

CONVERGENCE: JOURNAL OF GLOBAL DYNAMICS

Program Studi Hubungan Internasional, UIN Alauddin Makassar

ISSN: 3109 –4228 (Print) | e-ISSN: 3109 –4198 (Online)

ANALISIS KEGAGALAN IMPLEMENTASI SISTER CITY ANTARA KOTA YOGYAKARTA DAN KATHMANDU

M Saifullah¹, Raden Roro Kinthana Amodya Kusuma², Winona Albertha³, Nur Assyahida Surya⁴, Zahra Zamaya⁵, Tiffany Setyo Pratiwi⁶

Universitas Teknologi Yogyakarta, Indonesia. Email: msaifullahelsyarif@gmail.com

Universitas Teknologi Yogyakarta, Indonesia. Email: kinthanaamodya71@gmail.com

Universitas Teknologi Yogyakarta, Indonesia. Email: winonaalbertha16@gmail.com

Universitas Teknologi Yogyakarta, Indonesia. Email: nurassyahidastudent@gmail.com

Universitas Teknologi Yogyakarta, Indonesia. Email: zahraazamaaya@gmail.com

Universitas Teknologi Yogyakarta, Indonesia. Email: tiffanysubarman@gmail.com

Abstract

Paradiplomacy is a form of foreign cooperation implemented by sub-state entities or local governments, whether provincial, district, or city. This form of paradiplomacy cooperation takes the form of sister cities, which aim to promote cooperation, cultural exchange, trade, and student exchanges, oriented towards specific regional objectives. In 2023, the City of Yogyakarta, through the Minister Counselor for Political Functions of the Indonesian Embassy (KBRI) in Dhaka, initiated a recommendation for Yogyakarta to establish a sister-city relationship with Kathmandu, Nepal, focusing on arts, culture, and tourism. However, as of this writing, there has been no concrete implementation of this cooperation initiative. This will then become the focus of this research, namely analyzing the factors that contributed to the failure of the sister city implementation between the City of Yogyakarta and Kathmandu in 2023 through the implementation gap theory. This research uses a qualitative descriptive method with literature studies as the primary data source, and interviews with the Yogyakarta City Cultural Office as supporting data. The research findings indicate a weak commitment between the cooperation initiative and its implementation between the central and regional governments. Coordination between government sub-actors is one of the main factors contributing to the failure of the cooperation.

Keywords: Failure Factors; Implementation Gap; Kathmandu; Sister City; Yogyakarta.

Abstrak

Paradiplomasi merupakan bentuk kerjasama luar negeri yang dilaksanakan oleh entitas sub-state atau Pemerintah Daerah, baik Provinsi, Kabupaten atau Kota. Bentuk kerjasama dari paradiplomasi tersebut berupa sister city yang memiliki tujuan dalam mempromosikan kerjasama, pertukaran budaya, perdagangan, hingga pertukaran pelajar dengan berorientasi pada tujuan spesifik tertentu dari suatu daerah. Pada tahun 2023, Kota Yogyakarta melalui Minister Counsellor Fungsi Politik Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Dhaka berinisiasi merekomendasikan Yogyakarta untuk menjalin sister-city dengan Kathmandu, Nepal yang berfokus di bidang seni budaya, dan wisata. Namun, hingga paper ini ditulis inisiasi kerjasama tersebut belum ada implementasi nyata. Hal tersebut yang kemudian akan menjadi fokus dari penelitian ini yakni menganalisis faktor kegagalan implementasi sister city antara Kota Yogyakarta dan Kathmandu tahun 2023 melalui implementation gap theory. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan studi literatur sebagai sumber data utama, serta wawancara dengan Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta sebagai data pendukung. Temuan penelitian menunjukkan terdapat lemahnya komitmen antara inisiatif kerja sama dan implementasi antara pusat dan daerah. Koordinasi antar sub-aktor pemerintahan menjadi salah satu faktor utama yang berkontribusi terhadap kegagalan kerja sama.

