

Paradiplomacy: Bangkitnya Aktor Lokal di Fora Internasional

Paradiplomacy: The Rise of Local Actor in International Fora

Takdir Ali Mukti
(Jurusan Ilmu Hubungan Internasional)
(Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)
takdirmukti1@gmail.com

Abstract

Paradiplomacy as a new phenomenon in international studies brings a large number of information, but it is very scarce in theoretical framework. Paradiplomacy as a part of transnational interactions grows rapidly around the world marking local awakening to face global affairs, and it offers opportunities and obstacles. Although this first symptom came from Europe, but nowadays, local governments in Indonesia also work in the same way. The problem is how Indonesian central government and local governments face that challenge. This article wants to explore paradiplomatic understanding, paradiplomacy's experiences from several countries and paradiplomacy in Indonesia in the context of ASEAN Economic Community 2015.

Keywords: *Paradiplomacy, Local government, Sub-state, Transnational*

A. Pendahuluan

Paradiplomasi sebagai kajian yang relative baru dalam ilmu hubungan internasional, mengacu pada perilaku dan kapasitas dalam melakukan hubungan luar negeri yang dilakukan oleh entitas 'sub-state', dalam rangka kepentingan mereka secara spesifik.¹ Istilah 'paradiplomacy' pertama kali diluncurkan dalam perdebatan akademik oleh ilmuwan asal Basque, Panayotis Soldatos tahun 1980-an sebagai penggabungan

¹ Wolff, Stefan, 'Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges', hal. 1-2, University of Nottingham, 2009

istilah *'parallel diplomacy'* menjadi *'paradiplomacy'*, yang mengacu pada makna *'the foreign policy of non-central governments'*, menurut Aldecoa, Keating dan Boyer. Istilah lain yang pernah dilontarkan oleh Ivo Duchacek (New York, tahun 1990) untuk konsep ini adalah *'micro-diplomacy'*.²

Terkait bangkitnya geliat partisipasi pemerintah lokal atau daerah otonom untuk berkiprah secara internasional ini, Stefan Wolff lebih lanjut mengatakan bahwa hal ini mengindikasikan telah berubahnya pemikiran paling mendasar tentang kedaulatan Negara secara fundamental. Sistem Westphalia yang meletakkan kedaulatan secara penuh pada pemerintah pusat, harus rela *'share'* dengan pemerintah daerah dalam aktifitas internasionalnya. Seberapa besar *'share'* kedaulatan itu, tentu akan berbeda-beda tiap Negara.³ Lebih jauh, studi yang dilakukan oleh David Crikemans menunjukkan bahwa di Negara-negara maju, hubungan pusat dan daerah dalam *'share'* kedaulatan di bidang hubungan internasional ini ada 2 (dua) kecenderungan, yakni ada yang bersifat kooperatif dan ada pula yang konfliktual. Paradiplomasi yang dipraktekkan oleh Flanders, Wallonia, dan Bavaria cenderung kooperatif dengan pemerintah pusat, meski masih ada kesan kompetitif, sedangkan interaksi luar negeri yang dilaksanakan oleh Scotland dan Catalonia cenderung konfliktual.⁴

Fenomena *'paradiplomacy'* memang pada awalnya muncul di Eropa, namun saat ini, dengan intensitas yang berbeda, telah menjadi gejala umum di tengah interaksi transnasional masyarakat dunia, tidak terkecuali di Indonesia. Banyak daerah otonom atau pemda provinsi/kabupaten/kota yang secara aktif menjalin kerjasama luar negeri dengan pihak asing dalam bentuk ikatan *'memorandum of understanding'* atau bentuk-bentuk Perjanjian Internasional lainnya. Isu yang harus dicermati dalam pelaksanaan paradiplomasi ini di Indonesia antara lain, apakah regulasi Negara telah melingkupi urusan ini secara memadai, bagaimana kerjasama luar negeri oleh daerah otonom itu dapat mengembangkan potensi nasional di tingkat daerah, dan bagaimana celah disintegrasi dapat diantisipasi secara seksama.

Tulisan ini akan menyajikan beberapa studi tentang paradiplomasi di beberapa pemerintahan regional di Eropa, Canada dan Korea Selatan, sebagai perbandingan untuk melihat permasalahan ini di tanah air.

