

POLICY CHANGE DALAM KEBIJAKAN KERJASAMA SISTER CITY ANTARA KOTA SEMARANG DENGAN KOTA BRISBANE TAHUN 2018-2023

Himawan Bagas Wirastomo, Dyah Lituhayu

Departemen Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos 12693

Telepon (024) 765407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane merupakan kebijakan yang sudah berjalan hingga 25 tahun (per 2018). Kebijakan ini memiliki permasalahan berupa tidak adanya *output* yang dihasilkan meskipun sudah berjalan hingga 25 tahun. Namun pada 2018 kebijakan kerjasama *sister city* ini oleh Pemerintah Kota Semarang dan Pemerintah Kota Brisbane diputuskan untuk dilanjutkan hingga tahun 2023 dengan adanya penandatanganan Memorandum Saling Pengertian yang disepakati oleh kedua pihak. Berdasarkan penjelasan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengapa kebijakan kerjasama *sister city* ini dilanjutkan meskipun tidak ada *output* yang dihasilkan dari kerjasama ini selama 25 tahun. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan sumber data berasal dari wawancara terhadap narasumber yang ditentukan melalui *snowball sampling* dengan Subbagian Kerjasama Antar Lembaga Sekretariat Daerah Kota Semarang sebagai informan kunci. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat perubahan kebijakan yang terjadi pada kebijakan kerjasama *sister city* ini yaitu pada regulasi yang digunakan sebagai landasan hukum pelaksanaan kerjasama *sister city* serta bidang kerjasama yang disepakati bersama oleh Pemerintah Kota Semarang dan Pemerintah Kota Brisbane. Ditemukan pula adanya faktor-faktor penyebab dilanjutkannya kebijakan kerjasama *sister city* antara kedua kota tersebut yang meliputi faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang dimaksud adalah adanya inisiatif dari Pemerintah Kota Semarang untuk melanjutkan kebijakan ini dengan berbagai alasan. Sedangkan faktor eksternalnya adalah adanya himbauan dari Pemerintah Pusat untuk mengoptimalkan kerjasama *sister city* yang telah ada sebagai akibat dari adanya regulasi yang baru. Selain itu tidak ditemukan adanya urgensi untuk menghentikan kerjasama ini karena kecenderungannya justru menguntungkan pihak Kota Semarang. Perubahan kebijakan yang terjadi ternyata tidak membuat implementasi berjalan maksimal sehingga tidak berpengaruh terhadap pembangunan Kota Semarang. Namun kerjasama *sister city* tersebut mempunyai peran sebagai perantara dengan Kota Toyama yang memberikan dampak terhadap visi pembangunan Kota Semarang mengenai kota yang memperhatikan lingkungan melalui kerjasama konversi bahan bakar gas pada BRT Kota Semarang.

Kata Kunci : *Policy Change*, Kebijakan Kerjasama Daerah, *Sister City*

POLICY CHANGE IN SISTER CITY COOPERATION POLICY BETWEEN SEMARANG CITY AND BRISBANE CITY IN 2018-2023

Himawan Bagas Wirastomo, Dyah Lituhayu

Departemen Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos 12693

Telepon (024) 765407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

The sister city cooperation policy between Semarang City and Brisbane City is a policy that has been running for 25 years (as of 2018). This policy has a problem in the form of no output generated even though it has been running for 25 years. However, in 2018 the sister city cooperation policy by the Semarang City Government and the Brisbane City Government was decided to continue until 2023 with the signing of a Memorandum of Understanding agreed by both parties. Based on these explanations, this study aims to find out why the sister city cooperation policy was continued even though there was no output generated from this collaboration for 25 years. This study uses qualitative research methods with data sources derived from interviews with informants determined through snowball sampling with the Subdivision of Inter-Institution Cooperation Sub-District of Semarang City as the key informant. The results showed that there was a policy change that occurred in this sister city cooperation policy, namely the regulation that was used as the legal basis for implementing sister city cooperation and the field of cooperation that was mutually agreed upon by the Semarang City Government and the Brisbane City Government. It was also found that there were factors causing the continuing sister cooperation policy between the two cities which included internal factors and external factors. The internal factor in question is the initiative of the Semarang City Government to continue this policy for various reasons. While the external factor is an appeal from the Central Government to optimize sister city cooperation that already exists as a result of new regulations. In addition, there was no urgency to stop this collaboration because it tended to benefit the City of Semarang. The policy changes that occurred did not make the implementation run optimally so that it did not affect the development of Semarang. But the sister city cooperation has a role as an intermediary with Toyama which has an impact on the development vision of Semarang regarding the city pays attention to the environment through the cooperation of gas fuel conversion on BRT Semarang.

Keywords: Policy Change, Regional Cooperation Policy, Sister City

A. PENDAHULUAN

Sister City adalah hubungan kemitraan yang terjalin antara dua komunitas di dua negara berbeda. Kemitraan ini diakui secara resmi melalui penandatanganan pejabat berwenang yang ditunjuk untuk mewakili masing-masing wilayahnya guna menyepakati adanya hubungan kemitraan *sister city*. Konsep *sister city* dimaksudkan guna terjalinnya kemitraan dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan tertentu yang penting bagi masing-masing wilayah termasuk pengelolaan yang berkenaan dengan kota, kegiatan bisnis, perdagangan, pendidikan, budaya dan berbagai proyek atau kegiatan lain yang dijalankan bersama dengan *sister city* wilayah tersebut (*sistercities.org*).

