



UNIVERSITAS TERBUKA

*Indonesia Yang  
Berkeadilan Sosial  
Tanpa Diskriminasi*

**Editor**

M. Husni Arifin  
Rahmat Budiman



Hak Cipta © dan Hak Penerbitan dilindungi Undang-undang ada pada Universitas Terbuka - Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe, Pamulang, Tangerang Selatan - 15418 Banten - Indonesia  
Telp.: (021) 7490941 (hunting); Fax.: (021) 7490147;  
Laman: www.ut.ac.id.

Dilarang mengutip sebagian ataupun seluruh buku ini dalam bentuk apa pun tanpa izin dari penerbit

Cetakan pertama, Oktober 2016

Editor : M. Husni Arifin  
Rahmat Budiman  
Desain Cover : Budi Santoso  
Lay-outer : Nono Suwarno  
Ilustrator : Budi Santoso



Buku ini di bawah lisensi \*Creative Commons\* Atribusi Nonkomersial Tanpa Turunan 3.0 oleh Universitas Terbuka, Indonesia.

Kondisi lisensi dapat dilihat pada <http://creativecommons.or.id/>

305.09598  
IND

INDONESIA yang Berkeadilan Sosial tanpa Diskriminasi/BNBB/  
M. Husni Arifin [et.al.]; – Cet. 1 ; Ed. 1 --.  
Tangerang Selatan : Universitas Terbuka, 2016.  
264 hal; ill; 21 cm.  
ISBN 978-602-392-090-7

1. Indonesia - keadilan sosial
2. Indonesia - diskriminasi
- I. Judul

## KATA PENGANTAR

### “MEMBANGUN INDONESIA YANG BERKEADILAN SOSIAL TANPA DISKRIMINASI”

Perkembangan pembangunan paska Reformasi menunjukkan semakin melebarnya ketimpangan kesejahteraan dan ketidakadilan diantara berbagai daerah dan berbagai kelompok masyarakat sebagai salah satu dampak otonomi daerah yang belum optimal. Hal ini juga didorong oleh sitem politik yang menyuburkan praktek *oligarchy* dikarenakan budaya paternasiltik yang masih sangat kental. Perbenturan antara sistem demokrasi yang menuntut adanya persamaan hak dan kebebasan individu disatu sisi dan budaya *paternalistic* dan *oligarchy* disisi lain mengakibatkan terjadinya “political chaos” yang menguras waktu, tenaga bahkan *resources*. Pembentukan berbagai lembaga non/extra struktur yang kurang relevan juga mengakibatkan pemborosan keuangan negara. Kondisi *externalities* inilah telah menyandera program nawacita Presiden Jokowi untuk membangun pemerintahan yang bersih dan melakukan reformasi sistem politik. Bersamaan Dies Natalis UT yang ke 32 yang mengambil tema Empat Windu Membangun Negeriku, FISIP-UT mempersembahkan kompilasi tulisan kritis dari Dosen FISIP UT untuk berpartisipasi mendorong *critical mass* dengan topik Membangun Indonesia yang Berkeadilan Sosial Tanpa Diskriminasi.

Mengutip dari Rawl (1999) Justice rules out that similarities and differences among persons are relevant in determining rights and duties and they specify which division of advantages is appropriate. Keadilan merupakan manifestasi dari “fairness and equity” sehingga tidak hanya secara komutatif dan distributif membagikan kesejahteraan oleh negara namun lebih jauh harus meletakkan keadilan pada aspek yang lebih luas memberikan kebebasan manusia sebagai subjek dalam merumuskan keadilan tersebut. Buku ini mengkaji berbagai aspek keadilan sosial dalam usaha untuk menyumbangkan pemikiran merumuskan hakikat keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Saya mengucapkan terima kasih kepada Rektor UT yang telah mendorong Dosen FISIP untuk mempublikasikan hasil karya intelektualnya dalam bentuk buku ini. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada Tim Editor yang telah bekerja keras untuk terwujudnya buku ini. Buku ini mengadopsi lisensi *Creative Common* dengan kondisi *Attribution, Non Commercial dan No Derivative* (CC BY NC ND) yang memberikan keleluasaan pembaca untuk menggunakan isi dalam buku ini untuk tujuan non komersial dan tidak melakukan perubahan isi dan makna. Semoga hadirnya buku ini dapat memberikan sedikit sumbangan pemikiran dalam proses pemaknaan Keadilan Sosial di Indonesia.

Dekan FISIP

Daryono

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
DAFTAR TABEL .....	v
DAFTAR GAMBAR .....	vi
PEMANFAATAN TEKNOLOGI INFORMASI SEBAGAI IMPLEMENTASI UU NO.14 TAHUN 2008 (KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK) OLEH PEMERINTAH DAERAH UNTUK INFORMASI TANPA DISKRIMINASI <i>Siti Samsiyah</i> .....	1
MENGAGAS PERUBAHAN MELALUI PLATFORM PETISI ONLINE <i>Yanti Hermawati dan Irsanti Widuri Asih</i> .....	19
MEDIA PROMOSI KOMUNIKASI POINT OF PURCHASE (POP) PADA PERPUSTAKAAN <i>Majidah</i> .....	47
IMPLEMENTASI MANAJEMEN KUALITAS TERPADU PADA PERGURUAN TINGGI TERBUKA JARAK JAUH: PENGALAMAN UNIVERSITAS TERBUKA <i>Ari Juliana</i> .....	53
PEDAGOGI FEMINIS DALAM PENDIDIKAN POLITIK UNTUK PEREMPUAN DI INDONESIA <i>Made Yudhi Setiani</i> .....	73
OPEN EDUCATIONAL RESOURCES DAN HAK AKSES TERHADAP ILMU PENGETAHUAN DI INDONESIA <i>Daryono</i> .....	89
MENINGKATKAN AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK MELALUI <i>CITY BRANDING</i> <i>Siti Alsyah</i> .....	103
IMPLEMENTASI GOVERNANSI PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG MELALUI APLIKASI <i>SOFT SYSTEMS METHODOLOGY</i> <i>Darmanto</i> .....	119
PERILAKU BULLYING DALAM NOVEL ANAK A LITTLE PRINCESS KARYA TANIA ZAMORSKY YANG DITERJEMAHKAN DARI BAHASA INGGRIS KE DALAM BAHASA INDONESIA <i>Afriani</i> .....	157
DEMOKRASI DAN PANCASILA SEBAGAI PERWUJUDAN ASAS PERSAMAAN KEDUDUKAN HUKUM DALAM POLITIK HUKUM SISTEM PERADILAN PIDANA NASIONAL <i>Ieno Wibowo Gumbira</i> .....	173

KESADARAN DAN KESETARAAN HUKUM BAGI SEMUA WARGA NEGARA	
<i>Purwaningdyah Murti Wahyuni &amp; Dewi Mutiara</i> .....	197
DINAMIKA HUBUNGAN PUSAT-DAERAH DALAM KONTEK HUBUNGAN LUAR NEGERI OLEH PEMERINTAHAN DAERAH (TINJAUAN DARI PERSPEKTIF PARADIPLOMASI)	
<i>Mani Festati Broto</i> .....	211
CV PENULIS BUKU FISIP 2016 .....	249

## DAFTAR TABEL

MENGGAGAS PERUBAHAN MELALUI PLATFORM PETISI ONLINE	
<i>Yanti Hermawati dan Irsanti Widuri Asih</i>	
Tabel 1. Penggunaan Media Sosial di Indonesia .....	23
Tabel 2. Daftar Media Sosial Populer .....	24
Tabel 3. Petisi <i>Online</i> dengan Dukungan di Atas Seribu Tanda Tangan	29
MENINGKATKAN AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK MELALUI <i>CITY BRANDING</i>	
<i>Siti Aisyah</i>	
Tabel 1. Indikator Survey Kepuasan Masyarakat	91
IMPLEMENTASI GOVERNANSI PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG MELALUI APLIKASI <i>SOFT SYSTEMS METHODOLOGY</i>	
<i>Darmanto</i>	
Tabel 1. Kerangka Umum (Framework) Penelitian .....	130
Tabel 2. CATWOE dan 3E dalam <i>Root Definition</i> Sistem Implementasi Konsep Governansi .....	132
Tabel 3. Perbandingan Model Konseptual dan Dunia Nyata menyangkut Governansi dalam Pengelolaan Hutan Lindung	136
Tabel 4. <i>Systematically</i> Desirable dan <i>Culturally Feasible</i> menyangkut <i>Governansi</i> dalam Pengelolaan Hutan Lindung .....	142
DINAMIKA HUBUNGAN PUSAT-DAERAH DALAM KONTEK HUBUNGAN LUAR NEGERI OLEH PEMERINTAHAN DAERAH (TINJAUAN DARI PERSPEKTIF PARADIPLOMASI)	
<i>Mani Festati Broto</i>	
Tabel 1: Daya Saing 19 Provinsi Bawah Rerata Nasional .....	214
Tabel 2: Persentase Penduduk Miskin (%), 2010-2012 .....	221
Tabel 3: Data kerjasama Sister City/Sister Province .....	226
Tabel 4: Data Negara-negara Anggota ASEAN, 2010-2011.....	235
Tabel 5: Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Kerjasama Luar Negeri Pemerintahan DKI Jakarta .....	241
Tabel 6: Data kerjasama Sister City/Sister Province Pemerintahan DKI Jakarta.....	242
Tabel 7: Data event internasional Pemerintahan DKI Jakarta .....	243

## Daftar Pustaka

- Mertokusumo, Sudikno. 2008. *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*. Kertas Kerja Dalam Rangka Kampanye Penegakan Hukum antara Fakultas Hukum UGM dengan Kejaksaan Agung RI.
- Samekto, Adji FX. 2008. *Justice Not For All, Kritik Terhadap Hukum Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis*. Penerbit Genta Press. Yogyakarta.
- Soekanto.S, 1982, *Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum*, Jakarta, Rajawali
- Soekanto, Soerjono. 2008. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Waluyo, Bambang. 2016. *Penegakan Hukum di Indonesia*. Penerbit Sinar Grafika, Jakarta
- Zainuddin, Ali. 2006, *Filsafat Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta
- Sudikno [artikel.blogspot.co.id/2008/03/meningkatkan-kesadaran-hukum-masyarakat.html](http://artikel.blogspot.co.id/2008/03/meningkatkan-kesadaran-hukum-masyarakat.html).
- [http://www.kompasiana.com/www.aaimratnaningrum.com/apa-kabar-kesetaraan-hukum\\_54f5e494a3331111768b45a0](http://www.kompasiana.com/www.aaimratnaningrum.com/apa-kabar-kesetaraan-hukum_54f5e494a3331111768b45a0)
- [blogger-yusrizalhasbi.blogspot.com/.../kesetaraan-hukum-ferdicrezilla.blogspot.com/.../kesadaran-hukum-dalam-masyarakat.html](http://blogger-yusrizalhasbi.blogspot.com/.../kesetaraan-hukum-ferdicrezilla.blogspot.com/.../kesadaran-hukum-dalam-masyarakat.html)
- [www.academia.edu/.../APA ITU KESADARAN HUKUM MASYARA...](http://www.academia.edu/.../APA_ITU_KESADARAN_HUKUM_MASYARA...)

## Dinamika Hubungan Pusat-Daerah dalam Konteks Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintahan Daerah (Tinjauan dari Perspektif Paradiplomasi)

Mani Festati Broto

### Pendahuluan

Kini, konteks internasional menjadi perhatian pemerintahan daerah, dan memiliki variasi dan tipe kegiatan yang beragam. Pada bulan September 2015 di kota Makassar, Sulawesi Selatan diselenggarakan pertemuan para walikota Negara anggota ASEAN atau AMF (*ASEAN Mayors Forum*). Kegiatan internasional ini dihadiri tidak saja oleh para walikota negara ASEAN tetapi para Gubernur, delegasi pengusaha lokal dan internasional<sup>1</sup>. Walikota Makassar Moh Ramdhan Pomanto menuturkan bahwa forum tersebut bertujuan memperkenalkan potensi kota Makassar.. "kita berharap nama baik kota Makassar menjadi lebih baik di mata internasional...sebagai tujuan favorit (wisata)"<sup>2</sup>. Pertemuan serupa, pernah diadakan pada tahun 2011 di Surabaya-Jawa-Timur, atas inisiatif APEKSI (Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia). Menurut Ketua APEKSI pada waktu itu, tujuan forum tersebut untuk memajukan *people-to-people contact* dan memperkuat jaringan masyarakat sipil di kawasan ASEAN<sup>3</sup>.

