

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terdiri dari empat kabupaten yaitu kabupaten Sleman, kabupaten Bantul, kabupaten Gunung Kidul, kabupaten Kulon Progo dan satu kota yaitu kota Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta dikenal sebagai kota pelajar terbukti dari tingginya mutu pendidikan serta banyaknya pelajar yang menjadikan D.I Yogyakarta sebagai tempat mereka untuk menuntut ilmu, semakin banyak belajar yang menuntut ilmu di D.I. Yogyakarta diharapkan berbanding lurus dengan prestasi yang diraih D.I. Yogyakarta dalam bidang pendidikan. Selain dikenal sebagai kota pelajar, D.I. Yogyakarta juga dikenal sebagai kota yang kaya akan budaya. Dengan adanya hal tersebut maka menjadikan D.I. Yogyakarta sebagai salah satu tujuan pariwisata di Indonesia.

Banyaknya wisatawan yang mengunjungi D.I. Yogyakarta maka semakin mendorong pemerintah kota D.I. Yogyakarta untuk melakukan pembangunan-pembangunan di segala bidang salah satunya yaitu infrastruktur, baik dalam bidang pembangunan bandar udara, pembangunan tempat wisata yang ramah wisatawan serta pembangunan akomodasi yang bertujuan untuk kemudahan akses para wisatawan.

Telah banyak kerjasama yang dijalin oleh D.I. Yogyakarta baik kerjasama yang berskala dalam negeri maupun kerjasama Internasional. Kerjasama Internasional yang dijalin D.I. Yogyakarta salah satunya adalah kerjasama yang berbentuk *sister city* maupun *sister province*.

Banyak alasan dalam terjalinnya suatu kerjasama, salah satunya yaitu kedekatan antar pemimpin. Beberapa kedekatan antar pemimpin yang menjadi pencetus kerjasama luar negeri adalah kerjasama yang dilakukan

oleh Pemerintah Daerah Yogyakarta dengan Provinsi Ismailiya Republik Arab Mesir serta kerjasama antara Pemerintah Daerah Yogyakarta dengan prefektur Kyoto karena adanya kedekatan Sri Sultan Hamengku Buwono IX (Gubernur DIY) dengan Gubernur Kyoto.

Awal Mula kerjasama Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta adalah kerjasama dengan prefektur Kyoto pada tanggal 16 Juli 1985 dengan perpanjangan kerjasama pada 20 Oktober 2010 (Setda Provinsi DIY, 2006). Kerjasama tersebut dilandasi dengan *Memorandum of Understanding* (MoU) yang memperkuat kerjasama keduanya sebagai kerjasama Internasional.

Setelah sukses dalam kedua kerjasama tersebut, Pemerintah D.I. Yogyakarta melakukan pengembangan kemitraan kerjasama dengan kota-kota di luar negeri lainnya. Kerjasama yang selanjutnya dijalin oleh D.I. Yogyakarta dengan kota-kota lain di luar Negeri seperti: kota Karlsruhe Jerman, Geongsangbuk-Do Korea Selatan, Gangwon Korea Selatan, Chungcheongnam-Do Korea Selatan, Chiang Mai Thailand, Saint Petersburg Russia, California State Amerika Serikat, serta Tyrol Republik Australia.

Dengan terjalinnya kerjasama dengan D.I. Yogyakarta tentunya dapat membangun hubungan baik antar Negara, seperti yang kita tahu bahwa Indonesia merupakan Negara yang kaya akan sumber daya alam serta menjadi jalur perdagangan global. Hal semacam ini tentunya membuat Indonesia menjadi peluang kerjasama besar untuk beberapa Negara maupun kota-kota diluar Negeri.

Beberapa kota di luar Negeri tersebut menjalin kerjasama dengan D.I. Yogyakarta karena banyaknya sumber daya yang dimiliki D.I. Yogyakarta yang tidak bisa mereka dapatkan di Negeranya. D.I. Yogyakarta merupakan sebuah provinsi istimewa yang memiliki banyak sekali ragam kebudayaan, pendidikan, serta kekayaan lainnya. Dengan adanya hal-hal tersebut diatas,

D.I. Yogyakarta tentunya banyak sekali menerima tawaran kerjasama dari kota-kota luar Negeri.

