

Takdir Ali Mukti

POLITIK PARADIPLOMASI

DAN ISU KEDAULATAN DI INDONESIA

Dilengkapi
dengan Peraturan
Terbaru Tahun
2020



The study of paradiplomacy, concerning the international activity of regional governments, opens the door to a new set of actors and issues for international negotiations. A theoretical framework based in historical institutionalism is established and several examples of paradiplomatic activity are described. It reflects on these new international actors, external-internal linkages, and expanding the boundaries of the field of international relations and negotiation.

(ANDRÉ LECOURES, Department of Political Science, Concordia University, Montreal, Quebec, Canada)

POLITIK PARADIPLOMASI

DAN ISU KEDAULATAN DI INDONESIA

Paradiplomasi atau Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah di Indonesia, yang berbentuk *'Sister City'* atau *'Sister Province'* memiliki ruang yuridis yang cukup leluasa, sebab Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan urusan itu. Untuk mengelola kerja sama luar negeri, pemerintah mengeluarkan 3 (tiga) peraturan baru yakni Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2018, Peraturan Menteri Luar Negeri No. 3 Tahun 2019, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 25 Tahun 2020.

Kekuatan buku ini terletak pada upayanya untuk membangun konseptualisasi tentang Politik Paradiplomasi di Indonesia dengan mencandra praktik kerja sama yang selama ini dilakukan beserta aturan-aturan hukum yang mendasarinya. Sebagaimana praktik paradiplomasi di negara-negara Eropa, aktifitas paradiplomasi sering bersinggungan dengan isu kedaulatan suatu negara apabila pemerintah regional memainkannya sebagai instrument untuk memperoleh pengakuan dari masyarakat internasional dalam konteks politik ethno-nasionalisme. Dalam konteks ini paradiplomasi telah berubah menjadi *'protodiplomacy'*, menurut Noe Cornago (2018).

Kajian ini juga diperkaya dengan penjelasan tentang prosedur kerja sama luar negeri oleh pemda sesuai dengan aturan terbaru tahun 2020 untuk memberikan gambaran yang utuh tentang pelaksanaan paradiplomasi di Indonesia.

Penulis berkeyakinan bahwa buku ini sangat bermanfaat bagi kalangan akademisi yang *concern* terhadap masalah hubungan internasional, dan hukum internasional, serta bagi para praktisi di pemerintahan pusat maupun daerah yang bertanggungjawab terhadap terlaksananya kerjasama luar negeri secara aman dan produktif.



Dr. Takdir Ali Mukti, S.Sos., M.Si. Lahir di Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Menyelesaikan Studi Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Negeri Jember (UNEJ), Jawa Timur, Tahun 1995. Lulus S.2 Ilmu Politik UGM Tahun 2004. Menyelesaikan S.3 di Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada Prodi Ilmu Politik Tahun 2019. Dosen di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta sejak tahun 1996 sampai sekarang. Pernah menjadi anggota DPRD Provinsi D.I. Yogyakarta Periode 2004-2009, selaku Sekretaris Komisi A yang menangani bidang kerjasama luar negeri, politik, hukum dan pemerintahan. Periode sebelumnya, tahun 1999-2004, menjadi anggota DPRD Kab. Bantul pada komisi yang sama. Pada tahun 2008, menjadi delegasi pada *Saemaul Undong Academy* di Universitas Kyungwoon, Korea Selatan. Publikasi

nasional dan internasional, a.l.: Buku *'Paradiplomacy, Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia'* (2013), Publisher The phinisi Press, Yogyakarta, dan beberapa book chapter; Dalam jurnal internasional bereputasi: (1) *'The future of peace between Aceh and Jakarta under Helsinki agreement 2005'*, (2020), Takdir Ali Mukti, Tulus Warsito, Bambang Cipto, Sidiq Ahmadi and Husni Amriyanto Putra, *Humanities and Social Sciences Reviews Journal*, Vol. 8, No. 3 (2020). Indexed by SCOPUS Q-1, Mumbai, India. (2) *'Paradiplomacy Management and Local Political Movement in Aceh-Indonesia and Catalonia-Spain'*, (2019), Takdir Ali Mukti, Tulus Warsito, Surwandono, Ulung Pribadi and Idham Badruzaman, in *European Journal of East Asia Studies (EJEAS)*, indexed by SCOPUS Q-2. EJEAS-2019-18-1, Leiden, Netherland.

Takdir Ali Mukti



POLITIK PARADIPLOMASI

Dilengkapi
dengan Peraturan
Terbaru Tahun
2020



The Pinisi - Press

POLITIK PARADIPLOMASI
DAN ISU KEDAULATAN DI INDONESIA

© Takdir Ali Mukti, 2020

All rights reserved

xii + 308 hlm; 155 x 230 mm

Cetakan I, Agustus 2020

ISBN: 978-602-6941-59-6

Penulis: Takdir Ali Mukti

Editor: Sukma Putra Permana dan Ahmad Sahide

Pewajah sampul: The Phinisi Team

Pewajah isi: The Phinisi Team

Penyunting: Rezki Satris

Copyright © 2020

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanis termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penerbit

Diterbitkan Oleh:

The Phinisi Press

Perum Mentari Elok 2, Jl. Mojo No. B3,

Gejawan Wetan, Balecatur, Gamping, Sleman, Yogyakarta

Nomor telepon: 085292039650

Alamat e-mail: thephinisipress@yahoo.com

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil ‘alamin. Segala puji-pujian dan kemuliaan hanya milik Allah SWT, Tuhan Yang Mahaesa. Atas limpahan karunia-Nyalah, buku *‘Politik Paradiplomasi dan Isu Kedaulatan di Indonesia’* ini diterbitkan.

Buku ini merupakan kajian lanjutan dari buku pertama yang berjudul *‘Paradiplomacy: Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia’* yang telah lebih dulu diterbitkan pada tahun 2013. Penulis berusaha menawarkan kajian paradiplomasi secara lebih konseptual yakni dengan mengkaji secara khusus terkait topik politik paradiplomasi di Indonesia dan isu-isu kedaulatan yang muncul dalam lingkup bahasan ini.

Dalam kajian ini, penulis sangat berhutang budi kepada para ahli ilmu hubungan internasional, ilmu hukum internasional, dan ahli hukum tata negara yang karya beliau menjadi referensi dalam buku ini, antara lain Prof. DR. Mohtar Mas’oed, MA, DR. Damos Dumoli Agusman, S.H., LL.M, Prof. DR. Mahfud MD, Prof. DR. Bagir Manan, MA, serta masih banyak lagi para ahli baik dari dalam maupun luar negeri yang tidak mungkin kami sebut satu per-satu. Kepada beliau semuanya kami ucapkan banyak terima kasih.

Materi tulisan ini juga dipengaruhi oleh diskusi-diskusi dengan rekan sejawat di Program Studi Ilmu Hubungan Internasional dan

Program Pascasarjana Magister Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, antara lain Prof. DR. Bambang Cipto, Prof. DR. Tulus Warsito, Ali Muhammad, Ph.D, DR. Surwandono, M.Si., DR. Sidik Jatmika, M.Si., DR. Nur Azizah, M.Si., DR. Sugeng Riyanto, Husni Amriyanto Putra, M.Si., Sidiq Ahmadi, MA, Grace Lestariana W, M.Si., Ade M. Wirasenjaya, MA, Mutia Hariati Hussin, M.Si., Wahyuni Kartikasari, M.Si., Bambang Wahyu Nugroho, M.A, M. Zahrul Anam, M.Si., Ali Maksum, Ph.D., M. Faris Al-Fadhat, Ph.D, Ratih Herningtyas, MA, DR. Sugito, Dian Asmawati, MA, dan Siti Muslikhati, M.Si., Arie Kusuma Paksi, Ph.D., Idham Badruzaman, MA, dan Zein Maulana, Ph.D. Kepada para sahabat tersebut, penulis ucapkan terima kasih atas masukannya.

Kepada rekan-rekan komunitas penstudi paradiplomasi di Indonesia, yang telah memberikan masukan pemikirannya dalam diskusi di kampus-kampus antara lain Sdr. Laode M. Fathun, MHI (UPNV Jakarta), Achmad Zufikar, M.Si., MH (Asosiasi Sarjana Ilmu Hubungan Internasional Indonesia), Ahmad Harakan, MHI, (Unimus, Makassar), Fikri Amra, MHI (UNIFA Makassar), Indra Jaya Wiranata, MA (UNILA Lampung), dan Sdr. Muhammad Yamin, MA (UNSOED), penulis mengucapkan terima kasih atas kajian dan usulan-usulan materinya. Kepada DR. Ahmad Sahide, diucapkan terima kasih sebesar-besarnya atas bantuannya dalam menerbitkan buku ini melalui The Phinisi Press, Yogyakarta.

Ucapan terima kasih secara khusus, penulis sampaikan kepada keluarga saya tercinta, istriku Bunda Nita Ariyati, dan 3 (tiga) honey babies yakni kakak Almiera Litalia Mukti, kakak Bellenita Zafira Mukti, dan Emirsyah Aydin Mukti, yang selalu membuat ayah selalu memiliki energi untuk berkarya. Kepada para pembaca yang budiman, penulis berharap buku ini dapat memberi kontribusi yang positif sekecil apapun untuk kemajuan ilmu pengetahuan,

dan perbaikan kebijakan bagi masyarakat dan Negara Republik Indonesia. Semoga!

Yogyakarta, 14 Juli 2020

Penulis

Dr. Takdir Ali Mukti

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	vii
BAB I : KONSEP POLITIK PARADIPLOMASI.....	1
A. Pengertian Politik Paradiplomasi	1
B. Politik Paradiplomasi dan Arah Kebijakan Paradiplomasi	5
C. Sebuah Ikhtiar Identifikasi Kebijakan.....	10
BAB II : POLITIK PARADIPLOMASI PEMERINTAH	
REPUBLIK INDONESIA	13
A. Pengertian Politik Paradiplomasi Pemerintah RI.....	13
B. Prinsip-Prinsip Politik Paradiplomasi RI	18
B.1. Paradiplomasi Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	19
B.2. Paradiplomasi Sesuai dengan Tujuan Politik Luar Negeri Republik Indonesia	22
B.3. Berasal dari Negara Yang Memiliki Hubungan Diplomatik Dengan RI.....	22
B.4. Tidak Turut Campur (Intervensi) Urusan Dalam Negeri	24
B.5. Wajib Berkonsultasi/Berkordinasi Dengan Pemerintah Pusat.....	25
B.6. Pemda Tidak Boleh Membuka Perwakilan	

Diplomatik/Konsuler Luar Negeri.....	26
B.7. Pelaksanaannya Aman Secara Politik, Yuridis, Keamanan, dan Teknis	27
B.8. Sesuai dengan Bidang Kewenangan Pemerintah Daerah (Kerja Sama Ekonomi, Sosial Budaya, dan Kerja Sama Lainnya)	28
B.9. Mendapat Persetujuan DPRD	30
B.10. Kerja Sama Dengan Tingkat Pemerintahan yang Setara	32
B.11. Kepala Daerah/Gubernur/Bupati Mewakili Daerah Dalam Perjanjian Kerja Sama Luar Negeri	33
B.12. Mendukung Pembangunan Nasional dan Daerah...	33
C. Konseptualisasi Tipologi Politik Paradiplomasi.....	34
D. Tipologi Politik Paradiplomasi RI	40
D.1. Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi	40
D.2. Peran Diplomatik.....	44
D.3. Pembukaan Kantor Perwakilan di Luar Negeri.....	46
D.4. Pembuatan Dokumen Kerja Sama dengan Pihak Asing.....	51
E. Implikasi Terhadap Praktik Paradiplomasi.....	55
F. Catatan Sudut Pandang.....	56
BAB III: PERBANDINGAN POLITIK PARADIPLOMASI INDONESIA DENGAN KOREA SELATAN	57
A. Pendahuluan.....	57
B. Kerangka Konseptual	61
C. Tipologi Kebijakan Paradiplomasi di Indonesia and Korea	66
C.1. Kebijakan Luar Negeri dan Paradiplomasi.....	66
C.2. Peran Diplomatik.....	70
C.3. Pembukaan Kantor Perwakilan di Luar Negeri.....	73

C.4	Pembuatan Dokumen Kerja Sama dengan Pihak Asing.....	74
C.5	Kebijakan Paradiplomasi dan Isu Gerakan Politik di Indonesia	77
D.	Catatan Sudut Pandang.....	81

BAB IV: PARADIPLOMASI INDONESIA DALAM HUKUM NASIONAL DAN HUKUM INTERNASIONAL 83

A.	Pendahuluan.....	83
B.	Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.....	84
C.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah	88
D.	Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.....	89
E.	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh	90
F.	Peraturan Presiden Nomor 11 tahun 2010 tentang Kerja Sama Pemerintah Aceh dengan Lembaga atau Badan di Luar Negeri.	93
G.	Paradiplomasi dalam Perspektif Hukum Internasional	95
H.	Catatan Sudut Pandang.....	101

BAB V: PERATURAN TEKNIS PARADIPLOMASI RI (Aturan Terbaru Tahun 2020) 103

A.	Pendahuluan.....	103
B.	Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah.....	104

C.	Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah	110
C.1.	Prinsip-Prinsip Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah.....	111
C.2.	Syarat Kerja Sama Internasional oleh Pemerintah Daerah.....	112
C.3.	Jenis Kerja Sama Internasional oleh Daerah.....	112
C.4.	Objek Kerja Sama Internasional oleh Pemerintah Daerah.....	113
C.5.	Mekanisme dan Alur Kerja Sama Internasional oleh Pemerintah Daerah	113
C.6.	Mekanisme Hubungan Kerja Sama dalam Bidang Tertentu.....	116
D.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Luar Negeri Pemda dengan Pemda di Luar Negeri	116
E.	Catatan Sudut Pandang.....	122

BAB VI: PARADIPLOMASI DAN ISU KEDAULATAN (Pasca Konflik di Aceh dan Gerakan Papua Merdeka)..... 123

A.	Pemerintahan Aceh Pasca Perdamaian di Mata Para Peneliti	123
B.	Sengketa Kewenangan Paradiplomasi Aceh	138
C.	Perubahan Paradiplomasi Aceh.....	143
D.	Isu-Isu Pokok Dalam MOU Helsinki dan Sumber Kewenangan Paradiplomasi Aceh	146
E.	Norma Paradiplomasi dalam Rasionalitas Politik Lembaga Wali Nanggroe	155
E.1.	Paradiplomasi dan Identitas Bangsa Aceh.....	156
E.2.	Paradiplomasi sebagai Instrumen Perjuangan Bangsa Aceh	166

E.3	Cara Pemerintahan Aceh Mempertahankan Politik Paradiplomasi	170
F.	Konflik Papua dan Perjuangan Paradiplomasi	176
G.	Catatan Sudut Pandang.....	179

BAB VII: STUDI KASUS POLITIK PARADIPLOMASI ACEH (INDONESIA) DAN CATALONIA (SPANYOL) 181

A.	Pendahuluan.....	181
B.	Kerangka Konseptual	184
C.	Paradiplomasi di Catalonia (Spanyol)	190
C.1.	Institusionalisasi/Organisasi Paradiplomasi	191
C.2.	Regulasi Paradiplomasi Catalonia	194
C.3.	Kontrol Terhadap Aktifitas Paradiplomasi.....	196
C.4.	Gerakan Politik Lokal: Secessionisme.....	197
D.	Paradiplomasi Pemerintahan Aceh	200
D.1	Institusionalisasi Organisasi Paradiplomasi.....	201
D.2	Regulasi Paradiplomasi Aceh	202
D.3	Kontrol Terhadap Aktifitas Paradiplomasi Aceh.....	206
D.4	Gerakan Politik Lokal Aceh.....	207
E.	Catatan Sudut Pandang.....	211

BAB VIII: KRONIKA PELAKSANAAN PARADIPLOMASI OLEH PEMERINTAH DAERAH..... 213

A.	Kerja Sama Luar Negeri Oleh Pemda Provinsi Jawa Barat	213
A.1.	Negara Bagian Australia Selatan (Australia).....	216
A.2.	Wallonia Region (Belgia).....	221
A.3.	Pemerintah Regional Ishinomaki (Jepang)	221
A.4.	Prefektur Shizuoka (Jepang).....	222
A.5.	Republik Bashkortostan (Federasi Russia).....	225
A.6.	Daerah Otonom Guangxi Zhuang (China).....	225
A.7.	Kota Chongqing (China)	226
A.8.	Provinsi Heilongjiang (China).....	227

A.9.	Souss Massa Region (Marocco)	228
B.	Kerja sama Luar Negeri oleh Provinsi Jawa Tengah	229
C.	Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Kota Bandung.....	233
C.1.	Braunschweig (Jerman)	235
C.2.	Forthworth (Amerika Serikat)	236
C.3.	Suwon (Korea).....	236
C.4.	Petaling Jaya (Malaysia)	238
D.	Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Kota Surabaya.....	239
D.1.	Kerja sama dengan Pemerintah Kota Seattle (Amerika Serikat)	240
D.2.	Kerja sama dengan Pemerintah Kota Busan (Korea Selatan).....	240
D.3.	Kerja sama dengan Pemerintah Kota Kochi (Jepang)	243
D.4.	Kerja sama dengan Pemerintah Kota Guangzhou (China)	244
D.5.	Kerja sama dengan Pemerintah Kota Xiamen (China)	245
D.6.	Kerja sama dengan Pemerintah Kota Kitakyushu (Jepang).....	246
D.7.	Kerja sama dengan Pemerintah Kota Liverpool (Inggris).....	247
BAB IX: EPILOG		251
A.	Perkembangan Paradiplomasi Indonesia	251
B.	Politik Paradiplomasi Pemerintah RI.....	252
C.	Paradiplomasi dan Isu Kedaulatan	254
DAFTAR PUSTAKA		255
GLOSARIUM		269
INDEKS		271
LAMPIRAN		277
TENTANG PENULIS		307

BAB I

KONSEP POLITIK PARADIPLOMASI

A. Pengertian Politik Paradiplomasi

Paradiplomasi (*paradiplomacy*)—atau kerja sama luar negeri yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, baik Provinsi atau Kabupaten/Kota—secara relatif masih merupakan fenomena baru dalam praktik pemerintahan di Indonesia. Paradiplomasi mengacu pada perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh entitas *sub-state* atau pemerintah regional/Pemda, dalam rangka kepentingan mereka secara spesifik. Istilah *paradiplomacy* pertama kali diluncurkan dalam perdebatan akademik oleh ilmuwan asal Basque, Panayotis Soldatos tahun 1980-an sebagai penggabungan istilah *parallel-diplomacy* menjadi *paradiplomacy* yang mengacu pada makna *‘the foreign policy of non-central governments’* menurut Aldecoa dan Keating.¹ Istilah lain pernah dilontarkan oleh Ivo Duchacek (1990) untuk konsep ini adalah *micro-diplomacy*.² Paradiplomacy yang menggambarkan keterlibatan global pemerintah kota atau

¹ Francisco Aldecoa and Michael Keating, eds., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, The Cass Series in Regional and Federal Studies 4 (London ; Portland, OR: F. Cass, 1999).

² Criekekemans. D, “How Subnational Entities Try to Develop Their Own paradiplomacy. The Case of Flanders (1993-2005).”, 2006, 27.

pemerintah negara bagian/Provinsi dalam urusan hubungan internasional yang biasa diperankan oleh negara³, merupakan *condio sine qua non* dengan kebijakan tentang otonomi regional.

Partisipasi pemerintahan lokal di arena internasional itu menunjukkan bahwa konsep kedaulatan telah berubah secara fundamental. Ia tidak lagi dapat dikonseptualisasikan dalam ketentuan eksklusif negara dari sistem Westphalia. Agar negara dapat menikmati kedaulatan semaksimal mungkin, dan penduduknya mendapat manfaat darinya, negara harus berbagi kekuasaan atau *share* dengan pemain lain di arena internasional, misalnya dalam paradiplomasi, yang dengan jelas menunjukkan bahwa negara tetap menjadi pembawa kedaulatan tertinggi, namun pemerintah regional memiliki sebatas kewenangan yang besarnya diputuskan oleh pusat.⁴ Dalam konteks *share* kedaulatan inilah, kebijakan atau politik paradiplomasi suatu negara harus dirumuskan secara seksama sehingga dapat mendukung pembangunan nasional. Politik paradiplomasi yang dimaksud dalam penelitian ini, dimaknai dengan mengambil analogi dari definisi Politik-Hukum atau *legal policy* yang disampaikan oleh Mahfud MD⁵, sehingga politik paradiplomasi ini diartikan sebagai garis kebijakan resmi pemerintah dalam bidang paradiplomasi yang akan dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan negara.

³ Benjamin Leffel, "Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society," *The Hague Journal of Diplomacy* 13, no. 4 (November 12, 2018): 502–22, <https://doi.org/10.1163/1871191X-13040025>.

⁴ Stefan Wolff, "Paradiplomacy - Scope, Opportunities and Challenges," *The SAIS Europe Journal of Global Affairs*, April 1, 2007, <http://www.saisjournal.org/posts/paradiplomacy>.

⁵ Moh Mahfud, "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah," 2007, <https://media.neliti.com/media/publications/87304-ID-politik-hukum-dalam-perda-berbasis-syari.pdf>.

Selain potensi positifnya dalam mendukung pembangunan nasional, kebijakan atau politik paradiplomasi nasional yang kurang tepat dapat membuka peluang bagi terjadinya usaha-usaha pemerintahan regional yang justru mengganggu atau bahkan mengancam kepentingan nasional. Menurut Noe Cornago, pemerintah regional dapat menjalin hubungan dengan pemerintah lain di luar negeri dengan tujuan untuk memperoleh pengakuan atas upaya-upaya mencapai kemerdekaan suatu wilayah atau yang disebutnya sebagai *protodiplomacy*⁶, yakni ketika pemerintah otonom memanfaatkan paradiplomasi sebagai instrumen bagi gerakan *secessionism*.⁷ Oleh karena itu, kehati-hatian dalam merumuskan politik paradiplomasi nasional sangat diperlukan, mengingat kewenangan melakukan paradiplomasi dapat membentuk hubungan yang bersifat kooperatif atau pun konfliktual dengan Pemerintah Pusat. Hal ini tergantung pada konstruksi sosial, ekonomi dan politik yang ada di wilayah pemerintah regional. Adanya kelompok radikal nasionalis akan memicu hubungan itu bersifat konfliktual.⁸

Paradiplomasi adalah instrumen pembangunan. Namun di sisi lain, paradiplomasi dapat pula menjadi sebagai instrumen penguatan identitas etno-nasionalisme. Kelompok-kelompok gerakan etno-nasionalisme berusaha mendesain paradiplomasi sebagai bagian dari perjuangan untuk meraih dukungan di luar negeri. Hal ini terjadi di Aceh dan Papua.⁹ Gejala ini mengindikasikan bahwa

⁶ Noe Cornago, "Paradiplomacy and Protodiplomacy," in *The Encyclopedia of Diplomacy*, ed. Gordon Martel (Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2018), 1–8, <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>.

⁷ Ramon Lohmar, "Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty - The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy," 2015.

⁸ *Op.cit* Crikemans

⁹ Takdir Ali Mukti et al., "Paradiplomacy Management and Local Political Movement in Aceh, Indonesia, and Catalonia, Spain," *European Journal of*

terdapat masalah krusial dalam politik paradiplomasi di Indonesia terkait dengan seberapa besar *share* kedaulatan itu dialokasikan kepada Daerah Otonom dalam aktifitasnya menjalin hubungan dan kerja sama internasional secara luas.

Secara teoritis, keterkaitan antara aktifitas paradiplomasi dengan isu kedaulatan tersebut, dapat dilacak dari pola hubungan internasional dewasa ini yang tidak lagi bersifat *state-centric*, namun sudah bersifat transnasional di mana aktor-aktor nonpemerintah sangat besar perannya dalam menciptakan hubungan antarbangsa. Dengan beragamnya aktor hubungan internasional, baik *state actors* atau *non-state actors*, institusi maupun individu, serta kompleksnya interaksi transnasional yang terjadi di dalamnya, maka Nye dan Keohane (1971) selaku peletak dasar-dasar pemikiran teoritis tentang transnasionalisme lebih memilih istilah *world politics* daripada *international relations*, dengan makna yang lebih dinamis dan luas.¹⁰ Dari sinilah, kehadiran *sub-state actors* atau pemerintah regional sebagai aktor dalam hubungan antarbangsa sangat terbuka. Pemerintah Lokal atau *Local Government* masuk ke dalam pola hubungan transnasional sebagaimana dikemukakan oleh Nye dan Keohane, yang terdiri atas *Government*, *Society*, dan *Inter-Governmental Organization*, serta *International Non-Governmental Organization*. Pola hubungan internasional yang dilakukan oleh Daerah Otonom berada pada wilayah interseksi antara urusan kebijakan luar negeri dengan urusan dalam negeri. Oleh karena itu, arti penting Daerah Otonom dalam studi ilmu hubungan internasional tidak dapat dikesampingkan sama sekali, mengingat bahwa secara relatif mandiri Daerah Otonom dapat melakukan hubungan internasional secara langsung dengan pihak

East Asian Studies 18, no. 1 (2019): 66–92, <https://doi.org/10.1163/15700615-01801003>.

¹⁰ Keohane Nye, “Transnational Relations and World Politics: An Introduction,” *University of Wisconsin USA*, 1971, 22.

asing, baik yang bersifat antarpemerintah maupun kerja sama dengan nonpemerintah asing. Bahkan, aktor-aktor nonpemerintah dapat secara sembunyi-sembunyi atau terang-terangan mem-*bypass* hubungan dengan tanpa melibatkan Pemerintah Pusat.¹¹

Dengan terlibatnya Pemerintah Daerah 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 aktifitas internasionalnya. Seberapa besar *share* kedaulatan itu, tentu akan berbeda-beda tiap negara.¹²

Dari paparan di atas, buku ini memfokuskan bahasannya pada pengidentifikasian politik paradiplomasi yang diberlakukan di Indonesia dengan melacak pada ketentuan-ketentuan hukum, baik undang-undang, peraturan pemerintah maupun pengaturan yang diterbitkan oleh para Menteri teknis dari Kementerian Luar Negeri maupun Kementerian Dalam Negeri.

B. Politik Paradiplomasi dan Arah Kebijakan Paradiplomasi

Penelitian yang dilakukan terhadap praktik paradiplomasi di Indonesia baik yang dilakukan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota, menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan minat atau perhatian Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangan di bidang kerja sama dengan luar negeri atau pihak asing ini dalam 7 (tujuh) tahun terakhir. Naiknya minat daerah dalam menjalin kerja sama luar negeri ini harus dibingkai dengan politik paradiplomasi yang tepat sebagai *legal policy*. Berangkat dari *legal policy* ini, pemerintah

¹¹ Takdir Ali Mukti, "Paradiplomacy Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation By Local Government in Indonesia)," 2013, 40 <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/840>.

¹² *Op Cit* Wolff

dapat menyusun *blue print* atau cetak biru kewenangan bidang paradiplomasi yang akan dilaksanakan oleh daerah. Hal ini sangat urgen sebab pelaksanaan kerja sama luar negeri oleh Pemda baik *sister cities* maupun *sister provinces* cenderung bersifat reaktif dan kurang didukung dengan perencanaan jangka menengah maupun panjang secara nasional dan daerah sehingga daya dukungnya bagi pembangunan nasional belum optimal.

