

**PARADIPLOMASI KOTA SURABAYA DENGAN LIVERPOOL
PADA BIDANG PENDIDIKAN INKLUSIF, 2017–2022**

(Skripsi)

Oleh

RENDA LINTANG GINTAWANGI

NPM 1916071021



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2025**

ABSTRAK

PARADIPLOMASI KOTA SURABAYA DENGAN LIVERPOOL PADA BIDANG PENDIDIKAN INKLUSIF, 2017–2022

Oleh

RENDA LINTANG GINTAWANGI

Permasalahan pada aksesibilitas, tenaga pendidik, dan fasilitas belajar masih menjadi kendala bagi efektivitas program pendidikan inklusif di Surabaya, meski berbagai inisiatif telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya hingga berhasil mendapat beberapa pengakuan. Hal ini mendorong Pemerintah Kota Surabaya menjalin paradiplomasi bersama Liverpool, yakni kota dengan pendidikan inklusif yang dinilai lebih unggul. Paradiplomasi tersebut adalah wujud keterlibatan Surabaya sebagai aktor subnasional dalam hubungan internasional. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pendidikan inklusif di Surabaya dan menganalisis paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif. Data diperoleh dari studi literatur dan wawancara, serta dianalisis menggunakan konsep pendidikan inklusif dan teori paradiplomasi, terutama mengacu pada kerangka analisis menurut Brian Hocking yang menjelaskan *international actorness* pemerintah subnasional melalui empat aspek: tujuan dan motivasi, sumber daya, tingkat partisipasi, dan strategi.

Hasilnya, komitmen untuk mengupayakan pemerataan akses pendidikan di tingkat lokal telah Surabaya realisasikan melalui penyediaan tenaga pendidik dan fasilitas, peningkatan infrastruktur ramah disabilitas, serta kolaborasi multisektoral, walau belum sepenuhnya menghapus hambatan belajar anak berkebutuhan khusus. Di sisi lain, paradiplomasi dengan Liverpool mencerminkan kapasitas Surabaya sebagai aktor subnasional yang mampu memobilisasi sumber daya manusia dan finansial, serta menjalin interaksi berlapis bersama mitra dan pemerintah pusat pada tahap pranegosiasi hingga pascanegosiasi dengan menggunakan *primary strategy* untuk meraih tujuannya, yaitu mencapai inklusifitas penuh pada pendidikan inklusifnya. Namun, dampak paradiplomasi ini masih parsial, sebab hanya berkontribusi meningkatkan kemampuan tenaga pendidik dan belum menjangkau isu aksesibilitas maupun fasilitas belajar pada pendidikan inklusif Surabaya.

Kata kunci: *international actorness*, Liverpool, paradiplomasi, pendidikan inklusif, Surabaya.

ABSTRACT

THE PARADIPLOMACY OF SURABAYA WITH LIVERPOOL ON INCLUSIVE EDUCATION, 2017–2022

By

RENDA LINTANG GINTAWANGI

Despite several initiatives undertaken by the Surabaya City Government that have received some recognition, issues in accessibility, teaching staff, and learning facilities continue to hinder the effectiveness of inclusive education programs in Surabaya. This encouraged Surabaya to establish paradiplomacy with Liverpool, which has a more sophisticated inclusive education system. This paradiplomacy reflects Surabaya's involvement as a subnational actor in international relations. This study aimed to describe inclusive education in Surabaya and to analyze the paradiplomacy of Surabaya with Liverpool on inclusive education from 2017 to 2022. This study used a qualitative approach with descriptive analysis. Data were collected through literature review and interviews. The analysis was conducted using the concept of inclusive education and paradiplomacy theory, with particular reference to Brian Hocking's analytical framework, which explains the international actorness of subnational governments through four aspects: aims and motivations, resources, level of participation, and strategies. The results indicated that Surabaya has demonstrated its commitment to promoting equitable access to education by providing educators and facilities, improving disability-friendly infrastructure, and fostering multisectoral collaboration. However, learning barriers for children with special needs have not yet been completely eliminated. On the other hand, paradiplomacy with Liverpool demonstrates Surabaya's capacity as a subnational actor capable of mobilizing human and financial resources and establishing multi-layered interactions with partners and the central government, using a primary strategy to achieve its goal of full inclusivity in inclusive education. However, the impact of this paradiplomacy remains limited, as it only contributed to enhancing the capabilities of educators and has not yet addressed issues related to accessibility or learning facilities in Surabaya's inclusive educational system.

Key words: international actorness, Liverpool, paradiplomacy, inclusive education, Surabaya

**PARADIPLOMASI KOTA SURABAYA DENGAN LIVERPOOL
PADA BIDANG PENDIDIKAN INKLUSIF, 2017–2022**

Oleh

RENDALINTANG GINTAWANGI

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUBUNGAN INTERNASIONAL**

Pada

**Jurusan Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2025**

Judul Skripsi

: **PARADIPLOMASI KOTA SURABAYA DENGAN
LIVERPOOL PADA BIDANG PENDIDIKAN
INKLUSIF, 2017-2022**

Nama Mahasiswa

: **Renda Lintang Gintawangi**

Nomor Pokok Mahasiswa

: **1916071021**

Jurusan

: **Hubungan Internasional**

Fakultas

: **Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



1. **Komisi Pembimbing**

Iwan Sulistyono, S.Sos., M.A.

NIP. 19860428 201504 1 004

Khairunnisa Simbolon, S.IP., M.A.

NIP. 19920926 202409 2 001

2. **Ketua Jurusan Hubungan Internasional**

Simen Sumanjaya Hutagalung, S.A.N., M.P.A.

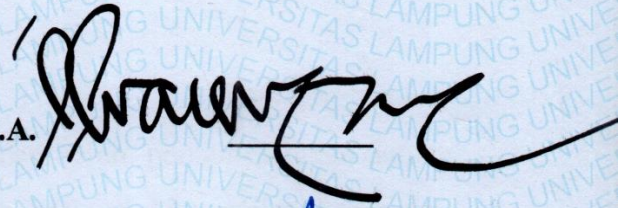
NIP. 19810628 200501 1 003

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua

: Iwan Sulistyio, S.Sos., M.A.



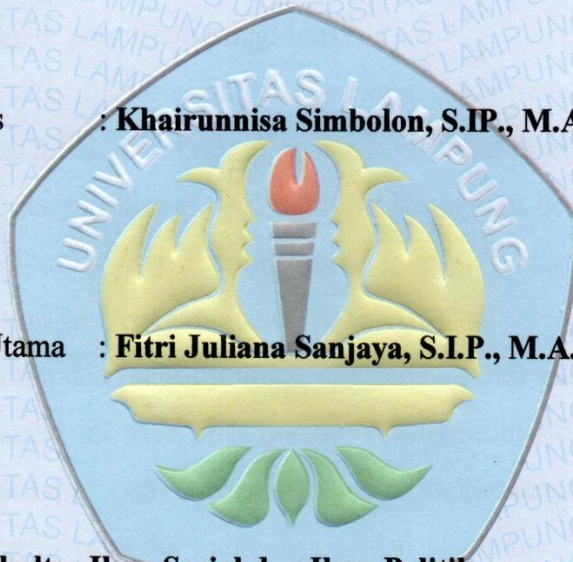
Sekretaris

: Khairunnisa Simbolon, S.IP., M.A.



Penguji Utama

: Fitri Juliana Sanjaya, S.I.P., M.A.



2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Prof. Dr. Anna Gustina Zainal, S.Sos., M.Si.

NIP. 19760821 200003 2 001

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 8 Agustus 2025

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa

1. Karya tulis saya, skripsi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana), baik di Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan komisi pembimbing dan penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang dan mencantumkannya dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah berlaku di Universitas Lampung.

Bandar Lampung, 8 Agustus 2025
Yang membuat pernyataan,



Renda Lintang Gintawangi
NPM. 1916071021

RIWAYAT HIDUP



Peneliti dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 9 Juni 2001 dari pasangan Nasikin Notoprojo dan Almh. Siti Oom Rohmah. Peneliti mengawali pendidikan tingkat dasar di SD Al-Azhar 1 Bandar Lampung pada tahun 2007 dan lulus pada tahun 2013, kemudian melanjutkan pendidikan tingkat menengah pertama di MTs Negeri 2 Bandar Lampung sampai tahun 2016, dan berhasil menyelesaikan pendidikan tingkat menengah atas di SMA Negeri 5 Bandar Lampung pada tahun 2019.

Peneliti terdaftar sebagai mahasiswa di Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN) pada tahun 2019. Selama masa perkuliahan, peneliti mendapat kesempatan untuk mengikuti berbagai kegiatan. Peneliti memperoleh pengalaman profesional dengan melaksanakan Praktik Kerja Lapangan (PKL) di Direktorat Intelijen Keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI selama dua bulan pada tahun 2022 dan di tahun yang sama, peneliti juga mengikuti program Merdeka Belajar Kampus Merdeka (MBKM) dengan mengambil kelas *Public Relations* di Universitas Jember.

MOTTO

“If Allah helps you, no one can defeat you.”

(QS. Ali Imran 3:160)

PERSEMBAHAN

Dipersembahkan kepada Ayah, Ibu (Almh), Bunda
dan Saudara-saudara kandung tercinta, serta seluruh pembaca.

SANWACANA

Puji dan Syukur peneliti ucapkan ke hadirat Allah SWT, karena berkat rahmat, rida, dan karunia-Nya, skripsi berjudul “Paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada Bidang Pendidikan Inklusif, 2017—2022” dapat diselesaikan. Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Hubungan Internasional di Universitas Lampung. Peneliti menyadari bahwa keberhasilan dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan yang diberikan oleh berbagai pihak. Maka, pada kesempatan ini peneliti ingin menyampaikan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Anna Gustina Zainal., M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung;
2. Bapak Simon Sumanjoyo Hutagalung, S.A.N., M.P.A., selaku Ketua Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Lampung;
3. Bang Hasbi Sidik, S.IP., M.A., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang selalu memberikan masukan dan arahan akademik selama masa perkuliahan hingga proses penulisan skripsi;
4. Mas Iwan Sulisty, S.Sos., M.A., selaku Dosen Pembimbing Utama Skripsi yang telah sabar dalam membimbing, serta memberikan bantuan dan masukan konstruktif secara rinci kepada peneliti mulai dari tahap pemilihan judul hingga keseluruhan proses penyusunan skripsi;
5. Mba Khairunnisa Simbolon, S.IP., M.A., selaku Dosen Pembimbing Pendamping Skripsi yang dengan penuh kesabaran senantiasa menanyakan progres peneliti dalam menyelesaikan seluruh tahapan penulisan skripsi, serta memberikan begitu banyak bantuan, masukan, semangat dan motivasi setiap peneliti menemukan kesulitan;
6. Yunda Fitri Juliana Sanjaya, S.I.P., M.A., selaku Dosen Penguji Skripsi, atas motivasi, saran, dan wawasan baru yang telah diberikan kepada peneliti

secara rinci dan jelas, sehingga dapat menuntun peneliti untuk memperbaiki kualitas penulisan skripsi ke arah yang lebih baik;

7. Seluruh dosen dan staf Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Lampung, yang telah banyak memberikan ilmu, waktu, dan bantuan kepada peneliti selama masa perkuliahan berlangsung hingga penulisan skripsi;
8. Para narasumber atas kesempatan, kesediaan waktu, penjelasan dan informasi yang telah memberikan kontribusi berharga bagi penelitian ini, yakni Bapak Galih dan Ibu Sasha selaku Staf Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, serta Ibu Sasi dan Ibu Dina selaku Perwakilan Direktorat Eropa 1, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia;
9. Seluruh nama yang peneliti cantumkan sebagai sitasi, atas kontribusi dalam melengkapi dan mendukung data-data penelitian ini;
10. Ayah, Ibu (Almh), Bunda, dan ketiga kakak peneliti atas pengorbanan dan perjuangan yang telah dilakukan dengan penuh kasih sayang dan ketulusan sejak kecil hingga kini, menjadi tempat terpercaya untuk meminta saran, serta menumpahkan segala cerita bahagia maupun keluh kesah. Selalu hadir, mendukung dan mengupayakan yang terbaik di setiap keputusan yang peneliti ambil sembari tanpa henti memberi doa, nasihat, maupun bantuan dalam bentuk apapun, tidak hanya secara finansial;
11. Hayyu, Fita, Basa, Hani, Bimo, Dennis, Divya, Manda, Nana, Sulis, Viana, Vladimir, dan Yoga yang telah menemani, menjadi sumber tawa, hiburan, informasi, bantuan, dan motivasi, sekaligus menjadi tempat berbagi cerita selama masa perkuliahan;
12. Teman-teman Hubungan Internasional angkatan 2019, atas kebersamaan yang terjalin selama ini;
13. Semua pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan satu per satu, yang turut andil dalam proses perkuliahan dan penyusunan skripsi ini.

Bandar Lampung, 8 Agustus 2025

Renda Lintang Gintawangi

DAFTAR ISI

Halaman

DAFTAR ISI.....	i
DAFTAR TABEL.....	iii
DAFTAR GAMBAR.....	iv
DAFTAR LAMPIRAN	v
DAFTAR SINGKATAN.....	vi
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Manfaat Penelitian	8
II. TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Penelitian Terdahulu	9
2.2 Landasan Teoretis	14
2.2.1 Teori Paradiplomasi.....	14
2.2.2 Pendidikan Inklusif.....	19
2.3 Kerangka Pemikiran	21
III. METODOLOGI PENELITIAN.....	22
3.1 Jenis Penelitian	22
3.2 Fokus Penelitian.....	24
3.3 Sumber Data	25
3.4 Teknik Pengumpulan Data.....	26
3.5 Teknik Analisis Data	27
IV. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	30
4.1 Pendidikan Inklusif di Kota Surabaya	30
4.1.1 Kebijakan Pendidikan Inklusif di Kota Surabaya.....	31
4.1.2 Proses Identifikasi dan Asesmen	34
4.1.3 Pengadaan Sarana dan Prasarana.....	36
4.1.4 Sumber Daya Pendukung	41

4.1.5	Mitra Kolaborasi di Tingkat Lokal	44
4.2	Paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada Bidang Pendidikan Inklusif Tahun 2017–2022	46
4.2.1	Tujuan dan Motivasi	48
4.2.2	Sumber Daya	55
4.2.2.1	Sumber Daya Finansial	57
4.2.2.2	Sumber Daya Manusia	59
4.2.3	Tingkat Partisipasi	61
4.2.3.1	Pranegosiasi	63
4.2.3.2	Negosiasi	67
4.2.3.3	Pascanegosiasi	71
4.2.4	Strategi	79
V.	SIMPULAN DAN SARAN	83
5.1	Simpulan	83
5.2	Saran	85
	DAFTAR PUSTAKA	86
	LAMPIRAN	95

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Jumlah anak berkebutuhan khusus usia sekolah di Surabaya tahun 2017.....	49
2. Pedoman wawancara Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya	96
3. Pedoman wawancara Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia	98
4. Transkrip wawancara Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya...	100
5. Transkrip wawancara Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.....	115
6. Hasil <i>coding</i> wawancara Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya.....	128
7. Hasil <i>coding</i> wawancara Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia	133

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Tingkat bersekolah anak penyandang disabilitas dan tanpa disabilitas berusia 7-18 tahun pada tahun 2021	2
2. Perbandingan jumlah sekolah tingkat SD dan SMP dengan sekolah inklusi per kecamatan di Kota Surabaya	4
3. Hasil pemetaan dalam bentuk <i>network visualization</i> oleh VOSviewer	10
4. Kerangka Pemikiran.....	21
5. Proses identifikasi dan asesmen pada peserta didik berkebutuhan khusus	35
6. Pengadaan <i>parallel bar</i> dan <i>ramp</i> di SMP Negeri 28 Kota Surabaya	38
7. Proses pembelajaran di ruang sumber.....	40
8. Kunjungan Wakil Wali Kota Liverpool ke Surabaya	64
9. Tri Rismaharini dan Wali Kota Liverpool, Joe Anderson ketika menandatangani <i>Letter of Intent</i> (LoI)	65
10. Penandatanganan <i>Memorandum of Understanding</i> (MoU) oleh Wali Kota Surabaya dan Liverpool.	71
11. Kunjungan Duta Besar Inggris untuk membahas program pengiriman delegasi ke St. Vincent's School di Liverpool.....	73
12. Pengenalan fasilitas dan pelaksanaan kegiatan seni di St. Vincent's School	74
13. Alat bantu belajar di dalam Sightbox.....	75
14. Pelaksanaan seminar <i>online</i> “Assessment and Teaching Methods for Visually Impaired Pupils”.....	77
15. .Dokumentasi wawancara Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya.....	137

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
A. Pedoman Wawancara.....	96
B. Transkrip Wawancara	100
C. Hasil <i>Coding</i> Wawancara.....	128
D. Dokumentasi Wawancara	137

DAFTAR SINGKATAN

ABK	: Anak Berkebutuhan Khusus
CRPD	: <i>Convention on the Rights of Persons with Disabilities</i>
Dispendik	: Dinas Pendidikan
Dit. HP Sosbud	: Direktorat Hukum dan Perjanjian Sosial Budaya
Ditjen HPI	: Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional
GPK	: Guru Pembimbing Khusus
LKPJ	: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban
LoI	: <i>Letter of Intent</i>
LPT	: Lembaga Pemberdayaan Tunanetra
MoU	: <i>Memorandum of Understanding</i>
NGO	: <i>Non-Governmental Organization</i>
PDBK	: Peserta Didik Berkebutuhan Khusus
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
SDGs	: <i>Sustainable Development Goals</i>
UNESCO	: <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>

I. PENDAHULUAN

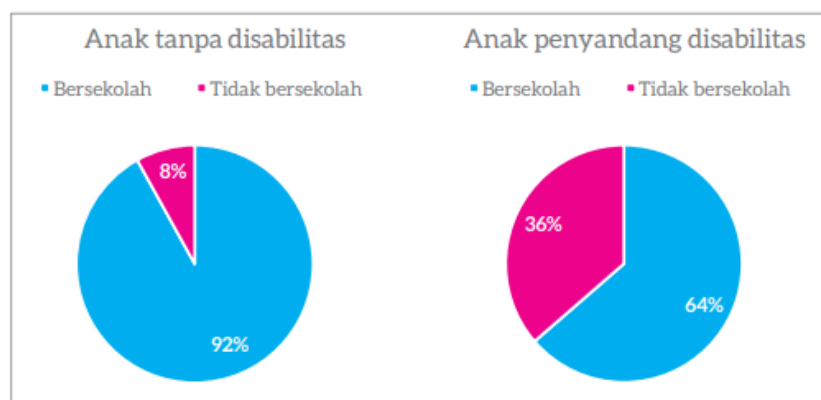
Penelitian ini menganalisis paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022. Penelitian ini penting dilakukan mengingat paradiplomasi semakin menjadi sarana bagi pemerintah subnasional untuk menangani tantangan domestik. Surabaya, dengan prestasi-prestasi yang telah diraih, masih menghadapi kendala besar pada penyelenggaraan pendidikan inklusifnya. Surabaya menunjukkan kemampuan untuk bertindak di arena internasional dengan menjalin kerja sama secara subnasional bersama Liverpool guna mengatasi masalah tersebut, yang menjadikannya contoh relevan dalam studi paradiplomasi. Bab ini menyajikan uraian latar belakang diikuti dengan pemaparan rumusan masalah, tujuan, serta manfaat penelitian untuk memberi justifikasi yang jelas dan membangun fondasi terstruktur bagi keseluruhan penelitian.

1.1 Latar Belakang

Seiring dengan terus berkembangnya pendidikan global, perhatian terhadap nilai-nilai kesetaraan dan keberagaman semakin mengalami peningkatan yang signifikan hingga memfasilitasi pergeseran sistem pendidikan ke arah yang lebih inklusif. Hal ini berangkat dari keyakinan bahwa pendidikan ialah hak dasar setiap orang. Kendati demikian, masih ada kelompok yang rentan menjadi korban eksklusi dalam mengenyam pendidikan berkualitas, yaitu mereka yang menjadi bagian dari anak berkebutuhan khusus (ABK). Bahkan sering kali mereka membutuhkan dukungan ekstra atau “perlakuan istimewa” agar dapat menikmati hak-hak mereka seutuhnya (A. W. Putri, 2022). Oleh karena itu, pendidikan

inklusif hadir sebagai agenda transformasi pendidikan dunia untuk merespons keberagaman kebutuhan peserta didik melalui penghapusan segala bentuk eksklusi yang menghalangi akses mereka untuk berpartisipasi pada bidang pendidikan sekaligus merefleksikan tujuan gagasan Education for All (UNESCO, 2015).

Indonesia menjadi satu dari sekian banyak negara yang telah mengimplementasikan pendidikan inklusif. Pada tingkat nasional, Indonesia menekankan komitmennya terhadap pemenuhan hak ABK dalam bidang pendidikan melalui disahkannya Permendiknas Nomor 70 tahun 2009 yang secara eksplisit mengatur tentang pendidikan inklusif (Hafiz, 2017), beserta beberapa Undang-Undang lain. Upaya pencegahan diskriminasi bagi ABK pada sistem pendidikan sejatinya juga termaktub dalam Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), yang Indonesia ratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011. Pendidikan inklusif diwujudkan Indonesia dengan menggunakan model integrasi yang menggabungkan proses pembelajaran ABK bersama peserta didik lainnya di dalam sekolah reguler atau yang dikenal dengan sebutan sekolah inklusi (Hafiz, 2017). Alhasil, sekolah inklusi mampu menjadi alternatif di samping sekolah luar biasa untuk ABK mendapatkan pendidikan.



Gambar 1. Tingkat bersekolah anak penyandang disabilitas dan tanpa disabilitas berusia 7-18 tahun pada tahun 2021.

Sumber: UNICEF Indonesia (2023)

Sayangnya, masih banyak anak berkebutuhan khusus di Indonesia yang menghadapi kesulitan untuk mengakses sekolah inklusi maupun memanfaatkan

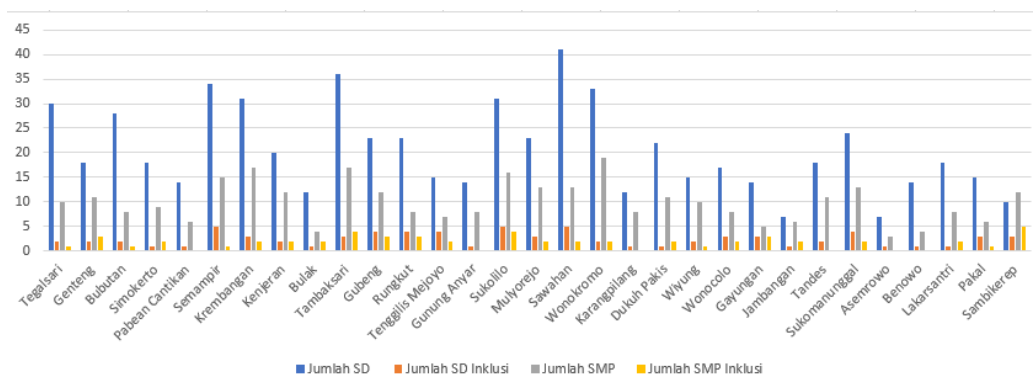
secara langsung pemberlakuan pendidikan inklusif. Pada tahun 2018, jumlah ABK berusia 5-19 tahun di Indonesia mencapai 2,2 juta atau sekitar 3,3% anak di Indonesia memiliki disabilitas (A. W. Putri, 2022). Walau jumlah sekolah inklusi bertambah setiap tahunnya, ABK masih mempunyai kesempatan yang lebih kecil untuk mengakses pendidikan. Indonesia termasuk salah satu negara dengan *attendance gap* tertinggi di mana terdapat 36% ABK yang tidak bersekolah, sedangkan anak tanpa disabilitas yang tidak bersekolah hanya sebesar 8% (Mizunoya *et al.*, 2018; UNICEF Indonesia, 2023). Selain itu, anak berkebutuhan khusus juga memiliki tingkat kelulusan yang rendah sebab sekitar 24,04% dari mereka yang bersekolah bahkan tidak menyelesaikan sekolah dasar (Hata dkk., 2021).

Sepanjang perjalanannya, berbagai kendala membuat pendidikan inklusif di Indonesia belum terselenggara dengan optimal. Diawali dengan jumlah dan lokasi sekolah inklusi yang susah untuk dijangkau ABK di seluruh daerah (Suhendri, 2020). Beberapa sekolah inklusi di Indonesia pun dinilai tidak berhasil mengikuti standar pedoman nasional terkait pendidikan inklusif (UNICEF Indonesia, 2023). Hal ini semakin diperparah dengan mekanisme pengawasan oleh pemerintah yang kurang memadai dan mengakibatkan pemenuhan kebutuhan pembelajaran ABK maupun masalah putus sekolah yang dialami ABK menjadi terabaikan. Keterbatasan dari segi kuantitas dan kapabilitas guru pembimbing khusus (GPK) turut menghalangi penyelenggaraan pendidikan inklusif di Indonesia sebagaimana hanya tersedia 3.652 GPK, jumlah tersebut kurang cukup untuk menjawab kebutuhan 28.778 sekolah inklusi (Hata dkk., 2021).

Realita ini menyoroti kompleksitas pelaksanaan pendidikan inklusif di Indonesia yang memerlukan upaya kolaboratif di antara semua pihak, mulai dari pemerintah pusat, pemerintah subnasional, sampai masyarakat demi menjamin terpenuhinya kesejahteraan ABK. Namun, sebuah penelitian mengungkapkan bahwa lemahnya keseriusan pada level subnasional ialah penghambat dalam realisasi pendidikan inklusif (UNICEF Indonesia, 2023). Atas persoalan ini, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pun mengimbau pemerintah subnasional agar terus berkomitmen untuk menjamin pengembangan mutu dan

pemerataan akses layanan pendidikan inklusif bagi ABK (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2019).

Pendidikan inklusif telah diterapkan secara lebih luas di berbagai wilayah di tanah air. Hingga tahun 2015, 48 kabupaten/kota tercatat sudah menjalankan pendidikan inklusif (Mulyadi, 2017). Surabaya merupakan salah satu kota di Indonesia yang telah lama gigih memperjuangkan terwujudnya lingkungan pendidikan yang inklusif sejak tahun 2008 silam. Pemerintah Kota Surabaya juga menetapkan agenda-agenda prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerahnya (RPJMD) dengan mengadopsi salah satu poin Sustainable Development Goals, ialah memastikan pemerataan kualitas pendidikan yang inklusif untuk meningkatkan kesempatan belajar bagi semua orang. Bahkan Surabaya sukses mendapat Inklusi Awards pada tahun 2014 dan UNESCO Learning City Awards pada tahun 2017 (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2014; Effendi, 2017). Surabaya pun kemudian terpilih sebagai percontohan bagi daerah lain di Jawa Timur sebab dipandang telah berhasil merealisasikan pendidikan inklusif (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2014a).



Gambar 2. Perbandingan jumlah sekolah tingkat SD dan SMP dengan sekolah inklusi per kecamatan di Kota Surabaya.

Sumber: Hasil olah peneliti bersumber dari Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya (2022)

Berdasarkan data-data yang terkumpul, implementasi pendidikan inklusif di Kota Surabaya justru menunjukkan realita sebaliknya. Pendidikan inklusif di Surabaya tampaknya belum berjalan dengan baik karena masih dihindangi beberapa masalah yang tak kunjung teratasi. Dinas Pendidikan Kota Surabaya pun

mengutarakan ketidaksiapan untuk memfasilitasi kebutuhan ABK pada setiap satuan pendidikan formal (Mohammad & Dofir, 2023). Pertama, dalam hal aksesibilitas akibat penerapan sekolah inklusi di Kota Surabaya masih belum merata. Pada gambar di atas, dapat terlihat adanya ketidakseimbangan antara jumlah sekolah tingkat SD dan SMP dengan jumlah sekolah inklusi pada tingkat yang sama di Surabaya. Pasal 4 Permendiknas No. 70 tahun 2009 mengamanatkan pemerintah kabupaten/kota menunjuk setidaknya satu sekolah dasar dan sekolah menengah pertama di setiap kecamatan untuk menerapkan pendidikan inklusif (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2011). Tetapi masih ada beberapa kecamatan di Surabaya yang belum memiliki SMP inklusi, seperti Kecamatan Pabean Cantikan, Gunung Anyar, Karangpilang, Tandes, Asemrowo, dan Benowo. Bahkan menurut Kepala Bidang Sekolah Dasar Dinas Pendidikan Surabaya, Munaiyah, daya tampung sekolah inklusi di Surabaya tergolong kecil, yakni hanya sebesar 10% (Mohammad & Dofir, 2023). Masalah aksesibilitas pada sekolah inklusi di Surabaya berakar dari minimnya anggaran pemerintah diiringi minimnya kesiapan sekolah yang terpilih sebagai sekolah inklusi.