Penerapan *sister city* di Indonesia sekarang ini mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 23 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah sebagai dasar hukum dilaksanakannya kerjasama *sister city*, setelah sebelumnya diketahui terdapat regulasi awal yang mengatur pelaksanaan *sister city*. Regulasi yang mengawali adanya peraturan tentang *sister city* adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 1 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama dengan Pihak Luar Negeri di Jajaran Departemen Dalam Negeri dan Surat

Edaran Menteri Dalam Negeri No. 193/1652/PUOD tanggal 26 April 1993 perihal Tata Cara Pembentukan Hubungan Kerjasama Antar Kota (*Sister City*) dan Antar Provinsi (*Sister Province*) Dalam dan Luar Negeri. Setelah itu muncul Keputusan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia No. 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. Pada tanggal 4 Januari 2008, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menerbitkan Permendagri No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri. Pemerintah kemudian melakukan pembaharuan terhadap peraturan perundangan yang mengatur tentang kerjasama *sister city* melalui penerbitan PP No. 23 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah yang ditetapkan pada tanggal 12 Juli 2018 oleh Presiden. Dalam peraturan ini, konsep kerjasama *sister city* masuk ke dalam kategori Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (KSDPL) bersama dengan konsep kerjasama *sister province*. KSDPL dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pelayanan publik.

Kota Semarang sebagai salah satu kota besar di Indonesia khususnya Jawa Tengah juga diketahui telah menjalin kerjasama *sister city* dengan kota di dunia.

Salah satu kota di dunia yang menjadi *sister city* dari Kota Semarang adalah Brisbane, Australia. Kerjasama *sister city* antara Pemerintah Kota Semarang dengan Brisbane sendiri diketahui sudah terjalin semenjak 11 Januari 1993 dimana Pemerintah Kota Semarang kala itu menandatangani Memorandum Saling Pengertian (MSP) dengan Pemerintah Kota Brisbane. Poin kerjasama yang disepakati kala itu adalah bidang pendidikan, pertanian dan teknologi (Albert *et al.*,: 2018).

Wali Kota Semarang saat ini, Hendrar Prihadi dan Wali Kota Brisbane, Graham Quirk bertempat di Brisbane City Hall Office, Brisbane, Australia pada 26 Agustus 2018 waktu setempat diketahui telah melakukan penandatanganan kerjasama *sister city* di berbagai bidang. Dalam penandatanganan tersebut diketahui bahwa kerjasama tersebut akan berlangsung selama lima tahun (suaramerdeka.com). MSP yang ditandatangani oleh Wali Kota Semarang dan Wali Kota Brisbane, ditetapkan adanya beberapa ruang lingkup yang menjadi fokus kerjasama *sister city* yaitu antara lain:

1. Manajemen Perkotaan;
2. Pengembangan Ekonomi;
3. Seni dan Budaya; dan
4. Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia.

Penandatanganan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dan Kota Brisbane yang dilakukan pada 26 Agustus 2018 itu sebelumnya telah melalui pembahasan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Semarang pada tanggal 23 Juli 2018 dalam rapat paripurna yang dihadiri oleh Wali Kota Semarang, Hendrar Prihadi. Dalam rapat tersebut dibahas mengenai wacana Pemerintah Kota Semarang terkait penandatanganan perjanjian kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane. Pembahasan mengenai kelanjutan perjanjian kerjasama *sister city* dengan Kota Brisbane difokuskan kepada apa manfaat dan pengaruh kerjasama tersebut untuk masyarakat Kota Semarang sehingga kerjasama tersebut perlu untuk dilanjutkan (radarsemarang.jawapos.com).

Perihal pembahasan mengenai apa manfaat dan pengaruh kerjasama *sister city* dengan Kota Brisbane, terdapat penelitian yang mengungkap bahwa masyarakat kurang atau bahkan tidak mengetahui perihal adanya kerjasama *sister city* ini dikarenakan tidak adanya simbol yang mewakili eksistensi kerjasama tersebut. Hal ini menyebabkan masyarakat tidak mengetahui dan juga tidak bisa mengakses manfaat dari adanya kerjasama tersebut (Titiyani A. *et al.*,: 2014). Selanjutnya juga terdapat penelitian yang mengungkap

bahwa masih minimnya informasi publik yang memuat tentang *sister city* Kota Semarang dan Kota Brisbane yang tentu saja berimbas pada ketidaktahuan publik perihal *sister city* tersebut (Damayanti: 2018). Hasil penelitian ini selaras dengan apa yang terjadi dalam rapat paripurna pembahasan kerjasama *sister city* dimana DPRD Kota Semarang mempertanyakan perihal apa manfaat dan pengaruh yang didapat dari kerjasama tersebut dimana dengan adanya kejadian tersebut mengindikasikan bahwa eksistensi kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dan Kota Brisbane belum terlihat secara jelas.

