

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Globalisasi mendorong meningkatnya interaksi lintas negara tidak hanya pada pemerintah pusat, tetapi juga pada pemerintah daerah. Fenomena ini tidak hanya menuntut pemerintah pusat untuk merespons isu global, tetapi juga mendorong pemerintah subnasional untuk mengembangkan strategi adaptif dan terlibat dalam hubungan internasional (Silalahi, 2019). Hubungan luar negeri yang dilakukan pemerintah daerah untuk mengejar kepentingan pembangunan daerah melalui kerja sama internasional di bidang ekonomi, pendidikan, budaya, dan pariwisata, yang biasa disebut paradiplomasi (Mukti, 2013).

Indonesia telah menjalin hubungan bilateral dengan 162 negara yang tersebar dalam delapan kawasan utama, yaitu Afrika, Timur Tengah, Asia Timur dan Pasifik, Asia Selatan dan Tengah, Amerika Utara dan Tengah, Amerika Selatan dan Karibia, Eropa Barat, serta Eropa Tengah dan Timur. Indonesia konsisten mempromosikan prinsip-prinsip dasar politik luar negeri yang menekankan sikap saling menghormati, tidak melakukan intervensi terhadap urusan domestik negara lain, menolak penggunaan kekerasan, serta mengedepankan konsultasi dan konsensus dalam setiap proses pengambilan keputusan dalam pelaksanaan kerja sama (Kementerian Luar Negeri, 2025). Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menjadi dasar hukum utama yang mengatur pelaksanaan kerja sama

luar negeri oleh Republik Indonesia, termasuk pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pada Pasal 1 Ayat 1 yang menyatakan bahwa “setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia” (JDIH BPK RI, 1999). Dasar hukum tersebut memberikan peluang pemerintah daerah untuk menjalin kerja sama dengan mitra luar negeri.

Sister City atau *sister province* merupakan bentuk paradiplomasi yang memungkinkan pemerintah daerah melakukan kerja sama internasional secara resmi dan berkelanjutan dengan kota atau daerah lain di luar negeri (Mukti, 2013). Jawa Timur telah menjalin hubungan kerja sama *Sister Province* dengan Australia Barat sejak tahun 1990 melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) untuk mengatur berbagai aspek kerja sama, seperti pendidikan, pertanian, ekonomi, budaya, dan pariwisata (Australian Embassy, 2010). Jawa Timur memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah, termasuk lahan pertanian subur sebagai lumbung padi nasional dengan produksi utama padi, jagung, dan kopi. Selain itu, provinsi ini kaya akan sumber daya laut dengan garis pantai panjang yang menyediakan ikan yang beragam (Kominfo, 2015). Sementara sektor pertambangan mencakup batu bara dan bijih besi (Manufacturing Surabaya).

Di sisi lain, Australia Barat merupakan negara bagian terluas yang mencakup sekitar sepertiga wilayah Australia dan memiliki lanskap yang sangat beragam. Wilayah ini menawarkan formasi bebatuan yang khas, situs-situs kuno

suku Aborigin, hamparan kebun anggur hijau lengkap dengan kilang anggur berkelas dunia, serta panorama perairan samudra yang memukau (Australia.com, 2025). Australia Barat dikenal sebagai pusat pertambangan dunia dengan cadangan besar bijih besi, emas, nikel, bauksit, lithium, dan gas alam cair yang mendominasi eksportnya, didukung oleh wilayah luas seperti Pilbara dan Goldfields (Australian Government, 2025).

Jawa Timur dan Australia Barat memperpanjang *Memorandum of Understanding* (MoU) yang ditandatangani oleh Gubernur Jawa Timur, H. Soekarwo dan Duta Besar Australia, Bill Johnston di Gedung Negara Graha di Surabaya pada tanggal 27 September 2017. Pada tahun 2017, Pemerintah Australia Barat memberikan beasiswa (Kominfo, 2017). Selain itu, Pada tahun 2019, Jawa Timur dan Australia Barat membentuk konsortium yang mencakup pertukaran mahasiswa dan dosen, kolaborasi penelitian, serta publikasi bersama (Kementerian Luar Negeri, 2025). Kolaborasi seniman Aborigin dari Australia Barat dengan desainer asal Jawa Timur untuk menghasilkan batik khas Australia Barat (Anam, 2023).

