

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kota Surabaya adalah kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Sebagai sebuah kota metropolitan, Surabaya menjadi salah satu kota pusat perdagangan, bisnis, pendidikan, kebudayaan, perekonomian dan industri. Perkembangan kota Surabaya dalam bidang ekonomi, industri, bisnis dan perdagangan tidak lepas kaitannya dari posisi kota Surabaya sebagai kota pelabuhan. Dengan latar belakang dan kemampuan yang dimiliki oleh kota Surabaya, pemerintah kota Surabaya menyusun rencana kerja sama *sister city* dengan kota Liverpool.

Secara umum, perjanjian dan kerja sama internasional dilakukan oleh dua negara atau lebih yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Kerja sama internasional berasal dari dua atau lebih kepentingan, nilai atau tujuan saling bertemu dan dapat menghasilkan sesuatu dan dipenuhi oleh semua pihak sekaligus (Holsti 1988). Kerja sama dan perjanjian internasional tidak hanya terjadi dengan melibatkan aktor negara namun juga bisa terjadi antara aktor negara dengan aktor non-negara dengan tujuan yang saling menguntungkan dengan mencakup berbagai aspek seperti ekonomi, perdagangan, politik, keamanan, sosial, kebudayaan hingga ketenagakerjaan.

Menurut Lewis Thomas dan Elaine B. Johnson kerja sama artinya sebuah kegiatan pengelompokan yang terjadi diantara makhluk hidup (Johnson 2014). Kerja sama juga biasanya dilakukan secara bersama-sama dan melibatkan banyak pihak untuk mencapai tujuan yang sama (Purwadarminta 1985). Dalam proses kerja sama biasanya terdapat pembagian tugas yang menjadi tanggung jawab masing-masing orang yang melakukan kerja sama demi terwujudnya tujuan bersama.

Kerja sama internasional adalah kerja sama dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang politik (Undang-

Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional Pasal 1 2000). Dalam pelaksanaannya, perjanjian dan kerja sama internasional berpedoman pada kepentingan nasional yang saling menguntungkan dan memperhatikan hukum nasional serta hukum internasional dalam pelaksanaannya. Pembuatan rencana kerja sama internasional ini dilakukan dengan beberapa tahap yaitu peninjauan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan dan penandatanganan. Kerja sama internasional dinilai sebagai suatu keharusan sebagai akibat adanya hubungan interdependensi dan bertambah kompleksitas kehidupan manusia dalam masyarakat internasional (Koesnadi, 1977).

Salah satu kerja sama internasional yang banyak dilakukan oleh pemerintah daerah adalah kerja sama *sister city* atau Kota Kembar. *Sister city* adalah konsep kerja sama yang terjalin antar dua kota, dua provinsi maupun dua negara yang berbeda dengan memperhatikan kesetaraan status administrasi, kesamaan karakteristik, kesamaan permasalahan, upaya saling melengkapi, dan peningkatan hubungan antar-masyarakat. Tujuan dari kerja sama *sister city* ini adalah menjalin hubungan budaya, ekonomi, politik dan sosial secara berkelanjutan. Tidak hanya itu, kesepakatan antara Surabaya dengan Liverpool juga menjalin kerja sama dalam bidang kesehatan, Dalam kerja sama *sister city* dua kota yang terkait secara resmi saling terikat baik untuk tujuan promosi perdamaian, pertemanan maupun perasaan mengerti satu sama lain antar warga di dua kota tersebut.

Adanya *sister city* berorientasi pada persahabatan antar kota yang saling menguntungkan, kerja sama ini telah membantu membina pemerintah daerah dan masyarakat untuk meningkatkan pembanguan di tingkat lokal. Kerja sama *sister city* ini disepakati dalam MoU (*Momendum of Understanding*) pada tanggal 19 maret 2018 antara pemerintah Kota Surabaya dengan pemerintah Kota Liverpool yang mengacu pada surat edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 perihal pembentukan tata cara pembentukan hubungan kerja sama antar kota dan antar provinsi dalam maupun luar negeri. Penerapan *sister city* di

Indonesia lebih di tujukan pada pembangunan ekonomi, pendidikan serta budaya (“Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah Di Luar Negeri (KSDPL) - Bagian Kerja Sama Kota Bandung” n.d.). Salah satu kesamaan antara kota Liverpool dan Surabaya adalah keduanya merupakan kota pelabuhan. Kerja sama *sister city* antara Surabaya dan kota Liverpool mencakup beberapa bidang yaitu bidang kerja sama meliputi pengembangan ekonomi kreatif, manajemen pelabuhan, pengembangan kota pintar (*smart city*), dan pengembangan kapasitas sumber daya manusia.