Peneliti kemudian bermaksud untuk menjabarkan hasil dari kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane sebagai tambahan referensi terkait *output* kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane. Tambahan referensi ini berpedoman kepada dokumen Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD), Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (ILPPD).

Dalam dokumen-dokumen laporan yang dihimpun dari tahun 2013 hingga 2017 diatas diketahui bahwa aktivitas kerjasama *sister city* dengan Kota Brisbane paling aktif ada pada tahun 2013 dimana adanya

pertemuan antara dua pemerintah kota, presentasi perihal penanganan kepariwisataan Kota Semarang hingga adanya rencana pemagangan staf pemerintah Kota Semarang. Kemudian aktivitas kerjasama *sister city* setelah tahun 2013 berangsur menurun aktivitasnya ketimbang pada tahun 2013. Dimana pada tahun 2014 tidak ada laporan sama sekali terkait aktivitas *sister city* dengan Kota Brisbane. Tahun 2015 diketahui bahwa adanya pasang surut hubungan kedua kota akibat isu antar kedua negara. Tahun 2016 disebutkan bahwa komunikasi aktif masih terjalin namun Pemerintah Kota Semarang tidak menghadiri undangan dari Kota Brisbane. Dan pada tahun 2017 Pemerintah Kota Semarang mengadakan kunjungan kerja ke Daejeon, Korea Selatan guna menghadiri acara yang digagas oleh Kota Brisbane.

Berdasarkan penelitian terdahulu dan informasi dari dokumen LPPD, LKPj serta ILPPD, peneliti kemudian melakukan konfirmasi mengenai garis besar keberjalanan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane kepada pihak terkait. Menurut keterangan narasumber yang berasal dari Subbagian Kerjasama Antar Lembaga, diketahui bahwa Kota Semarang dengan Kota Brisbane pertama kali menyelenggarakan kerjasama *sister city* pada tahun 1993.

Kerjasama tersebut pada awalnya bersifat aktif ditandai dengan adanya pertukaran pegawai yang berjalan sampai sebelum tahun 2000. Setelah program pertukaran pegawai tersebut selesai, kerjasama *sister city* antara kedua kota tidak menunjukkan *progress* program apapun.

Perihal berhentinya program pada kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane pada tahun sebelum 2000 terdapat penelitian yang mendukung pernyataan tersebut. Farida *et al.*, (2004) dalam penelitiannya mengemukakan pada tahun 1997 program kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane terhenti dikarenakan SDM dan anggaran Pemerintah Kota Semarang kurang memadai.

Narasumber yang sama kemudian menerangkan bahwa setelah kerjasama *sister city* sempat terhenti *progress* programnya pada tahun sebelum 2000, pada tahun 2002 di Kota Semarang dilaksanakan penandatanganan kembali kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane yang ditandatangani oleh masing-masing kepala daerah. Namun narasumber kemudian menyebutkan bahwa meskipun terdapat penandatanganan kembali kerjasama *sister city* antara kedua kota pada tahun 2002, *progress* program dalam kerjasama antara kedua kota tetap tidak berjalan sampai akhirnya MSP

perpanjangan kerjasama kembali ditandatangani pada tahun 2018.

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian dengan pertanyaan penelitian **“Mengapa Kebijakan Kerjasama *Sister City* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane tetap dilanjutkan?”**. Pertanyaan ini muncul karena berdasarkan beberapa poin diatas diketahui bahwa kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane keberjalanannya sempat terhambat serta tidak memiliki *output* yang jelas namun kebijakannya diputuskan untuk diperpanjang pada tahun 2018. Hal ini menjadi menimbulkan pertanyaan mengapa kebijakan tersebut diputuskan untuk dilanjutkan meskipun sempat terhambat serta tidak memiliki *output* yang jelas.

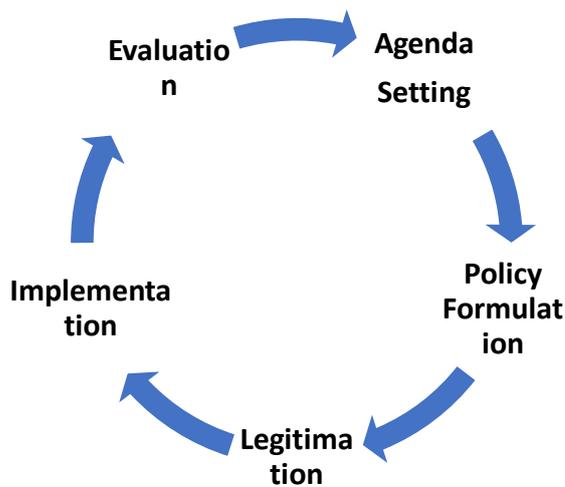
B. TINJAUAN PUSTAKA

SIKLUS KEBIJAKAN PUBLIK

Siklus kebijakan merupakan cara yang paling lazim dan banyak diketahui untuk mengatur studi pembuatan kebijakan. Siklus kebijakan dipandang sebagai model sederhana dari suatu proses kompleks pembuatan kebijakan. Siklus tersebut membagi proses pembuatan kebijakan menjadi serangkaian tahap dimana di awal proses tersebut pembuat kebijakan mengawalinya dengan berpikir tentang masalah kebijakan hingga di akhir yaitu

mengenai pelaksanaan kebijakan yang kemudian dilanjutkan dengan proses penilaian dan memutuskan apa langkah yang akan dilanjutkan selanjutnya. Berikut merupakan tahap-tahap dari siklus kebijakan (Cairney, 2012: 32-34):