Ada sinyalemen, bahwa jika kerja sama luar negeri oleh Pemda ini tidak dibuatkan *blue print* secara nasional, maka praktik paradiplomasi akan cenderung menjadi *ceremonial paradiplomacy* yang ditandai dengan banyaknya pembuatan *memorandum of understanding* (MOU), namun sangat minimalis dalam realisasi programnya. Gejala ini sudah mulai disikapi oleh beberapa kota di negara maju seperti New York (USA) dan Sao Paulo (Brasil), dengan menyetop pembuatan MOU baru dengan kota-kota di luar negeri sejak tahun 2006 dan 2011.¹³ Meskipun mantan Wali kota New York, Michael Bloomberg, akhirnya kembali aktif mengorganisasikan *city to city diplomacy* dan menyampaikan kepada PBB pernyataan ‘*We Are Still In*’—di mana lebih dari 1.000 negara bagian, kota, dan perusahaan berkomitmen untuk memperkuat dorongan mereka dalam program pengurangan emisi karbon yang disepakati dalam Kesepakatan Paris atau *Paris Agreement*—walaupun akhirnya upaya tersebut diingkari oleh Presiden Donald Trump pada tahun 2017.¹⁴

Di sisi lain, interaksi Pemerintah Daerah (Pemda) dengan *regional governments* atau lembaga di luar negeri dari latar belakang sistem pemerintahan yang berbeda-beda akan memungkinkan bagi Daerah Otonom untuk mempromosikan kepentingan-kepentingan

¹³ Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players* (New York: Oxford University Press, 2016).

¹⁴ Ivo Daalder, “Why Cities Need Their Own Foreign Policies,” *POLITICO Magazine*, 2017, <https://www.politico.com/magazine/story/2017/06/06/why-cities-need-their-own-foreign-policies-215234>.

khusus yang tidak sepenuhnya sejalan dengan kebijakan Pusat. Bahkan, menurut Tavares (2015), pemimpin Daerah Otonom dapat memanfaatkan hubungan luar negeri dan forum internasional sebagai cara untuk meningkatkan popularitas politiknya. Dicontohkannya, bahwa peluang foto bersama pemimpin asing, misalnya dengan Gubernur atau Presiden negara lain, dapat menghasilkan dukungan suara pemilih dan membentuk citra kepemimpinan serta prestise tersendiri. Pada umumnya, konstituen lebih suka menghargai pemimpin mereka sebagai seseorang yang memutuskan kebijakan berdasarkan referensi internasional dan memiliki penetrasi global. Di tingkat daerah, dalam studi kasus di Amerika Latin, sangat sering wali kota dan Gubernur memainkan kartu internasional untuk menarik lebih banyak perhatian politik pada diri mereka sendiri. Arturo Montiel Rojas misalnya, tepat setelah terpilih menjadi Gubernur negara bagian Meksiko melakukan perjalanan resmi ke Amerika Selatan pada tahun 2000, di mana ia bertemu Presiden Argentina, Fernando de la Rúa dan Presiden Chili, Ricardo Lagos. Pada saat itu Arturo Montiel mengokohkan ambisinya untuk pencalonannya sebagai Presiden. Pada 2013, Wali kota Rio de Janeiro, Eduardo Paes berhasil menjadi pengganti Wali Kota New York City, Michael R. Bloomberg, sebagai Ketua C40—sebuah organisasi yang terdiri atas 40 kota-kota besar di dunia. Langkah itu dimaksudkan untuk meningkatkan citra internasional dan kredibilitas politik internalnya. Demikian pula Wali Kota Mauricio Macri, dari tahun 2011 hingga 2015, berusaha keras untuk mengembangkan kebijakan internasional bagi kota Buenos Aires—yang berfungsi sebagai batu loncatan untuk ambisi politiknya (ia terpilih menjadi Presiden Argentina pada 2015).¹⁵

Dalam konteks kebijakan politik luar negeri Republik Indonesia yang menekankan pada diplomasi ekonomi dan investasi (sebagaimana ditegaskan oleh Menteri Luar Negeri Retno L.P.

¹⁵ Tavares, *Paradiplomacy*.

Marsudi dalam Pidato Tahun Baru 2020), diplomasi Indonesia akan dijalankan berdasarkan prioritas 4+1 (empat plus satu), yaitu: penguatan diplomasi ekonomi; diplomasi perlindungan; diplomasi kedaulatan dan kebangsaan; serta peran Indonesia di kawasan dan global. Sementara 'plus satu'-nya adalah penguatan infrastruktur diplomasi. Diplomasi ekonomi juga akan difokuskan untuk menarik investasi yang berkualitas dalam mendukung prioritas pembangunan Indonesia yang *sustainable*, pembangunan infrastruktur, pengembangan sumber daya manusia, penguatan industri hilir dan pembangunan pulau-pulau terluar, terdepan, termasuk Kepulauan Natuna.¹⁶ Dalam konteks ini, arah kebijakan paradiplomasi yang lebih ke arah substansi setelah dibuatnya pedoman pelaksanaan paradiplomasi oleh Pemda yang bersifat prosedural, sangat dibutuhkan agar kerja sama luar negeri yang dilaksanakan oleh Pemda dapat secara optimal mendukung capaian kinerja luar negeri pemerintah Indonesia.

Paling tidak terdapat 3 (tiga) poin penting yang harus ditegaskan dalam Arah Kebijakan Paradiplomasi itu. *Pertama*, kerja sama Pemda dengan Pemda dari negara-negara ASEAN dalam rangka memperkuat dan mendukung kerja sama ekonomi dan sosial-budaya. Dari kerja sama yang dibuat oleh Pemda-Pemda selama ini, justru kerja sama dengan Pemerintah Daerah dari sesama negara ASEAN masih sedikit jumlahnya. Kerja sama dalam kerangka *ASEAN Smart Cities Network (ASCN)* dapat menjadi arah baru kerja sama luar negeri Pemda secara terukur dapat didorong pada hasil yang lebih konkrit¹⁷. *Kedua*, kerja sama Pemerintah Daerah

¹⁶ PPTM2020 Kemlu, "Pidato Tahun Baru Menlu Tahun 2020," 2020, <https://kemlu.go.id/portal/id/search/arah%20kebijakan%20politik%20luar%20negeri#>.

¹⁷ ASEAN ASCN, "ASEAN Smart Cities Network," ASEAN | ONE VISION ONE IDENTITY ONE COMMUNITY, 2019, <https://asean.org/asean-smart-cities-network/>.

baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota di daerah sepanjang perbatasan di darat dan laut, baik dalam kerangka KESR maupun lainnya. Jaringan kerja sama Pemda di sepanjang perbatasan yang lebih sosiologis dan humanis akan meredam potensi konflik yang terjadi antarmasyarakat dan antarpemerintahan. Bahkan, kerja sama pemerintah regional yang kokoh terbukti dapat tetap berjalan meskipun antarPemerintah Pusatnya terjadi ketegangan politik.¹⁸ *Ketiga*, pembangunan infrastruktur paradiplomasi di daerah yang dapat mendukung kinerja diplomasi secara umum. Hal ini sesuai dengan kebijakan Menteri Luar Negeri RI terkait dengan pentingnya membangun infrastruktur diplomasi yang handal. Fokus pembangunan infrastruktur dan mesin diplomasi Indonesia adalah reformasi diplomasi, peningkatan kualitas sumber daya manusia, pembangunan infrastruktur fisik diplomasi, penguatan pemanfaatan teknologi dan informatika, serta transformasi digital.¹⁹ Elemen-elemen lain tentu masih banyak yang harus dimasukkan dalam *blue print* kerja sama luar negeri oleh Pemda itu sesuai dengan hasil kajian yang dilakukan secara mendalam.

Keseriusan dalam pengelolaan paradiplomasi baik oleh Pemerintah Pusat maupun daerah menjadi sangat urgen sebab kerja sama internasional yang semakin menekankan prinsip humanisme akan semakin memunculkan banyak aktor baru nonnegara, lebih bersifat ekonomi praktis, dan pada saat yang bersamaan telah terjadi peningkatan kapasitas dan perubahan *mindset* para pemimpin lokal untuk berkiprah secara internasional sebagaimana dilakukan

¹⁸ Tavares, *Paradiplomacy*.

¹⁹ Urba Adiwijaya, "Menlu Retno: Indonesia Butuh Infrastruktur Diplomasi yang Kuat," *Indonesiainside.id* (blog), 2019, <https://indonesiainside.id/news/nasional/2019/10/29/menlu-retno-indonesia-butuh-infrastruktur-diplomasi-yang-kuat>.

oleh negara-negara lain seperti Rusia, China, Jepang, dan India.²⁰ Perspektif baru tentang peran kota dalam politik internasional, banyak mengevaluasi konsep kota global serta keadaan darurat dan pentingnya diplomasi kota, terutama melalui jaringan multilateral. Mendes dan Figueira (2017) mengeksplorasi peran kota-kota dalam hubungan internasional dan implikasinya bagi tata kelola global secara mendalam.²¹ Curtis (2016) bahkan menyarankan munculnya ‘orde baru’ aktor dalam politik internasional.²² Selain itu, Ljungkvist (2014) melalui evaluasi empiris yang kuat tentang inisiatif anti-terorisme dan perubahan iklim di New York, berpendapat bahwa fokus pada aspek ekonomi kota global harus memberi jalan kepada pertimbangan yang melibatkan peran yang lebih luas dari kota-kota dalam pemerintahan global, yaitu ‘melampaui’ sekadar hubungan ekonomi.²³

C. Sebuah Ikhtiar Identifikasi Kebijakan

Sebagai sebuah ikhtiar, buku ini berusaha mengawali kajian tentang politik paradiplomasi di Indonesia. Penulis melihat studi ini semakin strategis seiring dengan perkembangan global yang semakin memberi ruang bagi keterlibatan aktor-aktor subnegara seperti Provinsi/negara bagian, Kabupaten/Kota, baik dalam sistem negara

²⁰ Małgorzata Pietrasiak et al., *Paradiplomacy in Asia: Case Studies of China, India and Russia*, 2018.

²¹ Marcos Vinícius Isaias Mendes et al., “Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: The Case of Rio de Janeiro,” *Revista Brasileira de Política Internacional* 60, no. 1 (2017), <https://doi.org/10.1590/0034-7329201700103>.

²² Simon Curtis, “Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order?,” *Millennium* 44, no. 3 (2016): 455–77, <https://doi.org/10.1177/0305829816637233>.

²³ Kristin Ljungkvist, “The Global City 2.0 : An International Political Actor Beyond Economism?,” 2014, <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:di-va-230973>.

federal maupun negara kesatuan. Bab I buku ini diawali dengan pembahasan konsep politik paradiplomasi yang dimaksudkan dalam kajian ini, serta pentingnya penyusunan arah kebijakan bagi daerah dalam penyelenggaraan urusan kerja sama luar negeri. Bab II berisi tentang prinsip-prinsip politik paradiplomasi pemerintah Republik Indonesia beserta landasan yuridisnya, dilanjutkan dengan konseptualisasi dan identifikasi tipologi politik paradiplomasi RI. Bab III, sebuah kajian perbandingan antara pelaksanaan paradiplomasi RI dan Korea Selatan. Perbandingan antar sesama negara yang menganut sistem negara kesatuan ini dalam upaya mencari format kebijakan yang tepat untuk diterapkan. Bab IV mengupas tentang posisi paradiplomasi Indonesia dalam bingkai hukum nasional dan internasional sebagai sebuah perspektif. Bab V memaparkan teknis pengelolaan urusan bidang paradiplomasi oleh Pemda dan pengendaliannya oleh Pemerintah Pusat (Pusat) guna memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai prosedur dan alur penata laksanaannya. Bab VI berisi isu krusial yang sering mempersamai urusan paradiplomasi, yakni isu kedaulatan dalam mazhab tradisionalis sistem Westphalian. Isu ini berkelindan dengan Gerakan etno-nasionalisme yang berusaha mencari pengakuan di fora internasional. Bab VII menganalisis studi kasus tentang paradiplomasi pemerintahan Aceh dan Catalonia (Spanyol). Sebuah perbandingan dalam sistem pemerintahan negara yang berbeda, yakni Spanyol dalam sistem federal dan Indonesia dengan konsep negara kesatuannya (NKRI). Studi kasus ini ditampilkan untuk mencari pola-pola paradiplomasi yang dilakukan oleh daerah, yang sama-sama dikuasai oleh partai lokal tempat bergabungnya para Pemimpin Gerakan Politik di daerah. Bab VIII berisi kronika pelaksanaan paradiplomasi di Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai potret kinerja daerah. Kronika ini lebih menggambarkan paradiplomasi sebagaimana dilaporkan oleh Pemda tanpa diinterpretasikan oleh peneliti secara lebih jauh untuk memberi

gambaran secara natural pelaksanaan kerja sama luar negeri yang diselenggarakan oleh daerah. Ditutup dengan Bab IX yang berisi epilog untuk memberi ketegasan atas pesan-pesan penting yang diangkat dalam buku kajian ini sehingga lebih mudah diingat oleh para pemangku kepentingan dan para pembelajar paradiplomasi pada umumnya.

BAB II

POLITIK PARADIPLOMASI PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

A. Pengertian Politik Paradiplomasi Pemerintah RI

Dasar utama politik paradiplomasi pemerintah RI bersumber dari Konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945-Amandemen, yang kemudian dijabarkan dalam berbagai produk peraturan yang lebih teknis. Setelah UUD, maka undang-undang khusus yang mengatur tentang urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri adalah UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah yang diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2004, Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerja Sama Luar Negeri oleh Pemda, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Kerja Sama Luar Negeri oleh Pemda yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang kerja sama daerah, serta peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang kerja sama Luar Negeri yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 2020.

Partisipasi pemerintahan lokal di arena internasional itu menunjukkan bahwa konsep kedaulatan telah berubah secara fundamental. Ia tidak lagi dapat dikonseptualisasikan dalam ketentuan eksklusif negara dari sistem Westphalia. Menurut Wolff (2009), agar negara dapat menikmati kedaulatan semaksimal mungkin dan penduduknya mendapat manfaat darinya, negara harus berbagi kekuasaan atau *share* dengan pemain lain di arena internasional (misalnya dalam paradiplomasi) yang dengan jelas menunjukkan bahwa negara tetap menjadi pembawa kedaulatan tertinggi, namun pemerintah regional memiliki sebatas kewenangan yang besarnya diputuskan oleh pusat.²⁴ Dalam konteks *share* kedaulatan inilah kebijakan atau politik paradiplomasi suatu negara harus dirumuskan secara seksama sehingga dapat mendukung pembangunan nasional. Politik paradiplomasi yang dimaksud dalam penelitian ini, dengan mengambil analogi dari definisi Politik Hukum atau *legal policy* yang disampaikan oleh Mahfud MD (2007), diartikan sebagai garis kebijakan resmi pemerintah dalam bidang paradiplomasi yang akan dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan negara.²⁵

Secara historis, sebelum era otonomi daerah pasca reformasi tahun 1998, Pemerintah Pusat telah memiliki seperangkat aturan untuk mengatur kemungkinan hubungan kerja sama antara Pemerintah Daerah dengan pihak asing. Meskipun belum dalam bentuk aturan hukum yang kokoh karena bukan berbentuk undang-undang, namun masih dalam format peraturan menteri

²⁴ Stefan Wolff, "Paradiplomacy - Scope, Opportunities and Challenges," *The SAIS Europe Journal of Global Affairs*, April 1, 2007, <http://www.saisjournal.org/posts/paradiplomacy>.

²⁵ Moh Mahfud, "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah," 2007, <https://media.neliti.com/media/publications/87304-ID-politik-hukum-dalam-perda-berbasis-syari.pdf>.

dalam negeri, yakni Permendagri Nomor 1 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri di Jajaran Departemen Dalam Negeri. Perangkat inilah yang menjadi dasar bagi beberapa daerah untuk menjalin hubungan dan kerja sama dengan luar negeri. Contohnya, kerja sama *sister city* antara Pemda Kota Surabaya dengan Kota Perth (Australia) tahun 1992, *sister province* antara Provinsi DIY dengan Provinsi Tyrol (Austria) tahun 1999 dan sebelumnya kerja sama dengan California (USA) tahun 1997. Ada juga *sister city* antara Provinsi Sumatera Utara dengan Vermont (USA) tahun 1997, Kota Ambon dengan Darwin (Australia), Kota Padang dengan Kota Hildesheim (Jerman) tahun 1998, serta *sister province* antara Provinsi Jawa Timur dengan Australia Barat. Sebelumnya telah pula terjadi hubungan kerja sama antara Pemda Provinsi dengan pihak luar negeri yang diawali dengan kedekatan individu di antara para pemimpin masing-masing Provinsi. Misalnya antara Provinsi D.I. Yogyakarta dengan Kyoto Prefecture tahun 1985, karena hubungan historis antara Gubernur Kyoto dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX, yakni pada saat Mr. Hayashida Yukio bertugas sebagai bala tentara Jepang di Yogyakarta selama Perang Dunia II²⁶.

Praktik *sister city* di Indonesia tercatat yang paling awal adalah kerja sama antara Pemerintah Kota Bandung dengan Pemerintah Kota Braunschweig (Jerman) pada 2 Juni 1960. Kerja sama tersebut kemudian diperbaharui hingga saat ini. Secara umum, kerja sama antarkota atau antarwilayah di negara yang berlainan itu terbentuk karena adanya persamaan-persamaan tingkat administrasinya, kesamaan masalah yang dihadapi, atau adanya sumber daya yang berlainan dan bersifat komplementer di bidang sosial, budaya, ekonomi, dan pendidikan. Dapat pula karena adanya upaya pe-

²⁶ Takdir Ali Mukti, "Paradiplomacy Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation By Local Government in Indonesia)," 2013, <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/840>.

ningkatan sumber daya para pejabat daerahnya masing-masing ataupun peningkatan aliran barang dan jasa di antara kedua belah pihak.²⁷

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1992 tersebut di atas, termasuk Peraturan Menteri yang umurnya cukup panjang, sebab baru diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Luar Negeri.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 1 poin 4 dan 5, disebutkan cakupan aktifitas paradiplomasi Pemerintah RI berlaku dalam 2 (dua) jenis kerja sama, yakni; (1) Kerja Sama Daerah Dengan Daerah di Luar Negeri (KSDPL) adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pelayanan publik; dan (2) Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL) adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan urusan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Selain potensi positifnya dalam mendukung pembangunan nasional, kebijakan atau politik paradiplomasi nasional yang kurang tepat dapat membuka peluang bagi terjadinya usaha-usaha pemerintahan regional yang justru mengganggu atau bahkan mengancam kepentingan nasional. Menurut Noe Cornago (2018), pemerintah regional dapat menjalin hubungan dengan pemerintah lain di luar negeri dengan tujuan untuk memperoleh pengakuan atas upaya-upaya mencapai kemerdekaan suatu wilayah atau yang

²⁷ Bandung, "Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah Di Luar Negeri (KSDPL)," *Bagian Kerja Sama Kota Bandung* (blog), 2020, <http://kerja.sama.bandung.go.id/ksln/ksdpl>.

disebutnya sebagai *protodiplomacy*²⁸, yakni—menurut Lohmar (2015)—ketika pemerintah otonom memanfaatkan paradiplomasi sebagai instrumen bagi gerakan *secessionism*.²⁹ Oleh karena itu, kehati-hatian dalam merumuskan politik paradiplomasi nasional sangat diperlukan. Sebab, menurut Crikemens (2006), kewenangan melakukan paradiplomasi dapat membentuk hubungan yang bersifat kooperatif atau pun konfliktual dengan Pemerintah Pusat. Hal ini tergantung pada konstruksi sosial, ekonomi, dan politik yang ada di wilayah pemerintah regional. Adanya kelompok radikal nasionalis akan memicu hubungan itu bersifat konfliktual.³⁰

Potensi paradiplomasi sebagai instrumen pembangunan dan sebagai instrumen penguatan identitas etno-nasionalisme, dalam penelitian Takdir Ali Mukti (2019), juga terjadi di Indonesia. Kelompok-kelompok gerakan etno-nasionalisme berusaha mendesain paradiplomasi sebagai bagian dari perjuangan untuk meraih dukungan di luar negeri. Hal ini terjadi di Aceh dan Papua. Penelitian ini mengonfirmasi bahwa pola manajemen paradiplomasi memiliki kemiripan dan dipengaruhi oleh dinamika gerakan politik lokal, di mana aktifisme paradiplomatik menjadi instrumen dalam gerakan politik. Lebih jauh dinyatakan bahwa manajemen paradiplomasi oleh daerah yang memiliki gerakan separatis, baik dalam sistem federal (misalnya di Catalonia, Spanyol), maupun di

²⁸ Noe Cornago, “Paradiplomacy and Protodiplomacy,” in *The Encyclopedia of Diplomacy*, ed. Gordon Martel (Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2018), 1–8, <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>.

²⁹ Ramon Lohmar, “Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty - The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy,” 2015, https://www.academia.edu/14108836/Catalan_Paradiplomacy_Secessionism_and_State_Sovereignty_-_The_Effects_of_the_2006_Statute_of_Autonomy_and_the_Artur_Mas_Government_on_Catalan_Paradiplomacy.

³⁰ D Crikemans, “How Subnational Entities Try to Develop Their Own paradiplomacy. The Case of Flanders (1993-2005).” 2006, 27.

negara kesatuan (misalnya di Aceh, Indonesia), tercermin dalam perubahan peraturan regional tentang urusan paradiplomasi.³¹ Gejala ini mengindikasikan bahwa terdapat masalah krusial dalam politik paradiplomasi di Indonesia terkait dengan seberapa besar *share* kedaulatan itu dialokasikan kepada Daerah Otonom dalam aktifitasnya menjalin hubungan dan kerja sama internasional secara luas.

B. Prinsip-Prinsip Politik Paradiplomasi RI

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 1 poin 4 dan 5, disebutkan cakupan aktifitas paradiplomasi Pemerintah RI berlaku dalam 2 (dua) jenis kerja sama, yakni; (1) Kerja Sama Daerah Dengan Daerah di Luar Negeri (KSDPL) adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pelayanan publik; dan (2) Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL) adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan urusan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Berdasarkan berbagai undang-undang dan peraturan tersebut, dapat diidentifikasi bahwa paradiplomasi RI berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut; (1) Dalam Kerangka NKRI; (2) Sesuai Tujuan Politik Luar Negeri RI; (3) Berasal dari Negara Yang Memiliki Hubungan Diplomatik Dengan RI; (4) Tidak Turut Campur (Intervensi) Urusan Dalam Negeri; (5) Wajib berkonsultasi dengan

³¹ Takdir Ali Mukti et al., "Paradiplomacy Management and Local Political Movement in Aceh, Indonesia, and Catalonia, Spain," *European Journal of East Asian Studies* 18, no. 1 (2019): 66–92, <https://doi.org/10.1163/15700615-01801003>.

Pusat; (6) Tidak Boleh Membuka Kantor Perwakilan Diplomatik Di Luar Negeri; (7) Pelaksanaannya Aman Secara Politik, Yuridis, Keamanan, dan Teknis; (8) Sesuai dengan Bidang Kewenangan Pemerintah Daerah; (9) Mendapat persetujuan DPRD; (10) Kerja Sama Dengan Tingkat Pemerintahan yang Setara; (11) Kepala Daerah Mewakili Daerah Dalam Perjanjian Kerja Sama Luar Negeri; (12) Mendukung Pembangunan Nasional dan Daerah.

B.1. Paradiplomasi Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Prinsip bahwa Paradiplomasi RI wajib dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dapat ditemukan dalam beberapa ketentuan, yakni; (1) Undang-Undang Dasar Negara RI 1945-Amandemen, pasal 1 ayat (1); (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, perihal Ketentuan Umum; (3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, (4) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Kerja sama Aceh dengan Lembaga atau Badan di Luar Negeri, Pasal 1 poin (7) dan Pasal 2 poin (a).

Dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587 Tahun 2014, dinyatakan bahwa konsekuensi logis sebagai Negara Kesatuan adalah dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagai Pemerintah Nasional untuk pertama kalinya dan kemudian Pemerintah Nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Pemerintah Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam Negara Kesatuan kedaulatan hanya ada pada Pemerintahan Negara atau Pemerintahan Nasional dan tidak ada kedaulatan pada Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada Negara Kesatuan merupakan Satu Kesatuan dengan Pemerintahan

Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari Kebijakan Nasional.

Secara mekanisme hukum, maka prinsip Negara Kesatuan ini membawa konsekuensi bahwa setiap penandatanganan Perjanjian Kerja sama oleh Pemerintah Daerah, wajib mendapatkan Surat Kuasa (*Full Power Letter*) dari Pemerintah Pusat sebagaimana diamanatkan dalam Perpres Nomor 11 Tahun 2010.

Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang hubungan luar negeri tersebut semakin menegaskan kembali bahwa hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian dari politik-hukum dari undang-undang ini sebagai konsekuensi logis dari prinsip bahwa hubungan luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan bukan kewenangan daerah. Undang-undang ini juga mengambil alih klausul dalam Pasal 88, ayat (1), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi “Daerah dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama kecuali menyangkut kewenangan pemerintah, sebagaimana dimaksud dalam pasal 7”, sehingga tidak lagi dimasukkan dalam undang-undang tentang Pemerintah Daerah yang menggantikannya. Jadi, UU Nomor 32 tahun 2004 hanya mengatur tentang perlunya persetujuan DPRD dalam setiap rencana kerja sama luar negeri oleh daerah.

Dalam tataran hukum internasional, Negara di satu sisi masih menjadi subjek hukum internasional yang utama. Di sisi lain, peningkatan peran subjek-subjek hukum bukan Negara, memberikan pengaruh yang besar terhadap perkembangan hukum internasional. Hal ini juga dapat dilihat dari definisi hukum internasional yang dinyatakan oleh Mochtar Kusuma Atmadja, bahwa hukum internasional adalah keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas

Negara antara Negara dengan Negara dan antara Negara dengan subjek hukum lain bukan Negara, atau subjek hukum bukan Negara satu sama lain. Jelaslah bahwa hukum internasional dapat dibentuk tidak hanya oleh Negara, tetapi juga oleh subjek hukum lain bukan Negara. Pemerintah Daerah atau Negara bagian hingga saat ini memang belum tercakup dalam subjek hukum lain bukan Negara, sehingga menyisakan pertanyaan terkait dengan pertanggung jawaban apabila terjadi pelanggaran norma-norma dalam hukum internasional dalam kerangka kesepakatan kerja sama atau perjanjian internasional mereka.

Surat Kuasa, atau dalam istilah Konvensi Jeneva 1969 disebut dengan *full power* tersebut, dimaknai sebagai mandat yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Luar Negeri, untuk melakukan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Daerah dalam bidang kerja sama luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan kepada Daerah Otonom. Dalam konteks ini, kekhawatiran terjadinya singgungan antara pelaksanaan kerja sama luar negeri Daerah Otonom atau Pemda dengan kerangka konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan terjadi. Untuk menjaga serta mengantisipasi, UU nomor 24 Tahun 2000 dalam Pasal 12, ayat (2), dinyatakan bahwa Lembaga pemrakarsa, yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, mengkoordinasikan pembahasan rancangan dan/atau materi permasalahan dimaksud dalam ayat (1) yang pelaksanaannya dilakukan bersama dengan pihak-pihak terkait. Di sinilah, Kementerian Luar Negeri bertindak sebagai satu-satunya pintu, atau semacam *one gate policy* yang harus dilalui dalam membuat perjanjian internasional, sekalipun itu dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

B.2. Paradiplomasi Sesuai dengan Tujuan Politik Luar Negeri Republik Indonesia

Prinsip bahwa paradiplomasi harus sesuai dengan Tujuan Politik Luar Negeri RI dapat dirunut dalam berbagai UU dan peraturan, antara lain Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Pasal 1 ayat (1), pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan bahwa 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, harus sesuai dengan politik luar negeri, peraturan perundang-undangan nasional, dan hukum serta kebiasaan internasional. Ketentuan itu berlaku bagi semua pelaku hubungan luar negeri baik pemerintah maupun nonpemerintah, di tingkat pusat maupun daerah.