- <sup>1</sup> Disari dari berbagai sumber *online* yang diakses pada tanggal 26 Januari 2016, <http://makassar.antaranews.com/berita/67563/pemkot-makassar-berbenah-jelang-pertemuan-amf>, <http://regional.kompas.com/read/2015/09/04/18224511/Biaya.Pertemuan.Wali.Kota.Se-Asean.di.Makassar.Rp.1.7.Miliar>, <http://regional.liputan6.com/read/2303714/pertemuan-walikota-se-asean-diharapkan-dongkrak-wisata-makassar>
- <sup>2</sup> <http://regional.liputan6.com/read/2303714/pertemuan-walikota-se-asean-diharapkan-dongkrak-wisata-makassar>, diakses pada tanggal 26 Januari 2016, 8:54 WIB.
- <sup>3</sup> <http://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Pertemuan-Pertama-Forum-Walikota-ASEAN-Surabaya-24-25-Oktober-2011.aspx>, diakses pada tanggal 26 Januari 2016. 9:01 WIB. Diberitakan bahwa forum Walikota ASEAN ini sebagai upaya memajukan dan meningkatkan kerjasama regional diantara kota-kota di wilayah ASEAN serta dengan kota-kota Mitra Wicara ASEAN. Pembahasan meliputi pula tentang prioritas kerjasama di bidang Administrasi Publik dan

Di era globalisasi dan Reformasi kegiatan internasional akan menjadi bagian dari 'keseharian berpemerintahan'<sup>4</sup> yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam konteks desentralisasi. Menurut Ni'matul Huda<sup>5</sup>, 'kehidupan bernegara dan pemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakat sendiri maupun masyarakat luar'<sup>6</sup>, sehingga adalah bijaksana mengikuti dinamika masyarakat dalam berpemerintahan. Kegiatan berskala internasional yang sukses seperti yang telah disebutkan, hanya sebagian dari banyaknya kegiatan internasional yang secara substantif telah dan akan terus dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai konsekuensi desentralisasi. Seperti dikatakan oleh Diplomat Senior Kemenlu-RI bahwa ketika diplomasi hendak dibumikan dan didekatkan dengan rakyat, maka harus mengedepankan isu sosial-ekonomi yang konkret bermanfaat bagi rakyat (Darmansjah Djumala, Kompas, 14 November 2014).

Sejarah mencatat bahwa hubungan luar negeri oleh pemerintahan daerah telah dirintis sejak tahun 1960an dengan berbagai program tingkat internasional, diantaranya yang paling gencar adalah program 'kota kembar' atau dengan nama *sister city/sister province*. Sayangnya, program *sister city/sister province* ini masih sedikit membuahkan hasil kerjasama yang berujung pada peningkatan produktivitas daya saing daerah. Ada pula kasus kegiatan internasional oleh pemerintah daerah yang berakhir pada gugatan ke pengadilan arbitrase internasional, seperti dialami pemerintahan daerah Kabupaten Kutai Timur, Kalimantan Timur (Kal-Tim) yang digugat \$ 1.05 miliar oleh perusahaan asing. Kejadian ini bermula dari pencabutan izin Kuasa Pertambangan (KP) oleh pemerintahan daerah atas rekomendasi pemerintahan pusat berdasarkan hasil temuan BPK September 2008.<sup>7</sup>

Pemerintahan, Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Pelayanan Publik, Jejaring Regional, Pengembangan SDM, Kemitraan Publik dan Swasta, Pengarusutamaan Gender dan Pendidikan.

<sup>4</sup> Kata-kata 'keseharian berpemerintahan' di ambil dari istilah yang digunakan oleh Robert Endi Jaweng dalam konteks persiapan kerja Kepala Daerah terpilih, Kompas 25 Januari 2016

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusamedia, hlm.8

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi...*, *Opcit*, Hlm 8

<sup>7</sup> Diakses dari

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fdb7aa9c6744/pemerintah-digugat-perusahaan-tambang-asing>, pada 30 Maret 2016

Dikutip dari pernyataan Hikmanhanto Juwana dalam Batubara & Purba (2013, hlm.63-64)

...berdasarkan *Article 25 ICSID Convention* (lembaga arbitrase internasional dimana Indonesia terlibat dalam penandatanganan) yang dapat berperkara melalui ICSID adalah negara dan swasta yang menanamkan modalnya di negara yang bersangkutan. Pemda atau departemen bisa saja mengajukan perkara pada badan arbitrase internasional asalkan mendapat persetujuan pemerintah pusat.

Dalam perkara ini, terjadi konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dimana pemerintah daerah Kaltim menggugat kembali ke pengadilan, namun justru dianggap menghambat divestasi oleh pemerintahan pusat.

Memahami politik desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia harus pula dilihat dari latar belakang sejarah dan urutan perkembangan kebijakan pelaksanaan sistem pemerintahan daerah. Namun yang penting untuk difahami menurut Hoessein (2004)<sup>8</sup> bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara menganut sistem sentralisasi dan desentralisasi yang kontinum dan tidak dikotomi. Penerapan desentralisasi dengan otonomi daerah merupakan upaya untuk mengakomodir keanekaagaman masyarakat Indonesia yang pluralistis dalam upaya demokrasi dan efisiensi. Indonesia sebagai negara kesatuan yang terdesentralisasi membawa konsekuensi bahwa kewenangan pemerintahan ada pada pemerintahan pusat. Kewenangan di pemerintahan daerah merupakan "pemberian" dari pemerintah (an) pusat.

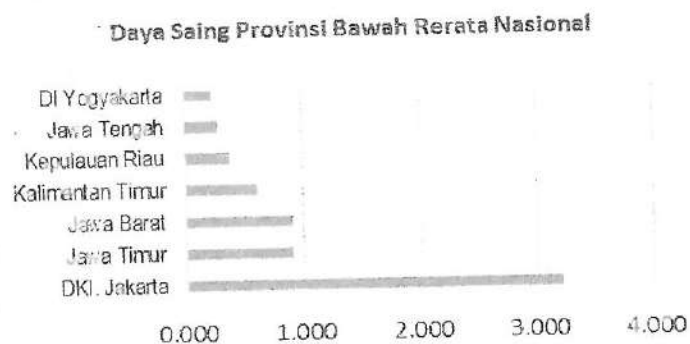
Desentralisasi politik yang dijalankan Indonesia selalu dihadapi pada permasalahan pembagian kewenangan pusat-daerah dan pelaksanaan kebijakan sistem pemerintahan daerah itu sendiri. Hal ini dapat dimaklumi karena memang pemerintah (an) daerah adalah objek, subjek sekaligus aktor dalam politik desentralisasi. Tujuan desentralisasi menurut prediksi Hoessein agar tercipta masyarakat demokratis dan efisiensi dalam

<sup>8</sup> Sejarah pemberlakuan sistem pemerintahan daerah pasca-kemerdekaan dimulai dari UU No1 Tahun 1945, UU No 22 Tahun 1948, UU No 1 Tahun 1957, UU No 5 tahun 1974, UU No 22 Tahun 1999, UU No 32 tahun 2004 dan UU No 23 Tahun 2014. Lihat Hoessein, Bhenyamin, 2004, *Desentralisasi & Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka. Hlm 1-27

pelaksanaan sistem pemerintahan. Kedua nilai tersebut, menurut Hoessein diperlukan agar bangsa Indonesia bisa maju. Arti maju disini, seperti yang ditulis dalam disertasi Situmorang<sup>9</sup> 'bangsa Indonesia yang sedang mempersiapkan diri menjadi masyarakat demokratis dan menghadapi persaingan global memerlukan daya saing dan efisiensi yang tinggi'.

Pada konsideran Menimbang dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ada lima pokok pikiran, dua diantaranya dikaitkan dengan keinginan politik untuk meningkatkan daya saing daerah, potensi daerah serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Tentang daya saing daerah, hasil survei yang dilakukan Universitas Nasional Singapura terhadap 33 provinsi di Indonesia menunjukkan daya saing daerah berada dibawah tingkat rata-rata nasional, sebagian besar merupakan provinsi yang berada di kawasan Indonesia bagian timur. Berbeda dengan provinsi di Pulau Jawa, daya saing berada di atas rata-rata nasional, dan peringkat tiga teratas adalah Provinsi DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Barat (Lihat Tabel 1).

Tabel 1: Daya Saing 19 Provinsi Bawah Rerata Nasional



Sumber: <http://www.disnakertransduk.jatimprov.go.id/diakses> tanggal 9 Mei 2016, 11:23 WIB

<sup>9</sup> Situmorang, Sodjuangan, 2002, Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Disertasi September 2002, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Administrasi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia. Hlm 28-29.

Setelah beberapa kali revisi terhadap peraturan perundangan pemerintahan daerah, pembahasan desentralisasi masih didominasi masalah penyerahan urusan pemerintahan, ketimbang upaya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam peningkatan kompetensi daya saing daerah dalam konteks internasional<sup>10</sup>. Padahal, kita telah berada di era MEA (Masyarakat Ekonomi ASEAN)<sup>11</sup>.

Masalah yang terjadi, kegiatan Hubungan Internasional<sup>12</sup> selalu dikaitkan dengan aspek kedaulatan negara. Negara memiliki sifat khusus yaitu kedaulatan (sovereignty) dan sifat ini hanya ada pada negara<sup>13</sup>. Dalam kegiatan hubungan internasional, kedaulatan negara ini tertuang pula dalam pembuatan 'Perjanjian Internasional' yaitu berupa 'kewenangan absolut' pemerintahan pusat. Artinya, pemerintahan daerah tidak memiliki kewenangan dalam pembuatan perjanjian internasional. Bunyi pasal 11 ayat (1) (2) dan (3) UUD 1945 mengatur bahwa:

<sup>10</sup> Presiden Joko Widodo memerintahkan Kemendagri untuk mencabut 3000 Perda yang bermasalah tanpa perlu dikaji. Menurut Jokowi, ribuan perda itu bermasalah karena bertentangan dengan undang-undang, menghambat perizinan, dan membebankan beragam tarif kepada masyarakat. Dia berpendapat Indonesia memerlukan penyederhanaan banyak regulasi agar bisa mempercepat proses pembangunan dan meningkatkan daya saing nasional. Diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2016/01/30/078740767/3-000-perda-bermasalah-jokowi-enggak-usah-dikaji-cabut-saja>, (10/05/2016)

<sup>11</sup> MEA adalah sebuah agenda integrasi ekonomi negara-negara ASEAN yang bertujuan untuk menghilangkan, jika tidak, meminimalisasi hambatan-hambatan di dalam melakukan kegiatan ekonomi lintas kawasan, misalnya dalam perdagangan barang, jasa, dan investasi. Berdasarkan data Bank Pembangunan Asia atau Asian Development Bank (ADB), MEA akan menjadi kekuatan ketujuh di dunia dengan produk domestik bruto sebesar 2,4 triliun dollar AS pada tahun 2013 dan menjadi 4,47 triliun dollar AS pada tahun 2020. Dikutip dari sumber online.

<sup>12</sup> Hubungan Internasional (HI) dalam tulisan ini dibedakan dengan hubungan internasional (huruf kecil). HI mengarah kepada kebijakan politik luar negeri pemerintahan Indonesia yang menjadi domain Negara (*State actors*), sedangkan hubungan internasional (dengan huruf kecil) diarahkan kepada menjalin kerjasama yang dapat dilakukan oleh entitas lain (aktor non-negara) di tingkat *low politics*, seperti pemerintahan daerah dalam menjalin hubungan dan kerjasama luar negeri dengan negara lain dimana Negara tersebut memiliki hubungan diplomatik (*high politics*) dengan NKRI.

<sup>13</sup> Budiardjo, Miriam. 2008. Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Utama Pustaka, Halaman 49-50.

- 1) Presiden dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain
- 2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Secara politik (ayat 1), Hubungan Internasional adalah domain Negara (Pemerintah Pusat), dan secara legal-formal hubungan internasional yang dilakukan oleh entitas lain (baca: Pemerintah Daerah) harus melalui konsultasi dan koordinasi Pemerintah Pusat. Ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam ayat (1), *pertama*, kegiatan Hubungan Internasional akan selalu dikaitkan dengan kedaulatan Negara (*sovereignty*) karena mencakup kegiatan *high politics*. Negara adalah pemegang hak tunggal kedaulatan negara. *Kedua*, pemerintahan daerah adalah bagian dari pemerintahan yang dibentuk oleh pemerintahan pusat (negara), sehingga wajib tunduk oleh kewenangan pemerintahan pusat.

