

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena globalisasi menjadikan semakin meningkatnya aktivitas diplomasi dalam hubungan internasional. Duchacek dalam tulisannya *The International Dimension of Subnational Self Government* mengasumsikan bahwa dalam paradiplomasi, pemerintah subnasional memiliki hak yang sama dengan pemerintah nasional dalam melakukan kegiatan luar negeri seperti menandatangani perjanjian internasional, mengembangkan perwakilan di luar negeri, melakukan misi perdagangan internasional, dan melakukan hubungan bilateral dan multilateral dengan negara lain.¹ Paradiplomasi menjadikan pemerintah nasional mendorong pemerintah subnasionalnya untuk terlibat aktif dalam kerja sama internasional dan mengambil peran dalam mencapai kepentingan nasional negara.² Salah satu bentuk aktivitas paradiplomasi adalah kerja sama *sister city*.³

Berdasarkan data dari *Sister Cities International*, pada tahun 2021 negara dengan kerja sama *sister city* terbanyak di dunia adalah Jerman, yaitu dengan lebih dari 7.000 kerja sama *sister city* yang telah dijalin. Jerman memulai aktivitas paradiplomasi dalam bentuk kerja sama *sister city* pertama kali pada tahun 1947 antara Kota Crailsheim, Jerman dengan Kota Worthington, AS.⁴ Resolusi dari Perdana Menteri Presiden Jerman pada tahun 1962 hingga 1988 memperjelas

¹ Duchacek, "The International Dimension of Subnational Self Government," *Publius* 14 (4), 1984.

² Duchacek, "The International Dimension of Subnational Self Government."

³ Benjamin Leffel dan Sohaela Amiri, "Sino-U.S. Sister City Relations: Subnational Networks and Paradiplomacy," *Rising Power Quarterly* 3 (1), 2018.

⁴ The Millennia-Long History of German Sister Cities, diakses 8 Mei 2023, <https://sistercities.org/2019/10/11/history-of-german-sister-cities/>

bahwa pelaksanaan langkah-langkah bantuan pembangunan di luar negeri merupakan urusan pemerintah federal dan pemerintah negara bagian bertanggung jawab atas pemberian bantuan pembangunan dan bantuan di bidang pendidikan terhadap negara lain terutama negara-negara berkembang dan hal-hal tersebut harus dilakukan dalam koordinasi yang erat dengan pemerintah federal.⁵ Hal tersebut menjadikan negara bagian Jerman banyak melakukan aktivitas paradiplomasi dengan negara-negara berkembang.

Salah satu negara berkembang yang menjadi mitra paradiplomasi Jerman adalah Indonesia. Paradiplomasi pertama Jerman dengan Indonesia adalah kerja sama *sister city* antara Kota Braunschweig dengan Kota Bandung pada tahun 1960.⁶ Kerja sama ini dilatar belakangi oleh kesamaan karakteristik dalam potensi unggulan daerah dimana Bandung merupakan salah satu kota besar di Indonesia dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi yang berada diatas pertumbuhan ekonomi nasional.⁷ Bandung juga merupakan kota tujuan dalam pendidikan di Indonesia.⁸ Sama halnya dengan Kota Bandung, Kota Braunschweig juga merupakan salah satu kota terbesar dan perekonomian maju di Niedersachsen, Jerman dan merupakan kota pusat penelitian dan pengembangan ilmiah.⁹ Adanya kesamaan karakteristik dalam potensi unggulan daerah antara kedua kota tersebut menjadikan kedua kota ini memiliki kepentingan yang sama dalam meningkatkan keunggulan daerahnya. Kerja sama *sister city* Bandung-Braunschweig ini berfokus pada perekonomian dan

⁵ Michèle Knodt, "Auswärtiges Handeln der Deutschen Länder," diakses 3 Juni 2023, <https://www.degruyter.com/serial/dnap-b/html>

⁶ Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*, (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 2001), 107.

⁷ Mufidah Fahri, "Dinamika Kerjasama Kota Bandung-Braunschweig dalam Kerangka Sister City," *Digilib Unhas*, 2018.

⁸ Mufidah Fahri, "Dinamika Kerjasama Kota Bandung-Braunschweig dalam Kerangka Sister City."

⁹ Mufidah Fahri, "Dinamika Kerjasama Kota Bandung-Braunschweig dalam Kerangka Sister City."

sosial budaya yang meliputi pendidikan dan ilmu pengetahuan, pariwisata, dan lainnya.¹⁰

Selanjutnya, paradiplomasi Jerman dengan Indonesia lainnya yaitu kerja sama *sister city* yang dijalin oleh Kota Hildesheim dengan Kota Padang. Kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim ini diresmikan pada tahun 1988.¹¹ Lain halnya dengan kerja sama *sister city* Bandung-Braunschweig, kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim dilatar belakangi atas banyak perbedaan karakteristik, baik dari kondisi geografis, perekonomian maupun potensi unggulan daerah. Kota Padang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Barat yang memiliki luas wilayah sebesar 694.96 km² pada tahun 2021.¹² Sumber utama perekonomian masyarakat Kota Padang yaitu dari sektor perdagangan.¹³ Potensi unggulan Kota Padang yaitu kekayaan alam yang melimpah.¹⁴ Bertolak belakang dengan Kota Padang, Kota Hildesheim merupakan kota di Jerman Utara yang memiliki luas wilayah hanya sebesar 92.96 km².¹⁵ Sumber utama perekonomian masyarakat Kota Hildesheim yaitu dari sektor industri.¹⁶ Disamping banyaknya perbedaan latar belakang antara kedua kota tersebut, masih terdapat persamaan antar kedua kota ini dimana kedua kota ini memiliki potensi unggulan dalam sektor pariwisata.¹⁷ Kota Hildesheim

¹⁰ Gilang Nur Alam dan Arfin Sudirman, "Paradiplomacy Pemerintah Kota Bandung Melalui Kerja Sama *Sister City*," *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional* 16 (1), 2020.