Namun, dalam prosesnya untuk mewujudkan kerjasama tersebut banyak pertimbangan sehingga D.I. Yogyakarta dapat memilih satu kota yang dijakini dapat memberikan keuntungan lebih besar daripada jika D.I. Yogyakarta menjalin kerjasama dengan kota lainnya. Terdapat beberapa kerjasama yang baru dijalani oleh pemerintah D.I. Yogyakarta yaitu kerjasama dengan Yamanashi Jepang, Shanghai Republik Rakyat Tiongkok, dan kerjasama pemerintah D.I. Yogyakarta dengan pemerintah Victoria yang termasuk salah satu Negara bagian Australia.

Victoria merupakan sebuah Negara bagian yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang pesat, serta perekonomian di Negara inipun merupakan perekonomian terbesar kedua di Australia setelah New South Wales. GDP Victoria yaitu mencapai 23% dari GDP Australia, ekonomi Victoria bahkan lebih besar dari gabungan antara ekonomi Singapura dan New Zealand, pendapatan ekonomi Australia memiliki spesialisasi pada sektor bernilai dan berkualitas tinggi seperti pendidikan, makanan, dan pariwisata, sekitar setengah dari pendapatan ekonomi tersebut adalah kegiatan ekonomi yang dihasilkan oleh sektor jasa yang berbasis keahlian seperti pendidikan, keuangan dan asuransi, serta properti dan pariwisata. (BKPM, 2017)

Majunya perekonomian Victoria tentu merupakan sebuah peluang untuk menjalin kerjasama. Pasti ada banyak sekali kota-kota ataupun provinsi-provinsi yang bersedia untuk bekerja sama. Tawaran kerjasama pun akhirnya diterima oleh pemerintah D.I. Yogyakarta, sama seperti kota-kota lainnya, D.I. Yogyakarta sudah pastilah mengharapkan kerjasama di bidang perekonomian.

Namun, Victoria malah justru memberikan batasan dalam bidang kerjasama. Meskipun Victoria yang menawarkan kerjasama kepada D.I. Yogyakarta tetapi

Victoria menolak keinginan D.I. Yogyakarta untuk bekerjasama di bidang perekonomian. Namun, setelah adanya batasan kerjasama tersebut, kerjasama *sister province* antara D.I. Yogyakarta dan Victoria tetap terlaksana.

## **B. Rumusan Masalah**

Mengapa Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta menjalin kerjasama dengan Pemerintah Victoria?

## **C. Landasan Teoritik**

### **1. Konsep Sister City**

Kota Kembar (*Sister city*) menurut Sidik Jatmika dalam bukunya Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional adalah hubungan kerjasama “kota bersaudara” yang dilaksanakan antara pemerintah Kotamadya/Daerah Tingkat II, pememrintah kota administratif, dengan pemerintah setingkat di luar negeri. Hubungan kerjasama yang dimaksud harus dilengkapi dengan program kegiatan yang tetap dan terencana, baik mengenai bidang-bidang yang akan dikerjasamakan, tujuan yang ingin dicapai, kontribusi biaya masing-masing pihak, dan lamanya waktu yang diperlukan bagi program kegiatan yang di kerjasamakan (Jatmika, 2001). Kerjasama semacam ini dikembangkan tidak hanya antar kota, melainkan juga antar provinsi atau Negara bagian di antara Negara yang berlainan (*sister state-province*) (Silalahi, 1994).

Pada dasarnya baik Pemerintah Daerah Tingkat I maupun tingkat II dapat mengajukan hubungan kerjasama luar negeri yang bermanfaat guna menunjang program pembangunan dan membantu meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sejauh tidak merugikan ketertiban dan keamanan umum, stabilitas politik dalam negeri, dan tetap terpeliharanya kepribadian nasional (Jatmika, 2001).

Terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi berhasil atau tidaknya kerjasama *sister city* maupun *sister province*, antara lain sebagai berikut (Permendagri No. 193/1652/PUOD, 1993) :

- 1) Adanya persamaan/kesamaan kedudukan dan status administrasi.
- 2) Adanya kesamaan ukuran/luas wilayah dan fungsi.
- 3) Adanya kesamaan karakteristik.
- 4) Adanya kesamaan permasalahan.
- 5) Adanya kondisi saling melengkapi antara kedua pihak dalam bidang ekonomi, perdagangan, dan lain-lain sehingga dapat mendorong terjadinya aliran barang dan jasa, pertukaran kunjungan pejabat, pengusaha dan misi-misi lainnya dari kedua Negara.

Dalam hal ini pemerintah D.I. Yogyakarta melakukan kerjasama *sister province* dengan Victoria dilihat dari kesamaan yang dimiliki kedua Negara yang mana keduanya sama-sama memiliki nilai kebudayaan yang tinggi walaupun kebudayaan keduanya berbeda, selain itu Victoria dan D.I Yogyakarta juga mempunyai predikat sebagai kota yang nyaman untuk ditinggali. Adanya pengajaran Bahasa Indonesia di Victoria bukan tanpa tujuan, dengan hal tersebut dapat menjadikan kedua kota ini sebagai mitra kerjasama dan semakin meningkatkan kegiatan kerjasama keduanya. Melihat dari kemajuan pendidikan serta majunya industri kreatif menjadikan pemicu terbentuknya kerjasama kedua kota tersebut. Dengan terjalannya kerjasama antar kedua kota diyakini bahwa akan dapat membantu kedua kota untuk lebih maju dalam pembangunan. Melalui kerjasama tersebut, pemerintah D.I. Yogyakarta melakukan studi banding, *student exchange*, dan belajar bagaimana penerapan sistem pendidikan yang baik sehingga dapat menjadikan D.I. Yogyakarta sebagai kota pelajar yang lebih maju lagi. D.I. Yogyakarta juga melakukan

kolaborasi dalam bidang seni dan budaya; teater, *orchestra*, *curatorship exchange*, dsb.

## 2. Teori Pilihan Rasional

Menurut Suherman, pengambilan keputusan adalah proses memilih dan atau menentukan berbagai kemungkinan diantaranya situasi-situasi yang tidak pasti. Pembuatan keputusan terjadi di dalam situasi-situasi yang meminta seseorang harus membuat prediksi kedepan, memilih salah satu diantara dua pilihan atau lebih (Suharnan, 2005). Graham T Allison dalam bukunya yang berjudul “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”, mengajukan tiga model pengambilan keputusan, salah satunya yaitu model aktor rasional.

Model aktor rasional menekankan bahwa suatu proses pengambilan keputusan digambarkan sebagai suatu proses *intelektual* yang melewati tahapan penentuan tujuan, alternatif, opsi, konsekuensi serta pilihan keputusan. Model ini menyatakan bahwa keputusan yang dibuat telah melewati proses tersebut dan merupakan pilihan rasional yang telah didasarkan pada pertimbangan rasional dan intelektual serta perbandingan antara untung dan rugi sehingga diyakini keputusan yang diambil tersebut merupakan sebuah keputusan yang tepat. Unit analisa model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah, dengan demikian analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaah kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternative-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternative itu. Dalam melakukan pilihan atas alternatif-alternatif tersebut, para pembuat keputusan menggunakan kriteria “optimalisasi hasil”. Dalam arti, pengambil keputusan pasti akan memilih pilihan yang dianggapnya dapat memberikan banyak hasil/tujuan. (Mas'ood, 1990)

Adapun, kelemahan asumsi ini mengabaikan fakta bahwa para pembuat keputusan itu adalah manusia yang

bisa membuat kesalahan dan yang selalu menghadapi berbagai kendala eksternal dari birokratnya sendiri, dari berbagai kelompok kepentingan, opini publik dan sebagainya, terutama dalam sister demokrasi (Mas'ood, 1990).

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa D.I. Yogyakarta menjalin kerjasama dengan Victoria setelah melewati proses pemilihan yang bersifat intelektual dengan penjumlahan untung dan rugi antara Victoria dan beberapa kota yang menawarkan kerjasama *sister province* kepada D.I. Yogyakarta.

