

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dinamika hukum otonomi daerah pasca reformasi yang di tandai dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 merupakan bagian dari dimensi kebijakan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. Paradigma hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah berubah secara mendasar dengan dihapusnya ciri hubungan yang bersifat sentralistik dan memanifestasikan hubungan yang bersifat desentralistik. Disisi lain, pemerintah daerah juga diberikan kewenangan yang cukup besar dalam segala bidang pemerintahan bahkan pemerintah daerah diberikan kebebasan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Semangat dan prinsip otonomi daerah dibawah UU No. 22 Tahun 1999 menampakkan adanya keinginan untuk mewujudkan kemandirian daerah dan peningkatan kapasitas daerah menuju masyarakat yang sejahtera. Melalui kebijakan otonomi daerah tersebut, juga diharapkan akan dapat ditingkatkan kualitas hubungan antara pusat dan daerah. Pemberian kewenangan melalui otonomi daerah akan menghilangkan kecemburuan dan dominasi antara pusat dan daerah.¹ Kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali yang telah ditetapkan oleh undang-undang menjadi kewenangan Pemerintah, yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fisik, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain yang menjadi kewenangan Pemerintah meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional

¹ H. Obsatar Sinaga, "Implementasi Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah dalam Konteks Otonomi Daerah dan Hubungannya dengan Kebijakan One Door Policy Departemen Luar Negeri Republik Indonesia", *Jurnal Administrature*, Vol. 3, No. 3, 2010, hlm 39.

dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional (Pasal 7).

Selain itu, pergeseran paradigma tersebut juga telah memberikan sumbangsi terhadap literatur hubungan kerjasama internasional. Hal ini dapat dilihat dari beberapa konstruksi normative undang-undang otonomi daerah yang kemungkinan memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri.

Seiring dengan pradikma kerjasama luar negeri melalui Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut, maka pemerintah daerah akhir-akhir ini dengan leluasa membuka akses kerjasama dengan pemerintah daerah yang ada diluar negeri melalui kerjasama sister city/province, dan lain sebagainya.

Pemerintah daerah (pemda) yang telah membuka kerja sama dengan pihak luar negeri salah satunya adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Seperti misalnya perjanjian sister city antara Pemda DIY dan Pemerintah Perfecturi Kyoto di Jepang yang telah dilakukan pada 16 juli 1985. Kedua proviinsi ini dipandang memiliki kesamaan latar belakang geografis, sosial budaya, dan juga kecenderungan perkembangan kota, sehinggah memudahkan adanya hubungan kerjasama dalam berbagai aspek kehidupan yang saling menguntungkan dan berkelanjutan.

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah sangat luas, akan tetapi dibatasi oleh beberapa kewenangan seperti yang telah diutarakan diatas, seperti kewenaangan dalam politik luar negeri *one door policy*. Akan tetapi bukan berarti

daerah tidak diperbolehkan untuk menjalin hubungan luar negeri dengan pihak asing. Seperti yang telah diketahui bahwa perkembangan isu hubungan internasional dan aktor-aktor internasional yang berkembang juga sangat pesat, dimana Indonesia juga melakukan *multi track diplomacy*, sehingga daerah juga menjadi salah satu aktor tersebut.²

Keterlibatan Pemda dalam hubungan luar negeri ditengah arus modernisasi dan kebebasan ekonomi menjadi hal yang tak dapat dihindarkan. ini dapat dilihat sebagai peluang bagi pembangunan di daerah yang pada gilirannya memperkokoh pembangunan nasional. Memang secara politik pemerintah pusat telah menegaskan dalam berbagai peraturan bahwa dalam menyelenggarakan kerjasama dengan pihak luar negeri pemerintah daerah hendak memperhatikan esensi Kedaulatan Republik Indonesia, stabilitas, kemandirian nasional, dan prinsip kebijakan satu pintu.³

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dalam perjalannya diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desain pengaturan otonomi daerah dalam undang-undang tersebut telah memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama dengan pihak asing. Hal ini terlihat sangat jelas dalam beberapa pasal yaitu sebagai berikut:

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerinatah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah (Pasal 24 ayat (1c));

²*Ibid.*

³Dyah Estu Kurniawati, “Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah Di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Humanity*, Vol. 5. No. 2, 2010, hlm 93-94.

2. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian di daerah (Pasal 24 ayat (1f));
3. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Pasal 24 ayat (1g));
4. Untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat (Pasal 169 ayat (1)); dan
5. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri (Pasal 170 ayat (1)).

Menurut Peraturan Menteri Luar Negeri (Permenlu) No.09/A/KP/XII/2006/1, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan kerjasama dengan pihak luar negeri. *Pertama*, kerjasama internasional hanya dapat dilakukan dengan negara atau pemerintah yang memiliki hubungan diplomatik resmi dengan pemerintah Indonesia. *Kedua*, isi atau substansi kerjasama luar negeri harus sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah seperti yang tertuang dalam UU No.32/2004 dimana kewenangan pemerintah daerah menyangkut berbagai bidang yang memungkinkan daerah untuk melakukan kerjasama dengan pihak asing demi memajukan daerahnya. *Ketiga*, kerjasama internasional harus disetujui oleh DPRD yang secara formal mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat. *Keempat*, kerjasama dengan pihak luar negeri oleh pemerintah daerah tidak boleh mengganggu stabilitas dan keamanan nasional. *Kelima*, kerjasama dengan pihak asing tidak mengarah kepada campur tangan actor internasional kedalam urusan atau yurisdiksi Indonesia sebagai negara berdaulat.

Keenam, kerjasama dengan pihak asing hendaknya dilandaskan pada asas persamaan hak dan kedudukan serta saling menguntungkan dengan sikap saling menghormati. *Ketujuh*, kerjasama dengan pihak asing harus ditujukan untuk mendukung proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan nasional, dan pemberdayaan rakyat di daerah.⁴

Sebagai tindak lanjut dari peraturan perundangan yang telah diuraikan sebelumnya, Depdagri telah mengeluarkan Permendagri No.3/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri. Permendagri ini memuat berbagai hal seperti ketentuan umum, prinsip, bentuk, persyaratan, tata cara, prosedur, standar yang harus ditempuh pemerintah daerah, pembiayaan serta Pembinaan dan pengawasan kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan pihak asing.⁵

Pemerintah daerah kini harus menghadapi persaingan internasional dalam bidang perdagangan, investasi serta pemanfaatan sumber daya manusia. Namun pemerintah daerah juga berpeluang untuk melakukan kerjasama luar negeri berdasarkan ketentuan yang berlaku. Gambaran ini menuntut penelusuran lebih dalam tentang pengembangan kerjasama luar negeri di era otonomi daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah.⁶ Selain itu, sebagai implementasi dari kedudukan pemerintah daerah dalam melakukan hubungan luar negeri, Kementerian Luar Negeri juga harus mengeluarkan Buku Panduan Umum tentang tata cara hubungan luar negeri, sehingga dapat dipastikan bahwa kebijakan akan sejalan dan sinergi dengan kebijakan politik luar negeri satu pintu (*one-door policy*) dalam melakukan hubungan luar negeri. Semua kebijakan politik luar

⁴*Ibid.*, 94.