B. Pembahasan

Beberapa Pengalaman Paradiplomasi di Negara Maju

Praktek paradiplomasi yang cukup lama di negara-negara maju, merupakan bagian dari kelanjutan sejarah integrasi di negara masing-masing. Menurut Lecours, praktek paradiplomasi yang mereka lakukan dapat dikategorikan ke dalam 3 kelompok, yakni, *pertama*, hubungan dan kerjasama pemerintah regional atau *'sub-states'* yang hanya berorientasi untuk tujuan-tujuan ekonomi semata seperti perluasan pasar, pengembangan investasi ke luar negeri, dan investasi secara timbal balik. Hubungan ini sama sekali tidak melibatkan motive-motive yang kompleks, misalnya politik atau budaya. Interaksi transnasional jenis ini biasa dipraktekkan oleh negara-negara bagian di Amerika Serikat dan Australia. *Kedua*, paradiplomasi yang melibatkan berbagai bidang dalam kerjasama atau *'multipurposes'*, antara ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan dan alih teknologi dan sebagainya. Konsep hubungan ini mengacu pada model kerjasama luar

² Crikemans, David, *'Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?'*, hal. 34, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium, July 2008

³ Op.Cit., Wolff, hal. 13

⁴ Op.Cit., Crikemans, hal. 12-14,

negeri yang terdesentralisasi atau '*decentralized cooperation*'. Beberapa provinsi di Jerman atau 'lander', mempraktekkan hubungan model ini, demikian pula pemerintah regional Rhone-Alpes, Perancis, menjalin hubungan dengan beberapa negara bagian di Afrika seperti Mali, Senegal dan Tunisia, serta provinsi di Vietnam dan Polandia. Kategori *ketiga* adalah, paradiplomasi kompleks yang melibatkan motive-motive politik dan identitas nasionalis wilayah yang spesifik. Mereka berusaha menjalin hubungan internasional dengan semangat yang sangat besar untuk mengekspresikan identitas nasional wilayah mereka yang spesifik dan otonom yang berbeda dengan sebagian besar wilayah di negara mereka. Yang mempraktekkan model ini antara lain Flanders-Belgia, Catalonia-Spanyol, Quebec-Canada dan Basque Country.⁵

Jika dilihat dengan ketiga kategori di atas, pelaksanaan hubungan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah atau paradiplomasi di Indonesia, baik provinsi atau kabupaten/kota, dapat dikelompokkan ke dalam kategori ke-2, di mana pemda dalam menjalin hubungan dan kerjasama dengan pihak asing hampir selalu menggunakan '*memorandum of understanding*' yang mencakup berbagai bidang yang kompleks, antara lain kerjasama ekonomi, pendidikan, kebudayaan/kesenian, pertanian, kesehatan, alih teknologi, bantuan tenaga ahli, bantuan teknis, dan sebagainya.

Berikut ini akan digambarkan praktik para diplomasi di 4 pemerintah regional/provinsi/state, yakni Flander-Belgia, Catalonia, Spanyol, Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, dan Shaanxi, China.

B.1. Flanders, Belgia

Pemerintah regional Flanders merupakan gabungan dari '*The Flemish Region*' dengan '*the Flemish Community*'. Flanders memiliki otonomi maksimum untuk berbagai kewenangan. Posisi pemerintahan regional Flanders adalah berdiri sama tinggi dengan pembagian kekuasaan yang tidak '*overlap*'. Dalam hal ini, setiap domain pembuatan kebijakan pemerintahan, diatur sesuai kewenangan masing-masing tanpa saling mempengaruhi.

Pemerintah Regional Flanders berwewenang untuk urusan ekonomi, perdagangan internasional, kesehatan masyarakat, distribusi energi, perumahan, pertanian dan hortikultura, lingkungan hidup, transport dan pekerjaan umum, kebijakan tenaga kerja, kebudayaan, pendidikan, iptek dan inovasi di wilayahnya.

Pemerintah Regional Flanders sejak berdirinya tahun 1993, memiliki otoritas untuk membuat perjanjian dengan pihak luar negeri untuk setiap urusan domestiknya. Dengan kewenangan ini, Flanders membuat perjanjian internasionalnya secara langsung dengan pihak asing, dan mengirimkan perwakilan diplomatiknya sendiri di luar negeri. Flanders memiliki sekitar 100 lebih perwakilan di seluruh dunia khususnya untuk urusan kewirausahaan internasional, pertanian dan pariwisata untuk mempromosikan potensi wilayah dan pertukaran sumber daya.⁶ Flanders termasuk pemerintah regional di Eropa yang sangat ekspansif dalam menjalin hubungan kerjasama dengan pihak asing. Ini terkait dengan ambisi Pemerintah Regional Flanders yang berusaha menjadikan Flanders sebagai front terdepan dalam kemajuan di Eropa. Visi daerah tersebut tentu saja mengilhami seluruh kebijakan yang diambil oleh Pemerintah dan rakyat Flanders.

Untuk mendukung aktifitas luar negerinya, Pemerintah Flanders mempekerjakan sejumlah pegawai yang khusus menangani urusan diplomatik dan perdagangan internasional ini yang jumlahnya mencapai 94 orang yang menempati pos di kantor pusat pemerintahan Flanders.