Gambar 1 Siklus Kebijakan



Sumber: Cairney, 2012: 34

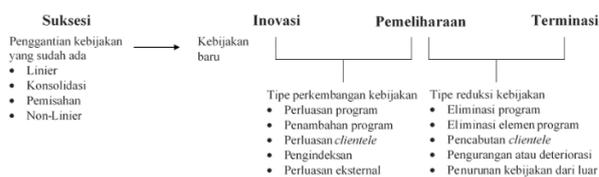
- *Agenda Setting*: melakukan identifikasi masalah yang memerlukan perhatian dari pemerintah termasuk memutuskan masalah mana yang paling layak untuk dijadikan perhatian (dibahas).
- *Formulation*: melakukan penetapan tujuan dari pembentukan suatu kebijakan, mengidentifikasi biaya dan memperkirakan dampak serta solusi, hingga memilih cara penyelesaian suatu masalah melalui instrumen kebijakan yang ada.
- *Legitimation*: memastikan bahwa instrumen kebijakan yang telah dipilih sebelumnya memiliki dukungan sebagai modal untuk menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan. Tahap ini dapat melibatkan berbagai pihak diantaranya seperti persetujuan dari lembaga legislatif, eksekutif, kelompok kepentingan, masyarakat dan berbagai pihak yang memiliki pengaruh kuat atas guna terlaksananya suatu kebijakan.
- *Implementation*: pembentukan perangkat kerja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang telah disahkan, memastikan perangkat tersebut memiliki sumber daya (staf, uang dan otoritas hukum) untuk melaksanakan kebijakan dan memastikan bahwa keputusan kebijakan dilaksanakan sesuai rencana.
- *Evaluation*: melakukan penilaian mengenai sejauh mana kebijakan itu berhasil atau keputusan kebijakan itu benar serta memiliki efek yang diinginkan.
- *Policy Change (Maintenance, Succession, Termination)*: melakukan pertimbangan apakah kebijakan tersebut harus dilanjutkan, dimodifikasi ataukah dihentikan serta bagaimana mengidentifikasi bagaimana

perubahan dari kebijakan tersebut di masa yang akan datang.

POLICY CHANGE

Hogwood dan Peters (dalam Parsons, 2005: 574) mengatakan bahwa variasi perubahan kebijakan dapat dilihat dalam term tipe perubahan sebagai berikut:

Gambar 2 Model Perubahan Kebijakan Hogwood dan Peters



Sumber: Parsons, 2012: 575

- Inovasi kebijakan: dilakukan ketika pemerintah menjadi pihak yang terlibat dalam problem atau area yang “baru”. Hal ini dikarenakan ruang kebijakan moderen yang sangat kompleks sehingga kebijakan baru kemungkinan akan diletakkan dalam kerangka yang ada di dalam konteks kebijakan terkait yang sudah ada.
- Suksesi kebijakan: menggantikan kebijakan yang sudah ada dengan kebijakan lain namun dalam pendekatannya tidak menimbulkan perubahan fundamental tetapi hanya melanjutkan kebijakan yang sudah ada.
- Pemeliharaan kebijakan: penyesuaian untuk menjaga agar

kebijakan tetap berada dalam “jalurnya”.

- Terminasi kebijakan: merupakan bentuk inovasi dimana sebuah kebijakan atau program akan dihentikan, “dikurangi”, dan pengeluaran publik pada kebijakan itu akan dipotong.

SISTER CITY

Joenniemi dan Janczak (2017: 426) memandang *sister city* sebagai sebuah kerangka kerja kontekstual dan konseptual yang dititik beratkan pada konsep persahabatan dan perdamaian. Secara keseluruhan, *sister city* berfungsi sebagai penghubung antara politik lokal dengan lingkup urusan dunia yang jauh lebih luas. Secara keseluruhan *sister city* berfungsi sebagai penghubung antara politik lokal dengan urusan global yang cakupannya luas. *Sister city* mempunyai cakupan yang luas tidak hanya soal kebijakan negara. Selain itu, *sister city* adalah inkubator dari berbagai inovasi politik, sosial dan budaya sebagai imbas dari berkurangnya batas-batas negara seperti kedaulatan, kebangsaan, dan budaya nasional.

Menurut Jayne *et al.* (2011: 25) *sister city* merupakan sebuah praktik yang menciptakan politik formal dan informal, ekonomi, sosial dan hubungan kebudayaan antara kota-kota diseluruh dunia. *Sister city* juga dapat dikenal sebagai sebuah praktik

penting yang mengantar pergerakan berbagai macam arus global baik orang, ide, uang dan barang-barang dan diimplikasikan pada pembuatan jaringan global yang menyatukan kota-kota dengan berbagai tingkat konsistensi.

London: Local Government International Bureau (dalam Jayne *et al.*, 2011: 25) mengungkapkan bahwa *sister city* merupakan praktik yang menjadi strategi guna meningkatkan posisi internasional suatu wilayah serta daya saing global. Dimana *sister city* memiliki tujuan untuk memanfaatkan jaringan internasional secara praktis melalui hubungan-hubungan dengan komunitas lain guna memenuhi target dalam rangka meningkatkan kapasitas suatu daerah.

C. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, dimana peneliti lebih menekankan pada suatu analisis dan sekaligus penggambaran tentang kondisi realitas yang ada, sehingga hasil penelitian tersebut adalah banyak menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau tidak tertulis dari pelaku yang diamati.

Lokus penelitian ini adalah Kota Semarang. Teknik pemilihan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *snowball sampling* yaitu teknik

pengambilan sumber data yang pada mulanya sedikit menjadi besar berdasarkan pemilihan informan kunci di awal pelaksanaan penelitian. Hal ini dikarenakan sumber data awal yang sedikit tadi belum mampu memberikan data yang diharapkan (Sugiyono, 2017: 227-228). Dalam *snowball sampling*, peneliti akan memilih informan kunci yang dipertimbangkan dapat memberikan data dan informasi yang diperlukan. Kemudian berdasarkan data dan informasi awal yang berasal dari informan kunci tersebut peneliti dapat menentukan informan lain yang diperkirakan dapat memberikan data dan informasi lebih lengkap.

Dengan demikian dibutuhkan informan yang dapat dipercaya yang mempunyai pandangan dan wawasan yang luas mengenai kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dan Kota Brisbane. Informan yang akan dipilih dalam penelitian ini adalah Bagian Kerjasama Sekretariat Daerah Kota Semarang.

D. PEMBAHASAN

PERUBAHAN KEBIJAKAN PADA KERJASAMA *SISTER CITY* ANTARA KOTA SEMARANG DENGAN KOTA BRISBANE

Hal pertama yang berubah dari kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane adalah

pada regulasi yang dijadikan sebagai landasan hukum dilakukannya kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane. Dimana untuk penandatanganan MSP pada saat diperpanjang tahun 2018 menggunakan regulasi yang terbaru, yaitu PP No. 23 Tahun 2018.

Perubahan regulasi ini mensyaratkan adanya dokumen *action plan* sebagai syarat pengajuan bagi daerah yang ingin mengajukan kerjasama *sister city* yang berpotensi dapat menghambat daerah untuk mengajukan kerjasama *sister city*. Namun di sisi lain dengan adanya dokumen *action plan* ini, pelaksanaan *sister city* di Indonesia akan lebih terkontrol karena memiliki indikator yang jelas dan bisa diukur mengingat sebelumnya dijelaskan bahwa banyak kerjasama *sister city* yang mengalami kekosongan program.

Perubahan kebijakan yang terjadi pada kebijakan kerjasama *sister city* juga terdapat pada bidang kerjasama, yaitu pada poin-poin bidang kerjasama yang disepakati untuk dikerjasamakan. Prinsip dasar yang menjadi alasan adanya perbedaan bidang kerjasama dari satu penandatanganan MSP dengan penandatanganan MSP lainnya adalah perbedaan relevansi kebutuhan di masa sekarang dan yang akan datang serta fokus yang ingin dicapai melalui bentuk-

bentuk kerjasama yang akan dikerjasamakan.

Hogwood dan Peters (dalam Parsons, 2005: 574) mengungkapkan bahwa variasi perubahan kebijakan dapat dilihat kedalam empat tipe perubahan yaitu inovasi kebijakan, suksesi kebijakan, pemeliharaan kebijakan dan terminasi kebijakan. Berdasarkan karakteristik yang ditunjukkan pada perubahan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane, maka perubahan kebijakan yang terjadi menunjukkan pada tipe pemeliharaan kebijakan. Dalam kasus kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane, diketahui bahwa kebijakan kerjasama *sister city* yang telah ada selama 25 tahun tetap dipertahankan keberadaannya atau tanpa diganti dengan kebijakan lainnya. Kebijakan kerjasama *sister city* tersebut dilanjutkan dengan catatan mengalami penyesuaian-penyesuaian berupa perubahan pada bidang kerjasama berdasarkan relevansi kebutuhan di masa sekarang dan yang akan datang.

Selain itu diketahui pula bahwa fokus yang ingin dicapai oleh Pemerintah Kota Semarang dalam perpanjangan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane adalah pengembangan atau pembangunan kota

melalui investasi. Fokus Pemerintah Kota Semarang terhadap investasi yang dituangkan dalam MSP kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane ini muncul dikarenakan pembahasan investasi merupakan bahasan yang sedang digencarkan oleh pemerintah pusat serta adanya kompetisi antar daerah untuk saling memperebutkan investor. Fenomena ini sesuai dengan Teori Kontingensi yang dikemukakan oleh Burns dan Stalker. Dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang merespon tuntutan lingkungan yang ada untuk menyelaraskan dengan pemerintah pusat yang sedang menggencarkan investasi. Adanya persaingan antar daerah untuk saling memperebutkan investor juga menjadi salah satu alasan Pemerintah Kota Semarang untuk berfokus pada investasi. Dengan merubah kebijakan kerjasama *sister city* agar lebih ramah terhadap investasi, Pemerintah Kota Semarang akan lebih mampu untuk menyelaraskan diri dengan Pemerintah Pusat serta lebih mampu bersaing dengan daerah lain yang sama-sama memperebutkan investor.