⁵*Ibid.*

⁶*Ibid.*

negeri adalah cerminan dari kebijakan dan kondisi dalam negeri suatu negara.⁷

Kepastian dan pengaturan mengenai wewenang pemerintah daerah administrasi untuk melakukan kerjasama luar negeri jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. UU ini menterminologikan kerjasama luar negeri sebagai kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah ditingkat pusat dan pemerintah daerah atau lembaga negara lainnya, badan swadaya masyarakat, atau warga negara. Selain itu, ada juga legitimasi hukum pelaksanaan perjanjian internasional, yakni UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Terhadap UU ini, Jawahir Thantowi mencatat ada tiga pertanyaan yang patut dikemukakan. *Pertama*, apakah pemerintah daerah dalam hukum pertanggungjawaban internasional dapat dijadikan salah satu subjek hukum internasional? *Kedua* status MOU (*Memorandum of Understanding*) dalam hukum internasional, dan apa akibatnya apabila terjadi konflik? *Ketiga*, apakah pemberian wewenang kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan kerjasama luar negeri bertentangan dengan kerangka UUD 1945?.⁸

Berlandaskan Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01, pada bagian poin nomor 10, disebutkan bahwa peran Kementerian Luar Negeri berkaitan langsung dengan kepentingan daerah otonomi dalam melaksanakan kerjasama luar negeri adalah sebagai koordinator, insiator, informator, mediator, promotor, fasilitator, protector, dan supervisor/konsultan. Selain itu, ada peraturan yang memisahkan wilayah hukum privat dan hukum publik dalam lingkup

⁷ Novianti, "Kedudukan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Kerjasama Internasional: Studi Terhadap Perjanjian Kerjasama Dodek-Malino", *Jurnal*, Vol.3, No.2, 2012, hlm 191.

⁸ Jawahir Thontowi, "Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri", *Jurnal Hukum*, No. 2, Volume.16, April 2009.

kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah, yaitu Permendagri No. 74 Tahun 2012 tentang BSA. Permen ini meskipun memposisikan secara jelas bahwa kerjasama pemerintah daerah dengan Badan Swasta Asing itu sebagai wilayah hukum privat yang diluar defenisi perjanjian hubungan internasional, namun menjaga kepentingan masyarakat, maka setiap persetujuan kerjasama yang diatur dalam Permen ini mengharuskan “persetujuan DPRD” dalam rencana dan rancangan kerjasamanya.⁹

Walaupun demikian, secara yuridis, pemerintah daerah tidak bisa bertindak sebagai daerah otonom untuk menjalankan kerjasama internasional, karena dalam ketentuannya, daerah dibatasi dengan kewenangan-kewenangan tertentu. Misalnya, dalam Pasal 101 ayat (1) huruf (f) dan (g) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan bahwa, DPRD Provinsi mempunyai hak memberikan pendapat serta mempertimbangkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional dan memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Akan tetapi, daerah dibatasi dengan urusan pemerintahan konkuren, dimana urusan pemerintahan tersebut dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Demikian juga berlaku terhadap daerah kabupaten/kota.

Dalam penjelasannya, perjanjian internasional di Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota merupakan perjanjian antara pemerintah pusat dan pihak luar negeri yang berkaitan dengan kepentingan daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Sedangkan kerjasama internasional adalah kerjasama antara pemerintah daerah provinsi maupun

⁹ *Ibid.*, Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy, Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013), hlm 214.

kabupaten/kota dan pihak luar negeri yang meliputi kerjasama *sister city*.¹⁰

Namun disisi lain, ada kemungkinan pemerintah daerah dapat melaksanakan politik luar negeri khususnya daerah provinsi. Hal ini dapat ditelusuri dalam Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan absolute, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Sedangkan, yang dimaksud dengan urusan pemerintahan absolute salah satunya adalah politik luar negeri. Dalam artian bahwa, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat secara langsung dapat melakukan perjanjian dengan pihak luar negeri, menyepakati kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya (Lihat Penjelasan Pasal 10). Hal ini merupakan norma baru dalam UU No. 23 Tahun 2014 khususnya yang mengatur tentang pelaksanaan urusan politik luar negeri oleh gubernur.

Jika gubernur dapat menjalankan urusan politik luar negeri, akankah tidak berpengaruh terhadap kebijakan negara khususnya yang terpusat pada isu-isu nasional? Sedangkan kita tahu bersama bahwa dalam studi politik luar negeri, pada suatu waktu tertentu akan dijalankan dalam perpolitikan dunia. Apalagi politik tersebut melibatkan serangkaian actor yang mencakup negara-negara di dunia, pemerintahan, serta organisasi-organisasi internasional maupun *NGO*.

Menelusuri legitisamsi normative, sebenarnya wewenang melakukan kerjasama dengan pihak asing dalam Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang

¹⁰ Lihat Penjelasan Pasal 101 ayat (1) huruf f dan g, dan Pasal 154 ayat (1) huruf f dan g UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah daerah masuk dalam kategori kewenangan tidak wajib. Karena kedua UU tersebut tidak menyebut kerjasama internasional sebagai urusan wajib bagi provinsi, kabupaten, dan kota.¹¹ Sekalipun kewenangan melakukan hubungan internasional ini bersifat tidak wajib, namun dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah telah menjadi sebuah keniscayaan karena arus globalisasi yang telah merambah ke seluruh pelosok nusantara. Pemda selaku pelaksana pemerintahan yang juga mengambil keputusan dalam kebijakan public yang strategis seperti investasi dan perdagangan, akan sangat ketinggalan apabila tidak membaaur ke dalam masyarakat internasional. daerah yang tidak terampil dalam pergaulan dunia pasti akan ketinggalan, sebab daerah itu hanya akan menjadi konsumen pasif saja seluruh proses perdagangan dunia atau kapitalisme global.¹²

Seiring dengan perubahan pradigma kerjasama luar negeri melalui Undang-Undang Otonomi Daerah, maka pemerintah daerah dengan leluasa membuka akses kerjasama dengan pemerintah daerah yang ada di luar negeri melalui kerjasama sister city/provincy. Provinsi DIY sebagai salah satu provinsi yang menyandang keistimewaan di negara RI tidak dapat menghindarkan diri dari tuntutan kebutuhan untuk membina komunikasi dan interaksi serta hubungan kemitraan baik dengan provinsi lain di Indonesia maupun dengan pemerintah negara lain.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Provinsi yang aktif dalam menjalin kerjasama dengan pihak asing atau. Kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, salah satunya adalah kerjasama *province*. Berdasarkan visi dan misi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu membangun peradaban berbasis nilai-

¹¹ *Ibid.*, hlm 6.