⁵ Lecours, André, '*Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*', Hal. 2-3, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', December 2008,

⁶ <http://www.flanders.be/en> (et all)

Pegawai yang menempati pos perwakilan diplomatik Flanders di luar negeri ada 95 orang, 44 personil dari jumlah itu mengurus domain 'foreign policy', dimana 15 orang dari 44 pegawai tersebut memiliki status sebagai 'diplomat'. Urusan pariwisata asing ditangani oleh 26 pegawai, perdagangan internasional oleh 19 pegawai, urusan administrasi kerjasama pembangunan oleh 3 pegawai, dan tidak ada yang menempati pos urusan kerjasama kebudayaan.⁷

Hubungan Flanders dengan pemerintah federal pusat (Brussel) sebagaimana telah disinggung sebelumnya, secara umum menunjukkan keharmonisan, kecuali terhadap gesekan pada isu-isu tertentu. Flanders sangat sensitif terhadap isu territorial dan isu identitas minoritas di wilayah yang termasuk dalam 'Flanders Belt'. Flanders sangat aktif dalam kerjasama Uni Eropa sehingga memiliki jaringan yang kuat, baik secara vertikal maupun horizontal atau sesama pemerintahan regional di Eropa.

B.2. Catalonia, Spanyol

Statuta Catalonia sebagai daerah otonomi yang luas diperoleh pada 18 Juni 2006 melalui referéndum, dan berlaku efektif pada 9 Agustus pada tahun yang sama. Pemerintahan regional Catalonia atau '*Generalitat de Catalunya*', terdiri atas parlemen regional dan '*Minister President*' yang memiliki susunan cabinet parlementer. Pemerintahan regional Catalonia memiliki kewenangan yang luas, meliputi urusan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, peradilan civil, komunikasi, transportasi, perdagangan, keamanan dan ketertiban umum, dan berbagai urusan pemerintahan lokal dalam wilayahnya. Catalonia juga memiliki perangkat kepolisian sendiri yakni '*Mossos d'Esquadra*', meskipun pemerintah Spanyol tetap memendalikan untuk urusan penjagaan perbatasan, terorisme dan imigrasi.⁸

Sistem pembagian kekuasaan antara pusat dengan daerah di Spanyol memberikan tawaran kepada pemerintah regional untuk melakukan kewenangan melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing, terutama bagi komunitas tertentu seperti Catalonia. Memang dalam konstitusi Spanyol ditegaskan bahwa urusan kebijakan luar negeri adalah kewenangan pemerintah pusat, namun pada kenyataannya, hal ini tidaklah bersifat kaku. Pada dasarnya Spanyol memberlakukan sistem otonomi daerahnya secara simetris, kecuali pada pemerintahan khusus sebagaimana pemerintahan regional Catalonia, memiliki kewenangan di bidang urusan luar negeri yang paling luas dibandingkan dengan pemerintahan regional lainnya. Aktifitas hubungan internasional yang dilakukan oleh Catalonia meliputi pembuatan perjanjian kerjasama dengan berbagai pemerintah regional dan institusi asing, antara lain dengan Scotland, California, Kyonggi Province (Korea), *the Centre National de la Recherche Scientifique (National Center for Scientific Research, France's Ministry of Research)*, dan *the National Assembly of Quebec*. Selain itu, Catalonia juga menjalin hubungan patrón dengan warga berkebudayaan Catalonia atau '*kin-states*' di seluruh dunia.⁹ Catalonia, sebagaimana Flanders, juga aktif dalam memperkokoh hubungan antar pemerintah regional di Eropa yang sangat mendukung bagi penguatan kerjasama secara menyeluruh di Uni Eropa, seperti *AEBR, CPM, dan CTP Working Group Pyrenees*.

Untuk menangani urusan kerjasama luar negeri ini, *Catalan Generalitat* tidak memiliki personal yang banyak di Sekretariat Kerjasama Externalnya, sebab kerjasama luar negeri ini melekat pada setiap departemen sesuai dengan urusannya masing-masing. Meski demikian, Sekretariat External ini bertanggungjawab untuk memastikan terjaminnya koherensi dan sinergi dalam kebijakan luar negeri bagi setiap departemen tersebut. Fungsi koordinatif inilah yang di

⁷ Op.Cit., Crikemans, hal.32

⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Catalan_Statute_of_Autonomy

⁹ Op.Cit., Wolff, hal 9

perankan oleh Sekretariat External sehingga pegawainya hanya sedikit, dan didukung oleh 7 staf pembantu. Di sisi lain, *Catalan Generalitat* memiliki 6 pegawai senior yang ditempatkan di luar negeri sebagai konsultan politik, termasuk perwakilan Catalonia di Uni Eropa, Berlin, London and New York. Catalonia mengikat kerjasama dengan pemerintah regional asing sebanyak 37 kerjasama di bidang ekonomi dan perdagangan, 5 kerjasama di bidang kebudayaan, dan 11 kerjasama di bidang pariwisata asing.¹⁰