Berdasarkan data BPS (Badan Pusat Statistik tahun 2020) jumlah penduduk Kota Surabaya mencapai 2.904.751 jiwa, dengan penyandang disabilitas yang meningkat pada tiga tahun terakhir mencapai 9.852 orang pada tahun 2022. Dimana hal ini menjadikan perhatian khusus terhadap pemerintah Kota Surabaya. Kerja sama ini berlandaskan atas dasar persamaan karakteristik. Kota Liverpool juga mempunyai tim kesebelasan yang unggul sehingga dapat mengembangkan kualitas SDM dalam bidang Pendidikan sepak bola juga khususnya untuk pemuda Kota Surabaya. Tidak hanya itu, kerja sama *sister city* ini juga dibentuk dengan adanya peningkatan dalam bidang perdagangan, pendidikan, pertukaran budaya dan hubungan antarindividu yang lebih baik.

Seiring dengan berkembangnya sistem otonomi daerah yang juga menjadi salah satu pilar reformasi, peran pemerintah daerah dalam pelaksanaan hubungan internasional menjadi sangat penting. Sebagai perangkat pemerintah di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berperan penting dalam kerja sama dan hubungan internasional. Dalam kerja sama internasional, DPRD bertugas untuk memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah. Salah satu tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah melakukan pengawasan, memberikan pendapat, dan menyetujui rencana kerja sama dan perjanjian internasional

yang akan dilaksanakan di daerah (*Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 149 Tentang Pemerintah Daerah*, n.d.).

Menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD memiliki peran dalam memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap perjanjian internasional di daerah, serta memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah/Kota sebagaimana dijelaskan pada pasal 154 ayat 1 huruf F dan G UU No.23 tahun 2014.

Dengan dibentuknya kerja sama *sister city* antara Surabaya dan Liverpool pada 19 Maret 2018 dalam Surat Walikota Surabaya Nomor 190/9273/436.2.3/2017 tanggal 23 Agustus 2017 perihal Permohonan Persetujuan Kerja sama Kota Bersaudara Surabaya-Liverpool, pemerintah kedua kota berharap kota Surabaya dan Liverpool akan dapat mengembangkan kemampuan masing-masing dan menyukseskan kerja sama ini.

Dalam membentuk pemerintahan daerah yang baik dan bersih maka diperlukan citra demokrasi dengan meletakkan kekuasaan di tangan rakyat mengenai masalah pokok kehidupannya. Oleh karena itu makaperlu untuk fungsi pengawasan DPRD agar eksekutif dapat menjalankan tugasnya dengan baik dan DPRD pun dapat menjadi alat kontrol bagi otoritas pemerintahan agar selalu sesuai dengan kebutuhan rakyat serta berdasarkan pada perundangan yang berlaku (Budiyono 2015).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan pokok masalah penelitian ini sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengawasan DPRD Kota Surabaya terhadap kerja sama *sister city* Surabaya dengan kota Liverpool Inggris?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian pada dasarnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan. Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pengawasan DPRD Kota Surabaya terhadap kerja sama *sister city* Surabaya dengan kota Liverpool Inggris.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara Teoritis yaitu sebagai ilmu pengetahuan bagi mahasiswa dan mahasiswi Universitas Muhammadiyah Malang, khususnya bagi jurusan Ilmu Pemerintahan dan yang paling penting berguna bagi penulis sendiri untuk dapat mengetahui bagaimana pengawasan DPRD Kota Surabaya terhadap kerja sama *sister city* Surabaya dengan kota Liverpool Inggris.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, dan Pembangunan, memberikan manfaat kepada masyarakat umum agar mendapatkan pemahaman tentang pengawasan DPRD Kota Surabaya terhadap kerja sama *sister city* Surabaya dengan kota Liverpool Inggris.

1.5 Definisi Konseptual

1.5.1 Fungsi Pengawasan Legislatif

Berdasarkan ketentuan pasal 153 UU 23/2014 tentang fungsi pengawasan DPRD dengan melakukan pengawasan pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, serta melakukan pengawasan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri). Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk “mengekan” dan “membatasi”.

1.5.2 Konsep Sister City

Dalam pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri (permendagri) No. 25 Tahun 2020 kerja sama *sister city* merupakan persetujuan antara dua kota, daerah, setingkat provinsi, negara bagian atau prefektur yang memiliki salah satu atau lebih kemiripan karakteristik dimana dua daerah tersebut terdapat pada dua negara yang berbeda. *Sister city* adalah konsep kerja sama yang terjalin antar dua kota, dua provinsi maupun dua negara yang berbeda dengan memperhatikan kesetaraan status administrasi, kesamaan karakteristik, kesamaan permasalahan, upaya saling melengkapi, dan peningkatan hubungan antar masyarakat.