Fokus investasi dicerminkan melalui alasan pengusulan dari masing-masing program yang nantinya dikerjakan oleh masing-masing OPD terkait sesuai dengan tugas dan fungsinya.

FAKTOR PENYEBAB PERPANJANGAN KEBIJAKAN KERJASAMA *SISTER CITY* ANTARA KOTA SEMARANG DENGAN KOTA BRISBANE

Faktor internal yang menjadi penyebab adanya perpanjangan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane adalah adanya inisiatif dari pihak Pemerintah Kota Semarang untuk memperpanjang kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane yang ditunjukkan melalui langkah Pemerintah Kota Semarang yang berinisiatif dalam pengajuan poin-poin apa saja yang akan dikerjasamakan kepada pihak Kota Brisbane. Pemerintah Kota Semarang sendiri memiliki beberapa alasan yang dijadikan dasar untuk memperpanjang kerjasama *sister city* dengan Kota Brisbane, alasan tersebut antara lain adalah:

1. **Momentum tepat 25 tahun hubungan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane.** Momentum ini selain sebagai bentuk seremonial juga menargetkan pada bentuk hubungan emosional yang menunjukkan bahwa Kota Semarang dengan Kota Brisbane memiliki ikatan yang sudah lama terjalin selama 25 tahun.

2. **Adanya *privilege* yang bisa didapat akibat hubungan kerjasama *sister city*.** *Privilege* yang dimaksud adalah berupa keterlibatan pada kegiatan yang diadakan oleh Kota Brisbane sehingga Pemerintah Kota Semarang berpotensi untuk mengakses kerjasama yang lebih luas baik dengan pihak Brisbane maupun dengan pihak-pihak yang memiliki hubungan dengan Brisbane.

Sedangkan faktor eksternal yang menjadi penyebab adanya perpanjangan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane adalah adanya himbauan dari Pemerintah Pusat untuk melakukan optimalisasi kebijakan kerjasama *sister city* yang sudah ada dengan melakukan penandatanganan kembali kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane. Himbauan ini muncul sebagai akibat dari berlakunya regulasi terbaru yang menjadi landasan hukum dari kebijakan kerjasama *sister city* yaitu PP No. 23 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah.

Kedua faktor baik faktor internal maupun faktor eksternal menjadi faktor yang saling mendukung diperpanjangnya kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane. Dimana

Pemerintah Kota Semarang dan Pemerintah Pusat sama-sama punya kepentingan atau *interest* untuk melanjutkan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane sehingga kepentingan tersebut dapat terwujud. Kedua faktor internal dan eksternal tersebut kemudian disukseskan oleh dukungan berbagai pihak yang terlibat dalam birokrasi pengajuan kebijakan kerjasama *sister city*.

URGENSI MELANJUTKAN KEBIJAKAN KERJASAMA *SISTER CITY*

Kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane diketahui tetap dilanjutkan dan tidak dihentikan meskipun tidak adanya *output* yang dihasilkan padahal kebijakan ini sudah berjalan hingga 25 tahun (dihitung per 2018) serta terdapat skema kerjasama yang lebih menghasilkan *output* ketimbang kerjasama dengan skema *sister city*.

Mengacu pada alasan-alasan yang disampaikan Bardach (dalam Parsons, 2005: 577) mengenai mengapa terminasi kebijakan atau menghentikan suatu kebijakan tidak menjadi pilihan para pengambil keputusan, yang menjadi alasan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane tidak dihentikan adalah:

1. Kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota

Brisbane merupakan kebijakan yang didesain untuk durasi yang lama hingga tahun 2023 serta terdapat kecenderungan manfaat positif berupa adanya kesempatan untuk mengakses potensi kemungkinan-kemungkinan kerjasama.

2. Tidak ditemukannya fenomena yang menunjukkan adanya konflik yang sangat berakibat fatal bagi hubungan kedua kota.
3. Tidak ditemukan adanya pihak yang melakukan kesalahan mengingat tidak ada konflik yang sangat berakibat fatal bagi hubungan kedua kota.
4. Kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane tidak mengganggu porsi prioritas keberjalanan kebijakan lainnya.
5. Seluruh pihak yang terkait dengan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane bersikap mendukung adanya kebijakan tersebut sehingga pada akhirnya dapat diperpanjang hingga 2023.

EFEKTIVITAS PERUBAHAN KEBIJAKAN KERJASAMA *SISTER CITY* TERHADAP PEMBANGUNAN KOTA SEMARANG

Tingkat efektivitas perubahan kerjasama perubahan kebijakan kerjasama *sister city* terhadap pembangunan Kota Semarang dilihat dari dua sisi. Pertama, dilihat melalui dampak yang dihasilkan dari implementasi bidang kerjasama yang sebelumnya telah disepakati bersama dimana diketahui bahwa implementasi kebijakan kerjasama tidak berjalan sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Hal ini berarti belum ada *output* dan dampak yang dihasilkan yang dapat mempengaruhi pembangunan Kota Semarang.