Hubungan Catalonia dengan pemerintah pusat Madrid-Spanyol, mengalami eskalasi yang memanas sejak tahun 2010 sejak diubahnya beberapa ketentuan Konstitusi Spanyol yang menyatakan bahwa Catalonia sebagai *'nation'*, direduksi. Pada saat yang bersamaan, negosiasi pembagian *'in come'* Negara dari pajak tidak dapat disetujui oleh Madrid, maka Catalonia yang mencakup daerah-daerah kaya ini, termasuk Barcelona, menyuarakan pilihan untuk mengadakan referendum. Dengan mengutip pidato dari *'Minister President of Catalan'*, Arthur Mas, dalam sebuah demonstrasi yang besar di Barcelona pada tanggal 12 September 2012, situs resmi pemerintah Catalonia mempublikasikan perkembangan politik ini;

*'The Catalan president, Artur Mas, this morning highlighted the success and civic nature of yesterday's mass demonstration, which he regarded as "a clear, but also perfectly normal public outcry [...] coherent with the process of national transition we have started"'. During his appearance at the Palau de la Generalitat to evaluate yesterday's events, he made clear that "after yesterday, we are even closer to achieving our desire and goal of full national freedom". "Nothing will be easy, but everything is possible", he stressed'.*¹¹

Sejauh ini, saat jurnal ini ditulis pada akhir Januari 2015, meskipun mayoritas kekuatan politik di Madrid, baik partai pemerintah maupun partai oposisi, telah memutuskan untuk dilaksanakannya referendum untuk penentuan masa depan Catalonia pada 19 November 2014, namun, keputusan itu di-veto oleh Mahkamah Agung Spanyol dengan keputusan pembatalannya pada bulan Oktober 2014, dan belum ada perkembangan baru sampai dengan hari ini.

B.3. Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan

Provinsi Gyeongsangbuk-Do merupakan wilayah yang sangat kaya dan maju industrinya. Provinsi yang berada di pantai Timur Korea Selatan dan berdekatan langsung dengan Jepang ini, menikmati pertumbuhan ekonomi yang pesat setelah diberlakukannya Otonomi Daerah pada Tahun 1988. Meskipun Korea Selatan memiliki bentuk negara kesatuan, namun provinsi-provinsi diberi kebebasan untuk menjalin hubungan dan kerjasama luar negeri secara bilateral maupun multilateral.

Gyeongsangbuk-Do meluaskan aktifitas diplomatiknya melalui berbagai penandatanganan *'sister city'* dengan pemerintah provinsi lain di dunia. Provinsi ini bertindak selaku penggerak organisasi pemerintahan regional yang tergabung dalam *North East Asia Regional Governments Association (NEAR)*, sejak September 1996, dan menjadi kantor pusat NEAR di Pohang, Gyeongsangbuk-Do sejak tahun 2005. Asosiasi ini meliputi provinsi-provinsi dari 6 negara yakni Korea Selatan, China, Korea Utara, Jepang, Mongolia dan Russia.¹² Secara aktif, Gyeongsangbuk-Do menginisiasi beberapa kali pertemuan internasional untuk terwujudnya organisasi NEAR tersebut, termasuk beberapa pertemuan penting yang membahas masuknya Mongolia dan Korea Utara ke dalam NEAR. Dari segi jumlah kepesertaan, memang Korea Selatan telah hampir

¹⁰ Op.Cit., Crikemans, hal.32 et.all

¹¹ http://www.gencat.cat/index_eng.htm

¹² http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=inter_relations&LANGCODE=English

mengikut sertakan seluruh provinsi di Negara itu, meskipun masih lebih sedikit dibandingkan dengan Mongolia yang bergabung kemudian dengan membawa 22 provinsi dan metropolity-nya. Peran ini sangat masuk akal diambil oleh Gyeongsangbuk-Do sebagai provinsi kaya di Korea Selatan, mengingat secara ekonomi dan financial sangat siap.

Prioritas bidang kerjasama Gyeongsangbuk-Do dengan pihak asing adalah kerjasama ekonomi, investasi, pendidikan, kebudayaan dan kesehatan serta lingkungan hidup. Gyeongsangbuk-Do juga merupakan pusat gerakan '*Saemaul Undong*' seluruh dunia yakni gerakan pembaharuan pedesaan dengan berdirinya Akademi Saemaul Undong di sana, dan menjadi tempat pelatihan gerakan ini bagi pada delegasi dari berbagai belahan dunia.¹³ Kerjasama dengan menyebarkan '*spirit of Saemaul Undong*' ini telah merekatkan hubungan antara Korea Selatan, khususnya Gyeongsangbuk-Do dengan Negara-negara di Afrika, Asia, Asia Tengah, Asia Tenggara, termasuk Indonesia.