Kata Kunci: Faktor Kegagalan; Implementation Gap; Kathmandu; Sister City; Yogyakarta.

PENDAHULUAN

Istilah paradiplomasi menurut Panayotis Soldatos merujuk pada kegiatan luar negeri yang menjadikan sub-negara sebagai aktornya. Hal tersebut didefinisikan sebagai kelanjutan langsung dari diplomasi formal pada level yang berbeda (Soldatos, 1990). Ivo D. Duhacek juga sependapat dengan definisi paradiplomasi yang diberikan Soldatos. Ia menganggap bahwa istilah paradiplomasi lebih cocok dibandingkan dengan istilah mikro diplomasi yang menurutnya mengandung unsur makna peyoratif (penurunan makna). Dalam perspektif Duhacek, pengimbuhan kata “para” sebelum “diplomasi” memberikan makna apa yang terlibat, yakni kebijakan sub-negara, yang bisa selinier, terkoordinasi, atau saling melengkapi dengan pemerintah pusat, tetapi di sisi yang lain juga bisa bertentangan dengan kebijakan dan politik internasional negara tersebut (Duhacek 1990).

Paradiplomasi di Indonesia sudah tertuang dalam beberapa peraturan konstitusi negara, seperti Undang-Undang Dasar 1945-Amandemen, UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerja Sama Luar Negeri oleh Pemda, dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Kerja Sama Luar Negeri Oleh

Pemda yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang kerjasama daerah, serta Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang kerjasama Luar Negeri yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 2020 (Mukti, 2020).

D.I Yogyakarta sebagai sub-negara Indonesia memiliki beberapa hubungan luar negeri dalam berbentuk *sister city*. Seperti kerjasama dengan Hluboka Nad Vltavou, Republik Ceko; VAradin, Republik Kroasia; Guanajuato, Republik Meksiko; dan Kota Tacoma, Amerika Serikat. Kerja sama yang Penulis teliti adalah inisiatif *sister city* antara Yogyakarta dengan Kathmandu, Nepal pada tahun 2023. Inisiatif tersebut diusulkan oleh Raden Usman Efendi, *Minister Counsellor* Fungsi Politik Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Dhaka, yang menurutnya antara Yogyakarta dan Kathmandu memiliki kemiripan yang kuat dalam aspek budaya. Sehingga berdasarkan pemikiran tersebut inisiasi kerja sama kedua kota dilakukan. Sayangnya, implementasi konkret belum terlihat sampai saat ini.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya paradoks dalam praktik paradiplomasi di Indonesia. Di satu sisi, kerangka hukum dan politik telah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menjalankan hubungan luar negeri. Namun, di sisi lain, kapasitas institusional, mekanisme koordinasi lintas aktor, serta kesiapan sumber daya masih belum sepenuhnya mampu mengimbangi ruang kebijakan yang tersedia. Akibatnya, paradiplomasi sering berhenti pada tahap inisiatif dan wacana tanpa bertransformasi menjadi kerja sama yang konkret dan berkelanjutan. Kasus inisiatif *sister city* antara Yogyakarta dan Kathmandu menjadi contoh empiris dari masalah struktural tersebut yang menjadikan peluang diplomasi kultural secara normatif terbuka justru terhambat pada tahap implementasi.

Tidak terealisasinya kerja sama antara Yogyakarta dan Kathmandu dilatarbelakangi oleh beberapa aspek. Seperti kurangnya koordinasi dari *stakeholders*, informasi yang kurang memadai, terbatasnya anggaran dana dan beberapa faktor lainnya. Faktor-faktor tersebut selaras dengan perspektif *Implementation Gap Theory* yang menjelaskan bahwa adanya ketimpangan antara inisiatif dengan implementasi diakibatkan oleh beberapa faktor seperti yang sudah disebutkan. Sehingga, dalam penelitian ini Penulis akan menggunakan teori tersebut dalam melihat indikator-indikator yang menghalangi terlaksananya *sister city* antara Yogyakarta dan Kathmandu.