Namun, di era globalisasi, dengan dilaksanakan prinsip desentralisasi dalam konteks organisasi, sistem atau program (Litvack & Seddon, 1999) dan dalam konteks kebijakan dan administrasi (Rondinelli & Cheema, 1983), peluang untuk melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintahan daerah tidak bisa hanya didasari oleh prinsip kewenangan yang absolut, dimana pemerintah pusat 'yang memberi' dan pemerintah daerah sebagai 'penerima'. Seperti bunyi ayat (2) yaitu bahwa perjanjian internasional ada unsur 'menimbulkan akibat....bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat'. Artinya perjanjian internasional ini dapat dilakukan bila mendapat persetujuan lembaga legislatif yang merupakan perwakilan dari rakyat. Berbagai kegiatan kerjasama luar negeri pemerintahan daerah dari segi mekanisme dan prosedur telah dikaji namun dikhotomi permasalahan kewenangan terkait pelaksanaan hubungan dan kerjasama luar negeri masih kurang dikaji.

Hasan Wirayuda (2006) mengatakan bahwa kerjasama luar negeri oleh beragam aktor, salah satunya pemerintah daerah, harus dianggap sebagai suatu paradigma baru, yaitu sebagai suatu perjuangan diplomasi dalam lingkup hubungan internasional.<sup>14</sup> Lanjutnya, "paradigma baru ini, tentunya mengubah pemahaman yang selama ini ada bahwa hubungan luar negeri bukan lagi monopoli negara (*state-actors*)".<sup>15</sup>

Mengutip pendapat Morgenthau, seperti ditulis Ariadi (2000)<sup>16</sup>, dalam kegiatan diplomasi, kekuatan nasional adalah bahan baku yang menentukan bentuk kekuatan negara. Kebijakan desentralisasi di Indonesia membutuhkan perspektif hubungan internasional dalam pemerintahan daerah. Pada kenyataan peraturan perundang-undangan tentang hubungan internasional yang ada hanya mengatur dan tidak mengurus kegiatan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, permasalahan hubungan pusat-daerah menjadi argumentasi yang esensial dalam kebijakan desentralisasi. Tulisan ini fokus pada bagaimana seharusnya memahami peningkatan kegiatan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintahan daerah di era desentralisasi?

#### Globalisasi dan desentralisasi diplomasi

Terkait dengan globalisasi dan praktek desentralisasi, Cheema dan Rondinelli (2007)<sup>17</sup> menggarisbawahi bahwa

*... forces of globalization - increasing international trade and investment, rapid progress in information, communications and transportation technology, the increasing mobility of factors of production, the rapid transmission of financial capital across national borders, the emergence of knowledge economies and electronic commerce, the spread of innovation capability, and the worldwide expansion of markets for goods and services—are creating new pressures on governments to decentralize (5)*

<sup>14</sup> Hasan Wirajuda dalam "Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah", Desember 2006, hal 3-4. Diakses dari [https://www.academia.edu/5608073/Buku\\_Panduan\\_Umum\\_Tata\\_Cara\\_Hub\\_da\\_n\\_Kerjasama\\_LN\\_oleh\\_Pemda-2](https://www.academia.edu/5608073/Buku_Panduan_Umum_Tata_Cara_Hub_da_n_Kerjasama_LN_oleh_Pemda-2), pada tanggal 3 Des 2015.

<sup>15</sup> *Ibid.* hal 3

<sup>16</sup> Ariadi, Kurniawan, Paradiplomasi, Otonomi Daerah, dan Hubungan Luar Negeri, Jurnal Perencanaan Pembangunan, no.21, September/Oktobre 2000.

<sup>17</sup> Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis, From Government Decentralization to Decentralized Governance diakses dari [http://www.brookings.edu/~media/press/books/2007/decentralizinggovernance/decentralizinggovernance\\_chapter.pdf](http://www.brookings.edu/~media/press/books/2007/decentralizinggovernance/decentralizinggovernance_chapter.pdf), 27 Maret 2016



Cheema & Rondinelli sudah memprediksi bahwa globalisasi membentuk peristiwa-peristiwa dunia, baik langsung maupun tidak langsung dan mendorong pelaksanaan prinsip desentralisasi dalam sistem pemerintahan terutama di negara-negara berkembang, dan berimbas pada tata laksana pemerintahan (5-6). Desain desentralisasi menurut Rondinelli tidak hanya tentang transfer kewenangan dibidang politik, administrasi dan ekonomi (fiscal) tetapi meliputi pula permasalahan 'berbagi urusan' (sharing authority) antara pemerintahan pusat dan daerah. (6) Lanjut mereka, globalisasi dapat menekan pemerintah (pusat) untuk meningkatkan kapasitas administratif dan fiskal dari pemerintah daerah (desentralisasi), serta memfasilitasi partisipasi individu dan pengusaha (lokal) di pasar global agar mendapatkan keuntungan dari kegiatan tersebut. Yang ingin ditekankan oleh Cheema dan Rondinelli bahwa globalisasi dan desentralisasi memberi peluang peningkatan kegiatan ekonomi melalui keterlibatan pemangku kepentingan (pemerintah daerah, masyarakat, masyarakat pengusaha dan kelompok kepentingan lainnya) dalam proses pembangunan (*transitional economies*). Hal ini yang ingin pula dicapai oleh program *Nawacita*<sup>18</sup> tentang kemandirian ekonomi dan daya saing pemerintah daerah.

Fenomena baru dalam kegiatan internasional ini dilatarbelakangi adanya ekonomi global dengan praktek perdagangan bebas (*global economy market*) dan diiringi dengan perkembangan teknologi informasi-komunikasi modern yang berpengaruh pada proses desentralisasi yang membawa konsekuensi pada transformasi pembagian tanggung jawab dalam kegiatan internasional antara *state-actors* (Pemerintah Pusat) dan *non-state actors* (Pemerintah Daerah). Masalah hubungan pusat-daerah di era desentralisasi

<sup>18</sup> Program *Nawacita* selengkapnya adalah: 1). Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara. 2). Membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. 3). Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. 4). Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya. 5). Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia. 6). Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional. 7). Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. 8). Melakukan revolusi karakter bangsa. 9). Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia

adalah tentang pembagian urusan/kewenangan. Sebagai negara unitaris yang terdesentralisasi, maka praktek desentralisasi akan berbenturan dengan prinsip konsultasi, koordinasi dan harmonisasi sebagai implementasi dari hubungan pusat-daerah.

Menurut Hatta Rajasa<sup>19</sup> globalisasi harus dimanfaatkan sebagai 'fenomena pembangunan yang memfasilitasi perluasan akses dan peluang terhadap sumber-sumber kemakmuran dari berbagai belahan dunia untuk peningkatan kemakmuran masyarakat Indonesia'. Konsekuensi dari penerapan desentralisasi dan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintahan daerah merupakan institusi formal dari negara yang paling dekat dengan permasalahan dan kepentingan masyarakat serta memiliki tugas untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI. Smith (2012)<sup>20</sup> mengatakan bahwa cara yang paling sesuai untuk menghidupkan demokrasi di tingkat lokal adalah dengan penerapan desentralisasi, dan konkritnya adalah pemberian otonomi. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan (3-4).

Dalam penyelenggaraan desentralisasi terkait 2 (dua) elemen penting yaitu 1) pembentukan daerah otonom sebagai badan hukum politik dan; 2) penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah daerah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi pemerintahan pusat. Pertanyaannya kemudian adalah apakah pemerintahan daerah memiliki kompetensi dalam urusan kerjasama luar negeri?

Esensi desentralisasi meletakkan pemerintahan daerah dan masyarakatnya sebagai subjek. Kebijakan desentralisasi di era reformasi menjadikan pemerintah daerah sebagai subjek dari proses pembangunan.

<sup>19</sup> Hatta Rajasa dalam Wahyuni Refi dan Ziyad Falahi, *Desa Cosmopolitan: Globalisasi dan Masa Depan Kekayaan Alam Indonesia*, Jakarta: Change Publication, 2014, halaman vii

<sup>20</sup> Smith, Brian (2012),

Selanjutnya, meminjam istilah yang digunakan oleh Rasjid (20.. , 'kemampuan prakarsa dan daya kreativitas pemerintah daerah dan masyarakatnya yang mati di era Orde Baru' ditantang di era Reformasi, untuk menghadapi perubahan global terutama di bidang penguatan ekonomi, dengan tujuan terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Globalisasi adalah keniscayaan, yang merujuk pada fenomena saling ketergantungan dan keterhubungan antar negara-bangsa dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial-budaya dan lingkungan yang berimbas pada perombakan tatanan peradaban dunia. Liberalisasi<sup>21</sup> ekonomi terutama di sektor perdagangan barang dan jasa adalah salah satu komponen globalisasi yang banyak membawa dampak, baik dampak negatif maupun positif. Diikuti dengan derasnya arus informasi dan komunikasi serta ilmu pengetahuan, maka globalisasi seolah-olah meniadakan batas dan sekat dalam suatu negara (*borderless state*).

Indonesia juga terkena imbas globalisasi, puncaknya terjadi di akhir tahun 1990an, terjadi transformasi demokrasi yang berlanjut pada perombakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang menuntut politik desentralisasi. Artinya, globalisasi tak dapat dielakkan, dan yang paling bijaksana adalah memanfaatkannya, karena globalisasi 'memaksa' dimensi politik, ekonomi, sosial dan lingkungan untuk koheren dengan tujuan-tujuan nasional.

Tujuan nasional kita yang utama pada dekade ke depan adalah sinergitas demokrasi dengan politik desentralisasi, yang diwujudkan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Prakteknya seperti yang dicanangkan dalam program *Nawacita*, salah satunya yaitu mewujudkan kemandirian ekonomi dengan cara menggerakkan sektor-sektor strategis<sup>22</sup>. Sektor-sektor strategis tersebut diyakini dapat diwujudkan melalui 'membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa'. Harapan dari 'membangun Indonesia', agar terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat

<sup>21</sup> Liberalisasi adalah aturan main perekonomian global muktakhir. Pada tanggal 31 Desember 2015, MEA 2015 mulai menjalankan cetak biru etape pertama dengan liberalisasi arus barang. Selanjutnya, pada etape berikutnya, yakni MEA 2025 , liberalisasi arus barang di perluas dan porsi liberalisasi sektor jasa ditambah. (Dikutip dari Kompas, Opini, 16 Desember 2015)

<sup>22</sup> Seperti yang dikutip pada Kompas, 16 Desember 2015, sejak awal tahun pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla memusatkan sektor-sektor prioritas (strategis) pada pembangunan infrastruktur dibidang energy, transportasi dan konektivitas serta infrastruktur yang mendukung ketahanan pangan.

yang dimulai dari peningkatan produktivitas rakyat dan peningkatan daya saing di pasaran baik domestik maupun internasional. Dari data yang dikeluarkan BPS, sudah cukup beragam hasil dan jenis industri kecil dan mikro yang ada di daerah, mulai dari industry dari kulit, kayu, logam mulia dan bahan dari logam, anyaman, gerabah (keramik dan batu), kain (tenun), makanan & minuman, dan industry lainnya. Namun kenyataannya, potensi daerah masih terkendala oleh minimnya ketersediaan infrastruktur dan potensi yang dimiliki oleh setiap daerah cukup memprihatinkan karena tingginya jumlah penduduk miskin di daerah (lihat Tabel 2: persentase penduduk miskin).

Tabel 2: Persentase Penduduk Miskin (%), 2010-2012

Tahun	KOTA	DESA
2012 (September)	8.60	14.70
2012 (Maret)	8.78	15.12
2011	9.23	15.72
2010	9.87	16.56

Sumber: diolah dari data BPS diakses melalui <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1211>

Toha (2006) pada kata pengantar buku yang ditulis oleh Joseph E. Stiglitz berjudul *Making Globalization Work*<sup>23</sup>, mengutarakan kekhawatiran bahwa 'globalisasi dengan sistem pasar yang terlalu bebas tanpa campur tangan pemerintah bisa saja menciptakan negara kaya, tetapi dengan rakyat miskin'<sup>24</sup>. Oleh sebab itu bagi Stiglitz penting bagaimana 'menyiasati globalisasi menuju dunia yang lebih adil'. Lanjut Stiglitz, 'pembangunan adalah tentang transformasi kehidupan manusia, bukan sekedar transformasi ekonomi'<sup>25</sup>. Saran Stiglitz, bahwa sebelum melibatkan negara-negara berkembang seperti Indonesia dalam globalisasi terlebih dahulu ditingkatkan kemampuan dan kesetaraannya. Saran dan resep ini memang agak terlambat karena Indonesia telah terimbas secara mendalam dalam arus globalisasi.