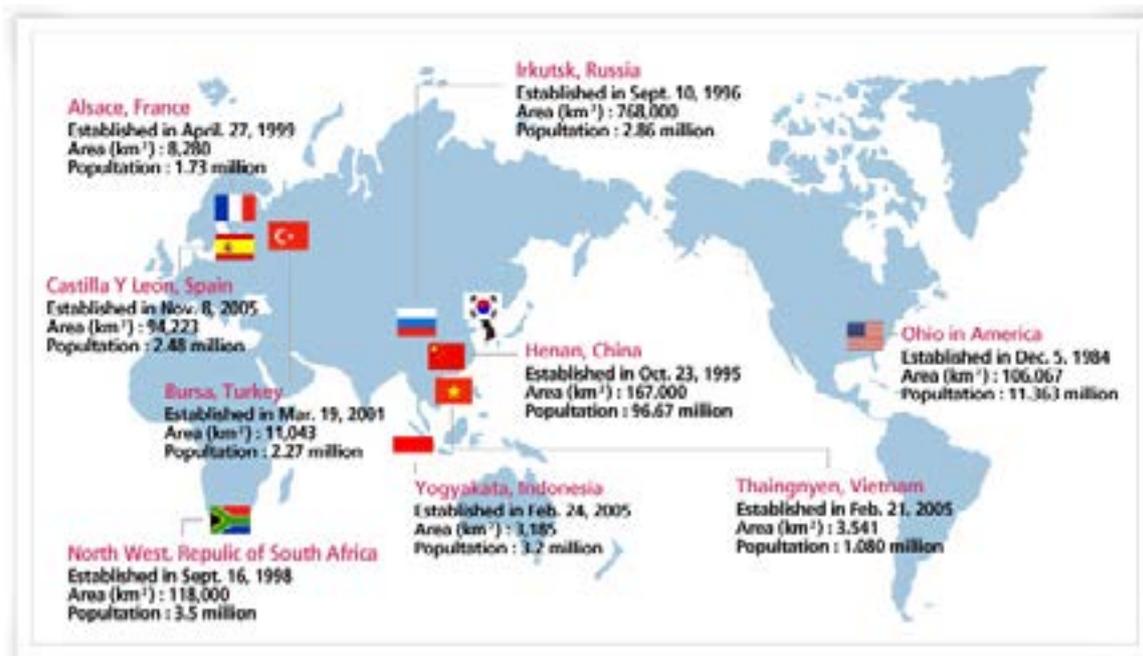
Untuk mengoptimalkan kerjasama luar negerinya, Provinsi Gyeongsangbuk-Do memberi kehormatan kepada warga Korea yang tinggal di luar negeri dan memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan kerjasama antara kedua bangsa. Kehormatan itu diwujudkan dengan mengangkat mereka untuk menjadi '*Gyeongbuk Honorary Advisors*, yang bertugas memfasilitasi dan memberikan dukungan teknis maupun '*human relations*' serta memberikan informasi tentang '*market*' dan investasi kepada peningkatan kerjasama asing bagi Gyeongsangbuk-Do. Jumlah '*Gyeongbuk Honorary Advisors*' mencapai 99 orang yang tersebar di 48 negara, yakni di negara-negara Asia 25 orang, Eropa 24 orang, Amerika Utara 29 orang, Amerika Selatan 4 orang, Oceania 9 orang, dan Afrika 8 orang *advisors*, plus utusan dagang khusus ditempatkan di Provinsi Henan, China.¹⁴

Di Indonesia, Provinsi Gyeongsangbuk-Do menjalin kerjasama dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sejak 2 Februari 2005. Kerjasama ini meliputi bidang ekonomi, pertanian, kesehatan, pendidikan, investasi, serta ilmu pengetahuan dan teknologi. Kedua Gubernur telah saling mengadakan kunjungan untuk menindaklanjuti bentuk-bentuk kerjasama ekonomi secara kongkrit. Sebagai hasil dari kerjasama ini antara lain Provinsi DIY mengirimkan delegasi untuk mengikuti kursus tentang '*spirit of Saemaul Undong*' ke Gyeongsangbuk-Do, demikian pula pengiriman PNS untuk belajar Bahasa Korea, serta pengiriman dokter untuk magang tentang manajemen kesehatan masyarakat di Korea Selatan. Provinsi Gyeongsangbuk-Do juga membantu pembangunan sebuah Pusat Pelatihan Saemaul di Desa Kampung, Kecamatan Playen, Gunungkidul, sebagai pusat pendidikan dan pelatihan bagi masyarakat dalam melakukan gerakan pembangunan desa. Sementara itu investasi dari Korea Selatan, khususnya Gyeongsangbuk-Do, juga meningkat dari tahun ke tahun di D.I. Yogyakarta.