TINJAUAN PUSTAKA

Kerangka teoritis dalam penelitian berfungsi sebagai landasan konseptual yang digunakan untuk memahami, menjelaskan, dan menganalisis fenomena yang diteliti secara sistematis. Dalam penelitian ilmu sosial, teori tidak hanya berperan sebagai rujukan konseptual, tetapi juga sebagai alat analisis untuk menafsirkan data dan mengarahkan alur berpikir peneliti agar tetap konsisten dengan tujuan penelitian. Dengan demikian, penggunaan kerangka teoritis memungkinkan penelitian untuk memiliki dasar ilmiah yang jelas serta menghindari penjelasan yang bersifat deskriptif tanpa adanya analisis yang mendalam (Iba & Wardhana, 2023).

Dalam penelitian kebijakan publik dan hubungan internasional, teori digunakan sebagai alat analisis untuk menjelaskan kesenjangan antara tujuan kebijakan dan hasil yang dicapai. Teori tidak berfungsi sebagai deskripsi fenomena, melainkan sebagai kerangka konseptual yang membantu peneliti mengidentifikasi variabel, hubungan kausal, serta faktor penghambat dalam suatu proses kebijakan. Oleh karena itu, pemilihan teori dalam penelitian ini diarahkan untuk menjelaskan masalah implementasi kebijakan, bukan untuk menggambarkan konteks empiris yang telah dijelaskan pada bagian pendahuluan.

Implementation Gap Theory berangkat dari asumsi bahwa perumusan kebijakan tidak secara otomatis menghasilkan implementasi yang efektif. Pressman dan Wildavsky memandang implementasi sebagai proses yang kompleks dan melibatkan banyak aktor serta tahapan, sehingga semakin panjang rantai implementasi suatu kebijakan, semakin besar peluang terjadinya deviasi antara tujuan awal dan hasil akhir kebijakan tersebut (Pressman & Wildavsky, 1984). Dalam kerangka ini, kegagalan implementasi dipahami sebagai fenomena struktural, bukan sebagai penyimpangan individual semata. Teori ini menolak pandangan linear yang melihat implementasi sebagai tahap administratif setelah kebijakan dirumuskan. Sebaliknya, implementasi dipahami sebagai arena interaksi politik, administratif, dan institusional yang dapat mengubah, membelokkan, atau bahkan menggagalkan tujuan kebijakan. *Implementation Gap Theory* didasarkan pada beberapa asumsi utama. Pertama, kebijakan publik melibatkan lebih dari satu aktor dengan kepentingan, kapasitas, dan tingkat kewenangan yang berbeda. Kedua, proses implementasi dipengaruhi oleh struktur birokrasi dan mekanisme koordinasi antar aktor. Ketiga, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya (dana), kejelasan tujuan kebijakan, serta kemampuan institusi pelaksana dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan konkret (Grindle, 2017).

Dalam *Implementation Gap Theory*, kesenjangan antara kebijakan dan implementasi dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor utama. Faktor tersebut meliputi lemahnya koordinasi

antar aktor pelaksana, keterbatasan sumber daya finansial dan manusia, ketidakjelasan pembagian kewenangan, serta absennya mekanisme pengawasan dan evaluasi yang berkelanjutan. Selain itu, perbedaan interpretasi kebijakan di antara aktor pelaksana juga dapat memperbesar jarak antara tujuan kebijakan dan praktik di lapangan (Pressman & Wildavsky, 1984). *Implementation Gap Theory* sangat relevan untuk menganalisis kebijakan yang melibatkan lebih dari satu level pemerintahan. Dalam kebijakan multi-level, implementasi tidak hanya bergantung pada satu otoritas tunggal, tetapi pada interaksi antara berbagai aktor dengan kewenangan yang saling terkait. Kompleksitas hubungan ini meningkatkan potensi terjadinya fragmentasi kebijakan dan ketidaksinkronan pelaksanaan. Dalam kerangka ini, kesenjangan implementasi dipahami sebagai akibat dari lemahnya integrasi vertikal dan horizontal dalam struktur kebijakan, bukan sebagai kegagalan aktor tertentu secara individual.