Prinsip paradiplomasi ini sesuai dengan pendapat Cornago mengenai *normal paradiplomacy* yang harus bersesuaian dengan politik luar negeri Pemerintah Pusat, sehingga aktifitas pemerintah regional akan menjadi *parallel* dengan *diplomacy* yang dilakukan di tingkat nasional (Cornago, 2010). Kontrol terhadap misi diplomatik daerah ini di Indonesia dilakukan oleh Kemnterian Dalam Negeri bersama dengan Kementerian Luar Negeri dalam rapat koordinasi interdepartemen (interdep) sebelum persetujuan atas rancangan kerja sama yang diusulkan oleh daerah.

B.3. Berasal dari Negara Yang Memiliki Hubungan Diplomatik Dengan RI

Prinsip ini disebutkan dalam Peraturan Menteri Luar Negeri (Permenlu) nomor 3 Tahun 2019, dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018. Dalam PP ini, Pasal 27, (1) Pelaksanaan kerja

sama luar negeri harus memenuhi persyaratan yakni mempunyai hubungan diplomatik.

Secara lebih detail, dalam peraturan sebelumnya, yakni Permenlu Nomor 9 Tahun 2006, dinyatakan beberapa hal khusus yang terkait hubungan dengan Israel, Taiwan, dan China, sebagaimana disebutkan dalam poin (95), (96), (97), (98), (99), dan (100). Dalam peraturan ini ditegaskan bahwa Politik Luar Negeri Indonesia menitik-beratkan pada solidaritas antar negara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan kemandirian bangsa dan kerja sama internasional bagi kesejahteraan rakyat. Indonesia tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Israel, karenanya segala bentuk hubungan dengan Israel tidak dapat dilakukan secara resmi oleh Pemerintah Indonesia. Sedangkan dengan Taiwan (China-Taipei), Indonesia hanya memiliki hubungan di bidang Ekonomi dan Perdagangan. Oleh karena itu, dengan semangat otonomi daerah dalam melakukan Hubungan dan Kerja sama Luar Negeri, beberapa hal khusus yang dapat mengakibatkan dampak politis yang besar perlu dicermati oleh Daerah secara bijaksana.

Disebutkan pula bahwa, dalam melakukan hubungan dengan pihak Israel kiranya perlu diperhatikan prosedur yang ada dan selama ini masih berlaku ; a. Tidak ada hubungan secara resmi antara Pemerintah Indonesia dalam setiap tingkatan dengan Israel, termasuk dalam surat-menyurat dengan menggunakan kop resmi; b. Tidak menerima delegasi Israel secara resmi dan di tempat-tempat resmi; c. Tidak diijinkan pengibaran/penggunaan bendera, lambang dan atribut lainnya serta pengumandangan lagu kebangsaan Israel di wilayah Republik Indonesia; d. Kehadiran Israel tidak membawa implikasi pengakuan politis terhadap Israel; e. Kedatangan warga Israel tidak menggunakan paspor diplomatik atau dinas, tetapi paspor biasa; f. Pemberian visa kepada warga Israel dilaksanakan

oleh Imigrasi dan visa akan diberikan dalam bentuk *afidavit* melalui Kedutaan Besar RI di Singapura atau Kedutaan Besar RI di Bangkok.

Terkait dengan kebijakan dasar Pemerintah Republik Indonesia terhadap Pemerintah Republik Rakyat China (RRC) adalah *One China Policy*. *Memorandum of Understanding* (MoU) antara RI-RRC yang ditandatangani oleh para Menteri Luar Negeri kedua negara pada tanggal 8 Agustus 1990 antara lain menyatakan bahwa Indonesia hanya mengadakan hubungan ekonomi dan perdagangan yang bersifat nonpemerintah dengan Taiwan (*Chinese Taipei*). Hubungan dengan Taiwan tersebut penting bagi pembangunan nasional Indonesia, karena Taiwan merupakan salah satu investor dan mitra dagang Indonesia yang penting.

Dalam melaksanakan kebijakan dasar tersebut, hubungan Indonesia dengan Taiwan di bidang ekonomi dan perdagangan bersifat nonpemerintah, sesuai dengan MoU dengan China, para pejabat Pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut; a. Tidak dibenarkan adanya pengibaran bendera Taiwan dengan cara apapun dan pada kesempatan apapun; b. Tidak dibenarkan penggunaan papan nama 'Republic of China' dalam konferensi, pertemuan maupun upacara penandatanganan apapun; c. Dalam melakukan surat-menyurat dengan pihak Taiwan agar dihindari penggunaan sebutan 'Republic of China' ataupun referensi kepada 'Menteri' ('Minister') ataupun pejabat resmi 'Pemerintah Republik China'; d. Kecuali dengan seijin Presiden RI, para Menteri hendaknya tidak melakukan kunjungan ke Taiwan. Kunjungan tingkat eselon satu ke bawah hendaknya dengan seijin Menteri yang bersangkutan.

B.4. Tidak Turut Campur (Intervensi) Urusan Dalam Negeri

Prinsip nonintervensi sebenarnya telah menjadi norma dalam hukum dan hubungan antarbangsa. Meski demikian, Pemerintah Indonesia menegaskan norma tersebut dalam beberapa peraturan

agar ditaati oleh Pemerintah Daerah dalam menjalin kerja sama internasionalnya, sebagaimana disebutkan dalam Permenlu Nomor 9 Tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, dan PP Nomor 28 Tahun 2018.

Aturan yang dikeluarkan pemerintah terkait kerja sama luar negeri ini, yakni PP Nomor 28 Tahun 2018, sebenarnya hanya menegaskan sekaligus mengkompilasi beberapa aturan yang terpisah-pisah, meskipun tidak semuanya dikumpulkan dalam peraturan baru ini. Dalam pasal 27, ayat (1) dinyatakan bahwa pelaksanaan kerja sama luar negeri harus memenuhi persyaratan; (a) mempunyai hubungan diplomatik; (b) merupakan urusan Pemerintah Daerah; (c) Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri; (d) Pemerintah Daerah di luar negeri dan lembaga di luar negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri; dan (e) sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah; serta (f) kesetaraan status kesetaraan wilayah.

Pengawasan terhadap prinsip ini menjadi semakin penting mengingat banyaknya ancaman nonkonvensional dan intervensi tidak langsung terhadap kebijakan daerah yang dapat masuk melalui jalur-jalur hubungan yang bersifat langsung antarbangsa. Masalah imigrasi, penyelundupan manusia, pekerja ilegal, masalah ijin usaha di daerah oleh pihak asing, pembuatan kebijakan kawasan industri khusus bagi pekerja asing, dan lain sebagainya.

B.5. Wajib Berkonsultasi/Berkordinasi Dengan Pemerintah Pusat

Kewajiban untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan pusat telah ditentukan dalam UU Nomor 37 Tahun 1999, Permenlu Nomor 9 Tahun 2006, Permendagri Nomor 3 Tahun 2008, yang diperbaharui dalam PP Nomor 28 Tahun 2018. Dalam aturan PP, Pasal 28, poin (4) dinyatakan bahwa Pelaksanaan kerja sama

luar negeri harus berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat untuk memperoleh persetujuan kerja samanya.

Menteri Dalam Negeri dan Menteri Luar Negeri berkoordinasi dalam penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan kerja sama luar negeri yang akan dilaksanakan oleh daerah. Hal ini menjadi sangat penting karena dalam pembuatan perjanjian internasional atau kerja sama luar negeri, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2000, pasal 5 ayat (1), dinyatakan bahwa lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.

B.6. Pemda Tidak Boleh Membuka Perwakilan Diplomatik/ Konsuler Luar Negeri

Pengaturan bahwa Pemda tidak diperbolehkan membuka kantor perwakilan di luar negeri ini muncul sebagai respon atas pembukaan Perwakilan Pemda Jawa Timur di Australia Barat pada tahun 1990-an. Dikhawatirkan pembukaan itu menjadi pintu bagi daerah-daerah lain yang memiliki kerawanan tertentu untuk melakukan hal yang sama di luar negeri. Peraturan Menteri luar negeri Nomor 9 Tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, yang diperbaharui dalam PP Nomor 28 Tahun 2018, menegaskan dalam Pasal 27, ayat (1) bahwa pelaksanaan kerja sama harus memenuhi persyaratan poin (c) yakni Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri.

Praktek paradiplomasi yang memberi kelonggaran kepada pemerintah regional untuk membuka perwakilan di luar negeri, memang sangat lazim di negara-negara yang menganut sistem federal. Namun, bagi negara yang menganut sistem negara *unitary state*, hal ini sangat dibatasi. Studi Crikemans mengeksplorasi

perwakilan pemerintah regional ini di Eropa yang tidak jarang justru dipakai sebagai alat propaganda yang merugikan Pemerintah Pusat (Crikemans, 2008).

B.7. Pelaksanaannya Aman Secara Politik, Yuridis, Keamanan, dan Teknis

Pertimbangan keamanan secara menyeluruh dalam melaksanakan kerja sama dengan pihak asing, ditegaskan dalam Permenlu Nomor 9 Tahun 2006 poin (21) bahwa pelaksanaan kerja sama luar negeri harus aman dari berbagai aspek berikut ini

1. **Politis:** tidak bertentangan dengan Politik Luar Negeri dan kebijakan Hubungan Luar Negeri Pemerintah Pusat pada umumnya.
2. **Keamanan:** kerja sama luar negeri tidak digunakan atau disalahgunakan sebagai akses atau kedok bagi kegiatan asing (spionase) yang dapat mengganggu atau mengancam stabilitas dan keamanan dalam negeri.
3. **Yuridis:** terdapat jaminan kepastian hukum yang secara maksimal dapat menutup celah-celah (*loopholes*) yang merugikan bagi pencapaian tujuan kerja sama.
4. **Teknis:** tidak bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Departemen Teknis yang terkait.

Prinsip aman secara politis, yuridis, keamanan, dan teknis ini akan menjadi bahasan yang sangat serius ketika diadakan rapat koordinasi interdepartemen dalam membahas rencana kerja sama yang diajukan oleh daerah. Pemerintah Daerah harus mampu meyakinkan Pusat tentang keempat aspek keamanan kerja sama tersebut.

B.8. Sesuai dengan Bidang Kewenangan Pemerintah Daerah (Kerja Sama Ekonomi, Sosial Budaya, dan Kerja Sama Lainnya)

Sejak UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, kemudian diperbaharui dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, serta Peraturan Menteri luar negeri Nomor 9 Tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, dan digantikan dengan PP Nomor 28 Tahun 2018, penegasan kewenangan bekerja sama dengan pihak asing adalah dalam rangka pelaksanaan kewenangan daerah sehingga kerja sama itu harus mampu menguatkan daerah dalam pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial. Bahkan dalam Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 dinyatakan bahwa bidang kerja sama luar negeri adalah meliputi; (a). bidang kerja sama ekonomi yang mencakup perdagangan, investasi, ketenagakerjaan, kelautan, perikanan, IPTEK, pertanian, kehutanan, pertambangan, kependudukan, pariwisata, lingkungan hidup, dan perhubungan; (b). bidang kerja sama sosial budaya, yakni pendidikan, kesehatan, kepemudaan, kewanitaan, olah raga, dan kesenian, serta bidang kerja sama lainnya.

Kewenangan kerja sama dengan pihak asing merupakan kewenangan tidak wajib bagi daerah sehingga bersifat opsional. Meskipun kewenangan melakukan hubungan internasional ini bersifat Tidak Wajib, namun dalam praktik pemerintahan di daerah telah menjadi sebuah keniscayaan karena arus globalisasi dunia yang telah merambah ke seluruh pelosok nusantara. Pemda selaku pelaksana pemerintahan yang juga pengambil keputusan dalam kebijakan publik yang strategis seperti investasi dan perdagangan, akan sangat ketinggalan apabila tidak membaur 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.

Dalam kerangka paradiplomasi itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di depan para pengusaha Australia, di Canberra (Australia) pada 11 Maret 2010, mengatakan: "Silakan para pengusaha Australia menghubungi dan menjalin komunikasi dengan Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota dan Provinsi) di Indonesia, terutama para Gubernur untuk mengadakan investasi di Indonesia. Kalau ada kesulitan silakan menghubungi para menteri terkait." Jalinan kerja sama Pemda dengan pihak asing ini ditegaskan oleh Presiden SBY karena disadari sepenuhnya bahwa tanpa kerja sama dengan investor asing atau pihak asing lainnya seperti pemerintah asing dan organisasi/*foundation* asing, pertumbuhan ekonomi daerah akan sulit didorong untuk berkembang lebih cepat.

Pernyataan Presiden tersebut memang dilandasi oleh undang-undang yang memberikan peluang bagi daerah untuk melakukan kerja sama dengan pihak asing. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan Daerah Otonom untuk melakukan kerja sama luar negeri ini terdapat dalam pasal 42 ayat (1), bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Ditegaskan pula dalam penjelasan pasalnya bahwa selain *sister city/province*, Pemda juga dapat membuat perjanjian kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal, dan kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Memang, hubungan dan kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemda itu sebagian besar akan diorientasikan untuk peningkatan ekonomi daerah dan dukungan terhadap berbagai program kerja di sektor-sektor unggulan seperti pendidikan, kesehatan, dan pariwisata. Di sinilah keterlibatan aktor-aktor internasional nonnegara akan sangat terasa. MNCs, INGOs, *foundations*, dan individu-individu yang memiliki kemampuan saling membentuk jaringan untuk saling *men-support* satu sama lain bersama

dengan aktor-aktor negara dan pemerintahan lokal atau Pemda. Meningkatnya intensitas hubungan dan semakin beragamnya aktor internasional itu harus dianggap sebagai potensi bagi perjuangan diplomasi Indonesia di lingkup internasional.

Tantangan *trend* kerja sama dunia ini bagi Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, memang dapat dikatakan berat mengingat selama ini belum ada tradisi birokrasi yang mengarah ke sana. Tradisi birokrasi Indonesia, pada umumnya masih 'inward looking' atau berorientasi melayani dan berurusan dengan warga negara sendiri sehingga secara relatif tidak ada masalah kompleks yang dihadapi. Namun, di era *trend* global yang cepat berubah ini, birokrasi dan kalangan bisnis harus siap berubah dengan melakukan 'outward looking' atau perluasan cakrawala visi birokrasi yang lebih kompetitif dengan mempertimbangkan para pesaing di luar negeri, dengan tanpa meninggalkan misi layanan utamanya kepada masyarakat. Kata kunci utama dalam proses ini adalah perubahan *mindset* birokrasi dari sekadar melayani menjadi berani menerima tantangan kemajuan. Tentu saja, untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia bagi para pejabat Pemda di Provinsi dan Kabupaten/Kota yang mengemban tugas di bidang kerja sama internasional tersebut, sangat diperlukan upaya-upaya khusus seperti *workshop*/bimbingan teknis yang meliputi materi pemahaman aspek hukum internasional, kewenangan dalam melakukan kerja sama Pemda dengan pihak asing, seluk-beluk kode etik dan praktik diplomasi antar negara, pedoman dan tata cara melakukan kerja sama dengan pihak asing, serta evaluasi kerja sama dengan pihak asing.

B.9. Mendapat Persetujuan DPRD

UU Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Menteri luar negeri Nomor 9 Tahun 2006, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 yang diganti PP Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 30, ayatb

(4), menyatakan bahwa kerja sama Luar Negeri wajib memperoleh persetujuan DPRD. Kewenangan untuk melakukan kerja sama luar negeri dicantumkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 berkaitan dengan persetujuan kerja sama dan pengawasan pelaksanaan perjanjian internasional yang dilaksanakan di daerah oleh DPRD yang memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Secara historis, sebelum diberlakukannya UU Nomor 32 tahun 2004, kewenangan melakukan kerja sama internasional telah dimulai sejak diberlakukannya UU tentang Pemerintahan Daerah tahun 1999 atau yang lebih dikenal sebagai UU otonomi daerah. Dalam konteks UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan mengadakan kerja sama luar negeri ini masuk dalam kategori kewenangan Tidak Wajib bagi Daerah. Pasal 88, ayat (1) memaklumkan hal ini, sebagai berikut: Daerah dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama, kecuali menyangkut kewenangan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 (yaitu Politik Luar Negeri). Dalam UU Nomor 32 tahun 2004, kewenangan Daerah Otonom untuk melakukan kerja sama luar negeri ini tetap berlaku sebagaimana terdapat dalam pasal 42 ayat (1), bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Ditegaskan pula dalam penjelasan pasalnya bahwa selain *sister city/province*, Pemda juga dapat membuat perjanjian kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal, dan kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Pemda dalam melakukan hubungan luar negeri dan kerja sama dengan pihak asing justru disampaikan dengan secara tidak langsung dalam ketugasan DPRD sebagai lembaga kontrol atau pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah.

Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan kerja sama internasional di daerah menjadi sangat penting sebab dengan munculnya kewenangan baru bagi Daerah Otonom yang secara otomatis merubah pola hubungan antarbangsa di Indonesia. Pengawasan ini bukan hanya bertujuan untuk menjaga agar pihak asing selalu mentaati kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat, namun bertujuan pula untuk mencegah munculnya kerja sama daerah dengan pihak asing yang potensial merugikan daerah atau bahkan bersifat ilegal. Contohnya, masalah investasi pengolahan limbah di Kabupaten Bantul, D.I. Yogyakarta oleh Bioculture-Australia, yang ditandatangani pada tanggal 10 November 2000. Proyek investasi ini menimbulkan disharmoni politik internal kabupaten, baik di antara sesama eksekutif, maupun antara eksekutif dengan legislatif, karena MoU dengan Bioculture-Australia tersebut yang bernilai \$ 6 juta (sekitar Rp 54 milyar saat itu), sebelumnya tanpa persetujuan DPRD Kabupaten Bantul.

B.10. Kerja Sama Dengan Tingkat Pemerintahan yang Setara

Praktek paradiplomasi antar negara memang diwarnai ragam yang berbeda-beda, terutama perbedaan antara negara yang menganut sistem federal dengan sistem negara kesatuan. Di negara federal dan juga di sebagian negara kesatuan, pemerintah lokal (pemerintah negara bagian atau Provinsi) dapat melakukan kerja sama dengan pihak mana pun, baik dengan negara bagian atau Provinsi lain, maupun dengan negara lain. Namun, pemerintah RI menetapkan dalam Peraturan Menteri luar negeri Nomor 9 Tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, dan PP Nomor 28 Tahun 2018, dinyatakan bahwa kerja sama Pemerintah Daerah harus memenuhi persyaratan yakni kesetaraan status pemerintahan atau kewilayahannya.

Prinsip ini terkait erat dengan alasan-alasan keamanan dan eksploitasi sumberdaya daerah oleh pihak asing, termasuk

menghindari bahaya sosial yang mungkin ditimbulkan oleh hubungan yang tidak seimbang, sebutlah antara sebuah Provinsi di Indonesia dengan sebuah negara asing. Negara China misalnya, yang mampu memobilisasi sumber daya negaranya untuk masuk ke sebuah Provinsi di Indonesia secara masif dan terstruktur. Hal ini tentu sangat membahayakan Bangsa Indonesia.

B.11. Kepala Daerah/Gubernur/Bupati Mewakili Daerah Dalam Perjanjian Kerja Sama Luar Negeri

Sebagai pemimpin di daerahnya, kepala daerah bertindak mewakili daerahnya dalam menandatangani kesepakatan kerja sama dengan pihak asing. Meskipun begitu kepala daerah baru memiliki legalitas secara hukum, menurut sistem hukum yang dianut Indonesia, apabila telah mendapatkan *Full Power Letter* atau Surat Kuasa dari Pemerintah Pusat untuk menandatangani dokumen kerja sama dengan pihak asing tersebut.

Dalam PP Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 23, ayat (1) ditegaskan bahwa kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah, yang bertindak untuk dan atas nama Daerah adalah Kepala Daerah sebagai wakil dari Pemerintah Daerah. Bahkan dalam klausul ini, tidak disebutkan jika Kepala Daerah berhalangan, apakah bisa diwakili oleh Wakil Kepala Daerah atau tidak.

B.12. Mendukung Pembangunan Nasional dan Daerah

Prinsip dasar bahwa kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus mendukung pembangunan nasional dan daerah, telah ditegaskan di dalam Peraturan Menlu Nomor 9 Tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 dan PP Nomor 28 Tahun 2018. Dalam PP Tahun 2018 tersebut, Pasal 27, ayat (1), poin (e) dinyatakan bahwa kerja sama daerah dengan pihak asing harus sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah.

Prinsip ini berkaitan dengan *output* dan *outcome* dari aktifitas kerja sama luar negeri oleh Pemda agar tetap berpedoman pada capaian kinerja yang terukur. Praktik kerja sama yang dilakukan oleh daerah selama ini disinyalir banyak yang kurang efisien dalam menggunakan anggaran kerja samanya sehingga terkesan memboroskan anggaran dengan hasil yang sangat minimal.

C. Konseptualisasi Tipologi Politik Paradiplomasi

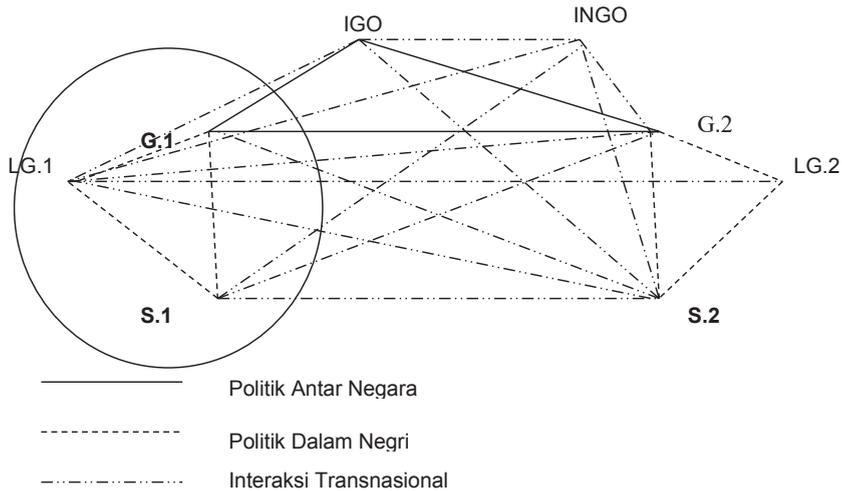
Paradiplomasi yang menggambarkan keterlibatan global pemerintah kota, pemerintah negara bagian atau Provinsi dalam urusan diplomatik yang sejajar dengan negara³², menandakan bahwa hubungan internasional tidak lagi bersifat *state-centric*, namun sudah bersifat transnasional di mana aktor-aktor nonpemerintah sangat besar perannya dalam menciptakan hubungan antarbangsa. Dengan beragamnya aktor hubungan internasional, baik *state actors*, atau *non-state actors*, institusi maupun individu, serta kompleksnya interaksi transnasional yang terjadi di dalamnya, maka Nye dan Keohane selaku peletak dasar-dasar pemikiran teoritis tentang transnasionalisme lebih memilih istilah *world politics* daripada *international relations*, dengan makna yang lebih dinamis dan luas (Nye dan Keohane, 1971). Dari sinilah, kehadiran *sub-state actors* atau pemerintah regional sebagai aktor dalam hubungan antarbangsa sangat terbuka dalam skema ini.

Jika Pemerintah Lokal atau *Local Government* (LG) dimasukkan ke dalam pola hubungan transnasional yang dikemukakan oleh Nye dan Keohane, yang terdiri atas *Government* (G), *Society* (S), dan *Inter-Governmental Organization* (IGO), lalu dikombinasikan dengan *International Non-Governmental Organization* (INGO),

³² Benjamin Leffel, "Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society," *The Hague Journal of Diplomacy* 13, no. 4 (November 12, 2018): 502–22, <https://doi.org/10.1163/1871191X-13040025>.

sebagaimana dilakukan oleh Mohtar Mas'ood (1995)³³, maka pola hubungan internasional oleh Daerah Otonom dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1 Eksistensi Pemerintah Lokal (sub-state actors) sebagai aktor hubungan antarbangsa



Tergambar jelas bahwa pemerintahan lokal atau Daerah Otonom menjadi titik temu 2 jenis garis. *Garis pertama*, garis yang menunjukkan interaksi semua urusan dalam negeri dengan Pemerintah Pusat dan masyarakat dalam negeri, bertemu dengan *garis kedua*, yang menggambarkan interaksi dalam segala urusan luar negeri dengan pihak asing. Di sinilah Daerah Otonom berada, yakni pada wilayah interseksi atau *pertemuan garis* antara urusan dengan pihak asing atau urusan luar negeri dan urusan dengan Pemerintah Pusat atau urusan dalam negeri. Oleh karena itu, arti penting Daerah Otonom dalam studi hubungan internasional tidak dapat dikesampingkan sama sekali mengingat bahwa secara relatif mandiri Daerah Otonom dapat melakukan hubungan internasional secara

³³ Mukti, "Paradiplomacy Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation By Local Government in Indonesia)."

langsung dengan pihak asing, baik yang bersifat antarpemerintah maupun kerja sama dengan nonpemerintah asing, di mana aktor-aktor nonpemerintah dapat secara leluasa mem-*by pass* hubungan dengan tanpa melibatkan Pemerintah Pusat. Aktor-aktor ini dapat berujud 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.³⁴

Dengan terlibatnya 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 aktifitas internasionalnya. Seberapa besar *share* kedaulatan itu, tentu akan berbeda-beda tiap Negara.³⁵

Dalam konteks *share* kedaulatan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah regional atau Provinsi ini, studi yang dilakukan oleh Noe Cornago (2000) tentang paradiplomasi di Asia-Pasifik menunjukkan fakta yang menarik dari paradiplomasi yang dilakukan oleh beberapa Provinsi di China. Provinsi Xinjiang, pada tahun 1990-an berupaya untuk menjalin kerja sama dengan Provinsi tetangga di sebelah baratnya yang merupakan wilayah Pakistan. Motivasi usaha menjalin hubungan ini lebih didorong oleh motivasi kesamaan agama antara mayoritas masyarakat Xinjiang dengan masyarakat di Pakistan. Usaha ini sangat ditentang oleh Pemerintah Beijing. Namun, karena Provinsi Xinjiang belum mau

³⁴ Mukti.

³⁵ Wolff, "Paradiplomacy - Scope, Opportunities and Challenges."

membatalkan upaya kerja samanya itu, maka sebagai reaksi atas sikap keras kepala ini, Pemerintah Beijing menutup paksa jalan raya utama (*highway*), yang merupakan urat nadi transportasi masyarakat Xinjiang di Karakorum tahun 1993-1997. Kasus Xinjiang ini menjadi contoh, bagaimana Pemerintah Pusat dapat menjadi sangat *possessive* terhadap kedaulatannya, jika paradiplomasi itu didorong oleh kepentingan-kepentingan politik, dan bukan ekonomi atau kebudayaan. Namun, kondisi yang sebaliknya terjadi di selatan China, di mana Pemerintah Beijing mempromosikan hubungan yang lebih erat antara Provinsi Yunnan dengan Provinsi di Bagian Utara Burma, serta Provinsi Guangxi dengan Provinsi di Wilayah Utara Vietnam. Di lain pihak, Cornago juga menjelaskan praktik paradiplomasi di Provinsi Jilin dan Nei Mongool di Korea Utara yang ikut ambil bagian dalam kerja sama *Tumen River Cooperations* yang diinisiasi oleh *United Nation Development Programme* (UNDP). Karena sifatnya yang diinisiasi oleh pihak luar (UNDP), maka kerja sama dengan pemerintah regional Korea Utara ini sangat tidak berkembang.³⁶

Kasus Provinsi Yunnan dan Guangxi ini menjadi bukti bahwa Pemerintah Pusat dapat menjadi sangat mendukung terhadap pemerintah regional untuk melaksanakan paradiplomasi apabila sesuai dengan agenda Pusat. Pemerintah China memang tampaknya menggunakan strategi paradiplomasi untuk menjalin hubungan ekonomi secara lebih masif dengan negara-negara lain, terutama untuk meluaskan pasar ekspor dan hubungan kulturalnya sehingga antara Provinsi-Provinsi di China dengan negara-negara bagian di Canada, Australia, Amerika Serikat telah terjalin kesepakatan kerja sama dalam jumlah yang sangat fantastik, yakni ratusan kerja sama paradiplomasi yang terbentuk. Di sinilah, Pemerintah China

³⁶ Noe Cornago, "Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs," 2000, 24.

menunjukkan fleksibilitas pragmatis (*pragmatic-flexibility*) yang tinggi dalam menjalin kerja sama internasionalnya dengan berbagai bangsa di dunia, tanpa melihat latar belakang ideologinya.

