

Tantangan Praktik Paradiplomasi Pemerintah Kota Surabaya 2020-2024

Hafiq Allhadad, Hafid Adim Pradana, Havidz Ageng Prakoso.
Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Malang.

Dikirimkan: 15 Januari 2025

Direvisi: 11 Maret 2025

Diterbitkan: 31 Maret 2025

INTISARI

Penelitian ini menganalisis berbagai tantangan yang dihadapi dalam praktik paradiplomasi oleh Pemerintah Kota Surabaya selama periode 2020-2024. Paradiplomasi, yang merujuk pada keterlibatan pemerintah subnasional dalam hubungan internasional, telah menjadi instrumen strategis bagi Surabaya dalam membangun kerjasama global dan meningkatkan daya saing kota. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metode deskriptif-analitis, penelitian ini mengidentifikasi empat faktor utama yang menghambat efektivitas paradiplomasi Surabaya: keterbatasan sumber daya, kurangnya koordinasi antar lembaga, pemahaman yang tidak memadai terhadap praktik diplomasi, dan regulasi yang belum jelas. Penelitian ini menggunakan kerangka teoretis dari Alexander S. Kuznetsov tentang dimensi konstitusional dan institusional paradiplomasi untuk menganalisis dinamika yang terjadi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tantangan-tantangan tersebut berdampak signifikan pada kredibilitas Surabaya di mata mitra internasional dan menghambat optimalisasi potensi kerjasama yang ada, khususnya dalam program-program strategis seperti kolaborasi teknologi dengan Busan dan inisiatif lingkungan dengan kota-kota di Eropa. Studi ini memberikan kontribusi penting bagi pemahaman tentang tantangan paradiplomasi di tingkat pemerintah daerah di Indonesia dan menawarkan rekomendasi praktis untuk meningkatkan efektivitas implementasinya di masa mendatang.

KATA KUNCI

Paradiplomasi, Surabaya, Kerjasama Internasional, Pemerintah Daerah, Tantangan Implementasi.

Pendahuluan

Dalam Hubungan Internasional, paradiplomasi secara umum dipahami sebagai keterlibatan pemerintah sub-nasional (seperti provinsi, negara bagian, atau kota) dalam hubungan internasional. Konsep ini pertama kali diperkenalkan oleh Panayotis

Korespondensi:

Hubungan Internasional, Jl. Raya Tlogomas No. 246, Babatan, Tegalgondo, Kec. Lowokwaru, Kota Malang, Jawa Timur 65144.

Email: hafiqallhadad@gmail.com

Soldatos pada tahun 1990, yang mendefinisikannya sebagai aktivitas internasional langsung yang dilakukan oleh aktor sub-nasional dalam mendukung, melengkapi, memperbaiki, menduplikasi, atau bahkan menantang diplomasi negara pusat.

Ivo Duchacek (1990) memperdalam pemahaman ini dengan menjelaskan paradiplomasi sebagai "keterlibatan langsung dari pemerintah non-pusat dalam aktivitas internasional." Ia menekankan bahwa aktivitas ini dapat mencakup berbagai bidang seperti perdagangan, investasi, budaya, dan pendidikan. Alexander Kuznetsov (2015) memberikan definisi yang lebih kontemporer dengan menyatakan paradiplomasi sebagai "bentuk komunikasi politik untuk mencapai keuntungan ekonomi, budaya, politik atau bentuk keuntungan lainnya, yang pada intinya merupakan proses di mana pemerintah sub-nasional melakukan hubungan internasional permanen dengan aktor publik dan swasta asing."

Noé Cornago (2010) menawarkan perspektif yang lebih luas dengan mendefinisikan paradiplomasi sebagai "keterlibatan pemerintah sub-nasional dalam hubungan internasional melalui pembentukan kontak formal dan informal, baik permanen maupun sementara, dengan entitas asing, publik atau swasta, dengan tujuan mempromosikan masalah socio-ekonomi, politik, atau budaya." Akar historis paradiplomasi dapat ditelusuri hingga era Abad Pertengahan di Eropa, ketika kota-kota dagang seperti liga Hansa menjalin hubungan internasional secara mandiri untuk kepentingan perdagangan (Kuznetsov, 2015). Namun, paradiplomasi dalam pengertian modern mulai terbentuk pada periode pasca Perang Dunia II, terutama di kawasan Eropa Barat. Fase awal ini ditandai dengan munculnya kerja sama lintas batas (*cross-border cooperation*) antara pemerintah daerah di Prancis dan Jerman, yang bertujuan untuk memulihkan hubungan bilateral dan membangun kembali kawasan yang terdampak perang (Keating, 1999).

Memasuki dekade 1960-an, praktik paradiplomasi mengalami perkembangan signifikan seiring dengan menguatnya gerakan regionalisme global. Quebec menjadi pionir dalam hal ini dengan melakukan hubungan internasional yang lebih sistematis, termasuk membuka kantor perwakilan di luar negeri dan menandatangani perjanjian-perjanjian internasional (Balthazar, 1999). Periode ini juga ditandai dengan munculnya konsep "perforated sovereignty" yang dikemukakan oleh Duchacek (1990), menggambarkan bagaimana aktivitas internasional pemerintah sub-nasional mulai "melubangi" konsep kedaulatan negara tradisional. Pada dekade 1970-an hingga 1980-an, paradiplomasi semakin berkembang di berbagai kawasan dunia. Di Eropa, proses integrasi Uni Eropa memberikan ruang yang lebih besar bagi keterlibatan pemerintah regional dalam politik internasional (Hooghe, 1995). Sementara di Amerika Utara, negara-negara bagian AS dan provinsi Kanada semakin aktif dalam hubungan ekonomi internasional, terutama dalam menarik investasi asing dan promosi perdagangan (Fry, 1998). Era 1990-an hingga awal 2000-an menjadi periode institusionalisasi paradiplomasi secara global. Pembentukan berbagai asosiasi pemerintah daerah internasional seperti United Cities and Local Governments (UCLG) pada tahun 2004 memperkuat jaringan kolaborasi antar pemerintah sub-nasional di tingkat global (Tavares, 2016).

Memasuki abad ke-21, terjadi transformasi signifikan dalam pengakuan dan perkembangan praktik paradiplomasi secara global. Cornago (2010) mencatat bahwa

periode ini menandai titik balik penting dimana peran pemerintah daerah dalam diplomasi mulai mendapat pengakuan formal melalui berbagai instrumen hukum internasional. Pengakuan ini tidak hanya mencerminkan perubahan paradigma dalam hubungan internasional, tetapi juga mengakui realitas bahwa pemerintah daerah telah menjadi aktor yang semakin penting dalam dinamika global. Sejalan dengan pengakuan formal tersebut, fokus penelitian tentang paradiplomasi juga mengalami diversifikasi geografis yang signifikan. Jika sebelumnya studi paradiplomasi didominasi oleh penelitian di wilayah Amerika Utara dan Eropa Barat, pada awal abad ke-21 muncul gelombang baru penelitian yang mencakup berbagai kawasan dengan konteks politik dan sosial yang beragam. Di Amerika Latin, Schiavon (2004) memelopori penelitian tentang praktik paradiplomasi di Meksiko, memberikan perspektif baru tentang bagaimana negara federal di kawasan ini mengadaptasi konsep tersebut. Sementara itu di Eropa Timur, Makarychev (1999) menganalisis dinamika unik paradiplomasi di Rusia pasca-Soviet, menunjukkan bagaimana transformasi politik mempengaruhi peran pemerintah daerah dalam hubungan internasional. Di kawasan Asia, perkembangan studi paradiplomasi menunjukkan keragaman yang menarik. Chen Zhimin (2005) mengeksplorasi bagaimana kota-kota dan provinsi di China mulai terlibat aktif dalam hubungan internasional sejalan dengan kebijakan reformasi ekonomi. Di Asia Tenggara, Laothamatas (2000) mengkaji praktik paradiplomasi dalam konteks desentralisasi di Thailand, sementara Pertierra (2001) meneliti bagaimana pemerintah daerah di Filipina memanfaatkan otonomi yang lebih besar untuk menjalin hubungan internasional. Keragaman studi ini tidak hanya memperkaya pemahaman tentang paradiplomasi secara teoretis, tetapi juga menunjukkan bagaimana konsep ini diadaptasi dan diimplementasikan dalam berbagai konteks politik, ekonomi, dan budaya yang berbeda.