¹¹ Rika Isnarti dan Sofia Trisni, "The City of Padang Challenges for Paradiplomacy," *AEGIS: Journal of International Relations* 4 (2), 2020.

¹² Badan Pusat Statistik Kota Padang, *Luas Daerah (km²), 2018 – 2021*, terakhir dimodifikasi 2021, diakses 2 April 2023, <https://padangkota.bps.go.id/indicator/153/34/1/luas-daerah.html>.

¹³ Yulcherlina, et al, *30 Tahun Kerjasama Sister City Padang – Hildesheim*, (Padang: Sekretariat Daerah Kota Padang, 2018), 17.

¹⁴ Putri Titian, "Kerjasama Kota Kembar (*Sister City*) Pemerintah Kota Padang Dengan Pemerintah Kota Hildesheim Pada Tahun 2012-2018," *UMY Repository*, 2019.

¹⁵ Yulcherlina, et al, *30 Tahun Kerjasama Sister City Padang – Hildesheim*, (Padang: Sekretariat Daerah Kota Padang, 2018), 22.

¹⁶ Yulcherlina, et al, 32-33.

¹⁷ Yulcherlina, et al, 10, 27.

merupakan salah satu kota warisan budaya yang diakui UNESCO dengan wisata bangunan bersejarahnya.¹⁸ Sama halnya dengan Kota Hildesheim, objek wisata yang paling menarik di Kota Padang adalah wisata bersejarah.¹⁹

Banyaknya perbedaan latar belakang dalam kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim ini tentunya akan menimbulkan ketimpangan kepentingan. Hal tersebut karena menurut Robert Keohane dan Joseph Nye, kolaborasi antar negara dalam kerja sama ini pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan potensi atau keunggulan yang sama yang dimiliki masing-masing negara, bukan untuk melengkapi kekurangan atau hal-hal yang tidak dimiliki oleh suatu negara dan diharapkan bisa diperoleh melalui bantuan negara lain.²⁰ Ketika kerja sama *sister city* memiliki latar belakang keunggulan yang sama maka dalam kerja sama tersebut akan terwujud *sensitive interdependence* sehingga kedua negara yang terlibat dalam kerja sama *sister city* tersebut tidak saling bergantung.²¹ Selain itu, kesuksesan kerja sama *sister city* juga dipengaruhi oleh kesamaan karakteristik wilayah yang meliputi kesamaan sejarah, kesamaan tingkat ekonomi, kemiripan nama, keterkaitan yang telah dijalin sebelumnya, dan kemiripan permintaan dalam suatu kota dengan tujuan agar dapat membangun kepentingan bersama yang saling menguntungkan.²² Walaupun demikian, kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim dapat berkembang selama 34 tahun dan aktif hingga saat ini. Berkembangnya kerja sama ini dapat dilihat dari berlangsungnya kerja sama dari tahun 1988 hingga tahun

¹⁸ Yulcherlina, et al, 19.

¹⁹ Rika Isnarti dan Sofia Trisni, "The City of Padang Challenges for Paradiplomacy," *AEGIS: Journal of International Relations* 4 (2), 2020.

²⁰ Haldzi Faturrohman Ibrahim, "Kerjasama Paradiplomasi Kota Bandung – Braunschweig di Dalam Bidang Pendidikan dan Kepemudaan," *Repository Unpas*, 2019.

²¹ Haldzi Faturrohman Ibrahim, "Kerjasama Paradiplomasi Kota Bandung – Braunschweig di Dalam Bidang Pendidikan dan Kepemudaan."

²² Gina Puspitasari Rochman, "Pengelolaan Kota Melalui Jejaring *Sister City*: Kasus Studi Dari Indonesia," *Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat* 7 (2), 2019.

2006 dan sempat berhenti selama 6 tahun, kemudian kerja sama ini dilanjutkan kembali pada tahun 2012 hingga saat ini.²³ Selain itu, kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim dapat dikatakan berkembang juga dibuktikan dari perluasan ruang lingkup kerja sama yang pada *Administrative Agreement* 1988, kerja sama ini hanya berfokus pada pertukaran mahasiswa dan pelatihan staf, pertukaran informasi, pertukaran budaya, dan perlengkapan yang dibutuhkan, dan pada MoU 2018, ruang lingkup kerja sama ini telah bertambah pada beberapa bidang, meliputi *industry traineeship*, revitalisasi bangunan bersejarah, pengembangan perencanaan kota, manajemen pengurangan resiko bencana, penanganan limbah dan manajemen lingkungan, dan pendidikan untuk anak berkebutuhan khusus atau tuna netra. Selanjutnya, kerja sama ini berhasil memberikan banyak dampak positif bagi Kota Padang. Dengan adanya paradiplomasi Padang-Hildesheim, pertumbuhan ekonomi Kota Padang dapat meningkat hingga 6% pada tahun 2009-2015, atau sedikit diatas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional.²⁴

Dengan demikian, paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim ini menarik untuk diteliti karena walaupun kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim tidak dilatar belakangi atas kesamaan potensi unggulan daerah tetapi kerja sama ini masih dapat aktif dan berkembang selama 34 tahun.