Jawa Timur merupakan mitra yang strategis bagi Australia Barat dibandingkan provinsi lainnya dengan kedekatan geografis. Australia Barat memiliki keunggulan dalam aspek teknologi dan kualitas sumber daya manusia, sehingga menjadikannya mitra yang potensial bagi Jawa Timur dalam mendukung peningkatan kapasitas pembangunan daerah. Kerja sama sister province antara kedua wilayah tersebut bertujuan untuk pengembangan kapasitas sumber daya manusia, peningkatan arus pertukaran barang dan jasa, serta penguatan interaksi

sosial dan budaya (Kominfo, 2010). Namun, dalam kerja sama tersebut, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana kemudian implementasi dilakukan sesuai dengan rencana periode 2017-2022. Selain itu, terdapat Pandemi Covid-19 yang dapat mempengaruhi berjalannya program kerja sama.

Penulis memanfaatkan sejumlah penelitian terdahulu yang relevan dengan topik permasalahan yang dikaji sebagai sumber rujukan dan data pendukung dalam penelitian ini. Penelitian pertama, penelitian artikel jurnal yang dilakukan oleh Mochamad Alvin Faishal dan Dina Yulianti (2024) dengan judul “*Paradiplomasi Jawa Barat melalui Kerja Sama Sister Province antara Jawa Barat dan Souss-Massa*”, menyoroti paradiplomasi merupakan bagian dari diplomasi multi level yang secara langsung mendukung kepentingan pembangunan daerah melalui promosi ekonomi kreatif, budaya, dan pendidikan. Penelitian memanfaatkan konsep *soft power*, konsep paradiplomasi, dan konsep *sister province* untuk menjelaskan motivasi dan kapasitas daerah dalam melakukan hubungan internasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerja sama Jawa Barat dan Souss-Massa berjalan dalam berbagai sektor seperti ekonomi, pertanian, dan budaya, meskipun dihadapkan pada hambatan administratif seperti keharusan memperoleh *Full Power Letter* dari pemerintah pusat (Faishal & Yulianti, 2024).

Penelitian kedua, Penelitian artikel jurnal terdahulu ditulis oleh Kajian yang dilakukan oleh Sanny Pestiari Dewi (2020) dengan judul “*Analisis Implementasi Kerjasama Sister-Province Antara Provinsi Yogyakarta Dengan Gyeongsangbuk-Do Dalam Pengembangan Desa*” yang membahas efektivitas implementasi kerja sama *sister province* antara Provinsi Yogyakarta dan Gyeongsangbuk-Do dalam

pengembangan Desa Sumbermulyo, Bantul. Teori yang digunakan adalah teori implementasi kebijakan dari George C. Edwards III dengan empat indikator, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kerja sama tidak berjalan efektif, dari empat indikator implementasi, hanya indikator disposisi yang terpenuhi. Program bahkan berhenti pada tahun kedua dari total lima tahun yang direncanakan, menandakan lemahnya komunikasi, minimnya sumber daya, serta struktur birokrasi yang tidak mendukung (Dewi, 2020).

Penelitian ketiga, penelitian artikel jurnal yang dilakukan oleh Freesia Aryunia Zafilia Basalama Luhukay, Nicholas Harrison, Nayla Rizky, Agha Pradipta, Valin Audria Fajar (2025) dengan judul “*Paradiplomasi Multi-Sektor dalam Kerja Sama Sister City: Studi Kasus Tangerang Selatan dan Daejeon*” yang membahas bentuk, strategi, serta tantangan implementasi paradiplomasi multisektor melalui kerja sama sister city antara Kota Tangerang Selatan dan Kota Daejeon menggunakan konsep paradiplomasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerja sama ini masih berada pada tahap simbolik dan inspiratif, belum implementatif secara optimal karena kendala keterbatasan SDM, hambatan regulasi, perbedaan ekosistem kelembagaan, serta kurangnya tindak lanjut konkret. Namun, kerja sama ini tetap memberikan manfaat berupa *policy learning*, terutama dalam pengembangan teknologi, *smart city*, pertukaran budaya, serta pemetaan kebutuhan daerah sebagai dasar keberlanjutan program (Luhukay et al., 2025)

Penelitian keempat, penelitian artikel yang dilakukan oleh Andrias Darmayadi dan Sylvia Octa Putri (2022) dengan judul “*Paradiplomasi Pemerintah*

Provinsi Jawa Barat Melalui Sister Province dengan Republik Bashkortostan Rusia” yang membahas tidak optimalnya kerja sama *sister province* antara Jawa Barat dan Republik Bashkortostan yang sering kali hanya berhenti pada penandatanganan MoU tanpa implementasi nyata (*sleeping agreement*). Kajian teorinya berlandaskan konsep paradiplomasi, desentralisasi kebijakan luar negeri, serta analisis peran aktor subnasional dalam kerja sama internasional. Hasil penelitian menyimpulkan perlunya pemetaan potensi secara komprehensif untuk menghindari kerja sama yang tidak berbasis kebutuhan daerah, serta menghasilkan rekomendasi agar Pemerintah Provinsi Jawa Barat membangun mekanisme kerja sama yang lebih efektif, efisien, dan mampu menghasilkan manfaat nyata bagi pembangunan daerah (Darmayadi & Putri, 2022).