<sup>23</sup> Stiglitz, Joseph E., 2006, *Making Globalization Work: Menyiasati Globalisasi Menuju Dunia Yang Lebih Adil*, Bandung: Mizan Media Utama

<sup>24</sup> *Ibid.* Hlm.10

<sup>25</sup> *Ibid.* Hlm.11

Setelah reformasi, Indonesia merombak paradigma hubungan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah yang semula sentralistik menjadi desentralisasi, dan hal ini berimbas secara politik dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Desentralisasi bukan paradigma yang statis, buktinya peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah dengan acuan prinsip desentralisasi telah beberapa kali mengalami revisi. Tujuan utama revisi tersebut untuk penyempurnaan yang paling sesuai terkait hubungan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah<sup>26</sup>. Menurut Habibie dalam Huda, kebijakan desentralisasi bukan pilihan final<sup>27</sup>, tetapi desentralisasi diyakini merupakan cara yang paling sesuai untuk menghidupkan demokrasi di tingkat lokal dan konkritnya adalah pemberian otonomi daerah.

Dalam kajian ilmiah, terutama yang dilakukan oleh Institusi Pemerintahan Dalam Negara (IPDN) menyimpulkan harapan bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otonomi mampu menampung aspirasi masyarakat Indonesia yang pluralistis sesuai dengan kekhususan kedaerahan masing-masing. Dengan kebijakan desentralisasi dimaksudkan agar rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan tidak begitu luas, sedangkan penerapan otonomi daerah dimaksudkan agar daerah mampu memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat, mampu memberdayakan masyarakat dan mampu percepatan pembangunan daerahnya masing-masing.

Selanjutnya, kegiatan 'membangun Indonesia' dimulai dengan pemberdayaan daerah, mengarah kepada keselarasan dan konsistensi dengan tujuan-tujuan nasional, agar terintegrasi<sup>28</sup> kedalam percaturan global sambil mengelola risiko yang ada.<sup>29</sup> Menyasiasi globalisasi adalah dengan menuntut daerah-daerah untuk mampu mengelola risiko tersebut,

<sup>26</sup> Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 18A ayat (1) (2), UUD 1945 Perubahan Kedua

<sup>27</sup> Huda, *op.cit.*, hlm 49.

<sup>28</sup> Pada dasarnya manusia menciptakan dunia sosial yang pada hakekatnya justru memperbudak diri mereka sendiri, dan manusia membentuk masyarakat karena keinginan menciptakan sebuah sistem yang terintegrasi dari struktur dan fungsi sosial. Dikutip dari Ritzer, George dan Goodman, Douglas J, *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta: Prenada Media, 2004

<sup>29</sup> Wolf, Martin, 'Globalisation and Interdependence', 2004, diakses dari <http://www.un.org/esa/documents/un.oct.2004.globalisation.and.interdependence.pdf>.

atau terminologi yang digunakan adalah *glocalization* (Neves 2010)<sup>30</sup> yang menekankan pada bangkitnya '*knowledge-based society*' dimana masyarakat di daerah berperan aktif mengembangkan jaringan dan menggerakkan aksi kolektif untuk kepentingan kerjasama global tersebut. Dengan desentralisasi, kerjasama global diarahkan pula kepada kerjasama luar negeri yang membidik kepada penguatan pemerintah daerah, penguatan partisipasi masyarakatnya dan selanjutnya peningkatan daya saing.

Membangun daya saing daerah menjadi penting untuk mengetahui kemampuan daerah dan potensi daerah menghadapi persaingan global, misalnya mengundang investasi untuk pekerjaan pembangunan infrastruktur yang sangat dibutuhkan daerah. Selanjutnya, diperlukan kemampuan untuk melakukan promosi tentang potensi daerah, terutama kepada pihak investor luar. Hal ini tersirat pula dari pernyataan, bahwa kegiatan 'diplomasi'<sup>31</sup> sejatinya dilakukan untuk memberi manfaat bagi 'rakyat', terutama di era desentralisasi dimana terjadi dinamika tata kelola pemerintahan (*governance*) yang mengubah hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah dari hubungan hierarkhis menjadi hubungan heterarkhis. Pada tataran yang sama, kegiatan kerjasama luar negeri (*diplomasi*) yang semula merupakan kegiatan monopoli atau domain pemerintah pusat (*state actors* atau aktor negara) saat ini, dilakukan pula oleh entitas lain seperti pemerintah daerah (*subnational units* atau aktor non-negara) atau istilah yang digunakan Duchacek (1990) adalah '*subnational governments go abroad*'<sup>32</sup>, yang maksudnya adalah pemerintahan daerah menjalin hubungan dan kerjasama luar negeri.

<sup>30</sup> Miguel Santos Neves, *Paradiplomacy, Knowledge Regions And The Consolidation Of The Softpower*, e-journal of International Relations, Vol 1 (Autumn 2010) pp 10-28

<sup>31</sup> Kegiatan diplomasi tidak lagi dipandang sebagai kerja elitis, tantangan baru di era desentralisasi dan otonomi daerah adalah membumikan gerak-laku diplomasi Indonesia di dunia internasional agar memberi manfaat kepada rakyat. Pernyataan ini merupakan uraian konferensi pers Menlu RI Retno Marsudi beberapa lama setelah dilantik dalam kabinet Jokowi-JK (Kompas, 2014)

<sup>32</sup> Duchacek, Ivo D, *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, dalam buku Michelmann, Hans J & Soldatos, Panayotis, 2001, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, hal 13.

Namun, yang perlu digarisbawahi bahwa sistem politik desentralisasi yang dianut Indonesia harus dalam koridor NKRI. Karena, konstitusi Indonesia mengamanatkan bahwa aspek internasional oleh pemerintahan daerah 'wajib' mengikuti peraturan perundangan yang dituangkan dalam Pasal 11 UUD 1945, tentang pembuatan Perjanjian Internasional. Hal ini tersirat pula dalam UU No 23 Tahun 2014 (Pasal 9 (1) (2) bahwa pemerintahan daerah berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) serta Kementerian Teknis dalam kegiatan hubungan dan kerjasama luar negeri. Jabaran pelaksanaannya dituangkan dalam UU No 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU No 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional dan dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah PP 50 Tahun 2007 untuk tata cara hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintahan daerah.<sup>33</sup> Peraturan perundangan ini menekankan bahwa kegiatan kerjasama luar negeri oleh pemerintahan daerah harus dibawah 'koordinasi' pemerintahan pusat, dalam hal ini Kemendagri, namun tidak dijelaskan prinsip pembagian urusan/kewenangan. Oleh sebab itu, proses desentralisasi hubungan dan kerjasama luar negeri bagi pemerintahan daerah dengan penerapan desentralisasi asimetrik dengan kewenangan konkuren perlu dipertimbangkan.

#### Hubungan Pusat-Daerah: Dilema Hubungan Luar Negeri oleh Daerah

Sejarah diplomasi Indonesia oleh aktor non-negara cenderung meningkat dengan kegiatan yang bervariasi, bahkan dominan di abad-21. Dibarengi dengan perkembangan teknologi-komunikasi semakin meluas pergaulan internasional yang dipelopori oleh actor-aktor non-negara: organisasi-organisasi internasional, LSM, perusahaan multinasional, kelompok-kelompok minoritas, dan masyarakat individu. Mukti (2013) menjelaskan diplomasi oleh aktor non-negara dalam hal ini pemerintah daerah dilakukan pada tataran *low politics* yaitu kerjasama luar negeri yang memfokuskan pada perdagangan, investasi, ilmu pengetahuan dan

<sup>33</sup>Selanjutnya untuk kerjasama luar negeri secara teknis dan dalam rangka kerjasama Sister City/Province diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007 tentang kerjasama pembangunan perkotaan, Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri dstnya.

teknologi, budaya dan pendidikan yang telah lama dijalin<sup>34</sup>. Hal ini sesuai dengan kewenangan pemerintahan daerah yang diperoleh dari pemerintahan pusat.

Dalam perspektif diplomasi tradisional, kebijakan luar negeri dilakukan dalam rangkaian hubungan antar negara yang berdaulat dengan penekanan pada pembentukan perdamaian dan penyelesaian konflik (*high politics*). Oleh sebab itu, titik beratnya pada manajemen konflik atau permasalahan seperti: negosiasi internasional, kewajiban perlindungan, dan kontribusi pada tata tertib internasional. Semua tahapan ini dilakukan dalam kerangka formal kenegaraan dan bersifat elitis.

Fakta-empiris menunjukkan kegiatan hubungan dan kerjasama luar negeri tidak lagi dilakukan oleh aktor tunggal seperti negara. Kini, hubungan luar negeri oleh pemerintahan daerah ada dan terus meningkat baik secara kuantitas maupun variasi, tetapi secara politik pelaksanaan tetap subordinat dari pemerintahan pusat. Beberapa pemerintah daerah, telah lama menjalin kerjasama dengan pihak luar negeri dan terlibat juga berbagai kegiatan internasional. Sebagai contoh, dari sekian banyak kerjasama luar negeri, kerjasama luar negeri dengan program kota kembar (*sister city/sister province*) dengan berbagai kegiatan utamanya. Program *sister cities/sister provinces* adalah program persahabatan antara dua kota atau provinsi lintas negara yang bertujuan untuk menjalin kesepahaman dan membangun persahabatan melalui pertukaran budaya, pendidikan dan sumber daya manusia sebagai upaya untuk menciptakan perdamaian atau diplomasi kebudayaan serta merupakan kerjasama antar kota atau antar provinsi di berbagai belahan dunia.

Tercatat kerjasama *sister province/sister city* pertama dilakukan pada tahun 1969 antara kota Bandung dengan Braunschweig. Data tahun 2009-2012 (Table 3) yang tersedia menunjuk intensitas penandatanganan MOU.<sup>35</sup> Banyak program *sister province/sister city* berakhir pada tahapan MOU, hanya beberapa yang berlanjut dengan PKS dengan program lanjutan yang bervariasi.

<sup>34</sup> Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy: Kerjasama LN oleh Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013

<sup>35</sup> Broto, Mani Festati, 2014, Local Government and International Cooperation (Sister City/Sister Province: Opportunities of Managing Decentralization), World Conference for Public Administration June 25-27, 2014.

Tabel 3: Data kerjasama Sister City/Sister Province

	Parties	Scope of Cooperation
2009	The Jakarta Capital City Government, Republic of Indonesia and The People's Government of Beijing Municipality, People's Republic of China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• City Administration</li> <li>• Sports</li> <li>• Public Health</li> <li>• Urban Construction</li> <li>• Tourism Management</li> <li>• Small Scale Industries and Handicrafts</li> </ul>
2009	The Government of the City of Surabaya, East Java Province of the Republic of Indonesia and Shah Alam City Council, Selangor Darui, Ehsan State of Malaysia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• City Planning</li> <li>• Culture and Tourism</li> <li>• Sport and Youth</li> </ul>
2009	The Government of the City of Surabaya, East Java Province of the Republic of Indonesia and The City of Varna, Republic of Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economy, Industry, and Trade</li> <li>• Education, Science and Technology</li> <li>• Transportation</li> <li>• Health and Hospital</li> <li>• Culture, Art, and Tourism</li> </ul>
2011	The City Government of Yogyakarta, Republic of Indonesia and The District Government of Commewijne, Republic of Suriname	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Culture</li> <li>• Tourism</li> <li>• Education</li> <li>• Agriculture</li> <li>• Health</li> </ul>
2012	The City Government of Bandung of the Province of West Java The Republic of Indonesia and Petaling Java City Council of the Province of Selangor Darul Ehsan of the State of Malaysia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economic Development and Trade</li> <li>• Tourism</li> <li>• Culture</li> <li>• Education</li> </ul>

Sources: Treaty Database, Department of Foreign Affairs, 2013

Kerjasama *sister city/sister province* yang telah banyak dirintis di Indonesia ternyata menuai pula kritikan, karena tidak memiliki kepentingan yang jelas - program kerjasama ini dinilai hanya membuang-buang anggaran daerah tanpa hasil yang jelas karena tidak dilakukan tahapan proses evaluasi untuk mengetahui capaian sasaran dari kegiatan tersebut. Namun demikian, kerjasama ini merupakan salah satu wujud transformasi hubungan dan kerjasama internasional serta menjadi embrio kerjasama selanjutnya. Pemerintahan kota Surabaya dan pemerintahan DKI Jakarta merupakan

pemerintahan daerah yang paling banyak melakukan kerjasama dengan skema *sister city/province*.

Prinsip kerjasama *sister city/sister province*, seperti yang dikutip dari penjelasan *Direktorat Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan Dan Kerjasama, Kementerian Dalam Negeri* dilandaskan pada 1) kesetaraan status administrasi; 2) kesamaan karakteristik; 3) kesamaan permasalahan; 4) upaya saling melengkapi; dan 5) peningkatan hubungan antar masyarakat<sup>36</sup>. Salah satu contoh kerjasama *sister city/province* dengan kesamaan karakteristik dapat ditelusuri 'dari rasa Jawa' yang melekat pada sebagian warganegara Suriname, Amerika Selatan ternyata menjadi potensi mempererat hubungan *sister city* antara Pemerintah Kota Yogyakarta dengan salah satu kotapraja di Republik Suriname yaitu Distrik *Commewijne*.<sup>37</sup> Lain lagi, kerjasama *sister city* yang dilakukan pemerintahan kota Surabaya dengan kota Kitakyushu di Jepang menurut Isnaeni<sup>38</sup> membuktikan adanya transfer pengetahuan tentang manajemen persampahan kota. Capaian kerjasama ini, lanjut Isnaeni, bukan saja tentang keberhasilan reduksi sampah kota, tetapi yang paling penting adalah 'bangkitnya kesadaran dan partisipasi publik yang luas yang mampu menopang keberlanjutan program kerjasama internasional' lainnya (135).