Sementara itu, di Eropa praktek paradiplomasi sudah cukup lama berlangsung, yang merupakan bagian dari kelanjutan sejarah integrasi di negara masing-masing. Menurut Lecours, praktek paradiplomasi yang mereka lakukan dapat dikategorikan ke dalam 3 (tiga) kelompok. *Pertama*, hubungan dan kerja sama 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 motif-motif 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 kerja sama atau *multipurposes*, antara ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan, alih teknologi, dan sebagainya. Konsep hubungan ini mengacu pada model kerja sama luar negeri yang terdesentralisasi (*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 motif-motif politik dan identitas nasionalis wilayah yang spesifik. Mereka berusaha menjalin hubungan internasional dengan semangat 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.³⁷ Dalam studi Kuznetsov (2015), menunjukkan bahwa kebijakan atau politik paradiplomasi secara umum terasa lebih longgar di negara-negara federal, namun praktik paradiplomasi di negara-negara kesatuan atau *unitary state* menunjukkan bahwa pemerintah regional juga melakukan aktifitas hubungan internasional secara luas.³⁸

Dari beragamnya kebijakan/politik paradiplomasi yang dipraktikkan di fora internasional, maka penulis melakukan pengelompokan ke dalam 3 (tiga) tipe politik paradiplomasi, yakni isolatif, konservatif, dan progresif. Pada setiap tipe ini terdapat indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengenali kebijakan/politik suatu negara sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini. Dengan mengacu pada tabel tipologis paradiplomasi ini pula analisis terhadap kebijakan/politik paradiplomasi pemerintah Republik Indonesia dilakukan dalam tulisan ini.

³⁷ André Lecours, "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World," *Netherlands Institute of International Relations*, 2008, 22.

³⁸ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, Routledge New Diplomacy Studies (London ; New York, NY: Routledge, 2015).

Table 2.1 Tipologi Politik Paradiplomasi Suatu Negara

Types	Isolatif	Konservative	Progressive
Indicators			
Kebijakan Luar Negeri	Ada di tingkat pusat	Ada di tingkat pusat	Ada di tingkat pusat
Peran Diplomatik	Tidak ada otoritas inisiatif kerjasama LN, namun penugasan dari pusat	Ada otoritas inisiatif kerjasama LN, namun sepenuhnya dikontrol oleh pusat	Ada otoritas inisiatif kerjasama, dan sebagian aktifitas diplomasi dapat dilaksanakan oleh pemerintah regional (paradiplomasi)
Kantor Perwakilan di luar negeri	Hanya ada kantor perwakilan dari pemerintah pusat	Hanya ada kantor perwakilan dari pemerintah pusat	Pemerintah daerah dengan kriteria tertentu dapat membuka perwakilan di LN (Person/kantor)
Pembuatan Dokumen Kerjasama dengan Pihak Asing	Dengan Surat Mandat dari pusat (full power)	Dengan Surat Mandat dari pusat (full power)	Tidak memerlukan Surat Mandate, tapi koordinatif dengan pusat

Sumber: Kompilasi dari Crikemans, 2006; Cornago, 2000, 2010; Kuznetsov, 2015; Keohane 1972, Mukti, 2013, dan Wolff, 2007

D. Tipologi Politik Paradiplomasi RI

Berdasarkan pencermatan pada landasan yuridis di atas, maka analisis tipologi paradiplomasi RI ini secara berturutan akan dibahas sesuai dengan indikator-indikator yang telah dipaparkan dalam tabel sebelumnya.

D.1. Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi

Prinsip bahwa paradiplomasi wajib dalam kerangka NKRI dan harus sesuai dengan Tujuan Politik Luar Negeri RI dapat dirunut dalam berbagai UU dan peraturan, antara lain Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Pasal 1 ayat (1), pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan bahwa 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. Hubungan tersebut harus sesuai dengan politik luar negeri, peraturan perundang-undangan nasional, dan hukum serta kebiasaan internasional. Ketentuan itu berlaku bagi semua pelaku hubungan luar negeri, baik pemerintah maupun nonpemerintah, di tingkat pusat maupun daerah.

Prinsip paradiplomasi ini sesuai dengan pendapat Cornago mengenai *normal paradiplomacy* yang harus bersesuaian dengan politik luar negeri Pemerintah Pusat, sehingga aktifitas pemerintah regional akan menjadi 'parallel' dengan 'diplomacy' yang dilakukan di tingkat nasional.³⁹ Kontrol terhadap misi diplomatik daerah ini di Indonesia dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri bersama dengan Kementerian Luar Negeri dalam rapat koordinasi interdepartemen (interdep) sebelum persetujuan atas rancangan kerja sama yang diusulkan oleh daerah.

Disyaratkan pula dalam Peraturan Menteri Luar Negeri (Permenlu) Nomor 9 Tahun 2006, dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 27, bahwa pelaksanaan kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus dengan pemerintah regional yang negaranya mempunyai hubungan diplomatik dengan Indonesia. Secara lebih detail, Permenlu Nomor 9 Tahun 2006, dinyatakan beberapa hal khusus yang terkait hubungan dengan Israel, Taiwan dan China, sebagaimana disebutkan dalam poin (95), (96), (97), (98), (99), dan (100).

Dalam peraturan ini ditegaskan bahwa Politik Luar Negeri Indonesia menitikberatkan pada solidaritas antar negara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan

³⁹ Noe Cornago, "On the Normalization of Sub-State Diplomacy," ResearchGate, 2010, https://www.researchgate.net/publication/233521043_On_the_Normalization_of_Sub-State_Diplomacy.

kemandirian bangsa dan kerja sama internasional bagi kesejahteraan rakyat. Indonesia tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Israel, karenanya segala bentuk hubungan dengan Israel tidak dapat dilakukan secara resmi oleh Pemerintah Indonesia. Sedangkan dengan ‘Taiwan’ (China Taipei), Indonesia hanya memiliki hubungan di bidang Ekonomi dan Perdagangan. Oleh karena itu, dengan semangat otonomi daerah dalam melakukan Hubungan dan Kerja sama Luar Negeri, beberapa hal khusus yang dapat mengakibatkan dampak politis yang besar perlu dicermati oleh Daerah secara bijaksana.

Disebutkan pula bahwa, dalam melakukan hubungan dengan pihak Israel kiranya perlu diperhatikan prosedur yang ada dan selama ini masih berlaku: a. Tidak ada hubungan secara resmi antara Pemerintah Indonesia dalam setiap tingkatan dengan Israel, termasuk dalam surat-menyurat dengan menggunakan kop resmi; b. Tidak menerima delegasi Israel secara resmi dan di tempat-tempat resmi; c. Tidak diijinkan pengibaran/penggunaan bendera, lambang dan atribut lainnya serta pengumandangan lagu kebangsaan Israel di wilayah Republik Indonesia; d. Kehadiran Israel tidak membawa implikasi pengakuan politis terhadap Israel; e. Kedatangan warga Israel tidak menggunakan paspor diplomatik atau dinas, tetapi paspor biasa; f. Pemberian visa kepada warga Israel dilaksanakan oleh Imigrasi dan visa akan diberikan dalam bentuk *afidavit* melalui Kedutaan Besar RI di Singapura atau Kedutaan Besar RI di Bangkok.

Terkait dengan kebijakan dasar Pemerintah Republik Indonesia terhadap Pemerintah Republik Rakyat China (RRC) adalah “*One China Policy*”. *Memorandum of Understanding* (MoU) antara RI-RRC yang ditandatangani oleh para Menteri Luar Negeri kedua negara pada tanggal 8 Agustus 1990 a.l. menyatakan bahwa Indonesia hanya mengadakan hubungan ekonomi dan perdagangan yang bersifat non-pemerintah dengan Taiwan (*Chinese Taipei*). Hubungan dengan Taiwan tersebut penting bagi pembangunan

nasional Indonesia, karena Taiwan merupakan salah satu investor dan mitra dagang Indonesia yang penting.

Dalam melaksanakan kebijakan dasar tersebut, hubungan Indonesia dengan Taiwan di bidang ekonomi dan perdagangan bersifat non-pemerintah, sesuai dengan MoU dengan China, para pejabat Pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut; a. Tidak dibenarkan adanya pengibaran bendera Taiwan dengan cara apapun dan pada kesempatan apapun; b. Tidak dibenarkan penggunaan papan nama 'Republic of China' dalam konferensi, pertemuan maupun upacara penandatanganan apapun; c. Dalam melakukan surat-menyurat dengan pihak Taiwan agar dihindari penggunaan sebutan 'Republic of China' ataupun referensi kepada 'Menteri' ('Minister') ataupun pejabat resmi 'Pemerintah Republik China'; d. Kecuali dengan seijin Presiden RI, para Menteri hendaknya tidak melakukan kunjungan ke Taiwan. Kunjungan tingkat eselon satu ke bawah hendaknya dengan seijin Menteri yang bersangkutan.

Selanjutnya, sebagai sebuah bangsa yang merdeka dan berdaulat, paradiplomasi harus memegang teguh prinsip nonintervensi yang sebenarnya telah menjadi norma dalam hukum dan hubungan antarbangsa. Meski demikian, Pemerintah Indonesia menegaskan norma tersebut dalam beberapa peraturan agar ditaati oleh Pemerintah Daerah dalam menjalin kerja sama internasionalnya, sebagaimana disebutkan dalam Permenlu Nomor 9 Tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, dan PP Nomor 28 Tahun 2018.

Aturan terbaru yang dikeluarkan pemerintah terkait kerja sama luar negeri ini, adalah PP Nomor 28 Tahun 2018, yang sebenarnya hanya menegaskan sekaligus mengkompilasi beberapa aturan yang terpisah-pisah, meskipun tidak semuanya dikumpulkan dalam peraturan baru ini. Dalam pasal 27, ayat (1) dinyatakan bahwa pelaksanaan kerja sama luar negeri harus memenuhi persyaratan:

(a) mempunyai hubungan diplomatik; (b) merupakan urusan Pemerintah Daerah; (c) Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri; (d) Pemerintah Daerah di luar negeri dan lembaga di luar negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri; (e) sesuai dengan kebiijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah; serta (f) kesetaraan status kesetaraan wilayah.

Pengawasan terhadap prinsip ini menjadi semakin penting mengingat banyaknya ancaman nonkonvensional dan intervensi tidak langsung terhadap kebiijakan daerah, yang dapat masuk melalui jalur-jalur hubungan yang bersifat langsung antarbangsa. Masalah imigrasi, penyelundupan manusia, pekerja ilegal, masalah ijin usaha di daerah oleh pihak asing, pembuatan kebijakan kawasan industri khusus bagi pekerja asing, dan lain sebagainya.

Lebih lanjut, kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah ditegaskan harus mendukung pembangunan nasional dan daerah. Hal ini berkaitan dengan output dan out come dari aktifitas kerja sama luar negeri oleh Pemda itu sendiri agar tetap berpedoman pada capaian kinerja yang terukur. Praktik kerja sama yang dilakukan oleh daerah selama ini disinyalir banyak yang kurang efisien dalam menggunakan anggaran kerja samanya sehingga terkesan memboroskan anggaran dengan hasil yang sangat minimal.

D.2. Peran Diplomatik

Peran diplomatik secara tegas ditentukan bahwa hal itu merupakan domain Pemerintah Pusat. Kegiatan Pemerintah Daerah yang berdimensi hubungan antar negara diwajibkan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan pusat telah ditentukan dalam UU Nomor 37 Tahun 1999, Permenlu Nomor 9 Tahun 2006, Permendagri Nomor 3 Tahun 2008, yang diperbaharui dalam PP Nomor 28 Tahun 2018. Dalam aturan PP, Pasal 28, poin (4) dinyatakan bahwa Pelaksanaan kerja sama luar negeri

harus berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat untuk memperoleh persetujuan kerja samanya.

Menteri Dalam negeri dan Menteri Luar negeri berkoordinasi dalam penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan kerja sama luar negeri yang akan dilaksanakan oleh daerah. Hal ini menjadi sangat penting karena dalam pembuatan perjanjian internasional atau kerja sama luar negeri, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2000, pasal 5 ayat (1), dinyatakan bahwa lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.

Sebagai pemimpin di daerahnya, kepala daerah bertindak mewakili daerahnya dalam menandatangani kesepakatan kerja sama dengan pihak asing. Meskipun begitu kepala daerah baru memiliki legalitas secara hukum, menurut sistem hukum yang dianut Indonesia, apabila telah mendapatkan *Full Power Letter* atau Surat Kuasa dari Pemerintah Pusat untuk menandatangani dokumen kerja sama dengan pihak asing tersebut.

Dalam PP Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 23, ayat (1) ditegaskan bahwa kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah, yang bertindak untuk dan atas nama daerah adalah kepala daerah sebagai wakil dari Pemerintah Daerah. Bahkan dalam klausul ini, tidak disebutkan jika kepala daerah berhalangan, apakah bisa diwakili oleh wakil kepala daerah atau tidak.

Di samping itu, di tengah praktik paradiplomasi antar negara yang diwarnai dengan ragam yang berbeda-beda, terutama perbedaan antara negara yang menganut sistem federal dengan sistem negara kesatuan, pemerintah RI memberlakukan penyetaraan dalam hubungan paradiplomasi. Di negara federal, juga di sebagian

negara kesatuan, pemerintah lokal (pemerintah negara bagian atau Provinsi) dapat melakukan kerja sama dengan pihak mana pun, baik dengan negara bagian atau Provinsi lain, maupun dengan negara lain. Namun, pemerintah RI menetapkan dalam Peraturan Menteri luar negeri Nomor 9 Tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, dan PP Nomor 28 Tahun 2018, dinyatakan bahwa kerja sama Pemerintah Daerah harus memenuhi persyaratan yakni kesetaraan status pemerintahan atau kewilayahannya.

Prinsip ini terkait erat dengan alasan-alasan keamanan dan eksploitasi sumberdaya daerah oleh pihak asing, termasuk menghindari bahaya sosial yang mungkin ditimbulkan oleh hubungan yang tidak seimbang, sebutlah antara sebuah Provinsi di Indonesia dengan sebuah negara asing, Negara China misalnya, yang mampu memobilisasi sumber daya negaranya untuk masuk ke sebuah Provinsi di Indonesia secara masif dan terstruktur. Hal ini tentu sangat membahayakan Bangsa Indonesia.

D.3. Pembukaan Kantor Perwakilan di Luar Negeri

Pengaturan bahwa Pemerintah Daerah tidak diperbolehkan membuka kantor perwakilan di luar negeri ini muncul sebagai respon atas pembukaan perwakilan Pemda Jawa Timur di Australia Barat pada tahun 1990an. Dikhawatirkan pembukaan itu menjadi pintu bagi daerah-daerah lain yang memiliki kerawanan tertentu untuk melakukan hal yang sama di luar negeri. Peraturan Menteri luar negeri Nomor 9 Tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, yang diperbaharui dalam PP Nomor 28 Tahun 2018, menegaskan dalam Pasal 27, ayat (1) bahwa pelaksanaan kerja sama harus memenuhi persyaratan poin (c) yakni Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri.

Praktek paradiplomasi yang memberi kelonggaran kepada pemerintah regional untuk membuka perwakilan di luar negeri, memang sangat lazim di negara-negara yang menganut sistem

federal. Namun, bagi negara yang menganut sistem negara *unitary state*, hal ini sangat dibatasi. Studi Crikemans mengeksplorasi perwakilan pemerintah regional ini di Eropa yang tidak jarang justru dipakai sebagai alat propaganda yang merugikan Pemerintah Pusat.⁴⁰

Dalam konteks ini, pertimbangan keamanan secara menyeluruh sangat diutamakan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kerja sama dengan pihak asing, ditegaskan dalam Permenlu Nomor 9 Tahun 2006 poin (21) bahwa pelaksanaan kerja sama luar negeri harus aman dari berbagai segi yaitu

1. Politis: Tidak bertentangan dengan Politik Luar Negeri dan kebijakan Hubungan Luar Negeri Pemerintah Pusat pada umumnya.
2. Keamanan: Kerja sama luar negeri tidak digunakan atau disalahgunakan sebagai akses atau kedok bagi kegiatan asing (spionase) yang dapat mengganggu atau mengancam stabilitas dan keamanan dalam negeri.
3. Yuridis: Terdapat jaminan kepastian hukum yang secara maksimal dapat menutup celah-celah (*loopholes*) yang merugikan bagi pencapaian tujuan kerja sama.
4. Teknis: Tidak bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Departemen Teknis yang terkait.

Prinsip aman secara politis, yuridis, keamanan dan teknis ini akan menjadi bahasan yang sangat serius ketika diadakan rapat koordinansi interdepartemen dalam membahas rencana kerja sama yang diajukan oleh daerah. Pemerintah Daerah harus mampu meyakinkan pusat tentang keempat aspek keamanan kerja sama tersebut.

⁴⁰ Crikemans, "How Subnational Entities Try to Develop Their Own paradiplomacy. The Case of Flanders (1993-2005)."

Pemerintah Daerah melakukan aktifitasnya dengan pihak asing sesuai dengan bidang kewenangannya, yakni kerja sama ekonomi, sosial budaya dan kerja sama teknis lainnya. Sejak UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, kemudian diperbaharui dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, serta Peraturan Menteri luar negeri Nomor 9 Tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, dan digantikan dengan PP Nomor 28 Tahun 2018, penegasan kewenangan bekerja sama dengan pihak asing adalah dalam rangka pelaksanaan kewenangan daerah sehingga kerja sama itu harus mampu menguatkan daerah dalam pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial. Bahkan dalam Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 dinyatakan bahwa bidang kerja sama luar negeri adalah meliputi; (a). bidang kerja sama ekonomi yang mencakup perdagangan, investasi, ketenagakerjaan, kelautan, perikanan, IPTEK, pertanian, kehutanan, pertambangan, kependudukan, pariwisata, lingkungan hidup, dan perhubungan; (b). bidang kerja sama sosial budaya, yakni pendidikan, kesehatan, kepemudaan, kewanitaan, olah raga, dan kesenian, serta bidang kerja sama lainnya.

Kewenangan kerja sama dengan pihak asing merupakan kewenangan tidak wajib bagi daerah sehingga bersifat opsional. Meskipun kewenangan melakukan hubungan internasional ini bersifat Tidak Wajib, namun dalam praktik pemerintahan di daerah telah menjadi sebuah keniscayaan karena arus globalisasi dunia yang telah merambah ke seluruh pelosok nusantara. 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.

Dalam kerangka paradiplomasi itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di depan para pengusaha Australia, di Canberra (Australia) pada 11 Maret 2010, mengatakan: ”*Silakan para pengusaha Australia menghubungi dan menjalin komunikasi dengan Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota dan Provinsi) di Indonesia, terutama para Gubernur untuk mengadakan investasi di Indonesia. Kalau ada kesulitan silakan menghubungi para menteri terkait*”.

Jalinan kerja sama Pemda dengan pihak asing ini ditegaskan oleh Presiden SBY karena disadari sepenuhnya bahwa tanpa kerja sama dengan investor asing atau pihak asing lainnya seperti pemerintah asing dan organisasi/foundation asing, pertumbuhan ekonomi daerah akan sulit didorong untuk berkembang lebih cepat.

Pernyataan Presiden tersebut memang dilandasi oleh undang-undang yang berlaku saat itu, memberikan peluang bagi daerah untuk melakukan kerja sama dengan pihak asing. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan Daerah Otonom untuk melakukan kerja sama luar negeri ini terdapat dalam pasal 42 ayat (1), bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Ditegaskan pula dalam penjelasan pasalnya bahwa selain *sister city/provice*, Pemda juga dapat membuat perjanjian kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal dan kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Memang, hubungan dan kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemda itu sebagian besar akan diorientasikan untuk peningkatan ekonomi daerah dan dukungan terhadap berbagai program kerja di sektor-sektor unggulan seperti pendidikan, kesehatan dan pariwisata. Dan, di sini, keterlibatan aktor-aktor internasional non-negara akan sangat terasa. MNCs, INGOs, *foundations*, dan individu-individu yang memiliki kemampuan saling membentuk

jaringan untuk saling men-*support* satu sama lain bersama dengan aktor-aktor negara dan pemerintahan lokal atau Pemda. Meningkatnya intensitas hubungan dan semakin beragamnya aktor internasional itu harus dianggap sebagai potensi bagi perjuangan diplomasi Indonesia di lingkup internasional.

Tantangan *trend* kerja sama dunia ini bagi Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, memang dapat dikatakan berat mengingat selama ini belum ada tradisi birokrasi yang mengarah ke sana. Tradisi birokrasi Indonesia, pada umumnya masih ‘inward looking’ atau berorientasi melayani dan berurusan dengan warga negara sendiri sehingga secara relatif tidak ada masalah kompleks yang dihadapi. Namun, di era *trend* global yang cepat berubah ini, birokrasi dan kalangan bisnis harus siap berubah dengan melakukan ‘outward looking’ atau perluasan cakrawala visi birokrasi yang lebih kompetitif dengan mempertimbangkan para pesaing di luar negeri, dengan tanpa meninggalkan misi layanan utamanya kepada masyarakat. Kata kunci utama dalam proses ini adalah perubahan *mindset* birokrasi dari sekadar melayani menjadi berani menerima tantangan kemajuan. Sudah barang tentu, untuk meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia bagi para pejabat Pemda di Provinsi dan Kabupaten/Kota yang mengemban tugas di bidang kerja sama internasional tersebut sangat memerlukan upaya-upaya khusus seperti *workshop*/bimbingan teknis yang meliputi materi pemahaman aspek hukum internasional dan kewenangan dalam melakukan kerja sama Pemda dengan pihak asing, seluk-beluk kode etik dan praktik diplomasi antarnegara, pedoman dan tata cara melakukan kerja sama dengan pihak asing serta evaluasi kerja sama dengan pihak asing.⁴¹

⁴¹ Mukti, “Paradiplomacy Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation By Local Government in Indonesia).”

D.4. Pembuatan Dokumen Kerja Sama dengan Pihak Asing

Prinsip bahwa Paradiplomasi RI wajib dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dapat ditemukan dalam beberapa ketentuan, yakni; (1) Undang-Undang Dasar Negara RI 1945-Amandemen, pasal 1 ayat (1); (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, perihal Ketentuan Umum; (3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, (4) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Kerja sama Aceh dengan Lembaga atau Badan di Luar Negeri, Pasal 1 poin (7) dan Pasal 2 poin (a).

Dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587 Tahun 2014, dinyatakan bahwa konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Secara mekanisme hukum, maka prinsip Negara Kesatuan ini membawa konsekuensi bahwa setiap penandatanganan Perjanjian Kerja sama oleh Pemerintah Daerah, wajib mendapatkan Surat Kuasa atau *Full Power Letter* dari Pemerintah Pusat sebagaimana diamanatkan dalam Perpres Nomor 11 Tahun 2010.

Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang hubungan luar negeri tersebut semakin menegaskan kembali

bahwa hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian dari politik-hukum dari undang-undang ini sebagai konsekuensi logis dari prinsip bahwa hubungan luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan bukan kewenangan daerah. Undang-undang ini juga mengambil alih klausul dalam Pasal 88, ayat (1), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi, “Daerah dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama kecuali menyangkut kewenangan pemerintah, sebagaimana dimaksud dalam pasal 7”, sehingga tidak lagi dimasukkan dalam undang-undang tentang Pemerintah Daerah yang menggantikannya, sehingga UU Nomor 32 tahun 2004 hanya mengatur tentang perlunya persetujuan DPRD dalam setiap rencana kerja sama luar negeri oleh daerah.

Pemerintah Daerah dalam bertindak melakukan perjanjian dengan pihak asing wajib mengantongi Surat Kuasa (*Full Power*) dari menteri Luar Negeri, sebab dalam konteks ini, Pemerintah Daerah tidak bisa melangkahi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dalam masalah pengaturan dan pelaksanaan kebijakan dan politik luar negeri RI. Dalam Pasal 7, ayat (1), UU Nomor 24 Tahun 2000, dinyatakan bahwa seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa. Sedangkan, dalam ayat (2), disebutkan bahwa Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 3 adalah: a. Presiden; dan b. Menteri. Dengan Surat Kuasa ini menegaskan bahwa jika ada sengketa atau konflik dalam perjanjian internasional yang ditandatangani oleh Pemda, maka otomatis Negara, dalam arti Pemerintah Pusat, akan terlibat langsung melalui aparat diplomatiknya untuk menangani masalah tersebut. Namun, sejauh ini, Damos Dumoli Agusman menyatakan bahwa

dalam praktek diplomasi Indonesia saat ini, sebenarnya belum ada kecenderungan untuk mengarahkan penyelesaian sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional⁴².

Surat Kuasa, atau dalam istilah Konvensi Jenewa 1969 disebut dengan *full power* tersebut, dimaknai sebagai mandat yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Luar Negeri, untuk melakukan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada daerah dalam bidang kerja sama luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan kepada Daerah Otonom. Dalam konteks ini, kekhawatiran terjadinya singgungan antara pelaksanaan kerja sama luar negeri Daerah Otonom atau Pemda dengan kerangka konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan terjadi. Untuk menjaga serta mengantisipasi, UU nomor 24 Tahun 2000 dalam Pasal 12, ayat (2), dinyatakan bahwa Lembaga pemrakarsa, yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, mengkoordinasikan pembahasan rancangan dan/atau materi permasalahan dimaksud dalam ayat (1) yang pelaksanaannya dilakukan bersama dengan pihak-pihak terkait. Di sinilah, Kementerian Luar Negeri bertindak sebagai satu-satunya pintu, atau semacam *one gate policy*, yang harus dilalui dalam membuat perjanjian internasional, sekalipun itu dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Surat Kuasa atau *Full Power* dari Pemerintah Pusat hanya dapat dikeluarkan apabila rancangan kerja sama luar negeri yang diusulkan oleh daerah itu telah disetujui oleh DPRD dan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Menteri luar negeri Nomor 9 Tahun 2006, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 yang diganti

⁴² Damos Dumoli, "Status Hukum Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional RI Tinjauan Dari Perspektif Praktek Indonesia," *Indonesian Journal of International Law* 5, no. 3 (2008), <https://doi.org/10.17304/ijil.vol5.3.178>.

PP Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 30, ayat b (4), menyatakan bahwa kerja sama Luar Negeri wajib memperoleh persetujuan DPRD. Kewenangan untuk melakukan kerja sama luar negeri dicantumkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 berkaitan dengan persetujuan kerja sama dan pengawasan pelaksanaan perjanjian internasional yang dilaksanakan di daerah oleh DPRD yang memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Secara historis, sebelum diberlakukannya UU Nomor 32 tahun 2004, kewenangan melakukan kerja sama internasional telah dimulai sejak diberlakukannya UU tentang Pemerintahan Daerah tahun 1999 atau yang lebih dikenal sebagai UU otonomi daerah. Dalam konteks UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan mengadakan kerja sama luar negeri ini masuk dalam kategori kewenangan Tidak Wajib bagi Daerah. Pasal 88, ayat (1) memaklumkan hal ini, sebagai berikut; Daerah dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama, kecuali menyangkut kewenangan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 (yaitu Politik Luar Negeri). Dalam UU Nomor 32 tahun 2004, kewenangan Daerah Otonom untuk melakukan kerja sama luar negeri ini tetap berlaku sebagaimana terdapat dalam pasal 42 ayat (1), bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Ditegaskan pula dalam penjelasan pasalnya bahwa selain sister city/provice, Pemda juga dapat membuat perjanjian kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal & kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Pemda dalam melakukan hubungan luar negeri dan kerja sama dengan pihak asing justru disampaikan dengan secara tidak langsung dalam ketugasan DPRD sebagai lembaga

kontrol atau pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan kerja sama internasional di daerah menjadi sangat penting sebab dengan munculnya kewenangan baru bagi Daerah Otonom yang secara otomatis merubah pola hubungan antarbangsa di Indonesia. Pengawasan ini bukan hanya bertujuan untuk menjaga agar pihak asing selalu mentaati kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat, namun bertujuan pula untuk mencegah munculnya kerja sama daerah dengan pihak asing yang potensial merugikan daerah atau bahkan bersifat ilegal.