Berikut ini adalah peta sebaran jalinan kerjasama yang dibuat oleh Provinsi Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan dalam bentuk '*Local Sister Governments*' di 9 negara;

¹³ Penulis jurnal ini adalah alumnus dari Akademi Saemaul Undong, yang bertempat di Kyungwoon University, Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan, pada Bulan Mei-Juni 2008.

¹⁴ Ibid., <http://www.gb.go.kr/eng/>



B.4. Shaanxi, China

Sistem Pemerintahan China, yang note bene adalah Negara komunis, sering digambarkan secara tidak tepat oleh media Barat sebagai sistem Negara yang tertutup dan jauh dari pergaulan dunia. Ilustrasi seperti itu sama sekali tidak benar, sebab dalam sistem pemerintahan China yang republik-presidensiil ini, menganut sistem otonomi daerah atau desentralisasi yang fleksibel dan terbuka untuk kerjasama ekonomi maupun ilmu pengetahuan dengan pemerintahan regional dari luar China. China yang memiliki bentuk Negara kesatuan memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi mereka yang berjumlah 23 provinsi itu untuk melakukan kontak dan hubungan kerjasama dengan provinsi asing dengan sepengetahuan lembaga legislative mereka.

Dari 23 provinsi tersebut, 6 diantara tergabung dalam keanggotaan aktif di 'NEAR' atau asosiasi pemerintahan regional/provinsi di Asia Timur, sedangkan provinsi lainnya juga secara leluasa menjalin kerjasama internasional mereka sendiri. Salah satunya adalah Provinsi Shaanxi. Menurut situs resmi pemerintah, Provinsi Shaanxi ini telah menjalin sekurang-kurangnya dengan 52 provinsi dan kota dari berbagai Negara di seluruh dunia, antara lain Minnesota dan Kansas City-USA, Nara dan Kyoto-Jepang, Edinburgh-UK, Bo Town-Perancis, Esfahan-Iran, Dortmund City-Jerman, Lahore-Pakistan, Lasi City-Rumania, Gyeongju-Korea Selatan, Parramatta-Yunani, Pompeii-Italia, Brazilia Federal District-Brazil, Kalluga State-Rusia dan Groningen Province-Netherland, dan lain sebagainya.¹⁵

Daya tarik utama provinsi yang tidak memiliki garis pantai ini adalah pertumbuhan ekonomi dan investasi yang relative tinggi selama bertahun-tahun seiring dengan pertumbuhan ekonomi China. Pemerintah Provinsi Shaanxi selalu membuat laporan pembangunan ekonomi berikut data *econometric*-nya secara berkala dan dapat diakses oleh para investor dari luar negeri. Visi yang jelas dengan rencana pembangunan yang terukur merupakan keunggulan lain dari wilayah ini.

¹⁵ <http://english.shaanxi.gov.cn/list/sistercities/provinciallevel/1/cateinfoScity.html>

B.5 Paradiplomasi di Indonesia

Paradiplomasi di Indonesia memiliki ruang yuridis yang cukup leluasa, sebab Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk melakukan hubungan dan kerjasama dengan pihak asing. Hal ini bisa dibuktikan dengan pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudoyono di depan para pengusaha Australia, di Canberra, Australia, 11 Maret 2010, yang mempersilakan para pengusaha Australia menghubungi dan menjalin komunikasi dengan pemerintah daerah (kabupaten/kota dan provinsi) di Indonesia, terutama para Gubernur untuk mengadakan investasi di Indonesia (Kompas, 12 Maret 2010).

Sampai saat ini, dalam catatan *'Treaty Room'* di KEMLU, tidak kurang dari 140-an kerjasama luar negeri yang telah dibuat oleh pemda dengan pihak asing, baik dalam bentuk *'sister province'* atau pun *'sister city'*. Provinsi Jawa Barat, DKI Jakarta dan DI. Yogyakarta termasuk yang paling banyak melakukan *'sister province'*, sedangkan Kota Jakarta, Bandung dan Kota Yogyakarta adalah kota-kota yang terbanyak membuat *'sister city'*.