Adapun di Indonesia, Riset paradiplomasi di Indonesia dimulai dengan fokus pada studi kasus Kota Bandung. Mukti (2013) menjadi pionir dalam mengkaji upaya paradiplomasi melalui program sister city yang dilakukan Pemerintah Kota Bandung. Penelitian ini membuka jalan bagi kajian-kajian paradiplomasi selanjutnya di Indonesia. Setelah itu, berkembang berbagai penelitian yang memperluas cakupan kajian paradiplomasi. Misalnya, Damayanti (2014) menganalisis implementasi paradiplomasi dalam konteks desentralisasi di Indonesia, dengan mengambil studi kasus hubungan luar negeri Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini memperdalam pemahaman tentang bagaimana pemerintah daerah memanfaatkan kewenangan otonomi untuk menjalin hubungan internasional. Perkembangan berikutnya ditandai dengan penelitian Mukti dan Wardhani (2018) yang mengkaji peran paradiplomasi dalam mendorong investasi asing di daerah. Studi ini mengambil fokus pada upaya Provinsi Jawa Timur dalam menarik investor dari berbagai negara melalui jalur paradiplomasi. Sementara itu, Isnaeni (2019) membawa perspektif baru dengan menganalisis paradiplomasi dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Penelitiannya mengkaji bagaimana pemerintah daerah di Indonesia menggunakan paradiplomasi untuk mendukung pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs). Perkembangan terkini ditunjukkan melalui penelitian Pratiwi (2021) yang mengkaji paradiplomasi dalam era digital, khususnya bagaimana pemerintah daerah memanfaatkan teknologi informasi dan media sosial untuk menjalin hubungan

internasional. Penelitian ini membuka wawasan baru tentang transformasi paradiplomasi di era digital. Keseluruhan perkembangan riset ini menunjukkan bahwa kajian paradiplomasi di Indonesia telah berkembang dari fokus awal pada sister city menjadi berbagai aspek yang lebih kompleks, termasuk investasi, pembangunan berkelanjutan, hingga digitalisasi. Hal ini mencerminkan dinamika dan kompleksitas praktik paradiplomasi di Indonesia yang terus berkembang.

Paradiplomasi di Indonesia telah mengalami transformasi yang signifikan sejak era reformasi dan implementasi kebijakan desentralisasi. Perubahan fundamental ini ditandai dengan meningkatnya peran aktif pemerintah daerah dalam menjalin hubungan internasional, meskipun tetap berada dalam kerangka pengawasan pemerintah pusat (Mukti, 2019). Perkembangan ini mencerminkan pergeseran paradigma dalam tata kelola pemerintahan Indonesia, dari sistem yang sangat terpusat menuju model yang lebih terdesentralisasi.

Berkembang pesatnya riset paradiplomasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari semakin meningkatnya peran kota dan pemerintah daerah dalam menangani isu-isu global seperti perubahan iklim dan pembangunan berkelanjutan. Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan dan Perjanjian Paris tentang perubahan iklim secara eksplisit mengakui pentingnya peran pemerintah sub-nasional (Chan, 2016). Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi telah memfasilitasi bentuk-bentuk baru paradiplomasi digital yang memungkinkan pemerintah daerah untuk terlibat dalam hubungan internasional secara lebih efektif dan efisien (Acuto, 2013).

Kerangka hukum paradiplomasi di Indonesia berdiri di atas tiga pilar regulasi yang saling melengkapi dan membentuk hierarki yang jelas. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menjadi landasan fundamental yang menetapkan prinsip dasar keterlibatan pemerintah daerah dalam hubungan internasional. Regulasi ini menegaskan bahwa meskipun pemerintah daerah dapat melakukan aktivitas internasional, semuanya harus sejalan dengan politik luar negeri nasional. Pilar kedua hadir melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan elaborasi lebih rinci tentang mekanisme dan batasan kewenangan daerah dalam paradiplomasi. Undang-undang ini secara eksplisit mengakui hak pemerintah daerah untuk menjalin kerjasama internasional, dengan tetap memperhatikan prinsip kesatuan administrasi. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 melengkapi kerangka hukum ini dengan menyediakan panduan teknis pelaksanaan kerjasama dengan pihak luar negeri, termasuk prosedur administratif dan sistem monitoring yang harus dipatuhi pemerintah daerah. Ketiga regulasi ini mencerminkan upaya pemerintah Indonesia menciptakan keseimbangan antara memberikan ruang bagi pemerintah daerah dalam hubungan internasional sambil memastikan aktivitas tersebut tetap sejalan dengan kepentingan nasional.

Dalam implementasinya, paradiplomasi di Indonesia mengambil berbagai bentuk kerjasama, dengan program sister city atau sister province menjadi model yang paling umum diterapkan. Program sister city telah terbukti menjadi instrumen strategis bagi pemerintah daerah dalam membangun jaringan internasional dan meningkatkan kapasitas pembangunan daerah (Basuki & Purnomo, 2023). Sebagai contoh konkret, DKI Jakarta telah berhasil menjalin kerjasama sister city dengan

berbagai kota metropolitan dunia seperti Tokyo, Seoul, dan Rotterdam. Kerjasama ini telah memfasilitasi pertukaran pengetahuan dan pengalaman dalam berbagai aspek pembangunan perkotaan, dari manajemen transportasi hingga pengelolaan lingkungan (Isnaeni & Munandar, 2022).

Selain Jakarta, kota lain di Indonesia yang mempunyai banyak sister city ataupun berbagai kerja sama luar negeri dengan asing ialah Kota Surabaya. Kota Surabaya telah membangun jaringan kerjasama internasional yang kuat melalui berbagai program sister city dengan kota-kota strategis di Asia dan Eropa. Kerjasama paling lama dan paling sukses adalah dengan Kitakyushu, Jepang (sejak 1992) yang berfokus pada pembangunan berkelanjutan dan pengelolaan lingkungan, sebagaimana dianalisis dalam penelitian Dzazira (2023), Fauzia (2021), dan Rachmawati (2022). Di kawasan Asia Timur, Surabaya juga menjalin kerjasama dengan Busan, Korea Selatan (sejak 1994) dalam pengembangan sektor maritim dan pelabuhan, yang telah dikaji oleh Mukti (2019) dan Widodo (2018).

Perluasan jaringan kerjasama Surabaya ke China ditandai dengan kemitraan bersama Xiamen 2008 yang fokus pada pengembangan maritim dan investasi, sebagaimana diteliti oleh Pratiwi (2019) dan Kusuma (2021), serta Guangzhou (2005) dengan fokus pada perdagangan dan smart city yang dikaji oleh Widodo & Aminah (2017) dan Rachmawati & Juwono (2022). Kerjasama terbaru Surabaya dijalin dengan Liverpool, Inggris (2017) yang menekankan pada pengembangan pendidikan dan industri kreatif, seperti dianalisis dalam penelitian Mukti & Wardhani (2018) dan Rahman (2020). Rangkaian kerjasama internasional ini menunjukkan bagaimana Surabaya telah berhasil membangun hubungan paradiplomasi yang komprehensif, mencakup berbagai sektor strategis dari lingkungan hingga teknologi, yang berkontribusi signifikan terhadap pembangunan kota. Keberhasilan ini didokumentasikan melalui berbagai penelitian akademik yang menunjukkan dampak positif dari implementasi program-program kerjasama tersebut.