Kedua, dalam hal keterbatasan kapabilitas yang dikuasai Guru Pembimbing Khusus (GPK) untuk mendampingi peserta didik berkebutuhan khusus. Selain itu, jumlah GPK di sekolah inklusi yang belum bisa mengimbangi peningkatan angka peserta didik berkebutuhan khusus yang semakin banyak. Hal ini diungkapkan oleh Kepala Dinas Pendidikan (Dispendik) Kota Surabaya, Yusuf Masruh bahwa sebagian besar sekolah inklusi belum dilengkapi dengan GPK untuk menunjang kegiatan pembelajaran bagi ABK (Pemerintah Kota Surabaya, 2024). Sedangkan menurut Pasal 10 Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif, setiap satuan pendidikan diharuskan memiliki setidaknya satu GPK (Ediyanto dkk., 2021).

Ketiga, sarana dan prasarana pembelajaran di sekolah inklusi yang menurut Tutus Setiawan, selaku Pendiri Lembaga Pemberdayaan Tunanetra (LPT), belum mampu mengakomodasi kebutuhan peserta didik penyandang disabilitas dengan baik (Melani, 2019). Padahal pemenuhan fasilitas pembelajaran, seperti media atau alat peraga diperlukan untuk memudahkan proses pengajaran pada pelaksanaan pendidikan inklusif dan ketersediaan fasilitas

tersebut sudah sepatutnya disesuaikan berdasarkan jenis disabilitas masing-masing peserta didik (Agustina & Rahaju, 2021). Hal ini dibuktikan dengan penelitian yang dilakukan oleh Nurhakim dan Furnamasari (2023) bahwa masih terdapat sekolah inklusi di Kota Surabaya yang belum diberi bantuan fasilitas oleh pemerintah.

Surabaya mulai menjalin kerja sama untuk bertukar pengalaman dan pengetahuan pada bidang pendidikan inklusif seiring meningkatnya kesadaran akan pentingnya inklusifitas dalam pendidikan demi memberi kesetaraan peluang bagi semua individu untuk mengakses pendidikan, tidak terkecuali mereka yang memiliki kebutuhan khusus. Paradiplomasi dengan Liverpool termasuk upaya eksternal Pemerintah Kota Surabaya untuk menanggapi isu pendidikan inklusif tersebut. Liverpool mempunyai potensi besar dalam bidang pendidikan inklusif. Kemajuan pada kualitas metode pembelajaran dan alat bantu belajar (*assistive technology*) yang dimiliki oleh Liverpool serta keseriusannya dalam bidang pendidikan inklusif yang dituangkan melalui kebijakan, investasi, dan peluncuran program-programnya menjadi daya tarik tersendiri bagi Surabaya untuk menggandeng Liverpool sebagai mitra. Di sisi lain, Surabaya juga merupakan kota yang potensial, apabila merujuk pada prestasi yang diraihinya di sektor pendidikan inklusif. Lebih lanjut, persamaan komitmen keduanya terhadap pendidikan inklusif, serta didukung kemampuan bernyanyi dan memainkan piano dari salah satu peserta didik berkebutuhan khusus, berhasil menyentuh hati Wali Kota Liverpool yang sekaligus membulatkan kesepakatan keduanya untuk menjalin paradiplomasi pada bidang pendidikan inklusif dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* (MoU) pada tanggal 19 Maret 2018 oleh Wali Kota Liverpool bersama Wali Kota Surabaya (Septaralinda, 2021).

Penelitian ini menganalisis paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool dalam mengembangkan kualitas pendidikan inklusif, terutama mengkaji aspek-aspek keterlibatan Kota Surabaya sebagai aktor non-negara dalam hubungan internasional melalui paradiplomasi tersebut, yang juga dikenal dengan istilah ‘international actorness’. Pemilihan topik pada penelitian ini mengikuti beberapa alasan. Pertama, terlepas dari prestasi dan statusnya sebagai kota

percontohan bagi daerah-daerah di Jawa Timur, nyatanya pendidikan inklusif di Surabaya sendiri belum terlaksana dengan sempurna. Kedua, merujuk pada adanya stereotip yang menyatakan bahwa fenomena paradiplomasi merupakan atribut negara federal (Kuznetsov, 2015). Ini dikarenakan literatur-literatur terdahulu tentang paradiplomasi cenderung berfokus pada pemerintah subnasional dalam sistem federal, dibanding negara-negara kesatuan (*unitary*). Walaupun begitu, Indonesia merupakan negara kesatuan yang pemerintah subnasionalnya semakin aktif terlibat dalam praktik paradiplomasi, salah satunya dibuktikan dengan Kota Surabaya (Mukti, 2020). Ketiga, meskipun kerja sama dengan mitra luar negeri melalui skema paradiplomasi bukanlah hal baru bagi Surabaya, namun topik tersebut belum digali secara mendalam. Celah ini dapat diisi melalui penelusuran mengenai bagaimana Surabaya melakukan paradiplomasi dengan Liverpool. Sehingga, memahami aspek-aspek yang menunjang keterlibatan Surabaya pada paradiplomasi tersebut menjadi penting, khususnya untuk melihat peran aspek-aspek ini dalam menentukan sejauh mana paradiplomasi dengan Liverpool dapat diimplementasikan dengan lebih efektif guna mengatasi persoalan pendidikan inklusif.

1.2 Rumusan Masalah

Surabaya, yang dijuluki sebagai salah satu kota pelajar di Indonesia, memperoleh pengakuan atas kerja kerasnya menyelenggarakan pendidikan inklusif dengan menerima Inklusi Awards pada tahun 2014 dan terpilih sebagai kota percontohan bagi daerah lain di Jawa Timur karena dianggap berhasil dalam memajukan mutu pendidikan inklusifnya. Secara lokal, kota ini telah menempuh pelbagai langkah untuk mengakomodasi kebutuhan belajar ABK, seperti menyediakan sekolah inklusi, mengintegrasikan ABK ke dalam kelas reguler, serta menyediakan GPK dan fasilitas belajar. Namun, kondisi di lapangan menunjukkan adanya ketidakmerataan terhadap persebaran sekolah inklusi di setiap wilayah Surabaya, fasilitas belajar yang kurang memadai, peningkatan infrastruktur yang juga tidak merata pada seluruh sekolah inklusi, dan kompetensi yang terbatas di antara para tenaga pendidik untuk memenuhi kebutuhan belajar

ABK. Tantangan ini menyoroti bahwa upaya lokal saja kurang cukup untuk sepenuhnya mewujudkan tujuan pendidikan inklusif. Sebagai tanggapan, Surabaya mencari dukungan eksternal melalui jalinan paradiplomasi bersama Liverpool, yaitu kota dengan rekam jejak pendidikan inklusif yang lebih maju, terutama dalam hal metode ajar, kurikulum, tenaga pendidik, fasilitas belajar, maupun infrastruktur. Atas pertimbangan tersebut, penelitian ini mengusung pertanyaan penelitian berupa:

Bagaimana paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini ialah untuk:

1. Mendeskripsikan penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kota Surabaya; dan
2. Menganalisis paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pengembangan ilmu hubungan internasional, terlebih pada kajian seputar paradiplomasi dan penyelenggaraan pendidikan inklusif.
2. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi sebagai tambahan referensi atau acuan bagi peneliti selanjutnya yang hendak mengangkat topik penelitian serupa.

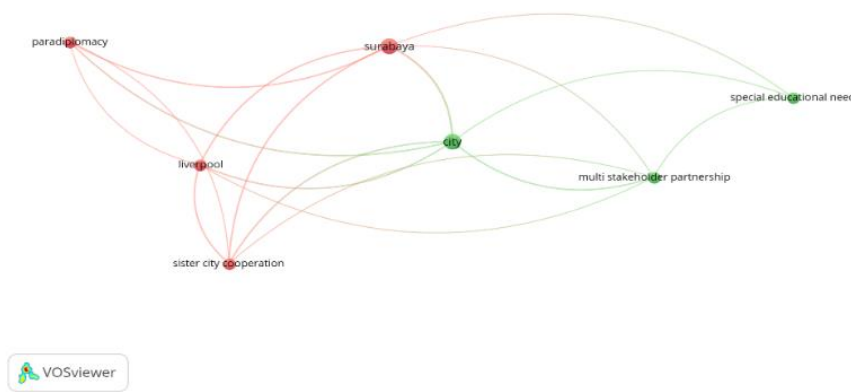
II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini terdiri dari tiga bagian. Bagian pertama membahas tinjauan peneliti terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang relevan untuk menemukan *gap* penelitian. Bagian kedua berisi penjelasan seputar teori yang digunakan sebagai instrumen untuk membantu peneliti menganalisis fenomena yang menjadi topik penelitian ini, meliputi konsep pendidikan inklusif disertai teori paradiplomasi dengan mengadopsi empat kriteria *international actorness* pemerintah subnasional milik Brian Hocking: tujuan dan motivasi, sumber daya, tingkat partisipasi, dan strategi. Bagian ketiga, yaitu kerangka pemikiran yang memberikan ilustrasi atas alur penelitian dalam rangka menjawab pertanyaan mengenai paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022.

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan prasyarat dalam setiap penelitian ilmiah (Pedada, 2023). Oleh karena itu, penyusunan penelitian ini pula diperkuat oleh beberapa penelitian terdahulu yang berhubungan dengan topik yang diteliti sebagai fondasi dalam melaksanakan penelitian, terutama untuk membantu peneliti agar mampu sepenuhnya memahami topik penelitian, membuat perbandingan antara penelitian, maupun mempermudah proses pemilihan teori atau konsep yang digunakan. Kendati demikian, eksistensi penelitian terdahulu yang mengusung topik terkait praktik paradiplomasi Surabaya-Liverpool pada bidang pendidikan inklusif masih terbatas, di mana penelitian-penelitian lainnya yang bersinggungan sekaligus memiliki korelasi dengan topik tersebut lebih menekankan tentang kegiatan yang dilakukan Surabaya-Liverpool dalam

meningkatkan kualitas pendidikan inklusif (Rimapradesi & Latief, 2023; Septaralinda, 2021). Terdapat pula penelitian yang menunjukkan peranan *multistakeholder partnership* dalam kerja sama Surabaya-Liverpool pada pendidikan inklusif (Putro dkk., 2023). Beberapa penelitian lain membahas latar belakang kerja sama *sister city* Surabaya-Liverpool secara umum (Putranto, 2019), serta kebijakan pendidikan inklusif di Surabaya (Pramudiana, 2017; Rosari *et al.*, 2023).



Gambar 3. Hasil pemetaan dalam bentuk *network visualization* oleh VOSviewer.
Sumber: Diolah oleh Peneliti

Pembuktian atas kebaruan penelitian ini selanjutnya ditempuh dengan mengandalkan penggunaan dua perangkat lunak bernama Publish or Perish dan VOSviewer. Kedua perangkat lunak tersebut juga digunakan peneliti untuk mencari *research gap* dari penelitian-penelitian terdahulunya yang relevan dengan paradiplomasi, khususnya yang dijalankan oleh Kota Surabaya. Publish or Perish sendiri berperan sebagai alat panen metadata dari literatur atau referensi yang berhubungan dengan topik penelitian. Dalam hal ini, peneliti memasukkan *keyword* berupa Surabaya, Liverpool, *sister city*, pendidikan inklusif, paradiplomasi, dan *special educational needs*. Peneliti juga membatasi periode publikasi penelitian yang dimulai pada tahun 2017, yaitu tahun ditandatanganinya *Letter of Intent* (LoI) kerja sama *sister city* antara Surabaya-Liverpool hingga tahun 2024. Sedangkan, VOSviewer berperan untuk memetakan sekaligus

membuat visualisasi atas data yang dihasilkan oleh Publish or Perish. Berdasarkan *network visualization* dari VOSviewer di atas, penelitian yang secara spesifik menganalisis *international actorness* Kota Surabaya dalam paradiplomasi dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tidak ditemukan. Beberapa penelitian terdahulu telah dilakukan untuk mengkaji paradiplomasi Surabaya-Liverpool, namun belum mencakup penelusuran terkait aspek-aspek pendukung yang berkaitan dengan keterlibatan Kota Surabaya sebagai pelaku hubungan internasional dalam paradiplomasi bersama Liverpool, terutama untuk mengembangkan pendidikan inklusif. Oleh karena itu, terbuka peluang bagi penelitian ini untuk mengisi kesenjangan tersebut.

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Hikmah, Prasetyo, Musaddad, Pramestya, dan Lestari untuk menganalisis sepuluh dimensi dan peran keempat aktor *sound governance* dalam kerja sama *sister city* antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Liverpool di bidang olahraga dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif (Adalatul Hikmah dkk., 2022). Data dalam penelitian tersebut dihimpun dengan cara observasi, wawancara, studi kepustakaan, hingga dokumentasi. Berdasarkan temuan dari penelitian tersebut diketahui bahwa kerja sama *sister city* Surabaya-Liverpool di bidang olahraga ini telah memenuhi seluruh dimensi *sound governance* terutama dengan disepakatinya *Letter of Intent* (LoI) dan *Memorandum of Understanding* (MoU) sebagai wujud keseriusan pemerintah kedua kota yang juga direfleksikan melalui kontribusi aktif aktor-aktor *sound governance*, kecuali pihak swasta, dalam pelaksanaannya.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Yahya, Nursita, dan Kohar (Yahya dkk., 2023). Penelitian ini didasarkan pada hubungan kerja sama antara Nusa Tenggara Barat (NTB) dengan Bukhara di bidang pariwisata halal yang hanya sampai pada tahap penandatanganan LoI saja dan tidak kunjung mengalami kemajuan. Oleh sebab itu, para peneliti berfokus menelusuri tantangan yang muncul dalam proses institusionalisasi paradiplomasi antara NTB dan Bukhara sembari menggunakan konsep paradiplomasi sebagai alat analisis. Studi kepustakaan dan wawancara menjadi cara yang dipilih peneliti dalam mengumpulkan data dengan turut menggunakan metode deskriptif-kualitatif untuk

menghasilkan temuan penelitian yang memperlihatkan bahwa terhambatnya proses institusionalisasi paradiplomasi NTB-Bukhara disebabkan oleh perubahan kepemimpinan dan arah kebijakan pemerintah NTB, keterbatasan pemahaman pemerintah daerah tentang kerja sama internasional, regulasi pemerintah pusat yang belum sepenuhnya mendukung, serta pemahaman yang berbeda antara NTB dan Bukhara terhadap pariwisata halal.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Fitriana, Hakiki, dan Rubiyanto (Fitriana dkk., 2022). Dengan menggunakan metode deskriptif-kualitatif dan data yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan, para peneliti berupaya untuk menjawab pertanyaan penelitian terkait dampak dari pelaksanaan kerja sama Surabaya-Kitakyushu di bidang lingkungan, khususnya pada program Surabaya Green City. Kerja sama ini muncul akibat status Surabaya yang termasuk ke dalam salah satu daerah dengan pencemaran lingkungan tertinggi di Jawa Timur. Para peneliti juga mengaplikasikan teori *green paradiplomacy* maupun konsep *sister city* sehingga diketahui bahwa kerja sama tersebut telah menghasilkan dampak positif bagi Kota Surabaya, di antaranya yaitu terdapat semakin banyak ruang terbuka hijau di sepanjang jalan Kota Surabaya sekaligus menjadikan Surabaya sebagai salah satu kota dengan pengelolaan sampah terbaik di Indonesia.

Keempat, penelitian oleh Al-Gifari, Kusumo, dan Rahayu yang melakukan analisis terhadap kerja sama antara Surabaya dan Liverpool dari sisi hukum (Al-Gifari dkk., 2024). Lebih lanjut, para peneliti berusaha menjawab pertanyaan penelitian tentang kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam membuat perjanjian internasional *sister city*, serta mengkaji kekuatan dan kedudukan MoU dari perspektif hukum internasional. Data yang dipaparkan pada penelitian ini bersumber dari studi literatur. Para peneliti juga menggunakan pendekatan yuridis normatif sekaligus menganalisisnya dengan konsep *international agreement* dan paradiplomasi. Hasil dari penelitian ini memperlihatkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya memiliki wewenang untuk membuat perjanjian internasional *sister city* dalam pelaksanaan paradiplomasi bersama Liverpool. Selain itu, perjanjian internasional *sister city* antara Surabaya dengan Liverpool yang diwujudkan dalam bentuk MoU tersebut memiliki kedudukan yang sah menurut hukum

internasional dan dikategorikan sebagai *treaty contract* yang hanya akan menimbulkan hukum bagi pihak yang membuatnya, di mana dalam kasus ini ialah Surabaya dan Liverpool.

Kelima, penelitian yang dilakukan oleh Nuryananda, Firdaus, dan Elifansyah yang mengusung studi kasus tentang pelaksanaan kerja sama antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Liverpool (Nuryananda dkk., 2018). Teknik studi literatur serta metode analisis kualitatif digunakan dalam penelitian ini. Para peneliti mencoba mencari tahu upaya yang dilakukan Inggris untuk meminimalisir kerugian ekonomi pasca Brexit dengan mencari keuntungan dari kerja sama yang dijalinnya bersama negara-negara Asia, termasuk Indonesia sambil menganalisisnya menggunakan konsep paradiplomasi, *sister city*, dan kerja sama bilateral. Maka didapatkan hasil bahwa setelah Brexit, Inggris gencar melakukan kerja sama berbasis ekonomi dan perdagangan dengan beberapa negara Asia, meliputi peningkatan aktivitas ekspor-impor hingga paradiplomasi. Salah satu praktik paradiplomasi yang dijalankan adalah antara Liverpool dan Surabaya dengan membuka England's Visa Application Center di Surabaya untuk membantu pertumbuhan pada sektor ekonomi kedua negara.

Terlepas sama-sama mengusung tema penelitian tentang kerja sama antara dua kota, penelitian-penelitian terdahulu tersebut memiliki perbedaan dengan penelitian yang peneliti jalankan, yaitu dalam hal substansi, teori, maupun fokus penelitian. Penelitian ini memaparkan aspek-aspek keterlibatan Surabaya (*international actorness*) dalam paradiplomasi dengan Liverpool sebagai upaya mengembangkan pendidikan inklusifnya. Konsep pendidikan inklusif digunakan sebagai alat analisis di samping penggunaan teori paradiplomasi, meskipun pada penelitian ini lebih menekankan pada empat aspek *international actorness* pemerintah subnasional yang digagas oleh Brian Hocking. Sementara itu, persamaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya terletak pada penggunaan pendekatan kualitatif dan metode deskriptif disertai pemilihan wawancara maupun studi literatur sebagai teknik pengumpulan data.

2.2 Landasan Teoretis

2.2.1 Teori Paradiplomasi

Fenomena paradiplomasi mengisyaratkan terjadinya perluasan ruang lingkup diplomasi, di mana negara tidak lagi menjadi satu-satunya aktor. Globalisasi secara tidak langsung telah menarik masuk aktor maupun isu baru ke dalam hubungan internasional, dan pada saat yang bersamaan juga mengubah pembagian peran dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dengan pemerintah subnasional (Keating, 2013). Hal tersebut kemudian memengaruhi motivasi pemerintah daerah untuk belajar beradaptasi dengan tatanan baru seraya menciptakan kebutuhan untuk bekerja sama dengan mitra luar negeri dalam pemenuhan tanggung jawabnya. Kesepakatan di antara pihak-pihak yang terlibat sebelum melaksanakan paradiplomasi identik dengan diawali penandatanganan dokumen *Letter of Intent* (LoI) dan juga MoU yang secara umum diakui mengikat, namun tidak memiliki klaim hukum atas hak dan kewajiban yang tercantum di dalamnya (Tavares, 2016).

Definisi dari istilah paradiplomasi sendiri sejatinya bervariasi dalam berbagai literatur. Berdasarkan artikel yang ditulis oleh Noé Cornago (2000), ia mengartikan paradiplomasi sebagai keikutsertaan pemerintah non-pusat dalam hubungan internasional dengan menjalin koneksi bersama entitas publik atau swasta asing dalam rangka memecahkan isu-isu sosial, politik, ekonomi, atau budaya. Sedangkan, menurut Inaki Aguirre (2013), paradiplomasi adalah keterlibatan aktor non-negara dalam aktivitas internasional. Aktor non-negara yang ia maksud dalam konteks tersebut mengacu pada pemerintah daerah, *non-governmental organization* (NGO), masyarakat sipil, perusahaan transnasional, komunitas keagamaan, seniman, ilmuwan, dan lain-lain.

Istilah paradiplomasi sebagai wacana akademik, secara historis diperkenalkan melalui dua peristiwa penting. Pertama, Rohan Butler, menulis bab dengan judul “Paradiplomacy” dalam buku *Studies in Diplomatic History and Historiography* pada tahun 1961 sebagai upaya pertama memasukkan istilah

paradiplomasi ke dalam literatur ilmu sosial (Kuznetsov, 2015). Upaya berikutnya dapat ditemui pada artikel yang diterbitkan tahun 1984 oleh Ivo Duchacek dengan judul *The International Dimension of Subnational Self-Governments* yang dimuat dalam jurnal ilmiah *Publius*. Awalnya, Duchacek lebih dulu menggunakan istilah ‘mikrodiplomasi’ untuk menggambarkan kegiatan eksternal pemerintah subnasional. Akan tetapi, melalui sebuah buku yang diterbitkan pada tahun 1990, Duchacek mengakui bahwa penggunaan istilah “paradiplomasi” yang diusulkan serta dikembangkan oleh Panayotis Soldatos lebih mendukung untuk menjelaskan keterlibatan pemerintah subnasional dalam hubungan internasional (Kuznetsov, 2015). Makna inilah yang hingga kini digunakan secara luas untuk menjelaskan istilah paradiplomasi. Peristiwa penting kedua ialah konferensi *The Provinces and Canadian Foreign Policy* yang diselenggarakan pada tahun 1985 oleh *The Canadian Institute of International Affairs* di Universitas Alberta (Kuznetsov, 2015). Konferensi tersebut sekaligus menandakan pertemuan akademis dan praktisi pertama yang didedikasikan untuk membahas seputar paradiplomasi.

Keterlibatan pemerintah subnasional dalam menjalin hubungan luar negeri umumnya tertuju pada kepentingan ataupun motif tertentu yang ingin diraih. Motif ini cukup beragam mulai dari alasan ekonomi, budaya, politik, sampai sebuah alasan yang disebut *cross-border housekeeping* oleh John Kincaid meliputi alasan lingkungan, transportasi, pendidikan, migrasi, dan sebagainya (Kuznetsov, 2015). Oleh sebab itu, paradiplomasi harus dilihat sebagai kebutuhan sekaligus peluang yang bisa membantu proses penyelesaian suatu isu. Pernyataan serupa juga disampaikan *Council of European Municipalities and Regions (CEMR)* (2004), bahwa kerja sama antarkota dapat berfungsi sebagai wadah bagi pihak-pihak yang bekerjasama untuk saling belajar, bertukar pengalaman, dan saling membantu dalam mencari solusi saat dihadapkan pada suatu masalah. Terkadang, aktor subnasional di negara maju menjadikan paradiplomasi sebagai kesempatan untuk membantu proses pembangunan di kota lain (Lecours, 2008).

Dimensi ‘actorness’ pada pemerintah subnasional sebagai pelaku hubungan internasional dapat pula dipelajari sekaligus dianalisis seperti halnya entitas lain, termasuk dalam suatu praktik paradiplomasi. *Actorness* berarti kemampuan suatu entitas untuk berpartisipasi secara aktif dengan aktor lain dalam

sistem internasional (Sjöstedt, 1977). Terdapat dua aspek penting untuk memahami *actorness*, yaitu *actor capability* dan *actor behavior* (Sjöstedt, 1977). Adapun tiga komponen dasar dari *actor capability* adalah kemampuan untuk mengartikulasikan kepentingan dan memobilisasi sumber daya, kemampuan untuk membuat keputusan, serta mempunyai jaringan pelaksana untuk mengimplementasikan keputusan tersebut secara efektif. Di sisi lain, *actor behavior* lebih mengacu pada bagaimana *actor capability* dipraktikkan dalam situasi yang nyata. *Actor behavior* terbagi menjadi dua kategori, yaitu *diplomatic interaction* dan *exchange interaction*.

Brian Hocking memberi kontribusi yang signifikan pada kajian paradiplomasi dengan memperkenalkan konsep *international actorness* sebagai terobosan kerangka analisis untuk kegiatan paradiplomasi yang dilakukan pemerintah subnasional. Hocking (1999) menetapkan aspek-aspek *international actorness*, meliputi: (1) tujuan dan motivasi, (2) sumber daya, (3) tingkat partisipasi, dan (4) strategi. Demi membantu pemahaman mendalam perihal keterlibatan pemerintah subnasional dalam hubungan internasional, ia berpendapat bahwa seluruh aspek tersebut harus ditelusuri dari lingkup internal dan eksternal (Hocking, 1999).

1. Tujuan dan Motivasi

Kriteria ini mengeksplorasi tujuan mendasar yang mendorong pemerintah subnasional untuk terlibat di panggung internasional. Tujuan yang melatarbelakangi partisipasi pemerintah subnasional ini beragam dan terkadang spesifik pada bidang tertentu, umumnya berakar pada alasan ekonomi. Hal tersebut dikarenakan adanya globalisasi ekonomi yang seakan memaksa pemerintah subnasional untuk menyeimbangkan prioritas lokal dan peluang global dengan mengejar kemitraan luar negeri sebagai upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi maupun ketahanan terhadap ketidakpastian pasar global (Hocking, 1999). Bahkan, fakta bahwa semakin pentingnya pengetahuan dalam pertumbuhan ekonomi telah mengaburkan perbedaan antara tujuan sosial dan ekonomi. Namun, Hocking menyoroti bahwa motivasi keterlibatan pemerintah subnasional juga dapat berkisar dari tujuan politik, lingkungan, budaya, hingga pendidikan. Seperti

yang telah dicatat oleh Gertler dan Wolfe (1997), pemerintah daerahlah yang sering kali menjadi aktor penting dalam bidang pendidikan.

Lebih lanjut, Hocking (1999) menjelaskan beberapa cara berbeda yang digunakan pemerintah subnasional untuk berinteraksi dengan aktor lain di panggung internasional. Pertama, sebagai *purposive actors* yang secara aktif dan independen berusaha meraih tujuan atau kepentingan lokal mereka sendiri di luar lingkungan nasional. Kedua, sebagai perantara bagi aktor lain, seperti NGO, untuk membantu mereka mencapai panggung global sehingga mereka mampu menyuarakan perhatian terhadap berbagai isu, terutama perubahan iklim atau hak asasi manusia. Singkatnya, pemerintah subnasional dapat bertindak secara internasional dengan mendorong agenda pribadi atau mendukung tujuan pihak lain.

2. Sumber Daya

Bagi Hocking (1993), kemampuan pemerintah subnasional untuk secara aktif terlibat pada hubungan internasional dibentuk oleh sumber daya yang dimiliki, sebab kelak dapat mereka mobilisasi demi mengejar kepentingan yang berfokus pada kebutuhan lokal mereka sendiri. Sumber daya ini mempunyai bentuk yang beragam, baik yang berwujud (*tangible*) maupun tak berwujud (*intangible*). Sehingga, sumber daya yang dimaksud dalam konteks tersebut tidak selalu diukur hanya dalam bentuk kekuatan finansial, melainkan dilengkapi dengan serangkaian sumber daya lain, seperti keahlian birokrasi, serta pengetahuan dan kemampuan di bidang tertentu yang mampu mendukung efektivitas keterlibatan mereka pada ranah internasional. Sumber daya lainnya yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah subnasional dalam mengembangkan mekanisme kerja sama internasional ialah akses mereka terhadap jaringan diplomatik pemerintah nasional yang memungkinkan mereka untuk bisa lebih mudah bertindak terhadap isu-isu internasional.