1.2 Rumusan Masalah

Pada tahun 1988, Kota Padang dan Kota Hildesheim melakukan aktivitas paradiplomasi dalam bentuk kerja sama *sister city*. Kerja sama ini memiliki pola yang menarik karena pembentukan kerja sama ini tidak sejalan dengan ketentuan

²³ Bobby Hermenda, "Faktor-Faktor Pendorong Jerman Melanjutkan Kembali Kerjasama *Sister City* Padang - Hildesheim," *Diploma Thesis Universitas Andalas*, 2016.

²⁴ Yulcherlina, et al, 72.

dibentuknya kerja sama *sister city* yaitu atas dasar kesamaan karakteristik dan potensi unggulan daerah. Hal ini dibuktikan dari banyaknya perbedaan karakteristik dan potensi unggulan daerah antara Kota Padang dan Kota Hildesheim. Kondisi tersebut dinilai akan menimbulkan ketimpangan kepentingan dalam paradiplomasi Padang-Hildesheim. Walaupun terlihat akan menimbulkan banyak ketimpangan kepentingan, tetapi paradiplomasi Padang-Hildesheim ini dapat berkembang selama 34 tahun yaitu dari awal pembentukan tahun 1988 hingga tahun 2022, paradiplomasi ini masih aktif hingga sekarang. Hal ini membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas timbul pertanyaan penelitian sebagai berikut: “Apa saja faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022?”

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah menjelaskan faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dibuat sehingga memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Secara akademis, penelitian ini dapat membantu dalam mengembangkan pengetahuan para penstudi Ilmu Hubungan Internasional dan lainnya untuk memahami konsep paradiplomasi dalam kerjasama internasional melalui adanya kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim.

2. Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemegang kepentingan di tingkat daerah terkait implementasi paradiplomasi ditinjau berdasarkan kajian hubungan internasional.

1.6 Tinjauan Pustaka

Dalam melakukan penelitian ini, terdapat beberapa referensi dan sumber lain yang membahas mengenai topik yang penulis angkat, yaitu paradiplomasi dalam bentuk kerja sama *sister city*. Sumber-sumber tersebut digunakan oleh penulis sehingga dapat memberikan tinjauan terhadap analisis.

Penelitian pertama adalah artikel jurnal yang ditulis oleh Rika Isnarti dan Sofia Trisni yang berjudul *The City of Padang Challenges for Paradiplomacy* yang terbit pada tahun 2020. Tulisan ini menjelaskan mengenai paradiplomasi yang telah dilakukan Kota Padang yang diawali dengan kerja sama *sister city* Kota Padang dengan Kota Hildesheim Jerman pada tahun 1988 dan dilanjutkan dengan kerjasama dengan Ba Ria Vung Tau, Vietnam dan Fremantle, Australia. Namun dalam menjalankan paradiplomasinya, Padang dinilai sangat lambat karena terdapat banyak tantangan yang harus dihadapi Pemerintah Kota Padang seperti keterbatasan sumber daya manusia (SDM) yang dapat mengurus kerja sama luar negeri, kurangnya kerja sama dengan pihak lokal dalam menjalankan kerja sama luar negeri, dan lainnya. Kota Padang juga dinilai menutup diri dari dunia global karena beberapa permasalahan seperti birokrasi, pola pikir dan kemauan politik. Walaupun minimnya implementasi paradiplomasi yang dilakukan Pemerintah Kota Padang, tetapi hingga saat ini Pemerintah Kota Padang masih berusaha dalam

memaksimalkan paradiplomasi dan mengimplementasikan program-program dalam kerja sama luar negeri.²⁵

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah tujuan penelitian yang digunakan. Penelitian ini bertujuan untuk membahas tantangan dan hambatan dalam paradiplomasi di Kota Padang, sedangkan penelitian penulis berfokus pada faktor yang menyebabkan berkembangnya aktivitas paradiplomasi dalam bentuk kerja sama *sister city* yang dijalin oleh Pemerintah Kota Padang dan Pemerintah Kota Hildesheim.

Penelitian kedua adalah artikel jurnal yang ditulis oleh Nurul Alfath Syarif yang berjudul Hambatan Kerja sama *Sister City* Kota Padang Indonesia dan Kota Fremantle Australia yang terbit pada tahun 2019. Tulisan ini menjelaskan bahwa kerja sama internasional merupakan kerja sama yang dibentuk antar negara dengan tujuan untuk saling membantu dan mewujudkan kepentingan nasional dalam berbagai aspek kehidupan. Dibentuknya kerja sama *sister city* Kota Padang dan Kota Fremantle adalah salah satu cara untuk memenuhi kepentingan Indonesia dan Australia. Kerja sama *sister city* Padang-Fremantle diawali dengan kerja sama *friendship city* yang dibangun pada tahun 1996. Kerja sama ini dilandaskan atas kemiripan kedua kota yang sama-sama memiliki pelabuhan yang strategis dan berpeluang besar dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi kota nya. Selain itu, Kota Padang dan Kota Fremantle juga memiliki persamaan sebagai kota yang unggul dalam sektor pariwisata. Namun Kota Fremantle jauh lebih unggul dalam bidang kemajuan pelabuhan dan tatanan kota nya dibandingkan Kota Padang. Kerja

²⁵ Rika Isnarti dan Sofia Trisni, "The City of Padang Challenges for Paradiplomacy," *AEGIS: Journal of International Relations* 4 (2), 2020.

sama *sister city* Padang-Fremantle ini dilandaskan atas prinsip saling menguntungkan kedua pihak. Dalam artikel jurnal ini dijelaskan secara rinci mengenai mekanisme penyusunan dan penandatanganan kerja sama *sister city* Padang-Fremantle sehingga menghasilkan ikatan kerja sama secara hukum dalam bentuk *Letter of Intent* (LoI).