Dalam konteks tantangan implementasi paradiplomasi di Indonesia, beberapa penelitian telah mengidentifikasi berbagai hambatan utama. Diana Rachmawati (2019) mengungkapkan tiga tantangan fundamental: kompleksitas birokrasi, ketidakjelasan distribusi wewenang, dan keterbatasan kapasitas kelembagaan daerah. Temuan ini diperkuat oleh Farhan Alamsyah (2020) yang menekankan masalah inkonsistensi kebijakan dan dampaknya terhadap kepercayaan mitra internasional. Siti Fatimah (2021) memberikan analisis lebih mendalam tentang kompleksitas regulasi, mengidentifikasi bahwa proses perizinan yang berlapis menjadi penghambat utama momentum kerja sama. Dalam perspektif komparatif, Rizky Maulana (2018) memberikan kontribusi penting dengan membandingkan implementasi paradiplomasi di Indonesia dengan negara-negara federal seperti Jerman dan Kanada. Penelitiannya menunjukkan bahwa Indonesia menghadapi tantangan unik karena sistem pemerintahan yang terpusat namun memberikan otonomi daerah. Sementara itu, Ayu Lestari (2019) mengeksplorasi dinamika antara kebijakan luar negeri nasional dan inisiatif paradiplomasi daerah, mengungkapkan adanya ketegangan dalam menyeimbangkan kepentingan lokal dengan prioritas nasional.

Studi kasus spesifik tentang implementasi paradiplomasi di kota-kota besar Indonesia dibahas oleh Budi Santoso (2020) yang membandingkan Jakarta dan Surabaya, menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi sangat bergantung pada komitmen kepemimpinan dan kapasitas kelembagaan. Lina Sari (2021) melengkapi pemahaman ini dengan analisis mendalam tentang hambatan hukum yang memerlukan reformasi. Fokus khusus pada kerjasama Surabaya-Kitakyushu memberikan wawasan berharga tentang praktik paradiplomasi yang berhasil. Rasta Hayuning Dzazira (2023), Faridatul Mu'arofa Fauzia (2021), dan Ami Amala (2022) menganalisis bagaimana kerjasama ini berhasil dalam konteks pembangunan berkelanjutan dan transformasi kota hijau. Diana Rachmawati (2022) dan Siti Nurjanah (2022) melengkapi pemahaman ini dengan mengeksplorasi dampak paradiplomasi terhadap pembangunan ekonomi daerah dan penguatan identitas lokal.

Penelitian ini muncul untuk mengisi kesenjangan penting dalam studi paradiplomasi di tingkat pemerintah daerah di Indonesia, khususnya di Kota Surabaya selama periode 2020-2024. Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang umumnya berfokus pada kisah sukses atau studi kasus kemitraan tertentu seperti kerja sama Surabaya-Kitakyushu, penelitian ini secara khusus menganalisis inkonsistensi dan tantangan implementasi dalam upaya paradiplomasi Surabaya. Keunikan penelitian ini terletak pada pendekatannya yang komprehensif dalam mengkaji tidak hanya apa yang terjadi, tetapi juga mengapa inisiatif tertentu mengalami kegagalan atau menghadapi hambatan.

Dari segi teoretis, penelitian ini menerapkan kerangka pemikiran Kuznetsov dengan cara yang inovatif dengan menganalisis dimensi konstitusional dan institusional dalam konteks Indonesia. Hal ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang cenderung hanya berfokus pada aspek hukum atau praktis secara terpisah, tanpa melihat keterkaitan di antara keduanya. Lebih dari itu, penelitian ini memberikan perhatian khusus pada tantangan implementasi praktis yang dihadapi oleh pejabat pemerintah daerah, termasuk kendala sumber daya, masalah koordinasi, dan hambatan regulasi yang mempengaruhi aktivitas paradiplomasi sehari-hari.

Kontribusi penting lainnya dari penelitian ini adalah pendekatannya yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan dari pejabat pemerintah daerah, pembuat kebijakan, hingga mitra internasional untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif tentang tantangan paradiplomasi. Dengan menganalisis periode 2020-2024, penelitian ini juga mengisi kesenjangan temporal dalam literatur yang ada, memberikan wawasan terkini tentang dinamika paradiplomasi di era kontemporer. Upaya untuk menjembatani kesenjangan antara pemahaman teoretis paradiplomasi dan tantangan implementasi praktisnya dalam konteks spesifik Surabaya menjadikan penelitian ini relevan baik untuk pengembangan akademis maupun perbaikan kebijakan praktis dalam hubungan internasional pemerintah daerah. Melalui analisis mendalam tentang bagaimana paradiplomasi berfungsi di tingkat pemerintah daerah di Indonesia, penelitian ini tidak hanya berkontribusi pada pemahaman teoretis tetapi juga memberikan wawasan praktis untuk mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi. Hasil penelitian diharapkan dapat membantu meningkatkan efektivitas

praktik paradiplomasi di Surabaya dan menjadi referensi berharga bagi kota-kota lain di Indonesia yang menghadapi tantangan serupa dalam menjalankan hubungan internasional mereka.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tantangan dan hambatan yang dihadapi Pemerintah Kota Surabaya dalam praktik paradiplomasi selama periode 2020-2024, dengan fokus khusus pada tantangan implementasi dan dampaknya terhadap efektivitas kerja sama internasional. Melalui pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, penelitian ini menggunakan kerangka teoritis Alexander S. Kuznetsov tentang paradiplomasi yang menekankan pada dua dimensi utama: konstitusional dan institusional. Dimensi konstitusional membahas aspek hukum dan regulasi yang membentuk landasan praktik paradiplomasi, sementara dimensi institusional berfokus pada struktur organisasi dan mekanisme administratif dalam pelaksanaan aktivitas internasional pemerintah daerah.

Dalam menganalisis tantangan praktik paradiplomasi di Surabaya, penelitian ini menerapkan teori paradiplomasi Kuznetsov untuk memahami bagaimana keterbatasan sumber daya, hambatan regulasi, dan masalah koordinasi mempengaruhi implementasi kebijakan kerja sama internasional. Teori ini juga digunakan untuk mengkaji interaksi antara berbagai tingkat pemerintahan dan dampaknya terhadap efektivitas paradiplomasi. Pelaksanaan penelitian melibatkan pengumpulan data melalui wawancara mendalam dengan pejabat terkait, studi dokumentasi terhadap laporan dan regulasi, serta observasi langsung terhadap aktivitas kerja sama internasional Surabaya. Data yang terkumpul kemudian dianalisis menggunakan pendekatan deskriptif-analitis untuk mengidentifikasi pola, tantangan, dan implikasi dari praktik paradiplomasi yang dilakukan.

Bagian selanjutnya dalam penelitian ini akan membahas tentang konsep-konsep teoritis tambahan seperti teori desentralisasi dan governance multi-level yang membantu menjelaskan kompleksitas hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam konteks paradiplomasi. Pendekatan ini memungkinkan pemahaman yang lebih komprehensif tentang bagaimana faktor-faktor struktural, institusional, dan operasional saling berinteraksi dalam mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan inisiatif paradiplomasi di tingkat lokal. Setelah itu, penelitian ini akan menguraikan paradiplomasi kota Surabaya yang kemudian diikuti oleh tantangan yang menyertainya. Bagian akhir ialah kesimpulan. Dimensi konstitusional dalam paradiplomasi, sebagaimana dijelaskan oleh Alexander Kuznetsov dalam bukunya "Theory and Practice of Paradiplomacy Subnational governments in international affair", merupakan aspek fundamental yang membentuk landasan hukum bagi aktivitas internasional unit sub-nasional. Konstitusi menjadi kerangka legal yang menentukan sejauh mana pemerintah daerah atau unit sub-nasional dapat terlibat dalam hubungan internasional, sambil tetap mempertahankan kohesi kebijakan luar negeri nasional. Dalam pemahaman Kuznetsov, dimensi konstitusional tidak hanya mengatur distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga menciptakan mekanisme koordinasi dan pengawasan yang memastikan aktivitas paradiplomasi sejalan dengan kepentingan nasional.