Penelitian kelima, penelitian artikel jurnal yang dilakukan oleh Nia Kania Kurniawati (2021) dengan judul “*Implementasi Kebijakan Sister City Kota Bandung dengan Kota Braunschweig (Jerman)*”, yang membahas implementasi kebijakan *sister city* Bandung-Braunschweig hingga tahun 2020 dan faktor apa yang menyebabkan kerja sama tersebut menjadi tidak optimal (*silent MoU*). Teori yang digunakan merujuk pada Implementasi Kebijakan dari George C. Edward III. Hasil penelitian menemukan bahwa implementasi kerja sama tidak berjalan efektif karena kurangnya komunikasi antarpihak, minimnya sumber daya, lemahnya komitmen implementor, serta struktur birokrasi yang tidak mendukung kelanjutan kerja sama. Meskipun sejarah *sister city* ini merupakan salah satu yang tertua dan pernah menghasilkan banyak program (kebudayaan, pendidikan, pertukaran

pemuda, bantuan sarana), hubungan tersebut kemudian stagnan dan tidak menghasilkan luaran konkret pasca penandatanganan MoU (Kurniawati, 2021).

Berdasarkan kajian terhadap lima penelitian terdahulu, banyak yang sudah membahas kerja sama *sister province*. Namun, terdapat kesenjangan topik yaitu, belum ada yang membahas bagaimana implementasi kerja sama *sister province* Jawa Timur dan Australia Barat pada tahun 2017-2022. Sehingga, penelitian ini berfokus untuk mengkaji implementasi kerja sama *sister province* Jawa Timur dan Australia Barat pada tahun 2017-2022.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas, penulis dapat menyimpulkan rumusan masalah dengan “Bagaimanakah implementasi kerja sama *sister province* Jawa Timur-Australia Barat pada tahun 2017-2022?”

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Secara Umum

Secara keseluruhan, penelitian ini disusun berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dirumuskan dengan tujuan untuk memberikan kontribusi pengetahuan baru mengenai topik yang dikaji sehingga dapat menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya. Selain itu, penyusunan penelitian ini juga bertujuan sebagai salah satu syarat akademik untuk memperoleh gelar Sarjana pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Secara Khusus

Penelitian ini bertujuan untuk memahami paradiplomasi Jawa Timur dan Australia Barat. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk implementasi paradiplomasi Jawa Timur-Australia pada tahun 2017-2022.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Paradiplomasi

Pengembangan istilah oleh Panayotis Soldatos pada akhir 1980-an menggambarkan paradiplomasi sebagai kegiatan “*parallel diplomacy*” oleh unit pemerintahan bukan pusat negara. Paradiplomasi menunjukkan perluasan peran aktor internasional di berbagai negara serta cerminan dari perubahan struktur pemerintahan dan dinamika globalisasi (Michelmann & Soldatos, 1990).

Menurut Alexander S. Kuznetsov dalam bukunya yang berjudul *Theory and Practice of Paradiplomacy* (2014), Paradiplomasi merupakan keterlibatan pemerintah sub-nasional (*Constituent Units*) dalam hubungan internasional. Pemerintah sub-nasional seperti provinsi, negara bagian, ataupun pihak daerah lainnya berperan aktif dalam berbagai aktivitas internasional seperti misi perdagangan dan budaya, menjalin hubungan diplomatik dengan aktor asing.

Kuznetsov menjelaskan bahwa paradiplomasi muncul sebagai respons terhadap meningkatnya peran pemerintah daerah di kancah global akibat globalisasi dan interdependensi ekonomi yang semakin mendalam, sehingga mendorong mereka memperluas kapasitas representasi dan manajemen internasionalnya

Paradiplomasi muncul karena kebutuhan praktis pemerintah daerah dalam menangani isu yang berada dalam kewenangan mereka, seperti pendidikan,

pariwisata, energi, dan pengelolaan sumber daya alam. Kuznetsov menekankan bahwa keterampilan dan sumber daya yang diperlukan untuk sebagian aktivitas internasional dalam bidang ini hanya dimiliki oleh pemerintah daerah sehingga lebih efisien bila hubungan internasional dilakukan langsung oleh pemerintah daerah tanpa harus melalui birokrasi pusat yang lebih lambat atau kurang memahami kondisi lokal (Kuznetsov, 2014).