3. Tingkat Partisipasi

Hocking (1999) turut mengamati tingkat partisipasi pemerintah subnasional sebagai aktor paradiplomasi. Ia beranggapan bahwa efektivitas

keterlibatan pemerintah subnasional di panggung internasional tidak semata bergantung pada sumber daya yang tersedia, akan tetapi juga pada kemampuan mereka untuk membangun hubungan multilevel dan lintas sektor. Oleh karena itu, untuk benar-benar memahami bagaimana pemerintah subnasional beroperasi, Hocking menyarankan untuk menganalisis interaksi mereka dengan pemerintah di lingkup nasional maupun internasional. Partisipasi multilevel ini sekaligus menyoroti cara entitas subnasional terlibat dalam pengambilan keputusan selama proses *agenda setting* pada tahap pranegosiasi, negosiasi, hingga tahap pascanegosiasi untuk mengimplementasikan kesepakatan (Hocking, 1993).

4. Strategi

Strategi mengacu pada jalur yang dipilih oleh pemerintah subnasional untuk membangun kehadiran di arena global dalam rangka mencapai tujuan mereka, baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Namun, pemilihan strategi ini bergantung kepada kapabilitas dan sumber daya yang dimiliki masing-masing pemerintah subnasional. Hocking (1999) membaginya menjadi dua strategi, yakni *primary strategy* dan *mediating strategy*. Pertama, *primary strategy* yang identik dengan tindakan langsung. Artinya, pemerintah subnasional mengerahkan sumber dayanya untuk mengambil inisiatif secara independen dalam menjalin hubungan internasional. Sebaliknya, *mediating strategy* mencerminkan tindakan tidak langsung pemerintah subnasional yang lebih mengandalkan akses yang ada untuk memengaruhi proses pembuatan kebijakan di tingkat nasional agar kepentingan mereka terwakili dalam kebijakan luar negeri pemerintah pusat. Dengan kata lain, pemerintah subnasional menggunakan pemerintah pusat sebagai perantara untuk membantu memperjuangkan kepentingan lokal mereka pada skala global.

Penelitian ini mengaplikasikan teori paradiplomasi, terutama mengadopsi empat kriteria *international actorness* pemerintah subnasional dalam paradiplomasi yang digagas oleh Brian Hocking. Teori paradiplomasi digunakan untuk memahami interaksi antara Surabaya dan Liverpool, sebagai entitas subnasional, dalam mencapai tujuan tertentu yaitu mengembangkan sekaligus mengatasi isu seputar pendidikan inklusif di Kota Surabaya. Hal ini dikarenakan,

teori paradiplomasi menyediakan kerangka analisis yang spesifik membahas tentang peran yang dimainkan aktor non-negara, seperti pemerintah subnasional, dalam konteks hubungan internasional. Sehingga, dengan melakukan penelusuran terperinci terhadap tujuan, sumber daya, tingkat partisipasi, dan strategi, menjadi panduan yang memungkinkan peneliti agar mampu menjawab pertanyaan pada penelitian ini. Selain itu, bisa pula memberi pemahaman seputar strategi Kota Surabaya dalam memanfaatkan kepentingan maupun kemampuannya dalam rangka menegaskan kontribusi dan statusnya sebagai aktor di arena global dengan berkolaborasi bersama Liverpool di bidang pendidikan inklusif.

2.2.2 Pendidikan Inklusif

Peneliti menggunakan konsep pendidikan inklusif untuk melihat upaya pemerintah Surabaya menjadikan inklusi bagian dari sistem pendidikan mereka, serta cara mereka mempersiapkan fasilitas maupun para tenaga pendidik agar bisa mengakomodasi kebutuhan belajar semua anak. Pendidikan inklusif sejatinya dilandasi prinsip-prinsip inklusi, pemerataan dan kesetaraan (UNESCO, 2017). Gidley *et al.*, (2010) menawarkan tiga cara untuk menjelaskan inklusi sosial. Interpretasi yang paling sempit dilihat dari perspektif neoliberal tentang inklusi sosial sebagai akses, interpretasi yang lebih luas dilihat dari perspektif keadilan sosial tentang inklusi sosial sebagai partisipasi, dan interpretasi yang paling luas dilihat dari perspektif potensi manusia tentang inklusi sosial sebagai pemberdayaan. Dengan demikian, pendidikan inklusif dipandang dapat memainkan peran penting sebagai salah satu cara promosi, perluasan, maupun mempertahankan inklusi sosial (UNESCO, 2017).

Dorongan untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif secara masif digerakkan oleh Konferensi Dunia tentang Pendidikan Berkebutuhan Khusus tahun 1994 dan menghasilkan the Salamanca Statement yang mengakui adanya perbedaan pada setiap anak sekaligus hak fundamental mereka untuk menerima pendidikan. Berdasarkan Pernyataan Salamanca, sekolah reguler dengan orientasi inklusif merupakan cara yang paling efektif untuk memerangi sikap diskriminatif

maupun membangun masyarakat yang ramah akan perbedaan (UNESCO, 1994). Seruan serupa juga digaungkan pada World Education Forum 2015 dengan terbitnya Deklarasi Incheon dan The Education 2030 Framework for Action agar setiap negara dapat memastikan pendidikan berkualitas yang inklusif, adil, dan setara bagi semua (UNESCO, 2017).

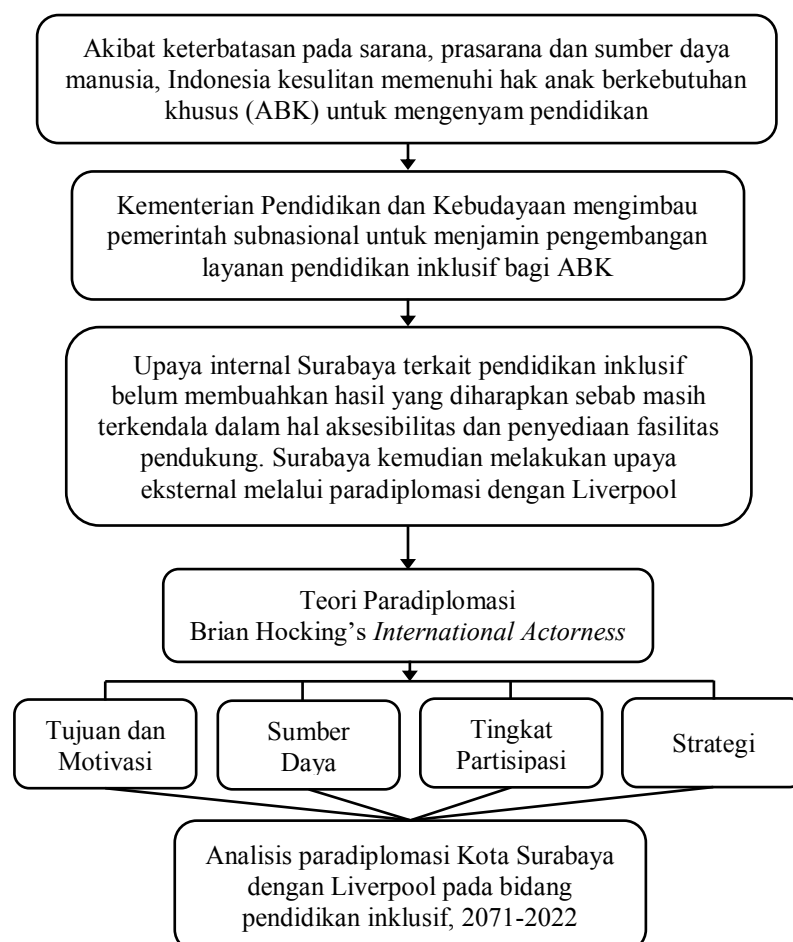
Pendidikan inklusif telah semakin berkembang menjadi pendekatan untuk menciptakan peluang pemerataan kesempatan pendidikan bagi anak-anak berkebutuhan khusus. Dilansir dari (UNICEF, n.d.), pendidikan inklusif diwujudkan melalui penempatan anak-anak berkebutuhan khusus di ruang kelas dan sekolah yang sama dengan peserta didik lainnya. Hal yang sama pula diterapkan pada penyelenggaraan pendidikan inklusif di Surabaya. Penyelenggaraan pendidikan semacam itu diyakini bisa membawa manfaat, baik untuk ABK maupun anak lainnya (UNICEF Indonesia, 2023). Oleh sebab itu, agar pendidikan inklusif terus berkelanjutan, penting bagi pemerintah pusat hingga daerah untuk memiliki komitmen yang jelas terhadap inklusi dan kesetaraan. Terdapat beberapa hal yang dianggap berkontribusi terhadap keberhasilan pendidikan inklusif, yaitu (Bindhani & Gopinath, 2024; Farrell & Ainscow, 2002; UNESCO, 2017):

1. Pemerintah perlu menyelaraskan kebijakan-kebijakannya dengan Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas.
2. Pemerintah perlu mengalokasikan sumber daya dan layanan pendukung yang memadai, sebab Farrell dan Ainscow (2002) berpendapat bahwa kurangnya sumber daya dan layanan pendukung yang memadai memicu munculnya tantangan terhadap penerapan pendidikan inklusif. Sumber daya yang dibutuhkan ialah guru pembimbing khusus, finansial, pengembangan kurikulum pembelajaran yang sesuai, serta menyediakan infrastruktur maupun akses ke layanan khusus, seperti *assistive technology* dan terapi yang penting untuk mendukung pemenuhan kebutuhan belajar bagi murid berkebutuhan khusus.
3. Pemerintah perlu melakukan advokasi dan sosialisasi demi mempromosikan sekaligus meningkatkan kesadaran mengenai manfaat

pendidikan inklusif secara luas dengan tujuan memantik dukungan dari masyarakat dan pihak lain.

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran pada penelitian ini berfungsi untuk memvisualisasikan alur penelitian dalam rangka menjawab pertanyaan mengenai paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022. Kerangka ini sekaligus memberi ilustrasi atas kondisi dan kendala yang dihadapi Indonesia maupun Surabaya dalam menyelenggarakan pendidikan inklusif hingga membuat Surabaya mencari dukungan eksternal dengan menjalin paradiplomasi bersama Liverpool, serta penggunaan konsep *international actorness* oleh Brian Hocking dalam teori paradiplomasi untuk menganalisis tujuan dan motivasi, sumber daya, tingkat partisipasi, maupun strategi Surabaya pada paradiplomasi tersebut.



Gambar 4. Kerangka Pemikiran.

III. METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi uraian metodologi yang digunakan peneliti dalam menganalisis paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022. Tujuan utama dari bab ini ialah untuk menyajikan rincian jenis penelitian, fokus penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data yang digunakan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif, serta data-data yang berasal dari dokumen resmi, media sosial, portal berita, publikasi akademik, dan hasil wawancara bersama beberapa narasumber dengan mengandalkan studi literatur dan wawancara semi-terstruktur sebagai teknik pengumpulan data untuk memberi informasi yang sesuai terhadap tujuan penelitian. Bab ini ditutup dengan penjelasan teknik analisis data mengikuti prosedur yang disarankan oleh Miles *et al.* (2014), mencakup kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan.

3.1 Jenis Penelitian

Peneliti memilih pendekatan kualitatif dengan analisis deskriptif untuk menyusun penelitian ini. Menurut Creswell (2007), penelitian kualitatif lebih difokuskan pada eksplorasi dan usaha memperdalam pemahaman tentang cara pandang individu maupun kelompok terhadap suatu fenomena sosial. Sehingga, keputusan menggunakan pendekatan kualitatif dibuat karena penelitian ini berusaha menganalisis interaksi eksternal Kota Surabaya dengan Liverpool sekaligus untuk memperluas pemahaman seputar kajian paradiplomasi, yang termasuk salah satu bentuk fenomena sosial dalam lingkup ilmu hubungan

internasional. Selain itu, Kuznetsov (2015) pula menjelaskan bahwa dibandingkan pendekatan kuantitatif, pendekatan kualitatif lebih banyak digunakan pada penelitian mengenai paradiplomasi. Ini diakibatkan oleh sulitnya menciptakan indeks kuantitatif yang jelas terkait paradiplomasi ataupun untuk mengukur kinerjanya. Penelitian kualitatif juga menggunakan lensa teoritis untuk menganalisis suatu fenomena. Sehingga pada penelitian ini, teori paradiplomasi diaplikasikan guna membantu peneliti dalam memecahkan masalah penelitian.

Prosedur penelitian kualitatif dijelaskan Bryman (2012) melibatkan perumusan pertanyaan penelitian, pemilihan situs dan subjek yang relevan, pengumpulan data, interpretasi data, penerapan teori dan konsep, serta penulisan temuan dan kesimpulan. Mengacu pada prosedur tersebut, maka pelaksanaan penelitian ini diawali dengan membangun pertanyaan penelitian berupa “Bagaimana paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022?” Kemudian peneliti menentukan subjek atau partisipan penelitian yang relevan seperti pihak-pihak yang terlibat pada pelaksanaan paradiplomasi Surabaya-Liverpool di bidang pendidikan inklusif, disusul dengan melakukan pengumpulan data yang bersumber dari wawancara dan studi literatur. Langkah selanjutnya, yaitu peneliti melakukan interpretasi atas data yang telah dikumpulkan seraya mengaplikasikan teori paradiplomasi dan konsep pendidikan inklusif sebagai perangkat analisis, serta ditutup dengan menuliskan hasil penelitian yang menguraikan paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif. Peneliti menganggap ini adalah jenis penelitian yang cocok untuk mengeksplorasi paradiplomasi Surabaya-Liverpool sekaligus menganalisis keterlibatan Kota Surabaya sebagai pemerintah subnasional pada hubungan internasional melalui empat aspek *international actorness*. Mengingat kompleksitas interaksi antara Surabaya dan Liverpool, peneliti turut menggunakan metode deskriptif dalam rangka mengungkap gambaran lengkap seputar topik ini, mencakup penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kota Surabaya, hubungan antarpemerintah, keterlibatan berbagai aktor, serta aspek-aspek internal dan eksternal yang memengaruhi partisipasi Surabaya dalam paradiplomasi dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif.

3.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan unsur penting yang mendefinisikan isu spesifik yang ingin dieksplorasi secara mendalam oleh peneliti. Fokus penelitian juga merepresentasikan batasan yang dapat memandu pemilihan metodologi dan kerangka analisis dalam penelitian ini. Mempersempit cakupan penelitian memungkinkan penelusuran atas data-data yang lebih terkonsentrasi pada suatu isu. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman terkait keterlibatan pemerintah subnasional dalam hubungan internasional. Dengan mempertimbangkan tujuan tersebut, Surabaya akhirnya terpilih sebagai fokus penelitian ini, karena Surabaya ialah salah satu kota di Indonesia yang aktif terlibat dalam kerja sama lintas batas. Di samping itu, paradiplomasi Surabaya dengan Liverpool termasuk kolaborasi tingkat kota paling awal antara Indonesia dan Inggris diiringi keunikannya dalam hal bidang kerja sama, sebab secara spesifik menempatkan pendidikan inklusif sebagai salah satu fokus utama yang membedakannya dari kebanyakan paradiplomasi lain (Liverpool City Council, 2019).

Oleh karena itu, pembahasan dalam penelitian ini difokuskan untuk mengungkap penyelenggaraan pendidikan inklusif di Surabaya serta aspek-aspek keterlibatan Surabaya dalam paradiplomasi dengan Liverpool, khususnya berkaitan dengan realisasi penuh upaya kolaboratif mereka untuk mengembangkan kualitas pendidikan inklusif di Surabaya. Paradiplomasi ini masih terjalin hingga sekarang, namun peneliti membatasi cakupannya hanya pada tahun 2017 sampai 2022. Alasan pemilihan rentang waktu 2017–2022 adalah karena tahun tersebut merupakan periode penting dalam pengembangan dan pelaksanaan upaya paradiplomasi di antara keduanya di bidang pendidikan inklusif. Tahun 2017 menjadi waktu ditandatanganinya LoI kerja sama antara Surabaya dan Liverpool, sementara tahun 2022 merupakan tahun di mana kegiatan kolaborasi pada pendidikan inklusif terakhir dilakukan sebelum keduanya memperpanjang MoU kerja sama pada tahun 2023.

3.3 Sumber Data

Penelitian kualitatif umumnya memanfaatkan berbagai bentuk data daripada hanya mengandalkan satu sumber data saja. Dengan demikian, peneliti mengkombinasikan data primer dan sekunder dalam menyusun penelitian ini. Data primer diperoleh melalui wawancara bersama narasumber yang terlibat pada pelaksanaan paradiplomasi antara Kota Surabaya dan Liverpool di bidang pendidikan inklusif, meliputi:

1. Wawancara bersama Bapak Galih dan Ibu Sasha selaku Staf Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya pada tanggal 19 Februari 2025 Pukul 14.00 WIB untuk mendapatkan informasi mengenai tujuan, sumber daya, serta pengalaman atas keterlibatan Kota Surabaya dalam paradiplomasinya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif.
2. Wawancara bersama Ibu Sasi dan Ibu Dina selaku perwakilan dari Direktorat Eropa I, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada tanggal 20 Februari 2025 Pukul 15.00 WIB untuk secara spesifik memperoleh penjelasan tentang tingkat partisipasi dan strategi, terutama informasi yang berkaitan dengan konteks keterlibatan pemerintah pusat dalam paradiplomasi ini.

Penelitian ini juga melibatkan perolehan data sekunder dari berbagai sumber daring dan publikasi akademik untuk melengkapi informasi terkait paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif. Data sekunder pada penelitian ini mencakup dokumen resmi yang berkaitan dengan interaksi lintas batas Surabaya bersama Liverpool, seperti Matriks Kerja Sama Luar Negeri Kota Surabaya, Buku Pedoman Pendidikan Inklusif di Surabaya, Statistik Sektoral Kota Surabaya, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Walikota (LKPj) Kota Surabaya, Sightbox UK. Akses dokumen Matriks Kerja Sama Luar Negeri Kota Surabaya difasilitasi oleh Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, sedangkan dokumen lainnya tersedia di internet.

Lebih lanjut, sumber daring yang dimaksud ialah data-data yang didapatkan dari laman resmi Pemerintah Kota Surabaya (www.surabaya.go.id); laman resmi Bagian Hukum dan Kerjasama Sekretariat Daerah Kota Surabaya (www.hukumdankerjasama.surabaya.go.id); Dinas Pendidikan Kota Surabaya; laman St. Vincent's School; Portal Satu Data Pemerintah Kota Surabaya (www.satudata.surabaya.go.id); media sosial Kedutaan Besar Inggris; serta yang berasal dari portal berita, seperti Liverpool Echo, Suara Surabaya, Bangsa Surabaya, ANTARA News, Tempo, Kompas, dan DetikNews, maupun buku dan jurnal-jurnal ilmiah yang relevan dengan topik penelitian.

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan dua teknik pengumpulan data, yaitu wawancara dan studi literatur. Tujuan pemilihan kedua teknik tersebut adalah untuk mendapatkan pemahaman yang lengkap dan mendalam tentang topik utama penelitian. Pemilihan narasumber didasarkan pada penilaian peneliti mengenai relevansinya terhadap pertanyaan penelitian. Langkah tersebut ditempuh agar peneliti mampu memperoleh informasi yang dibutuhkan dan terarah terhadap aspek-aspek pendukung keterlibatan Surabaya dalam paradiplomasi dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif. Untuk tujuan penelitian ini, kriteria yang ditetapkan ialah pihak-pihak yang memiliki pemahaman mendalam berkaitan dengan paradiplomasi tersebut, di antaranya Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya maupun Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

Peneliti terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Jawa Timur dan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah Kota Surabaya guna memperoleh izin wawancara bersama Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya. Sementara wawancara dengan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia dilakukan setelah peneliti mengajukan permohonan ke Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi. Wawancara semi-terstruktur dikembangkan bagi partisipan yang diikutsertakan dalam penelitian ini. Pada wawancara semi-terstruktur, peneliti

membuat daftar pertanyaan sebagai panduan wawancara, serta masing-masing narasumber maupun peneliti memiliki kebebasan dalam menjawab dan memberi pertanyaan lanjutan (Bryman, 2012). Sehingga melalui mekanisme ini, peneliti dapat menggali informasi lebih banyak dari para narasumber. Pertanyaan yang tersusun sebagai pedoman wawancara didasarkan pada aspek keterlibatan masing-masing instansi pada paradiplomasi tersebut, maupun informasi pendukung yang dibutuhkan penelitian (Lampiran A). Karena para narasumber berada di luar cakupan domisili peneliti, wawancara seluruhnya dilakukan secara daring melalui *Zoom Meeting*. Ini dilakukan untuk menjaga akurasi data penelitian sembari menghindari pengeluaran biaya perjalanan yang berlebihan selama proses pengumpulan data.

Teknik pengumpulan data selanjutnya bergantung pada studi literatur dengan cara memilah dan menganalisis berbagai literatur yang secara khusus memberi informasi relevan terkait paradiplomasi Surabaya-Liverpool dalam bidang pendidikan inklusif. Proses ini melibatkan pengumpulan data dari sumber daring, utamanya yang diperoleh melalui pesan pribadi, situs web ataupun media sosial resmi Pemerintah Kota Surabaya, Kedutaan Besar Inggris, dan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia untuk menjamin kredibilitas data penelitian. Informasi lainnya kemudian dikumpulkan langsung dari halaman web beberapa portal berita, maupun dari publikasi yang diunduh dalam bentuk dokumen dan laporan resmi, buku, serta penelitian-penelitian terdahulu baik yang dicari secara manual atau mengandalkan beberapa *platform* pendukung dengan memasukkan kata kunci seputar topik penelitian dalam Bahasa Inggris atau Bahasa Indonesia.

3.5 Teknik Analisis Data

Creswell (2007) berpendapat bahwa analisis data adalah serangkaian tindakan yang dilakukan untuk memahami teks dan gambar dari data yang telah terkumpul. Lebih jauh, Creswell menjelaskan proses ini mencakup memisahkan data, serta menyatukannya kembali. Penelitian ini menggunakan teknik analisis

data yang disarankan oleh Miles *et al.* (2014), yaitu dimulai dari kondensasi data, penyajian data, hingga penarikan kesimpulan.

1. Kondensasi Data

Kondensasi data berarti menyortir, memfokuskan, serta menyederhanakan sejumlah data yang telah diperoleh menjadi gabungan data yang dapat lebih mudah ditafsirkan dan dianalisis. Singkatnya, kondensasi data sejatinya mengarah pada pemilahan data mana saja yang relevan dan harus digunakan dalam proses penyajian data. Prosedur ini dapat diterapkan dari sebelum tahap pengumpulan data dengan mengacu pada kerangka teoretis, pertanyaan penelitian, serta teknik pengumpulan data yang ditentukan oleh peneliti (Miles *et al.*, 2014). Sehingga ketika proses ini, peneliti hanya berfokus pada data yang spesifik dibutuhkan dalam penelitian mengenai penyelenggaraan pendidikan inklusif di Surabaya dan paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif. Sementara, data lainnya yang tidak terlalu relevan disisihkan atau dimanfaatkan sebagai informasi tambahan dan pelengkap.

Data yang dikumpulkan untuk tujuan penelitian ini berasal dari wawancara dan penelusuran sumber daring, meliputi halaman web dan media sosial resmi Pemerintah Kota Surabaya maupun Liverpool, beberapa media *online* yang meliput dan memberitakan paradiplomasi Surabaya-Liverpool di bidang pendidikan inklusif, laporan dan dokumen resmi, juga penelitian-penelitian terdahulu. Prosedur kondensasi data selanjutnya diterapkan pada data yang telah terkumpul dari sumber-sumber tersebut dengan cara membaca dan menerapkan teknik *open coding* melalui pemberian label atau kode untuk mengidentifikasi makna awal berdasarkan pokok-pokok pembahasan yang dibangun pada bab empat demi menjamin bahwa data yang tersaji dalam penelitian ini berisi informasi yang dinilai paling cocok untuk menjawab pertanyaan penelitian (Lampiran C).

2. Penyajian Data

Penyajian data didefinisikan Miles and Huberman (1994) sebagai kumpulan informasi yang terorganisir dan terkompresi yang memungkinkan

penarikan kesimpulan. Data-data yang telah melewati proses kondensasi kemudian disusun dan ditransformasikan ke dalam bentuk yang lebih terstruktur, seperti gambar, grafik, tabel ataupun teks. Tahap ini penting dilakukan untuk memudahkan peneliti dalam menentukan langkah berikutnya yang perlu diambil, yaitu menganalisisnya, maupun membuat kesimpulan. Untuk menjembatani antara data-data mentah yang telah terkondensasi sebelumnya dengan pemahaman terhadap temuan penelitian, peneliti menggunakan kombinasi penyajian data secara tekstual dan visual supaya kompleksitas paradiplomasi Surabaya dan Liverpool, khususnya dalam upaya mengembangkan pendidikan inklusif di Kota Surabaya, dapat diartikulasikan dengan jelas. Alhasil, penyajian data dalam penelitian ini berkontribusi untuk membantu proses analisis sekaligus mendukung penarikan kesimpulan yang berdasar.

3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan sebagai tahap akhir dalam penelitian ini ditempuh dengan berlandaskan pada pemahaman yang peneliti peroleh dari proses kondensasi dan penyajian data sebelumnya. Selain itu, proses ini dipandu oleh bukti berupa data-data yang telah dianalisis menggunakan teori paradiplomasi untuk dapat menuliskan narasi hasil penelitian yang berdasar dan sejalan dengan tujuan penelitian, yakni menjelaskan paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022. Untuk memperkuat bukti-bukti tersebut, penarikan kesimpulan pada penelitian ini juga dilengkapi dengan melakukan verifikasi dan peninjauan ulang terhadap berbagai sumber data untuk memenuhi prinsip triangulasi sekaligus memastikan bahwa kesimpulan yang ditarik dari data tersebut valid, kredibel, dan dapat dipertanggungjawabkan (Miles and Huberman, 1994).

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat penyajian dan analisis atas data-data yang telah dikumpulkan. Temuan pada penelitian ini kemudian dihubungkan dengan berbagai literatur terkait pendidikan inklusif maupun paradiplomasi, serta dianalisis menggunakan empat aspek *international actorness* pemerintah subnasional yang dikembangkan oleh Brian Hocking dalam teori paradiplomasi. Pemaparan hasil penelitian terbagi ke dalam dua bagian. Pertama, mendeskripsikan kebijakan, proses identifikasi dan asesmen, sarana dan prasarana, serta mitra kolaborasi pada penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kota Surabaya. Kedua, menganalisis tujuan dan motivasi, sumber daya, tingkat partisipasi, serta strategi Surabaya dalam mengembangkan paradiplomasi dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022.

4.1 Pendidikan Inklusif di Kota Surabaya

Pendidikan seharusnya tidak menjadi hak istimewa, tetapi hak dasar yang melekat pada semua orang. Pemenuhan hak ini juga harus mencakup mereka yang memiliki kebutuhan khusus, karena mereka juga berhak dipertemukan dengan ekosistem pendidikan yang mampu merangkul keberagaman dan menumbuhkan potensi mereka. Pemerintah sudah semestinya hadir dalam menyediakan layanan tersebut. Menyadari hal ini, Surabaya bercita-cita untuk menjadi kota dengan pendidikan yang inklusif dan berkualitas, di mana setiap anak dapat memperoleh pendidikan secara setara (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Surabaya berusaha memprioritaskan perluasan kesempatan dan peningkatan kualitas pendidikannya melalui kebijakan dan program pendidikan inklusif yang

mendorong keterlibatan penuh semua anak, terutama anak-anak berkebutuhan khusus (ABK), dalam proses pembelajaran.