Kedua, efektivitas perubahan kerjasama *sister city* dilihat melalui dampak yang dihasilkan dari berbagai hal diluar bidang kerjasama yang telah disepakati antara kedua kota dimana diketahui bahwa hubungan kerjasama *sister city* dengan Kota Brisbane bertindak sebagai perantara atas terjalannya kerjasama antara Kota Semarang dengan Kota Toyama dalam hal konversi bahan bakar gas pada BRT Kota Semarang. Konversi bahan bakar gas tersebut sejalan dengan penjelasan visi Kota Semarang sebagai kota perdagangan dan jasa yang kondusif dan modern dengan tetap memerhatikan lingkungan berkelanjutan.

E. PENUTUP

KESIMPULAN

Perubahan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane terjadi pada regulasi yang melandasi kebijakan kerjasama *sister city*, dimana regulasi yang digunakan merupakan regulasi terbaru berupa PP No. 8 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah. Regulasi ini juga mengatur mengenai adanya penyertaan dokumen *action plan* yang dapat digunakan sebagai jaring pengaman agar kebijakan kerjasama *sister city* ini dapat berjalan sesuai dengan rencana awal serta dapat diawasi keberjalanannya.

Selain itu perubahan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane juga terjadi pada bidang kerjasama yang dikerjasamakan. Perubahan bidang kerjasama ini didasarkan pada kebutuhan Kota Semarang untuk mengembangkan dan membangun daerah serta relevansi atas adanya tuntutan dari lingkungan. Perubahan bidang kerjasama yang akan dikerjasamakan berfokus pada investasi, dimana Pemerintah Kota Semarang menggunakan investasi guna mengupayakan pengembangan dan pembangunan daerah. Investasi menjadi fokus utama dari Pemerintah Kota Semarang sebagai respon untuk menyelaraskan diri dengan Pemerintah Pusat serta lebih mampu bersaing dengan

daerah lain yang sama-sama memperebutkan investor.

Faktor internal berupa adanya inisiatif dari Pemerintah Kota Semarang untuk mengajukan perpanjangan kebijakan kerjasama *sister city* serta faktor eksternal berupa himbauan dari Pemerintah Pusat untuk melakukan optimalisasi kebijakan kerjasama *sister city* menjadi faktor pendorong dilanjutkannya kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane. Kedua faktor bersifat saling mendukung, dimana Pemerintah Kota Semarang dan Pemerintah Pusat sama-sama punya kepentingan atau *interest* untuk melanjutkan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane sehingga kepentingan tersebut dapat terwujud. Kedua faktor tersebut kemudian disukseskan oleh dukungan berbagai pihak yang terlibat dalam birokrasi pengajuan kebijakan kerjasama *sister city*.

Apabila ditelaah lebih dalam, tidak ditemukan adanya urgensi yang mendesak untuk menghentikan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane meskipun selama 25 tahun tidak menghasilkan *output* dan terdapat skema kerjasama lain yang lebih menghasilkan *output* ketimbang kerjasama dengan skema *sister city*. Sebaliknya, kebijakan kerjasama *sister city* justru

cenderung menguntungkan Kota Semarang mengingat adanya potensi-potensi yang bisa digali dari adanya kerjasama tersebut.

Dalam hal efektivitas perubahan kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane, diketahui bahwa belum ada *output* dan dampak yang dihasilkan dari implementasi bidang-bidang kerjasama yang telah disepakati dikarenakan belum adanya implementasi yang maksimal. Namun pada fenomena yang lain diketahui bahwa hubungan *sister city* yang terjalin dengan Brisbane ini berperan dalam cerminan isi pembangunan Kota Semarang sebagai kota perdagangan dan jasa yang memperhatikan lingkungan melalui perannya sebagai perantara hubungan kerjasama antara Kota Semarang dengan Kota Toyama yang bekerjasama dalam hal mengonversi bahan bakar gas pada BRT Kota Semarang.

SARAN

Berdasarkan temuan lapangan, saran yang ditujukan kepada Pemerintah Kota Semarang adalah:

1. Meningkatkan sekaligus menjaga komunikasi yang baik dengan pihak Kota Brisbane karena terdapat bidang-bidang kerjasama yang perlu dikomunikasikan agar berjalan sesuai rencana. Diperlukan juga komunikasi yang sesuai etika kebijakan kerjasama ini

merupakan kebijakan luar negeri dan juga untuk menjaga hubungan baik antara kedua kota dengan peluang investasi yang besar didalamnya.

2. Meningkatkan kemampuan berbahasa inggris dalam berkomunikasi karena bahasa yang dipakai untuk berkomunikasi dengan pihak Kota Brisbane adalah bahasa inggris.
3. Meningkatkan pengetahuan mengenai Kota Brisbane dan juga koneksi yang dimilikinya karena salah satu tujuan Pemerintah Kota Semarang dalam menjalin kerjasama ini hingga berencana mengirim pegawai Pemerintah Kota Semarang ke Brisbane adalah untuk menggali potensi kerjasama dengan stakeholder Kota Brisbane maupun dengan koneksi yang terkait dengan Kota Brisbane.
4. Mengatur prioritas kebijakan yang mempertimbangkan keberadaan kerjasama *sister city* ini dengan porsi yang cukup karena kerjasama *sister city* ini memiliki sistem pengawasan dan evaluasi yang baru melalui diberlakukannya dokumen *action plan* sehingga dapat diketahui apakah kebijakan ini berjalan sesuai rencana atau tidak.