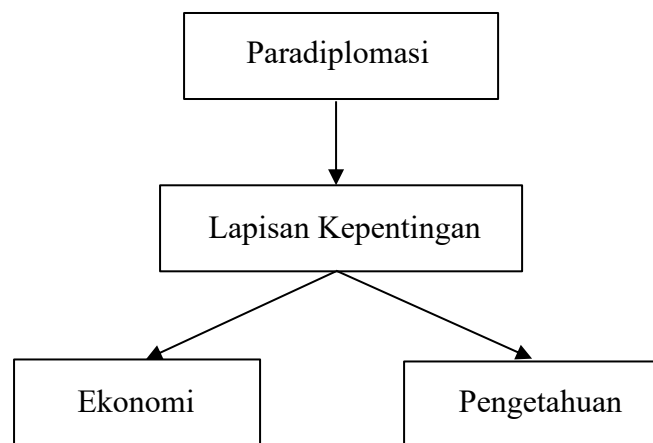
1.4.2 *Three Layers of Paradiplomacy*

André Lecours (2008) membagi paradiplomasi menjadi tiga lapisan utama. Pada lapisan pertama berfokus pada kepentingan ekonomi, di mana pemerintah daerah berupaya memperkuat posisi mereka dalam persaingan global melalui perluasan kehadiran internasional, menarik investasi asing, dan membuka pasar baru. Pada tahap ini, aktivitas internasional daerah tidak memiliki muatan politik maupun budaya, melainkan murni didorong oleh kebutuhan peningkatan daya saing ekonomi.

Lapisan kedua, berfokus pada pertukaran pengetahuan yang mencakup kerja sama yang lebih luas dan multidimensional, melampaui kepentingan ekonomi. Pada lapisan ini, paradiplomasi mencakup aspek budaya, pendidikan, ilmiah, teknis, dan berbagai bentuk kolaborasi lainnya. Pemerintah daerah yang berada pada tingkat ini memanfaatkan hubungan internasional untuk membangun jejaring, mengembangkan kapasitas, serta mendorong pertukaran pengetahuan. Pendekatan ini memungkinkan terciptanya hubungan yang lebih beragam dan berkelanjutan dengan berbagai mitra internasional.

Lapisan ketiga merupakan bentuk paradiplomasi yang memuat dimensi politik, terutama terkait upaya menonjolkan identitas, otonomi, atau kepentingan politik tertentu yang berbeda dari pemerintah pusat. Pada tahap ini, pemerintah sub-nasional berupaya membangun hubungan internasional guna menegaskan posisi politik atau memengaruhi dinamika regional (Lecours, 2008).

1.5 Sintesa Pemikiran



Gambar 1.1 Sintesa Pemikiran

Sumber: diolah oleh penulis

Berdasarkan skema yang penulis jelaskan, penulis menggunakan konsep paradiplomasi untuk mengkaji implementasi kerja sama *sister province* Jawa Timur dan Australia Barat pada tahun 2017-2022. Pada konsep paradiplomasi terdapat tiga lapisan utama yang telah dijelaskan oleh André Lecours, yaitu kepentingan ekonomi, kepentingan pengetahuan, dan kepentingan politik. Namun, penulis mengidentifikasi hanya dua lapisan utama, yaitu ekonomi dan pengetahuan dalam implementasi kerja sama *sister province* Jawa Timur dan Australia Barat pada tahun 2017-2022. Pada lapisan ketiga, tidak ditemukan karena kerja sama tersebut hanya

berfokus pada kepentingan ekonomi dan pengetahuan. Selain itu, paradiplomasi Indonesia tidak memungkinkan adanya lapisan politik karena paradiplomasi Indonesia hanya ada pada isu-isu *low politics* (Susiatiningsih et al., 2018).

1.6 Argumen Utama

Implementasi kerja sama sister province Jawa Timur-Australia Barat pada periode 2017-2022 terjadi pada dua topik utama, yakni kepentingan ekonomi dan pertukaran pengetahuan. Dari motif ekonomi, kerja sama kedua pihak terlihat melalui promosi pariwisata melalui kolaborasi budaya-ekonomi seniman Australia Barat dan desainer Jawa Timur. Upaya ini sejalan dengan lapisan pertama paradiplomasi menurut André Lecours, di mana aktor subnasional memanfaatkan hubungan internasional untuk meningkatkan daya saing ekonomi dan membuka peluang pasar baru.