Ada empat karakteristik utama dari pendidikan inklusif yang memandu implementasinya di Kota Surabaya (Sudarto & Sasongko, 2020). Pertama, pendidikan inklusif merupakan sebuah proses berkelanjutan yang akan terus beradaptasi untuk menanggapi beragam kebutuhan peserta didik. Kedua, pendidikan inklusif berfokus pada penghapusan hambatan belajar untuk memastikan setiap anak memiliki akses yang sama terhadap pendidikan berkualitas. Ketiga, pendidikan inklusif menekankan pentingnya partisipasi dan pengalaman belajar yang membantu setiap anak mengembangkan keterampilan akademik dan non-akademik yang berguna bagi kehidupan mereka. Keempat, pendidikan inklusif ditujukan bagi anak-anak yang tergolong marginal dan memerlukan layanan pendidikan khusus.

Sistem pendidikan inklusif yang juga diterapkan Surabaya ialah dengan mengintegrasikan ABK bersama peserta didik tanpa disabilitas di dalam kelas reguler pada setiap satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif, disebut sekolah inklusi. Melalui sekolah inklusi, Pemerintah Kota Surabaya berupaya memfasilitasi terciptanya lingkungan pendidikan yang ramah disabilitas. Selain itu, pelaksanaan program ini tidak dapat dipisahkan dari jasa para guru, khususnya guru pembimbing khusus (GPK) yang senantiasa mendampingi ABK selama proses pembelajaran. Supaya ABK semakin memperoleh dukungan yang diperlukan, Pemerintah Kota Surabaya turut menginvestasikan lebih banyak sumber daya melalui pengadaan layanan khusus dan fasilitas penunjang lainnya.

4.1.1 Kebijakan Pendidikan Inklusif di Kota Surabaya

Kota ini mengambil langkah besar dengan secara resmi mengimplementasikan pendidikan inklusif pada tahun 2008 di bawah kepemimpinan Bambang Dwi Hartono, yang salah satunya dilakukan demi mewujudkan program wajib belajar sembilan tahun (Ningrum, 2020). Pembentukan komitmen ini didorong oleh semakin meningkatnya semangat

peniadaan diskriminasi terhadap penyandang disabilitas maupun akibat meningkatnya kesadaran akan kebutuhan mengintegrasikan ABK ke dalam lingkungan pendidikan umum, alih-alih menempatkan mereka secara terpisah (Racman, 2020). Sesaat setelah kebijakan tersebut dimulai, Surabaya secara bertahap memperluas jangkauan sekolah inklusi ke berbagai penjuru kota. Aksi ini secara tidak langsung merefleksikan tekad Surabaya untuk mencapai pendidikan yang inklusif, seperti yang dianjurkan oleh UNESCO.

Landasan komitmen Surabaya terhadap pendidikan inklusif dapat ditelusuri dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 yang mengakui hak-hak penyandang disabilitas sekaligus menyatakan bahwa pemerintah berkewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan dan memastikan terpenuhinya hak-hak penyandang disabilitas agar mereka dapat melaksanakan fungsi sosial secara optimal dalam kehidupan bermasyarakat. Undang-undang ini juga melarang segala bentuk diskriminasi dengan menekankan pentingnya kesetaraan peluang untuk memperoleh pendidikan dan pekerjaan yang layak, maupun aksesibilitas bagi penyandang disabilitas di ruang publik. Misalnya, pada Pasal 6 dijelaskan bahwa penyandang disabilitas berhak mengikuti pendidikan di semua jenjang. Meskipun tidak secara eksplisit mencantumkan istilah “inklusif”, ketentuan ini menegaskan bahwa penyandang disabilitas tidak boleh dikecualikan dari sistem pendidikan nasional.

Peraturan tersebut kemudian diperjelas dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif yang kembali menegaskan kewajiban pemerintah, termasuk pemerintah kota, untuk menjamin ketersediaan sekolah yang siap menerima peserta didik dengan kebutuhan khusus. Ketentuan-ketentuan inilah yang selanjutnya menjadi fondasi perumusan kebijakan pendidikan inklusif di Surabaya supaya kebijakan yang diterapkan sejalan dengan prinsip hak asasi manusia yang berlaku di Indonesia ataupun yang diakui secara internasional.

Komitmen Surabaya terhadap pendidikan inklusif juga diperkuat oleh kerangka hukum pada tingkat provinsi dan kota. Di tingkat provinsi, perjalanan

Kota Surabaya menuju pendidikan inklusif dipandu oleh Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif Provinsi Jawa Timur yang selanjutnya disempurnakan melalui Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2018. Peraturan ini menggariskan acuan dasar bagi pelaksanaan pendidikan inklusif yang merata di seluruh daerah dalam lingkup provinsi Jawa Timur. Pasal 3 Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2018 secara gamblang mengamanatkan semua lembaga penyelenggara pendidikan inklusif agar mempersiapkan satu hingga tiga kursi pada setiap kelas untuk peserta didik berkebutuhan khusus (PDBK). Lebih lanjut, Pasal 7 menguraikan tanggung jawab pemerintah provinsi dan kota untuk mengalokasikan dana, serta menyediakan guru pembimbing khusus maupun sarana dan prasarana pendukung.

Penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kota Surabaya semakin mendapat momentum ketika berada di bawah kepemimpinan Wali Kota Tri Rismaharini yang kala itu prioritas pengembangannya menyasar kepada pendidikan tingkat dasar dan menengah (Agustina & Rahaju, 2021). Komitmen ini diperjelas dengan ditetapkannya Pasal 53 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang menyebutkan bahwa ABK dapat mengejar pendidikan formal melalui sekolah luar biasa atau kelas inklusif sesuai dengan jenjang pendidikan masing-masing. Guna memberikan kerangka kerja yang lebih terstruktur dalam hal pelaksanaannya, Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 52 Tahun 2022 diperkenalkan sebagai pedoman terkait kuota dan syarat penerimaan ABK, serta untuk meningkatkan aksesibilitas, metode pembelajaran adaptif, fasilitas belajar, dan kapasitas guru pembimbing dalam mendukung peserta didik berkebutuhan khusus.

Perumusan kebijakan pendidikan inklusif di Surabaya berdasar nondiskriminasi, kesetaraan, dan keterlibatan aktif setiap peserta didik (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Elemen-elemen tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam beberapa program yang dirancang untuk menjamin terpenuhinya hak-hak penyandang disabilitas sembari menciptakan layanan pendidikan yang berkualitas dan inklusif secara efektif di tingkat kota. Di samping melakukan pemantauan dan evaluasi rutin, Pemerintah Kota Surabaya juga

bertanggung jawab untuk mempromosikan pendidikan inklusif ke masyarakat, maupun menjalin kolaborasi bersama organisasi non-pemerintah atau lembaga yang berfokus pada isu-isu disabilitas. Melalui program-program ini, Pemerintah Kota Surabaya mencoba untuk mengubah pendidikan inklusif dari sekadar kebijakan menjadi kenyataan.

4.1.2 Proses Identifikasi dan Asesmen

Proses penerimaan PDBK di Surabaya mengikuti jalur khusus yang dikenal sebagai afirmasi inklusi. Selain itu, diberlakukan juga sistem zonasi agar meminimalisasi hambatan terkait aksesibilitas. Persyaratan yang diperlukan bila mendaftar adalah dengan menyerahkan berkas pendukung berupa hasil tes IQ, riwayat kesehatan, rutinitas harian, dan hasil psikotes (Agustina & Rahaju, 2021). Untuk memastikan bahwa PDBK dapat berpartisipasi secara maksimal ketika pembelajaran, sekolah inklusi di Surabaya umumnya menerima peserta didik dengan skor IQ di atas 90, menunjukkan disabilitas ringan, serta memiliki kemampuan komunikasi dan intelektual yang memadai. Sementara, calon PDBK dengan kategori disabilitas lain akan dirujuk ke sekolah luar biasa (SLB) untuk intervensi yang lebih terarah (Munaiyah, 2024).

Dinas Pendidikan Kota Surabaya mengambil pendekatan sistematis dalam rangka mempersiapkan satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif selama proses penerimaan calon peserta didik berkebutuhan khusus. Hal ini ditempuh dengan melakukan pendampingan dan bimbingan teknis secara intensif kepada guru-guru. Tujuan utamanya adalah untuk membekali para guru dengan keterampilan dalam mengembangkan dan menggunakan instrumen identifikasi pada tahap penyaringan awal PDBK. Dalam konteks pendidikan inklusif di Surabaya, prosedur identifikasi bukanlah formalitas belaka, tetapi upaya untuk memahami karakteristik masing-masing PDBK.



Gambar 5. Proses identifikasi dan asesmen pada peserta didik berkebutuhan khusus.

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Surabaya (2024)

Para guru dilatih menerapkan teknik analisis sederhana untuk mengidentifikasi kondisi fisik dan mental, kemampuan motorik, akademik maupun nonakademik PDBK dengan cara mengevaluasi fungsi motorik halus dan kasar, minat bakat, serta keterampilan membaca, menulis, dan berhitung (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Hasil identifikasi dan asesmen ini kemudian dikompilasi hingga menghasilkan profil peserta didik. Selanjutnya, profil tersebut menjadi landasan yang dimanfaatkan untuk memandu perencanaan berikutnya, seperti menyusun kurikulum, gaya belajar dan bahan ajar yang dipersonalisasi sesuai dengan kemampuan masing-masing PDBK. Tak hanya GPK, proses identifikasi ini turut melibatkan kolaborasi oleh tim khusus yang terdiri dari guru BK, staff sekolah, serta mitra ahli meliputi psikolog dan perwakilan Dinas Pendidikan Kota Surabaya.

Komitmen Surabaya terhadap pendidikan inklusif melampaui jenjang sekolah dasar dan menengah pertama dengan memperluas dukungannya, terutama bagi PDBK yang hendak melanjutkan studi ke jenjang yang lebih tinggi, yakni akan dibuatkan dua dokumen tambahan guna membantu sekolah lanjutan memahami kebutuhan PDBK (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Dokumen tersebut ialah profil sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA) dan ijazah pendamping. Profil SLTA berisi laporan observasi lima semester yang dikombinasikan dengan

hasil tes IQ terbaru. Sedangkan ijazah pendamping berisi ringkasan perkembangan perilaku dan kognitif PDBK.

Setelah menjalani proses identifikasi dan asesmen, sekolah inklusi di Surabaya akan mulai mengembangkan strategi pembelajaran yang adaptif sesuai kebutuhan PDBK, bernama Program Pembelajaran Individual (PPI). Dengan mengacu pada profil PDBK dan arahan GPK, PPI berperan sebagai referensi yang menguraikan kurikulum dan metode ajar yang akan diterapkan, maupun terapi dan perangkat bantu belajar yang dibutuhkan. PDBK akan menggunakan kurikulum akomodatif yang dirancang oleh guru mata pelajaran dan GPK, di mana versi ini berupa modifikasi kurikulum nasional diiringi beberapa penyesuaian dengan kondisi dan kebutuhan setiap PDBK (Febriyanti, 2014). Ini selaras dengan pendapat Booth & Ainscow (2002) bahwa modifikasi kurikulum termasuk salah satu aspek krusial sebab mengarah pada peningkatan kemampuan akademik, sehingga harus sesuai dengan kebutuhan semua peserta didik demi mendorong efektivitas dalam penyediaan program pendidikan yang tepat.

Usai rampung tersusun, PPI akan ditandatangani oleh GPK, guru BK, orang tua, dan wali kelas. Puncak dari penyusunan kurikulum akomodatif terwujud melalui penerapan berbagai model pembelajaran di dalam kelas. Pertama, model pembelajaran berdiferensiasi yang menyesuaikan kegiatan pembelajaran dengan mempertimbangkan keberagaman preferensi dan kebutuhan belajar peserta didik. Kedua, model pendekatan multisensori dengan melibatkan panca indera, meliputi visual, auditori, dan kinestetik. Ketiga, model pelatihan sesuai minat dan bakat.

4.1.3 Pengadaan Sarana dan Prasarana

Sebagai kota dengan populasi melewati tiga juta jiwa, dan lebih dari delapan ribu di antaranya diperkirakan hidup dengan disabilitas, membuat Surabaya menghadapi tantangan sekaligus peluang dalam memastikan keadilan akses terhadap pendidikan bermutu (Putri, 2016). Respons Surabaya atas realita ini tercermin dalam perluasan sekolah inklusi secara bertahap dengan turut

mengakui penyempurnaan sarana dan prasarana sebagai penentu penting bagi kualitas pendidikan. Oleh karena itu, sekolah inklusi menjadi salah satu kekuatan pendorong di balik pelaksanaan program pendidikan inklusif yang menekankan pentingnya menghargai sekaligus mengakomodasi setiap perbedaan individu.

Membangun lingkungan belajar yang inklusif memerlukan integrasi peserta didik di ruang kelas maupun perencanaan tata ruang dan penyediaan layanan pendukung yang memfasilitasi partisipasi yang setara. Model inklusi yang diadopsi di Surabaya melibatkan pengaturan tempat duduk yang memposisikan PDBK di bagian depan untuk mempermudah akses pendampingan saat proses pembelajaran. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2018, setiap kelas pada satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif diwajibkan menyediakan satu hingga tiga kursi untuk PDBK.

Kewenangan terhadap pengelolaan pendidikan inklusif dibagi antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur memegang kendali sekolah menengah atas dan kejuruan, sedangkan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, serta pendidikan nonformal berada di bawah naungan Pemerintah Kota Surabaya (Widi, 2016). Pasca secara resmi dimulai pada tahun 2008 hingga tahun 2022, jumlah sekolah inklusi di Surabaya terhitung sebanyak 48 sekolah dasar dan 32 sekolah menengah pertama (Pemerintah Kota Surabaya, 2023). Pada tahun 2022 pula, Rini Indriyani, selaku Bunda PAUD Surabaya dan Istri Wali Kota Surabaya Eri Cahyadi mengumumkan pembukaan dua TK inklusi di Surabaya. Kendati demikian, mengingat populasi penyandang disabilitas yang tersebar di Kota Surabaya terus mengalami peningkatan, sayangnya jumlah sekolah inklusi yang tersedia saat ini masih belum mencukupi untuk menampung dan melayani mereka secara menyeluruh. Kondisi ini semakin diperparah dengan minimnya kesiapan beberapa sekolah inklusi tersebut dari segi infrastruktur maupun sumber dayanya.

Peningkatan infrastruktur pada sekolah inklusi lebih dari sekadar persyaratan, melainkan sebuah keharusan untuk sepenuhnya mengakomodasi kebutuhan PDBK. Seperti yang disorot oleh UNESCO (2004), lingkungan belajar yang inklusif perlu didukung dengan fasilitas, infrastruktur, dan perangkat bantu

yang peka terhadap disabilitas. Beberapa aspek yang butuh ditingkatkan maupun dimodifikasi adalah arsitektur bangunan berupa penambahan *ramp*¹, *lift*, pintu kelas yang lebar, tangga yang landai, *guiding block*² atau *tactile paving*, serta warna bangunan yang nyaman bagi PDBK dengan *low vision*. Di samping itu, juga diperlukan ruang kesehatan, perpustakaan, dan area bermain yang aman dan dapat diakses semua peserta didik. Membangun kamar mandi khusus ialah fasilitas selanjutnya yang penting untuk dilengkapi, utamanya dengan menyediakan toilet duduk maupun pegangan yang menunjang aksesibilitas PDBK, termasuk mereka dengan mobilitas terbatas.



Gambar 6. Pengadaan *parallel bar* dan *ramp* di SMP Negeri 28 Kota Surabaya. Sumber: Dinas Pendidikan Kota Surabaya (2024)

Upaya Kota Surabaya dalam menyesuaikan infrastruktur sekolah inklusi bisa dijumpai pada beberapa satuan pendidikan yang terpilih untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif. Sebagai contoh, pada SMP Negeri 28 dan SMP Negeri 36 di mana keduanya telah menjalani renovasi dan memiliki fitur-fitur yang cukup memadai, seperti jalan landai, *parallel bar* pada kamar mandi, serta mengalokasikan kelas di lantai dasar untuk PDBK pengguna kursi roda (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Pada akhirnya, kesenjangan antara sekolah inklusi yang sudah dengan yang belum membangun infrastruktur adaptif

¹ *Ramp* adalah bidang miring yang menghubungkan permukaan dengan tingkat ketinggian berbeda untuk mempermudah akses bagi orang-orang dengan mobilitas terbatas, termasuk anak berkebutuhan khusus.

² *Guiding block* atau *tactile paving* adalah jalur pemandu arah dan pemberi peringatan bagi tuna netra ketika sedang berjalan, umumnya berwarna kuning serta dilengkapi dengan tekstur garis-garis dan bulat (Kompas, 2022).

di Surabaya menggarisbawahi perlunya upaya bersama yang konsisten agar pendidikan inklusif dapat dipraktikkan dalam jangka panjang. Sebuah penelitian mendukung pernyataan ini dengan mengatakan bahwa perbaikan infrastruktur sekolah sangat diperlukan untuk memungkinkan PDBK mampu menikmati kegiatan sehari-hari di sekolah secara nyaman dan mandiri (Heward, 2006).

Dinas Pendidikan Kota Surabaya membentuk Pusat Layanan Disabilitas (PLD) sesuai arahan yang tertulis dalam Pasal 42 UU Nomor 8 Tahun 2016 guna memaksimalkan layanan pendidikan bagi ABK. PLD memperluas jangkauannya melalui titik layanan yang beroperasi di lima wilayah Surabaya dengan secara khusus menargetkan sekolah-sekolah dasar (Yunarto dkk., 2021). Keberadaan unit-unit PLD tidak sebatas bentuk kepatuhan terhadap peraturan nasional, tetapi juga sebagai upaya Dinas Pendidikan untuk secara aktif menangani berbagai permasalahan yang menimpa ABK, terutama mereka yang berasal dari keluarga kurang mampu. PLD menerapkan mekanisme bernama ‘jemput bola’ dengan melacak dan menjangkau ABK yang mungkin terlewat dalam pendataan dan belum tersentuh layanan pendidikan maupun pembinaan inklusif (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Inisiatif ini ditempuh dengan melakukan koordinasi bersama kelurahan-kelurahan di Kota Surabaya.

Setiap unit PLD dikelola oleh dua sampai tiga petugas berpengalaman dalam bidang pendidikan luar biasa dan psikologi yang menjalankan tugas identifikasi, konsultasi, dan intervensi terstruktur berdasarkan kondisi setiap anak. Layanan intervensi yang ditawarkan berkisar dari melakukan pendekatan pada keluarga ABK, konseling, serta terapi dengan pola yang berbeda sesuai kebutuhan. Mengutip dari Buku Panduan Pendidikan Inklusif Kota Surabaya, PLD juga memainkan peran sebagai pendukung pemberdayaan dan pengembangan kapasitas GPK, fasilitator sarana dan prasarana, penyedia layanan pendampingan psikososial, serta sebagai pelindung hak PDBK (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Dalam rangka memperkuat kemampuan GPK, PLD akan menginisiasi pelatihan dan melakukan kerja sama dengan sekolah inklusi untuk mengadakan workshop atau seminar. PLD pun bertugas memastikan terpenuhinya standar aksesibilitas dan ketersediaan alat bantu belajar bagi PDBK di sekolah.

Peran PLD selanjutnya ialah mendorong kolaborasi lintas sektoral dengan psikolog beserta ahli kesehatan lainnya. Di luar layanan-layanan itu, PLD bertindak sebagai advokat, tenaga penyuluh, dan wadah pengaduan bagi peserta didik maupun orang tua demi melindungi hak-hak PDBK. Singkatnya, PLD merupakan jembatan antara PDBK, keluarga, dan sekolah dengan sistem pendidikan inklusif secara keseluruhan.



Gambar 7. Proses pembelajaran di ruang sumber.
Sumber: Dinas Pendidikan Kota Surabaya (2024)

Surabaya telah membuat langkah-langkah penting dalam menyediakan fasilitas dan layanan tambahan untuk menjawab kebutuhan PDBK di lingkungan sekolah inklusi dalam upaya berkelanjutan untuk mencapai pendidikan yang inklusif. Adapun layanan ini mencakup pembelajaran di ruang sumber, yaitu sebuah ruang khusus yang dilengkapi dengan beragam perangkat bantu belajar dan permainan edukasi (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Fungsi utama ruang sumber terkonsentrasi pada pembelajaran berskala kecil, baik secara individu atau dalam kelompok kecil. Pelaksanaannya dipandu oleh GPK untuk memberi bantuan berupa sesi belajar tambahan kepada PDBK yang mengalami kesulitan selama proses pembelajaran di kelas reguler berlangsung. Dalam pendidikan inklusif di Surabaya, mekanisme ini lebih dikenal dengan istilah ‘sistem *pull-out*’.

Terdapat pula layanan vokasional yang menanamkan keterampilan praktis yang potensial sesuai minat PDBK dengan mempertimbangkan prospek pekerjaan di masa depan. Namun, ketersediaan dan kualitas layanan pendukung ini masih

belum merata di seluruh sekolah inklusi Surabaya. Meskipun beberapa sekolah telah menyediakan layanan-layanan tersebut, sekolah-sekolah lainnya menghadapi kesulitan untuk mengikuti jejak mereka karena keterbatasan pada sarana dan prasarana (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024).

Keberadaan perangkat belajar yang adaptif dan berkualitas tidak kalah penting dalam membentuk pengalaman belajar bagi PDBK. Berdasarkan sebuah penelitian, guru-guru yang berkecimpung di salah satu sekolah inklusi Kota Surabaya sepakat bahwa penggunaan media belajar yang relevan dengan mata pelajaran bisa meningkatkan pemahaman dan daya ingat PDBK secara signifikan (Anany, 2021). Ketersediaan alat bantu belajar yang memadai memiliki korelasi dengan terwujudnya pendidikan inklusif yang berkualitas, sebab menurut Said (2017) bila alat bantu belajar tidak tersedia, maka akan menghalangi kinerja para tenaga pendidik dalam menyampaikan materi pelajaran secara utuh. Alhasil, mengurangi kemampuan PDBK mengikuti proses pembelajaran. Meskipun begitu, persoalan yang sama juga tampak pada pemenuhan perangkat belajar ini. Perangkat belajar seperti buku braille, proyektor, alat terapi, alat bantu dengar, layar interaktif, dan alat peraga telah diupayakan oleh sejumlah sekolah, tetapi distribusinya masih jauh dari merata pada sekolah lain sehingga kerap menghambat perkembangan akademik PDBK.

4.1.4 Sumber Daya Pendukung

Surabaya telah menunjukkan keseriusannya terhadap pendidikan inklusif dengan memastikan peran Guru Pendamping Khusus (GPK) sebagai sumber daya penting di sekolah-sekolah yang menerima ABK, selaras dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan bahwa setiap sekolah inklusi harus mempekerjakan tenaga pendidik yang kompeten untuk membimbing PDBK. Untuk memenuhi persyaratan ini, GPK di Surabaya berasal dari guru mata pelajaran yang menjalani pelatihan khusus melalui Dinas Pendidikan dan kemitraan dengan SMALB/SMPLB ataupun memiliki latar belakang pendidikan luar biasa atau psikologi. Surabaya mengembangkan

mekanisme ganda dalam hal rekrutmen dan pendanaan GPK (Agustina & Rahaju, 2021). Pertama, ialah yang direkrut dan diberi upah oleh Dinas Pendidikan Kota Surabaya (GPK Dinas). Kedua, ialah yang direkrut dan diberi upah oleh masing-masing sekolah penyelenggara pendidikan inklusif (GPK BOPDA) guna memberikan keleluasaan bagi sekolah inklusi untuk memilih GPK berdasarkan kebutuhan mereka.

Ketersediaan GPK yang kurang seimbang dengan jumlah PDBK adalah salah satu tantangan mendesak dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif di Surabaya. Walau peraturan nasional seperti Permendiknas Nomor 70 Tahun 2009 mewajibkan setiap sekolah inklusif memiliki minimal satu GPK, namun sejatinya belum ada standar ketat yang mengatur rasio ideal antara GPK dan PDBK di dalam satu sekolah. Saat ini, variasi pembagian banyaknya PDBK yang harus didampingi oleh satu GPK sepenuhnya diserahkan pada ketentuan masing-masing sekolah (Rajab, 2018). Dalam praktiknya, terdapat sekolah yang acap kali menugaskan satu GPK untuk menangani lebih dari lima PDBK. Misalnya, SMPN 39 Surabaya yang dilaporkan menampung 42 PDBK dengan hanya memiliki dua GPK (Agustina & Rahaju, 2021). Situasi ini memberi tekanan kepada GPK, yang sering merasa kewalahan, serta guru-guru lain yang mungkin tidak memiliki kapabilitas untuk mengontrol PDBK di kelas. Akibatnya, kualitas dukungan dan perhatian yang diterima PDBK menjadi tidak merata dan kurang efektif.

Keadaan ini kian rumit akibat adanya GPK yang belum memiliki kompetensi yang memadai disebabkan kurangnya pemahaman GPK mengenai anak berkebutuhan khusus maupun pelaksanaan pendidikan inklusif (Rajab, 2018). Isu ini menimbulkan kendala dalam penyampaian materi pembelajaran, peningkatan beban kerja, dan akhirnya berdampak pada penurunan hasil belajar peserta didik. Idealnya, GPK berperan sebagai perantara antara guru mata pelajaran dan PDBK dengan membantu mengadaptasi materi pembelajaran agar sesuai karakteristik PDBK. Namun, kenyataan di sekolah sering kali menyimpang dari yang seharusnya, di mana strategi pengajaran yang ideal sulit diterapkan akibat kompleksitas kebutuhan PDBK dan terbatasnya persiapan GPK. Alhasil, ketidaksesuaian antara teori dan praktik di lapangan menempatkan GPK dan guru-guru lain dalam posisi sulit. Untuk itu, harus ada investasi lebih demi menunjang

ketersediaan dan kesiapan GPK di Surabaya, maupun peningkatan kinerja mereka secara keseluruhan sebagai tenaga pendidik.

Sejak tahun 2010, Dinas Pendidikan Kota Surabaya memberi kesempatan pelatihan yang luas bagi GPK untuk meningkatkan pemahaman begitu pula kemampuan mereka dalam rangka menjalani pendidikan inklusif. Pelatihan ini dilakukan sebanyak lima kali dalam setahun, meliputi pengembangan keterampilan teknis terkait penerimaan peserta didik, identifikasi dan asesmen, penyusunan PPI, modifikasi kurikulum dan metode belajar, serta penyediaan sarana dan prasarana (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Sementara, pengembangan keterampilan praktis mencakup pelatihan fisioterapi, membuat kerajinan, maupun pelatihan-pelatihan lain. Dinas Pendidikan Kota Surabaya juga memprioritaskan integrasi teknologi dalam pendidikan inklusif untuk mengatasi tantangan di era digital melalui memberikan pelatihan membuat media pembelajaran elektronik. Dengan berfokus pada bidang-bidang tersebut, pelatihan ini ditujukan agar GPK mampu mendukung PDBK secara individu sekaligus membina lingkungan belajar yang lebih inklusif dan responsif terhadap kebutuhan seluruh peserta didik.

Sumber daya selanjutnya yang amat berpengaruh pada kelancaran pelaksanaan pendidikan inklusif di Kota Surabaya adalah terkait finansial. Sebagaimana diuraikan dalam Pasal 17 Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2011, dana yang digunakan untuk pendidikan inklusif di Kota Surabaya bersumber dari APBN, APBD, maupun dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat (Widi, 2016). Pengelolaan APBN dari pemerintah pusat, berupa *blockgrant*³ dan bantuan operasional sekolah (BOS), sepenuhnya dipercayakan kepada setiap sekolah penyelenggara pendidikan inklusif. Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengalokasikan anggaran sebesar 27,18 persen dari total belanja daerah, sedangkan Pemerintah Kota Surabaya mengalokasikan anggaran sebesar 23 persen APBD untuk keperluan program pendidikan, termasuk layanan dan pendidikan khusus (A. Hakim, 2019a; L. Hakim, 2021). Kegunaannya yaitu untuk menutupi biaya operasional implementasi pendidikan inklusif di tingkat sekolah,

³ *Blockgrant* adalah bantuan keuangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mendanai program tertentu.

seperti pengadaan perangkat belajar, perbaikan infrastruktur, gaji guru, serta peningkatan kapasitas guru dan sekolah.