Kerja sama *sister city* Padang-Fremantle memiliki empat fokus bidang kerja sama, yaitu perdagangan dan jasa, peningkatan kapasitas SDM, pariwisata dan kebudayaan, dan perencanaan dan infrastruktur. Namun setelah berlangsung selama 2 tahun, kerja sama ini dinilai belum efektif karena masih belum adanya rencana aksi sehingga kerja sama ini tidak menghasilkan *output*. Hal tersebut tentunya disebabkan oleh beberapa hambatan seperti lambatnya respon Pemerintah Fremantle dalam menindaklanjuti kerja sama ini, Pemerintah Kota Padang yang masih belum memprioritaskan kerja sama ini, adanya keterbatasan anggaran daerah untuk menindaklanjuti kerja sama ini, kurangnya dukungan pemerintah pusat dalam kerja sama ini, dan *political will* yang disusun oleh pemerintah daerah dinilai kurang sejalan dengan tujuan kerja sama *sister city* Padang-Fremantle ini.²⁶

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah studi kasus yang digunakan dan teori yang digunakan. Penelitian ini menggunakan studi kasus kerjasama *sister city* Padang-Fremantle dalam melihat hambatan kerja sama dan menggunakan teori kerjasama internasional, sedangkan penelitian penulis berfokus paradiplomasi Padang-Hildesheim dengan menggunakan teori paradiplomasi

²⁶ Nurul Alfath Syarif, "Hambatan Kerjasama Sister City Kota Padang Indonesia dan Kota Fremantle Australia," *JOM FISIP* 6 (II), 2019.

dalam menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan berkembangnya aktivitas paradiplomasi Padang-Hildesheim tersebut pada tahun 1988-2022.

Penelitian ketiga adalah skripsi yang ditulis oleh Bobby Hermenda yang berjudul Faktor-Faktor Pendorong Jerman Melanjutkan Kembali Kerjasama *Sister City* Padang-Hildesheim yang terbit pada tahun 2016. Tulisan ini menjelaskan bahwa pada awalnya kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim berfokus pada bidang teknik, pendidikan, dan budaya. Setelah berhenti selama 6 tahun dan dilanjutkan kembali pada tahun 2012, kerja sama ini memperluas fokus kerja samanya pada bidang pengelolaan lingkungan, pertukaran informasi, tata ruang kota, dan pemberian pelatihan di Hildesheim. Dari hasil wawancara penulis dijelaskan bahwa Pemerintah Kota Padang masih belum menjadikan kerja sama ini prioritas karena banyak agenda lain yang harus diprioritaskan Pemerintah Kota Padang. Namun lain halnya dengan Pemerintah Kota Padang, Pemerintah Kota Hildesheim malah fokus dalam menjalankan kerja sama ini, yang mana dapat dilihat dari aksi seperti pemberian beasiswa kepada pelajar dari Kota Padang, membantu dalam rekonstruksi bangunan-bangunan yang rusak akibat gempa bumi pada tahun 2009 di Kota Padang, dan memberikan lapangan pekerjaan bagi masyarakat Kota Padang yang ingin bekerja di Kota Hildesheim. Hal ini tentu dilatarbelakangi oleh beberapa faktor sehingga Pemerintah Kota Hildesheim masih serius dalam menjalankan kerja sama ini. Dalam skripsi ini faktor-faktor yang dijelaskan oleh penulis yaitu:

1. Hildesheim menganggap Kota Padang sebagai *partner* kerja sama yang menarik karena Padang memiliki budaya yang sangat indah seperti Rumah Gadang Minangkabau. Bentuk arsitektur rumah gadang ini merupakan daya tarik tersendiri

bagi Pemerintah Kota Hildesheim sehingga kerja sama ini juga fokus dalam bidang teknik yang meliputi teknik sipil dan arsitektur.

2. Pemerintah Hildesheim menganggap bahwa pertukaran informasi bersifat sangat penting. Hal ini dilandasi atas banyaknya pelajar dari Kota Padang yang menuntut ilmu di universitas di Hildesheim sehingga Pemerintah Kota Hildesheim ingin mengetahui pengaplikasian ilmu dan perkembangan para pelajar tersebut ketika telah kembali ke negaranya.

3. Pemerintah dan masyarakat Kota Padang dinilai sejalan dengan politik luar negeri Jerman dalam meningkatkan *people to people connection*.²⁷

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah tujuan penelitian dan teori yang digunakan, dimana penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan faktor-faktor pendorong Jerman melanjutkan kembali kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim dengan menggunakan teori kerja sama internasional dan konsep *sister city*, sedangkan penelitian penulis bertujuan untuk menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan berkembangnya aktivitas paradiplomasi Padang-Hildesheim selama 34 tahun dengan menggunakan teori paradiplomasi.

