustaka, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, sintesa pemikiran, argumen utama, dan metode penelitian.

Bab II berisi institusionalisasi kerja sama sister city Surabaya-Busan ditinjau dari poin badan daerah dalam urusan luar negeri, badan daerah di luar negeri, dan kunjungan resmi.

Bab III berisi institusionalisasi kerja sama sister city Surabaya-Busan ditinjau dari format memprakarsai acara internasional, partisipasi dalam jaringan regional, dan bekerja dengan pemerintah pusat.

Bab IV berisi paparan penutup berupa kesimpulan dari penelitian dan saran untuk penelitian selanjutnya terkait penelitian yang saat ini dilakukan.