Terlepas dari upaya ini, penyalurannya belum merata dan dana yang tersedia seringkali tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan sekolah dan PDBK (Widi, 2016). Akibatnya, terdapat sekolah yang harus mengais dana ekstra dari sumber lain melalui kontribusi masyarakat setempat dan biaya SPP yang dikumpulkan dari para peserta didik setiap bulannya (Ramli & Sujarwanto, 2018). Sekolah inklusi menanggung beban keuangan yang jauh lebih besar daripada sekolah lainnya, sebab sekolah inklusi dituntut untuk melengkapi sarana dan prasarana khusus bagi PDBK agar terjamin aksesibilitas dan efektivitas selama proses pembelajaran. Sehingga, diperlukan adanya peningkatan anggaran untuk sekolah inklusi supaya tercipta keseimbangan antara kebutuhan dengan anggaran yang tersedia.

4.1.5 Mitra Kolaborasi di Tingkat Lokal

Dorongan untuk mengimplementasikan pendidikan inklusif menandakan pergeseran ke arah pembangunan lingkungan belajar yang merangkul keberagaman dan memastikan tidak ada yang tertinggal. Tidak semata-mata menempatkan PDBK bersama teman sebayanya di ruang kelas umum, pendidikan inklusif bertujuan untuk membentuk sebuah sistem pendidikan agar lebih akomodatif, fleksibel, dan berpusat pada pemenuhan kebutuhan belajar peserta didik. Mencapai visi ini melibatkan peran Pemerintah Kota Surabaya dalam menerjemahkan mandat nasional menjadi strategi praktis di lapangan. Pendidikan inklusif akan bekerja lebih baik jika didukung oleh upaya kolektif di antara berbagai pihak.

Kota ini mengedepankan penataan jaringan kerja sama multisektoral dengan lembaga pendidikan dan kesehatan, serta organisasi masyarakat guna mendukung keberhasilannya, dibanding menjalankan program pendidikan inklusif sendirian. Misalnya, Lembaga Pemberdayaan Tunanetra (LPT), sebuah lembaga swadaya masyarakat yang menaruh perhatian pada advokasi, edukasi, dan riset

seputar isu-isu disabilitas. LPT pernah terlibat dalam penyusunan Rancangan Peraturan Gubernur Jawa Timur maupun Peraturan Wali Kota Surabaya yang kemudian menjadi rujukan bagi praktik pendidikan inklusif (Yunarto dkk., 2021). Surabaya juga menjalin kemitraan dengan asosiasi terapis yang berbasis di RSUD Dr. Soetomo untuk memberikan bimbingan teknis dan pelatihan bagi tenaga pendidik dan staf PLD. SMP Negeri 28 Surabaya hadir sebagai salah satu contoh yang bekerja sama dengan lembaga kesehatan, tepatnya dengan puskesmas demi memastikan PDBK yang bersekolah di sana menerima layanan medis yang dibutuhkan. Pemerintah Kota Surabaya menggandeng Asosiasi Psikolog Sekolah Indonesia (APSI) cabang Kota Surabaya dan Jawa Timur untuk memberi penyuluhan kepada guru dan orang tua.

Di luar kolaborasi bersama lembaga kesehatan, Pemerintah Kota Surabaya turut melibatkan lembaga pendidikan termasuk Universitas Negeri Surabaya, Universitas Airlangga, dan Universitas Dr. Soetomo. Sekolah seperti SMP Negeri 36 bermitra dengan Fakultas Psikologi Universitas Airlangga untuk memfasilitasi layanan tes IQ dan pemetaan minat bakat PDBK. Dukungan lebih lanjut datang dari Disability Innovation Center di Universitas Negeri Surabaya yang secara rutin berkontribusi pada pengembangan kapasitas melalui pemberian bantuan teknis tentang penyusunan kurikulum dan pembuatan instrumen asesmen. Terakhir, Pemerintah Kota Surabaya terus memperluas inisiatif pendidikan inklusif dengan membangun kemitraan dengan Rumah Anak Prestasi (RAP) yang dikelola oleh Dinas Sosial (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). RAP beroperasi di empat wilayah Surabaya dan menawarkan kesempatan mengembangkan keterampilan dan kreativitas ABK. Hasil dari kolaborasi ini dapat membantu menyesuaikan strategi pengajaran dengan masing-masing profil peserta didik.

4.2 Paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada Bidang Pendidikan Inklusif Tahun 2017–2022

Komitmen global terhadap pendidikan inklusif memperoleh momentum setelah Konferensi Dunia tentang Pendidikan Berkebutuhan Khusus diselenggarakan pada tahun 1994 di Salamanca, Spanyol. Konferensi ini menghasilkan sebuah dokumen berharga yang memperjuangkan hak dasar semua anak, terutama mereka yang berkebutuhan khusus, untuk mengakses pendidikan bermutu. Didukung oleh banyak negara dan organisasi internasional, Pernyataan Salamanca menganjurkan sekolah-sekolah reguler untuk mengakomodasi setiap anak, terlepas dari kondisi fisik, intelektual, sosial, ataupun emosional mereka (Ainscow, 2013). Pernyataan ini mendorong perubahan mendalam dari lingkungan pendidikan yang semula terpisah-pisah menuju lingkungan yang terintegrasi dalam sekolah reguler bersama dengan mereka yang tidak memiliki disabilitas. Pendekatan ini berupaya memastikan kesempatan pendidikan yang benar-benar setara menjadi kenyataan di seluruh dunia (UNESCO, 2014).

Surabaya berusaha menerjemahkan aspirasi global ini ke dalam praktik lokal. Meski sudah memulai penerapan kebijakan pendidikan inklusif sejak lama, Surabaya masih bergulat dengan beberapa rintangan berkelanjutan yang menghalangi terwujudnya lingkungan pendidikan yang benar-benar inklusif bagi semua peserta didik. Dinas Pendidikan Kota Surabaya bahkan mengakui adanya perbedaan antara kesiapan program dengan kenyataan yang tampak di lapangan, sebagaimana menyoroti kendala dalam tahap implementasi (Mohammad & Dofir, 2023). Lebih lanjut, Dinas Pendidikan Kota Surabaya juga mengungkapkan terjadi kesulitan dalam melakukan identifikasi yang akurat terhadap peserta didik dengan kebutuhan khusus, padahal ini berpotensi menunda pemberian dukungan belajar yang sesuai untuk mereka. Permasalahan ini menggarisbawahi perlunya perbaikan dan strategi inovatif untuk sepenuhnya menanamkan prinsip-prinsip inklusif di seluruh sistem pendidikan Surabaya.

Surabaya tidak lagi hanya bergantung pada pemerintah nasional dalam rangka menangani permasalahan lokal tersebut. Pemerintah Surabaya mulai aktif

menjangkau kota lain yang melampaui batas negara untuk terlibat dalam kolaborasi internasional, sebuah fenomena yang dikenal sebagai paradiplomasi. Praktik ini umumnya melibatkan pemerintah non-pusat yang membangun hubungan langsung dengan mitra asing demi mengejar tujuan tertentu. Pada konteks penelitian ini, Surabaya menjalin hubungan paradiplomasi dengan Liverpool guna meningkatkan kualitas pendidikan inklusif di Kota Surabaya. Pemerintah Surabaya semakin menyadari perlunya beroperasi di arena lokal, nasional, maupun internasional untuk secara efektif menghubungkan berbagai sumber daya dan peluang. Dengan demikian, paradiplomasi muncul bukan hanya sebagai interaksi, melainkan juga sebagai strategi yang diperhitungkan bagi para aktor subnasional untuk memperoleh pengetahuan, dukungan eksternal, sekaligus bersama-sama menciptakan solusi atas suatu masalah yang mendesak.

Kolaborasi antara Surabaya dan Liverpool yang berfokus pada pendidikan inklusif ini menjadi contoh yang menarik tentang pelaksanaan paradiplomasi. Tidak seperti kebanyakan hubungan paradiplomasi lain di bidang pendidikan, kemitraan antara Surabaya dan Liverpool menjadi unik karena dibedakan oleh penekanan yang lebih spesifik pada pendidikan inklusif. Maka dari itu, peneliti tertarik menganalisis keterlibatan Surabaya dalam paradiplomasi bersama Liverpool dan langkah Pemerintah Surabaya memobilisasi motivasi, sumber daya, serta strategi demi mencapai kepentingan lokalnya. Penelitian ini dipandu oleh kerangka teoretis yang dikembangkan oleh Brian Hocking mengenai empat aspek *international actorness* pemerintah non-pusat, yaitu tujuan dan motivasi, sumber daya, tingkat partisipasi, dan strategi yang digunakan untuk memulai paradiplomasi. Pendekatan Hocking tersebut menjadi pedoman yang peneliti anggap cocok untuk melihat kemampuan Surabaya sebagai entitas subnasional untuk terlibat dalam suatu hubungan internasional.

Bagian ini merupakan tujuan kedua penelitian yang membahas tentang paradiplomasi yang dilakukan Surabaya dengan Liverpool, khususnya pada bidang pendidikan inklusif. Temuan dan analisis yang disajikan didasarkan pada data-data yang terkumpul dari wawancara bersama beberapa narasumber yang terlibat langsung dalam paradiplomasi tersebut, yakni Bagian Hukum dan Kerja Sama Sekretariat Daerah Kota Surabaya. Di samping itu, wawancara juga

dilakukan bersama perwakilan dari Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia guna memahami konteks keterlibatan pemerintah pusat pada paradiplomasi antara Surabaya dan Liverpool. Data lainnya peneliti peroleh dari sumber-sumber daring, termasuk literatur paradiplomasi yang relevan terhadap penelitian ini.

4.2.1 Tujuan dan Motivasi

Bagian ini membahas aspek *international actorness* pertama dari Surabaya, yaitu tujuan dan motivasi. Memahami mengapa suatu kota menjalin kerja sama dengan mitra di negara lain penting untuk menganalisis keterlibatannya sebagai aktor dalam hubungan internasional. Bagi kota-kota seperti Surabaya, alasannya sering kali muncul dari adanya tekanan atau masalah di lingkup lokal dan peluang yang mereka lihat di tingkat internasional (Hocking, 1999). Bagian ini secara khusus menjelaskan tentang alasan di balik keputusan Surabaya untuk mengembangkan kemitraan internasional melalui paradiplomasi dengan Liverpool dalam bidang pendidikan inklusif.

Keputusan Surabaya memprioritaskan pendidikan inklusif dalam upaya paradiplomasi dengan Liverpool dibentuk oleh perpaduan faktor internal dan eksternal, di mana keduanya saling terkait erat. Secara internal, ide kolaborasi tersebut timbul atas dasar pengalaman pribadi Tri Rismaharini yang kala itu menjabat sebagai Wali Kota Surabaya. Perjalanannya dalam membesarkan anak angkat dengan gangguan penglihatan menumbuhkan kesadaran Tri Rismaharini bahwa anak berkebutuhan khusus di Surabaya masih kurang terlayani, meskipun Surabaya memulai program pendidikan inklusif relatif lebih awal dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Pengalaman pribadinya ini secara tidak langsung telah menyuntikkan komitmen terhadap inklusifitas yang lebih kuat ke dalam agenda pendidikan Surabaya.

Surabaya telah lama membayangkan dirinya sebagai kota dengan sistem pendidikan yang inklusif dan berkualitas tinggi, di mana setiap anak, terlepas dari kondisi mereka, dapat mengakses kesempatan belajar yang setara. Sayangnya,

hasrat tersebut harus tertahan akibat keberadaan tantangan yang susah teratasi. Dengan populasi yang terus bertambah, permintaan akan pendidikan inklusif telah tumbuh secara signifikan. Menurut Dinas Sosial Kota Surabaya, tercatat ada 5.735 ABK usia sekolah di Surabaya (Nany, 2024). Tetapi pada tahun yang sama, Surabaya hanya mampu menawarkan 50 sekolah dasar dan 23 sekolah menengah pertama yang siap menampung ABK, jumlah ini dinilai tidak cukup untuk mengakomodasi kebutuhan belajar seluruh ABK.

Tabel 1. Jumlah anak berkebutuhan khusus usia sekolah di Surabaya tahun 2017.

No.	Usia	Jumlah ABK
1	6-12 Tahun	2.694
2	13-15 Tahun	813
3	16-18 Tahun	2.228
Total		5.735

Sumber: Dinas Sosial Kota Surabaya (2017)

Faktor internal lainnya yang menghambat realisasi penuh pendidikan inklusif di Surabaya adalah minimnya tenaga pendidik yang terlatih. Data dari Dinas Pendidikan menunjukkan bahwa sebagian besar sekolah inklusi di Surabaya kekurangan guru dengan keterampilan dan kualifikasi yang diperlukan untuk mengelola kelas berisi peserta didik yang beragam secara efektif (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2024). Persoalan ini umumnya dikarenakan tidak seluruh tenaga pendidik di sekolah inklusi memiliki latar belakang pendidikan luar biasa maupun psikologi. Alhasil, kemampuan mereka dalam mendampingi kegiatan belajar PDBK di kelas menjadi terbatas. Tanpa pengembangan keahlian yang tepat, upaya menuju pendidikan yang inklusif berisiko menjadi impian yang sulit dicapai. Realita tersebut menggarisbawahi masalah sistemik dalam memberikan layanan pendidikan yang adil. Surabaya menyadari adanya kesenjangan antara kebutuhan dan ketersediaan sumber daya yang kemudian menghadirkan desakan untuk perbaikan. Oleh karena itu, Surabaya mulai mencari peluang kolaborasi yang dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia sekaligus pendidikan inklusifnya secara keseluruhan.

Surabaya juga termotivasi mengonsolidasikan hubungan luar negerinya dengan Liverpool sebagai respon terhadap ketidakefektifan pemerintah pusat dalam mengatasi masalah-masalah yang berkaitan dengan pendidikan inklusif. Sebagaimana dijelaskan pada bab pertama, berbagai problematika masih membebani perjalanan pendidikan inklusif di Indonesia. Di luar keterbatasan internal, Surabaya juga menghadapi tantangan yang melekat dalam struktur pendidikan yang berlaku di Indonesia sebab pendidikan inklusif masih menjadi konsep yang asing dan kurang dipahami di Indonesia, serta mencerminkan fenomena yang bertentangan dengan keadaan seharusnya. Idealnya, pendidikan inklusif akan menggabungkan anak-anak berkebutuhan khusus bersama anak-anak tanpa disabilitas dalam satu lingkungan belajar yang sama. Sedangkan praktik yang berlaku di Indonesia, penempatan ABK sudah terkotak-kotak, di mana yang memiliki disabilitas fisik dan berat akan langsung disalurkan ke sekolah luar biasa (SLB), daripada sekolah reguler (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Persoalan ini berimbas pada kekalnya segregasi dibanding mempromosikan inklusi. Menurut pernyataan Galih selaku Staf Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, hal tersebutlah yang secara fundamental masih menjadi isu di Indonesia:

“Sehingga kalau kita bicara disabilitas atau pendidikan inklusif, itu terpisah ada *border*-nya. Kalau kita mau menginkluskannya itu sebenarnya kan menggabungkan anak-anak yang berkebutuhan khusus dengan anak-anak reguler. Tetapi kalau di Indonesia itu sudah terkotak-kotakkan. Jadi anak-anak yang mereka punya disabilitas fisik, misalnya tuna rungu, tuna netra, itu biasanya mereka akan langsung ke SLB, tidak ke sekolah reguler. Sementara kalau kita memahami konsep inklusif seharusnya itu mereka dicampur. Itulah yang memang secara fundamental masih menjadi isu di Indonesia dalam hal pendidikan inklusif. Tapi di samping itu, karena secara fundamental memang kita didesain untuk belum mencapai ke arah inklusifitas yang optimal.” (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025)

Pendidikan tidak hanya diidentifikasi sebagai hak asasi setiap individu, namun juga pendorong bagi pembangunan ekonomi, sosial, politik, dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, pendidikan merupakan cara yang ampuh untuk memberdayakan ABK guna memperkuat potensi mereka untuk berkembang dan bersaing di tingkat nasional maupun global (Chimwaza, 2016). Selaku kota yang bercita-cita memiliki pendidikan yang inklusif, Surabaya perlu berinvestasi besar dalam bidang ini dan menjadikan pendidikan inklusif sebagai salah satu pilar yang

tidak dapat dinegosiasikan demi membantu pembangunan masa depan ABK. Lingkungan pendidikan yang inklusif telah terbukti menguntungkan semua peserta didik, bukan hanya mereka dengan kebutuhan khusus. Pendidikan inklusif memungkinkan PDBK untuk mengamati, bersosialisasi, serta belajar bersama teman sebayanya. Pada waktu yang bersamaan, pendidikan inklusif juga membawa manfaat dalam menanamkan pendidikan karakter bagi peserta didik tanpa disabilitas (Adioetomo dkk., 2014).

Bertepatan dengan meningkatnya perhatian Tri Rismaharini pada kesenjangan dalam pendidikan inklusif di Surabaya, pembahasan seputar pendidikan inklusif muncul sebagai bidang kerja sama potensial. Inilah yang kemudian menjadi pemicu eksternal atas terbentuknya ikatan paradiplomasi antara Surabaya dan Liverpool di bidang pendidikan inklusif. Liverpool merupakan pilihan mitra yang cocok karena keahliannya di bidang pendidikan inklusif. Liverpool telah bertransformasi menjadi salah satu kota terkemuka di Inggris dalam mengembangkan pendidikan inklusif. Berawal dari sistem pendidikan yang didominasi oleh sekolah-sekolah eksklusif yang dikelola oleh gereja, Liverpool terus berprogres membangun sistem pendidikan yang lebih merangkul keberagaman dan responsif terhadap kebutuhan warganya (Rana, 2025).

Liverpool mendukung perluasan aksesibilitas pendidikannya dengan mengintegrasikan praktik inklusif ke sekolah dasar, menengah, dan khusus. Hingga kini, 101 sekolah di Liverpool telah memperoleh Inclusive School Award, yakni bentuk validasi secara nasional atas praktik inklusif mereka (Murphy, 2023). Uniknya, Pemerintah Liverpool menjadi otoritas lokal pertama di Inggris yang sepenuhnya menanggung biaya pendaftaran hingga penilaian bagi sekolah-sekolah yang ingin mengikuti proses akreditasi tersebut. Aksi ini menandakan keseriusan Liverpool dalam menjadikan inklusifitas sebagai bagian dari standar pendidikan mereka. Komitmen kuat Pemerintah Liverpool terhadap pemenuhan kebutuhan belajar anak berkebutuhan khusus juga diwujudkan dengan menawarkan berbagai layanan pendidikan, terapi, pelatihan dan magang kerja, sampai bantuan transportasi dari rumah ke sekolah. Semua layanan ini dapat diakses pada Local Offer, yaitu portal informasi terintegrasi yang memudahkan

keluarga maupun ABK memahami dukungan pendidikan, kesehatan, dan sosial yang disediakan pemerintah.

Eksplorasi Surabaya terhadap pendidikan bagi disabilitas yang dijalankan di Liverpool mengarah pada penemuan St. Vincent's School. St. Vincent's School ialah salah satu sekolah terbaik di Liverpool yang dikenal atas spesialisasinya pada pendidikan bagi anak-anak dengan tuna netra maupun jenis disabilitas lainnya. Sekolah tersebut membedakan dirinya dengan mengembangkan alat bantu pembelajaran bernama Sightbox dan telah memperoleh berbagai penghargaan bergengsi, termasuk predikat 'outstanding' dari The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) disertai pengakuan dari Universitas John Moore (Sightbox Trust UK, n.d.). Keunggulan St. Vincent's School tidak berhenti pada aspek teknis semata, tetapi juga tercermin dari komitmen global mereka melalui penggunaan kurikulum yang telah diakui dan dipromosikan oleh PBB. Hal tersebut membuat Liverpool maupun St. Vincent's School semakin istimewa di mata Surabaya. Menyadari prestasi keduanya dalam merintis dan mengembangkan sistem pendidikan inklusif, Surabaya melihat kesempatan yang memungkinkan untuk bisa mempelajari secara langsung cara-cara terbaik mereka serta mengadopsi pendekatan yang relevan guna memperkuat implementasi pendidikan inklusifnya di tingkat lokal. Peluang ini semakin menggiurkan ketika Liverpool menawarkan untuk turut melibatkan St. Vincent's School.

Kepatuhan terhadap peraturan nasional menyoroti kehati-hatian Surabaya sebelum memulai paradiplomasi dengan daerah di negara lain. Sesuai arahan yang tertuang pada Peraturan Menteri Dalam Negeri, kerja sama luar negeri oleh pemerintah daerah harus dilakukan bersama negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia. Sejalan dengan hal itu, hubungan diplomatik antara Inggris dan Indonesia telah terjalin selama hampir 8 dekade.

Paradiplomasi ini lebih diharapkan untuk pengembangan kapasitas tenaga pendidik sekolah inklusi di Surabaya. Alasannya adalah karena tenaga pendidik atau guru-guru sekolah inklusi di Surabaya masih banyak yang belum terbiasa bahkan tidak mengerti cara menangani ABK. Galih juga mengatakan bahwa

beberapa tenaga pendidik juga masih memiliki pandangan bahwa dalam kegiatan akademik dan non akademik, ABK dapat diperlakukan sama seperti anak-anak tanpa disabilitas, meski keduanya tidak bisa disamakan:

“Bahkan sampai sekarang pun sepertinya masih banyak guru-guru di sekolah reguler yang karena kewajiban akhirnya mereka terpaksa menerima siswa berkebutuhan khusus dan mereka tidak punya *skill*-nya. Mereka tidak tahu bagaimana mengendalikan anak-anak berkebutuhan khusus. Sementara mereka masih memiliki pandangan bahwa anak-anak berkebutuhan khusus itu seharusnya *rules*-nya dalam sekolah itu ada akademik dan non-akademik itu sama sepertinya anak-anak reguler padahal kan tidak bisa disamakan sebenarnya.” (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025)

Diharapkan melalui paparan praktik pendidikan inklusif Liverpool, Surabaya dapat menyerap dan menularkannya ke dalam konteks lokal, terutama tentang strategi komunikasi dan memperlakukan ABK (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Dengan begitu, tenaga pendidik sekolah inklusi di Surabaya akan memahami bahwa ABK memerlukan lebih banyak dukungan dan tidak dapat diperlakukan sama seperti anak lainnya. Tujuan akhir yang ingin dijangkau Surabaya melalui paradiplomasi tersebut adalah agar pendidikan inklusif di Surabaya benar-benar terwujud secara menyeluruh. Sebab, meskipun label ‘inklusif’ telah disematkan, kenyataan di lapangan masih jauh dari kata inklusif.

Keberhasilan sistem pendidikan suatu negara bergantung pada kualitas pelaksanaannya. Guru acap kali dianggap sebagai garda terdepan pelaksana praktik pendidikan yang penting di tingkat sekolah (Chimzawa, 2016). Agar suatu negara dapat mencapai sistem pendidikan yang bermutu, negara harus terlebih dahulu memastikan ketersediaan guru yang kompeten. Maka dari itu, memperkuat kapasitas guru juga menjadi inti dari strategi pengembangan pendidikan Surabaya. Lebih jauh, Surabaya pula memandang paradiplomasi ini sebagai peluang untuk menyelaraskan inisiatif pengembangan pendidikan lokalnya dengan agenda pembangunan internasional. Perwakilan Direktorat Eropa 1 Kementerian Luar Negeri RI, Dina mengungkapkan melalui kemitraan tersebut Liverpool dapat membantu Surabaya maupun Indonesia untuk mencapai SDGs:

“Kalau dari kami, kami melihatnya yang pasti sangat *clear* itu dia membantu kita semua Indonesia, termasuk Surabaya untuk mencapai SDGs, tepatnya SDG nomor 4 kalau nggak salah tentang pendidikan berkualitas ya.” (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025)

Pada paradiplomasi dengan Liverpool di bidang pendidikan inklusif, Surabaya memposisikan dirinya sebagai penerima manfaat yang mengais bantuan teknis dan wawasan untuk mengimplementasikan pendidikan inklusif secara efektif (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Hal ini sejalan dengan argumen Keohane (1971) tentang dampak interaksi transnasional, yaitu membentuk hubungan dependen dan interdependen di antara para pihak yang terlibat. Pola hubungan dalam konteks penelitian ini lebih condong menunjukkan ketergantungan sepihak Surabaya kepada mitra internasionalnya. Hocking (1999) menjelaskan bahwa pemerintah subnasional dapat bertindak secara internasional untuk mengejar kepentingan lokal mereka sendiri ataupun membantu aktor lain, seperti NGO, dalam mengakses panggung global. Namun, Surabaya belum berada di tahap menjadi fasilitator bagi aktor lain menyuarakan berbagai isu global karena Surabaya merasa belum memiliki keahlian yang mendukung upaya tersebut. Sebaliknya, paradiplomasi dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif ini lebih berorientasi pada mencapai tujuan pribadi saja.

Peneliti dapat menyimpulkan bahwa paradiplomasi ini mencerminkan peran Surabaya sebagai *purposive actor* yang berusaha mengejar kepentingannya sendiri. Pendorong utama yang merangsang Surabaya melakukan paradiplomasi dengan Liverpool berakar pada tantangan internal yang ditemui pada sistem pendidikan inklusifnya, utamanya yaitu keterbatasan kemampuan tenaga didik dan fasilitas belajar. Uraian pada bagian ini menunjukkan bahwa Surabaya menghadapi kesulitan dalam menerapkan layanan pendidikan inklusif secara efektif. Kekurangan ini menciptakan kebutuhan yang mendesak bagi Surabaya untuk menemukan cara membenahi persoalan tersebut. Akibatnya, membangun jembatan dengan sistem pendidikan inklusif yang lebih maju di luar negeri dipandang menjadi sebuah keharusan. Hal tersebut merefleksikan pola yang lebih luas terkait cara pemerintah subnasional terlibat secara internasional, yaitu sebagai upaya memperbaiki kekurangan di tingkat lokal. Sebagaimana dikemukakan oleh

Hocking (1999) yang menggolongkan paradiplomasi sebagai fenomena pembangunan, karena alasan utama entitas subnasional terlibat dalam proses diplomatik dapat dilihat sebagai sarana memperbaiki nasib mereka. Klaim pendukung juga disampaikan Tavares (2016) bahwa keterlibatan pemerintah subnasional dalam hubungan internasional merupakan cara memperkuat kompetensi lokal melalui dukungan eksternal. Perspektif ini mendukung langkah Surabaya yang menggunakan paradiplomasi tidak sebagai interaksi simbolis semata, tetapi juga alat untuk meningkatkan kompetensinya pada bidang pendidikan inklusif.

Peneliti pula berargumen bahwa pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus di Indonesia yang cenderung diperlakukan secara terpisah bisa menciptakan batasan-batasan yang mengisolasi ABK dari teman sebayanya, padahal penerapan pendidikan inklusif mampu membawa dampak positif terhadap seluruh peserta didik. Alasan Kota Surabaya menempuh paradiplomasi bersama Liverpool akibat keterbatasan pemerintah pusat untuk mengatasi persoalan ini sejalan dengan pendapat Duchacek (1984) yang menyatakan kalau terkadang peningkatan aktivitas pemerintah subnasional dalam urusan luar negeri dapat berkorelasi dengan menurunnya kapasitas negara di bidang tertentu, sehingga pemerintah subnasional cenderung merasakan urgensi untuk bertindak secara mandiri daripada menunggu pemerintah pusat. Perjuangan Surabaya mewujudkan tujuan pendidikan inklusif sepenuhnya ini dengan demikian semakin memberi dorongan yang membuka pintu bagi Surabaya untuk mencari dukungan eksternal dengan menjalin hubungan yang lebih erat bersama mitra asing yang berpengalaman di bidangnya, seperti Liverpool. Liverpool dengan keunggulan nyatanya dalam pendidikan inklusif yang selaras dengan kebutuhan lokal Surabaya, merupakan mitra paradiplomasi yang ideal bagi Surabaya.