Penelitian keempat adalah artikel jurnal yang ditulis oleh Rika Isnarti dan Poppy Irawan yang berjudul *West Sumatera Province's Readiness to Initiate Foreign Affairs* yang terbit pada tahun 2022. Tulisan ini menjelaskan mengenai pentingnya paradiplomasi atau hubungan luar negeri yang dijalin pemerintah daerah antar negara. Dengan adanya hubungan luar negeri maka pemerintah daerah dapat mewujudkan kepentingan daerahnya dengan bantuan pemerintah pusat tanpa

²⁷ Bobby Hermenda, "Faktor-Faktor Pendorong Jerman Melanjutkan Kembali Kerjasama *Sister City* Padang - Hildesheim," *Diploma Thesis Universitas Andalas*, 2016.

bertentangan dengan kepentingan nasional negara. Dalam artikel jurnal ini juga dibahas mengenai kesiapan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam menjalin hubungan luar negeri. Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dinilai masih belum aktif dalam menjalin hubungan luar negeri secara langsung. Hal tersebut dapat dilihat dari hanya terdapat dua penandatanganan perjanjian kerja sama Provinsi Sumatera Barat dengan provinsi di negara lain dan belum adanya *action plan* dalam kerja sama tersebut. Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sumatera Barat lebih sering menjalin kerja sama dengan pihak ketiga dimana Sumatera Barat berperan sebagai representasi Indonesia. Disamping itu, Sumatera Barat juga sering melakukan peninjauan kerja sama dengan negara lain tetapi peninjauan kerja sama tersebut tidak menghasilkan kesepakatan kerja sama dalam bentuk hukum dan *action plan*. Masih minimnya tindakan yang diambil Pemprov Sumatera Barat dalam menjalin hubungan luar negeri juga disebabkan oleh berbagai tantangan dan hambatan seperti SDM, pemahaman mengenai teori dan teknis pelaksanaan kerja sama luar negeri, dan *action plan*.²⁸

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah tujuan penelitian. Penelitian ini membahas mengenai kesiapan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam menjalin hubungan luar negeri dan hambatan serta tantangan yang dihadapi Pemprov Sumbar dalam menjalin kerjasama luar negeri, sedangkan penelitian penulis berfokus pada paradiplomasi di Kota Padang dengan studi kasus kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim.

²⁸ Rika Isnarti dan Poppy Irawan, "West Sumatera Province's Readiness to Initiate Foreign Affairs," *AL-IJTIMA'I: International Journal of Government and Social Science* 7 (2), 2022.

Penelitian kelima adalah artikel jurnal yang ditulis oleh Hendrik Sompotan yang berjudul Implikasi Hukum Perjanjian Internasional Dalam Kerjasama Kota Kembar (*Sister City*) di Indonesia yang terbit pada tahun 2016. Tulisan ini menjelaskan bahwa Indonesia mulai melakukan kerja sama *sister city* pada tahun 1960 yang berdasarkan hukum perjanjian internasional. Di Indonesia, perjanjian kerjasama *sister city* memuat pelaksanaan teknis kerja sama yang tidak memerlukan pengesahan oleh presiden. Hingga saat sekarang ini, masih belum ada implikasi hukum kerja sama *sister city* yang diatur secara jelas dan tegas di Indonesia. Namun walaupun demikian, pemerintah pusat Indonesia memberikan wewenang untuk pemerintah daerah dalam menjalin hubungan luar negeri seperti yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Pasal 5 Ayat 1 yang mengisyaratkan pemerintah daerah memiliki wewenang yang sama dengan pemerintah pusat dalam membentuk perjanjian internasional. Namun pemerintah pusat memiliki hak untuk membatalkan perjanjian internasional yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah dengan ketentuan apabila bertentangan dan mengancam kepentingan nasional.²⁹

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah tujuan penulisan. Penelitian ini berfokus pada implikasi hukum perjanjian internasional dalam kerja sama *sister city* di Indonesia, sedangkan penelitian penulis berfokus pada faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi dalam bentuk kerja sama *sister city*.

²⁹ Hendrik Sompotan, "Implikasi Perjanjian Internasional Dalam Kerjasama Kota Kembar (*Sister City*) di Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum* 3 (3), 2016.

Berdasarkan beberapa referensi yang telah peneliti paparkan sebelumnya, penulis menemukan bahwa dalam menjelaskan aktivitas paradiplomasi atau kerja sama *sister city* masih sedikit literatur yang menggunakan teori paradiplomasi dalam menjelaskan aktivitas paradiplomasi.

1.7 Kerangka Pemikiran

1.7.1 Paradiplomasi

Diplomasi merupakan adegan penting untuk mencapai kepentingan negara dalam politik internasional. Secara garis besar, diplomasi menekankan pada 3 aspek yaitu sebagai proses mengklaim otoritas, sebagai relasional antara satu pemerintah dengan pemerintah lainnya, dan sebagai politik karena melibatkan perwakilan dan tata kelola.³⁰ Aktor yang dapat memainkan peran diplomasi dalam kegiatan internasional tidak hanya bergantung pada negara tetapi juga dapat dilakukan oleh pemerintah non pusat. Keterlibatan pemerintah non pusat untuk melakukan diplomasi di arena internasional disebut juga dengan paradiplomasi. Duchacek dan Soldatos mendefinisikan paradiplomasi sebagai keterlibatan pemerintah subnasional dalam hubungan internasional melalui pembentukan hubungan formal dan informal, bilateral ataupun multilateral dengan negara asing ataupun pihak swasta dengan tujuan untuk mempromosikan ekonomi, politik, sosial, budaya, dan isu *low politic* lainnya.³¹ Paradiplomasi memberi pengaruh signifikan terhadap modalitas politik internasional. Hal tersebut karena paradiplomasi menimbulkan perluasan konsep dan batas-batas diplomasi.³² Aktivitas paradiplomasi yang

³⁰ Thomas Jackson, "Paradiplomacy and Political Geography: The Geopolitics of Substate Regional Diplomacy," WILEY, 2018.