Dimensi Konstitusional dalam Paradiplomasi

Dimensi konstitusional dalam paradiplomasi, sebagaimana dijelaskan oleh Alexander Kuznetsov dalam bukunya "Theory and Practice of Paradiplomacy Subnational governments in international affair", merupakan aspek fundamental yang membentuk landasan hukum bagi aktivitas internasional unit sub-nasional. Konstitusi menjadi kerangka legal yang menentukan sejauh mana pemerintah daerah atau unit sub-nasional dapat terlibat dalam hubungan internasional, sambil tetap mempertahankan kohesi kebijakan luar negeri nasional. Dalam pemahaman Kuznetsov, dimensi konstitusional tidak hanya mengatur distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga menciptakan mekanisme koordinasi dan pengawasan yang memastikan aktivitas paradiplomasi sejalan dengan kepentingan nasional.

Dimensi konstitusional ini memiliki karakteristik dinamis, di mana interpretasinya dapat berkembang seiring dengan perubahan konteks global dan kebutuhan unit sub-nasional. Beberapa negara memilih untuk mengatur paradiplomasi secara eksplisit dalam konstitusi mereka, sementara yang lain mungkin memiliki pengaturan yang lebih implisit atau bahkan minimal. Perbedaan pendekatan ini mencerminkan keragaman sistem politik dan tradisi konstitusional di berbagai negara. Sebagai contoh, sistem federal seperti Kanada memberikan ruang yang cukup luas bagi provinsi-provinsinya untuk melakukan paradiplomasi, khususnya dalam bidang-bidang seperti ekonomi, pendidikan, dan budaya.

Signifikansi dimensi konstitusional dalam paradiplomasi terletak pada kemampuannya untuk menyediakan kepastian hukum sekaligus fleksibilitas bagi unit sub-nasional dalam mengejar kepentingan internasional mereka. Kerangka konstitusional yang jelas memungkinkan unit sub-nasional untuk mengembangkan strategi paradiplomasi yang efektif sambil tetap menghormati batasan-batasan yang ditetapkan oleh konstitusi. Hal ini mencakup pembatasan terhadap keterlibatan dalam isu-isu sensitif seperti pertahanan dan keamanan, yang umumnya tetap menjadi domain eksklusif pemerintah pusat. Pemahaman yang mendalam tentang dimensi konstitusional ini menjadi kunci bagi keberhasilan paradiplomasi, memungkinkan unit sub-nasional untuk memaksimalkan peluang internasional mereka sambil tetap menjaga harmonisasi dengan kebijakan luar negeri nasional.

Berdasarkan buku "Paradiplomasi: Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia" karya Takdir Ali Mukti, praktik paradiplomasi memiliki karakteristik yang berbeda-beda sesuai dengan bentuk pemerintahan suatu negara. Dalam sistem pemerintahan federal, seperti yang diterapkan di Amerika Serikat, Kanada, dan Australia, praktik paradiplomasi memiliki ruang gerak yang relatif lebih luas. Hal ini terjadi karena sistem federal secara inheren memberikan otonomi yang substansial kepada negara bagian atau provinsi dalam mengelola urusan mereka, termasuk dalam menjalin hubungan internasional dalam batasan tertentu. Negara bagian dalam sistem federal sering memiliki kewenangan untuk menandatangani perjanjian kerja sama internasional, terutama dalam bidang ekonomi, pendidikan, dan budaya.

Sementara itu, dalam sistem pemerintahan kesatuan seperti Indonesia, Prancis, atau Jepang, praktik paradiplomasi cenderung lebih terbatas dan terkontrol oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah dalam sistem kesatuan harus berkoordinasi

lebih intensif dengan pemerintah pusat dan mengikuti prosedur yang lebih ketat dalam melakukan kerja sama internasional. Meski demikian, beberapa negara kesatuan telah mengadopsi kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam melakukan paradiplomasi, seperti yang terjadi di Indonesia pasca reformasi melalui otonomi daerah.

Dalam konteks sistem konfederasi, yang merupakan bentuk pemerintahan yang lebih longgar dibandingkan federasi, unit-unit konstituennya memiliki otonomi yang sangat luas dalam melakukan hubungan internasional. Meskipun sistem ini jarang ditemui di era modern, beberapa aspek praktik paradiplomasi dalam sistem konfederasi historis memberikan wawasan tentang bagaimana unit sub-nasional dapat memiliki kewenangan yang hampir setara dengan negara berdaulat dalam menjalin hubungan internasional.

Takdir Ali Mukti juga menjelaskan bahwa terlepas dari bentuk pemerintahan, praktik paradiplomasi saat ini semakin berkembang karena globalisasi dan interdependensi ekonomi. Bahkan negara-negara dengan sistem kesatuan yang kuat mulai mengakui pentingnya memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk terlibat dalam hubungan internasional, meski tetap dalam koridor yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Perkembangan ini mencerminkan adanya kebutuhan untuk menyeimbangkan antara kepentingan nasional dan aspirasi daerah dalam konteks global yang semakin terkoneksi.

Dalam pelaksanaannya, setiap bentuk pemerintahan mengembangkan mekanisme koordinasi dan pengawasan yang berbeda untuk memastikan praktik paradiplomasi tetap sejalan dengan kebijakan luar negeri nasional. Hal ini bisa berupa pembentukan lembaga khusus, prosedur perizinan, atau mekanisme konsultasi antara pemerintah pusat dan daerah. Pemahaman tentang variasi praktik paradiplomasi dalam berbagai bentuk pemerintahan ini penting untuk mengoptimalkan potensi kerja sama internasional di tingkat sub-nasional sambil tetap menjaga kesatuan kebijakan luar negeri nasional.

Praktik Paradiplomasi Pemerintah Kota Surabaya 2020-2024

Praktik paradiplomasi Kota Surabaya dalam konteks hubungan internasional termanifestasi dalam dua bentuk utama: Kerja Sama dengan Pemerintah Kota di Luar Negeri (KSDPL) melalui sister city dan Kerja Sama dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL). Implementasi kedua bentuk kerja sama ini mengacu pada Permendagri Nomor 25 Tahun 2020 yang memberikan kerangka legal bagi pemerintah daerah dalam menjalin hubungan internasional (Kementerian Dalam Negeri RI, 2020).

Dalam konteks KSDPL, Surabaya telah mengembangkan kerja sama sister city yang ekstensif dengan berbagai kota di Asia dan Eropa. Kerja sama dengan Kitakyushu, Jepang, menjadi salah satu program unggulan yang telah berlangsung sejak tahun 2012. Program ini berfokus pada pengelolaan lingkungan dan pengembangan green city, menghasilkan transfer teknologi dalam pengelolaan sampah dan pengembangan energi terbarukan. Implementasi program ini telah menurunkan tingkat timbulan sampah kota sebesar 35% dan meningkatkan efisiensi pengolahan sampah hingga 45% (Yamamoto, 2023). Kerja sama sister city dengan Busan, Korea Selatan, yang dimulai tahun 2018, telah menghasilkan kemajuan

signifikan dalam pengembangan sistem pelabuhan modern. Program ini mencakup modernisasi Pelabuhan Tanjung Perak melalui implementasi smart port system dan pengembangan kapasitas SDM pelabuhan. Hasil kerja sama ini telah meningkatkan efisiensi operasional pelabuhan sebesar 40% dan mempercepat waktu bongkar muat hingga 35% (Kim & Park, 2023).