E. Implikasi Terhadap Praktik Paradiplomasi

Dengan politik paradiplomasi yang diambil oleh Pemerintah RI sebagaimana dipaparkan di atas, maka berdampak terhadap kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah di Indonesia. Dampak itu dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yakni *pertama*: bagi daerah yang pasif nir inisiatif dalam kerja sama luar negeri, maka daerah itu akan cenderung tidak terlibat dan tidak dapat merespon globalisasi secara memadai dalam mendukung pembangunan daerahnya. *Kedua*, bagi daerah yang cenderung konservatif akan menjalin kerja sama luar negeri selama diinisiasi atau difasilitasi oleh Pemerintah Pusat, sehingga tidak optimal dalam mendorong pembangunan daerah. *Ketiga*, bagi daerah yang giat atau progresif dalam semangat kerja sama internasionalnya, maka daerah ini akan merasa dikekang dan dibatasi gerak kerja samanya dengan pihak asing, misalnya daerah potensial seperti Jawa Barat, Jawa Timur, DKI Jakarta, dan yang lainnya. Bahkan, Pemerintah Pusat akan cenderung mengeluarkan aturan-aturan tambahan untuk membatasi gerak daerah-daerah yang progresif seperti itu.

F. Catatan Sudut Pandang

Pencermatan terhadap pengaturan Paradiplomasi oleh pemerintah RI menunjukkan secara eksplisit bahwa kebijakan/politik paradiplomasi di Indonesia termasuk dalam tipologi paradiplomasi yang bersifat konservatif. Indikator-indikator menunjukkan bahwa pembatasan-pembatasan kewenangan Pemerintah Daerah sangat ketat. Implikasi-implikasi terhadap daerah akan sangat beragam sesuai dengan tingkat responsi daerah terhadap peluang kerja sama luar negeri yang dapat mendorong pembangunan daerahnya. Daerah yang pasif akan semakin tertinggal dan daerah yang progresif akan banyak mendapatkan kekangan dalam berinteraksi dengan pihak asing, bahkan sangat mungkin ditekan secara politik oleh pusat.

Dari situasi ini, maka ke depan politik paradiplomasi RI harus didesain secara progresif sehingga mampu merespon semangat daerah dalam menjalin kerja sama internasional dan mampu menangkap peluang-peluang global untuk memperkuat pembangunan daerah di Indonesia. Tantangan Pemerintah Daerah dalam memasuki peran globalnya saat ini semestinya diberikan keleluasaan sekaligus *blue print* kebijakan/politik paradiplomasi yang dapat mengoptimalkan peran mereka. Pemerintah Pusat harus berperan sebagai akselerator dan fasilitator daerah dalam menjalankan peran paradiplomatiknya.

BAB III

PERBANDINGAN POLITIK PARADIPLOMASI INDONESIA DENGAN KOREA SELATAN

A. Pendahuluan

Paradiplomasi yang menggambarkan keterlibatan global pemerintah kota dan pemerintah negara bagian atau Provinsi dalam urusan diplomatik yang sejajar dengan negara⁴³, merupakan *condio sine qua non* dengan kebijakan tentang otonomi regional. Kebijakan otonomi daerah baik di Indonesia dan Korea berkembang pesat dalam waktu yang hampir bersamaan, yang dimulai pada masa Gerakan Reformasi pemerintahan di Indonesia tahun 1998 dan pada pemerintahan Presiden Kim Daejung pada tahun yang sama.

Presiden Kim Daejung menjadikan kebijakan desentralisasi administrasi pemerintahan menjadi salah satu prioritas pemerintahannya. Kebijakan ini dilanjutkan oleh Presiden Roh Moohyun dan Presiden Lee Myung-bak.⁴⁴ Pemerintah Daerah dibagi menjadi

⁴³ Benjamin Leffel, "Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society," *The Hague Journal of Diplomacy* 13, no. 4 (November 12, 2018): 502–22, <https://doi.org/10.1163/1871191X-13040025>.

⁴⁴ NGII Korea, "Decentralization of Power," 2017, http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_589.php.

Pemerintah Daerah tingkat tinggi dan tingkat rendah. Otonomi lokal ini mengacu pada pengambilan keputusan politik dan administrasi oleh penduduk dalam batas wilayah tertentu dengan mempertahankan independensi relatif dari Pemerintah Pusat. Otonomi lokal terutama terdiri dari kekuasaan otonom atas urusan lokal dengan kapasitas anggaran secara independen, organisasi dan manajemen pemerintahan, perdagangan dan promosi baik ke dalam maupun ke luar negeri.⁴⁵

Sementara itu, pemerintah Indonesia mengatur pelaksanaan kebijakan desentralisasinya dalam berbagai peraturan yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah regional termasuk kewenangan dalam melaksanakan kerja sama dengan pihak asing atau paradiplomacy. Pengaturan pokok otonomi daerah di Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.⁴⁶ Secara khusus, kewenangan paradiplomasi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja sama Daerah dan Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. Dengan kewenangan paradiplomasi itu, pemerintah regional di Indonesia dapat melakukan kerja sama langsung dengan berbagai pihak di luar negeri, baik dengan pemerintah regional asing maupun swasta asing.

Partisipasi pemerintahan lokal di arena kerja sama internasional seperti yang dilaksanakan di Korea dan Indonesia tersebut, menunjukkan bahwa konsep kedaulatan telah berubah secara fundamental. Ia tidak lagi dapat dikonseptualisasikan dalam ketentuan

⁴⁵ KOCIS Korea, "Korea.Net : The Official Website of the Republic of Korea," 2019, <http://www.korea.net/Government/Constitution-and-Government/Lokal-Governments>.

⁴⁶ B. Raksaka Mahi, "Indonesian Decentralization : Evaluation, Recent Movement and Future Perspective," *Journal of Indonesian Economy and Business* 31, no. 1 (2016): 119, <https://doi.org/10.22146/jieb.23567>.

eksklusif negara dari sistem Westphalia. Agar negara dapat menikmati kedaulatan semaksimal mungkin, dan penduduknya mendapat manfaat darinya, negara harus berbagi kekuasaan pemain lain di arena internasional, misalnya dalam paradiplomasi, yang dengan jelas menunjukkan bahwa negara tetap menjadi pembawa kedaulatan tertinggi, namun pemerintah regional memiliki sebatas kewenangan yang besarnya diputuskan oleh pusat.⁴⁷ Dalam konteks *share* kedaulatan inilah, kebijakan atau politik paradiplomasi suatu negara harus dirumuskan secara seksama sehingga dapat mendukung pembangunan nasional. Politik paradiplomasi yang dimaksud dalam penelitian ini, adalah garis kebijakan resmi pemerintah dalam bidang paradiplomasi yang akan dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan negara.

Selain potensi positifnya dalam mendukung pembangunan nasional, kebijakan atau politik paradiplomasi nasional yang kurang tepat dapat membuka peluang bagi terjadinya usaha-usaha pemerintahan regional yang justru mengganggu atau bahkan mengancam kepentingan nasional. Menurut Nue Cornago, pemerintah regional dapat menjalin hubungan dengan pemerintah lain di luar negeri dengan tujuan untuk memperoleh pengakuan atas upaya-upaya mencapai kemerdekaan suatu wilayah atau yang disebutnya sebagai *protodiplomacy*⁴⁸, yakni ketika pemerintah otonom memanfaatkan paradiplomasi sebagai instrumen bagi gerakan *secessionism* (Lohmar, 2015). Oleh karena itu, kehati-hatian dalam merumuskan politik paradiplomasi nasional sangat

⁴⁷ Stefan Wolff, "Paradiplomacy - Scope, Opportunities and Challenges," *The SAIS Europe Journal of Global Affairs*, April 1, 2007, <http://www.saisjournal.org/posts/paradiplomacy>.

⁴⁸ Noe Cornago, "Paradiplomacy and Protodiplomacy," in *The Encyclopedia of Diplomacy*, ed. Gordon Martel (Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2018), 1-8, <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>.

diperlukan, mengingat kewenangan melakukan paradiplomasi dapat membentuk hubungan yang bersifat kooperatif atau pun konfliktual dengan Pemerintah Pusat. Hal ini tergantung pada konstruksi sosial, ekonomi, dan politik yang ada di wilayah pemerintah regional. Adanya kelompok radikal nasionalis akan memicu hubungan itu bersifat konfliktual.⁴⁹

Paradiplomasi memiliki 2 sisi potensi yang saling berlawanan, yakni sebagai instrumen pembangunan, dan sebagai instrumen penguatan identitas etnonasionalisme dalam memperjuangkan hak *self determination*-nya. Kelompok-kelompok gerakan etnonasionalisme berusaha mendesain paradiplomasi sebagai bagian dari perjuangan untuk meraih dukungan di luar negeri. Hal ini terjadi di Aceh dan Papua. Pola manajemen paradiplomasi juga memiliki kemiripan di berbagai negara, dan dipengaruhi oleh dinamika gerakan politik lokal, di mana aktivisme paradiplomatik sering menjadi instrumen dalam gerakan politik *secessionism*. Lebih jauh dapat dinyatakan bahwa manajemen paradiplomasi oleh daerah yang memiliki gerakan separatis, baik dalam sistem federal (misalnya di Catalonia, Spanyol) maupun di negara kesatuan (misalnya di Aceh, Indonesia), tercermin dalam perubahan peraturan regional tentang urusan paradiplomasi.⁵⁰ Gejala ini mengindikasikan bahwa terdapat masalah krusial dalam politik/kebijakan paradiplomasi di Indonesia terkait dengan seberapa besar *share* kedaulatan itu dialokasikan kepada Daerah Otonom dalam aktifitasnya menjalin hubungan dan kerja sama internasional secara luas.

⁴⁹ D Crikemans, "How Subnational Entities Try to Develop Their Own paradiplomacy. The Case of Flanders (1993-2005).", 2006, 27.

⁵⁰ Takdir Ali Mukti et al., "Paradiplomacy Management and Lokal Political Movement in Aceh, Indonesia, and Catalonia, Spain," *European Journal of East Asian Studies* 18, no. 1 (2019): 66–92, <https://doi.org/10.1163/15700615-01801003>.

Dari paparan di atas, artikel ini memfokuskan bahasannya pada politik paradiplomasi (*legal policy*) di Indonesia dan Korea untuk mengidentifikasi *types of paradiplomacy policy* yang diberlakukan dan mengeksplorasi alasan rasionalnya. Secara kualitatif, artikel ini menggunakan pendekatan teoritik *regional autonomy and share sovereignty* sebagai kerangka analisis dengan mengajukan sejumlah indikator pada setiap tipe kebijakan paradiplomasinya.

B. Kerangka Konseptual

Otonomi daerah di Indonesia diberikan oleh Pemerintah Pusat setelah runtuhnya Rezim Soeharto yang telah berkuasa selama 32 tahun. Rezim ini sangat sentralistik di mana pemerintah lokal hanya berfungsi sebagai 'implementing agencies' dari program pembangunan nasional.⁵¹ Konsep dasar otonomi daerah yang diterapkan bertumpu pada pemberian seluruh kewenangan pemerintahan kepada daerah di luar 6 bidang yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yakni urusan pertahanan-militer, politik luar negeri, moneter-fiskal, peradilan, keagamaan, dan perencanaan nasional. Dalam perkembangannya, kewenangan Pemerintah Daerah mengalami revisi-revisi sampai dengan tahun 2014 saat dikeluarkannya undang-undang tentang pemerintahan daerah yang oleh para pengamat dianggap sebagai pembatasan kewenangan daerah jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya yakni tahun 1999 dan 2004.⁵² Meski demikian, kewenangan daerah terkait urusan paradiplomasi tetap diberikan ruang dalam aturan baru tersebut bahkan pelaksanaannya dikuatkan dengan Peraturan Presiden tahun 2018 sebagaimana telah disebutkan sebelumnya.

⁵¹ Anwar Nasution, "Government Decentralization Program in Indonesia," *SSRN Electronic Journal*, 2016, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2877579>.

⁵² L. P. S. Initiative, "Indonesia's Law No.23/2014 Modifies Regional Autonomy Law – Decentralization Net," 2015, <http://www.decentralization.net/2015/09/indonesia-law-23-2014/>.

Sementara itu, pemerintah Korea mendesain kebijakan otonomi regionalnya dengan teliti selama masa persiapan 30 tahun dan mulai diterapkan secara masif pada tahun 2000-an, menjadikan regional otonomi di negara ini lebih tertata pelaksanaannya.⁵³ Fungsi-fungsi pemerintahan yang didesentralisasikan kepada pemerintah regional menyangkut bidang yang luas dan otoritatif. Selain urusan utama yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, sebagaimana umumnya di pemerintahan yang *unitary state system*, maka urusan yang terkait dengan yurisdiksi teritorial, organisasi, manajerial dalam pemerintahan lokal, peningkatan kesejahteraan umum, kesehatan, dan promosi industri, *trade*, pertanian, pendidikan, dan investasi, semuanya diserahkan kepada daerah, meskipun terdapat kritikan bahwa ada kecenderungan Pemerintah Pusat kewenangannya semakin menguat.⁵⁴ Kebijakan paradiplomasi menjadi bagian dari kewenangan urusan promosi industri, *trade*, investasi, pertanian, pendidikan, *tourism*, dan lainnya yang membutuhkan kerja sama dengan pemerintah regional dari luar negeri yang banyak dimotori oleh *Lokal Government Development Institute* (LOGODI) yang melekat pada kelembagaan *Korean Ministry of security and Public Administrations*. LOGODI banyak menawarkan program kerja sama dengan pihak subnasional asing atau pemerintah regional dari luar negeri dalam bidang asistensi finansial, *lokal administration*, dan pembangunan pada umumnya.⁵⁵

Sebagaimana telah dinyatakan oleh Wolff (2007) di atas, bahwa Pemerintah Pusat harus rela untuk melakukan *share ke-*

⁵³ Korea NGII, "Lokal Autonomy and Decentralization," 2017, http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_586.php.

⁵⁴ Jinwook Choi, Changsoo Choe, and Jaehoon Kim, "Lokal Government and Public Administration in Korea," 2012, <https://www.kdevelopedia.org/resource/view/04201603310144001.do#.XhVLNEczY2w>.

⁵⁵ Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players* (New York: Oxford University Press, 2016).

daulatannya dengan pemerintah regional, maka seberapa besar *share* kedaulatan itu, tentu akan berbeda-beda di setiap Negara.⁵⁶ Dalam konteks *share* kedaulatan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah regional ini, studi yang dilakukan oleh Noe Cornago (2000) tentang paradiplomasi di Asia-Pasifik menunjukkan fakta yang menarik dari paradiplomasi yang dilakukan oleh beberapa Provinsi di China. Provinsi Xhinjiang, China pada tahun 1990-an berupaya untuk menjalin kerja sama dengan Provinsi tetangga di sebelah baratnya yang merupakan wilayah Pakistan. Motivasi usaha menjalin hubungan ini lebih didorong oleh motivasi kesamaan agama antara mayoritas masyarakat Xhinjiang dengan masyarakat di Pakistan. Usaha ini sangat ditentang oleh Pemerintah Beijing. Namun, Provinsi Xhinjiang belum mau membatalkan upaya kerja samanya itu. Maka sebagai reaksi atas sikap keras kepala Provinsi Xhinjiang ini, Pemerintah Beijing menutup paksa jalan raya utama (*highway*) di Karakorum tahun 1993-1997. Jalan raya ini merupakan urat nadi transportasi masyarakat Xhinjiang. Kasus Xhinjiang ini menjadi contoh bagaimana Pemerintah Pusat dapat menjadi sangat *possessive* terhadap kedaulatannya, jika paradiplomasi itu didorong oleh kepentingan-kepentingan politik dan bukan ekonomi atau kebudayaan. Namun, kondisi yang sebaliknya juga terjadi di selatan China, di mana Pemerintah Beijing mempromosikan hubungan yang lebih erat antara Provinsi Yunnan dengan Provinsi di Bagian Utara Bhurma, serta Provinsi Guangxhi dengan Provinsi di Wilayah Utara Vietnam. Di lain pihak, Cornago juga menjelaskan praktik paradiplomasi di Provinsi Jilin dan Nei Mongool di Korea Utara yang ikut ambil bagian dalam kerja sama *Tumer River Cooperations* yang diinisiasi oleh *United Nation Development Programme* (UNDP). Karena sifatnya yang diinisiasi oleh pihak luar (UNDP), maka kerja

⁵⁶ Wolff, "Paradiplomacy - Scope, Opportunities and Challenges."

sama dengan pemerintah regional Korea Utara ini sangat tidak berkembang.⁵⁷

Kasus Provinsi Yunnan dan Guangxi ini menjadi bukti bahwa Pemerintah Pusat dapat menjadi sangat mendukung terhadap pemerintah regional untuk melaksanakan paradiplomasi apabila sesuai dengan agenda pusat. Pemerintah China memang tampaknya menggunakan strategi paradiplomasi untuk menjalin hubungan ekonomi secara lebih masif dengan negara-negara lain, terutama untuk meluaskan pasar ekspor dan hubungan kulturalnya sehingga antara Provinsi-Provinsi di China dengan negara-negara bagian di Canada, Australia, Amerika Serikat telah terjalin kesepakatan kerja sama dalam jumlah yang sangat fantastik, yakni ratusan kerja sama paradiplomasi yang terbentuk. Di sinilah Pemerintah China menunjukkan fleksibilitas pragmatis (*pragmatic-flexibility*) yang tinggi dalam menjalin kerja sama internasionalnya dengan berbagai bangsa di dunia, tanpa melihat latar belakang ideologinya.

Sementara itu, di Eropa praktek paradiplomasi sudah cukup lama berlangsung yang merupakan bagian dari kelanjutan sejarah integrasi di negara masing-masing. Menurut Lecours, praktek paradiplomasi yang mereka lakukan dapat dikategorikan ke dalam **tiga** kelompok. *Pertama*, hubungan dan kerja sama 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 motif-motif 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 kerja sama atau (*multipurposes*) antara ekonomi, kebudayaan,

⁵⁷ Noe Cornago, "Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs," 2000, 24.

pendidikan, kesehatan, alih teknologi, dan sebagainya. Konsep hubungan ini mengacu pada model kerja sama luar negeri yang terdesentralisasi (*decentralized cooperation*). Beberapa Provinsi di Jerman atau *lander*, mempraktekkan hubungan model ini. Sementara pemerintah regional Rhone-Alpes di Perancis menjalin hubungan dengan beberapa negara bagian di Afrika seperti Mali, Senegal, dan Tunisia. Demikian pula dengan Provinsi di Vietnam dan Polandia. Kategori *ketiga* adalah paradiplomasi kompleks yang melibatkan motif-motif politik dan identitas nasionalis wilayah yang spesifik. Mereka berusaha menjalin hubungan internasional dengan semangat 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.⁵⁸ Dalam studi Kuznetsov menunjukkan bahwa kebijakan atau politik paradiplomasi secara umum terasa lebih longgar di negara-negara federal, namun praktik paradiplomasi di negara-negara kesatuan (*unitary state*) menunjukkan bahwa pemerintah regional juga melakukan aktifitas hubungan internasional secara luas.⁵⁹

Dari beragamnya kebijakan/politik paradiplomasi yang dipraktikkan di fora internasional, maka penulis melakukan pengelompokkan ke dalam 3 (tiga) tipe politik paradiplomasi, yakni isolatif, konservatif, dan progresif. Pada setiap tipe ini terdapat indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengenali kebijakan/politik suatu negara sebagaimana terlihat pada tabel yang disajikan pada BAB II buku ini. Dengan mengacu pada table

⁵⁸ André Lecours, "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World," *Netherlands Institute of International Relations*, 2008, 22.

⁵⁹ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, Routledge New Diplomacy Studies (London ; New York, NY: Routledge, 2015).

tipologis paradiplomasi ini pula analisis terhadap kebijakan/politik paradiplomasi pemerintah Republik Indonesia dan Korea dilakukan dalam paparan selanjutnya.

C. Tipologi Kebijakan Paradiplomasi di Indonesia and Korea

Indonesia dan Korea sebagai negara demokratis dengan sistem *unitary states* memiliki dasar-dasar yang sama dalam menjalankan roda pemerintahannya. Penerapan kebijakan desentralisasi administratif terhadap pemerintahan regional juga memiliki kemiripan, namun memang mengandung paradoks-paradoks dalam pelaksanaannya.⁶⁰ Dalam paket kebijakan desentralisasi ini terdapat pula kewenangan paradiplomasi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kedua negara kepada Pemerintah Daerah yang akan dianalisis dengan indikator-indikator yang telah sebutkan dalam Tabel 2.1 di atas. Indikator diverifikasi dengan menggunakan klausul-klausul pengaturan yang terdapat dalam hukum nasional yang harus dipatuhi dalam praktik paradiplomasi bagi pemerintah regional.

C.1. Kebijakan Luar Negeri dan Paradiplomasi

Paradiplomasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah di Indonesia wajib dalam kerangka sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dan harus sesuai dengan tujuan politik luar negeri. Politik Luar Negeri Indonesia menitikberatkan pada solidaritas antar negara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan kemandirian bangsa dan kerja sama internasional bagi kesejahteraan rakyat. Ketentuan itu berlaku bagi semua pelaku hubungan luar negeri baik pemerintah maupun nonpemerintah, di

⁶⁰ Inhye Heo, "The Paradox of Administrative Decentralization Reform in Young Asian Democracies: South Korea and Indonesia," 2018, <https://doi.org/10.1177/0043820018813474>.

tingkat pusat maupun daerah. Dalam hukum nasional No. 37/1999, disyaratkan bahwa dalam pelaksanaan kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus dengan pemerintah regional yang negaranya mempunyai hubungan diplomatik dengan Indonesia.

Prinsip paradiplomasi ini sesuai dengan pendapat Cornago mengenai *normal paradiplomacy* yang harus bersesuaian dengan politik luar negeri Pemerintah Pusat, sehingga aktifitas pemerintah regional akan menjadi 'parallel' dengan 'diplomacy' yang dilakukan di tingkat nasional.⁶¹ Kontrol terhadap misi diplomatik daerah ini dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri bersama dengan Kementerian Luar Negeri dalam rapat koordinasi interdepartemen (interdep) sebelum persetujuan atas rancangan kerja sama yang diusulkan oleh daerah disetujui oleh Pemerintah Pusat.

Kementerian luar negeri Indonesia menetapkan bahwa paradiplomasi harus memegang teguh prinsip nonintervensi. Aktifitas paradiplomasi oleh pemerintah regional dibatasi dengan beberapa ketentuan: (a) pelaksanaan kerja sama luar negeri harus dengan negara yang mempunyai hubungan diplomatik dengan pemerintah Indonesia; (b) merupakan urusan Pemerintah Daerah; (c) Pemerintah Daerah di luar negeri dan lembaga di luar negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri; dan (d) sesuai dengan kebiijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah; serta (e) kesetaraan status pemerintahan daerahnya, misalnya Provinsi dengan Provinsi dan kota dengan kota.

Pengawasan terhadap ketentuan-ketentuan ini semakin ketat dengan alasan meningkatnya ancaman non konvensional dan intervensi tidak langsung terhadap kebijakan daerah, yang dapat masuk melalui jalur-jalur hubungan yang bersifat langsung antarbangsa.

⁶¹ Noe Cornago, "On the Normalization of Sub-State Diplomacy," ResearchGate, 2010, https://www.researchgate.net/publication/233521043_On_the_Normalization_of_Sub-State_Diplomacy.

Ancaman keamanan nontradisional ini telah menjadi *alert* bagi semua bangsa di dunia⁶², termasuk Indonesia.

Masalah imigrasi, penyelundupan manusia, pekerja ilegal, masalah ijin usaha di daerah oleh pihak asing, sampai dengan masalah terorisme merupakan masalah yang serius bagi sejumlah wilayah di Indonesia terutama di wilayah perbatasan (Surwandono & Ramadhani, 2016).⁶³ Pertimbangan keamanan nasional dalam kebijakan paradiplomasi suatu negara menjadi sebuah kebutuhan terutama yang terkait dengan isu-isu *human securities*.⁶⁴ Dalam situasi ini, sikap pemerintah Indonesia yang mengetatkan pengawasannya terhadap Pemerintah Daerah—dalam melaksanakan paradiplomasi mereka—menemukan alasannya, meskipun di sisi lain, pembatasan dan pengawasan paradiplomasi di Indonesia ini dapat dipandang sebagai adanya sikap ‘kurang percaya’ Pemerintah Pusat kepada misi diplomasi Pemerintah Daerah.

Sementara itu, pemerintah Korea dalam hukum nasionalnya tentang *lokal autonomy*, memberikan keleluasaan kepada pemerintah regionalnya dalam menjalin hubungan luar negerinya dengan berbagai pihak asing, baik pemerintah asing maupun swasta asing. Kewenangan paradiplomasi pemerintah regional dipandang sebagai bagian dari usaha promosi daerah dalam mendorong

⁶² Jackson Ewing, “Non-Traditional Security in the 21st Century (with Mely Caballero Anthony in Chng, Cook and Ewing, Eds, NTS Year in Review),” 2013, https://www.academia.edu/5537774/Non-Traditional_Security_in_the_21st_Century_with_Mely_Caballero_Anthony_in_Chng_Cook_and_Ewing_edts_NTS_Year_in_Review_.

⁶³ Athiqah Nur Alami, “Indonesian Foreign Policy and Non Traditional Security Issues (Politik Luar Negeri Indonesia dan Isu Keamanan Non-Tradisional),” 2015, 17.

⁶⁴ Gilberto Marcos Antonio Rodrigues and Thiago Mattioli, “Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: The Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit,” *Contexto Internacional* 39, no. 3 (December 2017): 569–87, <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390300006>.

industri, investasi, *trades*, pendidikan, dan *tourism*. Tidak terdapat pembatasan-pembatasan secara *rigids* tentang apa yang tidak boleh dilakukan oleh pemerintah regional. Bahkan, *Regional Council* diberi kewenangan untuk menyelesaikan masalah-masalah terkait dengan pertukaran dan kerja sama dengan pemerintah regional dari luar negeri.⁶⁵ Tentu saja, aktifitas paradiplomasi itu harus tetap berada di dalam *scope of power* pemerintah lokal dan tidak menyentuh otoritas Pemerintah Pusat terkait dengan kebijakan politik luar negeri Korea.

Pemerintah regional di Korea mendapat kepercayaan penuh dari Pemerintah Pusat untuk mempromosikan kepentingan daerahnya yang spesifik ke luar negeri dengan bekerja sama dengan partner asing mereka. Praktik paradiplomasi yang dilaksanakan oleh Provinsi-Provinsi seperti Gyeongsangnam-do, Gyeongsangbuk-do, Gyeongnam-do, Chungcheongbuk-do, dan Seoul Metropolitan menunjukkan kebebasan dan kapasitas *regional governments* dalam menjalin kerja sama luar negeri mereka. Masing-masing Provinsi itu menjalin kerja sama dengan lebih dari 20 *regional governments* asing di seluruh dunia dalam berbagai bentuk kerja sama dan urusan mereka yang spesifik.⁶⁶ Pemerintah Korea juga memberi keleluasaan bagi pemerintah regional untuk bergabung dalam organisasi pemerintah-pemerintah regional di kawasan Asia, seperti *North East Asia Regional Governments* (NEAR) yang terdiri atas 29 Provinsi dari 6 negara yang meliputi Korea, North Korea, Mongolia, Russia, Jepang, dan China. Korea menjadi negara yang paling banyak Provinsinya bergabung dalam asosiasi ini.⁶⁷

⁶⁵ LAA Korea, "Lokal Autonomy Act," 2017, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=44511&lang=ENG.