³¹ Martel G, "Paradiplomacy and Protodiplomacy," WILEY, 2018.

³² Thomas Jackson, "Paradiplomacy and Political Geography: The Geopolitics of Substate Regional Diplomacy," WILEY, 2018.

dilakukan oleh pemerintah subnasional mempengaruhi kebijakan luar negeri nasional yang tentunya akan berdampak terhadap tatanan dunia.³³

Dengan semakin berkembangnya aktivitas paradiplomasi tidak menjadikan posisi negara bergeser sebagai aktor utama dalam analisis hubungan internasional karena dalam melakukan negosiasi dan menyusun perjanjian internasional, pemerintah non pusat masih harus melakukan koordinasi dengan kementerian luar negeri. Paradiplomasi memiliki peran penting dalam hubungan internasional. Hal ini dapat dilihat dari kasus AS dimana pemerintah pusat AS memutuskan untuk menarik AS dari *Paris Agreement*. Menanggapi keputusan tersebut, dua belas gubernur negara bagian AS mengambil langkah untuk membentuk aliansi iklim AS sebagai bentuk upaya pemerintah negara bagian untuk berkontribusi dalam mengatasi isu *low politic* yaitu perubahan iklim yang memberi pengaruh besar bagi kelangsungan hidup manusia.³⁴ Tindakan yang dilakukan oleh dua belas gubernur AS tersebut merupakan bentuk paradiplomasi di bidang lingkungan.

Kuznetsov dalam bukunya yang berjudul *Theory and Practice of Paradiplomacy; Subnational Governments in International Affairs* menjelaskan bahwa secara garis besar, dalam menjelaskan penyebab berkembangnya suatu aktivitas paradiplomasi, dapat diidentifikasi berdasarkan 2 faktor, yaitu berdasarkan faktor eksternal dan faktor internal.³⁵

³³ Andre Lecours, "Paradiplomacy: Reflection on the Foreign Policy and International Relations of Regions," *International Negotiation* 7, 2002.

³⁴ Mariano Alvarez, "The Rise of Paradiplomacy in International Relations," *E-International Relations*, 2020.

³⁵ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, (New York: Routledge, 2015), 102.

Faktor eksternal yang menyebabkan berkembangnya aktivitas paradiplomasi adalah sebagai berikut.³⁶

1. Globalisasi. Globalisasi menjadikan semakin mudarnya batas-batas ekonomi dan budaya antar negara sehingga memberikan kesempatan bagi entitas subnasional untuk mengejar kepentingan ekonomi mereka melalui lintas batas negara.
2. Regionalisasi. Regionalisasi mengelompokkan wilayah atas kesamaan faktor sejarah internal, ekonomi, politik, dan budaya. Dengan demikian dalam melakukan paradiplomasi, pemerintah subnasional dapat melakukan evaluasi dampak dari regionalisasi terlebih dahulu dan kemudian menjadikan pengelompokkan dalam regionalisasi sebagai landasan dalam melakukan paradiplomasi.
3. Demokratisasi. Paradiplomasi berkaitan erat dengan penguatan demokrasi. Adanya gelombang demokratisasi global memungkinkan banyak masyarakat di seluruh dunia untuk memulai transformasi politik dari system otoriter ke rezim bebas.
4. Domestikasi kebijakan luar negeri dan internalisasi politik dalam negeri. Adanya ketidakjelasan antara batas-batas politik dalam negeri dan luar negeri mendorong pemerintah subnasional untuk melakukan paradiplomasi dengan tujuan menyelesaikan *low political issue*.

³⁶ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, (New York: Routledge, 2015), 102-104.

Sedangkan faktor internal yang menyebabkan berkembangnya aktivitas paradiplomasi adalah sebagai berikut.³⁷

1. Federalisasi dan desentralisasi. Adanya pemberian otoritas terhadap pemerintah negara bagian (federalisasi) atau pemerintah daerah (desentralisasi) dari pemerintah pusat untuk melakukan kegiatan di arena internasional menjadikan meningkatnya paradiplomasi di hubungan internasional.
2. Masalah dengan proses pembangunan bangsa. Paradiplomasi memberikan peluang yang besar bagi pemerintah pusat untuk menyelesaikan permasalahan pembangunan nasional dengan bantuan pemerintah non pusat.
3. Kurang efektifnya pemerintah pusat di hubungan luar negeri. Lemahnya pemerintah pusat dalam mengelola politik luar negeri secara efektif mendorong pemerintah non pusat untuk melakukan paradiplomasi. Pemerintah non pusat cenderung memiliki lebih banyak pengalaman, pengetahuan, dan sumber daya untuk beberapa kegiatan internasional.
4. Asimetri unit penyusun. Adanya kekuatan besar ekonomi dan potensi unggulan subnasional tidak selalu harus dibatasi oleh batas-batas negara sehingga pemerintah subnasional harus menyebarkan potensi yang besar tersebut ke arena internasional.

³⁷ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, (New York: Routledge, 2015), 105-108.