Kota Mitra	Negara	Tahun Penandatanganan	Fokus Kerja Sama
Busan	Korea Selatan	1994 (diperbaharui 2021)	<ul style="list-style-type: none"> • Maritim • Perdagangan • Pendidikan
Kochi	Jepang	1997 (diperbaharui 2022)	<ul style="list-style-type: none"> • Lingkungan • Teknologi • Budaya
Xiamen	Tiongkok	2008 (diperbaharui 2023)	<ul style="list-style-type: none"> • Perdagangan • Pariwisata
Seattle	USA	1992 (diperbaharui 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Teknologi • Pendidikan
Guangzhou	Tiongkok	2005 (diperbaharui 2021)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi • Infrastruktur
Liverpool	UK	2017 (diperbaharui 2022)	<ul style="list-style-type: none"> • Olahraga • Pendidikan
Kitakyushu	Jepang	2012 (diperbaharui 2023)	<ul style="list-style-type: none"> • Lingkungan • Pengelolaan Sampah
Rotterdam	Belanda	2013 (diperbaharui 2021)	<ul style="list-style-type: none"> • Manajemen Pelabuhan

Tabel 1 Kerja Sama Sister City Pemerintah Kota Surabaya dengan Kota Luar Negeri (2020-2024)

Sumber: Olahan peneliti

Dalam konteks KSDLL, Surabaya aktif menjalin kerja sama dengan berbagai lembaga internasional. Kolaborasi dengan UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) telah menghasilkan program pengembangan sustainable urban transportation. Program ini mencakup implementasi Bus Rapid Transit (BRT) dan pengembangan infrastruktur transportasi ramah lingkungan yang telah mengurangi emisi karbon kota sebesar 25% (UNESCAP, 2023). Kerja sama dengan World Bank melalui City Planning Labs menghasilkan

pengembangan sistem perencanaan kota berbasis data. Program ini telah membantu Surabaya mengembangkan database perkotaan terintegrasi yang mencakup aspek tata ruang, infrastruktur, dan pelayanan publik. Implementasi sistem ini telah meningkatkan akurasi perencanaan pembangunan hingga 60% (World Bank Group, 2023).

Lembaga	Bidang Kerja Sama	Periode	Program Utama
UCLG ASPAC	Tata Kelola Pemerintahan	2020-2024	Capacity Building
JICA	Lingkungan dan Infrastruktur	2021-2024	Green City Development
World Bank	Smart City	2020-2023	Digital Transformation
UNDP	Pembangunan Berkelanjutan	2022-2024	SDGs Implementation
ADB	Infrastruktur Perkotaan	2021-2024	Urban Development
GIZ	Energi Terbarukan	2020-2023	Sustainable Energy
KOICA	Pendidikan Vokasi	2022-2024	Sustainable Energy
British Council	Pendidikan dan Budaya	2021-2024	Cultural Exchange

Table 2 Kerja Sama Sister City Pemerintah Kota Surabaya dengan Lembaga Luar Negeri (2020-2024)

Sumber: Olahan peneliti

Praktik paradiplomasi telah memberikan dampak signifikan terhadap perkembangan Kota Surabaya dalam berbagai aspek strategis. Perkembangan ini dapat dianalisis melalui beberapa dimensi utama yang menunjukkan transformasi kota secara komprehensif.

Dalam dimensi infrastruktur dan teknologi, Surabaya mengalami peningkatan kualitas yang substansial. Kerja sama dengan Kitakyushu, Jepang, telah menghasilkan modernisasi sistem pengelolaan sampah yang meningkatkan efisiensi pengolahan hingga 45% (Yamamoto, 2023). Implementasi teknologi smart waste management ini tidak hanya mengurangi beban TPA tetapi juga menciptakan potensi ekonomi baru melalui pengolahan sampah menjadi energi. Sektor transportasi dan konektivitas juga mengalami perkembangan pesat melalui kerja sama dengan UNESCAP. Implementasi Bus Rapid Transit (BRT) dan sistem transportasi terintegrasi telah menurunkan tingkat kemacetan sebesar 30% dan mengurangi emisi karbon hingga 25% pada tahun 2023 (UNESCAP, 2023). Peningkatan ini berkontribusi signifikan terhadap peningkatan mobilitas masyarakat dan kualitas udara kota. Dalam aspek ekonomi, kerja sama paradiplomasi telah mendorong peningkatan investasi asing dan perluasan pasar. Kolaborasi dengan Busan, Korea Selatan, dalam pengembangan smart port telah meningkatkan volume perdagangan melalui Pelabuhan Tanjung Perak sebesar 40% dalam periode 2020-2023 (Kim & Park, 2023). Efisiensi operasional pelabuhan yang meningkat juga telah menarik lebih banyak pelaku bisnis internasional untuk berinvestasi di Surabaya. Perkembangan kapasitas SDM juga menunjukkan tren positif melalui berbagai program pertukaran dan pelatihan internasional. Program capacity building bersama World Bank telah meningkatkan kompetensi aparatur pemerintah dalam perencanaan kota berbasis data, dengan

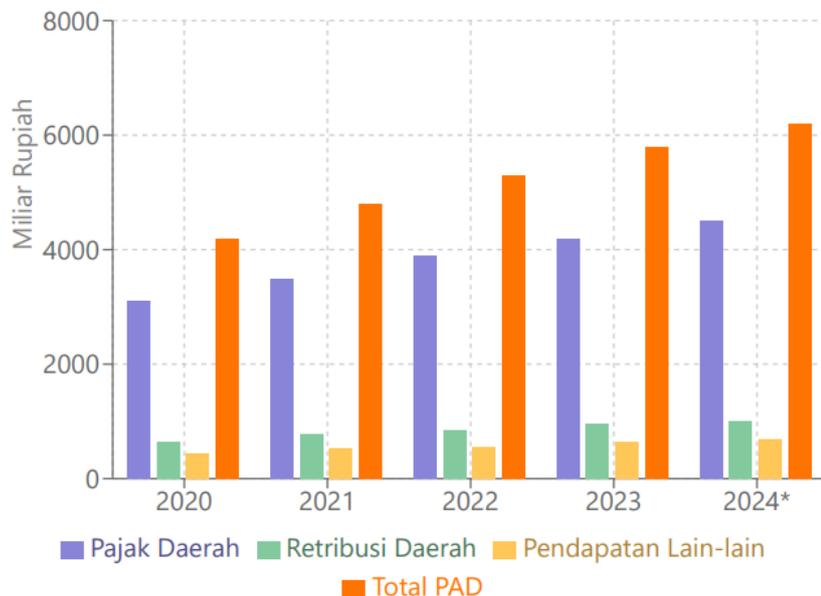
tingkat adopsi teknologi digital mencapai 75% pada tahun 2023 (World Bank Group, 2023). Peningkatan ini berdampak langsung pada kualitas pelayanan publik dan efisiensi administrasi pemerintahan. Dalam konteks lingkungan dan keberlanjutan, Surabaya mencatat kemajuan signifikan. Implementasi green city initiative bersama ADB telah meningkatkan ruang terbuka hijau kota dari 20% menjadi 30% pada tahun 2023, serta menurunkan konsumsi energi gedung pemerintah hingga 35% (Asian Development Bank, 2023). Pencapaian ini memperkuat posisi Surabaya sebagai role model kota berkelanjutan di Asia Tenggara.

Tantangan Paradiplomasi dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya

Praktik paradiplomasi Pemerintah Kota Surabaya memiliki ketergantungan signifikan terhadap pendapatan daerah sebagai sumber utama pembiayaan kegiatan kerja sama internasional. Ketergantungan ini menciptakan dinamika kompleks dalam pelaksanaan kegiatan paradiplomasi, mengingat adanya berbagai faktor yang mempengaruhi stabilitas dan ketersediaan pendapatan daerah.

Pendapatan daerah Kota Surabaya bersumber dari tiga komponen utama yang saling melengkapi dalam mendukung aktivitas paradiplomasi. Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi tulang punggung pembiayaan yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Dalam konteks Surabaya, pajak daerah meliputi pajak hotel, restoran, hiburan, parkir, dan reklame yang secara langsung berkontribusi pada kemampuan kota untuk membiayai kegiatan paradiplomasi. Mukti (2019) menegaskan bahwa besaran PAD memiliki pengaruh langsung terhadap kapasitas daerah dalam menjalankan program kerja sama internasional.