⁶⁶ Korea, "Korea.Net : The Official Website of the Republic of Korea."

⁶⁷ Gov NEAR, "What Is NEAR?," 2017, http://www.neargov.org/en/page.jsp?mnu_uid=2597.

C.2. Peran Diplomatik

Peran diplomatik pemerintah Indonesia secara tegas ditentukan bahwa hal itu merupakan domain Pemerintah Pusat. Kegiatan Pemerintah Daerah yang berdimensi hubungan antar negara diwajibkan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan pusat untuk memperoleh persetujuan atas kerja samanya. Dalam hukum nasional nomor 24 Tahun 2000, dinyatakan bahwa Menteri Dalam negeri dan Menteri Luar negeri berkoordinasi dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan kerja sama luar negeri yang akan dilaksanakan oleh daerah. Di lain pihak, sebagai pemimpin daerah, kepala daerah bertindak mewakili daerahnya dalam menandatangani kesepakatan kerja sama dengan pihak asing. Peran diplomatik pemerintah regional di Indonesia terbatas pada kewenangannya dalam membuat inisiatif kerja sama dengan berbagai pihak di luar negeri, namun sepenuhnya aktifitas itu dikontrol oleh pusat.

Di samping itu, di tengah praktik paradiplomasi antar negara yang berbeda-beda, terutama antara negara yang menganut sistem federal dengan sistem negara kesatuan⁶⁸, pemerintah RI memperlakukan penyeteraan dalam hubungan paradiplomasi. Pemerintah RI menetapkan dalam konstitusinya bahwa kerja sama Pemerintah Daerah harus memenuhi persyaratan yakni kesetaraan status pemerintahan atau kewilayahannya, misalnya Provinsi dengan Provinsi atau negara bagian, dan kota dengan kota lain di luar negeri. Prinsip ini terkait erat dengan alasan-alasan keamanan dan eksploitasi sumberdaya daerah oleh pihak asing, termasuk menghindari bahaya sosial yang mungkin ditimbulkan oleh hubungan yang tidak seimbang, sebutlah antara sebuah Provinsi di Indonesia dengan sebuah negara asing, Negara China misalnya, yang mampu

⁶⁸ Christian Lequesne and Stéphane Paquin, "Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect," *International Negotiation* 22, no. 2 (May 17, 2017): 183–204, <https://doi.org/10.1163/15718069-22001133>.

memobilisasi sumber daya negaranya untuk masuk ke sebuah Provinsi di Indonesia secara masif dan terstruktur.⁶⁹ Hal ini tentu sangat membahayakan bagi Indonesia.

Di Korea, pusat memberikan otoritas inisiatif kerja sama luar negeri kepada *regional government* dan sebagian aktifitas diplomasinya dapat dilaksanakan oleh pemerintah lokal. Pemerintah lokal merancang dan melaksanakan sendiri diplomasi ekonomi dan perdagangannya secara global dan mengalokasikan dukungan danya dalam jumlah ratusan juta won. Praktik paradiplomasi ini dapat dilihat di Gyeongsangbuk-do yang secara ekspansif mempromosikan globalisasi ekonomi lokalnya dengan mencari berbagai saluran untuk ekspor di pasar global dan mengirimkan pejabat publik ke negara-negara yang potensial untuk menghadapi tantangan era persaingan ekonomi di seluruh dunia. Provinsi ini mengirimkan pejabat publiknya ke Tokyo (1 person), Osaka (1 person), New York (1 person), Los Angeles (2 persons), Beijing (2 persons), Chennai-India (1 person), Phnom Penh-Kamboja (1 person) untuk kepentingan *lobbying* and promosi ekspor dari Gyeongbuk.⁷⁰ Gyeongsangbuk-do juga memperluas aktifitas diplomatiknya dengan menandatangani *Memorandum of Understanding* (MOU) dan *Friendly Ties* dengan subnasional asing maupun swasta asing. Provinsi ini juga mengangkat diplomat lokalnya yang berada di luar negeri untuk mendukung urusan internasional. Gyeongsangbuk

⁶⁹ Rebecca Henschke, "Where Chinese Workers Are Causing Controversy," *BBC News*, April 13, 2019, sec. Asia, <https://www.bbc.com/news/world-asia-47881858>.

⁷⁰ Gyeongbuk Trade, "Business>Trade, Investment, Exchange>International Trade," 2015, http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=inter_trade&LANGCODE=English.

mengangkat *Honorary Advisory* sebanyak 95 person di 47 negara yang didukung penuh secara finansial dan fasilitas kerja lainnya.⁷¹

Praktik paradiplomacy yang sama juga dilakukan oleh Provinsi lainnya seperti Chungcheongnam-do, Chungcheongbuk-do, Seoul Metropolitan, dan Gangwon-do. Provinsi-Provinsi ini membuat program paradiplomasi dengan tegas dan jelas tujuannya, yakni memperluas infrastruktur untuk globalisasi pemerintah Provinsi, meningkatkan pola pikir global di daerah pedesaan melalui pengalaman multikultural, mempromosikan kebijakan Provinsi secara internasional dan berkontribusi pada pembangunan pedesaan di negara-negara yang kurang berkembang⁷², serta membentuk *global marketing system* seperti yang dilakukan oleh Chungcheongbuk-do untuk melakukan promosi ke seluruh dunia secara digital.⁷³ Seoul Metropolitan secara mandiri menyusun program *City Diplomacy* dengan misi utamanya untuk *solving global urban issues, contributing to the peace and development of Northeast Asia, city diplomacy based on public-private diplomacy, dan establishing foundation for city diplomacy*. Sebuah desain *international networks* yang kompleks dengan jalinan kerja sama 79 kota besar di seluruh dunia dan bergabung dalam 14 organisasi internasional.⁷⁴

Gambaran aktifitas paradiplomasi oleh pemerintah regional di Korea tersebut menunjukkan bahwa kewenangan inisiatif kerja

⁷¹ Korea Gyeongbuk, "Business>Trade, Investment, Exchange>International Relations," 2016, http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=inter_relations&LANGCODE=English.

⁷² Gov Gangwon, "Expanding the Infrastructure for the Globalization of the Provincial Government," 2018, http://eng.gwd.go.kr/gw/eng/sub02_05_02.

⁷³ Gov Chungbuk, "Chungbuk Global Marketing System," 2018, <http://cbgms.chungbuk.go.kr/us/index.jsp>.

⁷⁴ Metro Seoul, "City Diplomacy Vision -," 2019, <http://english.seoul.go.kr/policy-information/international-exchange/city-diplomacy/city-diplomacy-vision/>.

sama luar negeri yang dimiliki oleh *local governments* dimanfaatkan secara optimal bagi promosi daerah di luar negeri dengan tanpa adanya pelanggaran kewenangan diplomasi yang secara politik dimiliki oleh Pemerintah Pusat.

C.3. Pembukaan Kantor Perwakilan di Luar Negeri

Pemerintah Indonesia tidak mengizinkan pemerintah regional untuk membuka kantor perwakilan dagang maupun diplomatic di luar negeri sebagai respon atas pembukaan perwakilan-perwakilan Pemerintah Daerah di luar negeri sejak tahun 1990-an, misalnya di Australia Barat, Johor dan Penang (Malaysia), dan Singapura. Dikhawatirkan pembukaan itu menjadi pintu bagi daerah-daerah lain yang memiliki kerawanan tertentu untuk melakukan hal yang sama di luar negeri. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018, menegaskan dalam Pasal 27, ayat (1) bahwa pelaksanaan kerja sama harus memenuhi persyaratan poin (c) yakni Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri.⁷⁵

Dalam konteks ini, pertimbangan keamanan secara menyeluruh sangat diutamakan. Prinsip aman secara politis, yuridis, dan keamanan menjadi bahasan yang sangat serius ketika diadakan rapat koordinasi interdepartemen dalam membahas rencana kerja sama yang diajukan oleh daerah. Pemerintah Daerah harus mampu meyakinkan pusat tentang keempat aspek keamanan kerja sama tersebut. Pemerintah Daerah dalam mengajukan rencana kerja samanya dengan pihak asing harus sesuai dengan bidang kewenangannya, yakni kerja sama ekonomi, sosial budaya dan kerja sama teknis lainnya. dinyatakan bahwa bidang kerja sama luar negeri adalah meliputi; (a). bidang kerja sama ekonomi yang mencakup perdagangan, investasi, ketenagakerjaan, kelautan, perikanan, IPTEK, pertanian, kehutanan, pertambangan, kependudukan,

⁷⁵ GOI, "Government Regulation No 28/2018," 2019, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/85646/pp-no-28-tahun-2018>.

pariwisata, lingkungan hidup, dan perhubungan; (b). bidang kerja sama sosial budaya, yakni pendidikan, kesehatan, kepemudaan, kewanitaan, olah raga, dan kesenian, serta bidang kerja sama lainnya. Bidang-bidang di luar urusan tersebut akan cenderung dipersepsikan sebagai kerja sama yang tidak aman dari berbagai aspeknya.

Dalam masalah pembukaan kantor perwakilan *local government* di luar negeri, pemerintah Korea memberikan kelonggaran dengan mengangkat warga negara Korea yang berada di luar negeri untuk menjadi ‘honorary advisors’ yang bertindak sebagai diplomat lokal yang bertempat tinggal di *local government* asing untuk melaksanakan fungsi-fungsi *lobbying* dan promosi kepentingan Pemerintah Daerah Korea di luar negeri.⁷⁶ Salah satu *honorary council* dari Provinsi Gyeongsangbuk ditempatkan di D.I. Yogyakarta (Indonesia) yang telah menjalin kerja sama sejak tahun 2005.⁷⁷ *Honorary advisors* bersifat fungsional dan tidak berbentuk *office-representative*. Mereka adalah individu-individu yang memiliki kemampuan untuk membuat jaringan bisnis dan *lobbying* di tingkat pemerintahan dan kalangan bisnis di luar negeri.

C.4 Pembuatan Dokumen Kerja Sama dengan Pihak Asing

Konstitusi Indonesia menyatakan bahwa konsekuensi logis Republik Indonesia sebagai *unitary state system* adalah pemerintahan daerah merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional, sehingga kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional atau *national plan*. Dalam perspektif ini, maka semua rencana perjanjian kerja sama yang dibuat oleh pemerintah regional di Indonesia wajib

⁷⁶ Gyeongbuk, “Business>Trade, Investment, Exchange>International Relations.”

⁷⁷ Takdir Ali Mukti, “Paradiplomacy Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation By Lokal Government in Indonesia),” 2013, <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/840>.

mendapat persetujuan dari pusat sebelum dilakukannya proses penandatanganan. Pemerintah Daerah tidak dapat bertindak atas nama dirinya sendiri, namun harus atas nama Pemerintah Pusat melalui pemberian ‘full power letter’ kepada kepala daerah. *Full power* tersebut, dimaknai sebagai mandat yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Luar Negeri, untuk melakukan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada daerah dalam bidang kerja sama luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan kepada Daerah Otonom. Dengan Surat Kuasa ini menegaskan bahwa jika ada sengketa atau konflik dalam perjanjian internasional yang ditandatangani oleh Pemda, maka otomatis Pemerintah Pusat akan terlibat langsung melalui aparat diplomatiknya untuk menangani masalah tersebut. Di sinilah Kementerian Luar Negeri bertindak sebagai satu-satunya pintu segala urusan dengan pihak luar negeri, atau sebagai *one gate policy* yang harus dilalui dalam membuat perjanjian internasional, sekalipun itu dilakukan oleh Pemerintah Daerah.⁷⁸

Surat Kuasa atau ‘Full Power’ dari Pemerintah Pusat hanya dapat dikeluarkan apabila rancangan kerja sama luar negeri yang diusulkan oleh daerah itu telah disetujui oleh *local law makers* (*local parliament*/DPRD), Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan kerja sama internasional di daerah menjadi sangat penting sebab berkaitan dengan penggunaan anggaran Pemerintah Daerah yang harus disetujui oleh DPRD.

Di lain pihak, *policy* pemerintah Korea memberikan kewenangan kepada *local government* untuk merancang, merundingkan, dan membuat persetujuan dengan kegiatan paradiplomasi mereka masing-masing, sehingga pemerintah regional di Korea tidak memerlukan ‘full power letter’ untuk penandatanganan kerja sama

⁷⁸ Initiative, “Indonesia’s Law No.23/2014 Modifies Regional Autonomy Law – Decentralization Net.”

luar negeri mereka. Bahkan, dalam artikel nomor 39 dalam *Local Autonomy Act* Korea, disebutkan bahwa Dewan Lokal berkewajiban menyelesaikan setiap masalah yang berhubungan dengan kerja sama luar negeri yang dibuat oleh daerah. Di sini, asas desentralisasi kewenangan paradiplomasi tampak nyata dalam otonomi pemerintahan regional.⁷⁹

Sebagai contoh kasus, penandatanganan kerja sama antara Provinsi Gyeongsangbuk dengan Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2005. Pihak pemerintah Provinsi Gyeongsangbuk tidak membawa Surat *full power* dari Pemerintah Pusat Korea, meskipun pihak Gubernur D.I. Yogyakarta telah diberi *full power* oleh Jakarta. Perbedaan ini tidak mengganggu keabsahan dan juga pelaksanaan kerja sama kedua Provinsi yang berlangsung dengan produktif di bidang investasi dan pendidikan.⁸⁰

Dengan paparan di atas, maka dapat dikategorikan dengan jelas bahwa tipe kebijakan paradiplomasi Indonesia dan Korea berada pada kelompok yang berbeda. Korea memberikan kewenangan paradiplomasi kepada *regional governments*-nya secara lebih leluasa dan dengan kepercayaan penuh pada daerah untuk melaksanakannya. Perencanaan, tanggung jawab akhir, dan resolusi permasalahan yang mungkin timbul dari aktifitas paradiplomasi, berada di wilayah administrasi *regional governments*. Sementara itu, pemerintah Indonesia memberikan kewenangan paradiplomasi kepada pemerintah lokal dengan disertai batasan-batasan yang mengikat aktifitas paradiplomasi mereka. Pusat tidak memberikan kepercayaan penuh kepada daerah untuk menjalin kerja sama luar negeri secara leluasa dan tetap dalam kendali Pemerintah Pusat. Perencanaan dan

⁷⁹ Korea KLRI, "Statutes of the Republic of Korea," 2018, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=44511&lang=ENG.

⁸⁰ Mukti, "Paradiplomacy Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation By Lokal Government in Indonesia)."

tanggung jawab akhir aktifitas paradiplomasi, termasuk penyelesaian masalah yang mungkin timbul dari aktifitas paradiplomasi, berada di tangan Pusat bukan di tangan Pemerintah Daerah.

C.5 Kebijakan Paradiplomasi dan Isu Gerakan Politik di Indonesia

Fakta unik dalam riset ini menunjukkan bahwa isu paradiplomasi dan otonomi daerah di Indonesia dibayang-bayangi oleh ancaman kelompok *secessionists* untuk melakukan *political movement* dalam upaya meraih kemerdekaan wilayahnya. Kondisi ancaman dalam negeri ini tidak ditemui dalam proses desentralisasi di Korea. Terdapat 2 (dua) Provinsi yang politik lokalnya sangat dikendalikan oleh kelompok *secessionists*, yakni Provinsi Papua Barat dan Aceh. Konflik Aceh secara formal telah selesai dengan *Memorandum of Understanding* (MOU) Helsinki di Finlandia pada tahun 2005 antara Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Namun demikian, isu tentang perluasan kewenangan paradiplomasi yang diusulkan oleh para mantan aktifis GAM yang telah menjadi elit politik lokal baik di eksekutif maupun *local council*, mendapat penolakan keras dari Jakarta. Para elit politik di pemerintahan Aceh mengesahkan *local regulation* tahun 2013 yang melekatkan kekuasaan paradiplomasi kepada pemimpin tertinggi Aceh yakni Wali Nanggroe (*The Guardian of Aceh*) untuk memerankan kewenangan hubungan internasional secara luas. Pusat melihat hal ini sebagai upaya untuk mencari legitimasi dan *recognition* Aceh secara internasional.⁸¹ Hal ini bertentangan dengan hukum nasional yang meletakkan kewenangan paradiplomasi itu kepada Kepala Eksekutif Daerah atau Gubernur. Merespon dinamika politik lokal di Aceh sejak tahun 2009, Presiden RI mengeluarkan keputusan khusus untuk mengatur *paradiplomacy affairs* bagi Aceh yang menegaskan

⁸¹ Mukti et al., "Paradiplomacy Management and Lokal Political Movement in Aceh, Indonesia, and Catalonia, Spain."

bahwa hanya Gubernur saja yang dapat menandatangani dan melaksanakan kerja sama luar negeri. Keputusan Presiden itu juga mewajibkan Aceh mencantumkan frasa yang berbunyi bahwa “Aceh adalah bagian dari Negara Republik Indonesia” pada setiap dokumen kerja sama internasionalnya.⁸² Kebijakan khusus tentang paradiplomasi Aceh ini secara nyata menggambarkan bahwa masih terdapat potensi pelaksanaan kewenangan paradiplomasi yang tidak sesuai dengan kebijakan politik luar negeri dari Pemerintah Pusat.

Sementara itu, di Papua Barat, kelompok Front Pembebasan Papua secara politik sangat mempengaruhi elit-elit politik lokal dalam menjalankan roda pemerintahan di wilayah ini. Politisi lokal akan sangat berisiko tidak terpilih jika sampai bertentangan dengan arus besar masyarakat Papua yang menginginkan *self government*. *United Liberation Movement for West Papua* (ULMWP) pimpinan Benny Wenda telah berhasil mengumpulkan 1.8 juta tanda tangan warga Papua untuk petisi mendukung referendum lepas dari Indonesia.⁸³ Meskipun validitas dokumen ini diragukan oleh pemerintah Indonesia, dukungan terhadap advokasi pelanggaran *human right* dan referendum di Papua terus mengalir dari masyarakat internasional, antara lain dukungan kemerdekaan Papua dari 7 negara di Pasifik⁸⁴ dan dukungan untuk penyelesaian

⁸² Takdir Ali Mukti, “Paradiplomacy and the Future of Aceh Government” (1st Aceh Global Conference (AGC 2018), Atlantis Press, 2019), <https://doi.org/10.2991/agc-18.2019.8>.

⁸³ Indonesia CNN, “Diteken 1,8 Juta Orang, Petisi Referendum Papua Dibawa ke PBB,” internasional, 2019, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190128104032-134-364343/diteken-18-juta-orang-petisi-referendum-papua-dibawa-ke-pbb>.

⁸⁴ Papua FWPC, “Free West Papua - Seven Countries Support West Papua at the UN General Assembly!,” 2016, <https://www.freewestpapua.org/2016/09/27/seven-countries-support-west-papua-at-the-un-general-assembly/>.

masalah *human rights* di Papua yang sudah mencapai 79 negara di Afrika dan Melanesia.⁸⁵

Kelompok perlawanan ULMWP membangun sayap militernya dan telah menyatakan perang secara resmi kepada Republik Indonesia pada Januari 2019 dari Port Moresby, Papua New Guinea (PNG).⁸⁶ Pernyataan perang ULMWP ini didukung oleh rakyat PNG dan para Gubernur di wilayah Port Moresby dan Provinsi Oro, yang turut hadir dalam deklarasi itu dan berdemonstrasi bersama ribuan rakyat mendukung kemerdekaan Papua.⁸⁷ Di sisi lain, hubungan paradiplomasi antara Port Moresby dan Provinsi Oro dengan Provinsi Papua sangat erat. Hubungan ini dapat dilihat dengan kegiatan saling mengunjungi dan kehadiran Gubernur Papua, Lukas Enembe, dalam perayaan Kemerdekaan PNG atas undangan Gubernur Port Moresby, Powes Parkop.⁸⁸

Dari perspektif paradiplomasi, fakta bahwa hubungan Gubernur Papua dengan para Gubernur di wilayah PNG yang semuanya mendukung penuh referendum untuk Papua, dapat menimbulkan kurangpercayaan Jakarta kepada para elit politik lokal terkait dengan loyalitasnya terhadap integrasi nasional Indonesia atas

⁸⁵ RNZ ACPG, "Africa Caribbean Pacific Group Seeks Action on Papua Rights Abuses," RNZ, 2019, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/405595/africa-caribbean-pacific-group-seeks-action-on-papua-rights-abuses>.

⁸⁶ Batam Post, "OPM Menyatakan Perang terhadap Pemerintah RI (ULWMP Declared War to Republic of Indonesia)," 2019, <https://www.batamnews.co.id/berita-44355-opm-menyatakan-perang-terhadap-pemerintah-ri.html>.

⁸⁷ RNZ RNZ, "West Papua Solidarity March in PNG Draws Thousands," RNZ, 2019, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/398511/west-papua-solidarity-march-in-png-draws-thousands>.

⁸⁸ PT Papuatoday, "Gubernur Papua Hadiri Perayaan Kemerdekaan PNG (Papuan Governor Celebrates PNG Independence Day in Port Moresby)| Papua Today," 2018, <https://www.papuatoday.com/2018/09/16/Gubernur-papua-hadiri-perayaan-kemerdekaan-png/>.

Papua. Pernyataan verbal Gubernur Papua memang menyatakan bahwa Papua adalah bagian dari Indonesia, namun persahabatannya dengan lawan-lawan politik pemerintah Indonesia dapat dimaknai sebagai ambiguitas politik.

Fakta lainnya adalah berkumpulnya para pemimpin pejuang ULMWP dan para menteri Negara Papua Merdeka di wilayah PNG dan secara relatif bebas beraktifitas di negara tetangga Papua ini, termasuk menjadi tempat deklarasi perang terhadap RI, mengindikasikan dukungan riil politik yang besar dari elit politik PNG terhadap perjuangan kemerdekaan Papua. Hal ini dapat dimengerti karena Gubernur Powes Parkop adalah seorang ketua *Social Democratic Party*. Sementara itu, sumber dukungan politik Gubernur Papua, Lucas Enembe adalah basis massa rakyat Papua yang sangat mendukung gerakan politik ULMWP. Hubungan yang sangat bergantung ini menjadikan pemerintah Indonesia bersikap rasional membatasi kewenangan paradiplomasinya terhadap pemerintah regional untuk menghindari apa yang disebutkan oleh Cornago (2018) sebagai *protodiplomacy* atau *local diplomacy* yang berusaha mendapatkan *international recognition* bagi perjuangan *ethno-nationalism* untuk mencapai *self determination*.⁸⁹ Tentu pemerintah Indonesia akan menjaga agar *protodiplomacy* ini tidak terjadi sehingga tidak mengganggu integritasnya secara internasional.

Pemerintah Indonesia dalam menjaga kedaulatannya di luar negeri dan meminimalisir risiko-risiko penggunaan paradiplomasi sebagai instrumen perjuangan para *secessionists* dalam mendapatkan pengakuan internasional, cenderung akan menahan atau membatasi kewenangan paradiplomasi pemerintah regional. Kewenangan paradiplomasi yang luas jika berada di tangan para elit lokal yang mendukung *secessionism* dapat menjadi instrumen politik

⁸⁹ Cornago, "Paradiplomacy and Protodiplomacy."

yang berisiko tinggi. Hal ini pernah terjadi dengan Spanyol yang menerbitkan Statuta Tahun 2006 tentang perluasan *self government* untuk Catalonia yang menetapkan bahwa *Generalitet Catalonia* berwenang mempromosikan kepentingannya ke luar negeri dengan menghormati kompetensi pusat dalam urusan internasional dan pemerintah regional dapat membentuk kantor perwakilannya di luar negeri. Oleh parlemen regional, kewenangan ini kemudian dimodifikasi sehingga aktifitas Catalonia di negara lain tidak terkontrol oleh Pemerintah Madrid.⁹⁰ Pada 2019, Catalonia memiliki jaringan diplomatik di lebih dari 39 negara di 5 benua dan telah mendirikan *embassy*-nya di 15 negara, meskipun pada tahun 2017 Madrid pernah membubarkan seluruh perwakilan Catalonia di luar negeri sebanyak 116 perwakilan.⁹¹

D. Catatan Sudut Pandang

Pencermatan terhadap pengaturan dan praktik paradiplomasi di Indonesia menunjukkan secara eksplisit bahwa kebijakan/politik paradiplomasi termasuk dalam tipologi yang bersifat konservatif. Indikator-indikator menunjukkan bahwa pembatasan-pembatasan kewenangan Pemerintah Daerah sangat ketat. Sementara itu, pemerintah Korea memberikan keleluasaan kepada *regional governments* untuk menyelenggarakan kerja sama luar negeri secara penuh dengan pihak asing untuk mempromosikan perdagangan, investasi, pertanian, pendidikan dan lainnya. Jadi, dapat dikategorikan bahwa *paradiplomacy policy* pemerintah Korea termasuk tipe progresif.

⁹⁰ José A. Yturriaga, "Secessionist Trouble: Catalan Diplomacy Catches up with You!," *The Diplomat in Spain* (blog), 2019, <https://thediplomatinspain.com/en/2019/07/catalan-diplomacy-catches-up-with-you/>.

⁹¹ Gov Catalonia, "Catalan Government Appoints Representatives to Mexico, Argentina and Tunisia," 2019, <https://catalangovernment.eu/catalangovernment/news/378025/catalan-government-appoints-representatives-to-mexico-argentina-and-tunisia>.

Kondisi politik domestik yang berbeda antara Indonesia dan Korea, terkait eksistensi gerakan-gerakan *secessionist* yang berpengaruh dalam politik lokal, menjadi pertimbangan serius bagi pemerintah Indonesia dalam mendesain kebijakan paradiplomasi dalam *framework* otonomi regionalnya. Sementara itu, pemerintah Korea tidak menghadapi isu *secessionism* ini dalam politik domestiknya. Hubungan Pusat dan Daerah dalam sistem *unitary state* memiliki tingkat saling kepercayaan yang berbeda pada setiap negara karena faktor *secessionism movements* yang masih ada di beberapa wilayah di negara tertentu. Indonesia adalah sampel dari negara yang mengalami kasus ini.

Dari kebijakan paradiplomasi yang diterapkan di Indonesia dan Korea tersebut, respon pemerintah regional terhadap kebijakan Pusat itu ternyata berbeda juga. Ini sangat menarik untuk diteliti sebagai eskplorasi dan evaluasi kebijakan yang sangat berguna bagi perkembangan ilmu dan pengambilan keputusan selanjutnya.

BAB IV

PARADIPLOMASI INDONESIA DALAM HUKUM NASIONAL DAN HUKUM INTERNASIONAL

A. Pendahuluan

Pemerintah sangat serius dalam merespon kewenangan daerah terkait dengan kerja sama dan hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah (Pemda) ini, baik kerja sama Pemda dengan Pemda di luar negeri (KSDPL) ataupun kerja sama Pemda dengan lembaga asing di luar negeri (KSDLL).

Dasar pelaksanaan paradiplomasi RI bersumber dari Konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945-Amandemen yang kemudian dijabarkan dalam berbagai produk peraturan yang lebih teknis. Setelah UUD, maka undang-undang khusus yang mengatur tentang urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri adalah UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah yang diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang kerja sama daerah, Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerja sama Luar Negeri oleh Pemda yang telah diganti dengan Peraturan

Menteri Luar Negeri Nomor 03 Tahun 2019, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Kerja sama Luar Negeri oleh Pemda yang diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020. Tiga peraturan yang disebut terakhir akan dibahas dalam bab berikutnya karena terkait dengan pengaturan teknis terbaru yang berlaku saat ini.

B. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Kepastian hukum dan pengaturan kewenangan mengenai wewenang Daerah Otonom untuk melakukan kerja sama luar negeri secara jelas telah diatur pula dalam UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri ini dalam beberapa pasal, yakni:

1. Pasal 1, ayat (1): “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.”

Ayat (4): “Menteri adalah menteri yang bertanggungjawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.”