METODE PENELITIAN

Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif-analitik. Pendekatan kualitatif dipilih karena fokus penelitian terletak pada pemahaman mendalam atas proses, relasi antar aktor, dan mekanisme kelembagaan yang melatarbelakangi kegagalan implementasi kerja sama sister city Yogyakarta–Kathmandu, bukan pada pengukuran variabel numerik. Penelitian deskriptif-analitik digunakan untuk menggambarkan kondisi aktual kegagalan tersebut sekaligus menganalisisnya melalui kerangka konseptual *Implementation Gap Theory* (Pressman & Wildavsky, 1984).

Sumber Data

Penelitian ini menggunakan dua jenis sumber data. Pertama, data primer yang diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan Dermawan, S.ST. Ars., Bidang Arsip dan Dokumentasi Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta, yang dilaksanakan pada 12 Desember 2025. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur untuk memberikan ruang bagi narasumber menguraikan kondisi kelembagaan dan proses koordinasi yang berkaitan langsung dengan inisiatif kerja sama tersebut. Kedua, data sekunder yang bersumber dari dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan terkait paradiplomasi, publikasi resmi di laman Pemerintah Kota Yogyakarta, dan literatur akademik mengenai *Implementation Gap Theory* serta praktik sister city di Indonesia.

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui dua teknik. Pertama, studi kepustakaan (library research), yaitu penelusuran dan kajian terhadap sumber-sumber tertulis yang relevan, meliputi regulasi paradiplomasi (UU No. 23 Tahun 2014, Permendagri No. 25 Tahun 2020, Permenlu No. 3 Tahun 2019), laporan resmi Pemkot Yogyakarta, serta literatur ilmiah tentang implementasi kebijakan dan paradiplomasi daerah. Kedua, wawancara semi-terstruktur dengan pejabat Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta sebagai representasi institusi yang secara langsung terlibat dalam pengelolaan kerja sama budaya luar negeri di tingkat daerah.

Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul dianalisis menggunakan tiga tahapan yang mengacu pada model analisis interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014): (1) reduksi data, yakni memilah dan memfokuskan data yang relevan dengan dimensi-dimensi Implementation Gap Theory; (2) penyajian data, yakni menyusun temuan dalam bentuk narasi analitik yang menghubungkan tiap faktor kegagalan dengan indikator teoritis; dan (3) penarikan kesimpulan, yakni memformulasikan pola kausal dari kegagalan implementasi berdasarkan keseluruhan data yang telah direduksi dan disajikan.

Operasionalisasi Konsep

Untuk memastikan keterhubungan antara kerangka teoritis dan data empiris, Implementation Gap Theory dioperasionalkan ke dalam tiga dimensi analisis berikut: (1) dimensi kewenangan, yang melihat kejelasan pembagian tugas dan otoritas antar institusi yang terlibat — KBRI Dhaka, Kemlu RI, dan Pemkot Yogyakarta; (2) dimensi koordinasi, yang memeriksa keberadaan dan efektivitas mekanisme komunikasi lintas instansi daerah dalam menindaklanjuti rekomendasi kerja sama; serta (3) dimensi sumber daya, yang menilai ketersediaan anggaran dan kapasitas sumber daya manusia yang mendukung pelaksanaan program sister city. Ketiga dimensi ini menjadi panduan sistematis dalam menganalisis data wawancara dan dokumen yang dikumpulkan.

HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Faktor-faktor Kegagalan Kerja Sama Sister-City Kota Yogyakarta-Kota Kathmandu

Bagian ini menguraikan hasil dan temuan penelitian yang diperoleh melalui pengolahan data sekunder dan data primer terkait tidak terealisasinya kerja sama sister city antara Kota

Yogyakarta dan Kota Kathmandu pada tahun 2023. Fokus pembahasan diarahkan pada penelusuran bentuk kesenjangan antara tahap perumusan kebijakan dan pelaksanaan kerja sama, serta identifikasi faktor-faktor yang berkontribusi terhadap terhambatnya implementasi inisiatif tersebut. Seluruh proses analisis dilakukan dengan merujuk pada kerangka konseptual *Implementation Gap Theory* guna memastikan adanya keterhubungan antara temuan empiris dengan landasan teoritis yang digunakan dalam penelitian ini. Hasil penelusuran terhadap publikasi resmi dan pemberitaan yang tersedia pada laman Pemerintah Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa gagasan kerja sama sister city Yogyakarta-Kathmandu bermula dari rekomendasi Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Dhaka pada tahun 2023. Inisiatif ini didasarkan pada adanya kesamaan karakter budaya serta potensi pariwisata yang dimiliki oleh kedua kota. Namun demikian, hingga penelitian ini disusun, belum ditemukan adanya langkah kebijakan lanjutan yang bersifat teknis dan operasional. Kerja sama tersebut belum dituangkan dalam bentuk dokumen formal seperti nota kesepahaman, perjanjian kerja sama, maupun rencana aksi yang memuat pembagian peran dan tahapan pelaksanaan secara jelas. Hal ini menunjukkan bahwa inisiatif kerja sama masih berada pada tataran konseptual dan belum berlanjut ke tahap implementasi yang konkret. Berikut beberapa faktor-faktor yang melatarbelakangi kegagalan kerja sama Kota Yogyakarta dan Kota Kathmandu, yakni:

1. Terbatasnya dukungan anggaran serta minimnya sumber daya manusia yang memiliki kompetensi di bidang kerja sama internasional daerah menyebabkan inisiatif sister city tidak ditempatkan sebagai prioritas kebijakan. Dalam praktiknya, program kerja sama luar negeri daerah masih dipersepsikan sebagai kegiatan pelengkap yang tingkat urgensinya berada di bawah agenda pembangunan daerah lainnya. Dampaknya, komitmen kelembagaan terhadap pelaksanaan kerja sama menjadi lemah dan tidak berkesinambungan.
2. Terdapat ketidakjelasan dalam pembagian kewenangan dan tanggung jawab antar aktor yang terlibat dalam inisiatif kerja sama tersebut. Meskipun secara normatif pemerintah daerah telah memiliki landasan hukum yang memadai untuk menjalankan kerja sama luar negeri, dalam praktiknya belum terdapat kejelasan mengenai institusi yang memiliki otoritas utama dalam menindaklanjuti rekomendasi kerja sama yang berasal dari aktor eksternal. Ketidakpastian ini menyebabkan proses implementasi berjalan tanpa arah yang jelas dan tidak didukung oleh kerangka kerja yang sistematis.
3. Rendahnya integrasi horizontal antar sub-aktor pemerintahan daerah dalam pelaksanaan paradiplomasi. Selain permasalahan koordinasi, penelitian ini juga

menemukan bahwa keterbatasan sumber daya merupakan faktor penghambat yang cukup signifikan.

4. Temuan dari wawancara dengan pihak Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta mengindikasikan bahwa lemahnya koordinasi antar perangkat daerah menjadi salah satu faktor utama yang menghambat realisasi kerja sama. Walaupun terdapat minat untuk mengembangkan kerja sama di sektor seni, budaya, dan pariwisata, ketiadaan mekanisme koordinasi lintas instansi yang terstruktur menyebabkan proses tindak lanjut berjalan tidak optimal. Masing-masing instansi cenderung menunggu instruksi lanjutan tanpa kejelasan mengenai aktor yang memiliki tanggung jawab utama dalam mengkoordinasikan kerja sama tersebut.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa kegagalan implementasi kerja sama *sister city* Yogyakarta-Kathmandu merupakan konsekuensi dari adanya kesenjangan antara perencanaan kebijakan dan pelaksanaannya. Kesenjangan tersebut dipengaruhi oleh lemahnya koordinasi antar aktor pelaksana, keterbatasan sumber daya, serta ketiadaan mekanisme implementasi yang jelas dan terstruktur. Temuan ini sejalan dengan asumsi utama *Implementation Gap Theory* yang menegaskan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan tujuan, tetapi juga oleh kapasitas kelembagaan dan efektivitas proses implementasinya. Dengan demikian, kasus kerja sama Yogyakarta-Kathmandu dapat dipahami sebagai persoalan struktural dalam praktik paradiplomasi di tingkat daerah, bukan semata-mata sebagai kegagalan individu atau aktor tertentu.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakberhasilan kerja sama *sister city* antara Kota Yogyakarta dan Kathmandu pada tahun 2023 mencerminkan adanya kesenjangan antara fase penyusunan kebijakan dan pelaksanaannya. Dalam konteks *Implementation Gap Theory*, situasi ini menunjukkan adanya batasan institusi dalam menerjemahkan ide kebijakan ke dalam tindakan nyata. Kejelasan tujuan dan legitimasi norma tidak selalu sejalan dengan efektivitas penerapan kebijakan, terutama ketika fase implementasi tidak didukung oleh lembaga yang cukup memadai (Pressman & Wildavsky, 1973).