4.2.2 Sumber Daya

Bagian ini membahas aspek *international actorness* kedua dari Surabaya, yaitu sumber daya. Agar dapat berperan aktif di panggung internasional,

pemerintah subnasional memerlukan kekuatan tertentu, yang mana merujuk pada ketersediaan sumber daya. Sumber daya ini penting karena sering kali menentukan seberapa banyak yang dapat dilakukan kota saat bekerja sama dengan mitranya. Anggapan tersebut selaras dengan Hocking (1999) yang berpendapat bahwa keterlibatan pemerintah subnasional dalam paradiplomasi bergantung pada sumber daya yang dimilikinya. Bagian ini memperkenalkan sumber daya spesifik yang dikerahkan Surabaya dalam kegiatan paradiplomasi bersama Liverpool, dengan fokus pada kekuatan yang menjadikan Surabaya layak diajak bekerja sama.

Sumber daya dalam konteks ini mengacu pada kemampuan atau instrumen yang digunakan pemerintah subnasional dalam membangun hubungan internasional sekaligus mencapai tujuan yang mereka targetkan. Memiliki sumber daya yang memadai, diiringi pula dengan perencanaan yang baik memengaruhi keberhasilan upaya tersebut. Dengan kata lain, sumber daya adalah aspek yang membentuk cara pemerintah subnasional beroperasi sebagai aktor lokal dan internasional. Pada dasarnya, mempunyai lebih banyak kendali atau otonomi terkait dengan pelaksanaan aktivitas eksternal juga dapat memungkinkan entitas subnasional untuk mengubah aset domestiknya menjadi alat keterlibatan internasional yang efektif (Hocking, 1999).

Pemerintah Kota Surabaya mempertimbangkan sumber daya yang tersedia sebelum memutuskan untuk mengambil proyek-proyek baru, khususnya demi membuat Surabaya terlihat sebagai mitra yang kredibel dan kompeten dalam melangsungkan kerja sama. Penelitian ini menemukan bahwa Surabaya mengandalkan dua jenis sumber daya pada upaya paradiplomasi dengan Liverpool, berupa sumber daya manusia dan sumber daya finansial. Sumber daya manusia merujuk pada keterampilan orang-orang di dalam lingkup internal Pemerintah Kota Surabaya tentang tata cara pelaksanaan paradiplomasi, sedangkan sumber daya finansial lebih kepada pendanaan atau anggaran yang dapat dialokasikan untuk memperlancar kegiatan paradiplomasi. Sumber daya ini mampu meyakinkan calon mitra tentang keseriusan Surabaya dan memungkinkan Surabaya mempertahankan keberlanjutan hubungan paradiplomasi tersebut.

4.2.2.1 Sumber Daya Finansial

Keberhasilan hubungan internasional antarkota salah satunya ditopang oleh sumber daya finansial. Sumber daya finansial berfungsi sebagai kunci dalam mendukung keseluruhan kegiatan yang dibutuhkan guna membangun suatu hubungan dan mencapai tujuan bersama. Bagi Surabaya, memiliki uang yang cukup sangat penting untuk mewujudkan rencana paradiplomasi dengan Liverpool menjadi tindakan nyata. Kota ini hanya mengandalkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerahnya (APBD) guna menyokong biaya operasional (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Alokasi biaya tersebut mencakup pembayaran tiket pesawat dan akomodasi bagi delegasi Surabaya yang akan bertandang ke Liverpool dan Jakarta, serta biaya menjamu tamu asing selama menindaklanjuti upaya paradiplomasinya dengan Liverpool. Selain itu, APBD juga dialokasikan untuk menutupi pendanaan implementasi program yang telah direncanakan.

Menurut Hocking (1999), perencanaan dan penganggaran keuangan yang cermat adalah penentu kelancaran paradiplomasi karena hal ini membantu meminimalkan potensi timbulnya tantangan pada pendanaan. Walau tengah mencari opsi sumber pendanaan alternatif, APBD masih merupakan sumber utama pendanaan urusan paradiplomasi ini. Akan tetapi, Surabaya telah mengantisipasi kebutuhan sumber daya finansialnya dengan memperhitungkan pengeluaran seputar kegiatan paradiplomasi dengan Liverpool ke dalam perencanaan anggaran tahunan (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Langkah tersebut menjadi bentuk usaha Surabaya memastikan ketersediaan dana yang diperlukan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan paradiplomasinya. Dengan demikian, ini sekaligus menegaskan tekad Pemerintah Kota Surabaya terhadap pendidikan dan keberhasilan kemitraannya dengan Liverpool.

Upaya Surabaya mencari sumber pendanaan lain di luar APBD menyiratkan kesadaran bahwa ketergantungan pada satu aliran dana saja dapat mengancam keberlanjutan paradiplomasi dalam jangka panjang, terutama jika terjadi situasi tidak terduga di masa depan. Misalnya, ketika pandemi COVID-19

melanda beberapa waktu lalu yang sempat menguji perencanaan keuangan Surabaya. Meski sumber daya finansial terkait paradiplomasi sudah dianggarkan di tahun sebelumnya, pandemi tetap menciptakan situasi darurat. Kendati demikian, selain membawa kerugian kepada paradiplomasi Surabaya dan Liverpool, pandemi COVID-19 juga membuka peluang baru bagi keduanya. Di satu sisi, paradiplomasi Surabaya-Liverpool terganggu akibat pemberlakuan kebijakan *lockdown* maupun perubahan alokasi anggaran. Dana yang semula dimaksudkan untuk paradiplomasi, semuanya dialihkan ke sektor kesehatan. Hal ini membatasi kemampuan Surabaya untuk melanjutkan koordinasi dan kegiatan yang telah direncanakan.

Namun di sisi lain, pandemi juga mendatangkan keuntungan bagi keduanya. Argumen tersebut bersandar pada realita bahwa pandemi COVID-19 mampu mendorong penerapan inovasi penghematan biaya melalui pemanfaatan platform digital seperti Zoom untuk melakukan koordinasi sekaligus realisasi program dari jarak jauh. Kemunculan Zoom membantu menjaga keberlanjutan komunikasi antara Surabaya dan Liverpool sembari mengurangi pengeluaran biaya perjalanan internasional. Dengan begitu, meskipun menguras ketersediaan sumber daya finansial Surabaya, pandemi juga menciptakan pergeseran ke arah model kerja sama *hybrid* yang dapat membuat paradiplomasi antara Surabaya dengan Liverpool menjadi lebih efisien secara ekonomi.

Peneliti memandang contoh ini secara tidak langsung menunjukkan kemampuan Surabaya beradaptasi secara finansial di tengah keterbatasan dan kondisi darurat sekalipun. Pada akhirnya, strategi finansial Surabaya dalam paradiplomasi tidak bergantung pada jumlah dana yang tersedia saja, termasuk juga pada perencanaan dan pengalokasian dana tersebut untuk mencapai tujuan. Di samping itu, penekanan pada perencanaan keuangan yang cermat menandakan usaha Surabaya memastikan sumber daya finansialnya yang terbatas digunakan secara terarah untuk tujuan yang jelas, yaitu mendukung aktivitas paradiplomasi dengan Liverpool dalam mengembangkan kualitas pendidikan inklusif. Hal ini sekaligus menjadi langkah preventif terhadap potensi pemborosan anggaran untuk kegiatan luar negeri yang tidak memiliki tujuan jelas, sebagaimana dikritisi oleh Nganje (2014) dalam penelitian atas praktik paradiplomasi di sejumlah kota.

4.2.2.2 Sumber Daya Manusia

Sumber daya paradiplomasi mencakup sumber daya finansial dan sumber daya manusia (Hocking, 1999). Sumber daya manusia berperan sebagai aset berharga dalam meningkatkan kemampuan pemerintah subnasional untuk terlibat pada hubungan internasional. Keterlibatan Surabaya dalam paradiplomasi di bidang pendidikan inklusif dengan Liverpool tentunya juga dipengaruhi oleh sumber daya manusia yang dimiliki. Pertama adalah gaya kepemimpinan Tri Rismaharini yang mempunyai komitmen kuat terhadap pendidikan inklusif dan *aware* terhadap pentingnya kerja sama internasional. Keduanya memberi landasan yang sesuai bagi upaya paradiplomasi Surabaya dengan Liverpool di bidang pendidikan inklusif.

Tri Rismaharini dikenal sebagai pribadi yang pro pendidikan dan berempati terhadap anak-anak berkebutuhan khusus (Hanifah, 2022). Menyadari kesulitan yang dialami ABK dalam mengakses pendidikan, berbekal dari pengalamannya membesarkan ABK, empati ini diterjemahkan ke beragam program pendidikan inklusifnya. Ia kemudian bertekad memperluas penerapan pendidikan inklusif ke seluruh penjuru kota dengan memperbanyak jumlah sekolah inklusi di setiap kecamatan. Melalui sekolah inklusi, Surabaya mengusahakan ketersediaan layanan untuk meningkatkan keterampilan akademik dan non-akademik seperti pelatihan di bidang seni dan olahraga agar ABK bisa mandiri ketika lulus sekolah (Melani, 2019). Ini memperlihatkan pemahaman Tri Rismaharini bahwa pendidikan inklusif lebih dari seputar akses, melainkan juga tentang pemberdayaan. Tindakannya membangun citra Tri Rismaharini sebagai pemimpin yang mengedepankan inklusifitas.

Di bawah kepemimpinan Tri Rismaharini, keseriusannya dalam memenuhi kebutuhan belajar semua anak-anak berkebutuhan khusus telah mendorong pendidikan inklusif di Surabaya mengalami pertumbuhan yang pesat. Atas dedikasinya bersama Dinas Pendidikan, guru-guru, serta pihak lain, Surabaya berhasil dianugerahi penghargaan Inklusi Awards dan terpilih menjadi rujukan bagi daerah-daerah lain di Jawa Timur (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2014b). Walaupun pada praktiknya masih diselimuti kekurangan, namun komitmen

berkelanjutan Tri Rismaharini untuk terus memperbaiki dan meningkatkan kualitas pendidikan inklusif Surabaya menunjukkan kesiapannya dalam mendukung paradiplomasi di bidang ini bersama Liverpool.

Tri Rismaharini pula menunjukkan persona seorang pemimpin yang mengakui kekuatan kerja sama internasional guna memecahkan permasalahan di tingkat lokal. Selama masa jabatannya, ia secara konsisten membangun dan mempertahankan ikatan paradiplomasi bersama kota-kota lain. Alhasil, keterlibatannya pada berbagai kegiatan paradiplomasi ini menjadi penambah daya tarik Surabaya sekaligus sebagai bekal yang dapat dimanfaatkan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan paradiplomasinya dengan Liverpool di bidang pendidikan inklusif.

Selain itu, potensi sumber daya manusia di Kota Surabaya semakin diperkuat oleh pembentukan unit khusus yang berfokus pada pengelolaan kemitraan. Unit bernama Bagian Hukum dan Kerja Sama ini telah sejak lama membantu kiprah Surabaya untuk terlibat dalam berbagai kolaborasi internasional. Bagian Hukum dan Kerja Sama (n.d.) secara resmi berdiri pada tanggal 14 November 2005. Pembentukannya didedikasikan sebagai fasilitator kerja sama bagi Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak-pihak lain, baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Ruang lingkup tugasnya di bidang hukum meliputi mempersiapkan dan mengoordinasikan perumusan kebijakan, menyediakan bantuan hukum, serta melakukan pemantauan terkait perundang-undangan. Sedangkan di bidang kerja sama, mereka mengemban mandat untuk memfasilitasi, melaksanakan sekaligus mengevaluasi upaya kerja sama.

Melaksanakan tanggung jawab tersebut membutuhkan pengetahuan dan keahlian yang sesuai, terlebih karena mereka berurusan langsung dengan pemerintah pusat maupun pihak-pihak yang menjadi mitra kerja sama. Tanpa keterampilan ini, proses komunikasi dan koordinasi selama upaya pembentukan paradiplomasi dikhawatirkan tidak berjalan dengan seharusnya. Kekuatan Bagian Hukum dan Kerja Sama terletak pada pengalaman dalam melakukan kemitraan internasional yang telah terakumulasi sejak tahun 2005. Di samping itu, unit ini juga dilengkapi oleh personel yang memiliki kemampuan berbahasa Inggris untuk

menunjang proses komunikasi yang lebih baik bersama mitra asing. Eksistensi Bagian Hukum dan Kerja Sama diiringi rekam jejak Tri Rismaharini dalam menjalin paradiplomasi memperkuat kompetensi dan kredibilitas Surabaya sebagai kota yang layak diajak bekerja sama oleh Liverpool.

Terlepas dari itu, tantangan yang menonjol adalah ketiadaan lembaga yang secara khusus dirancang untuk menjadi pusat pelatihan mengenai mekanisme pelaksanaan paradiplomasi atau kerja sama luar negeri. Permasalahan semacam ini tidak luput dari perhatian Tavares (2016) yang mencatat bahwa pemerintah subnasional umumnya menerapkan standar rekrutmen yang sederhana kepada paradiplomat, serta cenderung berinvestasi lebih sedikit terhadap pemberian pelatihan. Meskipun dibutuhkan, tidak ada pemerintah daerah yang memiliki lembaga pelatihan paradiplomasi (Tavares, 2016). Hal yang sama pun tampak pada Surabaya. Pernyataan tersebut diperkuat oleh Staf Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, Bapak Galih yang menyatakan bahwa:

“Untuk menyiapkannya nggak ada sih sebenarnya, karena di sini tidak ada lembaga yang bisa dijadikan untuk pelatihan.” (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025)

Peneliti dapat simpulkan bahwa Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya hanya mengandalkan pembelajaran berdasarkan pengalaman maupun dengan mengikuti prosedur yang terkandung pada Peraturan Menteri Dalam Negeri. Peneliti berpendapat bahwa ketiadaan pelatihan membuat Surabaya tidak bisa memastikan kesiapan dan membekali sumber daya manusianya dengan pemahaman yang diperlukan untuk terlibat pada upaya paradiplomasi bersama Liverpool. Ini cukup disayangkan mengingat melalui pelatihan dapat menghindari risiko terjadinya kesalahan serius sekaligus mengantarkan paradiplomasi pada manfaat optimalnya.

4.2.3 Tingkat Partisipasi

Bagian ini memperluas pembahasan sebelumnya tentang *international actorness* Surabaya dengan berfokus pada tingkat partisipasi Pemerintah Kota

Surabaya dalam paradiplomasi bersama Liverpool di bidang pendidikan inklusif. Berdasarkan sudut pandang Hocking (1993), paradiplomasi harus dilihat sebagai suatu sistem yang mempertemukan aktor-aktor dari berbagai lapisan pemerintahan. Interaksi berlapis ini penting untuk memastikan kesesuaian antara kepentingan lokal dengan nasional. Menurutnya, keberhasilan pemerintah subnasional untuk mencapai tujuan pada paradiplomasi juga ditentukan oleh hubungan mereka dengan aktor lain di tingkat subnasional, nasional, dan internasional selama terlibat dalam tiga tahap *diplomatic cycle*: pranegosiasi, negosiasi, dan pascanegosiasi.

Peneliti melihat paradiplomasi Surabaya-Liverpool ini merefleksikan gagasan tersebut, di mana keterlibatan Surabaya sebagai aktor hubungan internasional melalui paradiplomasi juga dibentuk oleh interaksinya dengan Pemerintah Liverpool selaku mitra, Kedutaan Besar Inggris, maupun pemerintah pusat, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri. Kementerian-kementerian tersebut bertindak menjadi fasilitator yang memungkinkan pemerintah subnasional layaknya Surabaya untuk membangun kemitraan internasional yang selaras dengan peraturan yang berlaku di Indonesia agar kelak semua kegiatan paradiplomasi dapat secara nyata mendukung pemenuhan tujuan pembangunan lokal maupun nasional. Pada konteks kerja sama internasional oleh pemerintah daerah, Kementerian Luar Negeri juga memainkan peran sebagai koordinator, mediator, dan supervisor.

Risse-Kappen menekankan bahwa memahami hubungan transnasional memerlukan analisis tentang interaksi antara aktor non-negara dengan aktor lain di tingkat subnasional, nasional maupun internasional (Hocking, 1999). Oleh karena itu, bagian ini memaparkan interaksi yang terjalin di antara Pemerintah Surabaya bersama Pemerintah Liverpool, Kedutaan Besar Inggris, dan pemerintah pusat pada keseluruhan proses pranegosiasi, negosiasi, serta pascanegosiasi. Sebagaimana dijelaskan oleh Winham, tahapan ini menyerupai proses penyelesaian masalah di mana masing-masing pihak terkunci bersama dalam mengusut suatu masalah dan merancang solusi untuk mengatasinya (Hocking, 1993).

4.2.3.1 Pranegosiasi

Tahap pranegosiasi menandai langkah pertama dalam upaya Surabaya untuk membangun paradiplomasi dengan Liverpool di bidang pendidikan inklusif. Pranegosiasi lebih dikenal sebagai tahap perencanaan, di mana Surabaya mulai mengidentifikasi serta mengartikulasikan kepentingannya sendiri dan menyelaraskannya dengan potensi yang dimiliki Liverpool. Menurut Zartman (1989), fase ini penting karena mencakup dua kebutuhan fungsional, yaitu mendefinisikan masalah dan mengembangkan komitmen untuk bernegosiasi di antara para pihak. Lebih lanjut, Zartman menggambarkan pranegosiasi sebagai tahap diagnosa yang membantu kedua belah pihak mengenali masalah yang terjadi dan mempertimbangkan solusi yang cocok untuk penyelesaiannya.

Fase pranegosiasi melibatkan refleksi internal Surabaya pada penerapan pendidikan inklusifnya untuk meninjau kesenjangan yang perlu diperbaiki. Galih, Staf Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya mengungkapkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya harus mencari tahu bagian mana dari pendidikan inklusifnya yang benar-benar dapat memperoleh manfaat melalui paradiplomasi dengan Liverpool selama tahap awal ini:

“....Kami itu sudah melakukan kajian secara internal di Surabaya sendiri. Khususnya di bagian kerjasama itu sebelum kerjasama itu dibuat, kita sudah membuat kajian. Jadi kajian-kajian itulah yang menjadi dasar kami melakukan kerjasama. Jadi hal-hal yang dipertimbangkan ya tentu saja kalau berhubungan dengan pendidikan inklusif ya terkait kebutuhan di sini dan melihat ada apa saja di sana.” (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025).

Pemerintah Surabaya mengambil langkah penjajakan untuk mempelajari kekuatan Liverpool dalam bidang pendidikan inklusif. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri, penjajakan sejatinya dapat ditempuh dengan berbagai cara, seperti menggali informasi dan berkomunikasi melalui media komunikasi dan informatika, melakukan kunjungan ke mitra luar negeri, serta mengundang mitra luar negeri untuk berkunjung. Proses penjajakan Pemerintah Surabaya terhadap Liverpool mengandalkan komunikasi atau diskusi langsung melalui kunjungan Pemerintah Surabaya ke Liverpool maupun sebaliknya. Penjajakan

menjembatani Surabaya menemukan keselarasan antara tantangan yang dihadapi Surabaya dan pengalaman Liverpool dalam pendidikan inklusif. Pada saat yang sama, komunikasi yang terjalin di antara keduanya membuat Liverpool bisa lebih mengerti tentang realitas pendidikan inklusif di Surabaya untuk selanjutnya bersama mencari opsi solusi yang tepat sasaran. Awal mula paradiplomasi Surabaya dan Liverpool tidak berangkat dari permasalahan yang sama pada pendidikan inklusif, namun ditinjau dari bidang yang potensial untuk digarap lebih lanjut oleh kedua kota (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025).



Gambar 8. Kunjungan Wakil Wali Kota Liverpool ke Surabaya.
Sumber: Suara Surabaya (2017)

Pada konteks penelitian ini, Pemerintah Surabaya adalah yang pertama memprakarsai minat paradiplomasi di bidang pendidikan inklusif dengan Liverpool karena Tri Rismaharini melihat adanya kebutuhan untuk memperbaiki masalah sekaligus mengembangkan pendidikan inklusif di Kota Surabaya. Pemerintah Liverpool kemudian menyambut baik inisiatif ini untuk membantu Surabaya. Alasan semacam ini sempat disinggung oleh Lecours (2008), bahwa terkadang aktor subnasional di negara maju menjadikan paradiplomasi sebagai kesempatan untuk membantu proses pembangunan di kota lain. Sehingga, keduanya sepakat untuk menjalin hubungan kemitraan dan berkeinginan agar hal tersebut dituangkan secara lebih formal. Hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan Pernyataan Kehendak Kerja Sama (LoI) yang menegaskan komitmen keduanya untuk melakukan paradiplomasi.

Inti dari tahap pranegosiasi adalah koordinasi yang dilakukan dengan mitra luar negeri saja maupun pemerintah pusat. Selama proses pranegosiasi, Surabaya berupaya menjaga dialog yang konsisten dengan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri. Kementerian Dalam Negeri berperan dalam memastikan supaya paradiplomasi yang dilakukan Surabaya dan Liverpool tepat sasaran dan tidak tumpang tindih dengan kerja sama lainnya. Sementara, peran Kementerian Luar Negeri lebih berfokus pada penyempurnaan substansi kerja sama, menginfokan batasan-batasan yang harus diperhatikan dari pelaksanaan paradiplomasi tersebut, serta memfasilitasi komunikasi bagi Surabaya dan Liverpool apabila terdapat hal yang perlu dikonsultasikan dengan KBRI London atau Kedutaan Besar Inggris (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, komunikasi pribadi, 2025).



Gambar 9. Tri Rismaharini dan Wali Kota Liverpool, Joe Anderson ketika menandatangani Letter of Intent (LoI).
Sumber: Good News from Indonesia (2017)

Sebelum LoI ditandatangani, Pemerintah Kota Surabaya harus melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Pusat Fasilitasi Kerja Sama Kementerian Dalam Negeri. Lalu mereka memfasilitasi pertemuan dengan Kementerian Luar Negeri untuk membahas kelayakan paradiplomasi tersebut. Salah satu yang dikonsultasikan kepada Kementerian Luar Negeri adalah mengenai kesetaraan level administrasi, sebagaimana ini adalah syarat kerja sama internasional oleh pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Menteri Luar Negeri (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, komunikasi pribadi, 2025). Sistem pemerintahan di

Liverpool sedikit unik karena terbagi menjadi Liverpool City Council⁴ dan Liverpool City Region yang masing-masing dipimpin oleh wali kota berbeda (Department for Communities and Local Government, 2017). Disampaikan oleh Sasi, Kementerian Luar Negeri RI hingga meminta bantuan KBRI London untuk mengklarifikasi persoalan ini:

“...Ini contohnya waktu itu ada perubahan. Jadi dulu Liverpool itu misalnya dia bentuknya kota gitu, terus dia berubah jadi metro mayor. Itu dari pihak Surabaya nanya, dengan adanya perubahan bentuk Kota Liverpool menjadi metro mayor ini apakah masih bisa dibilang setara dengan Pemkot Surabaya? Nah, hal seperti ini kita tanyakan sama KBRI London. Jadi waktu itu dari KBRI London kasih *assessment* bahwa ini masih bisa disebut setara karena kewenangannya sama saja, cuma memang formatnya yang beda karena kebijakan dalam negerinya Inggris.” (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, komunikasi pribadi, 2025)

Surabaya melakukan paradiplomasi dengan Liverpool City Council sebagai bagian dari keterlibatan internasionalnya. Kesetaraan status administrasi membuat keduanya telah memenuhi ambang batas untuk melakukan paradiplomasi bersama. Setelah LoI sukses ditandatangani, keduanya melanjutkan penyusunan rencana kerja sama. Draf rencana kerja sama yang telah tersusun diserahkan ke DPRD Surabaya. Peran DPRD Surabaya krusial dalam proses ini sebab persetujuan dari mereka dibutuhkan untuk memajukan paradiplomasi Surabaya dan Liverpool. Bahan pertimbangan yang digunakan dalam menelaah draf tersebut ialah kesesuaian antara usulan rencana kerja sama dengan kebutuhan lokal maupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surabaya. Pasca melalui proses evaluasi, Ketua Panitia Khusus DPRD Surabaya menyampaikan persetujuannya terhadap usulan kerja sama tersebut dan mengarahkan agar dilanjutkan dengan pembuatan Naskah Kerja Sama (MoU) (Kornus, 2017). Ini mengonfirmasi argumen Hocking (1993) yang menyatakan bahwa pranegosiasi merupakan bagian penting dalam upaya paradiplomasi, di mana tanpanya negosiasi tidak akan terjadi.

⁴ Liverpool City Council adalah badan pemerintah yang secara khusus mengatur Kota Liverpool dan dipimpin oleh wali kota. Sedangkan Liverpool City Region adalah otoritas gabungan dari enam local council (Halton, Knowsley, Liverpool, Sefton, St Helens, dan Wirral) yang dipimpin oleh Metro Mayor. Melalui devolusi, Liverpool City Region mendapat wewenang dan pendanaan dari pemerintah pusat untuk bisa membuat keputusan sendiri sesuai kebutuhan daerahnya.

4.2.3.2 Negosiasi

Negosiasi merupakan langkah kedua dalam upaya paradiplomasi Surabaya dan Liverpool di bidang pendidikan inklusif. Hocking (1993) menganggap negosiasi sebagai salah satu proses dasar pengambilan keputusan secara kolektif dengan berbagai pihak yang berbeda. Terdapat tiga komponen yang membantu menjelaskan negosiasi (Zartman, 2008). Pertama, negosiasi melibatkan pihak-pihak sebagai aktor yang bertindak dengan tujuan tertentu. Kedua, negosiasi berkaitan dengan kepentingan atau tuntutan yang diajukan oleh para pihak. Ketiga, yaitu hasil yang mengacu pada kesimpulan atau keputusan akhir dari negosiasi. Negosiasi membangun komitmen di antara para pihak seiring berjalannya proses diskusi seraya menandai langkah penting menuju implementasi paradiplomasi. Tahap ini juga bertujuan untuk mengubah inisiatif awal menjadi ikatan yang lebih resmi dan mengikat.

Negosiasi antara Surabaya dan Liverpool ditempuh untuk keperluan pembahasan Naskah Kerja Sama (MoU) sekaligus bentuk program atau kegiatan yang akan dilakukan. Dengan kata lain, tahapan ini berfungsi dalam menguraikan rencana paradiplomasi secara rinci sebagai kelanjutan dari apa yang dibahas selama tahap pranegosiasi. Seperti yang dijelaskan pada tahapan sebelumnya, Pemerintah Kota Surabaya sudah melakukan kajian internal terkait kebutuhan spesifiknya dalam pendidikan inklusif maupun mengenai praktik pendidikan inklusif di Liverpool. Hasil kajian tersebut, termasuk materi kerja sama lain yang telah disiapkan pada tahap sebelumnya, menjadi dasar Pemerintah Surabaya dalam bernegosiasi dengan Liverpool. Mengingat Liverpool dapat dikatakan lebih unggul dalam hal pelaksanaan pendidikan inklusif dibanding Surabaya, maka pada paradiplomasi ini Surabaya berperan sebagai penerima manfaat (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Posisi ini secara tidak langsung membentuk orientasi Surabaya untuk meraup lebih banyak keuntungan.

Surabaya memasuki fase negosiasi dengan lebih mendahulukan kepentingan pribadinya. Sejalan dengan pandangan Hocking (1993), proses negosiasi berjalan dengan masing-masing pihak yang terlibat berupaya untuk

memaksimalkan kepentingannya sendiri agar keputusan akhir yang dicapai bisa lebih menguntungkan bagi mereka. Greene & Keating menambahkan bahwa kepentingan pribadi dapat digunakan sebagai bagian dari strategi negosiasi (Hocking, 1993). Prioritas Surabaya berpusat pada bantuan yang bisa Liverpool tawarkan untuk menangani isu pendidikan inklusifnya, terutama mengenai keterbatasan kapasitas tenaga pendidik dalam memenuhi kebutuhan belajar PDBK di sekolah. Liverpool kemudian menanggapi dengan meninjau lembaga yang mahir dalam mempraktikkan pendidikan inklusif untuk diikutsertakan pada paradiplomasi ini, hingga akhirnya muncul ide untuk merangkul St. Vincent's School.