Kerja sama *sister city* juga dapat disebut kerja sama pemerintah daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri yang

disebut KSDPL yang merupakan usaha bersama yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Kerja sama *sister city* dapat diartikan dengan hubungan formal antara pemerintah kota maupun pemerintah lokal lainnya yang mempunyai kedudukan setara yang melewati batas Negara, akan tetapi *sister city* dapat berupa hubungan antara kota dengan negara yang tujuannya terhubung dengan tujuan-tujuan internasional (Toole 2001).

Sister city sendiri memiliki konsep dan prinsip yang menjadi latar belakang bagaimana menjalin suatu kerja sama antara dua daerah baik dalam ataupun antar luar negeri. Konsep hubungan *sister city* sendiri menjadi koridor yang efektif dalam mendorong hubungan bilateral antara dua pihak dalam lingkup budaya, ekonomi, maupun lainnya. Pendekatan dalam konsep *smart city* sendiri ditekankan pada pelaksanaan yang terintegrasi berdasarkan prinsip yang menjadi acuan kerja sama bilateral antar dua daerah .

Terdapat beberapa prinsip *sister city* sebagaimana acuan dalam kerja sama antara dua pihak/daerah/pemerintahan (Kelowna, C. O. (2010). Council Policy of Sister Cities. C. Services. Kelowna), yakni:

1. Similaritas (adanya kesamaan prospek bersama).
2. Pertukaran (adanya potensi pertukaran dalam prospek kerja sama yang sama).
3. Hubungan timbal balik (adanya pertukaran keuntungan antar dua arah).
4. Beorientasi pada kepentingan masyarakat.

5. Manfaat strategis (terdapat prospek tujuan dan manfaat jangka pendek atau panjang antar dua pihak yang bekerja sama).
6. Eksklusivitas dan kedekatan (tidak memiliki hubungan *sister city* dengan pihak lain diluar kerja sama antar dua pihak).
7. Kestabilan politik antar kedua belah pihak.

1.6 Definisi Operasional

Menurut Sugiyono (2013) definisi operasional adalah suatu sifat, atribut, atau nilai dari objek yang diteliti dan memiliki variasi yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik sebuah kesimpulan. Adapun dalam penelitian yang berjudul “Pengawasan DPRD Kota Surabaya Terhadap Kerja sama *Sister City* Kota Surabaya Dengan Kota Liverpool Inggris” memiliki definisi operasional sebagai berikut:

1.6.1 Pengawasan DPRD terhadap kerja sama *Sister City* Surabaya dengan Liverpool Inggris

1. Kerja sama *Sister City* Kota Surabaya dengan Liverpool
2. Perkembangan *Sister City* yang terjadi di Kota Surabaya
3. Pengawasan langsung
 - a. Kunjungan Kerja untuk Konsultasi *Sister City* di Kementerian Dalam Negeri.
 - b. Kujungan Kerja *Sister City* ke DPRD Kota Manado dan Pemerintah Kota Manado
4. Pengawasan tidak langsung
 - a. Pengawasan *Sister City* Melalui Hasil Konsultasi Panitia Khusus Kementerian Luar Negeri.
 - b. Pengawasan DPRD Melalui Sosialisasi Bersama Pemerintahan Kota Liverpool

1.6.2 Kendala dalam melakukan pengawasan kerja sama *sister city* Surabaya dengan Liverpool

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Menurut Moleong (2005:6), penelitian kualitatif melibatkan berbagai penjelasan tentang fenomena (perilaku, persepsi, motif, perilaku) yang dialami oleh subjek secara keseluruhan, dalam bentuk kata-kata dan bahasa dalam konteks tertentu sebagai studi pemahaman dengan menggunakan metode ilmiah. Penelitian kualitatif merupakan proses penelitian yang bertujuan memahami suatu masalah yang didasarkan pada penyusunan suatu gambaran yang kompleks dan komperhensif menurut pandangan yang rinci. Jenis pendekatan deskriptif memfokuskan diri secara masif dan intensif pada suatu objek yang ditetapkan dan menganalisa serta mempelajarinya sebagai suatu studi kasus.

1.7.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Dewan Perwakilan Daerah Kota Surabaya di Jl. Yos Sudarso No.18 - 22, Embong Kaliasin, Kec. Genteng, Kota SBY, Jawa Timur 60272. Peneliti memilih lokasi ini, karena instansi yang mengurus hal-hal yang terkait dengan penelitian (yang akan diteliti) dan menunjang pengawasan terhadap kerja sama *sister city* kota Surabaya dengan kota Liverpool, sehingga akan mudah mengambil data jika melakukan penelitian ditempat terkait.