Kerja sama Yogyakarta-Kathmandu yang berasal dari saran Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Dhaka pada tahun 2023 menunjukkan niatan awal untuk mengembangkan kolaborasi internasional di tingkat daerah. Kesamaan dalam aspek budaya dan potensial pariwisata menjadi alasan rasional dalam menciptakan gagasan kerja sama tersebut. Namun, dalam pelaksanaannya, kebijakan ini tidak diiringi dengan pembuatan instrumen teknis seperti nota kesepahaman, perjanjian kerja sama, atau rencana aksi yang mengatur pembagian tugas

dan tahapan pelaksanaan. Situasi ini menunjukkan lemahnya desain implementasi dan menyebabkan kebijakan hanya berhenti pada tahap konsep.

Temuan ini sejalan dengan pendapat Perdana dan Othman (2021) yang menekankan bahwa masalah implementasi sering terjadi ketika kebijakan tidak dilengkapi dengan sistem operasional yang bisa mencocokkan tujuan kebijakan dengan praktik di lapangan. Penyusunan kebijakan tanpa rencana implementasi yang terperinci cenderung menghasilkan kebijakan yang sulit untuk dilaksanakan secara baik. Masalah lain yang ditemukan berkaitan dengan koordinasi antara perangkat daerah. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa minat untuk mengembangkan kerja sama di bidang seni, budaya, dan pariwisata belum disertai dengan pengaturan koordinasi antar instansi yang terorganisir. Dalam perspektif *Implementation Gap Theory*, implementasi kebijakan melibatkan banyak pihak dengan kewenangan yang saling terkait, sehingga memerlukan pengelolaan koordinasi yang baik. Ketidaktahuan mengenai peran pihak yang mengkoordinasi memaksa perangkat daerah bertindak secara terpisah dan menghambat inisiatif lanjutan, sehingga mengakibatkan terhambatnya implementasi kebijakan.

Keadaan tersebut menguatkan temuan Kristian (2023) mengenai pelaksanaan kebijakan publik di Indonesia, yang menunjukkan bahwa masalah koordinasi antar lembaga dan ketidakjelasan pembagian tanggung jawab seringkali menghalangi pencapaian tujuan kebijakan. Kebijakan cenderung dijalankan secara terpisah tanpa adanya integrasi yang cukup di antara pelaksana. Selain aspek koordinasi, terbatasnya sumber daya juga mempengaruhi pelaksanaan kerja sama *sister city*. Dukungan anggaran yang kurang serta kekurangan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan dalam kerja sama internasional menjadikan program ini tidak diprioritaskan dalam kebijakan daerah. Kerja sama internasional daerah masih dianggap sebagai kegiatan pendukung yang statusnya lebih rendah dibandingkan dengan agenda pembangunan lainnya. Dalam perspektif *Implementation Gap Theory*, keterbatasan ini memperkecil ruang untuk implementasi dan menurunkan konsistensi pelaksanaan kebijakan.