¹² *Ibid.*, hlm 6-7.

nilai kemanusiaan dengan meningkatkan derajat kesejateraan masyarakat, mengembangkan pendidikan yang berkarakter dan didukung dengan pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya. Maka Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal ini berupaya untuk mewujudkan visi-misi tersebut melalui kerjasama internasional yang dilakukan. Peraturan Gubernur No. 11 tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah tahun 2009-2014, memandang bahwa pengembangan kerja sama antar lembaga pemerintah dan non pemerintah baik di dalam dan diluar negeri merupakan hal yang strategis dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dengan dimasukkannya kebijakan peningkatan dan perluasan kerjasama antar lembaga pemerintah dan antara lembaga pemerintah dengan lembaga non pemerintah pada Strategi, Arah Kebijakan, Program Prioritas dan Indikator.

Dengan kerangka hukum dan teknis sebagaimana disampaikan diatas, banyak sekali yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang aktif dalam melakukan kerjasama luar negeri dengan pihak asing. Kerja sama itu meliputi kerja sama '*sister province/city*' dengan pemerintah provinsi asing, maupun kerjasama dengan pihak swasta asing lainnya. Beberapa kerja sama itu sudah dirintis sebelum otonomi daerah diberlakukan, sebab adanya kedekatan antara pemimpin di Yogyakarta dengan Pemimpin di Negara asing, misalnya kedekatan Gubernur Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Kyoto Prefecture, Jepang, yang dahulunya pernah melakukan tugas militer di Yogyakarta, dan kerja sama DIY dengan Provinsi Ismailiya, Republik Arab Mesir.¹³

¹³ Ibid, hal 244

Paska otonomi daerah, penyebaran kerja sama Pemerintah provinsi Yogyakarta dengan provinsi atau swasta asing terus meningkat, antara lain dengan Provinsi Tyrol, Austria Tahun 1999, Suruga Miyagawa Company Tahun 2001, Berndhard Ltd., Malaysia, Tahun 2003, Chugcheongnam-Do, Korea Selatan Tahun 2004, dengan Provinsi Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, Tahun 2005, dengan Provinsi Chiang Mai, Thailand, Tahun 2007, Kerja sama dengan Provinsi Gangwon, Korea Selatan Tahun 2009, Kerja sama khusus bidang kesehatan dengan *Medical Peace Foundation* (MPF), Korea Selatan, Tahun 2007, dan dengan Provinsi Saint Petersburg, Rusia, Tahun 2010 (*Letter of Intent*).¹⁴

Provinsi Yogyakarta sebagai salah satu provinsi yang menyandang keistimewaan di negara RI tidak dapat menghindarkan diri dari tuntutan kebutuhan untuk membina komunikasi dan interaksi serta hubungan kemitraan baik dengan provinsi lain di Indonesia maupun dengan pemerintah negara lain. Pertimbangan yang mendasari tidak semata-mata dalam upaya menjalin hubungan persahabatan yang saling pengertian di antara provinsi tetapi juga sebagai upaya untuk menggalang kerjasama yang saling menguntungkan (*mutual benefit*) dalam berbagai bidang pelayanan publik.¹⁵

B. Tujuan Riset

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian tesis ini adalah untuk menganalisis dan mengetahui bagaimana pengaruh penerapan undang-undang otonomi daerah pasca reformasi terhadap praktek hubungan internasional di Yogyakarta.

¹⁴ Ibid, Hal 245

¹⁵ Laporan akuntabilitas laporan kinerja pemda bantul tahun 2014

C. Kontribusi Riset

Adapun manfaat dari penelitian ini, penulis mengklasifikasikan menjadi dua yakni:

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasana ilmu pengetahuan khususnya di bidang Ilmu Hubungan Internasional terutama dalam kajian pengaruh penerapan undang-undang otonomi daerah di era reformasi terhadap praktek hubungan internasional di Yogyakarta.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan atau rekomendasi bagi pemerintah DIY untuk melihat peluang hubungan kerjasama internasional antara daerah dengan lembaga internasional dalam lingkup otonomi daerah.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka untuk memudahkan pokok pembahasan, penulis merumuskan masalah dari penelitian ini adalah: ***Bagaimana pengaruh penerapan undang-undang otonomi daerah pasca reformasi terhadap Praktek paradiplomasi di Yogyakarta?***

E. Studi Pustaka

Perkembangan hukum otonomi daerah secara normatif telah mempengaruhi kebijakan hubungan atau kerjasama internasional di Indonesia. Hal ini telah memberikan cakupan atau ruang lingkup semakin luas, bahkan secara yuridis kemungkinan Pemerintah Daerah bisa bertindak sebagai actor dalam proses pelaksanaan kerjasama internasional. Pasca reformasi, penguatan daerah (otonomi daerah) sebagai instrument untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat merupakan langkah yang sangat idealis bahkan banyak kalangan percaya bahwa dengan prinsip otonomi daerah akses pelayanan maupun kesejahteraan

makin mudah untuk direalisasikan. Dengan demikian, tuntutan otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga adalah ide yang sangat relevan dan konkrit. Dengan demikian, ditetapkanlah Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai instrument yuridis bagi daerah untuk melaksanakan pemerintahan di daerah. Dalam perkembangannya, UU No. 22 Tahun 1999 dianggap tidak lagi sesuai dengan keadaan ketatanegaraan dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dilaksanakan dengan prinsip otonomi daerah, baik itu bersifat administratif maupun dalam hal hubungan kerjasama internasional. Memang secara yuridis, legitimasi pelaksanaan hubungan kerjasama internasional oleh daerah tidak disebut secara eksplisit dalam UU No. 32 Tahun 2004, namun jika kita mencermati lebih jeli, maka secara implicit kewenangan daerah tersebut (kerjasama internasional) dapat dilihat dari tugas dan wewenang DPRD yang bertindak sebagai lembaga legislatif daerah.

Dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas serta wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerinatah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan *kerjasama internasional* di daerah (Pasal 24 ayat (1c)); Memberikan persetujuan terhadap rencana *kerjasama internasional* yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Pasal 24 ayat (1g));. Pasal-pasal yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD telah menguatkan posisi daerah

sebagai aktor yang dapat melaksanakan langsung hubungan atau kerjasama internasional.

Riset ilmiah yang penulis lakukan dengan judul: **“Pengaruh Penerapan Undang Undang Otonomi Daerah Terhadap Praktek Paradiplomasi Di Yogyakarta”** merupakan refleksi pemikiran penulis yang lahir dari pergumulan ide antara dinamika hukum otonomi daerah dan pelaksanaan hubungan kerjasama internasional oleh daerah. Tentunya dalam penulisan ini ada beberapa penelitian yang mungkin bahasanya hampir sama dengan apa yang Penulis teliti. Oleh sebab itu penting kiranya Penulis harus meninjau kembali pustka yang berkaitan atau bahasanya hampir sama dengan riset penulis agar garis besar dari pustaka terdahulu maupun penulis lakukan dapat terlihat dengan jelas.

Pertama, Sidik Jatmika menulis buku dengan judul *Otonomi Daerah Perspektif hubungan Internasional*. Dalam buku tersebut Sidik Jatmika memaparkan bahwa dalam UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan secara eksplisit politik luar negeri sebagai wewenang penuh pemerintah pusat, akan tetapi disisi lain disebutkan juga secara implicit bahwa kerjasama internasional merupakan bagian dari urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Hal ini telah menimbulkan ambivalen antara istilah politik luar negeri dan hubungan luar negeri atau hubungan internasional, yang pada tataran yuridis telah melibatkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Hal baru dan mendasar yang khas dimiliki UU No. 22 tahun 1999 adalah keberadaan beberapa pasal yang mengatur dan memungkinkan pemerintah daerah melaksanakan hubungan luar negeri atau hubungan internasional. Hal itu diperkuat dengan dikeluarkannya UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Implikasi yang patut diwaspadai adalah keberadaan pasal-pasal yang memberikan wewenang kepada

pemerintah daerah untuk melakukan hubungan luar negeri tersebut bisa menimbulkan kebingungan dan kerancuan dikalangan khalayak, atau bahkan juga kalangan birokrat dan wakil rakyat.¹⁶

Jika diperhatikan secara mendalam, Sidik Jatmika sebenarnya tidak menunjukkan bagaimana kedudukan daerah otonom dalam lalu lintas hubungan internasional. Sidik hanya mampu menjelaskan secara yuridis baik eksplisit maupun implisit kemungkinan pemerintah daerah dapat melakukan hubungan kerjasama yang bersifat internasional. Hal ini dikarenakan variabel yuridis yang dipakai masih terbatas pada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Padahal setelah rezim undang-undang tersebut, masih banyak lagi kebijakan hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah untuk merespon beberapa peraturan yang berkaitan dengan politik hubungan kerjasama luar negeri yang tidak lagi mempunyai nilai relevansinya dengan konteks keindonesiaan. Bahkan dalam buku tersebut Sidik tidak menjelaskan secara gamlang seperti apa dan bagaimana otonomi daerah dalam perspektif hubungan internasional.

Sebenarnya buku tersebut tidak lebih dari sekedar pemaparan singkat tentang daerah otonom perspektif undang-undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kalaupun ada sisi hubungan kerjasama internasional, itu hanya berhubungan dengan bagian sedikit dari konsep atau studi kasus kerjasama dalam wujud *sister city*, yang pernah dilakukan oleh pemerintah daerah Bukit Tinggi-Seremban dan kebijakan kerjasama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan Australia Barat. Bahkan hubungan kerjasama dalam konteks *sister city* tersebut masih jauh dari penerapan undang-undang Nomor . 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, karena kebijakan kerjasama kota kembar tersebut berlangsung sebelum undang-undang tersebut diterapkan, yakni

¹⁶ Sidik Jatmika, *Otonomi... op.,cit.*, hlm 41.

untuk kota kembar Bukit Tinggi-Seremban berlangsung melalui kesepakatan pada tanggal 6 Desember 1986. Sedangkan untuk pemerintah provinsi Jawa Tengah dengan Australia Barat berlangsung sejak tahun 1984.

Kedua, Tesis yang ditulis oleh Stivani Ismawira Sinambela dengan judul: *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penataan Kerjasama Internasional (Kerjasama Sister City Pemerintah Kota Medan dengan Penag)*. Pada kesimpulannya Stivani mengatakan bahwa pemerintah daerah pada mulanya menuangkan kerjasama dilakukannya dalam bentuk MoU. Yang dilakukan oleh pemerintah kota medan dengan Pemerintahan Kota George Town dalam Pelaksanaan kerjasama internasional dalam bentuk *sister city* antara Pemerintahan Kota Medan atau Pulau Penang belum berjalan sebagaimana yang sudah direncanakan dan sebagaimana yang diharapkan oleh kedua belah pihak pemerintah tersebut.¹⁷

Selain itu, jika dilihat dari bentuk kerjasama dan hal-hal yang dikerjasamakan, hubungan kerjasama sister city antara Kota Medan dan Penang bukan merupakan kerjasama profit, melainkan non-profit. Dengan kata lain, hubungan kerjasama antara kedua belah pihak tetap bertahan tanpa menyentuh rana ekonomi atau investasi, melainkan adanya persamaan kebudayaan dan etnis masyarakat yang dimiliki kedua kota tersebut menjadikan kedua kota lebih mengarah pada hubungan kerjasama *Twin City*. Dimana hal-hal yang dikerjasamakan hanya untuk menguatkan hubungan persahabatan kedua kota yang hanya dipisahkan Selat Malaka tersebut.¹⁸

¹⁷ Stivani Ismawira Sinambela, “Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penataan Kerjasama Internasional (Studi Kasus: Kerjasama Sister City Pemerintah Kota Medan dengan Penang)”, *Tesis*, Paascasarjana UMY, 2014, hlm 76.

¹⁸*Ibid.*, hlm 77.