1.7.3 Sumber Penelitian

Sumber data dalam penelitian kualitatif deskriptif yaitu melalui wawancara, observasi, foto, buku, jurnal dan internet. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sumber Data Primer

Sumber data primer diperoleh melalui wawancara dan pengamatan langsung di lapangan. Sumber data primer merupakan data yang diambil langsung oleh peneliti kepada sumbernya tanpa ada perantara dengan cara menggali sumber asli secara langsung melalui responden. Sumber data primer dalam penelitian ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya Komisi B, Panitia Khusus DPRD Kota Surabaya dan Bidang Hukum dan Kerja Sama Pemerintah Kota Surabaya.

2. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder diperoleh melalui dokumentasi dan studi kepustakaan dengan bantuan media cetak dan media internet serta catatan lapangan. Sumber data sekunder merupakan sumber data tidak langsung yang mampu memberikan data tambahan serta penguatan terhadap data penelitian. Hasil dari dokumentasi sendiri antara lain MoU (*Momeration of Understanding*) antar pemerintah Kota Surabaya dengan Kota Liverpool, serta dokumen rincian agenda kerja sama “Matriks Kerja Sama Surabaya-Liverpool”. Selain itu, studi kepustakaan sendiri dilakukan pencatatan melalui studi literatur dari buku, jurnal, media cetak, dan internet.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Adapun beberapa cara yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah sebagai berikut :

1. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu cara untuk mengetahui segala hal yang berkaitan dengan pengawasan DPRD Kota Surabaya dalam kerja sama *sister city* khususnya Surabaya dengan Kota Liverpool. Dengan *interview*/wawancara secara langsung dengan *stakeholders*.

2. Observasi

Observasi adalah teknik dalam pemupulan data dengan pengamatan secara sistematis terhadap gejala yang dapat dilihat secara langsung pada objek penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan observasi terstruktur atau terencana dalam proses pengumpulan data.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data yang diperoleh dari dokumen yang ada, yakni berupa MoU, laporan panitia khusus, buku dan lain sebagainya. Pada dasarnya dokumentasi dapat berbentuk tulisan maupun gambar dari subjek/objek yang diteliti. Data yang diperoleh dalam penelitian ini merupakan dokumentasi yang menjadi pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara. Hasil dokumentasi ini didapatkan dari beberapa dokumen Peraturan Daerah dan Pemerintahan Kota Surabaya.

1.7.5 Subjek Penelitian

Didalam menentukan subjek penelitian dapat berupa benda, orang, maupun tempat yang diamati dalam rangka mencari informasi dalam sebuah penelitian. Adapun subjek dalam penelitian kali ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya yang berperan dalam pengawasan DPRD Kota Surabaya terhadap kerja sama *sister city* kota Surabaya dengan Kota Liverpool.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Teknik analisa data pada penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Pendekatan deskriptif merupakan

suatu penelitian untuk mengumpulkan, menyusun, mengklarifikasikan, menafsirkan serta menginterpretasikan data sehingga memberikan suatu gambaran tentang masalah yang akan diteliti.

Menurut Miles & Huberman data, analisis (Kuzairi, 2017) data terdiri dari tiga tahap, yakni:

1. Reduksi Data

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemfokusan, pengelompokan serta penyederhanaan data-data dasar yang ada dalam catatan-catatan yang dikumpulkan selama melakukan penelitian di lapangan. Dimana catatan-catatan merupakan informasi yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Untuk data-data yang tidak sesuai maka data tersebut tidak digunakan.

2. Penyajian Data

Penyajian data adalah suatu proses dimana dalam membuat laporan hasil penelitian yang telah dilakukan agar dapat dimengerti dan dianalisis sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Data yang disajikan berupa data yang sederhana serta jelas sehingga dapat dimengerti dan dipahami dengan mudah. Penyajian data ini dilakukan agar data hasil dari penelitian dapat terorganisir dan tersusun dengan rapi sehingga dapat mempermudah pemahaman serta merencanakan penelitian selanjutnya.

3. Verifikasi atau Penarikan Kesimpulan

Pada tahap ketiga dari analisis data ini, informasi-informasi data akan diverifikasi kebenarannya selama penelitian berlangsung. Tahap verifikasi ini dilakukan agar mudah dalam memahami alur informasi dan juga sebab akibat dari sebuah permasalahan. Selain itu, dapat mempermudah peneliti dalam menarik kesimpulan terkait

permasalahan yang diteliti bersifat pro atau kontra dengan data atau informasi yang diperoleh selama dilapangan.