Pandangan serupa disampaikan oleh Oomen et al. (2025) yang menunjukkan bahwa kesenjangan implementasi erat kaitannya dengan kemampuan institusi dan dinamika birokrasi. Perbedaan dalam memahami kebijakan antar pelaksana dan batasan administratif berdampak pada rendahnya efektivitas penerapan kebijakan publik. Penelitian ini juga menemukan adanya ketidakjelasan dalam pembagian kewenangan antar institusi yang terlibat dalam inisiatif kerja sama tersebut. Kerangka hukum yang ada belum diikuti dengan penetapan otoritas pelaksana yang bertanggung jawab untuk melanjutkan rekomendasi kerja sama internasional. Keadaan

ini mencerminkan lemahnya struktur implementasi kebijakan dan berdampak pada ketidakberhasilan dalam menciptakan pola kerja yang terintegrasi.

Temuan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ariningtyas (2024) mengenai paradiplomasi daerah, yang menunjukkan bahwa keberlangsungan kerjasama kota kembar sangat dipengaruhi oleh kejelasan dalam struktur kelembagaan serta mekanisme pengelolaan kerjasama. Tanpa adanya kepastian dalam institusi, kerjasama internasional di daerah memiliki kecenderungan untuk tidak berkembang secara berkelanjutan.

Secara keseluruhan, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakberhasilan dalam pelaksanaan kerjasama kota kembar Yogyakarta-Kathmandu berkaitan dengan masalah struktural dalam proses penerapan kebijakan. Kesenjangan antara perencanaan dan pelaksanaan dipengaruhi oleh koordinasi yang lemah di antara pelaksana, kurangnya sumber daya, serta ketidakjelasan dalam struktur kewenangan. Temuan ini menegaskan pentingnya *Implementation Gap Theory* dalam menganalisis praktik paradiplomasi di tingkat daerah, terutama dalam konteks pemerintahan daerah dengan kapasitas institusional yang terbatas.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa belum terealisasinya kerja sama sister city antara Kota Yogyakarta dan Kota Kathmandu pada tahun 2023 disebabkan oleh ketidaksinambungan antara tahap perencanaan kebijakan dan pelaksanaannya di tingkat teknis. Meskipun gagasan kerja sama tersebut memiliki dasar normatif yang kuat, didukung oleh kesamaan karakter budaya serta potensi pariwisata, dan berada dalam kerangka hukum paradiplomasi daerah, inisiatif tersebut tidak berhasil dikembangkan menjadi bentuk kerja sama yang konkret dan berkelanjutan. Berdasarkan analisis menggunakan *Implementation Gap Theory*, ditemukan bahwa permasalahan utama terletak pada lemahnya koordinasi antar perangkat daerah yang terlibat. Tidak adanya mekanisme koordinasi lintas instansi yang jelas menyebabkan kebingungan dalam penentuan aktor utama yang bertanggung jawab atas tindak lanjut kerja sama. Akibatnya, inisiatif sister city hanya berhenti pada tataran gagasan awal tanpa diikuti dengan penyusunan perangkat operasional, seperti nota kesepahaman, perjanjian kerja sama, maupun rencana aksi yang memuat tahapan pelaksanaan secara rinci. Selain persoalan koordinasi, keterbatasan sumber daya turut berkontribusi terhadap kegagalan implementasi kerja sama.

Keterbatasan alokasi anggaran serta minimnya sumber daya manusia yang memiliki kapasitas dan pengalaman dalam kerja sama internasional daerah menjadikan program sister

city tidak ditempatkan sebagai prioritas kebijakan. Dalam konteks ini, kerja sama luar negeri daerah masih dipandang sebagai agenda tambahan yang tingkat urgensinya berada di bawah program pembangunan daerah lainnya, sehingga komitmen kelembagaan terhadap pelaksanaannya menjadi tidak optimal. Penelitian ini juga mengidentifikasi adanya ketidakjelasan pembagian kewenangan antar institusi yang terlibat dalam inisiatif kerja sama tersebut. Walaupun secara regulatif pemerintah daerah telah memiliki landasan hukum untuk menjalankan paradiplomasi, belum terdapat kejelasan mengenai institusi yang memiliki otoritas utama dalam menindaklanjuti rekomendasi kerja sama internasional. Kondisi ini menyebabkan proses implementasi berjalan tanpa arah yang terstruktur dan tidak didukung oleh sistem kerja yang terintegrasi.