Tesis tersebut diatas dalam konteks hubungan kerjasama luar negeri hanya mengeksplor pada urgensi kerjasama dalam wujud *sister city*. Namun tidak menyentuh sama sekali urgensinya dialektika paradiplomasi dalam kompleksitasnya mekanisme kerjasama internasional oleh pemerintah daerah atau daerah otonom dalam rezim otonomi daerah pasca reformasi. Keterbatasan pengeplorasian urgensinya perubahan paradigma tentang paradiplomasi dalam Tesis yang ditulis oleh Stivani mungkin dibatasi oleh ruang lingkup batasan dari permasalahan yang dibahas. Sehingga paradiplomasi dalam pembahasan tersebut tidak dianggap sebagai dimensi yang mempunyai relevansiya dengan apa yang dibahas dalam tesis tersebut.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Dyah Estu Kurniawati, yaitu *Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah Di Era Otonomi Daerah (Studi Pada Pemkab Malang)*. Pada kesimpulannya, Pemkab Malang melakukan beberapa bentuk kerjasama luar negeri sebagai bentuk pengaktualisasian kewenangan daerah dalam aspek otonomi daerah. Diantara kerjasama tersebut adalah Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan USAID adalah *Local Government Support Program* (LGSP) pada Tahun 2000-2001, kerjasama dengan International Labour Organization (ILO) yaitu organisasi perburuhan internasional di bawah PBB ini bernama Proyek JOY (*Job Opportunities for Youth*) pada Tahun 2008-2009. Dan Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan KOIKA (*Korea International Cooperation Agency*) berupa *Korea Junior Expert (KJE) Program (World Friend Korea)* pada Tahun 2008-2009.

Kemudian yang *keempat*, Paradiplomacy yang tulis oleh Takdir Ali Mukti, dalam buku Paradiplomacy, *Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia*, mengatakan bahwa hubungan transnasional yang mewarnai

sistem interaksi masyarakat dunia pasca regim Westphalia memiliki karakter yang lebih partisipatif bagi semua aktor internasional, baik di tingkat negara maupun lokal, institusional maupun individual. Hubungan transnasional tidak serta merta menghapuskan sendi utama “kedaulatan” suatu negara, namun melahirkan sebuah tuntutan untuk pengaturan lebih lanjut tentang komitmen negara untuk melakukan “share” kedaulatan dalam batas-batas konstitusinya.

Beberapa studi sebelumnya yang penulis paparkan diatas merupakan bagian dari hubungan atau kerjasama luar negeri yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal tersebut dilakukan sebab pada dasarnya pemerintah daerah diberikan legitimasi secara yuridis, sehingga dengan kewenangan itulah pemerintah daerah memanfaatkan untuk melakukan kerjasama dalam aspek hubungan internasional yang diorientasikan untuk meningkatkan budaya serta pendapat daerah maupun demi kesejahteraan masyarakat di daerah.

Jika dilihat dari beberapa penelitian diatas, tentu ada persamaan perspektif ketika otonomi daerah dipandang sebagai kewenangan daerah untuk melakukan kerjasama internasional. Namun pada kesempatan ini penulis akan melakukan beberapa bahasan yang menurut penulis belum disentil oleh peneliti sebelumnya. Sidik Jatmika, secara yuridis mendiskripsikan otonomi daerah dalam perspektif hubungan internasional, yang hanya terfokus pada undang-undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Artinya bahwa dalam perjalanannya, desain pengaturan otonomi daerah terus berubah seiring adanya kebijakan baru hukum otonomi daerah, sehingga kewenangan pemerintah daerah dalam aspek hubungan internasional juga dapat dipastikan akan berubah, apalagi saat ini dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan baru, yaitu UU No. 23 Tahun 2014

tentang Pemerintah Daerah sebagai hasil perubahan/pengganti dari UU No. 32 Tahun 2004.

Kedudukan orisinalitas penelitian ini adalah, pada pengaruh penerapan undang-undang pemerintah daerah terhadap pelaksanaan hubungan internasional di era reformasi. Artinya bahwa penulis akan melihat kewenangan daerah dalam hal hubungan atau kerjasama internasional yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Karena secara implicit, UU No. 23 Tahun 2014 juga mengatur tentang kemungkinan Pemda bisa menjalankan urusan pemerintahan absolute (politik luar negeri) sesuai atau berdasarkan dengan asas dekonsentrasi. Hal ini akan merubah paradigma hubungan internasional khususnya berkaitan dengan paradiplomasi.

F. Kerangka Teoritik

1. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintahan daerah yang bersifat opsional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan, antara lain pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Otonomi daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum mempunyai wewenang mengatur, mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, desentralisasi sebenarnya menjelma menjadi otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokal demi meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah memerlukan adanya organisasi pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota) yang mampu

melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien, serta dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat.¹⁹ Kebijakan otonomi daerah telah memberikan peluang yang besar bagi daerah untuk mengelola dan mengembangkan daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi dan inisiatif masing-masing daerah. Dengan kewenangan yang diberikan dari pemerintah Pusat kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berarti juga daerah tersebut berusaha mengatasi kendala-kendala yang dihadapi dalam upaya mengelola dan mengembangkan daerah agar lebih maju dari sebelumnya. Tentu antara peluang yang ada dan kendala yang dihadapi akan menimbulkan implikasi-implikasi dalam pelaksanaan otonomi daerah dari masing-masing daerah. Tentunya antara peluang, kendala dan implikasi masing-masing daerah berbeda dalam bobot dan intensitasnya.²⁰

Manan memaknai otonomi sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagai urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan urus secara bebas dan mandiri menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Sementara Logemenn (*Abdurrahman, 1987:11*) mengintrodosir bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan

¹⁹Bungaran Antonius Simanjatak, *Otonomi Daerah, Etnasionalisme, dan Masa Depan Indonesia: Beberapa Persen Lagi Tanah Air Nusantara Milik Rakyat*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2012), hlm 113- 115.

²⁰Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm 34.

prakarsa sendiri dari segala macam kekuasannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk), pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonom. Pada bagian lain Logemenn menyatakan bahwa kekuasaan bertindak merdeka (*vrijbeweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kegunaan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonom, yang oleh Van Vollenhoven.