2. Pasal 5, ayat (1): “Hubungan luar negeri diselenggarakan sesuai dengan politik luar negeri, peraturan perundang-undangan nasional, dan hukum serta kebiasaan internasional.”

Ayat (2): “Ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) berlaku bagi semua penyelenggara hubungan luar negeri, baik pemerintah maupun nonpemerintah.”

3. Pasal 7, ayat (1): “Presiden dapat menunjuk pejabat Negara selain Meenteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang

lain untuk menyelenggarakan hubungan luar negeri di bidang tertentu.”

Ayat (2): “Dalam melaksanakan tugasnya, pejabat Negara selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah atau orang lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri.”

4. Pasal 28, ayat (1): “Menteri menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintahan dan pembangunan dalam bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.”

Ayat (2): “Koordinasi dalam penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan politik luar negeri diselenggarakan oleh menteri.”

Dalam UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, disebutkan bahwa:

1. Pasal 1, poin nomor (1): “Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.”

Poin nomor (9): “Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.”

2. Pasal 5 ayat (1), bahwa: “Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.”

Terkait dengan ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut dan dengan telah terjadinya praktik-praktik kerja sama luar negeri oleh beberapa Pemerintah Daerah di Indonesia selama ini, Jawahir Thontowi mencatat ada **tiga pertanyaan** yang dapat dimunculkan. *Pertama*, apakah Pemerintah Daerah dalam hukum pertanggungjawaban internasional dapat dijadikan salah satu subjek hukum

internasional? *Kedua*, apa status hukum MOU (*Memorandum of Understanding*) dalam hukum internasional dan apa implikasinya apabila terjadi konflik? *Ketiga*, apakah pemberian wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kerja sama luar negeri bertentangan dengan kerangka konstruksi NKRI dalam konteks Undang-Undang Dasar 1945?⁹²

Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang hubungan luar negeri tersebut semakin menegaskan kembali bahwa hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian dari rezim undang-undang ini sebagai konsekuensi logis dari prinsip bahwa hubungan luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan bukan kewenangan daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah dalam bertindak melakukan perjanjian dengan pihak asing wajib mengantongi Surat Kuasa (*Full Power*) dari menteri Luar Negeri. Sebab, dalam konteks ini Pemerintah Daerah tidak bisa melangkahi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dalam masalah pengaturan dan pelaksanaan kebijakan dan politik luar negeri RI. Dalam Pasal 7, ayat (1), UU Nomor 24 Tahun 2000, dinyatakan bahwa seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa. Sedangkan dalam ayat (2) disebutkan bahwa Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 3 adalah: a. Presiden: dan b. Menteri. Dengan Surat Kuasa ini menegaskan bahwa jika ada sengketa atau konflik dalam perjanjian internasional yang ditandatangani oleh Pemda, maka otomatis Negara, dalam arti Pemerintah Pusat, akan terlibat langsung melalui aparat diplomatiknya untuk menangani masalah tersebut. Namun, sejauh

⁹² Jawahir Thontowi, "Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri," *JURNAL HUKUM IUS QUIA IUSTUM* 16, no. 2 (2009): 149–68, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss2.art1>.

ini, Damos Dumoli Agusman menyatakan bahwa dalam praktek diplomasi Indonesia saat ini, sebenarnya belum ada kecenderungan untuk mengarahkan penyelesaian sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional.⁹³

Surat Kuasa, atau dalam istilah Konvensi Jenewa 1969 disebut dengan *full power* tersebut, dimaknai sebagai mandat yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Luar Negeri, untuk melakukan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada daerah dalam bidang kerja sama luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan kepada Daerah Otonom. Dalam konteks ini, kekhawatiran terjadinya singgungan antara pelaksanaan kerja sama luar negeri Daerah Otonom atau Pemda dengan kerangka konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan terjadi. Untuk menjaga serta mengantisipasinya, UU nomor 24 Tahun 2000 dalam Pasal 12, ayat (2) dinyatakan bahwa Lembaga pemrakarsa yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, mengkoordinasikan pembahasan rancangan dan/atau materi permasalahan dimaksud dalam ayat (1) yang pelaksanaannya dilakukan bersama dengan pihak-pihak terkait. Di sinilah, Kementerian Luar Negeri bertindak sebagai satu-satunya pintu, atau semacam *one gate policy* yang harus dilalui dalam membuat perjanjian internasional, sekalipun itu dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

⁹³ S. H. Damos Dumoli Agusman, "Status Hukum Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional RI Tinjauan Dari Perspektif Praktek Indonesia," *Indonesian Journal of International Law* 5, no. 3 (2008), <https://doi.org/10.17304/ijil.vol5.3.178>.

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang ini secara umum mengatur tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, yang di dalamnya memuat bab khusus yang membahas tentang kerja sama daerah, yakni pada bab XVII. Di dalamnya memuat ketentuan-ketentuan tentang kerja sama daerah, baik kerja sama dalam negeri maupun kerja sama dengan pihak di luar negeri. Kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah dicantumkan dalam beberapa pasal sebagaimana yang akan dipaparkan di bawah ini.

Pasal 363

- (1) Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan Kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.
- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan:
 - a. Daerah lain,
 - b. pihak ketiga, dan/atau
 - c. Lembaga atau Pemerintah Daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kerja sama dengan Daerah lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.

Pasal 367

- (1) Kerja sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf c meliputi:
 - a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi,
 - b. pertukaran budaya,

- c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan,
 - d. promosi potensi Daerah, dan
 - e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat.
- (3) Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang undangan.

Pasal 369

Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama diatur dengan peraturan pemerintah (sudah dikeluarkan PP Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah).

D. Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Kerja sama luar negeri yang diselenggarakan oleh Provinsi Papua, termasuk Provinsi Papua Barat, diatur antara lain:

D.1.Pasal 4, Ayat (6): “Perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Propinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Ayat (7): “Provinsi Papua dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

D.2.Pasal 35, Ayat (1): “Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri setelah memberitahukannya kepada pemerintah.”

E. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Pengaturan kerja sama luar negeri yang secara khusus diberlakukan untuk Pemerintahan Aceh, antara lain sebagai berikut:

E.1. Pasal 7, Ayat (1): “Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.”

Ayat (2): “Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan urusan tertentu dalam bidang agama.”

E.2. Pasal 8, Ayat (1): “Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.”

E.3. Pasal 9, Ayat (1): “Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.”

Ayat (2): “Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.”

Ayat (3): “Dalam hal diadakan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

E.4. Pasal 23, Ayat (1): “DPRA mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh:

- h. memberikan pertimbangan terhadap rencana kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh:

E.5. Pasal 156, Ayat (1): “Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/kota mengelola sumber daya alam di Aceh baik di darat maupun di laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya.”

Ayat (2): “Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya.”

Ayat (3): “Sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi bidang pertambangan yang terdiri atas pertambangan mineral, batu bara, panas bumi, bidang kehutanan, pertanian, perikanan, dan kelautan yang dilaksanakan dengan menerapkan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan.”

Ayat (5): “Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, badan usaha swasta lokal, nasional, maupun asing.”

E.6. Pasal 165, Ayat (1): “Penduduk di Aceh dapat melakukan perdagangan dan investasi secara internal dan internasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Ayat (2): “Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya, dapat menarik wisatawan asing dan memberikan izin yang terkait dengan investasi dalam bentuk penanaman modal dalam negeri, penanaman modal asing, ekspor dan impor dengan memperhatikan norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional.”

E.7. Pasal 174, Ayat (1): “Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/kota berwenang mengeluarkan izin usaha jasa

pengerahan tenaga kerja ke luar negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan”

Ayat (4): “Pemerintah, Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/kota memberikan perlindungan bagi tenaga kerja yang berasal dari Aceh dan Kabupaten/kota yang bekerja di luar negeri bekerja sama dengan pemerintah negara tujuan.”

E.8. Pasal 186, Ayat (1): “Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/kota dapat memperoleh pinjaman dari Pemerintah yang dananya bersumber dari luar negeri atau bersumber selain dari pinjaman luar negeri dengan persetujuan Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri.”

Ayat (3): “Ketentuan lebih lanjut mengenai dana pinjaman dari dalam dan/atau luar negeri dan bantuan luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.”

Ayat (4): “Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/kota dapat menerima hibah dari luar negeri dengan kewajiban memberitahukan kepada Pemerintah dan DPRA/DPRK.”

E.9. Pasal 252, Ayat (1): “Perjanjian antara Pemerintah dengan negara asing atau pihak lain, yang antara lain berkenaan dengan perjanjian bagi hasil minyak dan gas bumi yang berlokasi di Aceh, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya masa perjanjian.”

Ayat (2): “Perjanjian bagi hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditinjau kembali dan/atau diperpendek masa berlakunya jika ada kesepakatan antara kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian.”

F. Peraturan Presiden Nomor 11 tahun 2010 tentang Kerja Sama Pemerintah Aceh dengan Lembaga atau Badan di Luar Negeri.

Peraturan Presiden RI ini bersifat khusus bagi Provinsi Aceh yang pada pokoknya mengatur tentang prinsip-prinsip kerja sama yang dilakukan Aceh dengan pihak asing dari luar negeri. Lahirnya Peraturan Presiden ini dilatar belakangi oleh dinamika hubungan Pusat dengan Pemerintahan Aceh yang pada tahun 2009 dan setelahnya, terkait dengan pembahasan Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe yang menyangkut kewenangan urusan kerja sama luar negeri di Komisi A, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRD) di Banda Aceh.

Pasal 2

Perihal prinsip kerja sama luar negeri oleh Pemerintahan Aceh.

Pemerintah Aceh sesuai lingkup kewenangannya dapat bekerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri dengan berpegang pada prinsip:

- a. menjaga keutuhan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
- b. menguntungkan Pemerintah dan Pemerintah Aceh,
- c. tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri,
- d. menjaga stabilitas perekonomian nasional,
- e. tidak mengarah pada campur tangan luar negeri terhadap urusan dalam negeri,
- f. sejalan dengan program pembangunan nasional dan kebijakan pembangunan daerah,
- g. penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM),
- h. pelestarian fungsi lingkungan hidup,
- i. menghormati dan menegakkan hukum nasional.

Pasal 3

Prinsip kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilaksanakan dengan berpedoman pada standar dan prosedur yang berlaku secara nasional sesuai dengan bidang kerja sama.

Pasal 4

Kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri, dilakukan oleh Pemerintah Aceh dengan lembaga atau badan di luar negeri dari negara yang telah mempunyai hubungan diplomatik dengan Indonesia.

Pasal 5

Kerja sama Pemerintah Aceh dengan lembaga atau badan di luar negeri hanya meliputi bidang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 6

- (1) Dalam hal Pemerintah Aceh bermaksud mengadakan kerja sama dengan suatu lembaga atau badan di luar negeri harus terlebih dahulu menyusun rencana kerja sama.
- (2) Rencana kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Menteri untuk mendapat pertimbangan, setelah mendapat persetujuan DPRA.
- (3) Sebelum memberikan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri melakukan koordinasi dengan Pemerintah Aceh dan instansi terkait.

Pasal 7

Dalam rancangan dan naskah kerja sama antara Pemerintah Aceh dengan lembaga atau badan di luar negeri, wajib dicantumkan frasa "*Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia*".

G. Paradiplomasi dalam Perspektif Hukum Internasional

Paradiplomasi dewasa ini telah menjadi norma dalam hukum internasional yang berkembang dari praktik dan kebiasaan atau *custom* yang dilakukan oleh pemerintah regional di hampir seluruh dunia, terutama di daratan Eropa dan Amerika. Sebagai norma hukum yang bersifat 'custom', maka paradiplomasi memiliki landasannya sendiri untuk dilaksanakan dan terus dikembangkan oleh pemerintah regional untuk memaksimalkan pencapaian pembangunan nasional, terutama pembangunan ekonomi, investasi, dan kebudayaan.⁹⁴

Dalam tataran hukum internasional, Negara di satu sisi, masih menjadi subjek hukum internasional yang utama, di sisi lain peningkatan peran subjek-subjek hukum bukan Negara, memberikan pengaruh yang besar terhadap perkembangan hukum internasional. Hal ini juga dapat dilihat dari definisi hukum internasional yang dinyatakan oleh Mochtar Kusuma Atmadja, bahwa hukum internasional adalah keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas Negara antara Negara dengan Negara dan antara Negara dengan subjek hukum lain bukan Negara, atau subjek hukum bukan Negara satu sama lain. Jelaslah bahwa hukum internasional dapat dibentuk tidak hanya oleh Negara, tetapi juga oleh subjek hukum lain bukan Negara (Kusumaatmadja, 1997). Pemerintah Daerah atau Negara bagian hingga saat ini memang belum tercakup dalam subjek hukum lain bukan Negara, sehingga menyisakan pertanyaan terkait dengan pertanggung jawaban apabila terjadi pelanggaran norma-

⁹⁴ Noe Cornago, "Paradiplomacy as International Custom: Sub-National Government and the Making of New Global Norms," 2006, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2928558.

norma dalam hukum internasional dalam kerangka kesepakatan kerja sama atau perjanjian internasional mereka.⁹⁵

Dalam konteks hukum internasional, beban pertanggungjawaban perjanjian internasional (PI) tetap berada di Pemerintah Pusat. Terkait dengan keinginan daerah untuk dilibatkan dalam pembuatan PI, dari hasil pengumpulan data yang dilakukan beberapa universitas, menyatakan perlu ada kehati-hatian jika hendak mengakomodir keinginan daerah tersebut dalam UU PI karena daerah bukan subjek hukum yang memiliki kewenangan untuk membuat PI (*treaty making power*). Daerah tidak bisa dilibatkan secara langsung dalam pembuatan PI. Namun, peran daerah perlu diatur secara jelas agar tidak terjadi lagi pengalaman kasus yang telah lalu. Misalnya, rencana Kalimantan Barat untuk mendatangkan mobil bekas dari Malaysia yang dituangkan dalam Perda dimentahkan oleh SK Menteri Perdagangan yang mengakibatkan Perda tidak berlaku. Kasus sejenis yang lebih baru adalah mengenai tata gula, meskipun dibatalkan oleh eksekutif (SK Menteri Perdagangan), yang seharusnya pembatalan Perda dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Perlu ditegaskan bahwa, dalam pembuatan PI, dunia internasional (negara pihak) akan melihat konstitusi. Karena berdasarkan Konvensi Montevideo yang mengatur hak dan kewajiban negara, jika negara berbentuk negara kesatuan, maka yang memiliki kewenangan/kemampuan untuk melakukan hubungan keluar adalah Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, jika daerah hendak membuat PI maka harus melibatkan Pemerintah Pusat. Berbeda halnya dengan negara yang berbentuk federal, di mana negara bagian ada yang diberi wewenang untuk membuat PI. Untuk itu, ke depan agar tidak ada permasalahan lagi, maka dalam kerangka

⁹⁵ Jemmy Rumengan, "Perspektif Hukum Dan Ekonomi Atas Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah," *Indonesian Journal of International Law* 6, no. 2 (2009), <https://doi.org/10.17304/ijil.vol6.2.203>.

NKRI, perlu ada dialog dengan daerah dalam pembuatan PI agar kebutuhan/keinginan daerah dapat terakomodasi (DPRRI, 2012).

Pada tataran hukum internasional, secara klasik, Negara adalah yang menjadi subjek hukum internasional yang utama. Di sisi lain, peningkatan peran subjek-subjek hukum bukan Negara memberikan pengaruh yang besar terhadap perkembangan hukum internasional.⁹⁶ Namun, pengertian yang lebih modern dapat dilihat dari pernyataan Mochtar Kusuma Atmadja (1997) sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa dalam hukum internasional terdapat subjek hukum lain bukan Negara atau subjek hukum bukan Negara satu sama lain. Jelaslah bahwa hukum internasional dapat dibentuk tidak hanya oleh Negara, tetapi juga oleh subjek hukum lain bukan Negara. Pemerintah Daerah atau Negara bagian hingga saat ini memang belum tercakup dalam subjek hukum lain bukan Negara, sehingga menyisakan pertanyaan terkait dengan pertanggung jawaban apabila terjadi pelanggaran norma-norma dalam hukum internasional dalam kerangka kesepakatan kerja sama atau perjanjian internasional mereka.

Pemerintah Daerah dalam bertindak melakukan perjanjian dengan pihak asing wajib mengantongi Surat Kuasa (*full power*) dari menteri Luar Negeri. Sebab dalam konteks ini, Pemerintah Daerah tidak bisa melangkahi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dalam masalah pengaturan dan pelaksanaan kebijakan dan politik luar negeri RI. Dalam Pasal 7, ayat (1), UU Nomor 24 Tahun 2000, dinyatakan bahwa seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa. Sedangkan, dalam ayat (2), disebutkan bahwa Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal

⁹⁶ Richard B. Bilder, “[Introduction],” *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 92 (1998): 342–45.

1 adalah: (a) Presiden: dan (b) Menteri. Dengan Surat Kuasa ini menegaskan bahwa jika ada sengketa atau konflik dalam perjanjian internasional yang ditandatangani oleh Pemda, maka otomatis Negara, dalam arti Pemerintah Pusat, akan terlibat langsung melalui aparat diplomatiknya untuk menangani masalah tersebut. Namun, sejauh ini, Damos Dumoli Agusman menyatakan bahwa dalam praktek diplomasi Indonesia saat ini, sebenarnya belum ada kecenderungan untuk mengarahkan penyelesaian sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional.

Surat Kuasa, atau dalam istilah Konvensi Jenewa 1969 disebut dengan *full power* tersebut, dimaknai sebagai mandat yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Luar Negeri, untuk melakukan sebahagian kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada daerah dalam bidang kerja sama luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan kepada Daerah Otonom. Dalam konteks ini, kekhawatiran terjadinya singgungan antara pelaksanaan kerja sama luar negeri Daerah Otonom atau Pemda dengan kerangka konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan terjadi. Untuk menjaga serta mengantisipasi, UU nomor 24 Tahun 2000 dalam Pasal 12, ayat (2), dinyatakan bahwa Lembaga pemrakarsa, yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, mengkoordinasikan pembahasan rancangan dan/atau materi permasalahan dimaksud dalam ayat (1) yang pelaksanaannya dilakukan bersama dengan pihak-pihak terkait. Di sinilah, Kementerian Luar Negeri bertindak sebagai satu-satunya pintu, atau semacam *one gate policy* yang harus dilalui dalam membuat perjanjian internasional, sekalipun itu dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Kementerian Luar Negeri RI dalam mendampingi atau pun ikut menyusun draft kerja sama Pemerintah Daerah dengan pihak asing, terutama dalam kerja sama *sister city* hampir selalu

menggunakan judul dengan istilah *Memorandum of Understanding* (MoU). Sekalipun Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tidak memperlakukan judul atau nomenklatur, namun praktek di Indonesia pada umumnya tanpa disengaja telah mengarah pada kristalisasi penggunaan nomenklatur tertentu untuk ruang lingkup materi tertentu, misalnya lebih cenderung menggunakan *Agreement* sebagai instrumen payung dan kemudian MOU serta *Arrangements* untuk instrumen turunannya. Pendekatan ini dimaksudkan hanya untuk kebutuhan praktis dan secara hukum tidak mengurangi atau melarang Indonesia untuk menentukan bentuk lain berdasarkan asas kebebasan berkontrak sepanjang kedua pihak menyepakatinya.

Selain itu, terdapat pula kecenderungan umum dalam praktek Indonesia bahwa dalam setiap pembuatan perjanjian yang bersifat teknis antar sektor harus didahului dengan pembuatan perjanjian payung, seperti Perjanjian Kerja sama Ekonomi dan Teknik. Pendekatan ini cukup idealis namun hanya dimaksudkan untuk kepentingan *conveniencies* dan bukan merupakan suatu aturan yang mengikat. Dalam hal ini, jika terdapat kebutuhan lain maka suatu perjanjian dapat saja dibuat untuk masalah yang teknis dan konkrit tanpa adanya perjanjian payung. Memorandum Saling Pengertian (*Memorandum of Understanding*) merupakan salah satu model dokumen yang memiliki sifat khas/*typical*. Terdapat praktek negara, khususnya pada negara-negara *common law system*, yang berpandangan bahwa MOU adalah *non-legally binding* dan perlu dibedakan dengan *Treaties*. Namun praktek negara-negara lain termasuk Indonesia menekankan prinsip bahwa setiap persetujuan yang dibuat antara negara (termasuk MOU) memiliki daya mengikat seperti *Treaties*. Para ahli berpendapat bahwa istilah MOU digunakan dengan alasan politis yaitu ingin sedapat mungkin menghindari penggunaan *Agreement* yang dinilai lebih formal dan mengikat. Adanya pengertian MOU yang *non-legally binding*

dalam praktek beberapa negara akan menimbulkan suatu situasi bahwa satu pihak menilai dokumen tersebut sebagai perjanjian internasional yang mengikat namun pihak yang lain menganggap dokumen itu hanya memuat komitmen politik dan moral. Pengertian *non-legally binding* itu sendiri masih belum memberikan klarifikasi yang berarti. Secara umum pengertian ini selalu diartikan bahwa salah satu pihak tidak dapat meng-*enforce* isi *MOU* melalui jalur peradilan internasional atau jalur kekuatan memaksa yang lazim dilakukan terhadap perjanjian internasional. Dari sisi hukum nasional, khususnya pada negara-negara *common law*, pengertian *non-legally binding* memiliki implikasi bahwa dokumen ini tidak dapat dijadikan alat pembuktian serta di-*enforce* oleh pengadilan. Dalam praktek diplomasi Indonesia saat ini, sebenarnya belum ada kecenderungan untuk mengarahkan penyelesaian sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional. Dengan demikian, pengertian *non-legally binding* belum menjadi *concern* yang berarti bagi Indonesia.⁹⁷

Namun demikian, dalam praktik pelaksanaan paradiplomasi, kaidah bahwa dalam menandatangani PI antara negara tersebut, Pemerintah Daerah menggunakan *full power*, sangat bergantung pada UU nasional negara masing-masing. Negara seperti Korea Selatan tidak mewajibkan Gubernur mereka untuk memilikinya dalam menandatangani perjanjian *sister city* atau *sister province*. Ini terjadi pada penandatanganan perjanjian kerja sama *sister province* antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Provinsi Geongsangbuk, pada tahun 2005. Negara-negara bagian di Amerika Serikat juga tidak menggunakan surat *full power* untuk menandatangani perjanjian *sister province*-nya, seperti misalnya perjanjian antara D.I. Yogyakarta dengan California, tahun 1997. Bahkan,

⁹⁷ Damos Dumoli Agusman, "Status Hukum Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional RI Tinjauan Dari Perspektif Praktek Indonesia."

pemerintah negara bagian California diwakili oleh Ketua Parlemen negara bagiannya.⁹⁸

H. Catatan Sudut Pandang

Dasar hukum dalam melaksanakan kewenangan paradiplomasi adalah hukum nasional RI sehingga pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah harus tetap berlandaskan hukum nasional. Paradiplomasi dalam hukum internasional memang memiliki variasi kekuatan hukum yang berbeda-beda terutama terkait dengan kedudukan subjek hukum internasional yang bukan negara (*sub state*). Negara-negara federal lebih leluasa memberikan otoritas kepada pemerintah regional untuk melakukan kerja sama luar negeri, bahkan tanpa Surat Kuasa (*full power*). Namun, di negara kesatuan seperti halnya Indonesia, kewenangan dalam melaksanakan perjanjian internasional adalah hak Pemerintah Pusat sepenuhnya.

Dalam konteks paradiplomasi di Indonesia, pilihan politik hukum dalam mengatur praktik paradiplomasi diberlakukan asas kehati-hatian mengingat adanya Provinsi-Provinsi yang memiliki sejarah yang bersifat khas, yang dilakukan oleh kelompok-kelompok pergerakan politik ethno-nasionalisme. Evaluasi dan renegotiasi kewenangan pusat dan daerah di bidang paradiplomasi dapat dilakukan sepanjang menjamin keamanan dan keutuhan NKRI.

⁹⁸ Takdir Ali Mukti, "Paradiplomacy Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation By Lokal Government in Indonesia)," 2013, <http://repository.ums.ac.id/handle/123456789/840>.

BAB V

PERATURAN TEKNIS PARADIPLOMASI RI

(Aturan Terbaru Tahun 2020)

A. Pendahuluan

Pemerintah sangat serius dalam merespon kewenangan Daerah terkait dengan kerja sama dan hubungan luar negeri oleh Pemda ini, baik kerja sama dengan Pemerintah Daerah di luar negeri, maupun kerja sama dengan Lembaga di luar negeri. Kerja sama Pemda dengan Pemerintah Daerah di luar negeri (KSDPL) dan kerja sama Pemda dengan Lembaga asing di luar negeri (KSDLL) telah diatur secara detail dalam tiga peraturan, yakni (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja sama Daerah, pada bab kerja sama luar negeri, (2) Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah, dan (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

Dalam Bab V ini akan dibahas mengenai detail teknis penatalaksanaan kerja sama Pemda, baik dalam konteks KSDPL maupun KSDLL yang diambilkan dari ketiga peraturan tersebut. Mengingat

bahwa ketiga peraturan itu, terutama Peraturan Pemerintah (PP) tidak hanya memuat kerja sama luar negeri, maka yang ditampilkan dalam bahasan ini hanya yang terkait dengan kerja sama luar negeri oleh Pemda saja. Secara berurutan akan dibahas dari peraturan yang paling tinggi yakni PP, kemudian peraturan kementerian sesuai dengan urutan tahun terbitnya.

B. Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah

Peraturan Pemerintah (PP) yang ditetapkan/ditanda tangani oleh Presiden Joko Widodo pada 12 Juli 2018 ini berisi pengaturan umum tentang empat jenis Kerja Sama Daerah, yang meliputi Kerja Sama Daerah dengan Daerah lainnya (KSDD), Kerja Sama Daerah dengan Pihak ketiga (KSDPK), Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (KSDPL) dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL).

Secara detail, pada Bab IV dipaparkan mengenai kerja sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri dan kerja sama Daerah dengan Lembaga di luar negeri. Ketentuan-ketentuan itu dimuat mulai pasal 23 sampai dengan pasal 36 dalam bab ini. Pokok-pokok pengaturannya adalah sebagai berikut:

Pasal 23

- (1) Dalam KSDPL dan KSDLL, Daerah diwakili oleh Gubernur atau Bupati/Wali Kota yang bertindak untuk dan atas nama Daerah.
- (2) Objek KSDPL dan KSDLL terdiri atas pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, budaya, peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan, promosi potensi Daerah, dan objek kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) KSDPL dan KSDLL dalam Naskah Kerja Sama.

Pasal 24

KSDPL terdiri atas:

- a. kerja sama Provinsi kembar/bersaudara,
- b. kerja sama Kabupaten/Kota kembar/bersaudara, dan
- c. kerja sama lainnya.

Pasal 25

KSDLL diselenggarakan:

- a. atas dasar penerusan kerja sama Pemerintah Pusat, atau
- b. dalam bentuk kerja sama lainnya berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat.

Pasal 26

- (1) Dalam hal penyelenggaraan KSDPL dan KSDLL terdapat hibah, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal terdapat hasil KSDPL dan KSDLL berupa barang yang belum ditegaskan kepemilikannya dalam Naskah Kerja Sama, Daerah berkoordinasi dengan Menteri untuk penyelesaian kepemilikan barang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam penyelesaian kepemilikan barang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat berkoordinasi dengan Menteri teknis terkait.