Prinsip dasar yang memandu negosiasi mereka adalah kesepakatan bersama yang mampu mendukung keberhasilan paradiplomasi. Penyusunan MoU maupun program paradiplomasi dibahas dan dikoordinasikan dengan seksama oleh kedua pihak. Temuan penelitian menunjukkan bahwa pola saling memberi dan menerima usulan secara berimbang menjadi ciri khas pembahasan pengembangan program pada upaya paradiplomasi Surabaya dengan Liverpool (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Peneliti dapat menarik kesimpulan bahwa proses negosiasi antara Surabaya dan Liverpool berlangsung tanpa ada salah satu pihak yang lebih mendominasi, baik Surabaya maupun Liverpool memiliki suara yang setara untuk secara aktif memberi usulan. Penerapan mekanisme negosiasi seperti ini memungkinkan kedua belah pihak merasa sama-sama terlibat dan bertanggung jawab atas hasil akhirnya.

Kendati demikian, proses negosiasi tidak semata dilakukan oleh Pemerintah Surabaya dan Liverpool. Keberlangsungan proses negosiasi ini turut melibatkan aktor lain, meliputi Kedutaan Besar Inggris, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri. Pemerintah subnasional sering kali mengandalkan kedutaan besar nasionalnya di luar negeri untuk memfasilitasi pertemuan dengan pemimpin asing (Tavares, 2016). Hal serupa juga dilakukan oleh Kedutaan Besar Inggris yang mengatur kunjungan Walikota Liverpool ke Surabaya untuk membahas naskah kerja sama lebih lanjut menyusul permintaan resmi dari Pemerintah Inggris (Augesti, 2018). Pada saat fase negosiasi, seluruh

pihak yang terlibat dipertemukan secara bersamaan. Ini dilakukan agar keseluruhan proses diskusi dalam tahap negosiasi menjadi lebih transparan.

Keterlibatan Kementerian Luar Negeri dalam proses negosiasi diwakili oleh Direktorat Eropa 1 dan Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional (Ditjen HPI). Ditjen HPI bertugas mengurus aspek legal atau hukum dari paradiplomasi Surabaya dan Liverpool. Pendidikan inklusif masuk ke dalam isu sosial budaya, maka secara spesifik Direktorat Eropa 1 menggandeng Direktorat Hukum dan Perjanjian Sosial Budaya (Dit. HP Sosbud) untuk mengawal penyusunan naskah kerja sama (MoU) antara Pemerintah Daerah Kota Surabaya dan Liverpool. Peranan Dit. HP Sosbud dalam hal ini adalah memastikan program dan naskah kerja sama disusun sesuai dengan prinsip hukum internasional dan peraturan nasional yang berlaku.

Dit. HP Sosial Budaya melakukan peninjauan dan sinkronisasi dari sisi legal untuk memeriksa sekaligus memberi masukan terkait pemilihan kata-kata dalam penyusunan naskah kerja sama Surabaya dan Liverpool selama fase negosiasi (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, komunikasi pribadi, 2025). Pemilihan diksi merupakan elemen penting dari penyusunan naskah kerja sama. Direktorat HP Sosial Budaya memastikan ketepatan pemilihan kata dengan merujuk kembali kepada Undang-Undang agar naskah yang tersusun relevan secara lokal serta dapat menggambarkan maksud Surabaya dan Liverpool untuk melakukan paradiplomasi tanpa menyalahi aturan. Setelah itu, Direktur Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional menyampaikan surat konfirmasi kepada Kementerian Dalam Negeri sebagai bentuk pernyataan bahwa naskah kerja sama yang disusun dan dinegosiasikan dengan calon mitra telah sesuai dengan aspek politis dan yuridis yang berkaitan dengan hubungan kerja sama luar negeri (Kementerian Luar Negeri, komunikasi pribadi, 2025).

Hocking (1999) menyatakan bahwa dalam Paradiplomasi, kepentingan pemerintah subnasional harus sejalan dengan agenda nasional. Bukti upaya tersebut terlihat pada paradiplomasi ini di mana fase negosiasi diawasi oleh pemerintah pusat untuk memastikan korelasi antara kepentingan lokal dengan mandat nasional. Meskipun ikut terlibat pada proses negosiasi, peneliti

menyimpulkan bahwa peran pemerintah pusat tampaknya cukup terbatas. Ini dikarenakan fungsi kementerian secara umum lebih kepada melakukan verifikasi dan memastikan substansi kerja sama antara Surabaya dan Liverpool sesuai dengan agenda nasional maupun batas kewenangan pemerintah daerah, serta tidak membahayakan hubungan diplomatik Indonesia dan Inggris saja. Sehingga, tidak ada program yang lebih banyak diarahkan oleh Kementerian Luar Negeri ataupun Kementerian Dalam Negeri untuk diimplementasikan, khususnya dalam bidang pendidikan inklusif. Mengembangkan program dan kegiatan paradiplomasi di bidang pendidikan inklusif ini tetap berada di tangan masing-masing pemerintah subnasional yang berparadiplomasi, sebab merekalah yang paling mengerti kebutuhan dan kemampuan mereka sendiri.

Komunikasi ialah bagian tak terpisahkan dari negosiasi (Hocking, 1993). Dalam konteks paradiplomasi antara Surabaya dan Liverpool, komunikasi dilakukan secara formal dan informal untuk menjaga kesinambungan selama prosesnya berjalan (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Komunikasi formal terjadi melalui pertemuan langsung, diskusi daring, dan pengaturan *hybrid* yang menggabungkan keduanya. Bentuk komunikasi formal membantu masing-masing pihak yang terlibat menggunakan kesempatan bicaranya untuk menyampaikan pendapat dengan jelas. Hal ini pada akhirnya dapat memperkecil risiko salah paham. Tidak berhenti pada komunikasi formal, mereka juga membuka komunikasi yang dilakukan secara informal misalnya melalui penggunaan WhatsApp dan surat elektronik. Platform tersebut memudahkan mereka untuk tetap berhubungan, melakukan perbincangan dan koordinasi di luar forum-forum rapat.

Staf Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, Galih mengatakan bahwa kendala yang dialami Surabaya selama tahap negosiasi berasal dari perbedaan zona waktu dan pengelolaan koordinasi, khususnya akibat banyaknya hari libur di Inggris:

“Kita sendiri itu mungkin lebih banyak tantangannya adalah waktu pelaksanaannya sih, terutama kalau di Inggris itu kan dia banyak libur ya dia banyak musim liburnya, musim cutinya itu banyak sekali. Jadi ketika kita mau koordinasi itu *fast response* itu sulit sekali, hampir tidak pernah mereka *fast response*. Bisa jadi tiga hari itu paling cepat mereka

membalas, bisa dua minggu, bisa satu bulan baru dibalas. Itu hal yang biasa dan itu karakteristiknya kalau di Inggris seperti itu.” (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025)



Gambar 10. Penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) oleh Wali Kota Surabaya dan Liverpool.

Sumber: Kedutaan Besar Inggris (2018)

Tahap selanjutnya sehabis pembahasan naskah kerja sama diselesaikan yaitu penandatanganan naskah kerja sama oleh Surabaya dan Liverpool pada tanggal 19 Maret 2018 (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, 2023). MoU asli yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak diserahkan kepada Kementerian Luar Negeri untuk disimpan di *Treaty Room*⁵ dan kemudian dibuatkan salinan naskah resmi untuk kebutuhan arsip Pemerintah Daerah.

4.2.3.3 Pascanegosiasi

Pada tahap pascanegosiasi, paradiplomasi antara Surabaya dan Liverpool beralih dari perencanaan ke implementasi. Tahap ini menandakan dimulainya pelaksanaan program-program yang telah disepakati oleh kedua belah pihak selama fase sebelumnya. Fokus utama implementasinya mengacu pada berbagai kegiatan yang menargetkan peningkatan kemampuan tenaga pendidik dan kualitas pendidikan inklusif secara keseluruhan di Kota Surabaya. Kegiatan ini meliputi penyelenggaraan seminar pendidikan inklusif dan pengiriman tim delegasi yang berisi peserta didik berkebutuhan khusus (PDBK) maupun guru pembimbing khusus (GPK) ke Liverpool. Upaya ini secara langsung menanggapi permasalahan

⁵ *Treaty Room* adalah tempat khusus yang berada di Kementerian Luar Negeri untuk menyimpan dan mengelola naskah asli perjanjian internasional.

dalam penerapan pendidikan inklusif yang teridentifikasi di Surabaya, yaitu keterbatasan kapasitas GPK dalam memberikan intervensi yang sesuai terhadap PDBK (Rajab, 2018). Alhasil, belajar dari kota lain dengan sistem pendidikan inklusif yang lebih maju menjadi solusi yang dinilai membantu meningkatkan kapasitas GPK di Surabaya agar mereka dapat secara efektif memenuhi kebutuhan belajar seluruh peserta didik.

Leyser & Kirk (2004) berpendapat bahwa guru-guru yang kurang terpapar lingkungan inklusif sering merasa tidak siap dan kewalahan ketika diminta mengajar anak berkebutuhan khusus. Ini seolah memvalidasi keadaan tenaga pendidik di sekolah inklusi Surabaya, karena beberapa di antara mereka masih ada yang tidak memiliki pengalaman dan latar belakang pendidikan luar biasa. Guru harus membekali diri mereka dengan kesiapan profesional dan psikologis untuk bekerja dalam sistem pendidikan inklusif (Zubeda, 2020). Kesiapan profesional berkaitan dengan pemahaman guru tentang perbedaan kondisi dan karakteristik setiap anak, serta pengetahuan guru atas penggunaan metode pembelajaran yang bervariasi. Sedangkan, kesiapan psikologis merujuk pada penerimaan emosional guru terhadap keberadaan anak-anak berkebutuhan khusus. Program-program paradiplomasi Surabaya dan Liverpool di bidang pendidikan inklusif tersebut bertujuan untuk membangun kompetensi penting ini.

Implementasi yang efektif juga bergantung pada siapa yang terlibat. St. Vincent's School memainkan peran utama yang menggerakkan program-program pendidikan inklusif dalam paradiplomasi ini. St. Vincent's School berdiri pada tahun 1850 dan didedikasikan untuk membantu anak-anak dengan gangguan penglihatan maupun jenis disabilitas lainnya memperoleh pendidikan yang berkualitas. Kurikulum kreatif dan adaptifnya bahkan telah membantu anak-anak tuna netra mencapai kesejahteraan dan kemandirian (St. Vincent's School, 2017). Pengalaman dan keahlian St. Vincent's School menawarkan model percontohan yang dapat diadopsi oleh Surabaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan inklusifnya. Di samping itu, Dina selaku perwakilan Direktorat Eropa 1, Kementerian Luar Negeri RI menyampaikan bahwa Kedutaan Besar Inggris juga meletakkan kontribusinya dengan mengutus tim khusus untuk terjun langsung membantu kelancaran implementasi paradiplomasi antar kedua kota.

“Nah, yang menarik adalah Kedubes Inggris di Jakarta itu mereka punya tim khusus. Tim inilah yang turun langsung membantu memper lancar komunikasi dan kerja sama antar kedua kota ini.” (Kementerian Luar Negeri, komunikasi pribadi, 2025)

A. Pengiriman Delegasi Pendidikan ke Liverpool

Program awal yang diimplementasikan oleh Surabaya dan Liverpool adalah mengirimkan tim delegasi pendidikan ke Liverpool. Tim ini terdiri dari tujuh peserta didik berkebutuhan khusus beserta delapan guru pendamping (Hakim, 2019). Setelah melewati koordinasi dan pembahasan bersama Duta Besar Inggris, Pemerintah Kota Surabaya memberangkatkan mereka ke Liverpool untuk menjalani pelatihan di St. Vincent's School selama enam pekan yang terhitung dari tanggal 17 Juni – 28 Juli 2019. Biaya perjalanan ini ditanggung oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Liverpool. Pemerintah Kota Surabaya bertugas membiayai kebutuhan harian dan transportasi, sedangkan Liverpool mengambil bagian dalam menanggung biaya sekolah dan menyediakan tempat tinggal bagi para delegasi (Antara News, 2019).



Gambar 11. Kunjungan Duta Besar Inggris untuk membahas program pengiriman delegasi ke St. Vincent's School di Liverpool.

Sumber: Kedutaan Besar Inggris (2019)

Guru yang berpartisipasi pada program ini tidak dipilih secara acak, melainkan melalui proses yang melibatkan banyak lembaga pemerintah. Tahapan seleksi diselenggarakan oleh Badan Kepegawaian Daerah yang bekerja sama dengan Bagian Hukum dan Kerja Sama maupun Dinas Pendidikan Kota Surabaya (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025).

Kandidat yang diseleksi merupakan guru-guru sekolah inklusi yang bersentuhan langsung dengan ABK. Calon delegasi harus dinyatakan lulus tes kemampuan bahasa inggris dan psikologi. Selain itu, proses seleksi menjadi lebih ketat karena mereka juga diminta membuat proposal terperinci yang menguraikan rencana seputar berbagai hal yang ingin mereka pelajari dan praktikkan ketika kembali ke Surabaya, serta hasil yang diharapkan dari program ini. Berbekal tujuan yang jelas memungkinkan para delegasi memanfaatkan kesempatan tersebut dengan sebaik-baiknya untuk membawa pulang manfaat nyata bagi Surabaya. Sementara itu, ketujuh peserta didik yang menjadi delegasi dipilih dari beberapa sekolah di Surabaya atas dasar prestasi mereka di bidang seni dan olahraga (A. Hakim, 2019b).



Gambar 12. Pengenalan fasilitas dan pelaksanaan kegiatan seni di St. Vincent's School.

Sumber: Media Sosial John A. Patterson dan Yoyok Hadisaputro

Setibanya di Liverpool, mereka disambut oleh Kepala Sekolah St. Vincent's School, John A. Patterson dan Direktur Program Pelatihan, Mrs. Bucle untuk selanjutnya melakukan *briefing* terkait kegiatan yang akan mereka lakukan. Pekan pertama diisi dengan kegiatan orientasi yang memperkenalkan para delegasi pada lingkungan sekolah. Mereka diajak menjelajahi berbagai fasilitas sekolah, berupa unit komputer dan keyboard khusus bagi tuna netra, serta identitas ruangan, petunjuk arah, dan globe yang dilengkapi dengan huruf braille (A. Hakim, 2019b). Salah satu guru mengungkapkan kekagumannya pada tingkat aksesibilitas yang tertanam di lingkungan St. Vincent's School, sebagaimana menyoroti kontrasnya dengan fasilitas yang tersedia di Surabaya. Pada pekan

berikutnya, para delegasi mengikuti kegiatan seni dan olahraga. Selama kegiatan ini, anak-anak berkebutuhan khusus juga mendapat kesempatan untuk unjuk bakat di depan civitas akademika St. Vincent's School.

Empat pekan sisanya dihabiskan untuk melakukan kegiatan pembelajaran inti menggunakan metode Sightbox. Metode Sightbox merupakan teknik pengajaran inovatif dengan memanfaatkan seperangkat peralatan dan teknologi yang dirancang untuk membantu anak-anak dengan gangguan penglihatan berpartisipasi dalam aktivitas olahraga dan permainan di kelas bersama-sama (St. Vincent's School, 2017). Sightbox adalah produk yang diluncurkan pada tahun 2016 sebagai hasil kerja sama antara Rotary Club dan Kepala Sekolah St. Vincent's School, John A. Patterson (Sightbox Trust UK, n.d.). Metode ini lahir dari keprihatinan akan kurangnya dukungan peralatan maupun teknologi bagi anak-anak tuna netra.



Gambar 13. Alat bantu belajar di dalam Sightbox.
Sumber: St. Vincent's School (2017)

Berkat dampaknya, Sightbox sukses memenangkan berbagai penghargaan. Proyek yang pertama kali dimulai di Liverpool, kini sedang dalam proses menjangkau negara-negara berkembang di seluruh dunia. Ini sekaligus menandai maksud terselubung St. Vincent's School untuk mempromosikan Sightbox ke negara berkembang, salah satunya Indonesia. Barang-barang di dalam Sightbox meliputi *goalball*, *boccia grid*, *boccia balls*, *running tethers*, *blindfolds*, dan *parachute canopy*. Bagi para guru yang menjadi delegasi, mempelajari cara kerja Sightbox membantu mereka mengembangkan keterampilan atau metode mengajar

baru yang tepat dan sesuai dengan beragam kebutuhan belajar peserta didik di kelas.

Kunjungan ke Liverpool tersebut memungkinkan para delegasi menyaksikan dan merasakan sendiri sarana dan prasarana, serta kurikulum dan *treatment* ala St. Vincent's School untuk melayani peserta didik berkebutuhan khusus. Tujuan jangka panjang dari program ini tidak terbatas pada pengembangan kapasitas tenaga pendidik, tetapi juga untuk menginspirasi Pemerintah Kota Surabaya agar melengkapi sekolah inklusi dengan fasilitas setara St. Vincent's School. Menurut Patterson, ketersediaan fasilitas yang lengkap dapat semakin membantu peserta didik berkebutuhan khusus menyerap ilmu dengan lebih baik (Sambogo & Tejo, 2019). Kesempatan ini memperkaya wawasan dan kemampuan yang guru butuhkan untuk menunjang kelancaran kegiatan pembelajaran inklusif. Selagi mendampingi peserta didik berkebutuhan khusus, para guru dapat mengadopsi praktik terbaik yang mereka pelajari di St. Vincent's School dan kemudian menerapkannya guna meningkatkan kualitas pendidikan inklusif di Surabaya.

B. Seminar Pendidikan Inklusif

Pemerintah Kota Surabaya dan Liverpool terus bergerak maju melaksanakan program-program paradiplomasi yang telah direncanakan, meskipun pandemi COVID-19 sempat menunda kelancaran tahap pascanegosiasi ini. Alih-alih berhenti, mereka mengadakan seminar daring bertajuk "Assessment and Teaching Methods for Visually Impaired Pupils" pada tanggal 28–29 Juni 2022 (Bagian Hukum dan Kerja Sama, 2023). Seminar ini merupakan tindak lanjut dari program sebelumnya, yaitu pengiriman guru dan peserta didik berkebutuhan khusus ke Liverpool. Sebanyak 135 guru SD dan 135 guru SMP beserta guru PAUD dan SMA dari berbagai sekolah inklusi di Kota Surabaya mengikuti acara tersebut (Tempo, 2022). Seminar ini secara khusus difokuskan pada pelatihan menyusun strategi dan kurikulum dalam menjawab kebutuhan seluruh peserta didik, terutama mereka yang berkebutuhan khusus. Sama seperti

sebelumnya, program ini memberi para guru kesempatan emas untuk memperoleh keterampilan dan wawasan baru untuk mendidik ABK.



Gambar 14. Pelaksanaan seminar *online* “Assessment and Teaching Methods for Visually Impaired Pupils.”

Sumber: Dokumentasi Bangsa Surabaya dan Times Indonesia

Acara ini diawali dengan sambutan pembuka oleh Wakil Duta Besar Inggris untuk Indonesia, Rob Fenn dan Wali Kota Surabaya, Eri Cahyadi. Selama seminar, guru-guru belajar langsung dari jajaran ahli dan praktisi pendidikan inklusif di St. Vincent's School yang berbagi pengalaman dan pengetahuan mereka tentang cara membangun pendidikan inklusif yang efektif. Sebuah penelitian menunjukkan bahwa guru yang tidak memiliki pengalaman pada pendidikan inklusif akan menghadapi lebih banyak tantangan dalam menangani ABK (Cheelo, 2016). Pada saat yang sama, terdapat tenaga pendidik di sekolah inklusi Surabaya yang belum familiar dengan lingkungan pendidikan inklusif dan tidak memiliki kualifikasi yang sesuai hingga membuat mereka acap kali merasa kesulitan dan kewalahan, apalagi diperparah dengan jumlah GPK yang minim di setiap sekolah. Ini begitu disayangkan, mengingat profesi mereka mengharuskan mereka untuk berhadapan langsung mendampingi sekaligus membimbing ABK. Oleh karena itu, pelatihan seperti ini sangat dibutuhkan untuk mengisi kesenjangan tersebut.

Keberhasilan penyelenggaraan seminar ini datang dari kerja sama yang baik antara Surabaya dan Liverpool. Pemerintah Kota Surabaya bertanggung

jawab untuk mengumpulkan dan memastikan kehadiran guru-guru sebagai partisipan seminar, sementara Pemerintah Liverpool memikul tugas dalam menyiapkan materi maupun pembicara untuk mengisi seminar (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Usai terlibat pada kedua program, seorang guru mengutarakan bahwa ia menjadi lebih paham mengenai konsep dan strategi dasar pendidikan inklusif (Fatimah & Rohman, 2025). Program-program ini juga membantu meningkatkan keterampilannya dalam menggunakan alat bantu dan teknologi pendukung.

Manfaat lainnya adalah program-program ini membantu para guru membangun koneksi lintas negara dengan sesama tenaga pendidik yang bersinggungan langsung dengan ABK. Kedua program telah menjembatani akses mereka untuk saling bertukar pengalaman, ide, dan kiat mengajar yang bermanfaat demi mendorong kemajuan peserta didik berkebutuhan khusus. Para guru menjadi mempunyai ide pendekatan dan strategi baru untuk diaplikasikan ketika kegiatan belajar mengajar di kelas. Dengan begitu, upaya Pemerintah Kota Surabaya untuk memecahkan masalah pada penerapan pendidikan inklusifnya melalui paradiplomasi dengan Liverpool ini terlihat sudah berjalan ke arah yang benar.

Berbeda dengan dua tahap sebelumnya, peneliti berpendapat bahwa fase pascanegosiasi ini menampilkan keterlibatan pemerintah pusat yang semakin berkurang sebab eksekusi program-program paradiplomasi yang telah direncanakan, sepenuhnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Surabaya dan Liverpool. Di sisi lain, Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Dalam Negeri hanya bertugas memonitor dan mengevaluasi perkembangan dari program-program yang dijalankan. Pengawasan dan evaluasi paradiplomasi dilakukan melalui rapat antarkementerian setiap enam bulan sekali (Kementerian Luar Negeri, komunikasi pribadi, 2025). Pemerintah Kota Surabaya tidak diikutsertakan pada rapat tersebut, namun diwakilkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Mekanisme yang digunakan adalah memastikan MoU terlaksana dengan baik agar tidak sekadar ditandatangani lalu menjadi perjanjian yang tidak diimplementasikan. Namun terlepas dari itu, peneliti berargumen bahwa dampak yang dihasilkan dari paradiplomasi Surabaya-Liverpool cakupannya masih

terbatas, karena hanya berfokus pada peningkatan kualitas tenaga pendidik dan belum menyentuh aspek aksesibilitas maupun fasilitas belajar, sehingga paradiplomasi ini belum mampu membantu menangani permasalahan pada kedua aspek tersebut.

4.2.4 Strategi

Bagian ini beralih menuju aspek keempat dari *international actorness* Surabaya, yaitu strategi. Secara khusus, bagian ini berfokus pada membahas strategi Surabaya dalam melakukan hubungan paradiplomasi dengan Liverpool untuk meningkatkan kualitas pendidikan inklusifnya. Pemerintah subnasional dapat menggunakan strategi berbeda untuk membangun kehadiran di panggung internasional. Hocking (1999) membagi strategi paradiplomasi pemerintah subnasional menjadi dua jenis: *primary strategy* dan *mediating strategy*. *Primary strategy* adalah pemerintah subnasional bertindak langsung dengan mitra asing tanpa banyak bergantung pada pemerintah pusat. Di sisi lain, *mediating strategy* berarti pemerintah subnasional mengandalkan pemerintah pusat untuk membuat kebijakan luar negeri yang memperjuangkan kepentingan lokal mereka.

Pemerintah daerah sering mengadopsi *primary strategy* ketika mereka merasa kebijakan nasional gagal mewakili atau merespons kepentingan lokal yang menyebabkan mereka memutuskan untuk bertindak secara independen (Groen, 1994). Pemerintah subnasional kemudian mengerahkan sumber daya mereka sendiri untuk menjalin hubungan dengan mitra asing. Strategi ini memberi mereka hasil yang lebih cepat serta memungkinkan terbentuknya kerja sama yang lebih sesuai berdasarkan urgensi kebutuhan lokalnya (Hocking, 1999).

Peneliti melihat dari konteks penelitian ini, strategi yang digunakan Surabaya untuk terlibat dalam hubungan internasional melalui paradiplomasi dengan Liverpool di bidang pendidikan inklusif menunjukkan preferensi yang condong ke arah *primary strategy*, walau tidak sepenuhnya bergerak secara independen. Alur paradiplomasi yang dilakukan Surabaya disesuaikan dengan prosedur kerja sama internasional yang ditetapkan pada Peraturan Menteri Dalam

Negeri dan Peraturan Menteri Luar Negeri, karena peraturan-peraturan tersebut menjabarkan tahapan pelaksanaan paradiplomasi antara pemerintah subnasional di Indonesia bersama pemerintah subnasional luar negeri yang bersinggungan dengan Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Luar Negeri. Sehingga, Surabaya tidak dapat langsung membentuk atau menandatangani perjanjian paradiplomasi tanpa keterlibatan pemerintah pusat. Namun, Pemerintah Kota Surabaya tetap mengklaim peran yang lebih besar dalam mendorong dan mempertahankan upaya paradiplomasinya dengan Liverpool, meskipun terkadang pemerintah pusat ikut dilibatkan. Hal ini dapat terjadi akibat sebagian besar proses koordinasi dan komunikasi dilakukan Surabaya melalui kontak langsung dengan Pemerintah Liverpool menggunakan sumber daya yang dimiliki, sesuai keterangan Sasha selaku Staf Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya:

“...Jadi ya nggak lewat Kementerian Luar Negeri juga sih, karena kan kami ini sudah ada kontak mereka secara langsung nih. Kalau untuk koordinasi ya langsung kontak mereka. Karena pada akhirnya itu kerjaan yang kami lakukan dengan Liverpool secara umum ya, nggak cuma hanya pendidikan inklusif, itu langsung kami koordinasikan dengan Pemerintah Kota Liverpool-nya sendiri atau dengan mitra-mitra yang sudah disebutkan tadi.” (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025)

Surabaya tidak terlalu bergantung pada pemerintah pusat dan hanya melibatkan mereka bila diperlukan, seperti untuk verifikasi beberapa persyaratan formal. Di antaranya meminta Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri untuk memastikan kelayakan kerja sama, ketepatan pemilihan diksi selama penyusunan program maupun MoU, serta memperantarai konsultasi dengan KBRI London (Kementerian Luar Negeri, komunikasi pribadi, 2025). Komunikasi antara Pemerintah Surabaya dan Liverpool pada dasarnya telah berjalan dengan baik dan intens, sehingga Kementerian Luar Negeri tidak begitu mengintervensi kecuali terdapat masalah tertentu yang perlu dikonsultasikan lebih lanjut (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Adapula campur tangan KBRI London walau tidak banyak, misalnya ketika Pemerintah Surabaya membutuhkan bantuan mengenai acara kunjungan ke Liverpool.

Peneliti menyimpulkan bahwa bentuk keterlibatan pemerintah pusat tersebut lebih sebagai peran pendukung daripada pengendali utama sebab pada

akhirnya pelaksanaan paradiplomasi ini dikoordinasikan langsung oleh Pemerintah Surabaya bersama Pemerintah Liverpool. Interaksinya dengan Liverpool pada tahap perencanaan, koordinasi, hingga implementasi ditempuh melalui pemanfaatan platform komunikasi, serta pertemuan atau kunjungan langsung. Di samping berusaha mengikuti instruksi yang tercantum pada peraturan nasional, Surabaya juga menapaki jalannya sendiri sebagai pelaku aktif dalam paradiplomasi tersebut. Tindakan ini mencerminkan kepercayaan diri Surabaya dalam mengelola hubungan luar negeri yang berkaitan dengan kebutuhan lokalnya.

Idealnya pemerintah pusat dan subnasional diharapkan untuk bekerja sama dalam mengelola urusan luar negeri, namun koordinasi penuh semacam itu jarang sekali terjadi pada praktiknya (Duchacek, 1984). Sebaliknya, pemerintah subnasional sering terlibat dalam aktivitas paradiplomasi secara mandiri dengan partisipasi yang terbatas dari pemerintah pusat. Menurut Duchacek, kurangnya koordinasi di antara keduanya terjadi akibat pemerintah pusat tidak sepenuhnya mengetahui apa yang dilakukan aktor subnasional secara interasional maupun kondisi sebenarnya di lingkup lokal. Itulah sebabnya Pemerintah Kota Surabaya memilih bertindak independen, khususnya karena mereka meyakini bahwa mereka memiliki pemahaman yang lebih baik seputar kebutuhan mereka sendiri yang memungkinkan mereka mengejar kemitraan internasional yang relevan dengan prioritas pembangunan mereka.