Jalinan kerjasama luar negeri tersebut di atas membuktikan bahwa kegiatan 'diplomasi didekatkan dengan rakyat, dengan mengedepankan isu sosial-ekonomi yang konkret bermanfaat bagi rakyat' berarti manajemen pemerintahan harus memiliki kepekaan terhadap keragaman potensi daerah yang nyata dalam melakukan kerjasama dan hubungan internasional. Saat ini, daerah dipromosikan sebagai *economic promotor*. Oleh sebab itu, peran strategis pemerintahan daerah di masa mendatang memang harus didorong

<sup>36</sup> Disampaikan dalam seminar tentang "Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama oleh Pemerintah Daerah dengan Lembaga atau Pemerintah di Luar Negeri" Cirebon, 6 November 2015

<sup>37</sup> <http://www.jogjakota.go.id/news/pemkot-jogja-gali-peluang-dan-potensi-kerjasama-dengan-suriname#sthash.AAiaNHzz.dpuf>, diakses tanggal 3 Desember 2015

<sup>38</sup> Isnaeni, Nurul, Peran Strategis Pemerintah Daerah dalam Kerjasama Internasional untuk Pembangunan Berkelanjutan, *Global & Strategis, Januari-Juni 2013*, diakses dari [http://journal.unair.ac.id/filerPDF/12%20123-138%20Nurul%20Isnaeni%20-%20Peran%20Strategis%20Pemerintah%20daerah%20dalam%20Kerjasama%20Internasional%20untuk%20Pembangunan%20Berkelanjutan%20\(ok\).pdf](http://journal.unair.ac.id/filerPDF/12%20123-138%20Nurul%20Isnaeni%20-%20Peran%20Strategis%20Pemerintah%20daerah%20dalam%20Kerjasama%20Internasional%20untuk%20Pembangunan%20Berkelanjutan%20(ok).pdf), 24 Agustus 2015, 4:17pm;

untuk mampu mengelola kerjasama internasional<sup>39</sup>. Hal ini ditambah dengan perkembangan perekonomian global yang semakin terintegrasi dengan kesepakatan regionalisme. Terutama untuk menjawab tantangan persaingan di kawasan regional. Dengan MEA saja, aliran barang dan jasa, arus investasi dan tenaga kerja trampil sudah pasti berimbas langsung kepada pemerintahan daerah. Wujud MEA adalah kesatuan basis produksi, kawasan (regional) ekonomi yang berdaya saing agar terjadi pertumbuhan ekonomi yang lebih merata dan meningkatkan kemampuan untuk berintegrasi dengan perekonomian global<sup>40</sup>.

Di sisi lain, peristiwa internasional yang berdampak pada pemerintah daerah terus terjadi di tahun 2014-2015, misalnya masuknya ratusan imigran gelap (*illegal immigrant*) ke wilayah Indonesia, yang sebetulnya merupakan bagian dari sindikat perdagangan manusia, terpaksa menjadi urusan pemerintahan daerah. Imigran gelap etnis Rohingya asal Myanmar dan imigran dari Bangladesh terdampar di perairan Aceh, Aceh Timur dan kota Langsa. Mereka mendapat bantuan sandang dan pangan atas dasar solidaritas kemanusiaan<sup>41</sup> dari Pemerintah Aceh. Apa yang dilakukan Pemerintah Aceh sejalan dengan pendapat Ariadi<sup>42</sup> bahwa dengan derasnya migrasi antar wilayah dan negara, daerah di wilayah propinsi, kabupaten/kota tidak mampu mengelakkan diri dari pengaruh masalah internasional.

Pemerintahan adalah politik ditambah administrasi. Dalam proses politik ini menurut Finer (1965) ada pembuatan kebijakan dan perumusan

<sup>39</sup> *Ibid*, Isnaeni, 2013

<sup>40</sup> Arifin, Sjamsul dkk, eds (2008), Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015: Memperkuat sinergi ASEAN di Tengah Kompetisi Global, Jakarta: PT Gramedia

<sup>41</sup> Bantuan sandang dan pangan ini merupakan sumbangan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPA) di jajaran pemerintahan Aceh yang diserahkan oleh Gubernur Aceh yang diwakili oleh Kepala Dinas Aceh Al Hudri di Aceh Timur. Kondisi terakhir 1.800 pengungsi yang terdampar di Aceh itu banyak diantara mereka yang menderita sakit dan kelelahan akibat terlalu lama terombang-ambing di laut yang kemudian di tolong oleh nelayan Aceh. Diakses pada 21 Agustus 2015, 4.14pm dari

[http://www.rri.co.id/post/berita/167928/daerah/pemerintah\\_aceh\\_kembali\\_salurka\\_n\\_bantuan\\_untuk\\_imigran\\_rohingga.html](http://www.rri.co.id/post/berita/167928/daerah/pemerintah_aceh_kembali_salurka_n_bantuan_untuk_imigran_rohingga.html)

<sup>42</sup> Kurniawan Ariadi, Paradiplomasi, otonomi daerah dan hubungan luar negeri, diakses [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F21849/P\\_aradiplomasi.htm](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F21849/P_aradiplomasi.htm), pada tanggal 8 Agustus 2015, 4.14pm

keputusan politik, sedangkan kemampuan melaksanakan atau implementasi keputusan politik tersebut dengan cara kerja manajemen pemerintahan yang efektif (proses administrasi). Menjadi relevan bila dikaitkan dengan fenomena seperti yang telah disebut di atas, dimana pemerintahan daerah dihadapkan keputusan politik dan kapasitasnya untuk melaksanakan keputusan politik.

Persoalan pembagian kewenangan bila tidak didukung dengan landasan teoritis sebagai acuan dalam pelaksanaan hubungan dan kerjasama luar negeri menjadi kurang tajam saat melakukan evaluasi kegiatannya. Perangkat peraturan perundangan tidak secara spesifik menjabarkan kewenangan pemerintahan daerah dalam pelaksanaan hubungan dan kerjasama luar negeri. Unsur legal-formal hubungan luar negeri oleh pemerintahan daerah yang ada tetap berada dalam kewenangan pemerintah pusat. Padahal dalam Diktum Bab I Pasal 1 (1) dalam Undang-Undang No 37 tahun 1999 tentang hubungan internasional, mencerminkan bahwa pemerintahan daerah adalah subjek dalam hubungan internasional.

Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia.

Untuk mekanisme pelaksanaan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintahan daerah, Kementerian Luar Negeri menyusun "Buku Panduan Umum Tata Cara Hubungan Dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintahan Daerah". Tujuan buku panduan ini untuk memberi perlindungan bagi daerah dalam rangka menghadapi era global serta mengatur dalam mekanisme konsultasi dan koordinasi dalam hubungan luar negeri<sup>43</sup>. Jadi, untuk kelangsungan kerjasama, digunakan Undang-undang No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional berisikan pengaturan dan panduan teknis yang digunakan pemerintahan daerah secara operasional. Ditambah, Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah untuk memayungi mekanisme pinjaman luar negeri atau bantuan luar negeri yang dapat dilakukan oleh pemerintahan daerah. Klausul-klausul dalam peraturan perundangan hubungan dan kerjasama luar negeri lebih memaparkan mekanisme koordinasi dan konsultasi.

<sup>43</sup> Buku panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah, diakses secara online, 24 Agustus 2015.

Tujuan penerapan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah mendorong kemampuan prakarsa daerah untuk mengejar percepatan pencapaian kesejahteraan (vi)<sup>44</sup> yang dilakukan secara massal, tersistem dan terstruktur. Sistem desentralisasi Indonesia menempatkan provinsi, kabupaten/kota sebagai bagian dari NKRI, bukan negara bagian, seperti dalam sistem negara federasi. Seperti yang ditulis Nurcholis, proses desentralisasi di Indonesia...

bukan 'pelepasan kewenangan kepada daerah tetapi hanya penyerahan sebagian wewenang kepada daerah dengan derajat yang bersifat kontinum...dimana pusat tetap sebagai pemegang wewenang pokok yaitu wewenang, pengendalian dan pengawasan' (xix)

Menurut Huda<sup>45</sup>, desentralisasi yang terjadi di Indonesia merujuk pada suatu gejala politik 'persinggungan antara gerakan reformasi sistem pemerintahan daerah dengan gelombang perkembangan konsep desentralisasi untuk tata pemerintahan yang baik dan pembangunan'. Konsep ini, menurut Oyugi dalam Huda yang dipelopori oleh United Nation Centre for Regional Development (UNCRD) dipengaruhi oleh ideologi pembangunan dari World Bank dan International Monetary Fund (IMF)<sup>46</sup>.

Desentralisasi di Indonesia yang berkaitan dengan tata kelola yang demokratis di tingkat lokal, titik beratnya tidak saja pada 'the machinery of government' tetapi pentingnya pelibatan masyarakat dan komunikasi (interaksi) mereka dengan otoritas lokal. Realita kekinian, dan sejalan pula dengan program *Nawacita* yaitu mengutamakan kemandirian daerah dan menekankan pada pencapaian daya saing kompetitif perekonomian daerah. Langkah ini telah pula diformulasikan dalam visi dan misi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.

#### Konsep Paradiplomasi

Peristiwa-peristiwa internasional yang kini melibatkan pemerintahan daerah semakin nyata<sup>47</sup>. Fenomena globalisasi yang tidak dapat diprediksi

<sup>44</sup> Haris, Syamsuddin (eds), *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007

<sup>45</sup> Huda, *Ibid*, hlm 52

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm 52

<sup>47</sup> David Crikemen, "Introduction", *The Hague Journal of Diplomacy* 5, 2010, halaman 1-9

perubahannya, dengan interaksi politik-ekonomi yang intensif dan komprehensif berimbang pada paradigma pergeseran peran tunggal aktor (*single actor*) dalam kancah hubungan internasional. Pada saat bersamaan, sistem desentralisasi memberi peluang pemerintah daerah (*sub-national actors*) untuk melakukan kerjasama internasional. Dengan pergeseran aktor utama dalam hubungan internasional diperlukan landasan teoritis untuk menganalisis gejala-gejala kekinian dalam hubungan internasional. Konsep paradiplomasi yang pertama kali dicetuskan oleh Ivo D. Duchacek<sup>48</sup> dan Panayotis Soldatos<sup>49</sup> di tahun 1980an menggambarkan fenomena baru dalam kajian ilmu hubungan internasional, yang berawal dari istilah *parallel diplomacy* (disingkat menjadi *paradiplomacy*). Menurut Kuznetsov (2015), penelitian yang dilakukan Inaki Aguirre di tahun 1990an memperjelas konsep paradiplomasi di arena hubungan internasional sebagai suatu pendekatan yang digunakan dalam pengayaan pada proses politik kekuasaan di arena internasional dengan mengandalkan kata-kata atau ide. Menurut Aguirre dalam Kuznetsov '*politics is even if we do not always acknowledge it, also matter of semantic, and art that implies the power to*

<sup>48</sup> Duchacek memperkenalkan istilah paradiplomasi yang berawal dari pengalaman keinginan negara-negara bagian di dalam sistem negara federal untuk berkoprasi di arena hubungan internasional. Pada kenyataan negara-negara bagian ini telah menjalin kerjasama luar negeri, bahkan beberapa memiliki 'permanent mission' di negara lain. Dikatakan bahwa sifat hubungan internasional yang bercorak transnasional melibatkan berbagai aktor, antara lain berbagai jenis kelompok, baik itu negara atau kelompok negara, pemerintah, warga negara, aliansi-aliansi, organisasi internasional, organisasi industri/perdagangan, dan sebagainya. Kelibatan berbagai aktor ini dalam hubungan internasional memiliki tujuan, bentuk, intensitas, dan frekwensi yang berbeda-beda, serta 'lebih dominan dalam masalah kerjasama teknis dan ekonomi' – sedikit yang mengarah kepada politik. Namun, ada pula kegiatan paradiplomasi diarahkan kepada 'secession'. Ivo D. Duchacek. 1990. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations" in *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Rules*, Oxford: Clarendon Press

<sup>49</sup> Mengikuti jejak Duchacek, Panayotis fokus kajiannya pada keterkaitan konsep paradiplomasi dengan pengertian desentralisasi, walaupun contoh yang digunakan adalah pada sistem negara federasi tetapi beberapa elemen dapat diadopsi dalam kegiatan paradiplomasi di negara unitaris yang terdesentralisasi, seperti Indonesia. Menurut Soldatos, "*decentralization could enhance unity and efficiency in external relations and become remedy for the crisis of nation-state in foreign policy*" (41-43).

give a certain meaning to things such as complex political processes through words". Dalam praktek, menurut Ariadi, paradiplomasi

...digunakan untuk menunjuk pada aktivitas-aktivitas yang paralel, terkoordinasi, pelengkap terhadap, atau bahkan terkadang bertentangan dengan diplomasi yang dilakukan oleh pemerintahan pusat.<sup>50</sup>

Menurut Wolff<sup>51</sup>, terminologi *parallel diplomacy*, adalah membagi kewenangan dengan entitas lokal, dalam konteks Indonesia pembagian kewenangan/urusan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah di arena hubungan internasional. Kata paradiplomasi adalah hasil adopsi dari 'aktivitas paralel yang terkoordinasi, pelengkap terhadap, atau bahkan bertentangan dengan *macro-diplomacy* yang dilakukan di tingkat nasional' (Ariadi, 2010). Memang, kajian paradiplomasi masih di dominasi oleh studi empiris dan praktek di negara-negara berbentuk federasi (Soldatos 1980, Duchacek & Soldatos 1990, Cornago, 2010, Crikemans 2010). Wolff mengatakan bahwa aktivitas internasional oleh aktor non-negara (dalam ini pemerintah daerah) jarang menjadi berita, karena pemerintah daerah hanya berkecimpung pada urusan domestik, 'kalah sensasi' beritanya dengan diplomasi yang dilakukan oleh *state actors* (dalam hal ini negara atau pemerintah pusat) yang membahas isu-isu perang, gencatan senjata, terorisme, atau hal-hal yang berkaitan dengan berita konflik internasional (*high politics*). Padahal, dikatakan oleh Duchacek dan Soldatos, urusan domestik pada kenyataannya berkaitan dengan masalah nyata - kehidupan keseharian masyarakat -, dan masalah domestik ini berdampak pula pada urusan luar negeri. Melalui para pemimpin daerah, kegiatan urusan domestik dan kerjasama luar negeri bisa dilaksanakan. Wolff menjelaskan pula adanya pergeseran aktivitas hubungan internasional dari yang bersifat *high politics* kepada kegiatan *low politics*.

Konsep paradiplomasi ini dilengkapi oleh Lecours (2008) dengan menyebutkan 3 (tiga) kerangka pikir yang saling melengkapi untuk memahami hakikat dari kegiatan paradiplomasi, yaitu semula untuk (1) kepentingan identitas politik (*political layers*) yang mengarah kepada 'secession' (keinginan untuk terpisah dari negara induk), menjadi (2)

<sup>50</sup> Kurniawan Ariadi, ...*op cit*, 3

<sup>51</sup> Stefan Wolff, *Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges*, diakses dari <http://www.stefanwolff.com/files/Paradiplomacy.pdf>, 20 Agustus 2015

kepentingan kerjasama (*cooperation layers*) yaitu terlibat dalam kerjasama budaya, pendidikan, teknis, teknologi. Selanjutnya adalah (3) kepentingan ekonomi (*economic layers*) dan Lecours menjelaskan bahwa pemerintahan lokal (pemda) lebih fokus pada tujuan ekonomis yaitu memperkenalkan diri agar terlihat kiprahnya di arena internasional dengan tujuan yang spesifik yaitu menarik investasi.

Selaras dengan pemikiran Lecours, hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah, menurut Ariadi dapat lebih responsif dan akomodatif untuk kepentingan daerah. Selain itu, dengan kebijakan desentralisasi, kegiatan paradiplomasi sarat pula dengan mekanisme mensejahterakan masyarakat ditingkat lokal karena memiliki kewenangan<sup>52</sup>.

Di sisi lain tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan paradiplomasi merupakan bagian dari diplomasi di tingkat pusat, artinya dalam konteks Indonesia, pemerintahan pusat tetap menjadi mentor dari kegiatan hubungan luar negeri, walaupun dalam prakteknya dilakukan oleh pemerintah daerah. Ada beberapa pengertian tentang gejala pemerintahan terkait pelaksanaan kerjasama internasional, definisi dari Cornago walaupun menurut saya kurang tepat karena memosisikan pemerintahan daerah sebagai negara bagian dalam tatanan negara berbentuk federal tetapi tetap dapat dijadikan rujukan untuk memahami tipe kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah. Menurut Cornago bahwa pelibatan *sub-state government* (istilah yang menunjuk pada pemerintah daerah) dalam hubungan internasional bisa bersifat formal maupun informal, permanen ataupun *ad hoc* dan kerjasama luar negeri ini dapat dilakukan dengan entitas publik ataupun privat dengan fokus isu-isu di bidang sosial-ekonomi, budaya dan politik

[. . .] *sub-state governments' involvement in international relations, through the establishment of formal and informal contacts, either permanent or ad hoc, with foreign public or private entities, with the aim to promote socio-economic, cultural or political issues, as well as any other foreign dimension of their own constitutional competences.*<sup>53</sup>

Konsep paradiplomasi juga dapat diasumsikan bahwa negara membagikan tugas pokok diplomasinya. Neves (2010), dalam sebuah e-

<sup>52</sup> *Ibid*, 2-3

<sup>53</sup> Neo Cornago, "On the Normalization of Sub-State Diplomacy, The Hague Journal of Diplomacy 5, 2010, halaman 11-36



Journal of International Relations mengungkapkan bahwa globalisasi mendorong pergeseran dari macro-regionalism menjadi bentuk micro-region (paradiplomasi). Peran diplomasi oleh pemerintah pusat kini bisa dilakukan pemerintah daerah dan para aktor lokal daerah yang saling bekerjasama dengan daerah lain dalam ranah hubungan internasional. Paradiplomasi dinilai lebih efektif karena memiliki pemahaman yang mendalam terhadap masyarakatnya. Dengan demikian, aktivitas hubungan internasional yang dijalankan difokuskan pada pengembangan daerah, dari berbagai sektor.

Di Indonesia, tercatat tipe paradiplomasi yang paling banyak adalah tipe kerjasama *sister-city* seperti DKI Jakarta, Bandung, Surabaya, Medan<sup>54</sup>, dan *sister province* diantaranya Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta dan Jawa Timur<sup>55</sup>. Namun demikian, kebijakan otonomi daerah belum sepenuhnya memberikan landasan hukum yang terstruktur bagi pemerintahan daerah dalam melakukan kerjasama luar negeri yang lebih luas. Yang perlu diperhatikan, bahwa struktur pemerintahan daerah di Indonesia dalam menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya harus dalam koridor NKRI. Pemerintah pusat tetap sebagai pemegang wewenang pokok yaitu wewenang pengendalian dan pengawasan.<sup>56</sup>

Beberapa pakar ragu menggunakan konsep paradiplomasi yang seolah-olah menyerahkan urusan kedaulatan kepada entitas lainnya dan hal ini rawan terjadi konflik kepentingan antara kepentingan pemerintahan pusat (nation-state/national) dengan pemerintahan daerah (sub-national), seperti yang ditulis Crikemans<sup>57</sup> "some scholars are not fond of the term *paradiplomacy* because it suggests an element of conflict between the national and sub-national policy levels, and implicitly presumes incompatible interests". (3)

Argumentasi ini juga dikemukakan pula oleh Ariadi bahwa 'isu hubungan dan kerjasama luar negeri daerah perlu menjadi bagian integral

<sup>54</sup> Mani Festati Broto, ...*op.cit*

<sup>55</sup> Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy, Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia*, Jakarta: The Phinisi Press, 2013

<sup>56</sup> Nurcholis, Hanif, *Teori dan Politik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Widiasara Indonesia, 2007.

<sup>57</sup> Crikemans, David, "How subnational entities try to develop their own 'paradiplomacy': The case of Flanders (1993-2005), dalam *International Conference*, Geneva, May 31-June 1, 2006. Hlm 3.

<http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/656/jbptunikompp-gdl-akbarizala-32758-10-11babi-a.pdf>, 25 Agustus, 3.41pm

(*policy/program item*) dalam perumusan kebijakan otonomi daerah' dan sebaliknya menurut Ariadi bahwa 'isu otonomi daerah perlu dijadikan dasar pertimbangan dalam perumusan kebijakan dan penyelenggaraan hubungan dan kerjasama luar negeri' (15).

Selanjutnya, kajian paradiplomasi di Indonesia penting dihadapkan pada kenyataan permasalahan regionalisasi seperti MEA, karena memiliki *market size* 591juta, yang penduduknya 80% adalah usia produktif dibawah 45 tahun<sup>58</sup> dan perekonomian ASEAN dalam beberapa dekade terjadi peningkatan GDP yang terus tumbuh rata-rata per kapita US\$3,787. Indonesia harus memanfaatkan peluang integrasi ekonomi ini dengan kemampuan meneropong pasar potensial dunia, sebagai negara pengekspor dan negara tujuan investor serta membuka diri pada sektor jasa dengan *knowledge sharing* dalam tata kelola yang dinamis<sup>59</sup>. Indonesia adalah negara besar sehingga jangan hanya dijadikan sebagai pasar konsumen produk barang-barang ASEAN, karena PDB Indonesia berada di nomer urut 5 (lima) di antara negara-negara ASEAN lainnya. (lihat Tabel 4)

Tabel 4: Data Negara-negara Anggota ASEAN, 2010-2011

Negara	Jumlah Populasi (jiwa)	Luas Wilayah (km <sup>2</sup> )	Peringkat HDI 2011	Peringkat GDP 2010 (dunia)	Pertumbuhan Ekonomi 2010 (%)
Brunei	402 ribu	5,765	33	123	4,1%
Filipina	102 juta	300,000	112	34	7,6%
Indonesia	245,6 juta	1,904 juta	124	16	6,1%
Kamboja	14,7 juta	181,035	139	108	6,0%
Laos	6,47 juta	236,800	138	135	7,9%
Malaysia	28,7 juta	329,847	61	30	7,2%
Myanmar	53,9 juta	676,578	149	80	5,5%
Singapura	4,7 juta	697	26	41	14,5%
Thailand	14,7 juta	181,035	103	25	7,8%
Vietnam	90,6 juta	331,210	128	42	6,8%

Sumber diunduh dari

[http://www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6033](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=6033)

<sup>58</sup> Ferdinand D Saragih, *Indonesia dan Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015: Peluang dan Tantangan*, disajikan dalam Seminar FISIP-Universitas Terbuka dengan topik *Peluang dan Tantangan Indonesia dalam Komunitas ASEAN 2015*, 26 Agustus 2015.

<sup>59</sup> Martani Huseini, *Mempersiapkan SDM Indonesia Dalam Tatanan Baru MEA 2015*, 13 Oktober 2014.

Yang paling mengkhawatirkan adalah potensi tenaga kerja Indonesia yang trampil harus memiliki daya tawar dan bersaing dengan tenaga kerja negara ASEAN lainnya (lihat data HDI Tabel 4). Hal ini merupakan tantangan yang paling berat yang harus dihadapi oleh pemerintahan daerah.

Bila daerah ingin menguatkan praktek paradiplomasi, maka dalam menjalin kerjasama internasional harus berlandaskan pada aktivitas pemerintah yang dijabarkan oleh Van De Spiegel (2010) memberikan perlindungan, mensejahterakan, mencerdaskan dan ikut melaksanakan ketertiban dalam dan luar negeri dengan tidak merugikan pihak manapun secara ilegal. Seperti, fokus pada satu tujuan yaitu: peningkatan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional.

Tujuan pemerintahan daerah melakukan paradiplomasi, seperti dikutip dari pendapat Sutedja adalah untuk menarik investasi, melakukan hubungan dengan perusahaan multinasional di wilayahnya dan mewujudkan peningkatan ekspor, dan tentunya hal ini sejalan dengan persiapan kerjasama global, seperti MEA atau kegiatan internasional lainnya. Ariadi menjelaskan bahwa kegiatan paradiplomasi yang ada di Indonesia, berada ditataran politik tingkat rendah (*low politics*). Namun menurut Ariadi, menjalin persahabatan antara wilayah yang berlanjut pada kerjasama ekonomi, masih lamban karena pelaksanaan tetap dibawah koordinasi serta supervisi pemerintahan pusat (*negara/nation-state*). Rangkaian koordinasi dan supervisi pelaksanaan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh Pemerintahan Daerah harus dilakukan oleh 3 (tiga) kementerian utama, yaitu: Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian teknis terkait cukup panjang.