Secara keseluruhan, kegagalan pelaksanaan kerja sama sister city Yogyakarta-Kathmandu mencerminkan permasalahan struktural dalam praktik paradiplomasi di tingkat daerah. Hal ini menegaskan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan tujuan dan legitimasi formal, tetapi juga sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan, ketersediaan sumber daya, serta efektivitas mekanisme implementasi. Dengan demikian, *Implementation Gap Theory* terbukti relevan dalam menjelaskan dinamika kegagalan implementasi kebijakan paradiplomasi daerah. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan refleksi bagi pemerintah daerah untuk memperkuat koordinasi antar aktor, memperjelas struktur kewenangan, serta meningkatkan kesiapan institusional agar inisiatif kerja sama internasional di masa mendatang tidak berhenti pada tataran wacana, melainkan dapat diwujudkan secara nyata dan berkelanjutan. Meskipun ada landasan normatif yang kokoh serta dukungan dari kesamaan budaya dan potensi pariwisata, realisasi kerjasama ini tidak terlaksana sesuai dengan rencana kebijakan yang telah disusun. Situasi ini menunjukkan adanya perbedaan antara penyusunan kebijakan dan realisasi di tingkat teknis pemerintah daerah. Analisis yang menggunakan *Implementation Gap Theory* menunjukkan bahwa masalah utama terletak pada rendahnya koordinasi antar instansi daerah, kurangnya sumber daya, dan ketidakjelasan dalam pembagian kewenangan. Hal-hal ini mengakibatkan rendahnya komitmen lembaga terhadap program kerjasama internasional daerah. Temuan ini menekankan bahwa kesuksesan paradiplomasi tidak hanya ditentukan oleh kejelasan tujuan kebijakan, tetapi juga oleh kapasitas institusi dan efektivitas cara pelaksanaan yang mendukungnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Iba, Z., & Wardhana, A. (2023). *Metode penelitian*. Eureka Media Aksara.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2010). *Naskah komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945: Latar belakang, proses, dan hasil pembahasan 1999–2002* (Buku IV: Kekuasaan pemerintahan negara, Jilid 1). Mahkamah Konstitusi.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Mukti, T.A. (2020). *Politik Paradiplomasi dan Isu Kedaulatan Indonesia*. The Phinisi Press
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomacy and international relations: Theory and practice*. Ashgate.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press

Jurnal

- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd ed.). University of California Press.
- Grindle, M. S. (2017). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press.

Wawancara

- Dermawan, S.ST. Ars, Bidang Arsip dan Dokumentasi Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta diwawancarai tanggal 12 Desember 2025.

Website

- Ariningtyas, D. (2024). Kegagalan keberlanjutan paradiplomasi daerah. <https://ejournal.uniramalang.ac.id/JOGIV/article/view/5338>
- Fiveable Content Team. (2025, September). *Implementation gap*. Fiveable. <https://fiveable.me/key-terms/introduction-to-public-policy/implementation-gap>
- Lee, S. (2025, April 18). *Ultimate guide to the implementation gap in policy: Why policies often fail to deliver real results*. Number Analytics. <https://www.numberanalytics.com/blog/ultimate-guide-implementation-gap-policy>
- Perdana, A., & Othman, M. (2021). *Bridging the gap between policy intent and implementation*. <https://jostip.utm.my/index.php/jostip/article/view/49>
- Kristian, I. (2023). Tantangan implementasi kebijakan publik di Indonesia. <https://jurnaldialektika.com/index.php/piani/article/view/155>
- Oomen, B., et al. (2025). *Perspectives on the implementation gap in public policy*.

Comparative Migration Studies. <https://link.springer.com/article/10.1186/s40878-025-00424-4>