Pada motif pengetahuan, sebagaimana dijelaskan Lecours pada lapisan kedua, melalui berbagai kegiatan transfer ilmu, seperti pemberian beasiswa oleh pemerintah Australia Barat, serta kolaborasi pada bidang penelitian di tingkat universitas. Program-program ini menempatkan paradiplomasi sebagai sarana peningkatan kapasitas sumber daya manusia Jawa Timur sekaligus memperkuat jejaring akademik internasional. Penggunaan kerangka berlapis ini diperlukan untuk membedakan kedalaman interaksi, di mana kerja sama ini kemungkinan besar hanya berhenti pada dua lapisan pertama karena fokusnya yang murni pada isu *low politics*. Meski pandemi Covid-19 menjadi penghambat, kerja sama tetap

berlanjut. Implementasi kerja sama 2017-2022 memberikan kontribusi nyata terhadap pembangunan daerah.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan tipe penelitian Kualitatif-deskriptif. Penelitian kualitatif digunakan untuk memahami fenomena sosial secara mendalam melalui interaksi langsung dengan subjek penelitian, dengan menekankan pada makna di balik tindakan, proses, dan hubungan sosial yang terjadi di lapangan. Penelitian kualitatif deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran menyeluruh dan mendalam tentang suatu fenomena sebagaimana adanya di konteks alamiah tanpa adanya manipulasi atau intervensi dari peneliti (Sugiyono, 2023, hlm. 356). Pendekatan Deskriptif digunakan untuk memberikan gambaran mendetail mengenai fenomena yang dikaji sekaligus melakukan analisis terhadap hubungan antar unsur yang ditemukan di lapangan (Creswell, 2023, hlm. 287).

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini akan dibatasi pada studi kasus kerja sama *Sister Province* antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Australia Barat dengan pemilihan periode tahun 2017-2022. Kerja sama *sister province* telah terjalin sejak tahun 1990 hingga saat ini, dengan setiap 5 tahun kerja sama terus berlanjut. Pada tahun 2017 dipilih sebagai tahun perpanjangan MoU pada periode tahun 2017 hingga 2022. Pada tahun 2022 dipilih sebagai tahun berakhir MoU periode tahun 2017-2022.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini akan diperoleh melalui dua sumber utama, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan narasumber, antara lain pejabat Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Jawa Timur, Biro Pemerintahan dan Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur, serta pihak-pihak terkait dari Australia Barat yang terlibat dalam kerja sama *Sister Province*. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur agar peneliti mempunyai fleksibilitas dalam menggali informasi (Sugiyono, 2022). Sementara itu, data sekunder diperoleh dari dokumen resmi seperti *Memorandum of Understanding* (MoU), laporan kerja sama, buku, serta berita dari media yang dapat dipercaya (Sugiyono, 2019, hlm. 355).

1.7.4 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian kualitatif menggunakan model Miles dan Huberman, yang terdiri atas tiga tahapan utama yaitu reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion drawing/verification*). Data dilakukan dengan mereduksi berbagai informasi yang diperoleh dari lapangan terkait kerja sama *Sister Province* antara Jawa Timur dan Australia Barat, kemudian menyajikannya dalam bentuk deskriptif agar dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai proses implementasi, faktor pendukung dan penghambat, serta makna dari interaksi yang terjadi. Selanjutnya, penarikan kesimpulan dilakukan dengan menafsirkan makna data secara mendalam untuk memahami fenomena sosial sebagaimana adanya, sesuai dengan penelitian

kualitatif-deskriptif yang menekankan pemahaman terhadap konteks alamiah tanpa intervensi peneliti (Sugiyono, 2013, hlm. 246).

1.7.5 Sistematika Penulisan

Bab pertama mencakup latar belakang masalah, penelitian terdahulu, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, sintesis pemikiran, argumentasi utama, serta metodologi penelitian yang terdiri dari tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan.

Bab kedua menafsirkan temuan penelitian dengan mengaitkan data lapangan terhadap konsep paradiplomasi menurut André Lecours dengan menggunakan lapisan pertama, yaitu ekonomi.

Bab ketiga menafsirkan temuan penelitian dengan mengaitkan data lapangan terhadap konsep paradiplomasi menurut André Lecours dengan menggunakan lapisan kedua, yaitu pertukaran pengetahuan.

Bab keempat berisi kesimpulan dan saran. Bab ini merangkum hasil penelitian secara ringkas dan sistematis, menjawab rumusan masalah berdasarkan temuan dan analisis yang telah dilakukan, serta memberikan rekomendasi kebijakan bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Australia Barat, pemerintah pusat, dan aktor-aktor terkait untuk memperkuat kerja sama *sister Province* di masa mendatang.