Keterlibatan Surabaya dalam hubungan internasional melalui paradiplomasi dengan Liverpool terbentuk dari adanya peluang eksternal, permasalahan internal dan ambisi untuk berkembang. Hal ini mendukung argumen Hocking (1993) bahwa pemerintah subnasional yang merambah ke panggung internasional menggunakan *primary strategy* adalah cara untuk menanggapi secara langsung tekanan yang mereka hadapi. Meski telah diterapkan sejak lama, pendidikan inklusif di Kota Surabaya masih menyisakan ruang besar yang membutuhkan perbaikan. Surabaya memilih untuk mencari dukungan dari luar negeri karena mereka tidak dapat hanya menunggu dan terus bergantung pada pemerintah pusat (Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya, komunikasi pribadi, 2025). Melalui paradiplomasi dengan Liverpool, Surabaya memanfaatkan

keahlian pendidikan inklusif dari daerah lain yang lebih maju sebagai salah satu cara untuk menghadirkan solusi terhadap masalah lokal. Penggunaan *primary strategy* ini dapat mempercepat transfer pengetahuan dan mendukung pengembangan kapasitas pendidikan inklusif Surabaya dengan cara yang mungkin tidak dapat diakomodasi oleh pemerintah pusat.

V. SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menyajikan rangkaian simpulan dan saran penelitian. Simpulan disusun berdasarkan temuan dan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya terkait pendidikan inklusif di Kota Surabaya maupun paradiplomasi Surabaya dengan Liverpool pada bidang pendidikan inklusif tahun 2017–2022 yang peneliti analisis menggunakan empat aspek *international actorness* dalam teori paradiplomasi yang dikembangkan oleh Brian Hocking. Sebagai penutup, peneliti juga memberikan rekomendasi yang ditujukan kepada Pemerintah Kota Surabaya, serta beberapa rekomendasi untuk penelitian lebih lanjut bagi akademisi Hubungan Internasional yang tertarik untuk mengangkat topik sejenis dengan penelitian ini.

5.1 Simpulan

Surabaya telah menempuh berbagai langkah positif dalam mengakomodasi kebutuhan belajar anak berkebutuhan khusus (ABK) melalui penyelenggaraan pendidikan inklusif sejak tahun 2008, yaitu dengan mengembangkan infrastruktur ramah disabilitas, program pembelajaran adaptif dan responsif, menyediakan guru pembimbing khusus (GPK), fasilitas dan layanan pendukung, serta melakukan kolaborasi multisektoral. Meskipun komitmen untuk mengupayakan pemerataan akses pendidikan telah Surabaya realisasikan, hal tersebut tidak secara otomatis menghapus hambatan belajar ABK di Surabaya. Permasalahan dalam hal aksesibilitas, ketimpangan alokasi sumber daya di antara sekolah inklusi, maupun tidak semua sekolah inklusi memiliki GPK dengan kemampuan memadai dan jumlah yang proporsional menciptakan kesenjangan yang membatasi efektivitas dan jangkauan program pendidikan inklusif di Surabaya. Ini menunjukkan bahwa

pendidikan inklusif di Surabaya membutuhkan pengembangan lebih lanjut demi seutuhnya mewujudkan prinsip-prinsip pendidikan inklusif.

Dalam konteks penelitian ini, paradiplomasi dengan Liverpool dilakukan sebagai respons strategis Surabaya terhadap keterbatasan internalnya. Surabaya mengartikulasikan tujuan yang terarah dari paradiplomasi ini sebagai sarana mencapai inklusifitas penuh pada pendidikan inklusifnya melalui bantuan Liverpool, yang sekaligus menegaskan klaim Brian Hocking bahwa paradiplomasi adalah cara pemerintah subnasional memperbaiki kekurangan mereka. Pengerahan sumber daya dari APBD, serta sinergi antara Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya maupun Wali Kota Surabaya memungkinkan terlaksananya paradiplomasi Surabaya dengan Liverpool. Selain itu, Surabaya menjalin hubungan eksternalnya sambil beroperasi di dalam batasan-batasan regulasi nasional. Alhasil, walau menerapkan *primary strategy*, Surabaya tidak bergerak sendiri, melainkan tetap terlibat dalam interaksi berlapis bersama mitra maupun pemerintah pusat pada seluruh tahapan paradiplomasi tersebut.

Berdasarkan temuan penelitian, paradiplomasi Surabaya dengan Liverpool sudah mencapai keberhasilan parsial dalam menjawab permasalahan pendidikan inklusif di Surabaya. Pelaksanaan paradiplomasi ini bermanfaat bagi salah satu permasalahan pada pendidikan inklusif di Surabaya. Namun, isu aksesibilitas maupun fasilitas belajar belum tersentuh dan terbantu penyelesaiannya, karena paradiplomasi Surabaya-Liverpool berfokus pada peningkatan kualitas tenaga pendidik saja. Singkatnya, jangkauan dan hasil dari paradiplomasi Surabaya dengan Liverpool pada dasarnya masih terbatas. Melalui kerangka analisis yang dikembangkan oleh Hocking, Surabaya telah memperlihatkan kapasitasnya sebagai aktor yang mampu menerjemahkan kebutuhan internal dan peluang eksternalnya ke dalam suatu keterlibatan internasional dengan memobilisasi sumber daya yang tersedia dan strategi yang sesuai untuk meraih kepentingannya. Hal ini membingkai bagaimana Surabaya selaku pemerintah subnasional dapat memperluas cara untuk menyelesaikan masalah melampaui batas wilayahnya, yakni dengan menggunakan paradiplomasi sebagai kendaraan untuk menjalin interaksi lintas batas sekaligus mengatasi permasalahan di tingkat lokal.

5.2 Saran

Berdasarkan penelitian yang berjudul “Paradiplomasi Kota Surabaya dengan Liverpool pada Bidang Pendidikan Inklusif, 2017–2022” ini, peneliti mengajukan beberapa saran kepada Pemerintah Kota Surabaya dan akademisi Hubungan Internasional. Berikut adalah saran-saran tersebut, antara lain:

- A. Kepada para akademisi Hubungan Internasional yang memiliki minat untuk mengkaji topik serupa, diharapkan dapat membawa kebaruan data dan informasi terhadap penelitian seputar paradiplomasi yang dilakukan oleh Surabaya dengan Liverpool. Pertama, penelitian di masa mendatang dapat mengeksplorasi perkembangan terbaru dari paradiplomasi Surabaya-Liverpool pada bidang pendidikan inklusif pasca perpanjangan *Memorandum of Understanding* (MoU) tahun 2023. Kedua, penelitian lebih lanjut juga dapat memperluas bahasan penelitian ini dengan membandingkan tujuan, sumber daya, tingkat partisipasi, dan strategi paradiplomasi Surabaya dengan kota-kota lain. Kedua saran tersebut tentunya akan semakin memperkaya dan melengkapi temuan pada penelitian ini.

- B. Kepada Pemerintah Kota Surabaya diharapkan dapat memperluas cakupan paradiplomasi ini agar tidak terbatas pada peningkatan kualitas tenaga pendidik semata. Selain itu, dapat pula dipertimbangkan untuk berinvestasi lebih dalam membekali para personel yang terlibat dengan pengetahuan dan kemampuan yang diperlukan, utamanya mengenai mekanisme pelaksanaan paradiplomasi dengan mitra asing. Hal ini ditujukan untuk memaksimalkan manfaat paradiplomasi sekaligus membantu mencegah kesalahan langkah atau kesalahpahaman serius selama proses pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adalatul Hikmah, D., Prasetyo, K., Azmy Musaddad, A., Arum Pramestya, E., & Devi Lestari, I. (2022). Analisis Dimensi Dan Peran Aktor Sound Governance dalam Kerja Sama Sister City Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Liverpool (Studi Kasus Pengiriman Sepuluh Pesepakbola Muda Berbakat). *Irpia: Jurnal Ilmiah Riset dan Pengembangan*, 8(3), 10–20. <https://ejournal.irpia.or.id/index.php/irpia-jurnal/article/view/180>
- Adioetomo, S. M., Mont, D., & Irwanto. (2014). *Persons with Disabilities in Indonesia: Empirical Facts and Implications for Social Protection Policies*. Demographic Institute, Faculty of Economics, University of Indonesia in collaboration with Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). [https://www.tnp2k.go.id/images/uploads/downloads/Disabilities_report_Final_sept2014_\(1\)-1.pdf](https://www.tnp2k.go.id/images/uploads/downloads/Disabilities_report_Final_sept2014_(1)-1.pdf)
- Aguirre, I. (2013). Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition. In F. Aldecoa & M. Keating (Ed.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Routledge.
- Agustina, R. S., & Rahaju, T. (2021). Evaluasi Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif Di Kota Surabaya. *Publika*, 9(3), 109–124. <https://doi.org/10.26740/publika.v9n3.p109-124>
- Ainscow, M. (2013). Making sense of inclusive education. *Trinity Education Papers: Examining theory and practice in inclusive education*, 2(2).
- Al-Gifari, A., Kusumo, A., & Rahayu, S. (2024). Legal Analysis of the International Agreement on Sister City Cooperation Surabaya-Liverpool in Conducting Parallel Diplomacy. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 1(2), 150–161. <https://doi.org/https://doi.org/10.62951/ijlcj.v1i2.86>
- Anany, A. F. (2021). *Implementasi Program Pendidikan Inklusi Dalam Meningkatkan Kualitas Akademik Siswa Berkebutuhan Khusus Di SMP Negeri 13 Surabaya*.

- Antara News. (2019). *Tujuh anak berkebutuhan khusus Surabaya ikuti pendidikan di Liverpool*. <https://www.antaranews.com/berita/917379/tujuh-anak-berkebutuhan-khusus-surabaya-ikuti-pendidikan-di-liverpool>
- Augesti, A. (2018). *Dubes Inggris untuk Indonesia: Surabaya Punya Kesamaan dengan Liverpool*. Liputan 6. [https://www.liputan6.com/global/read/3642935/dubes-inggris-untuk-indonesia-surabaya-punya-kesamaan-dengan-liverpool#:~:text=Kedatangan Joe Anderson dan Gary Millar adalah hasil,bekerja sama dengan Surabaya dan mengembangkan hubungan formal](https://www.liputan6.com/global/read/3642935/dubes-inggris-untuk-indonesia-surabaya-punya-kesamaan-dengan-liverpool#:~:text=Kedatangan%20Joe%20Anderson%20dan%20Gary%20Millar%20adalah%20hasil,bekerja%20sama%20dengan%20Surabaya%20dan%20mengembangkan%20hubungan%20formal)
- Bagian Hukum dan Kerja Sama. (n.d.). *Tugas dan Fungsi Bagian Hukum dan Kerjasama*. <https://hukumdankerjasama.surabaya.go.id/tentang-kami/tugas-dan-fungsi/>
- Bagian Hukum dan Kerja Sama. (2023). *Matriks Kerja Sama Luar Negeri Kota Surabaya-Liverpool*.
- Bagian Hukum dan Kerja Sama Kota Surabaya. (2025). [Komunikasi pribadi]
- Bindhani, S., & Gopinath, G. (2024). Inclusive Education Practices: A Review of Challenges and Successes. *International Journal for Multidisciplinary Research*, 6(2). <https://www.ijfmr.com/papers/2024/2/17341.pdf>
- Booth, T., & Ainscow, M. (2002). *Index for Inclusion: developing learning and participation in schools*. The Centre for Studies on Inclusive Education (CSIE).
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Cheelo, C. (2016). *Challenges Faced in the Implementation of Inclusive Education in Selected Rural Primary Schools of Solowezi District*. <http://dspace.unza.zm/handle/123456789/4949>
- Chimwaza, E. S. (2016). *Challenges in Implementation of Inclusive Education in Malawi: a case study of Montfort Special Needs Education College and selected primary schools in Blantyre*. <https://vid.brage.unit.no/vid-xmlui/bitstream/handle/11250/2385760/Masteroppgave2015ChimwazaEmmanuelBlessings.pdf?sequence=1>
- Cornago, N. (2000). Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. *Workshop on Constituent Units in International Affairs*.

- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (Second Edi). Sage Publications, Inc.
- Department for Communities and Local Government. (2017). *Devolution: A Mayor for Liverpool City Region, What Does It Mean?*
- Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya. (2022). Sosial Budaya. In *Statistik Sektoral Pemerintah Kota Surabaya*. https://surabaya.go.id/uploads/attachments/2022/7/68195/2021_BAB_4_-_Sosial_Budaya.pdf?1657705064
- Dinas Pendidikan Kota Surabaya. (2014a). *Implementasi Pendidikan Inklusi Surabaya*. <https://dispendik.surabaya.go.id/implementasi-pendidikan-inklusi-surabaya/>
- Dinas Pendidikan Kota Surabaya. (2014b). *Kadispindik : Surabaya Raih Inklusi Awards 2014*. <https://dispendik.surabaya.go.id/kadispindik-surabaya-raih-inklusi-awards-2014/>
- Dinas Pendidikan Kota Surabaya. (2024). *Buku Panduan Pendidikan Inklusif SMP*. Buku-Panduan-Inklusif-Dinas-Pendidikan-Kota-Surabaya.pdf
- Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational SelfGovernment. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 5–31.
- Ediyanto, Sunandar, A., & Junaidi, A. (2021). *Pendidikan Inklusif dan Guru Pembimbing Khusus di Indonesia* (Cetakan I). Universitas Negeri Malang.
- Farrell, P., & Ainscow, M. (2002). *Making Special Education Inclusive: From Research to Practice*. David Fulton Publishers. <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9780203437261>
- Fatimah, S., & Rohman, A. (2025). Implementasi Kerja Sama Sister City Surabaya-Liverpool dalam Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia Melalui Pendidikan Inklusi. *SIYAR Journal*, 5(1), 24–43. <https://doi.org/https://doi.org/10.15642/siyar.2025.5.1.24-43>
- Febriyanti, N. (2014). Implementasi Program Pendidikan Inklusif di SMP Negeri 29 Surabaya. *Publika*, 2(2).
- Fitriana, N. M. N., Hakiki, B. N. N., & Rubiyanto, C. W. (2022). The Impact of Sister City Surabaya-Kitakyushu Cooperation on Environmental Development in Surabaya. *Journal of Paradiplomacy and City Networks*, 1(1), 27–38. <https://doi.org/10.18196/jpcn.v1i1.15>

- Gertler, M. S., & Wolfe, D. A. (1997). Region State Networking: Ontario and the Four Motors for Europe. In *Paper presented to the 38th International Studies Association Convention*.
- Gidley, J. M., Hampson, G. P., Wheeler, L., & Bereded-Samuel, E. (2010). Social Inclusion: Context, Theory and Practice. *The Australasian Journal of University-Community Engagement*, 5(1), 6–36.
- Hafiz, A. (2017). Sejarah dan Perkembangan Pendidikan Inklusif di Indonesia. *Jurnal As-Salam*, 1(3), 9–15.
- Hakim, A. (2019a). 23 Persen APBD Surabaya untuk Pendidikan. Antara News. [https://jatim.antaranews.com/berita/306374/23-persen-apbd-surabaya-untuk-pendidikan#:~:text=Surabaya %28ANTARA%29 - Pemerintah Kota Surabaya di Jawa,pendidikan anak usia dini dan pendidikan luar sekolah](https://jatim.antaranews.com/berita/306374/23-persen-apbd-surabaya-untuk-pendidikan#:~:text=Surabaya%28ANTARA%29-Pemerintah Kota Surabaya di Jawa,pendidikan anak usia dini dan pendidikan luar sekolah)
- Hakim, A. (2019b). Catatan perjalanan Tim Delegasi Pendidikan Surabaya ke Liverpool. <https://www.antaranews.com/berita/926570/catatan-perjalanan-tim-delegasi-pendidikan-surabaya-ke-liverpool#:~:text=Tim delegasi tersebut terdiri dari delapan pendamping dan,sekolah lainnya yakni Reva G dan Muhammad Hilbram>
- Hakim, L. (2021). Anggaran Rp7,9 Triliun Dialokasikan untuk Sektor Pendidikan di Jawa Timur. Sindo News. <https://daerah.sindonews.com/read/615049/704/anggaran-rp79-triliun-dialokasikan-untuk-sektor-pendidikan-di-jawa-timur-1638317532>
- Hata, A., Yuwono, J., Purwana, R., & Nomura, S. (2021). *Embracing Diversity and Inclusion in Indonesian Schools – Challenges and Policy Options for the Future of Inclusive Education*. World Bank Publications.
- Hocking, B. (1993). Non-central Governments and Multilayered Diplomacy. In *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy* (hal. 31–69). The Macmillan Press.
- Hocking, B. (1999). Patrolling the ‘Frontier’: Globalization, Localization and the ‘Actorness’ of Non-Central Governments. In F. Aldecoa & M. Keating (Ed.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments* (hal. 17–39). Frank Cass.
- Keating, M. (2013). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments* (hal. 1). Routledge.
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. (2025). [Komunikasi pribadi]

- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (2011). *Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa*. https://jdih.kemdikbud.go.id/sjdih/siperpu/dokumen/salinan/Permendikbud_Tahun2009_Nomor070.pdf
- Kornus. (2017). *DPRD Surabaya Setujui Sister City Surabaya-Liverpool Inggris*. Media Koran Nusantara. <https://mediakorannusantara.com/dprd-surabaya-setujui-sister-city-surabaya-liverpool-inggris/>
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs* (C. Bjola & M. Kornprobst (ed.)). Routledge.
- Melani, A. (2019). *Sekolah Inklusi Butuh Pembenahan di Surabaya*. Liputan 6. <https://www.liputan6.com/surabaya/read/4128083/sekolah-inklusi-butuh-pembenahan-di-surabaya>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (Third Edit). SAGE Publications, Inc.
- Mizunoya, S., Mitra, S., & Yamasaki, I. (2018). Disability and school attendance in 15 low- and middle- income countries. *World Development*, 104, 388–403. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.12.001>
- Mohammad, H., & Dofir, M. (2023). *Pemkot Surabaya Belum Siap Jalankan Aturan Sekolah Formal Wajib Tampung Disabilitas*. VIVA Jatim. <https://jatim.viva.co.id/kabar/8943-pemkot-surabaya-belum-siap-jalankan-aturan-sekolah-formal-wajib-tampung-disabilitas>
- Mukti, T. A. (2020). *Politik Paradiplomasi dan Isu Kedaulatan di Indonesia* (S. P. Permana & A. Sahide (ed.)). The Phinisi Press.
- Mulyadi, A. W. E. (2017). Policy of Inclusive Education for Education for All in Indonesia. *Policy & Governance Review*, 1(3), 201–212.
- Munaiyah. (2024). *Implementasi Program Pendidikan Inklusif di Kota Surabaya*. Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah. <https://cerdasberkarakter.kemdikbud.go.id/implementasi-program-pendidikan-inklusi-di-kota-surabaya/>
- Nany. (2024). *Dibutuhkan: SLB Negeri untuk Layanan Lebih Inklusif*. Independen. <https://independen.id/dibutuhkan-slb-negeri-untuk-layanan-lebih-inklusi/>

- Nganje, F. (2014). Paradiplomacy and Democratisation of Foreign Policy in South Africa. *South African Journal of International Affairs*, 21(1), 89–107.
- Ningrum, K. (2020). *Studi Evaluatif Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Sekolah Menengah Pertama Kota Surabaya*. Universitas Pendidikan Indonesia.
- Nurhakim, Y. F., & Furnamasari, Y. F. (2023). Sikap Guru Dalam Menghadapi Siswa Yang Berkebutuhan Khusus Di Kelas 2 SDN Jelegong 01 Rancaekek. *Jurnal Inovasi Ilmu Pendidikan*, 1(3), 155–176.
- Nuryananda, P., Firdaus, M. J. B., & Elifansyah, D. (2018). Surviving Brexit Britain Deepening Cooperation on Asian Market: Case of Liverpool-Surabaya Sister City. *Politics, Economy, and Security in Changing Indo-Pacific Region*, 410–415. <https://doi.org/10.5220/0010278000002309>
- Pedada, S. (2023). *Building On The Past: How To Write Previous Studies In Research*. Mind the Graph. <https://mindthegraph.com/blog/how-to-write-previous-study-in-research/>
- Pemerintah Kota Surabaya. (2023). Sosial Budaya. In *Statistik Sektor Kota Surabaya*. https://satudata.surabaya.go.id/files/sektoral/2022/4_Bab_IV_Sosial_Budaya.pdf
- Pemerintah Kota Surabaya. (2024). *SD-SMP Wajib Terima Siswa ABK, Dispendik Surabaya: Dilaksanakan di Tahun Ajaran Baru*. <https://www.surabaya.go.id/id/berita/78059/sd-smp-wajib-terima-siswa-abk-dispendik-surabaya-dilaksanakan-di-tahun-ajaran-baru>
- Pramudiana, I. D. (2017). Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusif untuk ABK di Surabaya. *Jurnal Dimensi Pendidikan dan Pembelajaran*, 5(1), 1–9. <https://litabmas.umpo.ac.id/index.php/dimensi/article/download/317/324>
- Putranto, D. A. (2019). *Latar Belakang Kerjasama Program Sister City Kota Surabaya – Liverpool* [UPN Veteran Yogyakarta]. <http://eprints.upnyk.ac.id/id/eprint/21106>
- Putri, A. W. (2022). *Saat Negara Mengebiri Hak Pendidikan Anak Disabilitas*. Tirto. <https://tirto.id/saat-negara-mengebiri-hak-pendidikan-anak-disabilitas-gw3t>
- Putri, L. (2016). *Analisa Persebaran Sekolah Menengah untuk Anak Penyandang Disabilitas Fisik Menggunakan Sistem Informasi Geografis (Studi Kasus: Kota Surabaya)*. Institut Teknologi Sepuluh Nopember.

- Putro, E., Simanjuntak, T., & Hergianasari, P. (2023). Multi Stakeholder Partnership dalam Kerjasama Sister City Surabaya-Liverpool pada Pendidikan Inklusi Berkelanjutan Tahun 2022. *Jurnal Neo Societal*, 8(2), 109–120. <https://doi.org/https://doi.org/10.52423/jns.v8i2.10>
- Racman, R. (2020). Kebijakan Pendidikan Anak Berkebutuhan Khusus di Surabaya dalam Perspektif Islam. *Bidayatuna*, 03(01).
- Rajab, A. B. D. U. L. (2018). Tugas Pokok Guru Pembimbing Khusus (GPK) di SDN Surabaya. *Jurnal Pendidikan Khusus*, 10(4), 1–48.
- Ramli, N. H., & Sujarwanto. (2018). Studi Deskriptif Manajemen Pendidikan Inklusif di SMA. *Jurnal Pendidikan Khusus*, 1–20.
- Rana, U. (2025). *The Evolution of Education in Liverpool: A Historical Overview*. Ucademy. <https://www.ucademy.co.uk/blogs-post/the-evolution-of-education-in-liverpool-a-historical-overview>
- Rimapradesi, Y., & Latief, M. (2023). Analisis Keberlangsungan Kolaborasi Pemerintahan Kota Surabaya dengan Liverpool Dalam Pengembangan SDM Melalui Pendidikan Inklusi Sebagai Manifestasi Dari Program SCI (Sister Cities International) 2022. *Dialektika Publik*, 7(2), 13–26.
- Rosari, U. S., Albab, U., & Suroso. (2023). Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusi di Kota Surabaya. *Jurnal Mahasiswa Soetomo Administrasi Publik*, 1(2), 81–94. <https://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/sap/article/view/6743>
- Said, Z. (2017). *The Implementation of National Inclusive Education Strategy in Primary Schools in Morogoro Municipality, Tanzania*. <https://core.ac.uk/download/pdf/161548305.pdf>
- Sambogo, A., & Tejo, A. (2019). *Ini Kabar Terbaru Para ABK yang Dikirim Risma ke Inggris*. <https://www.ngopibareng.id/read/ini-kabar-terbaru-para-abk-yang-dikirim-risma-ke-inggris-4910488>
- Septaralinda, K. B. (2021). *Implementasi Kerjasama Sister City Surabaya–Liverpool dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pendidikan Inklusif di Surabaya*. 18(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/S11067-018-9419-9>
- Sightbox Trust UK. (n.d.). *About Sightbox Trust*.
- Sjöstedt, G. (1977). *The External Role of the European Community*. Saxon House.
- Sudarto, Z., & Sasongko, T. (2020). Analysis of Implementations Inclusive Education in Surabaya City. *Jurnal Pendidikan Inklusi*, 4(1), 37–42.

- Suhendri. (2020). The Challenges of Inclusive Education in Indonesia. *Journal of Research in Business, Economics, and Education*, 2(5), 1002–1007.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford University Press.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3670).
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301).
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 70 Tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif Provinsi Jawa Timur.
- Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif Provinsi Jawa Timur (Berita Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2018 Nomor 30 Seri E).
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 16)
- Peraturan Walikota Nomor 52 Tahun 2022 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Kota Surabaya.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4496)
- UNESCO. (1994). *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*. UNESCO.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>
- UNESCO. (2004). *The Right to Education for Persons with Disabilities: A Conceptual Paper*. UNESCO.

- UNESCO. (2014). *Inclusive Education: The Salamanca World Conference on Special Needs Education*. <http://www.unescobkk.org/education/inclusive-education/what-is-inclusiveeducation/background/>
- UNESCO. (2015). *EFA Global Monitoring Report: Education for All 2000-2015, Achievement and Challenges*. UNESCO Publisher.
- UNESCO. (2017). *A guide for ensuring inclusion and equity in education*. UNESCO. <https://doi.org/https://doi.org/10.54675/MHHZ2237>
- UNICEF. (n.d.). *Inclusive education: Every child has the right to quality education and learning*. Diambil 23 Desember 2024, dari <https://www.unicef.org/education/inclusive-education>
- UNICEF Indonesia. (2023). *Memberdayakan Setiap Anak Merangkul Keanekaragaman dan Inklusi untuk Semua: Analisis Lanskap tentang Anak Penyandang Disabilitas di Indonesia*. [https://www.unicef.org/indonesia/media/22016/file/Analisis Lanskap tentang Anak Penyandang Disabilitas di Indonesia.pdf](https://www.unicef.org/indonesia/media/22016/file/Analisis%20Lanskap%20tentang%20Anak%20Penyandang%20Disabilitas%20di%20Indonesia.pdf)
- Widi, A. (2016). *Pelaksanaan Program Pendidikan Inklusif di SMA Negeri 8 Surabaya dan SMA Negeri 10 Surabaya*. <https://repository.unair.ac.id/67668/3/Sec.pdf>
- Yahya, N., Nursita, R., & Kohar, H. (2023). Enhancing Halal Tourism through Paradiplomacy: Institutional Challenges and Opportunities in the NTB-Bukhara Collaboration. *Journal of Paradiplomacy and City Networks*, 2(2), 83–98. <https://doi.org/https://doi.org/10.18196/jpcn.v2i2.42>
- Yunarto, A., Sugihermanto, Setiawan, T., Tanuwidjaja, G., Indhiraswari, S. A., & Wulandari, D. (2021). The Advocacy of Disability Service Unit in the Education Sector in the City of Surabaya. *International Journal of Disabilities and Social Inclusion (IJODASI)*, 01(01). https://repository.petra.ac.id/19069/1/Publikasi1_10012_7032.pdf
- Zartman, I. (1989). Prenegotiation: Phases and Functions. *International Journal*, 44(2), 237–253.
- Zartman, I. (2008). *Negotiation and Conflict Management: Essays on theory and practice*. Routledge.
- Zubeda, M. (2020). *Teachers Perceptions on The Implementation of Inclusive Education in Public Primary Schools in Tanzania: A Case of Njombe Town Council*. [https://repository.out.ac.tz/2806/1/DISSERTATION -ZUBEDA MWAMBE - FINAL.pdf](https://repository.out.ac.tz/2806/1/DISSERTATION-ZUBEDA%20MWAMBE-FINAL.pdf)