Secara akademik, telaah konsep paradiplomasi masih minim terutama karena kebijakan luar negeri merupakan ranah kekuasaan pemerintah pusat. Bahkan menurut Casson & Dardanelli (2012) bertanya apa dan mengapa pemerintahan daerah perlu melakukan kegiatan kerjasama luar negeri, bila sudah ada di tingkat pusat (611). Kendatipun demikian, kecenderungan manajemen pemerintahan modern memerlukan cara berpikir yang baru dimana perkembangan hubungan internasional harus koheren dengan politik nasional, terutama di era desentralisasi. Keterlibatan pemerintah daerah dalam arena internasional adalah suatu keniscayaan.

Kajian paradiplomasi belum menjadi perhatian dalam khasanah ilmu pemerintahan, padahal masalah aktual dan faktual kegiatan hubungan dan kerjasama luar negeri (diplomasi) oleh pemerintahan daerah 'ada' dan terus

meningkat eksistensinya, namun demikian kajian paradiplomasi secara kontekstual Indonesia belum banyak ditekuni, sehingga belum menghasilkan ilmu pengetahuan yang hakiki.<sup>60</sup> Misalnya, program *sister city/sister province*, bidang kerjasama teknik, kerjasama organisasi internasional (termasuk LSM) dan *event internasional* (misalnya *tour de Banyuwangi Ijen 2016*, *tour de Singkarak 2016*) terus berkembang baik intensitasnya maupun variasi kerjasamanya, melibatkan tidak saja kerjasama antar kabupaten/kota tetapi antar negara.

Titik berat paradiplomasi terletak pada kegiatan diplomasi yang dilakukan oleh 'aktor non-negara' (dalam hal ini pemerintah daerah). Pemerintahan daerah adalah salah satu unit analisis dalam sistem pemerintahan menjadi objek pembahasan, terutama tentang pembagian kewenangan atau kekuasaan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, perlu pula menelusuri kinerja kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam pelaksanaan hubungan internasional.

Prinsip desentralisasi dalam hubungan pemerintah pusat-daerah belum menunjukkan kewenangan yang jelas yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri. Padahal program peningkatan potensi daerah di era desentralisasi diarahkan untuk menembus pasar global. Selama ini, aturan yang digunakan untuk pembagian urusan kewenangan daerah terkait kerjasama luar negeri adalah Pasal 367, ayat 2, UU No 23 Tahun 2014 yaitu: kerjasama daerah dengan lembaga dan/atau pemerintahan daerah di luar negeri dilaksanakan setelah mendapat persetujuan pemerintah pusat, dan selanjutnya dalam ayat 3 diuraikan 'kerjasama daerah dengan lembaga dan/atau pemda di luar negeri berpedoman pada peraturan perundang-undangan'. Jabaran Pasal 367 ini meliputi: promosi daerah, pengembangan IPTEK, pertukaran budaya dan peningkatan kemampuan teknis dan managerial pemerintahan. Mukti (2010) mengatakan "meskipun kewenangan melakukan hubungan internasional ini bersifat Tidak Wajib", namun dalam praktik paradiplomasi oleh pemerintahan menjadi sebuah keniscayaan karena arus globalisasi

<sup>60</sup> M. Aries Djaenuri, "Kedudukan Ilmu Pemerintahan Dalam Khasanah Ilmu Pengetahuan", *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume VI, Edisi ke-1, 2014, halaman 63-79

dunia yang telah merambah ke seluruh pelosok nusantara. Selanjut dikatakan

*Pemda selaku pelaksana pemerintahan yang juga pengambil keputusan dalam kebijakan publik yang strategis seperti investasi dan perdagangan, akan sangat ketinggalan apabila tidak membaaur ke dalam pergaulan masyarakat internasional. Daerah yang tidak terampil dalam pergaulan dunia pasti akan ketinggalan, sebab daerah itu hanya akan menjadi konsumen pasif saja dari seluruh proses perdagangan dunia atau kapitalisme global (3)*

Melalui asas desentralisasi, peraturan perundangan tentang Pemerintah Daerah membahas tentang pembagian urusan/kewenangan yang dimiliki daerah otonom, kecuali enam hal, yakni Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Agama, Moneter dan Fiskal. (UU No. 23/2014, Pasal 10 ayat 3). Padahal klausul "Politik Luar Negeri" lebih mengarah ke ranah *high politics*, yaitu kegiatan yang berurusan dengan pengakuan internasional terhadap kedaulatan Indonesia sebagai suatu Negara, seperti urusan mengangkat pejabat diplomatik, menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri (UU No 23/2014 Pasal 10 ayat 3a). Sedangkan, kegiatan paradiplomasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tidak bersinggungan dengan urusan *high politics*.

Paradiplomasi merupakan komplementer dari kegiatan diplomasi tingkat Negara, dan bergerak di ranah *low politics*, seperti diplomasi dibidang pendidikan, budaya dan investasi. Dalam UU No23/2014 urusan pembagian kewenangan yang bersifat *low politics* ini tidak disinggung secara rinci, sehingga menimbulkan keraguan, padahal dalam desentralisasi urusan pembagian kewenangan harus jelas agar tujuan yang ingin dicapai memiliki asas dan pedoman sebagai landasan kerja ke pemerintahannya. Pada umumnya, seperti dijelaskan oleh Mariana, gagasan dasar tersebut ada dalam konstitusi Negara, seperti klausul yang mengatur keterlibatan rakyat (DPRD) dalam setiap kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemda. Peraturan Pemerintahan tentang Pemerintahan Daerah ini yang akan menjadi landasan hukum kajian dalam meninjau kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Pembahasan konsep paradiplomasi yang merupakan bagian dari perspektif hubungan internasional menjadi penting untuk disinergikan

dengan perspektif ilmu pemerintahan terutama konsep desentralisasi. Dengan analisis menggunakan pola paradiplomasi, maka hubungan dan kerjasama luar negeri tidak semata-mata menjadi capaian pemerintahan pusat, tetapi juga menjadi capaian pemerintahan daerah.

#### **Paradiplomasi: Praktek pada Pemerintahan DKI Jakarta**

Pemerintahan DKI Jakarta memiliki kekhususan sebagai ibukota negara<sup>61</sup> dan memiliki peran ganda yaitu pada tingkat nasional dan daerah. Model pemerintahan di DKI Jakarta adalah desentralisasi asimetrik. Sebagai daerah dengan kekhususan, pemerintahan DKI memiliki kewenangan yang bersifat khusus pula.

Peraturan perundangan yang mengatur tentang kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai ibukota NKRI tertuang dalam UU No 29 Tahun tentang Pemerintahan Provinsi DKI. Sedangkan, aturan sebagai daerah otonomi tingkat provinsi tetap terikat pada peraturan perundangan dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui asas desentralisasi, peraturan perundangan tentang Pemerintah Daerah membahas tentang pembagian kewenangan yang dimiliki daerah otonom, kecuali enam hal, yakni Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Agama, Moneter dan Fiskal (UU No. 23/2014, Pasal 10 ayat 3) yang merupakan kewenangan absolut. Apakah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk kegiatan kerjasama luar negeri yang telah dirintis bertentangan dengan konstruksi NKRI dalam konteks Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?"

Dengan penetapan sebagai Daerah Khusus, Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggungjawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional (Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 UU No 29 Tahun 2007). Dengan demikian format hubungan pusat-daerah seharusnya menjadi bersifat kemitraan-desentralistik bukan lagi eksploitatif-sentralistik (Haris,2007), dimana daerah otonom adalah sentra dari 'keseharian berpemerintahan' dan harus memiliki adaptasi terhadap kondisi global.

<sup>61</sup> Kekhususan pemerintahan DKI Jakarta dituangkan dalam Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007

Sebetulnya, klausul terkait kewenangan absolut Politik Luar Negeri yang tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah tersebut lebih kearah pelaksanaan *high politics*, yaitu kegiatan yang berurusan dengan pengakuan internasional terhadap kedaulatan Indonesia sebagai suatu Negara-bangsa, urusan tersebut di antaranya mengangkat pejabat diplomatik, menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri (UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 10 ayat 3a).

Dalam UU No 23 Tahun 2014 urusan pembagian kewenangan yang bersifat *low politics* ini tidak disinggung sehingga menimbulkan keraguan, padahal dalam desentralisasi urusan pembagian kewenangan harus jelas agar tujuan yang ingin dicapai memiliki asas dan pedoman sebagai landasan kerja ke pemerintahannya. Secara konstitusional, seperti dijelaskan oleh Mariana, gagasan dasar yang ada dan telah diuraikan dalam penjelasan (Pasal 101 dan Pasal 154)<sup>62</sup> tidak secara spesifik menjelaskan pembagian kewenangan tersebut. Pasal 101 dan 154 hanya menjelaskan perlunya mendapat persetujuan lembaga legislatif (DPRD) yang menyiratkan sebagai bentuk keterlibatan rakyat dalam setiap kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintahan daerah. Peraturan perundangan tentang Pemerintahan Daerah inilah yang merupakan *entry point* dalam pembahasan legal-formal dalam meninjau kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta menempatkan kewenangan kerjasama luar negeri dibawah Biro Biro Kepala Daerah dan Kerjasama Luar Negeri Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta. Dari hasil tahapan perumusan tujuan dan sasaran Pelayanan Jangka Menengah yang dipublikasikan dalam *website* dipaparkan tujuan dan sasaran jangka menengah Biro Kepala Daerah dan Kerjasama Luar Negeri Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta seperti berikut ini (Tabel 5).

Tabel 5: Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Kerjasama Luar Negeri Pemerintahan DKI Jakarta

Tujuan	Sasaran
Meningkatkan partisipasi kota Jakarta pada forum dan organisasi internasional baik sebagai peserta maupun tuan rumah <i>event</i> internasional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Meningkatnya jumlah partisipasi kota Jakarta sebagai peserta dan anggota pada forum, organisasi dan event internasional;</li> <li>b. Terselenggaranya kongres, <i>meeting</i>, seminar, <i>workshop</i>, program dan <i>event</i> berkelas dunia di Jakarta yang dapat meningkatkan citra dan daya saing global kota Jakarta;</li> <li>c. Terwujudnya kerjasama teknik dan jasa ekonomi dengan mitra luar negeri yang mendukung 9(sembilan) program unggulan Pemprov DKI Jakarta.</li> </ul>
Mewujudkan kerjasama <i>sister city</i> yang aktif melaksanakan 9 (sembilan) isu kerjasama;	<ul style="list-style-type: none"> <li>d. Perlaksananya kunjungan dan penerimaan delegasi mitra <i>sister city</i> yang dapat meningkatkan kemitraan antar kota, memupuk persahabatan dan pengertian antar masyarakat, meningkatkan kualitas pembangunan dan pelayanan masyarakat, meningkatkan wawasan dan kualitas SDM Pemerintah Provinsi DKI Jakarta,serta menumbuhkan dan memelihara citra positif kota Jakarta.</li> </ul>
Melaksanakan dan menerima kunjungan delegasi mitra <i>sister city</i> yang efektif dan efisien;	<ul style="list-style-type: none"> <li>e. Bertambahnya jumlah anggota <i>sister city</i> dan <i>sister city</i> yang aktif dalam melaksanakan program.</li> </ul>
Meningkatkan pelayanan daerah kepada perwakilan negara asing dan organisasi internasional yang berada di Jakarta	<ul style="list-style-type: none"> <li>f. Meningkatnya pelayanan daerah kepada perwakilan negara asing dan organisasi internasional yang berada di Jakarta yang ditandai dengan meningkatnya hubungan baik antara perwakilan negara asing dan organisasi internasional dan Pemprov DKI Jakarta serta berkurangnya jumlah keluhan terhadap pelayanan yang diberikan;</li> <li>g. Tersedianya aturan dan kebijakan kerjasama luar negeri yang efektif dan tepat.</li> </ul>

Sumber: website Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta

<sup>62</sup> Mariana, Dede, Reformasi Administrasi Publik di Indonesia, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 46 tahun 2014. Halaman 108-127

Praktek 'paradiplomasi' yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tidak bersinggungan dengan urusan *high politics*. Kegiatan paradiplomasi yang dilakukan Pemerintahan DKI Jakarta (Tabel 6 dan Tabel 7) merupakan komplementer dari kegiatan diplomasi, atau urusannya yang bergerak pada *low politics*, seperti kerjasama *sister city/sister province* diplomasi dibidang pendidikan, budaya dan investasi dan kegiatan-kegiatan lain dalam *event* internasional, meliputi: kongres, meeting, seminar, workshop, program dan event berkelas dunia di Jakarta yang dapat meningkatkan citra dan daya saing global kota Jakarta.