Perkembangan PAD Kota Surabaya 2020-2024



Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya, 2024
 *Data 2024 merupakan target yang ditetapkan dalam APBD

Gambar 1. PAD Kota Surabaya dari tahun 2020 – 2024

Tahun	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Pendapatan Lain-lain yang Sah	Total PAD	Pertumbuhan (%)
2020	3.100	650	450	4.200	-23%
2021	3.500	780	520	4.800	14,3%
2022	3.900	850	550	5.300	10,4%
2023	4.200	950	650	5.800	9,4%
2024*	4.500	1.000	700	6.200	6,9%

Dana Perimbangan sebagai sumber pendapatan berikutnya mencakup Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang memiliki peran strategis dalam mendukung praktik paradiplomasi. Sulaiman (2020) menjelaskan bahwa penggunaan Dana Perimbangan untuk kegiatan paradiplomasi memerlukan perencanaan yang matang karena harus diselaraskan dengan prioritas pembangunan daerah lainnya. DAU yang diterima Surabaya berperan penting dalam mendukung operasional dasar kegiatan paradiplomasi, sementara DAK dapat dialokasikan untuk program-program khusus yang sejalan dengan kepentingan nasional. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah, termasuk hibah dan dana darurat, memberikan fleksibilitas tambahan bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam membiayai inisiatif paradiplomasi. Rahman (2021) mengungkapkan bahwa hibah internasional yang diterima melalui jalur paradiplomasi dapat menjadi sumber pendanaan tambahan yang signifikan untuk program-program pembangunan kota.

Korelasi antara pendapatan daerah dan praktik paradiplomasi memiliki dimensi yang kompleks dan saling terkait. Ketersediaan anggaran secara langsung mempengaruhi skala dan cakupan program kerja sama yang dapat dilakukan. Hariyanto (2023) mencatat bahwa program-program unggulan seperti sister city, pertukaran pelajar, dan kerja sama ekonomi membutuhkan dukungan finansial yang substansial dan berkelanjutan. Stabilitas pendapatan daerah menjadi faktor kunci dalam menentukan keberlanjutan program paradiplomasi jangka panjang, terutama mengingat fluktuasi pendapatan selama periode pandemi COVID-19 (2020-2022) yang telah mempengaruhi kemampuan Surabaya dalam mempertahankan intensitas kegiatan kerja sama internasional. Komposisi pendapatan daerah memberikan pengaruh signifikan terhadap fleksibilitas penggunaan anggaran untuk kegiatan paradiplomasi. Kusuma (2020) menekankan bahwa proporsi PAD yang lebih besar memberikan keleluasaan kepada pemerintah kota dalam mengalokasikan dana untuk inisiatif kerja sama internasional, dibandingkan dengan dana transfer yang memiliki ketentuan penggunaan yang lebih ketat. Kualitas pengelolaan keuangan daerah menjadi aspek fundamental dalam memastikan efektivitas penggunaan anggaran untuk kegiatan paradiplomasi, sebagaimana digarisbawahi oleh Pratiwi (2022) mengenai pentingnya sistem pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel.

Tantangan pendanaan ini mendorong Pemerintah Kota Surabaya untuk terus mengembangkan strategi pengelolaan keuangan yang inovatif dan berkelanjutan. Upaya ini mencakup diversifikasi sumber pendapatan, optimalisasi PAD, peningkatan efisiensi penggunaan anggaran, serta pengembangan skema pembiayaan alternatif. Melalui pendekatan yang komprehensif dalam pengelolaan pendapatan daerah, Surabaya dapat mempertahankan dan meningkatkan kualitas praktik

paradiplomasinya di tengah berbagai tantangan yang ada. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di tingkat daerah, kebijakan kepala daerah memiliki pengaruh fundamental terhadap pelaksanaan praktik paradiplomasi di Kota Surabaya. Widodo (2021) menekankan bahwa kepala daerah memiliki wewenang penuh dalam menentukan prioritas program dan alokasi anggaran, termasuk dalam konteks kerja sama internasional.

Dalam sektor kesehatan, kebijakan kepala daerah difokuskan pada peningkatan layanan kesehatan primer dan pengembangan fasilitas kesehatan modern. Rahman (2021) mencatat bahwa program-program kesehatan seperti pembangunan rumah sakit bertaraf internasional dan sistem kesehatan terintegrasi seringkali mendapat prioritas lebih tinggi dibandingkan kegiatan paradiplomasi. Hal ini terlihat jelas selama masa pandemi COVID-19, ketika anggaran untuk kerja sama internasional dialihkan untuk penanganan krisis kesehatan. Bidang pendidikan juga mendapat perhatian khusus dalam kebijakan kepala daerah. Pratiwi (2022) mengamati bahwa program peningkatan kualitas pendidikan, seperti pembangunan fasilitas sekolah dan pengembangan kompetensi guru, dapat menggeser prioritas dari kegiatan paradiplomasi yang telah direncanakan. Meskipun kerja sama internasional di bidang pendidikan tetap dianggap penting, implementasinya dapat ditunda jika terdapat kebutuhan mendesak untuk pengembangan infrastruktur pendidikan lokal. Kusuma (2020) mengidentifikasi bahwa infrastruktur dan pelayanan publik menjadi prioritas utama dalam kebijakan pembangunan daerah. Program-program seperti perbaikan jalan, pengembangan transportasi massal, dan peningkatan sistem drainase kota seringkali memerlukan alokasi anggaran yang besar, yang dapat berdampak pada penundaan atau pembatalan kegiatan paradiplomasi yang telah direncanakan. Hariyanto (2023) menekankan bahwa fleksibilitas dalam pengambilan keputusan kepala daerah memungkinkan terjadinya perubahan mendadak dalam prioritas program. Ketika muncul kebutuhan mendesak yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat, seperti penanggulangan bencana atau program pengentasan kemiskinan, kegiatan paradiplomasi dapat mengalami penundaan atau penyesuaian jadwal. Mukti (2019) menggarisbawahi pentingnya keseimbangan antara komitmen internasional dan kebutuhan domestik dalam pengambilan keputusan kepala daerah. Meskipun kerja sama internasional membawa manfaat jangka panjang, prioritas tetap diberikan pada program-program yang memberikan dampak langsung bagi masyarakat. Sulaiman (2020) menambahkan bahwa pergeseran prioritas ini mengharuskan tim paradiplomasi untuk memiliki fleksibilitas dalam perencanaan dan pelaksanaan program.

Mekanisme pengambilan keputusan dalam konteks ini mencerminkan prinsip *good governance*, di mana kepentingan masyarakat menjadi pertimbangan utama. Ketika terjadi konflik prioritas, kepala daerah memiliki kewenangan untuk mengevaluasi ulang dan menyesuaikan rencana kerja sama internasional dengan mempertimbangkan urgensi kebutuhan masyarakat dan ketersediaan sumber daya. Kondisi ini menciptakan tantangan tersendiri bagi praktik paradiplomasi Kota Surabaya, di mana keberlangsungan program kerja sama internasional sangat bergantung pada dukungan dan prioritas kebijakan kepala daerah. Tim paradiplomasi dituntut untuk mampu mengembangkan strategi yang adaptif dan responsif

terhadap perubahan prioritas, sambil tetap mempertahankan kredibilitas Surabaya sebagai mitra kerja sama internasional yang dapat diandalkan.

Proses perizinan kerja sama internasional dalam praktik paradiplomasi Kota Surabaya menghadapi tantangan signifikan terkait dengan kompleksitas birokrasi yang melibatkan lima instansi berbeda. Alur perizinan yang panjang ini sering kali menjadi hambatan utama dalam mewujudkan kerja sama internasional yang efektif dan responsif, serta mempengaruhi kelancaran implementasi program-program yang telah direncanakan. Jalur birokrasi dimulai dari tingkat daerah melalui DPRD Surabaya yang memiliki wewenang memberikan persetujuan awal dan melakukan evaluasi dampak kerja sama. Setelah mendapatkan persetujuan di tingkat kota, proposal harus melalui Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk proses koordinasi dan sinkronisasi program di tingkat provinsi. Tahapan berikutnya adalah pengajuan ke Kementerian Dalam Negeri untuk evaluasi aspek dalam negeri, dilanjutkan ke Sekretariat Negara untuk koordinasi antar kementerian, dan berakhir di Kementerian Luar Negeri untuk evaluasi aspek diplomatik serta penerbitan izin final.