#### **D. Hipotesis**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik jawaban sementara bahwa Pemerintah D.I. Yogyakarta menjalin kerjasama dengan Pemerintah Victoria karena :

1. D.I. Yogyakarta dan Victoria memiliki kesamaan administratif dan kemiripan karakteristik dalam bidang pengembangan pendidikan, pengembangan kebudayaan, dan pengembangan industri kreatif.
2. D.I. Yogyakarta menganggap bahwa Victoria merupakan pilihan yang paling tepat setelah melewati kalkulasi untung rugi jika dibandingkan dengan beberapa tawaran kerjasama yang ditawarkan kepada D.I. Yogyakarta.

#### **E. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif dan bersifat analisis. Model ini berusaha menjelaskan situasi berdasarkan kenyataan yang ada dan didukung oleh teori-teori serta konsep-konsep yang digunakan dengan tujuan dapat menjelaskan penelitian secara tepat sifat, keadaan dan gejala-gejala tertentu. Level penelitian ini adalah bersifat Negara-Bangsa. Dalam penelitian ini penulis menggunakan kajian pustaka dari buku, majalah, surat

kar, jurnal, e-book dan sumber-sumber lain dari internet yang layak untuk dijadikan bahan referensi. Selain itu, apabila memungkinkan penulis juga akan menggunakan metode pengamatan secara langsung (berkunjung ke kantor Badan Koordinasi Penanaman Modal Propinsi D.I Yogyakarta dan wawancara dengan pihak terkait) untuk mengetahui secara langsung hambatan dalam perwujudan kerjasama, alasan-alasan terjadinya kerjasama antar keduanya setelah melewati kalkulasi untung dan rugi.

#### **F. Batasan Penelitian**

D.I. Yogyakarta adalah daerah yang banyak menjalin *sister city* dengan kota-kota lainnya, selain itu D.I. Yogyakarta dapat dikatakan sebagai daerah yang mengalami kemajuan yang pesat dengan segala infrastruktur yang dimilikinya dan menjadi aset bagi D.I. Yogyakarta untuk dapat dengan mudahnya menjalin kerjasama dengan kota-kota yang dianggap dapat memberikan manfaat besar bagi kemajuan D.I. Yogyakarta.

Menghindari pembahasan yang menyimpang dari tema dan tujuan yang diinginkan, maka penulis menetapkan batasan penelitian yang difokuskan pada alasan, keuntungan dan kerugian serta hambatan yang terjadi dalam proses kerjasama *sister city* antara D.I. Yogyakarta dengan Victoria. Maka, batasan penelitian yang diperlukan adalah data-data yang berkaitan dengan alasan, faktor, dan hambatan serta realisasi kerjasama D.I. Yogyakarta dengan Victoria. Penulis juga memberikan batasan tahun penelitian, dari tahun 2015 sampai tahun 2017. Pada tahun 2015, merupakan awal dimulainya kerjasama yang ditandai dengan penandatanganan *Letter of Intens* (LoI) yang kemudian ditegaskan pada tahun 2017 dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* (MoU).

## **G. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan adalah sebagai berikut:

BAB I berisi tentang pendahuluan yang terdiri dari : latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teoritik, hipotesis, metode penelitian, batasan penelitin, dan sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang dinamika sistem politik mengenai D.I. Yogyakarta mulai dari sejarah, keadaan dan letak geografis, demografis atau kependudukan, perekonomian, serta kebudayaan. Landasan Peraturan mengenai *sister province/city* di Indonesia. Serta, Kerjasama *sister province* yang telah dijalin oleh Daerah Istimewa Yogyakarta dengan beberapa kota di luar negeri lainnya.

BAB III berisi tentang dinamika sistem politik mengenai Negara bagian Victoria, Inisiasi pembentukan kerjasama *sister province* tersebut, serta hambatan yang dihadapi dalam perwujudan pembentukan kerjasama.

BAB IV berisi tentang faktor/alasan yang memuat keuntungan dan kerugian D.I. Yogyakarta memilih Negara bagian Victoria sebagai mitra kerjasama dari pada tawaran-tawaran kerjasama yang masuk lainnya.

BAB V berisi tentang kesimpulan dari bab-bab sebelumnya.