Adapun berikut merupakan saran yang sekiranya dapat diteliti bagi penelitian selanjutnya:

1. Melakukan penelitian efektivitas kebijakan dengan membandingkan antara efektivitas kebijakan kerjasama *sister city* dengan efektivitas kebijakan kerjasama non *sister city* terhadap pembangunan Kota Semarang.
2. Melakukan penelitian mengenai kebijakan kerjasama *sister city* antara Kota Semarang dengan Kota Brisbane dari perspektif Kota Brisbane.

F. REFERENSI

- Agus. (2018). *Bahas Rancangan Tambahan Penghasilan ASN TA 2019 dan Pembahasan Sister City Kota Semarang - Brisbane*. Dalam <https://radarsemarang.jawapos.com/advertorial/2018/07/25/bahas-rancangan-tambahan-penghasilan-asn-ta-2019-dan-pembahasan-sister-city-kota-semarang-brisbane/2/>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019 pukul 08.00 WIB
- Albert, *et al.* (2018). Human Resources as A Factor Supporting The Success of The Cooperation “Sister City” Semarang - Brisbane. *Economics & Business Solutions Journal*, 2(1): 53-63
- Cairney, Paul. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. New York: Palgrave Macmillan
- Cremer R.D., *et al.* (2001). International Sister-Cities: Bridging the Global-Local Divide. *The American Journal of Economics and Sociology*, 60(1): 377-401
- Damayanti, Nadia. (2018). Strategi Pengembangan Kerjasama Sister City Kota Semarang, Indonesia – Brisbane, Australia. *EFFICIENT Indonesian Journal of Economics*, 1(1): 52-58
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: University Press
- Farida, Elfia, *et al.* (2004). *Pelaksanaan Kerjasama Kota Kembar (Sister City Cooperation) Antara Semarang Dengan Brisbane Di Bidang Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi*. Universitas Diponegoro
- Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kota Semarang tahun 2010 – 2015
- Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kota Semarang tahun 2016

- Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kota Semarang tahun 2017
- Islamy, Irfan. (1994). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Jayne, M., *et al.* (2011). Worlding a city: Twinning and Urban Theory. *City*, 15(1): 25–41
- Joenniemi, P. dan Jańczak, J. (2017). Theorizing Town Twinning—Towards a Global Perspective. *Journal of Borderlands Studies*, 32(4): 423–428
- Keputusan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia No. 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah
- Kusumanegara, Solahuddin. (2010). *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPj) Kota Semarang tahun 2013
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPj) Kota Semarang tahun 2014
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPj) Kota Semarang tahun 2015
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPj) Kota Semarang tahun 2016
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPj) Kota Semarang tahun 2017
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kota Semarang tahun 2013
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kota Semarang tahun 2014
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kota Semarang tahun 2015
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kota Semarang tahun 2016
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kota Semarang tahun 2017
- Memorandum of Understanding* antara Pemerintah Kota Semarang dan Pemerintah Kota Brisbane tentang Penegasan Kembali Kerja Sama Kota Bersaudara
- Nugroho, Riant. (2003). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Penerbit Elex Media Komputindo
- Nuralam, Inggang Perwangsa. (2018). Peran Strategis Penerapan Konsep Sister City Dalam Menciptakan

- Surabaya Green-City. *Journal of Applied Business Administration*, 2(1): 144-151
- Parsons, Wayne. (2005). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Penerbit Kencana
- Pasolong, Harbani. (2013). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Penerbit: Alfabeta
- Pemkot Semarang - Brisbane Jalin KerjaSama. (2018). Dalam <https://www.suaramerdeka.com/index.php/sm cetak/baca/118504/pemkot-semarang-brisbane-jalin-kerja-sama>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019 pukul 08.00 WIB
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama dengan Pihak Luar Negeri di Jajaran Departemen Dalam Negeri
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) kepada Masyarakat
- Perjanjian Kerjasama dan MoU Luar Negeri Pemerintah Kota Semarang*. Dalam <http://otda.semarangkota.go.id/luar-negeri>. Diakses pada tanggal 14 Oktober 2019 pukul 10.00 WIB
- Prastowo, Andi. (2012). *Metode Penelitian Kualitatif Dalam Perspektif Rancangan Penelitian*. Yogyakarta: Ar-ruzzmedia.
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 193/1652/PUOD tentang Tata Cara Pembentukan Hubungan Kerjasama Antar Kota (Sister City) dan Antar Provinsi (Sister Province) Dalam dan Luar Negeri
- Suwitri, Sri. (2009). *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang: Penerbit Universitas Diponegoro
- Titiyani A., Eka dan Faisyal Rani. (2014). Efektivitas Kerjasama Sister City Kota Semarang (Indonesia)

- Dengan Brisbane (Australia) Tahun 2002-2007. *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau*, 1(2): 1-11
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- What is a Sister City*. Dalam <https://sistercities.org/about-us/what-is-a-sister-city-3/>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019 pukul 08.00 WIB
- Wibawa, Samodra. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo