

EFEKTIVITAS *SISTER CITY* DALAM PERSPEKTIF KEAMANAN NON-TRADISIONAL

Martin Purnama Chandra
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
International Women University
Jl. Ahmad Yani No. 18-20, Bandung 40112
mr.martinchandra@gmail.com

Abstrak

Hubungan internasional di era modern ini telah menjadi semakin kompleks. Interaksi tidak hanya dilakukan oleh aktor-aktor negara, tetapi juga oleh aktor-aktor non-negara yang juga memiliki peran penting dalam hubungan internasional. Globalisasi dan desentralisasi, secara khusus otonomi daerah di Indonesia, mendorong peningkatan kapasitas pemerintah kota dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk mewujudkannya, dilakukan kerja sama dengan konsep *Sister City*. Interaksi kerja sama yang terjalin tidak lagi hanya terjadi pada level pemerintah pusat, tetapi juga sudah merambah ke pemerintah di bawahnya. Di Indonesia, saat ini setidaknya sudah ada 47 pemerintah kota dari 34 propinsi yang telah melakukan hubungan kerja sama dengan konsep *Sister City*. Dengan terjalinnya kerja sama internasional yang semakin luas antara kota yang satu di dalam negeri dengan kota lainnya di luar negeri berdasarkan skema *Sister City* ini, peluang ancaman tradisional memang sangat kecil, namun ancaman yang mungkin terjadi akan bergeser ke arah ancaman non-tradisional. Semua permasalahan ancaman muncul karena kerja sama internasional tidak lagi mutlak dilakukan oleh pemerintah pusat sebagai perwakilan negara. Penanganan permasalahan dalam kerja sama *Sister City* memerlukan kebijakan pemerintah yang lebih komprehensif dan dari berbagai bidang. Kerja sama *Sister City* tidak dapat berdiri sendiri sebab merupakan suatu produk kolektif sehingga manfaat maksimal hanya dapat dicapai bila pertumbuhan *Sister City* ini selaras dengan usaha pemeliharaan dan pengembangan sektor lainnya.

Kata kunci: *Sister City*, kerja sama internasional, otonomi daerah, keamanan non-tradisional

Abstract

The international relations have become more complex in the modern era. The interactions are not only done by state actors, but also by non-state actors who also have crucial roles in international relations. Globalization and decentralization, particularly the regional autonomy in Indonesia, encourage the capacity building of municipal governments in carrying out good governance. To bring it into reality, a cooperation with the concept of Sister City has been created. The interaction of the cooperation no longer occurs on the level of the central government only, but also penetrate to the levels below. In Indonesia today, at least there have already been 47 local governments of 34 provinces that have done the Sister City-concept cooperation. With the international cooperations increasing widely between the cities in one state with other cities abroad, using the Sister City scheme, the potential of traditional threats is very minimal, but the threat that will possibly happen tend to be the non-traditional threats. All these threat problems appear

due to the international cooperation is no longer done absolutely by the central government as a representative of the state. Handling the Sister City problems need more comprehensive government policies from various fields. The Sister City cooperation cannot stand-alone since it is a collective product, so its maximum benefits can only be achieved when the growth of Sister City runs in harmony with the maintenance and development of other sectors.

Keywords: Sister City, international cooperation, regional autonomy, non-traditional security

Pendahuluan

Hubungan internasional di era modern ini telah menjadi semakin kompleks. Interaksi tidak hanya dilakukan oleh aktor-aktor negara (*state actors*) saja, tetapi juga oleh aktor-aktor non-negara (*non-state actors*) yang juga memiliki peran penting dalam hubungan internasional. Terkait dengan hal ini, maka isu-isu perekonomian dan kebudayaan saat ini telah menjadi bagian dalam studi hubungan internasional. Tema-tema mengenai kerja sama perdagangan, kerja sama ekonomi bilateral, perdagangan internasional, pertukaran kebudayaan, dan promosi kesenian, baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun unit-unit yang ada di dalamnya, saat ini telah termasuk dalam isu hubungan internasional yang bersifat *low politics*.

Dalam Pengantar Ilmu Hubungan Internasional, Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochmad Yani menyatakan bahwa:

Studi tentang hubungan internasional banyak diartikan sebagai suatu studi tentang interaksi antaraktor yang melewati batas-batas negara. Terjadinya Hubungan Internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya saling ketergantungan dan bertambah kompleksnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional sehingga interdependensi tidak memungkinkan adanya suatu negara yang menutup diri terhadap dunia luar (Perwita dan Yani, 2005: 3-4).

Globalisasi dan kebijakan desentralisasi di dalam negeri telah mendorong terjalannya kerja sama antarkota, baik secara nasional maupun internasional. Kerja sama yang dilakukan oleh kota disebabkan karena adanya keterbatasan yang dimiliki setiap kota tersebut.

Globalisasi dan desentralisasi, secara khusus otonomi daerah di Indonesia, mendorong peningkatan kapasitas pemerintah kota dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk mewujudkan harapan

baik tersebut, kota-kota tersebut terpicu untuk memiliki inisiatif melaksanakan kerja sama yang lebih luas sehingga mendorong berkembangnya kerja sama dengan konsep *Sister City*.

Sister City, yang sering juga disebut sebagai *Twinning City* atau “kota kembar” dalam Bahasa Indonesia, adalah bentuk kerja sama antarkota yang bersifat luas dan dalam lingkup internasional, yang disepakati secara resmi dan bersifat jangka panjang. Sebuah kota bisa saja memiliki lebih dari satu kota lain sebagai “kembarannya”. Hubungan yang terjalin pada *Sister City* ini menawarkan sisi fleksibilitas dalam membentuk koneksi antara masyarakat yang saling menguntungkan dalam mengatasi segala permasalahan yang masih relevan (*Sister Cities International*, tanpa tahun).

Pengertian *Sister City* seperti itu lebih disukai oleh kelompok kota-kota di Amerika Serikat yang tergabung dalam *Sister Cities International* (SCI) yang berpusat di Washington DC. Karena itu, istilah *Sister City* lebih banyak digunakan di Amerika Serikat dan kota-kota aliansinya di berbagai benua. SCI didirikan pada 1956 oleh Presiden Dwight D. Eisenhower sebagai bagian dari *National League of Cities* yang kemudian memisahkan diri menjadi *non-governmental organization* (NGO) atau

korporasi non-profit (*National League of Cities*, tanpa tahun).

Sedangkan istilah *Twinning City* lebih banyak digunakan oleh negara-negara Eropa yang tergabung dalam *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) di bawah Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) dan aliansinya di berbagai benua (*Council of European Municipalities and Regions*, 2007). CEMR didirikan sejak tahun 1951 untuk mempromosikan kerja sama antarkota dan komunitas Eropa sebagai *driving force* untuk pertumbuhan dan pembangunan (*Council of European Municipalities and Regions*, tanpa tahun).

Selanjutnya, konsep kerja sama *Sister City* atau *Twinning City* ini masuk ke Indonesia dan mulai diperkenalkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri. Indonesia sendiri lebih memilih untuk menggunakan istilah *Sister City* dibandingkan dengan *Twinning City* (Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 193/1652/PUOD tanggal 26 April 1993). *Sister City* mulai dikenal dan diterapkan di Indonesia sejak tahun 1993. Banyak kota di Indonesia sudah menjalin kerja sama dengan kota-kota lain di luar negeri berdasarkan konsep kerja sama internasional ini.

Berdasarkan uraian di atas, maka konsep *Sister City* berawal pada tahun 1951 di kawasan Eropa, kemudian di Amerika Serikat pada tahun 1956, dan mulai diterapkan secara resmi di Indonesia pada tahun 1993. Meskipun jauh sebelum itu sudah ada penerapannya secara terbatas di Indonesia, misalnya Pemerintah Kota Bandung yang menandatangani *memorandum of understanding* (MoU) kerja sama *Sister City* dengan Braunschweig, Jerman, pada bulan Juni 1960, dan dengan Fort Worth, Amerika Serikat, pada bulan April 1990.

Perjanjian *Sister City* sendiri memiliki jangka waktu yang berbeda-beda sesuai dengan kesepakatan bersama. Kedua kota yang menjalin kerja sama ini biasanya memiliki satu, dua, atau lebih kesamaan di antara mereka. Kesamaan tersebut mempermudah pengananan masalah yang terjadi, baik di salah satu kota maupun di keduanya.

Penggunaan konsep kerja sama *Sister City* lebih sering dilakukan untuk meningkatkan perekonomian dan mempromosikan kebudayaan secara erat. Meskipun perlu adanya pembahasan secara lebih mendetail lagi mengenai apa yang dimaksud dengan kerja sama tersebut. Dalam banyak kasus, kerja sama dapat terjadi karena adanya

interdependensi (saling ketergantungan) antara satu dengan lainnya. Namun di lain kasus, tidak sedikit kerja sama yang terjadi hanya karena ketidakmampuan salah satu pihak sehingga menggantungkan nasibnya kepada pihak lainnya.

Menurut Robert O. Keohane dan Joseph S. Nye, Jr., interdependensi adalah hubungan saling ketergantungan ekonomi dan ekologi global, dan juga mendekati karakteristik seluruh hubungan antara beberapa negara. Ketergantungan yang cukup kompleks ini memunculkan proses politik yang khas, yaitu tujuan suatu negara akan menjadi bervariasi berdasarkan masalah di wilayah dengan politik *transgovernmental*, dan membuat keputusan yang cukup sulit untuk menentukan aktor *transgovernmental* dalam mengejar tujuan mereka.

Selanjutnya, Keohane dan Nye berpendapat bahwa aktor yang terlibat dalam interdependensi adalah *state actors* maupun *non-state actors* sehingga dapat dikatakan bahwa aktornya merupakan seluruh aktor hubungan internasional. Interdependensi pada kerja sama internasional dengan konsep *Sister City* ini terjadi pada sistem internasional yang anarki dalam berbagai bidang, terutama bidang perekonomian.

Pada awalnya, *Sister City* ini biasa dilakukan antarkota di negara-negara maju di Amerika Utara atau Eropa sehingga ada kesetaraan kondisi sosial dan ekonomi antara kota-kota yang bekerja sama. Namun seiring berjalannya waktu, *Sister City* ini mengalami pergeseran. Akhirnya banyak bermunculan *Sister City* antara kota di negara maju dengan kota di negara berkembang atau antara kota di negara berkembang dengan kota di negara berkembang lainnya.

Oleh karena itu, sangat menarik untuk mempelajari lebih lanjut sejauh mana konsep ini memberi dampak positif dan efektivitasnya bagi kedua kota yang menjalin kerja sama sehingga perlu dibahas secara lebih mendalam dengan melakukan pengkajian dan evaluasi pada penerapan *Sister City* tersebut.

Kerja Sama Internasional

Kerja sama internasional merupakan suatu perwujudan kondisi masyarakat dunia yang saling tergantung satu dengan yang lain. Dalam melakukan kerja sama ini, dibutuhkan suatu wadah yang dapat memperlancar kegiatan kerja sama tersebut. Tujuan dari kerja sama ini ditentukan oleh persamaan kepentingan dari masing-masing pihak yang terlibat. Kerja sama internasional dapat terbentuk

karena kehidupan internasional meliputi bidang-bidang seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, lingkungan hidup, kebudayaan, pertahanan, dan keamanan (Perwita dan Yani, 2005: 34).

Suatu masalah yang dihadapi oleh suatu negara, baik yang bersifat regional maupun internasional, bisa diselesaikan bersama-sama melalui kerja sama. Dalam kerja sama ini terdapat kepentingan-kepentingan nasional yang bertemu dan tidak bisa dipenuhi di negaranya sendiri. Kerja sama dapat didefinisikan sebagai berikut:

Kerja sama yaitu proses-proses di mana sejumlah pemerintah saling mendekati dengan penyelesaian yang diusulkan, merundingkan atau membahas masalah, mengemukakan bukti teknis untuk menyetujui satu penyelesaian atau lainnya, dan mengakhiri perundingan dengan perjanjian atau perundingan tertentu yang memuaskan kedua belah pihak (Betsill dan Corell, 2008: 21).

Globalisasi dan desentralisasi pada masa sekarang ini mendorong peningkatan kerja sama internasional. Kerja sama internasional yang terjalin tidak lagi hanya dilakukan oleh *state actors* sesuai pandangan kaum realis, tetapi juga *non-state actors* yang juga dapat ikut berinteraksi dalam sistem internasional. Tidak hanya itu, interaksi

kerja sama yang terjalin tidak lagi hanya terjadi pada level pemerintah pusat suatu negara, tetapi juga sudah merambah ke pemerintah di bawahnya, yaitu pada level pemerintah daerah, terutama pemerintah kota.

Dalam konsep *Sister City*, pemerintah kota yang satu dengan yang lainnya dapat menjalin kerja sama dengan melintasi batas-batas kedaulatan suatu negara sebagai aktivitas kerja sama internasional. Penerapan *Sister City* banyak digunakan sebagai sarana untuk melakukan kerja sama dalam bidang perekonomian dan kebudayaan antara dua kota yang berbeda negara.

Dalam interaksi hubungan internasional yang terjalin pada penerapan *Sister City* ini, yang menjadi aktornya adalah kota. Menurut penulis, sebuah kota yang dijalankan oleh para pengambil keputusan (*decision makers*), yaitu pemerintah kota, merupakan sekelompok orang yang terorganisasi yang dapat mempengaruhi perilaku dan kondisi sebuah negara dan sistem internasional dalam lingkup yang lebih luas. Apalagi dalam konteks/kasus ini, kota tersebut menjalin kerja sama yang melintasi batas-batas kedaulatan negara.

Apabila kita kaitkan dengan peringkat analisis dalam hubungan internasional, penulis menganggap bahwa kota yang menjalin kerja sama

internasional ini termasuk dalam “subunit”. Sesuai dengan yang diutarakan oleh Barry Buzan dan Richard Little, subunit dimaknai sebagai kelompok individu yang terorganisasi dalam sebuah unit yang mampu mempengaruhi perilaku unit (dalam hal ini *state actors*).

Agar lebih mengetahui sejauh mana efektivitas yang dapat diberikan oleh sebuah kota yang melakukan aktivitas kerja sama internasional, kita akan jabarkan peringkat analisis menurut Barry Buzan dkk. terlebih dahulu, yaitu sebagai berikut (Buzan, Wæver, dan de Wilde, 1998: 5-6):

1. Sistem internasional, di mana terjadi interaksi seluruh unit baik itu *state actors* maupun *non-state actors*.
2. Subsistem internasional, di mana frekuensi interaksi antarunitnya lebih tinggi karena adanya faktor kedekatan wilayah atau regional, contohnya adalah ASEAN, *Organization of African Unity* (OAU), Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), dan beberapa organisasi regional lainnya.
3. Unit, merupakan *state actors* maupun *non-state actors* itu sendiri.
4. Subunit, merupakan sekumpulan individu yang terorganisasi.

5. Individu.

Di Indonesia sendiri sudah banyak kota yang menerapkan konsep *Sister City* ini. Saat ini, setidaknya sudah ada 47 pemerintah kota dari 34 propinsi di Indonesia yang telah melakukan hubungan kerja sama dengan konsep *Sister City*. Berbagai kebijakan dan program pun telah dilakukan oleh pemerintah pusat agar kota-kota yang menjalin kerja sama tersebut mampu memanfaatkan hubungan ini guna memacu pertumbuhan dan pembangunan ekonomi serta mempromosikan kebudayaan, khususnya bagi kota tersebut dan negaranya pada umumnya.

Tujuan utama program *Sister City* adalah untuk mempercepat pembangunan ekonomi dan mempromosikan kebudayaan antara dua kota yang bekerja sama, tetapi hal ini seringkali malah tidak menjadi prioritas. Memang tidak ada kesalahan dalam menetapkan *Sister City* berbasis kerja sama ekonomi dan kebudayaan, tetapi seharusnya dikemas dalam jangka panjang untuk pengembangan kapasitas sumber daya manusia (SDM), baik pada lapisan pemerintah kota, dunia usaha, dan masyarakat yang bersangkutan, sehingga dapat meningkatkan aspek fundamental untuk pengembangan ekonomi dan kebudayaan kota tersebut.

Dengan tata kelola yang diharapkan lebih baik, pembelajaran pembagian peran dan kontribusi antar *stakeholders* utama pembangunan dapat dilakukan dengan saling mempelajari bagaimana aspek ekonomi, politik, sosial, dan fisik ruang suatu kota dikelola bersama-sama dalam suatu simbiosis mutualisme.

Untuk itu, dalam rangka kunjungan dan pemagangan *Sister City* ke luar negeri, delegasi sebuah kota haruslah meliputi komponen *stakeholders* utama yang terdiri dari perangkat pemerintahan kota, dunia usaha, dan komponen masyarakat yang terkait dengan fokus bidang yang dikerjasamakan.

Menurut penulis, sebelum sebuah kota melakukan kerja sama atau bermitra dengan kota lain dalam konsep *Sister City*, lebih baik melakukan kerja sama atau bermitra dengan kota lain di dalam negeri sendiri. Tujuannya adalah agar pada saat melakukan kerja sama *Sister City* dengan kota di negara maju tidak terjadi ketimpangan dan sudah siap berkolaborasi secara matang dalam kerja sama internasional yang lebih luas. Tidak hanya itu, harapan yang ingin dicapai dalam melakukan kerja sama internasional tersebut juga dapat diwujudkan seperti efektivitas untuk kepentingan pembangunan ekonomi dan

kebudayaan serta pengembangan kota secara menyeluruh.

Sebagai contoh yang dapat penulis sampaikan pada *paper* ini, kota di Indonesia yang sudah sangat dikenal dan dianggap sukses menjalin kerja sama internasional dengan konsep *Sister City* ini, menurut Kementerian Dalam Negeri, adalah Surabaya. Surabaya merupakan kota berprestasi dan percontohan sebagai *Best Practice Sister City* di Indonesia. Oleh karena itu, sudah selayaknya Surabaya dijadikan sebagai *role model* bagi kota-kota lain di dalam negeri, khususnya dalam perencanaan, prosedur, dan regulasi kerja sama internasional dengan kota-kota dari luar negeri.

Salah satu kegiatan *Sister City* Surabaya yang sukses memperoleh pengakuan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi dan institusi pendidikan di luar negeri adalah *Community Outreach Programme* (COP). Melalui kegiatan ini, pemerintah kota Surabaya berhasil mendatangkan mahasiswa dari enam negara, yaitu Belanda, Korea Selatan, Hong Kong, Jepang, Taiwan, dan India. Kegiatan yang mendulang prestasi membanggakan ini sekaligus dikaitkan dengan program konkret *Sister City* yang terjalin antara Surabaya dengan kota Busan di Korea Selatan.

Sister City telah banyak dilaksanakan oleh beberapa kota di Indonesia, termasuk dalam hal ini adalah *Sister Province* yang dilakukan oleh Propinsi DKI Jakarta, DI Yogyakarta, dan Bali. Sedangkan dari sisi geografis, kota besar di pulau Jawa, seperti Jakarta, Surabaya, dan Bandung, cenderung memiliki kota kembar jauh lebih banyak dibandingkan dengan kota-kota di luar pulau Jawa.

Keamanan Non-Tradisional

Isu keamanan non-tradisional mulai mengemuka pada akhir dekade 1990-an ketika sekelompok pakar yang dikenal dengan sebutan *Copenhagen School* seperti Barry Buzan, Ole Wæver, dan Jaap de Wilde mencoba memasukkan aspek-aspek di luar hirauan keamanan tradisional, seperti kerawanan pangan, kemiskinan, kesehatan, lingkungan hidup, perdagangan manusia, terorisme, bencana alam, dan sebagainya.

Dengan memasukkan aspek-aspek tersebut dalam lingkup kajian keamanan, *Copenhagen School* mencoba memperluas obyek rujukan isu keamanan dengan tidak lagi selalu membahas tentang keamanan negara (*national security*), tetapi juga menyangkut keamanan manusia (*human security*).

Konsep keamanan manusia pada dasarnya merupakan pengembangan konsep keamanan yang selama ini dipahami dalam hubungan internasional. Secara etimologis, konsep keamanan (*security*) berasal dari bahasa Latin *securus* yang bermakna terbebas dari bahaya (*free from danger*) dan terbebas dari ketakutan (*free from fear*). Kata ini juga bisa bermakna dari gabungan kata *se* (yang berarti tanpa/*without*) dan *curus* (yang berarti *uneasiness*). Dengan demikian, bila digabungkan, kata ini bermakna *liberation from uneasiness* atau *a peaceful situation without any risks or threats*.

Pandangan ini mengemuka sejak berakhirnya Perang Dingin yang ditandai dengan penurunan ancaman militer terhadap kedaulatan suatu negara, tetapi pada saat yang bersamaan ada peningkatan ancaman terhadap eksistensi manusia pada aspek-aspek lain, seperti kemiskinan, penyakit menular, bencana alam, kerusakan lingkungan hidup, terorisme, dan sebagainya.

Menurut Buzan, Wæver, dan de Wilde dalam *Security: A New Framework for Analysis* (1998: 7-8), keamanan yang dimaksud dalam pendekatan ini tidak sebatas pada satu sektor saja, tetapi mencakup:

1. Keamanan Militer (*forceful coercion*), mencakup interaksi

antara dua tingkat dan kekuatan, yaitu kemampuan defensif dan persepsi militer mengenai intensi masing-masing pihak.

2. Keamanan Politik (otoritas, status pemerintah, dan pengakuan), mencakup kesinambungan dan stabilitas organisasi suatu negara atau sistem pemerintahan serta ideologi yang melegitimasi kedua hal tadi.
3. Keamanan Ekonomi (perdagangan, produksi, dan finansial), mencakup akses pada sumber daya finansial maupun pasar yang diperlukan untuk mempertahankan tingkat kesejahteraan dan kekuatan negara.
4. Keamanan Sosial (*collective identity*), mencakup kemampuan untuk mempertahankan dan menghasilkan pola-pola tradisional dalam bidang bahasa, budaya, agama, dan identitas nasional.
5. Keamanan Lingkungan (aktivitas manusia dan *planetary biosphere*), mencakup pemeliharaan lingkungan lokal sebagai pendukung utama kelangsungan hidup manusianya. Meskipun masing-masing sektor tersebut mempunyai titik-titik vokal

dalam kerangka masalah-masalah keamanan, dan merumuskan cara-cara sendiri dalam menentukan prioritas kebijakan utama suatu negara, namun faktor-faktor itu sendiri saling terkait dalam operasinya (Buzan, 1991: 19).

Melengkapi apa yang disampaikan oleh Buzan di atas, kepedulian terhadap keamanan manusia juga semakin meningkat, terutama setelah laporan tahunan dari *United Nations Development Programme* (UNDP), *Human Development Report* pada tahun 1994 mencoba menyetengahkan tujuh dimensi yang patut dijadikan bahan pertimbangan untuk menciptakan keamanan manusia, yaitu keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan, keamanan individu, keamanan komunitas, dan keamanan politik. Dari sini, perhatian terhadap isu keamanan manusia tidak saja menjadi perhatian dari para pakar, tetapi juga para pembuat keputusan.

***Sister City* dalam Perspektif Keamanan Non-Tradisional**

Lantas sekarang kita menyoroti apa saja keuntungan yang didapat dengan adanya kerja sama dalam *Sister City*. Beberapa keuntungan yang dapat diperoleh tersebut adalah sebagai berikut (Ditjen Penataan Ruang Kementerian

Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia, tanpa tahun):

1. Menciptakan kesempatan untuk saling bertukar pengetahuan dan pengalaman terkait pengelolaan pembangunan bidang-bidang yang dikerjasamakan.
2. Mendorong tumbuhnya prakarsa dan peran aktif pemerintah daerah/kota, masyarakat, dan swasta.
3. Mempererat persahabatan pemerintah dan masyarakat kedua belah pihak.
4. Menciptakan kesempatan untuk saling bertukar kebudayaan dalam rangka memperkaya kebudayaan daerah.

Pada awalnya, *Sister City* ini biasa dilakukan antarkota di negara maju di Amerika Utara atau Eropa sehingga ada kesetaraan kondisi sosial dan ekonomi antara kota yang bekerja sama. Namun seiring berjalannya waktu, *Sister City* ini mengalami pergeseran. Akhirnya, banyak bermunculan *Sister City* antara kota di negara maju dengan kota di negara berkembang atau antara kota di negara berkembang dengan kota di negara berkembang lainnya.

Di samping perkembangan-perkembangan positif, *Sister City* juga menimbulkan beberapa dampak negatif, di antaranya (Ditjen Penataan Ruang

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Republik Indonesia, tanpa tahun):

1. Sering menjadi beban keuangan negara atau daerah.
2. Cenderung menunggu fasilitas dari pemerintah.
3. Menimbulkan ketidaksetaraan.
4. Kerja sama kurang seimbang dari aspek modal dasar.
5. Cenderung menguntungkan salah satu pihak.

Setelah melihat berbagai macam kondisi di atas, dari sisi positif maupun negatif, masih banyak yang perlu dikondisikan dalam mencapai aspek keamanan kota dan masyarakat di dalamnya yang melakukan kerja sama *Sister City*. Dengan demikian, tampak bahwa perluasan jangkauan studi keamanan telah mendorong pemerintah kota pada khususnya dan pemerintah pusat sebagai induk yang menaungi untuk ikut berperan dalam keamanan non-tradisional.

Kota yang melakukan kerja sama internasional dalam *Sister City* wajib melakukan sekuritisasi terhadap suatu isu, misalkan penanggulangan bencana alam, penyelenggaraan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pengentasan kemiskinan yang dapat mengancam keamanan manusia. Pada kesempatan ini, pemerintah kota bertindak sebagai

“subunit” dalam sistem internasional yang ikut memberikan solusi bagi berbagai masalah keamanan manusia, terutama pada saat negara tidak mampu melakukan penetrasi yang baik kepada masyarakat atau kota bersangkutan. Lemahnya kekuatan penetrasi ini bisa terjadi karena jarak antara pusat dan daerah yang terlalu jauh dalam negara yang besar atau dalam negara kepulauan.

Meskipun program *Sister City* sangat membantu mempercepat pembangunan, tetapi kalau tidak dilakukan dengan benar, tentunya jauh dari kata berhasil. Idealnya, *Sister City* dilakukan untuk mempermudah jaringan kerja sama ekonomi, budaya, pendidikan, dan berbagai bidang sesuai dengan kompetensi inti suatu kota sehingga dapat saling menguntungkan. Agar dapat berhasil dalam menerapkan skema *Sister City*, tentunya harus menjalani beberapa faktor di antaranya (Ditjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia, tanpa tahun):

1. Dukungan yang kuat dan keterlibatan pemerintah kota, baik secara langsung maupun tidak langsung, serta kontribusi langsung dunia usaha.
2. Komisi *Sister City* yang berkeanggotaan luas, seperti masyarakat dan individu yang

merupakan pendukung program ini, sehingga harus merekrut orang-orang dari berbagai profesi, perwakilan kaum muda, orang-orang dari suku atau etnis dan agama yang berbeda, laki-laki dan perempuan, serta masyarakat penyandang disabilitas.

3. Pembentukan aliansi guna memaksimalkan sumber daya yang terbatas dan meminimalkan dampak dari program *Sister City* dalam komunitas.
4. Tautan komunikasi yang prima untuk menghubungkan jaringan komunikasi yang berkualitas prima, termasuk telepon, *faximile*, dan internet sehingga komunikasi ini harus segera direspon untuk menjaga hubungan baik.
5. Sensivitas terhadap perbedaan kebudayaan sehingga program ini harus seimbang, direncanakan, dilaksanakan, dan dievaluasi secara bersama-sama.
6. Memiliki sasaran yang jelas. Untuk menjaga dan mempertahankan program tetap aktif, maka sangat penting agar setiap kota dapat bertemu setiap tahun untuk mengembangkan

MoU tentang apa yang mereka mitrakan.

7. Kegiatan pertukaran berbiaya murah setiap tahunnya, bahkan jika tidak memungkinkan untuk melaksanakan pertukaran orang secara fisik.
8. Pertukaran-pertukaran reguler sangat penting untuk disepakati secara reguler pada setiap tahunnya, termasuk pertukaran guru dan murid.
9. Berani mengambil resiko. Semua hubungan harus berani mengambil resiko untuk proyek yang lebih ambisius agar dapat mencapai potensi penuh mereka. Proyek ini pasti memerlukan perencanaan tingkat tinggi, pengumpulan dana, waktu dan usaha, sehingga semua bidang ikut terlibat.

Lantas apakah dengan adanya kerja sama menggunakan konsep *Sister City* ini sekarang, seluruh aspek keamanan non-tradisional yang ingin diwujudkan seperti pada pembahasan di atas dapat direalisasikan? Atau justru sebaliknya, semakin banyak permasalahan dan ancaman yang mungkin saja muncul seiring dengan semakin banyaknya kerja sama yang terjalin dalam konsep *Sister City* ini.

Dengan terjalannya kerja sama internasional yang semakin luas antara kota yang satu di dalam negeri dengan kota yang lainnya di luar negeri berdasarkan skema *Sister City* ini, peluang ancaman tradisional memang sangat kecil terjadi. Namun, ancaman yang mungkin terjadi akan bergeser ke arah ancaman non-tradisional. Hal ini mengakibatkan sumber ancaman terhadap keamanan negara menjadi semakin luas, bukan hanya meliputi ancaman dari dalam (*internal threat*) dan ancaman dari luar (*external threat*), tetapi juga ancaman dari berbagai sudut yang timbul dari seluruh aspek kehidupan tanpa bisa dikategorikan sebagai ancaman dari luar ataupun dari dalam.

Seiring dengan pergeseran paradigma tersebut, terjadi pula pergeseran dan perubahan paradigma keamanan global, keamanan regional, serta keamanan nasional, yang sebelumnya merupakan keamanan wilayah (*teritorial security*) menjadi keamanan manusia (*human security*) sehingga pola penanganannya juga berubah dari kerja sama keamanan (*security cooperation*) dan keamanan bersama (*collective security*) menjadi keamanan komprehensif (*comprehensive security*).

Tidak hanya itu, aktor-aktor yang menangani juga berubah, yang sebelumnya hanya *state actors* bergeser ke *non-state actors* yang memiliki otoritas politik dan operasional, termasuk *civil society*. Perubahan dan pergeseran paradigma-paradigma tersebut mengakibatkan munculnya berbagai benturan serta konflik kepentingan yang disertai perubahan hakikat ancaman menjadi semakin kompleks dan multidimensional. Berbagai bentuk ancaman tersebut dapat muncul sewaktu-waktu di seluruh tanah air dengan pola-pola yang tidak pernah terjadi sebelumnya, yang dapat membahayakan kepentingan nasional bangsa Indonesia.

Semua permasalahan ancaman ini muncul karena kerja sama internasional tidak lagi terjadi pada level unit atau pemerintah pusat sebagai perwakilan dari sebuah negara. Kerja sama internasional sudah dilakukan secara luas dan terbuka pada level di bawahnya, yaitu level subunit (kota-kota yang melakukan kerja sama dalam konsep *Sister City* tersebut).

Pelaksanaan kerjasama *Sister City*, di sisi lain, belum sepenuhnya menyentuh seluruh lapisan masyarakat. Upaya untuk meningkatkan perekonomian dalam rangka mengembangkan ekonomi kota adalah

dengan mengembangkan jejaring pemerintahan yang merupakan bagian dari pembentukan *capacity building* untuk mewujudkan *good governance* yang mengarah pada keuntungan bersama.

Penanganan permasalahan dalam kerja sama *Sister City* memerlukan kebijakan pemerintah yang lebih komprehensif dan dari berbagai bidang. Kerja sama *Sister City* tidak dapat berdiri sendiri sebab merupakan suatu produk kolektif sehingga manfaat maksimal hanya dapat dicapai bila pertumbuhan *Sister City* ini selaras dengan usaha pemeliharaan dan pengembangan sektor lainnya. Kerja sama *Sister City* juga harus mempertimbangkan daya dukung kota karena akan berdampak luas, tidak saja akan meningkatkan peranan secara ekonomi, tetapi menjadi *multiplier effect* bagi pengembangan sektor-sektor lainnya.

Pemerintah perlu memberi perhatian yang lebih besar terhadap fenomena hubungan kerja sama *Sister City*, melalui serentetan aturan yang dapat menciptakan suasana kondusif dan bermanfaat dalam upaya mendorong percepatan pembangunan kota yang terlibat dalam *Sister City*.

Kesimpulan

Dengan menggunakan konsep *Sister City*, kota-kota yang terlibat diharapkan dapat memanfaatkan kerja sama tersebut untuk meningkatkan perekonomian masing-masing. Namun, kerja sama tersebut pada kenyataannya belum dipahami secara luas, bahkan cenderung baru dipahami oleh sebagian orang, khususnya di Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Kota. Padahal, dilihat dari sejarah terbentuknya *Sister City* tersebut, yang sesungguhnya diinginkan adalah hubungan kerja sama antarkota sehingga idealnya dilaksanakan secara sinergis antar *stakeholders* kota secara lengkap, yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat.

Sister City memiliki tujuan baik dan telah dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1993. Meskipun telah memberikan dampak positif, kerja sama *Sister City* ini belum efektif dan efisien. Hal itu dapat dilihat dari belum dirasakannya manfaat kerja sama ini oleh semua lapisan masyarakat kota yang bersangkutan. Bahkan berdasarkan pengamatan, masyarakat cenderung tidak mengenal apa itu *Sister City*. Selama ini, *Sister City* hanya direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah sendiri sehingga daya penetrasinya masih kurang mewarnai seluruh lapisan

masyarakat yang sebenarnya menjadi tujuan atau sasaran *Sister City*.

Dengan terjalannya kerja sama internasional yang semakin luas antara kota yang satu di dalam negeri dengan kota yang lainnya di luar negeri berdasarkan skema *Sister City*, peluang ancaman tradisional memang sangat kecil terjadi. Namun, ancaman yang mungkin terjadi akan bergeser ke arah ancaman non-tradisional. Kota yang melakukan kerja sama internasional dalam *Sister City* wajib melakukan sekuritisasi dalam konteks keamanan non-tradisional terhadap segala isu yang mungkin muncul demi mewujudkan kepastian keamanan bagi masyarakatnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Betsill, Michele M. dan Elisabeth Corell (ed.). *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. Cambridge: The MIT Press, 2008.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, dan Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International*

Security Studies in the Post-Cold War Era. Second Edition. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.

Council of European Municipalities and Regions. *Twinning for Tomorrow's World: Practical Handbook*. Brussels: Council of European Municipalities and Regions, 2007.

Perwita, Anak Agung Banyu dan Yanyan Mochamad Yani. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005.

United Nations Development Programme. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

Dokumen Lain

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar.
- Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 193/1652/PUOD tanggal 26 April 1993 perihal Tata Cara Pembentukan Hubungan Kerja

Sama Antar Kota (*Sister City*) dan Antar Propinsi (*Sister Province*) Dalam dan Luar Negeri.

<http://www.sister-cities.org/what-sister-city> (diakses pada tanggal 12 Agustus 2015).

Internet

Council of European Municipalities and Regions. "Introducing CEMR". *Council of European Municipalities and Regions*, t.thn. http://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr (diakses pada tanggal 12 Agustus 2015).

Ditjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia. t.thn. http://penataanruang.pu.go.id/buletin/index.asp?mod=_fullart&idart=260 (diakses pada tanggal 13 Agustus 2015).

National League of Cities. "Global Partners and Alliances". *National League of Cities*, t.thn. <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/networks/committees-and-councils/international-council/global-partners-and-alliances> (diakses pada tanggal 12 Agustus 2015).

Sister Cities International. "What is a Sister City". *Sister Cities International*, t.thn.