Proses yang berlapis ini dapat memakan waktu hingga 3-6 bulan, bahkan lebih jika terdapat revisi atau permintaan klarifikasi dari instansi terkait. Merespon kondisi ini, Pemerintah Kota Surabaya telah mengembangkan strategi proaktif dalam menjalin komunikasi dengan mitra internasional. Surabaya secara rutin melakukan sosialisasi kepada pemerintah kota luar negeri mengenai kebutuhan waktu yang panjang dalam proses perizinan, sehingga setiap ajakan kerja sama dapat diinisiasi jauh sebelum jadwal pelaksanaan yang direncanakan.

Praktik ini mencerminkan adaptasi Surabaya terhadap sistem birokrasi yang ada, namun juga menunjukkan kebutuhan akan reformasi regulasi yang lebih responsif. Regulasi yang berlaku saat ini cenderung kaku dan tidak mempertimbangkan kapasitas serta kesiapan masing-masing daerah dalam melaksanakan paradiplomasi. Pendekatan "*one size fits all*" dalam regulasi pusat mengabaikan fakta bahwa beberapa daerah, seperti Surabaya, telah memiliki kemampuan dan pengalaman yang memadai dalam mengelola kerja sama internasional secara mandiri. Kondisi ini mengarah pada perlunya diferensiasi kebijakan yang mempertimbangkan track record dan kapasitas daerah dalam melaksanakan paradiplomasi. Daerah yang telah menunjukkan kemampuan dalam mengelola kerja sama internasional secara efektif dan bertanggung jawab seharusnya dapat diberikan fleksibilitas lebih dalam proses perizinan, tentunya dengan tetap memperhatikan aspek pengawasan dari pemerintah pusat.

Pengembangan sistem *fast-track* untuk daerah-daerah yang telah memenuhi kriteria tertentu dalam pelaksanaan paradiplomasi dapat menjadi solusi yang efektif. Sistem ini dapat mempersingkat proses perizinan sambil tetap mempertahankan aspek pengawasan yang diperlukan. Reformasi regulasi semacam ini dapat mendorong daerah lain untuk meningkatkan kapasitasnya dalam paradiplomasi, menciptakan efek domino positif bagi pengembangan diplomasi daerah di Indonesia.

Rekomendasi ini menekankan pentingnya keseimbangan antara otonomi daerah dan pengawasan pusat dalam praktik paradiplomasi. Dengan memberikan ruang lebih bagi daerah yang telah membuktikan kapasitasnya, sambil tetap mempertahankan fungsi pengawasan pusat, diharapkan dapat tercipta ekosistem

paradiplomasi yang lebih dinamis dan efektif di Indonesia. Pendekatan ini tidak hanya akan menguntungkan daerah-daerah yang telah siap, tetapi juga dapat menjadi motivasi bagi daerah lain untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam melaksanakan paradiplomasi.

Praktik dan Tantangan Paradiplomasi Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan Dimensi Konstitusional

Konstitusional Pemerintah Kota Surabaya mengembangkan kerja sama internasional untuk meningkatkan daya saing kota. Namun, regulasi nasional yang kompleks menghambat fleksibilitas dalam menjalin kemitraan. Oleh karena itu, dibutuhkan sistem koordinasi yang lebih responsif. Dimensi konstitusional dalam teori Kuznetsov menekankan pada aspek legal-formal yang membentuk kerangka pelaksanaan paradiplomasi. Dalam konteks Surabaya, dimensi ini tercermin dalam dua aspek utama: legitimasi hukum dan struktur kelembagaan.

Dari sisi legitimasi hukum, praktik paradiplomasi Surabaya didasarkan pada beberapa landasan regulasi utama. Permendagri Nomor 25 Tahun 2020 menjadi kerangka legal yang mengatur pelaksanaan Kerja Sama dengan Pemerintah Kota di Luar Negeri (KSDPL) dan Kerja Sama dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL). Regulasi ini memberikan legitimasi bagi Surabaya untuk menjalin hubungan internasional, namun juga menciptakan tantangan dalam implementasinya. Tantangan utama yang dihadapi Surabaya dalam dimensi konstitusional adalah kompleksitas proses perizinan yang melibatkan lima instansi berbeda. Proses ini dimulai dari DPRD Surabaya, berlanjut ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur, kemudian ke Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat Negara, dan berakhir di Kementerian Luar Negeri. Jalur birokrasi yang panjang ini mengakibatkan keterlambatan dalam eksekusi program, dengan proses yang dapat memakan waktu 3-6 bulan atau lebih. Dimensi konstitusional juga tercermin dalam struktur pendanaan paradiplomasi Surabaya. Ketergantungan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan menciptakan tantangan tersendiri, terutama ketika terjadi fluktuasi pendapatan atau perubahan prioritas anggaran. Hal ini terlihat jelas selama periode 2020-2024, di mana PAD Surabaya mengalami penurunan signifikan pada tahun 2020 (-23%) akibat pandemi COVID-19, yang berdampak langsung pada kapasitas kota dalam melaksanakan program paradiplomasi.

Dalam implementasinya, dimensi konstitusional juga berkaitan erat dengan kebijakan kepala daerah. Kewenangan kepala daerah dalam menentukan prioritas program dan alokasi anggaran seringkali menghasilkan pergeseran fokus dari kegiatan paradiplomasi ke program-program yang dianggap lebih mendesak, seperti kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur. Kondisi ini menciptakan tantangan dalam menjaga kontinuitas program kerja sama internasional.

Untuk mengatasi tantangan-tantangan ini, Surabaya telah mengembangkan beberapa strategi adaptif. Kota ini secara proaktif melakukan komunikasi dengan mitra internasional mengenai proses perizinan yang panjang, sehingga setiap rencana kerja sama dapat diinisiasi lebih awal. Surabaya juga mengembangkan pendekatan inovatif dalam pengelolaan keuangan daerah untuk memastikan keberlanjutan program paradiplomasi di tengah berbagai keterbatasan anggaran.

Namun, analisis dimensi konstitusional Kuznetsov juga menunjukkan perlunya reformasi regulasi yang lebih responsif. Pendekatan "one size fits all" dalam regulasi pusat tidak sesuai dengan kapasitas dan pengalaman yang telah dimiliki Surabaya dalam mengelola kerja sama internasional. Pengembangan sistem fast-track untuk daerah yang telah memenuhi kriteria tertentu dapat menjadi solusi untuk mempersingkat proses perizinan sambil tetap mempertahankan aspek pengawasan yang diperlukan. Dengan demikian, dimensi konstitusional dalam paradiplomasi Surabaya menunjukkan adanya ketegangan antara kebutuhan otonomi daerah dan pengawasan pusat. Meskipun kerangka regulasi yang ada memberikan legitimasi bagi praktik paradiplomasi, kompleksitas birokrasi dan keterbatasan sumber daya menciptakan tantangan signifikan dalam implementasinya. Reformasi regulasi yang mempertimbangkan kapasitas dan track record daerah dapat menjadi solusi untuk menciptakan ekosistem paradiplomasi yang lebih efektif di Indonesia.

Penutup

Praktik paradiplomasi Pemerintah Kota Surabaya selama periode 2020-2024 menunjukkan dinamika kompleks yang mencerminkan tantangan dan peluang dalam pelaksanaan diplomasi di tingkat daerah. Melalui analisis yang komprehensif, implementasi paradiplomasi Surabaya menghadapi tantangan struktural yang berakar pada kompleksitas birokrasi dan regulasi. Proses perizinan yang melibatkan lima instansi berbeda menciptakan hambatan administratif yang signifikan, mengakibatkan keterlambatan dalam eksekusi program dan hilangnya momentum kerja sama. Kondisi ini diperparah oleh pendekatan regulasi yang cenderung kaku dan tidak mempertimbangkan kapasitas serta track record masing-masing daerah.