Khusus di Provinsi DIY, Kerjasama Luar Negeri yang telah dilakukan sejak tahun 2003 sampai dengan 2012 berjumlah 11 kerjasama, namun yang secara riil ada tindak lanjut kegiatannya hanya 6 kerjasama saja, yakni (1) Kyoto Prefecture sebagai kelanjutan kerjasama yang dibuat pada 16 Juli tahun 1985 dengan perpanjangan kerjasama pada Senin, 18 Juli 2005; (2) Kerjasama dengan Suruga Miyagawa Company yang dibuat pada 2 Juli 2003; (3) Kerjasama dengan Universitas Karlsruhe yang ditandatangani pada 29 Oktober 2003, yang sebenarnya merupakan kelanjutan kerjasama dengan pihak BATAN dalam pemanfaatan IPTEK nuklir untuk kesejahteraan rakyat pada 12 Agustus 1999; (4) Kerjasama dengan Provinsi Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, yang ditandatangani pada 24 Februari 2005; (5) Kerjasama dengan Provinsi Chiang Mai, Thailand pada 4 September 2007; serta (6) Kerjasama khusus bidang kesehatan dengan *Medical Peace Foundation* (MPF), Korea Selatan yang dibuat tahun 2007. Dari 6 (enam) kerjasama tersebut yang telah memiliki tindak lanjut konkrit adalah kerjasama dengan Kyoto Prefecture yang cukup produktif, kerjasama dengan Suruga Miyagawa Company, Kerjasama dengan Universitas Karlsruhe, Jerman, Kerjasama dengan Geongsangbuk-Do, Korea Selatan dan MPF, Korea Selatan, sedangkan kerjasama dengan Chiang Mai baru sebatas pemenuhan etika diplomatic dengan saling mengunjungi antar kedua pihak dan penyusunan rencana kerjasama saja. Beberapa kerjasama DIY dengan pihak luar negeri yang stagnan, atau macet karena telah habis masa berlakunya, atau bahkan dihentikan efektifitasnya oleh pemerintah pusat Negara asing ada 5 (lima) kerjasama, yakni (1) Kerjasama dengan Provinsi Ismalia, Republik Arab Mesir yang dibuat pada 24 Desember 1991 (habis masa berlakunya tahun 2001); (2) Kerjasama dengan California State, Amerika Serikat, yang MoU-nya ditandatangani pada 25 Agustus 1997 (habis masa berlakunya tahun 2002); (3) Kerjasama dengan Konsorsium Logistik Bernhard, Malaysia tahun 2003 di bidang Pengembangan Logistik dan Pengembangan Bandara (Air Port) tidak ada realisasinya secara konkrit; (4) Kerjasama dengan Provinsi Tyrol, Republik Austria, yang dibuat pada 30 November 1999, hanya ada 1 (satu) realisasi, yakni mengirimkan seorang dokter PTT bernama dr. Andreasta Meliala dari Gunung Kidul untuk mengikuti kursus selama 1 tahun di Austria tahun 2000, selain kunjungan ke-2 Gubernur DIY ke Tyrol, Austria pada 1-3 Desember 2003, dan kunjungan balasan delegasi Tyrol ke DIY pada 28-29 Desember 2005. (5) Kerjasama dengan Provinsi Chugcheongnam-Do, Korea Selatan yang ditandatangani pada 13 September 2004 secara substantive batal karena ada kebijakan dari Pemerintah Pusat Korea Selatan yang tidak memandang tepat jika ada penandatanganan Sister Province lebih dari 1 provinsi/Negara Bagian

di Korea, sehingga MoU yang telah ditandatangani diusulkan oleh ChungCheongnam-Do untuk diubah menjadi *Agreement For Friendly* saja, dan sampai sekarang belum optimal realisasinya.¹⁶

Dalam konteks kerjasama ASEAN, dan berlakunya *ASEAN Economic Community* mulai tahun 2015 ini, sangat penting bagi Pemerintah Indonesia untuk segera menginisiasi upaya terbentuknya sebuah organisasi jalinan pemerintah daerah atau pemerintah regional/provinsi yang akan dapat berfungsi sebagai jembatan yang akan mendekatkan pengambilan keputusan pada tingkat Negara dengan masyarakat di tiap-tiap Negara anggota ASEAN. Belajar dari perkembangan penyatuan Uni Eropa, maka penyatuan pasar, kebijakan dan proyek-proyek antar Negara itu jauh lebih efektif jika Negara lah yang 'mengikuti' kemauan gerak masyarakat di kawasan itu, dimana aktor-aktor '*sub-states*' dan '*privat sectors*', '*MNCs*', '*societies*' memainkan peran yang sangat penting, dan bukan sebaliknya, Negara yang 'memformat' kerjasama dalam suatu kawasan, lalu rakyat mengikutinya. Jika Negara-negara terlalu memaksakan inisiasi penyatuan sebuah kawasan untuk menjadi '*free trade area*' atau semacamnya, namun masyarakat sasaran atau aktor-aktor lokal belum siap untuk terlibat karena memang kurang dilibatkan, maka yang terjadi adalah Negara-negara itu hanya akan memproduksi segala macam aturan yang membebaskan batasan-batasan perdagangan lintas Negara, termasuk pembebasan pajak dan kuota, yang hanya akan menguntungkan dan dinikmati oleh para pemain ekonomi multinasional saja, dan bukan rakyat itu sendiri. Pola kebijakan semacam ini dapat dikatakan sebagai 'penyatuan pasar' antarnegara, namun dengan memisahkan masyarakatnya dari akses sebagai pemain di pasar internasional. Sangat berbahaya kalau sampai ini terjadi sebab masyarakat Indonesia hanya akan menjadi konsumen mayoritas di pasar bebas ASEAN, namun minoritas selaku '*market players*'.