5. Stimulus luar. Adanya stimulus eksternal dapat memberikan peluang besar bagi daerah atau negara bagian dalam mencapai kepentingan yang lebih besar dari kepentingan nasional dengan melawati batas-batas nasional.
6. Peran pemimpin daerah atau partai politik. Kepribadian pemimpin daerah dan identitas ideologi partai politik tertentu dapat menentukan intensitas dan kepentingan yang akan dicapai dalam paradiplomasi.
7. Peran perbatasan. Kondisi geografis yang berdekatan menjadikan negara-negara memilih untuk melakukan paradiplomasi dengan tujuan saling mencapai kepentingan satu sama lain. Secara geografis, paradiplomasi dikelompokkan atas paradiplomasi lintas batas kawasan (hubungan antar negara yang berada dalam wilayah yang sama), paradiplomasi lintas wilayah (hubungan antar negara tetangga tetapi tidak berbatasan langsung), dan paradiplomasi global (hubungan antar negara yang sama sekali tidak berbatasan secara geografis).

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan konsep paradiplomasi karena dianggap tepat dalam menjelaskan faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi dalam bentuk kerja sama *sister city*. Hal tersebut karena *sister city* merupakan salah satu wujud dari aktivitas paradiplomasi.³⁸ Konsep paradiplomasi yang digunakan penulis adalah konsep paradiplomasi oleh Alexander S. Kuznetsov dimana penulis menjelaskan faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022 menggunakan pemikiran Kuznetsov dalam bukunya yang

³⁸ Benjamin Leffel dan Sohaela Amiri, "Sino-U.S. Sister City Relations: Subnational Networks and Paradiplomacy," *Rising Power Quarterly* 3 (1), 2018.

berjudul *Theory and Practice of Paradiplomacy; Subnational Governments in International Affairs* yang menjelaskan bahwa secara garis besar, penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi dapat diidentifikasi berdasarkan 2 faktor yaitu faktor eksternal dan faktor internal.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan tingkat eksplanasi, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan pendekatan penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan suatu objek atau fenomena secara luas dan mendalam sehingga memperoleh pemahaman baru.³⁹ Ditinjau berdasarkan sifat dan jenis data, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam bukunya yang berjudul *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, John W. Creswell menjelaskan bahwa metode penelitian kualitatif bergantung pada teks dan gambar, menjabarkan langkah-langkah unik dalam analisis data, dan menggambar desain yang beragam.⁴⁰ Pendekatan kualitatif yang digunakan kemudian akan memberikan penjelasan secara menyeluruh mengenai topik yang diteliti.

Dengan demikian, penggunaan pendekatan deskriptif kualitatif ini membantu peneliti untuk menjelaskan faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022.

³⁹ J.R Raco, *Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, Dan Keunggulannya*, (Jakarta: Grasindo, 2010), 67.

⁴⁰ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (California: SAGE Publications, 2014), 232.

1.8.2 Batasan Penelitian

Batasan penelitian dalam penelitian ini bertujuan untuk membatasi pembahasan pokok mengenai masalah penelitian saja sehingga tidak terjadinya kebingungan dalam menginterpretasikan hasil penelitian dan mencapai hasil penelitian secara maksimal. Oleh karena itu batasan waktu penelitian ini adalah tahun 1986 hingga tahun 2022. Pada tahun 1986, awal mula peninjauan paradiplomasi dalam bentuk kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim dilakukan dan hingga tahun 2022 kerja sama tersebut masih berlanjut dan telah memperluas fokus-fokus kerja samanya.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

a) Unit analisis dan eksplanasi.

Unit analisis merupakan agregasi data yang dikumpulkan untuk dianalisis dalam rangka menjawab permasalahan penelitian. Unit analisis juga dapat didefinisikan sebagai satuan yang diteliti dan diperhitungkan sebagai subjek penelitian. Yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022.

Unit eksplanasi merupakan objek yang mempengaruhi perilaku unit analisa yang akan diteliti. Dalam penelitian ini, yang menjadi unit eksplanasi adalah kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim.

b) Tingkat analisis

Tingkat analisis (*level of analysis*) mencakup tingkatan individu; kelompok; negara; kelompok negara/kawasan; dan sistem internasional. Dalam penelitian ini, unit analisa dan unit eksplanasi berada pada tingkat negara, yang mana penulis

dapat menganalisis bahwa terdapat indikator-indikator kepentingan yang berpengaruh dalam penyebab berkembangnya paradiplomasi ini. Dalam penulisan ini level analisis yang dimaksud adalah negara Indonesia dan Jerman.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Metode pengumpulan data primer yang digunakan oleh peneliti dilakukan melalui dokumentasi dan wawancara dengan informan penelitian. Sementara, peneliti menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui buku, karya ilmiah, dan sumber lainnya.

a) Data primer

Hasan mendefinisikan data primer sebagai data yang diperoleh langsung di lapangan oleh peneliti. Data primer mencakup catatan hasil wawancara, hasil observasi lapangan, dan data-data mengenai informan.⁴¹ Dalam penelitian ini, data primer yang digunakan oleh peneliti yaitu dokumentasi dan wawancara. Dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini yaitu arsip negara yang memuat mengenai pembentukan paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988. Dalam mengolah data primer, peneliti menggunakan metode triangulasi sumber dalam wawancara. Triangulasi sumber merupakan metode pengumpulan data yang diperoleh dari berbagai sumber informan dengan tujuan untuk memperkuat validitas data.⁴² Dalam penelitian ini, peneliti melakukan wawancara dengan 4 sumber informan, yaitu

⁴¹ Syafnidawaty, "Data Primer," *Universitas Raharja*, last modified 2020, accessed January 11, 2023, <https://raharja.ac.id/2020/11/08/data-primer/>.