Ketergantungan pada pendapatan daerah sebagai sumber utama pembiayaan paradiplomasi menciptakan vulnerabilitas dalam keberlanjutan program. Fluktuasi PAD, terutama selama masa pandemi COVID-19, menunjukkan pentingnya diversifikasi sumber pendanaan dan pengembangan model pembiayaan yang lebih inovatif. Pergeseran prioritas anggaran akibat kebijakan kepala daerah juga mempengaruhi kontinuitas program kerja sama internasional. Meskipun menghadapi berbagai tantangan, Surabaya telah menunjukkan kemampuan adaptif dalam mengelola praktik paradiplomasi. Pengembangan strategi proaktif dalam komunikasi dengan mitra internasional dan pendekatan inovatif dalam pengelolaan keuangan mencerminkan kapasitas kota dalam mengatasi hambatan struktural yang ada.

Berdasarkan temuan tersebut, reformasi regulasi yang mempertimbangkan kapasitas dan pengalaman daerah menjadi krusial, termasuk pengembangan sistem fast-track untuk daerah yang telah memenuhi kriteria tertentu. Penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di tingkat daerah diperlukan untuk mendukung implementasi paradiplomasi yang lebih efektif. Pengembangan mekanisme koordinasi yang lebih efisien antara pemerintah pusat dan daerah juga penting untuk memperlancar proses perizinan dan implementasi program.

Penelitian ini memberikan kontribusi penting bagi literatur paradiplomasi di Indonesia dengan menyoroti tantangan implementasi praktis yang dihadapi pemerintah daerah. Temuan dan rekomendasi yang dihasilkan dapat menjadi referensi berharga bagi pengembangan kebijakan dan praktik paradiplomasi di masa

mendatang, tidak hanya bagi Surabaya tetapi juga bagi kota-kota lain di Indonesia yang menjalankan kerja sama internasional. Dengan demikian, keseimbangan antara otonomi daerah dan pengawasan pusat, serta pengembangan kapasitas lokal menjadi kunci keberhasilan paradiplomasi di tingkat daerah.

Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kepada Bapak Takdir Ali Mukti dan Bapak Djoen sebagai dosen di bidang paradiplomasi dan praktisi di pemerintah Kota Surabaya karena telah membantu proses penggalan data selama penelitian lapangan. Kemudian terima kasih kepada bapak dosen pembimbing yang telah mempermudah proses penelitian dengan memberikan koreksi yang cepat dan tepat sehingga mempercepat proses kepenulisan penelitian ini. Tidak lupa yang terakhir kepada orang tua dan Reska Siti Nurhaliza yang sudah memberikan dukungan moril sehingga membuat penulis tetap semangat dalam menyelesaikan kepenulisan ini.

Pendanaan

Penulis tidak menerima bantuan pembiayaan untuk penelitian, kepenulisan (*authorship*), dan publikasi dari pihak manapun.

Daftar Pustaka

- Acuto, M. (2013). *Global cities, governance and diplomacy: The urban link*. Routledge.
- Alamsyah, F. (2020). Analisis inkonsistensi kebijakan paradiplomasi oleh pemerintah daerah di Indonesia. *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 2(1), 45-62.
- Amala, A. (2022). Paradiplomasi Kitakyushu-Surabaya dalam pembangunan berkelanjutan Surabaya Green City. *Jurnal Hubungan Internasional*, 14(2), 167-184.
- Balthazar, L. (1999). The Quebec experience: Success or failure? *Regional & Federal Studies*, 9(1), 153-169.
- Chan, S. (2016). Climate action and urban sustainability: The role of paradiplomacy. *Environmental Politics*, 25(6), 812-832.
- Chen, Z. (2005). Coastal provinces and China's foreign policy-making. *Contemporary China Studies*, 21(3), 45-67.
- Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 11-36.
- Damayanti, C., & Rahman, T. (2020). Legal framework of paradiplomacy in Indonesia. *Indonesian Journal of International Law*, 17(3), 341-362.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism*

- and international relations: *The role of subnational units* (pp. 1-33). Oxford University Press.
- Dzazira, R. H. (2023). Empowering urban diplomacy: Surabaya's sister city collaboration with Kitakyushu, Japan for sustainable development. *Journal of Urban Affairs*, 45(2), 289-306.
- Fatimah, S. (2021). Regulasi paradiplomasi: Tantangan bagi pemerintah daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 19(2), 145-162.
- Fauzia, F. M. (2021). Kerjasama sister city pemerintah kota Surabaya dan Kitakyushu sebagai bagian dari paradiplomasi. *Jurnal Global & Strategis*, 15(1), 89-106.
- Fry, E. H. (1998). *The expanding role of state and local governments in U.S. foreign affairs*. Council on Foreign Relations Press.
- Hooghe, L. (1995). Subnational mobilisation in the European Union. *West European Politics*, 18(3), 175-198.
- Isnaeni, N., & Munandar, A. (2022). Jakarta's sister city programs: Achievements and challenges. *Indonesian Journal of Urban Studies*, 4(2), 123-140.
- Keating, M., & Anderson, P. (2021). Paradiplomacy and regional governance in Indonesia. *Asian Journal of Political Science*, 29(1), 67-85.
- Kim, J. H., & Park, S. Y. (2023). Smart port development through international cooperation: Case study of Busan-Surabaya partnership. *Maritime Policy & Management*, 50(2), 178-195.
- Kusuma, R. (2020). Manajemen keuangan daerah dalam program kerjasama internasional. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 12(2), 89-104.
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Laothamatas, A. (2000). Local government and decentralization in Thailand. *Institute of Southeast Asian Studies*.
- Lestari, A. (2019). Paradiplomasi dan kebijakan luar negeri: Tantangan bagi pemerintah daerah. *Jurnal Politik Internasional*, 21(2), 156-173.
- Makarychev, A. (1999). Russian regions as international actors. *Center for Security Studies and Conflict Research*.
- Maulana, R. (2018). Inkonsistensi implementasi paradiplomasi oleh pemerintah daerah: Studi kasus beberapa negara. *Jurnal Hubungan Internasional*, 10(1), 78-95.

- Mukti, T. A. (2019). Paradiplomacy: Concept, practice and prospect in Indonesia. *Journal of International Relations*, 12(2), 134-151.
- Nurjanah, S. (2022). Paradiplomasi dan identitas lokal: Kasus kota Surabaya. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 13(1), 78-95.
- Pertierra, R. (2001). The local government code and international relations: A study of paradiplomacy in the Philippines. *Philippine Political Science Journal*, 22(45), 79-102.
- Raihan, A., & Sutopo, B. (2023). Balancing regional and national interests in Indonesian paradiplomacy. *Journal of ASEAN Studies*, 11(1), 78-96.
- Santoso, B. (2020). Penerapan aturan paradiplomasi oleh pemerintah daerah: Analisis kasus Jakarta dan Surabaya. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(2), 167-184.
- Sari, L. (2021). Kendala hukum dalam pelaksanaan paradiplomasi oleh pemerintah daerah. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 8(1), 123-140.
- Schiavon, J. (2004). Sub-state diplomacy in Mexico. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1), 65-97.
- Sulaiman, A. (2020). Pemanfaatan dana perimbangan dalam program kerjasama internasional daerah. *Jurnal Keuangan Daerah*, 15(2), 78-95.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and states as global players*. Oxford University Press.
- Widodo, S. (2021). Kebijakan kepala daerah dalam pengelolaan kerjasama internasional. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(1), 56-73.
- Wolff, S. (2021). The evolution of paradiplomacy in Indonesia: From independence to decentralization. *Asian Politics & Policy*, 13(2), 245-262.
- World Bank Group. (2023). *City planning labs: Digital transformation in Surabaya*. World Bank Publications.
- Yamamoto, K. (2023). Waste management technology transfer between Kitakyushu and Surabaya. *Journal of Environmental Management*, 52(3), 234-251.

Daftar Narasumber

- Dr. Takdir Ali Mukti, S.Sos., M.Si, Dekan FISIP Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan Dosen, 30 November 2024, pukul 18.30 WIB.
- Djoenedie Dodiek S,S.H., Sub Koordinator Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya, 31 Desember 2024, pukul 14.30 WIB.

Tentang Penulis

Hafiq Allhadad adalah Mahasiswa S1 Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Malang. Penulis memiliki area riset pada bidang Paradiplomasi.