C. Penutup

Paradiplomasi di era otonomi daerah merupakan sebuah penanda perubahan, dari pola pengelolaan pemerintahan daerah yang '*inward looking*' menjadi berorientasi pada '*outward looking*'. Dari kacamata kajian ilmu Hubungan internasional, paradiplomasi merupakan sebuah gejala bangkitnya aktor-aktor lokal di fora internasional, yang semakin mengarah pada pola hubungan yang transnasional, informal, inklusif dan kompetitif. Disinilah, kalangan pemerintah daerah harus mampu melakukan diplomasi public yang variatif dengan menggunakan jalur-jalur '*multi-track diplomacy*', termasuk di dalamnya '*cultural diplomacy*'.

Pensikapan pemda terhadap peluang yuridis untuk melakukan paradiplomasi harus didasarkan pada kepentingan daerah yang fundamental, dan bukan sebuah peluang untuk merencanakan pejalan ke luar negeri bagi para pejabat daerah secara legal dengan menggunakan anggaran daerah. Tentu, ini butuh sebuah kedewasaan bersikap dan kejujuran para pejabat.

DAFTAR PUSTAKA

- Criekemans, David, '*Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?*', hal. 12-13, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium, July 2008
- Dougherty, James E. dan Pfaltzgraff, Robert L., Jr., '*Contending Theories of International Relations*', , hal. 527, Harper and Row, Publishers, New York, 1982
- Inanc, Hüsamettin dan Ozler, Hayrettin, dalam, '*Democratic Deficit in EU: Is there an institutional solution to over-institutionalization?*' *Alternatives: Turkish Journal of International*

¹⁶ Takdir Ali Mukti, 'Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri Pemda Provinsi DIY 2008-2012', Februari-April 2013, atas beaya LP3M, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2013

- Relations, Vol. 6, No.1&2, hal. 127, Turkey, Spring & Summer 2007
- Jackson Robert, dan Sorenson, Georg dalam, *'Introduction to International Relations'*, Oxford University Press Inc., New York, 1999. Dalam edisi Bahasa Indonesia diterjemahkan oleh Dadan Suryadipura, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2009
- Keating, Michael, *Paradiplomacy and Regional Networking*, hal. 3-4, Forum of Federations: an International Federalism, Hanover, October 2000.
- Keohane, Robert, *'Power and Governance in a Partially Globalized World'*, hal 2-40, Roudledge, London, 2002
- Keohane, Robert, and Nye, Joseph S. Jr., *'Transnational Relations and World Politics'*, hal. 337-341, Summer 1971. Published by International Organization Vol. 3, No. 3, JSTOR, USA, 2003
- Keohane, Robert, *'Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond'*, hal. 165, dan hal. 195-196, International Organization, JSTOR, 2003
- Keohane, Robert, Anne-Marie Slaughter, *'Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational'*, International Organization 54, 3, hal. 457-460, The IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology, USA, Summers 2000
- Lecours, André, *'Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World'*, Hal. 1, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', December 2008,
- Moravcsik, Robert, *'Robert Keohane: Political Theorist'*, dalam *'Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics'*, Helen V. Milner dan Andrew Moravcsik (Editor), Chapter 3, hal 244, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2009
- Osiander, Andreas, *'Sovereignty, International Relations and Westphalian Myth'*, International Organization 55, hal. 251, The IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology, USA, Spring 2001
- Stefan Wolff, *'Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges'*, hal. 1-2, dan 13, University of Nottingham, 2009
- Takdir Ali Mukti, *'Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri Pemda Provinsi DIY 2008-2012'*, Februari-April 2013, atas beaya LP3M, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2013
- Takdir Ali Mukti, *'Paradiplomacy, Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia'*, The Phinisi Press, Yogyakarta, Juli 2013
- Wright, Quincy, *'The Study of International relations'*, seperti dikutip dalam bukunya Suwardi Wiriaatmaja, Pengantar Ilmu Hubungan Internasional, Penerbit Pustaka Tinta Mas, Bandung, 1988
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Internasional, SETNEG, 2000
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, SETNEG, 2001
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, SETNEG, 2004
- Kompas, 12 Maret 2010
- <http://english.shaanxi.gov.cn/list/sistercities/provinciallevel/1/cateinfoScity.html>
- <http://www.flanders.be/en> (et. all)
- <http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?l argeCode= business& medium Code=trade& smallCode= English>
- http://www.gencat.cat/index_eng.htm
- http://en.wikipedia.org/wiki/Catalan_Statute_of_Autonomy