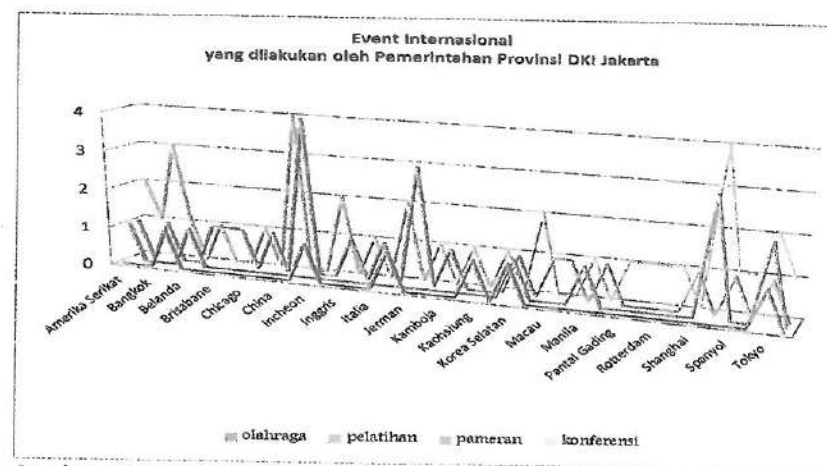
Tabel 6:

Data kerjasama *Sister City/Sister Province* Pemerintahan DKI Jakarta

	Parties	Scope of Cooperation
2009	The Jakarta Capital City Government, Republic of Indonesia and The People's Government of Beijing Municipality, People's Republic of China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• City Administration</li> <li>• Sports, Public Health</li> <li>• Urban Construction</li> <li>• Tourism Management</li> <li>• Small Scale Industries and handicrafts</li> </ul>
2016 (Proses pembahasan MoU)	The Province of Jakarta of The Republic of Indonesia and The City of Shenzhen of The People's Republic of China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economy, Trade</li> <li>• Culture and Tourism</li> <li>• Science, Technology, Education</li> </ul>

Sumber: wawancara dengan mantan Konjen RI di Shanghai, RRC.

Tabel 7:

Data *event* internasional Pemerintahan DKI Jakarta

Sumber: Website Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta 2014-2015

Dengan desentralisasi, kerjasama global diarahkan kepada kerjasama luar negeri yang membidik kepada penguatan pemerintah daerah, penguatan partisipasi masyarakatnya dan selanjutnya peningkatan daya saing. Dalam konteks desentralisasi, kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara menyebabkan memiliki peran ganda, yakni untuk kepentingan nasional dan daerah, sehingga ditetapkan sebagai daerah dengan otonomi khusus atau otonomi tunggal yang diatur secara khusus dalam UU No 29 Tahun 2007, namun aturan sebagai daerah otonomi tingkat provinsi tetap terikat pada peraturan perundangan UU No 23 Tahun 2014. Terkait dengan pelaksanaan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintahan daerah, Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah dalam melaksanakan hubungan luar negeri dalam berbagai aspek, seperti penanaman modal, perdagangan luar negeri, pariwisata, pendidikan dan bidang-bidang pembangunan infrastruktur (Pasal 101 dan Pasal 154). Kewenangan tersebut berlandaskan pada asas dekonstruksi - artinya ada kewenangan pemerintahan pusat bila melaksanakan hubungan dan kerjasama luar negeri.

Kewenangan dalam pelaksanaan hubungan dan kerjasama luar negeri, pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dalam tujuan dan sasaran jangka

menengah mencanangkan 4 tujuan dan 7 sasaran terkait hubungan dan kerjasama luar negeri. Pada tahun 2015 ada 21 kerjasama *sister cities* dan 2 kerjasama *sister provinces*, namun di antaranya ada yang dalam status 'vacuum', artinya ada MoU tetapi tidak ditindaklanjuti dengan pelaksanaan program kerjasama secara nyata.<sup>63</sup> Ada rangkaian birokrasi yang panjang dalam melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri misalnya untuk kerjasama *sister city* dibutuhkan waktu 2 (dua) tahun sebelum penandatanganan MoU. Karena melibatkan koordinasi dengan 4 instansi pemerintahan pusat: Kemendagri, Kemenlu dan Sekretariat Negara, serta melakukan komunikasi dengan pihak DPRD. Artinya letak geografis Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dengan Pemerintahan Pusat tidak menjamin kelancaran komunikasi (koordinasi dan konsultasi). Partisipasi kota Jakarta pada forum dan organisasi internasional sebagai salah satu wujud praktek paradiplomasi, baik sebagai peserta maupun tuan rumah *event* internasional yang bertujuan untuk meningkatkan citra dan daya saing global kota Jakarta belum sepenuhnya memenuhi target, dan menurut KaBag pada Biro Kepala Daerah dan Kerjasama LN Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta, hal ini karena terbentur pada proses administrasi di tingkat pusat, salah satunya adalah prosedur administrasi, misalnya yang sering terjadi adalah lambatnya penerbitan paspor dinas dll.

#### Kesimpulan dan Saran

Argumentasi pembagian kewenangan dalam urusan hubungan dan kerjasama luar negeri dan desentralisasi kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah tidak dibangun dalam pemikiran, konsep dan perspektif paradiplomasi yang mengarah pada peningkatan hubungan dan kerjasama luar negeri yang dapat dilakukan oleh pemerintahan daerah, yang bergerak pada *low politics*: seperti penanaman modal, perdagangan luar negeri, investasi, pariwisata, pendidikan dan partisipasi di *event* internasional. Padahal perkembangan globalisasi mengeser makna diplomasi yang semula *state actor* (elit) menjadi *non-state actor* (egaliter).

Seperti dalam penetapan sebagai Daerah Khusus, Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggungjawab tertentu

dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional (Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 UU No 29 Tahun 2007). Dengan demikian format hubungan pusat-daerah seharusnya menjadi bersifat kemitraan-desentralistik bukan lagi eksploitatif-sentralistik (Haris, 2007), dimana daerah otonom adalah sentra dari 'ke seharian berpemerintahan' dan harus memiliki adaptasi terhadap kondisi global.

Kegiatan hubungan internasional tidak lagi merujuk pada kegiatan yang dilakukan oleh negara melalui perwakilan diplomat resmi, tetapi lebih membumi, yaitu oleh aktor non-negara, dimana kegiatan diplomasi disesuaikan dengan kepentingan masing-masing. Pada sisi lain, Pemerintah Pusat dapat pula memperluas aspek pembahasan dalam diplomasi diluar perdamaian dan resolusi konflik, yakni juga mencakup aspek kesehatan, pendidikan, wanita, ketenagakerjaan, dan sebagainya. Kegiatan paradiplomasi ini menyesuaikan diri dengan situasi global yang semakin terintegrasi dalam berbagai aspek yang kompleks.

<sup>63</sup> Wawancara melalui telpon dengan KaBag pada Biro Kepala Daerah dan Kerjasama LN Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta

**Daftar Pustaka****Buku dan Jurnal**

- Ariadi, Kurniawan, Paradiplomasi, Otonomi Daerah, dan Hubungan Luar Negeri, *Jurnal Perencanaan Pembangunan*, No.21, September/Oktober 2000.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Penerbitan PT Gramedia Utama Pustaka.
- Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis, From Government Decentralization to Decentralized Governance, diakses dari website, 27 Maret 2016.
- Criekemen, David, "Introduction". *The Hague Journal of Diplomacy* 5, 2010.
- Duchacek, Ivo D, Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations, dalam buku Michelmann, Hans J & Soldatos, Panayotis, 2001, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.
- Haris, Syamsuddin (eds) 2007. *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Hoessein, Bhenyamin, 2004, *Desentralisasi & Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Isnaeni, Nurul, Peran Strategis Pemerintah Daerah dalam Kerjasama Internasional untuk Pembangunan Berkelanjutan, *Global & Strategis, Januari-Juni 2013*, diakses dari <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/12%20123> diakses pada 24 Desember 2015.
- Kementerian Luar Negeri, Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah, Desember 2006.
- Muluk, Khairul, 2009, *Peta Konsep: Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Surabaya: ITS Press.

- Mukti, Takdir Ali, 2013. *Paradiplomacy: Kerjasama LN oleh Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: The Phinisi Press.
- Neves, Miguel Santos, Paradiplomacy, Knowledge Regions And The Consolidation Of The Softpower, *e-journal of International Relations*, Vol 1 (Autumn 2010) pp 10-28.
- Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusamedia.
- Ritzer, George dan Goodman, Douglas J, *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Situmorang, Sodjuangan, 2002, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan, Provinsi, dan Kabupaten/Kota*. Disertasi September 2002, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Administrasi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia.
- Smith, Brian, 2012, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, George Allen & UNWIN, UK.
- Stiglitz, Joseph E., 2006, *Making Globalization Work: Menyiasati Globalisasi Menuju Dunia Yang Lebih Adil*, Bandung: Mizan Media Utama.
- Wahyuni Refi dan Ziyad Falahi, *Desa Cosmopolitan: Globalisasi dan Masa Depan Kekayaan Alam Indonesia*, Jakarta: Change Publication, 2014.
- Wolf, Martin, 'Globalisation and Interdependence', 2004, diakses dari <http://www.un.org/esa/documents/un.oct.2004.globalisation.and.interdependence.pdf>.
- Wolff, Stefan, *Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges*, diakses dari <http://www.stefanwolff.com/files/Paradiplomacy.pdf>, 20 Agustus 2015.
- Peraturan Perundangan**
- UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014.

**Sumber Website**

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fdb7aa9c6744/pemerintah-digugat-perusahaan-tambang-asing>, pada 30 Maret 2016.

<http://makassar.antaranews.com/berita/67563/pemkot-makassar-berbenah-jelang-pertemuan-amf>, diakses pada tanggal 26 Januari 2016, 8:54 WIB.

<http://regional.kompas.com/read/2015/09/04/18224511/Biaya.Pertemuan.Wali.Kota.Se-Asean.di.Makassar.Rp.1.7.Miliar>, diakses pada tanggal 26 Januari 2016, 8:54 WIB.

<http://regional.liputan6.com/read/2303714/pertemuan-walikota-se-asean-diharapkan-dongkrak-wisata-makassar>, diakses pada tanggal 26 Januari 2016, 8:54 WIB.

<http://regional.liputan6.com/read/2303714/pertemuan-walikota-se-asean-diharapkan>-<http://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Pertemuan-Pertama-Forum-Walikota-ASEAN-Surabaya-24-25-Oktober-2011.aspx>, diakses pada tanggal 26 Januari 2016, 9:01 WIB.

<https://m.tempo.co/read/news/2016/01/30/078740767/3-000-perda-bermasalah-jokowi-enggak-usah-dikaji-cabut-saja>, (10/05/2016).

<http://www.jogjakota.go.id/news/pemkot-jogja-gali-peluang-dan-potensi-kerjasama-dengan-suriname#sthash.AAiaNHzz.dpuf>, diakses tanggal 3 Desember 2015.

Kompas, Opini, 25 Januari 2016.

Kompas, Opini, 16 Desember 2015.

**BIODATA PENULIS**

**Daryono**, dosen pada program studi Ilmu Hukum FISIP UT sejak tahun 1989, menamatkan studi S2 di University of Victoria, Canada dan S3 di the Australian National University, Australia. Research interestnya di bidang open education, property law dan law and development. Saat ini aktif pada advokasi hak akses manusia terhadap ilmu pengetahuan dan pendidikan tinggi secara nasional maupun regional. Selain itu, Daryono merupakan salah satu penggagas OER Asia dan ASIAN MOOCs untuk mempromosikan hak akses manusia terhadap pengetahuan dan matakuliah yang berkualitas secara bebas.



**Siti Samsiyah**, dosen pada Ilmu Perpustakaan dan Ilmu Kearsipan - Fisip UT. Fokus keilmuan yang ditekuninya adalah bidang manajemen informasi dan sistem pendidikan jarak jauh. Lulusan Pascasarjana Universitas Indonesia di Bidang Ilmu Perpustakaan serta pengalamannya di bidang jurnalistik semasa kuliah berkontribusi pada karya ilmiahnya. Penelitian yang telah dilakukan diantaranya Sistem Informasi Penerbitan BMP-UT Dengan Metode CPM, Re-Positioning Arsip di Era Digital, Rintisan Penyusunan Sistem Klasifikasi di Universitas Terbuka. Peran radio Sebagai sarana membangun Information Literacy, pengintegrasian radio komersial, streaming, komunitas, Peran Teknologi dalam meminimalisir Asimetris Informasi, Strategi Penyelesaian Sengketa Informasi. Karya ilmiah dalam bentuk lain diimplementasikan dalam keikutsertaannya secara aktif di berbagai forum seminar dalam lingkup nasional dan internasional.