⁴² Andarusni Alfansyur dan Mariyani, "Seni Mengelola Data: Penerapan Triangulasi Teknik, Sumber, dan Waktu Pada Penelitian Pendidikan Sosial," *Jurnal Kajian, Penelitian, dan Pengembangan Pendidikan Sejarah* 5 (2), 2020.

Pihak Sekretariat Daerah Kota Padang (Pemerintah Kota Padang), Pemerintah Kota Hildesheim, Pemerintah Federal Jerman, dan Pihak Universitas Bung Hatta yang ikut bertanggung jawab dalam kerja sama *sister city* Padang-Hildesheim.

b) Data sekunder

Data sekunder merupakan sumber data yang diperoleh oleh orang yang melakukan penelitian secara tidak langsung melalui media perantara. Di sini, peneliti memainkan peran sebagai pihak kedua dalam mengumpulkan data. Menurut Sugiyono, data sekunder adalah sumber data penelitian yang secara tidak langsung memberikan data kepada peneliti, dan biasanya melalui orang lain atau dokumen. Sumber data sekunder digunakan untuk melengkapi data yang diperlukan data primer.⁴³ Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui buku, jurnal, dan skripsi.

Buku yang digunakan sebagai sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah buku laporan yang ditulis oleh Yulcherlina, et al yang berjudul 30 Tahun Kerjasama *Sister City* Padang-Hildesheim. Selanjutnya jurnal yang digunakan sebagai sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah jurnal yang ditulis oleh Rika Isnarti dan Sofia Trisni yang berjudul *The City of Padang Challenges for Paradiplomacy*. Dan skripsi terdahulu yang menjadi sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah skripsi yang ditulis oleh Bobby Hermenda yang berjudul Faktor-Faktor Pendorong Jerman Melanjutkan Kembali Kerjasama *Sister City* Padang-Hildesheim.

⁴³ Syafnidawaty, "Data Sekunder," *Universitas Raharja*, terakhir dimodifikasi 2020, diakses 11 Januari, 2023, <https://raharja.ac.id/2020/11/08/data-sekunder/>.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif merupakan proses pelacakan serta pengaturan data secara sistematis yang diperoleh dari wawancara, observasi, dan studi pustaka sehingga peneliti dapat melaporkan hasil penelitian dan mendapatkan kesimpulan. Analisis data membantu peneliti untuk menyederhanakan data ke dalam bentuk yang mudah dibaca. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman, sebagai berikut.⁴⁴

1. Pengumpulan data

Dalam analisis data, langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengumpulkan data. Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan data tentang paradiplomasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia dan Jerman, sejarah dibentuknya paradiplomasi Padang-Hildesheim, ruang lingkup paradiplomasi Padang-Hildesheim, program dan kegiatan yang telah dilakukan dalam paradiplomasi Padang-Hildesheim hingga tahun 2022 yang diperoleh melalui hasil wawancara dengan 4 narasumber dan studi pustaka.

2. Reduksi data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data yang diperoleh dari hasil pengumpulan data.⁴⁵ Dalam penelitian ini, penulis hanya menyajikan data-data yang dibutuhkan untuk menjelaskan masalah penelitian.

⁴⁴ Etta Mamang Sangadji dan Sopiah, *Metodologi Penelitian Pendekatan Praktis dalam Penelitian*, (Malang: ANDI, 2010), 199.

⁴⁵ Etta Mamang Sangadji dan Sopiah, 199.

3. Penyajian data

Penyajian data merupakan tahap menyajikan sekumpulan informasi secara tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan.⁴⁶

Dalam penelitian ini, penulis menyajikan data-data yang berkaitan dengan paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim sehingga mendapatkan hasil analisis tentang faktor-faktor penyebab berkembangnya paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022.

4. Pengambilan kesimpulan

Dalam penelitian ini, penulis memaparkan kesimpulan akhir terkait faktor-faktor penyebab berkembangnya paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022 pada bab terakhir yaitu bab 5.

1.9 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi dalam 5 (lima) bab, dimana masing-masing bab memiliki kaitan satu dengan yang lain. Berikut adalah sistematika penulisan dalam penelitian ini:

Bab 1. Pendahuluan

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2. Paradiplomasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia dan kebijakan luar negeri Jerman

Bab ini terdiri dari penjelasan mengenai paradiplomasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia, hukum yang menjadi landasan dalam paradiplomasi di Indonesia,

⁴⁶ Etta Mamang Sangadji dan Sopiah, 200.

paradiplomasi dalam kebijakan luar negeri Jerman, dan hukum yang menjadi landasan dalam paradiplomasi di Jerman.

Bab 3. Perkembangan paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim

Bab ini terdiri dari sejarah terbentuknya paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim, perkembangan ruang lingkup fokus kerja sama dalam paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim, dan program-program dan kegiatan yang telah dilaksanakan dalam paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim hingga tahun 2022.

Bab 4. Faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022

Dalam Bab ini, peneliti memberikan penjelasan mengenai faktor-faktor yang menyebabkan berkembangnya aktivitas paradiplomasi Kota Padang dan Kota Hildesheim pada tahun 1988-2022. Kemudian faktor-faktor tersebut dijelaskan menggunakan teori faktor-faktor penyebab berkembangnya aktivitas paradiplomasi terjadi oleh Alexander S. Kuznetsov yang diidentifikasi dari perspektif Kota Padang dan dari perspektif Kota Hildesheim.

Bab 5. Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang dapat diambil Pemerintah Kota Padang dalam membentuk paradiplomasi kedepannya.