Lebih jelas lagi pengertian atau definisi tentang otonomi daerah secara formal ditetapkan yang kaitannya dengan hubungan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintahan daerah, dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

2. Aktor-Aktor dalam Hubungan Internasional

Tujuan utama dari studi hubungan internasional adalah mempelajari perilaku hubungan internasional, yaitu perilaku para aktor negara maupun non-negara, di dalam arena transaksi internasional. Perilaku itu bisa berujung perang, konflik, kerjasama,

pembentukan aliansi, interaksi dalam organisasi internasional. Walaupun kenyataannya aktor yang paling efektif adalah negara, sehingga perilaku internasional yang paling banyak memperoleh perhatian para analisis adalah perilaku negara, namun harus diperhatikan juga perilaku aktor-aktor non-negara. Jadi, pengkaji dan ilmuwan hubungan internasional harus mempelajari apa saja yang bisa dipakai untuk memahami perilaku aktor-aktor itu dalam transaksi internasional.²¹

Untuk memahami hubungan internasional, seperti dikatakan oleh Karl Deutsch adalah: “Bagaimana begitu banyak bangsa yang berbeda bisa hidup bersama dalam suatu suasana campuran antara kebebasan dan saling ketergantungan; dalam suatu dunia yang pengaturannya tidak sepenuhnya mereka sepakati tetapi tidak ada satupun yang bisa mengendalikannya sendiri; suatu dunia yang merupakan tempat bergantung semua negara demi perdamaian, kebebasan, kebahagiaan dan kelangsungan hidup mereka sendiri”.²²

Defenisi lain menyatakan bahwa hubungan internasional merujuk pada hubungan eksternal antara bangsa-bangsa (*nation*), negara-negara dan *people*, adapun menurut Renstra (*Rencana Strategi Pelaksanaan Politik Luar Negeri Indonesia*) hubungan internasional adalah hubungan antarbangsa dalam segala aspeknya yang dilakukan oleh suatu negara untuk mencapai kepentingan nasional negara tersebut. Selanjutnya UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menggunakan istilah hubungan luar negeri sebagai padanan istilah hubungan internasional menegaskan bahwa yang

²¹ Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*. Dikutip Dari Mohtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Cetakan Pertama (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm hlm 32-36.

²²*Ibid.*, hlm 38.

dimaksud dengan 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.²³

Kerjasama luar negeri oleh daerah otonom jika dilihat dari sudut pandang studi hubungan internasional, secara teoritis, merupakan hubungan yang tidak lagi bersifat *state-centric* dimana aktor-aktor non-pemerintah dapat secara leluasa mem-*by pass* hubungan dengan tanpa melibatkan pemerintah pusat. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan sistem hukum yang berlaku di NKRI dengan hukum yang berlaku di negara asing yang akan bekerjasama, dimana beberapa gubernur/walikota dari negara asing langsung membuat/atau langsung menandatangani kerja sama internasional tanpa '*full power*' dari pemerintah pusatnya (contoh provinsi Geongsangbuk-Do dan Chungnam-Do di Korea Selatan, provinsi/kota-kota di Cekoslovakia, serta negara bagian California, USA) dalam hubungan yang *non-state centris*' ini, aktor-aktor dapat dapat berwujud INGO, Foundation, kelompok kepentingan ekonomi, perusahaan multinasional dan bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintahan suatu negara (pemda). Sifat hubungan internasional yang bercorak tradisional berubah secara mendasar.²⁴

3. Konsep Paradiplomasi

Paradiplomasi masih merupakan hal yang baru bagi aktifitas berpemerintahan di Indonesia. Paradiplomasi lebih cenderung pada

²³Sefriani, *Peran Hukum Internasional dalam Hubungan Internasional Kontemporer*, Cetakan Pertama (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm 2.

²⁴Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy, ... op., cit.*, hlm 4-5.

perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan daerah otonom atau pemerintah regional untuk kepentingan mereka secara spesifik. Istilah Paradiplomasi mulai diperkenalkan oleh Soldatos Panayotis, dan kemudian dikembangkan oleh Ivo Duchacek dalam *Perforated Sovereignties Towards a Typology of New Actors In International Relations dalam Federalism and International Relations : The Role of Sub-national Units*, Paradiplomasi dilakukan oleh pemerintah sub-nasional disuatu Negara dengan Pemerintah sub-nasional di Negara lain, baik wilayah sub-nasional maupun kedua wilayah Negara tersebut tidak berbatasan²⁵

Paradiplomasi merupakan desentralisasi kekuasaan politik dan kewenangan administratif dalam sebuah proses yang terjadi pada aktor-aktor sub nasional, Institusi politik dan kebijakan publik suatu Pemerintahan Pusat dalam kewenangan menjalankan hubungan Luar Negeri, karena Pemerintah Daerah merupakan bentuk yang nyata dari Implementasi Kebijakan Publik.

Kemudian menurut pendapat ahli yang lain bahwa Paradiplomasi merupakan salah satu sumber kekuatan nasional, dalam pelaksanaannya merujuk pada hubungan internasional yang dilakukan institusi subnasional, regional dan lokal guna untuk mencapai tujuannya. Dalam era globalisasi fenomena ini begitu kuat seiring dengan terbukanya akses dan meningkatnya peran dan pengaruh aktor non-Negara dalam arena Hubungan Internasional, daerah memiliki kesempatan mempromosikan perdagangan, investasi dan berbagai potensi kerjasama yang melewati batas yuridiksi Negara

Paradiplomasi tidak berusaha mewakili kepentingan Nasional suatu Negara secara umum dan luas namun lebih ditujukan pada

²⁵ *Ibid*, hal 2

masalah yang lebih khusus tanpa menyalahi aturan pada suatu kedaulatan Negara dan berada dalam pengawasan Negara. Paradiplomasi merupakan Diplomasi regional yang berada dibawah kedaulatan Negara yang dalam mekanismenya menjadikan aktor Negara sebagai penghubung untuk terciptanya hubungan tersebut.

Paradiplomasi merupakan pengembangan dari adanya Hubungan Luar Negeri secara langsung yang dilakukan oleh aktor subnasional, yang mempunyai tujuan tertentu dalam berbagai bidang yang ditujukan untuk kesejahteraan daerah yang dinaungi Pemerintah subnasional tersebut dibawah pengawasan Pemerintah Nasional dalam rangka menghadapi globalisasi.²⁶

Paradiplomasi merupakan desentralisasi kekuasaan politik dan kewenangan administratif dalam sebuah proses yang terjadi pada aktor-aktor sub nasional, Institusi politik dan kebijakan publik suatu Pemerintahan Pusat dalam kewenangan menjalankan hubungan Luar Negeri, karena Pemerintah Daerah merupakan bentuk yang nyata dari Implementasi Kebijakan Publik. Perkembangan yang terjadi di tingkat nasioanal dan internasional dapat memberikan peluang dan tantangan yang lebih besar bagi penyelenggara hubungan luar negeri melalui pelaksanaan politik luar negeri.²⁷ Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa sejak dahulu hingga saat ini tidak ada satupun negara yang dapat berdiri sendiri tanpa mengadakan hubungan internasional.²⁸

Pola hubungan politik luar negeri yang bersifat “state centric” menurut Robert O. Keohane dan Yoseph S. Nye, Jr digambarkan sebagai berikut:

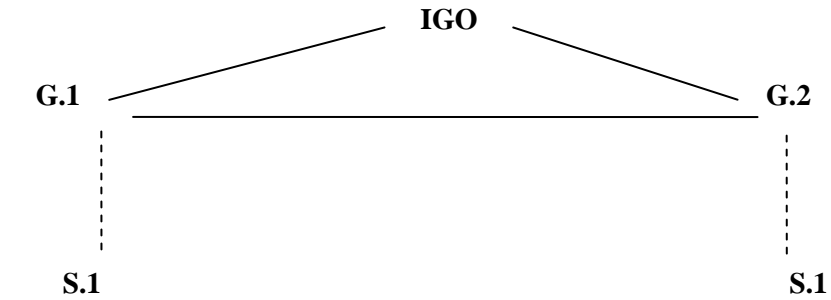
²⁶ *Penerapan e-government dalam paradiplomasi pemerintah kota bandung*, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi Vol VI No. 2 Desember 2016, hal 95.

²⁷ *Ibid*, hal. 94.

²⁸Widodo, *Hukum Kekebalan Diplomatik Era Globalisasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2009), hlm 5.

Skema 1.1

Model Interaksi State-Centric.



———— = politik antar negara.

----- = politik dalam negeri.

G = Pemerintah.

S = Masyarakat.

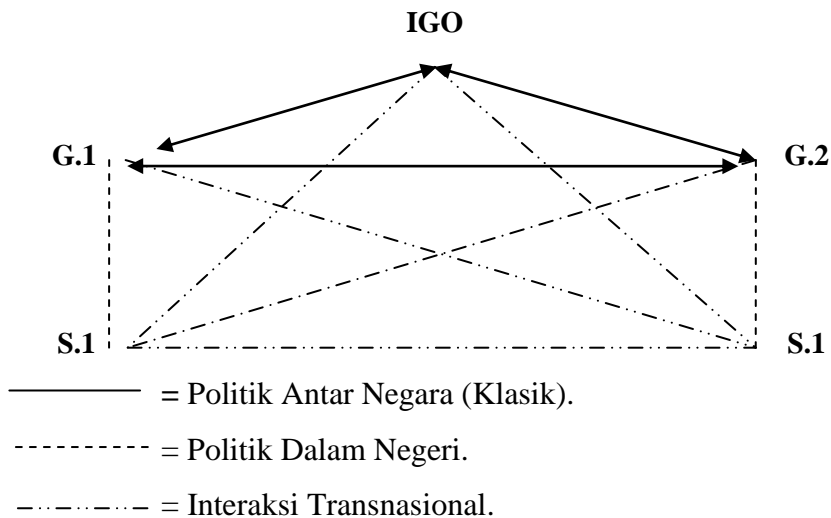
IGO = Organisasi antar pemerintah.

Sumber: R.O. Keohane dan J.S. Nye, *Trannational Relationns and World Politics* (Harvard UP, 1972).²⁹

Sebagai acuan teoritis yang digunakan untuk menjelaskan struktur dan pola hubungan transnasional, Robert O. Keohane & J.S. Nye dalam *Trannational Relationns and World Politics* dapat menggambarkan sebagai berikut

²⁹ Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan... op., cit.*, hlm 269.

Skema 1.2
Pola Hubungan Internasional Bersifat Transnasional, Menurut Joseph S. Nye, Jr & Robert O. Keohane³⁰



Koehane menjelaskan bahwa dalam hubungan internasional yang tidak lagi bersifat *state-centris*, namun sudah lebih bersifat transnasional dimana aktor-aktor non pemerintah sangat besar peranannya dalam menciptakan hubungan antar bangsa. Sifat hubungan internasional yang bercorak transnasional ini memang menjadi kecenderungan dunia setelah munculnya era globalisasi, maka tidak mengherankan jika pemikiran seperti Quincy Wright memaknai hubungan internasional dengan pengertian yang sangat luas dan tidak terkungkung dengan pemikiran yang *state-centris*. Q. Wright menyatakan bahwa hubungan internasional melibatkan aktor, antara lain :³¹

“ Varied types of groups- nation states, governments, people, regions, alliances, confederations, international organizations, even industrial organization, cultural organizations, religious organization ”.

³⁰ Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy... op., cit.*, hlm 31.

³¹ *Ibid.*, hlm 31-32.

Kehadiran aktor non negara memang tidak secara resmi mewakili negara tertentu, tetapi keberadaan mereka telah membentuk kembali wajah masyarakat internasional di mana kepentingan yang mereka usung berhasil mempengaruhi kebijakan negara-negara dan atau kelompok non negara.³²

Dengan keterlibatannya pemerintah lokal dalam melaksanakan hubungan dengan pihak luar negeri, maka itu mengindikasikan bahwa pemikiran paling mendasar tentang kedaulatan negara telah berubah secara fundamental. Sistem Westphalia yang meletakkan kedaulatan secara penuh pada pemerintah pusat. Harus rela 'share' dengan pemerintah daerah dalam aktivitas internasionalnya. Seberapa besar 'share' kedaulatan itu, tentu akan berbeda-beda tiap negara.³³

Jika pemerintah lokal atau '*Local Government (LG)*' dimasukkan ke dalam pola hubungan transnasionl yang dikemukakan oleh Keohane pada Tabel 1 yang terdiri atas *Government (G)*, *Society (S)*, dan *Inter-Governmental Organization (IGO)*, lalu dikombinasikan dengan *Intenational Non-Governmental Organization (INGO)*, sebagaimana dilakukan oleh Mohtar Mas'ood, maka pola hubungan internasional oleh daerah dapat digambarkan sebagai berikut.³⁴

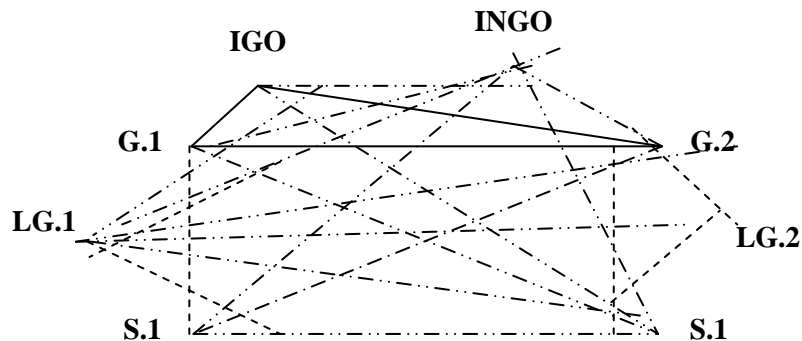
³² Iva Rachmawati, *Diplomasi Publik, Meretas Jalan Bagi Harmoni Dalam Hubungan Antarnegara*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Calpulis, 2016), hlm 51-52.

³³ *Ibid.*, hlm 39.

³⁴ *Ibid.*

Skema 1.3

Pola Hubungan Internasional oleh Daerah Otonom



- = Politik Antar Negara.
- - - - - = Politik Dalam Negeri.
- · - · - · = Interaksi Transnasional.

Pada gambar atau skema diatas, jelas bahwa daerah otonom menjadi titik temu 2 jenis garis, yakni, pertama, jenis garis yang menunjukkan interaksi semua Urusan Dalam Negeri (dengan pemerintah pusat dan masyarakat dalam negeri), bertemu dengan garis kedua, yakni jenis garis yang menggambarkan interaksi dalam segala Urusan Luar Negeri dengan pihak asing. Disinilah, daerah otonom berada pada wilayah *'pertemuan garis'* antara pihak asing dengan pemerintah pusat. Titik taut Daerah Otonom dalam hubungan antar bangsa adalah pada perannya selaku *'actor'* hubungan internasional tidak dapat dikesampingkan sama sekali mengingat bahwa secara relative mandiri daerah otonom dapat melakukan hubungan internasional secara langsung dengan pihak asing, baik yang bersifat antar pemerintah maupun kerjasama dengan Non-Pemerintah asing, dimana actor-aktor non-pemerintah dapat

secara leluasa mem-*by pass* hubungan dengan tanpa melibatkan pemerintah pusat. Actor-aktor ini dapat berwujud kelompok-kelompok masyarakat dan suku-suku (*societies*), kelompok kepentingan ekonomi, perusahaan-perusahaan multinasional dan bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintah suatu negara. Bagian-bagian birokrasi pemerintah ini kadang-kadang bertindak dengan berinteraksi langsung dengan pihak asing tanpa sepengetahuan pemerintah pusat.³⁵

G. Hipotesa

Berdasarkan kerangka dasar pemikiran yang termanifestasikan dalam latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka penulis berhipotesa bahwa:.

1. Penerapan undang-undang otonomi daerah pasca reformasi telah menggeser paradigma hubungan internasional khususnya yang berkaitan dengan peran paradiplomasi.
2. Implementasi kebijakan hukum atau undang-undang otonomi daerah pasca reformasi telah mempengaruhi pelaksanaan hubungan kerjasama internasional oleh pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah DIY dalam melaksanakan hubungan internasional hanya sebatas kerjasama teknis, selebihnya merupakan kewenangan absolut pemerintah pusat.
3. Secara kuantitatif. Jika undang-undang otonomi daerah mengatur dengan jelas dan tegas tentang poin-poin kerjasama yang dilakukan pemerintah daerah maka tingkat kerjasama DIY akan semakin meningkat jumlahnya. Ini dikarenakan belum adanya Undang-Undang ataupun permendagri yang mengatur tentang hubungan kerjasama *sister city/province* di Indonesia.

³⁵ *Ibid.*, hlm 40-41.

4. Secara kumulatif. Jika ada peraturan perundangan-undangan yang mempertegas fungsi paradiplomasi untuk melakukan kerjasama maka kualitas kerjasama akan memiliki arah yang jelas dan baik.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian perpustakaan (*library research*) dengan memakai pendekatan deskriptif-kualitatif, yakni dengan mempelajari literatur-literatur, peraturan perundang-undangan dan dokumen lainnya yang mempunyai relasi dengan objek yang penulis teliti. Dengan jenis penelitian kepustakaan penulis akan memaparkan bagaimana legitimasi kewenangan pemda dalam hal hubungan kerjasama internasional dalam UU No. 22 tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan metode deskriptif-kualitatif diorientasikan untuk menggambarkan fakta-fakta hubungan kerjasama luar negeri oleh pemerintah DIY sebagai konsekuensi dari kebijakan hukum otonomi daerah.

2. Jangkauan dan Objek Penelitian

Tentunya lingkup hubungan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah secara spesifik ditentukan sebatas pada kerjasama *sister provins*. Dapat dikatakan bahwa sebagian pemerintah daerah sangat produktif melakukan hubungan kerjasama luar negeri dalam lingkup tersebut. Dengan demikian, diperlukan sebuah jangkauan penelitian sebagai instrument pembatas agar peneliti tidak bias dan tetap focus pada objek yang diteliti. Jangkauan penelitian ini dimulai saat penerapan kebijakan hukum otonomi daerah pasca reformasi sejak tahun 1999. Sedangkan objek penelitiannya adalah pengaruh

penerapan UU otonomi daerah terhadap praktek paradiplomasi di Yogyakarta.

3. Metode Pengumpulan Data

Oleh karena jenis dan pendekatan penelitian telah ditentukan sebagaimana penulis jelaskan diatas, maka dalam penelitian ini sangat relevan jika penulis memakai metode telaah pustaka atau sering dikenal dengan penelitian pustaka (*library research*). Dalam artian bahwa penulis akan mengumpulkan data dari literature yang mempunyai relevansinya dengan objek yang penulis teliti. Adapun literature yang penulis kumpulkan berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, jurnal-jurnal, surat kabar, dan makala yang pernah diseminarkan.

4. Metode Analisa Data

Teknik analisa data yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah teknik analisis kualitatif, dimana penulis akan menggambarkan fakta-fakta hubungan kerjasama luar negeri oleh Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta. Serta pengaruh penerapan hukum otonomi daerah pasca reformasi. Setelah itu, dari fakta-fakta tersebut penulis menarik sebuah kesimpulan.

I. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini dibagi pada beberapa bab yang secara khusus akan memperdalam kajian. Yaitu sebagai berikut:

Tabel I.4. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini dibagi dalam beberapa sub bab yang menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan

penelitian, originalitas penelitian, kajian pustaka, manfaat penelitian, kerangka teori, hipotesa, alur penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan tesis

BAB II: KONSTRUKSI REGULASI PARADIPLOMASI DI YOGYAKARTA

Bab ini menjelaskan regulasi hubungan kerjasama internasional yang berlaku di Indonesia khususnya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan pemerintah daerah istimewa Yogyakarta.

BAB III: PELAKSANAAN PARADIPLOMASI DI YOGYAKARTA

Bab ini menjelaskan permasalahan-permasalahan yang muncul dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia terutama menyangkut kerja sama asing atau internasional. Secara khusus peneliti menentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai objek penelitian

BAB IV: ANALISIS PELAKSANAAN SISTER PROVINSI DI YOGYAKARTA

Bab ini menjadi kunci dari penelitian ini dimana dengan menggunakan metode analisis kualitatif, peneliti akan menyajikan data dan melakukan pembahasan kritis dengan memperhatikan koneksitas pada referensi para ahli

BAB V: KESIMPULAN

Berisi kesimpulan dan saran