Persyaratan terdapat pada pasal 27:

- (1) Pelaksanaan KSDPL dan KSDLL harus memenuhi persyaratan
 - a. mempunyai hubungan diplomatik,
 - b. merupakan urusan Pemerintah Daerah,
 - c. Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri,

- d. Pemerintah Daerah di luar negeri dan Lembaga di luar negeri tidak urusan pemerintahan dalam negeri, dan
 - e. sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan Daerah.
- (2) Selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kerja sama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi harus dapat dialihkan ke sumber daya manusia Indonesia.
- (3) Selain harus persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KSDPL harus memenuhi persyaratan
- a. kesetaraan status kesetaraan wilayah,
 - b. saling melengkapi, dan
 - c. peningkatan hubungan antarmasyarakat.

Prakarsa kerja sama terdapat dalam Pasal 28

- (1) KSDPL dapat berasal dari
- a. Pemerintah Daerah,
 - b. Pemerintah Daerah di luar negeri, atau
 - c. Pemerintah Daerah di luar negeri melalui Menteri dan/atau Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri.
- (2) Prakarsa KSDLL dapat berasal dari
- a. Pemerintah Daerah, atau
 - b. Pemerintah Daerah di luar negeri atau Lembaga di luar negeri melalui Menteri dan/atau Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri.
- (3) Berdasarkan prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), kepala Daerah melakukan peninjauan untuk mengetahui peluang dan manfaat kerja sama bagi kepentingan Daerah dan kepentingan Nasional.

- (4) Dalam hal hasil peninjauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat ditindaklanjuti dengan pernyataan kehendak kerja sama, Kepala Daerah melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Menteri dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri sebelum dilakukan penandatanganan pernyataan kehendak kerja sama.
- (5) Pernyataan kehendak kerja sama selagaimana dimaksud pada ayat (4) ditindaklanjuti dengan penyusunan rencana KSDPL atau KSDLL.

Penyelenggaraan KSDPL dicantumkan pada Pasal 29

- (1) KSDPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dilaksanakan berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Persetujuan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Menteri.

Rencana Kerja Sama pada Pasal 30:

- (1) KSDPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 harus memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (2) Kepala Daerah menyampaikan Surat Permohonan Persetujuan dengan melampirkan Rencana Kerja Sama kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat
 - a. subjek kerja sama,
 - b. latar belakang,
 - c. maksud, tujuan, dan sasaran,
 - d. objek kerja sama,

- e. ruang lingkup kerja sama,
 - f. sumber pembiayaan, dan
 - g. jangka waktu pelaksanaan.
- (4) Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terhadap Rencana Kerja Sama diberikan dalam jangka waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak menerima surat permohonan dari Kepala Daerah.
 - (5) Bentuk persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 31

- (1) Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada Menteri untuk mendapatkan pertimbangan.
- (2) Menteri melakukan verifikasi terhadap Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Berdasarkan hasil verifikasi, Menteri memberikan pertimbangan secara tertulis kepada Kepala Daerah untuk ditindaklanjuti berupa:
 - a. memperbaiki Rencana Kerja Sama, atau
 - b. menyusun Rancangan Naskah Kerja Sama.

Penyusunan Rancangan Naskah KSDPL pada Pasal 32:

- (1) Rancangan Naskah Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) huruf b disampaikan kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan.
- (2) Dalam rangka memberikan persetujuan terhadap rancangan naskah kerja sama, Menteri menyelenggarakan rapat antar-

kementerian/Lembaga pemerintah nonkementerian terkait untuk membahas rancangan Naskah Kerja Sama.

- (3) Rapat antarkementerian/Lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit mengikutsertakan
 - a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri,
 - b. kementerian/Lembaga pemerintah nonkementerian yang terkait dengan objek kerja sama,
 - c. Pemerintah Daerah Provinsi yang bersangkutan, dan
 - d. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

**Pembahasan dan Penandatanganan Naskah Kerja Sama dalam
Pasal 33:**

- (1) Berdasarkan hasil rapat antarkementerian/Lembaga pemerintah nonkementerian, Menteri menyampaikan rancangan Naskah Kerja Sama yang telah disetujui kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri.
- (2) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri atau pejabat yang ditunjuk membahas rancangan Naskah Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Pemerintah Daerah di luar negeri.
- (3) Dalam hal rancangan Naskah Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah disepakati, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri menyampaikan hasil pembahasan Naskah Kerja Sama dan surat konfirmasi kepada Menteri.
- (4) Surat konfirmasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan oleh Menteri kepada Pemerintah Daerah sebagai dasar penandatanganan Naskah Kerja Sama oleh Kepala Daerah.

Penyelesaian Perselisihan dalam Pasal 34:

Jika terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan KSDPL, penyelesaiannya dilaksanakan melalui negosiasi dan konsultasi.

Pasal 35

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara KSDPL diatur dalam Peraturan Menteri setelah dikoordinasikan dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri.

Penyelenggaraan KSDLL pada Pasal 36:

- (1) KSDLL atas dasar penerusan kerja sama Pusat sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 huruf a dilakukan oleh Daerah dengan
 - a. organisasi internasional,
 - b. Lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri, dan
 - c. mitra pembangunan luar negeri.
- (2) Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak termasuk partai politik.
- (3) KSDLL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah

Dalam peraturan ini dinyatakan bahwa panduan umum ini disusun dengan tujuan untuk memberikan arah, membantu dan memfasilitasi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan hubungan dan kerja sama luar negeri yang diabdikan bagi kepentingan nasional, sesuai dengan politik luar negeri, menunjang pembangunan Daerah, dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam panduan ini, Hubungan Luar Negeri diartikan sebagai 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. Sementara itu, Politik Luar Negeri dimaknai sebagai kebijakan, sikap, dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan Negara lain, organisasi internasional, dan subjek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional.

C.1. Prinsip-Prinsip Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah

- (1) Hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus diabdikan pada kepentingan nasional berdasarkan prinsip politik luar negeri yang bebas aktif.
- (2) Hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional dan hukum serta kebiasaan internasional.
- (3) Pemerintah Daerah melalui Kementerian Dalam Negeri melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Kementerian Luar Negeri untuk memperoleh pertimbangan politis dan yuridis terhadap hubungan luar negeri yang dilaksanakan.
- (4) Dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan kerja sama internasional dengan Pemerintah Daerah atau Lembaga di luar negeri. Pelaksanaan kerja sama internasional didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, saling menguntungkan, bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

C.2. Syarat Kerja Sama Internasional oleh Pemerintah Daerah

Kerja sama Internasional oleh Pemerintah Daerah dilakukan dengan syarat sebagai berikut:

- a. mempunyai hubungan diplomatik,
- b. merupakan urusan Pemerintah Daerah,
- c. Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri,
- d. Pemerintah Daerah di luar negeri dan Lembaga di luar negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri,
- e. sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah,
- f. kesetaraan status administrasi dan/atau kesetaraan wilayah,
- g. saling melengkapi, dan
- h. peningkatan hubungan antar masyarakat.

C.3. Jenis Kerja Sama Internasional oleh Daerah

- (1) Pemerintah Daerah dapat melakukan kerja sama internasional dengan:
 - a. Pemerintah Daerah di luar negeri, dan/atau
 - b. Lembaga di luar negeri.
- (2) Kerja sama internasional dengan Pemerintah Daerah di luar negeri dapat berupa:
 - a. kerja sama Provinsi kembar/bersaudara,
 - b. kerja sama Kabupaten/Kota kembar/bersaudara, dan/atau
 - c. kerja sama lainnya, berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kerja sama internasional dengan Lembaga di luar negeri dapat berupa:

- a. kerja sama atas dasar penerusan kerja sama Pemerintah Pusat yaitu dengan organisasi internasional, Lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri, dan mitra pembangunan luar negeri, atau
 - b. kerja sama lainnya berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat.
- (4) Dalam hal penyelenggaraan kerja sama internasional dengan Pemerintah Daerah atau Lembaga di luar negeri terdapat penerusan hibah, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Dalam hal penyelenggaraan kerja sama internasional dengan Pemerintah Daerah atau Lembaga di luar negeri terdapat barang yang belum ditegaskan kepemilikannya dalam Naskah Kerja Sama, Pemerintah Daerah berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri untuk penyelesaian kepemilikan barang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C.4. Objek Kerja Sama Internasional oleh Pemerintah Daerah

Objek Kerja Sama Internasional oleh Pemerintah Daerah terdiri atas:

- a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi,
- b. pertukaran budaya,
- c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan,
- d. promosi potensi Daerah, dan
- e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C.5. Mekanisme dan Alur Kerja Sama Internasional oleh Pemerintah Daerah

- (1) Mekanisme dan Alur Kerja Sama Internasional oleh Pemerintah Daerah harus dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Pemerintah Daerah yang berinisiatif untuk melakukan kerja sama dengan Pemerintah Daerah atau Lembaga di luar negeri perlu melakukan peninjauan terlebih dahulu mengenai peluang dan manfaat dari kerja sama yang diinisiasikan.
- (3) Dalam melakukan peninjauan, Pemerintah Daerah melalui Kementerian Dalam Negeri dapat meminta informasi yang relevan kepada Direktorat Jenderal terkait di Kementerian Luar Negeri dan/atau Perwakilan RI.
- (4) Sebagai tindak lanjut peninjauan yang positif, Pemerintah Daerah menyusun Pernyataan Kehendak Kerja Sama dengan berkoordinasi dan berkonsultasi kepada Kementerian Dalam Negeri c.q. Sekretariat Jenderal dan Kementerian Luar Negeri c.q. Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional dan Direktorat Jenderal yang menangani hubungan bilateral dengan negara terkait, sebelum dilakukan penandatanganan Pernyataan Kehendak Kerja Sama.
- (5) Sebagai tindak lanjut dari penandatanganan Pernyataan Kehendak, Pemerintah Daerah menyusun Rencana Kerja Sama paling sedikit memuat:
 - a. subjek kerja sama,
 - b. latar belakang,
 - c. maksud, tujuan, dan sasaran,
 - d. objek kerja sama,
 - e. ruang lingkup kerja sama,
 - f. pengaturan pembiayaan, dan
 - g. jangka waktu pelaksanaan.
- (6) Rencana Kerja Sama kemudian disampaikan kepada DPRD terkait untuk mendapatkan persetujuan.
- (7) Setelah mendapat persetujuan DPRD terkait, Pemerintah Daerah menyampaikan Rencana Kerja Sama tersebut kepada

- Kementerian Dalam Negeri c.q Sekretariat Jenderal untuk mendapatkan pertimbangan.
- (8) Setelah Kementerian Dalam Negeri c.q Sekretariat Jenderal memverifikasi dan memberikan pertimbangan tertulis kepada Pemerintah Daerah atas Rencana Kerja Sama yang disetujui oleh DPRD terkait, Pemerintah Daerah menyusun rancangan Naskah Kerja Sama.
 - (9) Kementerian Dalam Negeri c.q Sekretariat Jenderal mengoordinasikan rapat antar kementerian untuk membahas Rancangan Naskah Kerja Sama dengan mengikutsertakan:
 - a. Kementerian Luar Negeri,
 - b. Kementerian/Lembaga yang terkait dengan objek kerja sama ,
 - c. Gubernur Pemerintah Daerah yang bersangkutan, dan
 - d. Pemerintah Daerah yang bersangkutan .
 - (10)Kementerian Luar Negeri c.q. Direktorat Jenderal yang menangani hubungan bilateral dengan negara terkait menyampaikan rancangan Naskah Kerja Sama yang telah dibahas melalui rapat interkementerian/Lembaga kepada pihak asing di luar negeri.
 - (11)Setelah rancangan Naskah Kerja Sama disetujui oleh kedua belah pihak, Menteri Dalam Negeri c.q Sekretaris Jenderal menyampaikan surat permohonan penerbitan surat konfirmasi kepada Menteri Luar Negeri c.q. Direktur Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional.
 - (12)Menteri Luar Negeri c.q Direktur Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional menerbitkan surat konfirmasi kepada Menteri Dalam Negeri c.q Sekretaris Jenderal sebagai dasar penandatanganan Naskah Kerja Sama oleh Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah atau Lembaga di luar negeri.

- (13) Setelah ditandatangani, Pemerintah Daerah menyampaikan Naskah Kerja Sama (*Memorandum of Understanding*) yang asli kepada Kementerian Dalam Negeri c.q Sekretariat Jenderal untuk keperluan penyimpanan dokumen.
- (14) Kementerian Dalam Negeri c.q Sekretariat Jenderal akan mengeluarkan salinan Naskah Kerja Sama (*certified true copy*) untuk disampaikan kepada Pemerintah Daerah .
- (15) Kementerian Dalam Negeri c .q. Sekretariat Jenderal memantau dan melakukan evaluasi terhadap tindak lanjut dan pelaksanaan kerja sama bersama Kementerian Luar Negeri/Kementerian/Lembaga terkait.

C.6. Mekanisme Hubungan Kerja Sama dalam Bidang Tertentu

Hubungan kerja sama dalam bidang tertentu yang dapat dilakukan oleh Pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- a. Kerja Sama Ekonomi Sub Regional (KESR),
- b. Kerja sama dengan organisasi kemasyarakatan yang didirikan oleh warga negara asing (ormas asing),
- c. Pengiriman misi ekonomi, sosial, dan budaya dari dan ke luar negeri, dan
- d. Kerja sama dengan perwakilan negara asing atau organisasi internasional di Indonesia.

D. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Luar Negeri Pemda dengan Pemda di Luar Negeri

Pasal 5 KSDPL dan KSDLL dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia
- b. Sesuai dengan bidang kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan

- c. Tidak membuka kantor perwakilan di LN
- d. Tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri masing-masing negara
- e. Sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan Nasional dan Daerah
- f. Kerja sama dalam bidang IPTEK bersifat dapat dialihkan ke sumber daya manusia Indonesia
- g. Memperhatikan prinsip persamaan kedudukan
- h. Saling melengkapi
- i. Peningkatan hubungan antarmasyarakat

Pasal 6 menyatakan bahwa Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri berbentuk:

- a. Kerja sama Provinsi kembar/bersaudara
- b. Kerja sama Kabupaten/Kota kembar
- c. Kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan.

Pasal 9 KSDPL dan KSDLL melalui tahapan:

- a. Prakarsa,
- b. Penjajakan,
- c. Pernyataan kehendak bersama,
- d. Penyusunan Rencana Kerja Sama,
- e. Persetujuan DPRD,
- f. Verifikasi,
- g. Penyusunan rancangan Naskah Kerja Sama,
- h. Pembahasan Naskah Kerja Sama,
- i. Persetujuan Menteri,
- j. Penandatanganan Naskah Kerja Sama, dan
- k. Pelaksanaan.

Pasal 12, dalam hal hasil peninjauan memperoleh kesepakatan dari masing-masing Pemerintah Daerah, maka disusunlah Kajian Kerja Sama. Kajian ini paling sedikit memuat:

- a. Judul,
- b. Latar belakang,
- c. Maksud dan tujuan,
- d. Pemetaan potensi dan karakteristik serta kebutuhan Daerah,
- e. Manfaat kerja sama terhadap pembangunan Daerah,
- f. Kesimpulan.

Pasal 13, Pernyataan kehendak kerja sama atau LOI paling sedikit memuat:

- a. Judul,
- b. Subjek kerja sama,
- c. Maksud dan tujuan,
- d. Ruang lingkup kerja sama,
- e. Masa berlaku, dan
- f. Tempat dan tanggal penandatanganan.

Pasal 15, Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2), paling sedikit memuat:

- a. Subjek kerja sama,
- b. Latar belakang,
- c. Maksud, tujuan dan sasaran,
- d. Objek kerja sama,
- e. Ruang lingkup kerja sama,
- f. Sumber pembiayaan, dan
- g. Jangka waktu pelaksanaan.

Pasal 17, Persetujuan DPRD:

- (1) Pembahasan persetujuan DPRD dilakukan oleh Komisi DPRD yang membidangi kerja sama, dengan melibatkan Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan Daerah di bidang:
 - a. Kerja sama, dan
 - b. Urusan pemerintahan sesuai ruang lingkup kerja sama yang tercantum dalam Pernyataan Kehendak Kerja Sama.
- (2) Dalam jangka waktu paling lama 45 hari kerja setelah surat permohonan persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (2) dan ayat (3) diterima oleh Sekretariat DPRD, DPRD harus memberikan pernyataan persetujuan atau penolakan terhadap permohonan tersebut.

Pasal 18, Rencana Kerja Sama yang disetujui oleh DPRD maka:

- (1) Rencana KSDPL dan KSDLL yang telah disetujui oleh DPRD disampaikan Gubernur kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan pertimbangan.
- (2) Rencana KSDPL dan KSDLL yang telah disetujui oleh DPRD disampaikan oleh Bupati/Wali Kota kepada Gubernur untuk disampaikan kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan pertimbangan.
- (3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dengan melampirkan Pernyataan Kehendak Kerja Sama dan Rencana Kerja Sama.

Pasal 19

- (1) Menteri melakukan verifikasi Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf f.
- (2) Verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk meneliti kelengkapan administrasi, meliputi:
 - a. Kajian,
 - b. Pernyataan Kehendak Kerja Sama,

- c. Rencana Kerja Sama,
- d. Persetujuan DPRD.

Pasal 20

Pada ayat (5) pasal ini menyatakan bahwa Rancangan Naskah Kerja Sama KSDPL dan KSDLL sebagaimana dimaksud, memuat antara lain:

- a. Judul,
- b. Subjek kerja sama,
- c. Maksud dan tujuan,
- d. Ruang lingkup,
- e. Pelaksanaan,
- f. Pembiayaan,
- g. Kelompok kerja bersama,
- h. Penyelesaian perselisihan,
- i. Amandemen,
- j. Masa berlaku, perpanjangan dan pengakhiran,
- k. Tanggal dan tempat penandatanganan.

Pasal 21, Pembahasan Naskah Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf h terdiri atas:

- a. Pembahasan dalam rapat antarkementerian/Lembaga pemerintah nonkementerian, dan
- b. Pembahasan dengan Pemerintah Daerah di luar negeri atau Lembaga di luar negeri.

Pasal 22, ayat (2) menyatakan bahwa rapat antarkementerian/Lembaga pemerintah nonkementerian, paling sedikit mengikutsertakan:

- a. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri,

- b. Kementerian/Lembaga pemerintah nonkementerian yang terkait dengan objek kerja sama,
- c. Pemerintah Daerah Provinsi yang bersangkutan, dan
- d. Pemerintah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Pasal 24, perihal Persetujuan Menteri, dinyatakan bahwa:

- (1) Persetujuan Menteri dilakukan berdasarkan Surat Konfirmasi,
- (2) Menteri melalui Sekretaris Jenderal menyampaikan surat persetujuan dan Naskah Kerja Sama kepada Kepala Daerah sebagai dasar penandatanganan Naskah Kerja Sama oleh Kepala Daerah.

Pasal 25, perihal Naskah Kerja Sama

- (1) Kepala Daerah bersama mitra KSDPL dan KSDLL melakukan penandatanganan Naskah Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada pasal 9.
- (2) Naskah Asli kerja sama yang telah ditandatangani disampaikan kepada Menteri.
- (3) Sekretaris Jenderal menerbitkan salinan Naskah Kerja Sama yang disampaikan kepada Pemerintah Daerah.

Pasal 37, perihal Laporan Kepala Daerah mengenai KSDPL/ KSDLL sesuai dengan format yang telah ditentukan, yang meliputi:

- a. Judul,
- b. Latar belakang,
- c. Maksud, tujuan dan sasaran,
- d. Ruang lingkup kerja sama,
- e. Perkembangan/hasil kerja sama,
- f. Penerima manfaat,
- g. Pendanaan,
- h. Hambatan dan tantangan, dan
- i. Analisis dan rencana tindak lanjut.

(Selengkapnya Peraturan Menteri Dalam Negeri ini, sebagaimana terlampir dalam buku ini)

E. Catatan Sudut Pandang

Dari pembacaan terhadap ke 3 peraturan di atas, sudah tampak keseriusan pemerintah untuk mengatur kerja sama luar negeri oleh Pemda ini secara komprehensif. Jika dibandingkan dengan peraturan sebelumnya, baik peraturan Menteri Luar Negeri nomor 9 tahun 2006 maupun peraturan Menteri dalam negeri nomor 3 tahun 2008, peraturan-peraturan yang saat ini berlaku sudah jauh lebih baik dan tidak mengandung unsur tumpang tindih kewenangan antar kementerian terkait.

Meski demikian, baik Peraturan Pemerintah dan dua peraturan kementerian yang berlaku tersebut, belum memuat hal-hal yang bersifat strategis yang dapat memberi arah dan prioritas kerja sama Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang dapat dijadikan semacam *blue print* bagi prioritas kebijakan kerja sama luar negeri oleh Pemda. Ketiga peraturan itu lebih bersifat pengaturan administratif dan belum mengarahkan kepada substantif kerja sama.

BAB VI

PARADIPLOMASI DAN ISU KEDAULATAN

(Pasca Konflik di Aceh dan
Gerakan Papua Merdeka)

A. Pemerintahan Aceh Pascaperdamaian di Mata Para Peneliti

Pemberian kewenangan yang luas kepada Pemerintahan Aceh sebagai kesepakatan dalam perjanjian damai antara Indonesia dengan GAM, sebagaimana tercantum dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki 2005, tidak serta merta dapat dilaksanakan dengan semestinya. Riak-riak hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Aceh masih diwarnai dengan pesengketaan kewenangan di beberapa urusan yang sebelumnya telah disepakati.

Dalam studi tentang konflik kewenangan antara Pemerintah (lokal) Aceh dengan Pemerintah RI (pusat), Paul Jacson dan Zoe Scoot (2008) menyatakan bahwa hubungan Pemerintah Pusat-Daerah ditandai dengan kesalahpahaman dan ketidakpercayaan, sering diperumit oleh agenda tersembunyi, terutama bahwa pusat 'diam-diam' merongrong prinsip-prinsip desentralisasi dan memanfaatkan pemerintah regional sebagai alat untuk memperluas

kekuasaan mereka daripada menyerahkannya. Misalnya, seringkali institusi tingkat lokal yang telah ada dikurangi kewenangannya menjadi status pelengkap Pemerintah Pusat. Lebih jauh, akhirnya ketegangan Pemerintah Pusat-Daerah dan hubungan buruk ini dapat dilihat sebagai penyebab utama konflik.⁹⁹ Tulisan tersebut melihat dari aspek kurangnya kepercayaan Daerah kepada Pemerintah Pusat karena pengalaman konflik senjata yang panjang antara GAM dan TNI dapat digunakan untuk memahami konflik di Aceh.

Terkait dengan hubungan Pusat dan Pemerintahan Lokal tersebut, lebih lanjut Barron dan Clark (2006) menekankan bahwa dalam hubungan antara Aceh dan Pemerintah Pusat di Jakarta perlu “didefinisikan ulang” hubungan *center-periphery* yang sebagian besar berdasarkan pada ketidaksetaraan dan ketidakpuasan sehingga GAM telah mampu memobilisasi kebencian menuju Pusat dan menempa identitas politik yang bertentangan dengan Jakarta.¹⁰⁰ Kekuatan analisa Barron dan Clark ini terletak pada hubungan yang tidak setara antara Pusat dan Pemerintah Lokal di Aceh. Hal ini sangat terlihat dari catatan perundingan yang dibuat oleh Ketua Juru Runding dari Pemerintah Republik Indonesia, Hamid Awaludin, yang menuliskan pernyataan dari Juru Runding GAM Nur Juli, bahwa selama ini hubungan Aceh dengan Pemerintah RI selalu dalam posisi yang tidak seimbang, tidak sederajat, bahkan sampai ketika berada di meja perundingan. Situasi ketidak-seimbangan itu telah dapat diatasi sejak dilakukannya perundingan perdamaian Helsinki tahun 2005, yakni ketika para pihak baik GAM maupun Pemerintah

⁹⁹ “Lokal Government in Post-Conflict Environments,” GSDRC, 2008, <https://gsdrc.org/document-library/lokal-government-in-post-conflict-environments/>.

¹⁰⁰ Clark Baron, “Decentralizing Inequality? Center-Periphery Relations, Lokal Governance, and Conflict in Aceh,” Text/HTML, World Bank, 2006, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail>.

RI menempatkan diri pada posisi yang sederajat tanpa memaksakan satu pun bentuk keputusan yang diambil. Semua atas kesepakatan bersama, sesuai dengan panduan yang diberikan oleh fasilitator yakni Martti Ahtisaari.¹⁰¹ Kelemahan penelitian Barron dan Clark ini adalah tidak dapat mengungkap sebab-sebab timbulnya konflik pasca kesepakatan MOU Helsinki yang bersifat kompleks, termasuk konflik politik paradiplomasi yang lebih spesifik.

Studi yang dilakukan oleh Hasan Basri tentang Aceh menjelaskan bahwa sengketa perebutan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Aceh, disebabkan oleh tidak tepatnya pilihan kelembagaan yang digunakan dalam mewujudkan MOU Helsinki dalam wilayah hukum NKRI. Menilik dari praktik pemberian kewenangan khusus yang dilakukan oleh negara-negara demokratis Barat seperti Canada dan Spanyol misalnya, maka kewenangan yang diberikan kepada *regional government* itu dicantumkan di dalam konstitusi atau UUD negara tersebut, sehingga menjadi jelas apa saja yang diatur. Apabila terjadi perselisihan kewenangan maka bisa menggunakan asas '*lex superior dirogat legi inferior*' yang meletakkan konstitusi pada tempat tertinggi yang wajib diacu oleh semua pihak yang berkepentingan. Contoh dari praktik ini dapat ditemui di Catalonia, di mana pemberian *Self Government*-nya dicantumkan dalam konstitusi Spanyol tahun 2006.¹⁰² Pelembagaan kewenangan ini ternyata sangat efektif untuk mengantisipasi perkembangan politik di Catalonia dewasa ini yang secara sepihak melakukan *Unilateral Declaration of Independent* atau pernyataan kemerdekaan secara sepihak melepaskan diri dari Spanyol pada 25 Oktober 2017. Pemerintah Spanyol dapat melakukan tindakan yang

¹⁰¹ Hamid Awaludin, *Damai di Aceh: catatan perdamaian RI-GAM di Helsinki*, Cet. 1 (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2008).

¹⁰² Rafli Hasan, "DPR Aceh Baru, Harapan Baru?," KOMPASIANA, 2014, <https://www.kompasiana.com/raflihasan/54f46deb7455139f2b6c8b94/setelah-ditolak-dpr-aceh-baru-mau-konsultasi>.

legal berdasarkan Konstitusi untuk meredam gerakan separatisme itu.

Pilihan pelembagaan atas kewenangan-kewenangan yang termuat dalam MOU Helsinki ke dalam sebuah peraturan yang lebih rendah daripada UUD, yakni ke dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, akan sangat rawan terjadinya penyimpangan atas klausul-klausul yang disepakati dalam MOU dengan rumusan yang tertuang dalam UU. Hal ini dapat terjadi dengan alasan-alasan antara lain, yakni memang dengan sengaja Pemerintah Pusat berniat menyimpangi kesepakatan MOU Helsinki¹⁰³ yang dinilai mengurangi kedaulatan NKRI. Misalnya, seperti berubahnya klausul kerja sama luar negeri yang melibatkan Aceh wajib memperoleh persetujuan DPRA seperti tercantum dalam MOU, diubah menjadi bersifat konsultatif saja dengan DPRA, sedangkan keputusan penuh ada pada pusat. Ada pula penilaian sepihak Pemerintah Pusat tentang keberadaan lembaga-lembaga yang disepakati dalam MOU, yakni dinilai sudah tidak relevan lagi atau justru membahayakan *stake holders* di tingkat Pusat, sehingga institusi itu tidak kunjung direalisasikan pembentukannya.¹⁰⁴ Sebagaimana disampaikan oleh Gubernur Aceh Zaini Abdullah, bahwa setidaknya ada tiga butir MoU yang diabaikan oleh Pusat, yakni pembentukan Pengadilan HAM, pembentukan Komisi Penyelesaian Klaim dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), serta beberapa turunan UUPA dalam bentuk Perpres dan Peraturan Pemerintah. “Kalau turunan UUPA ini tidak turun, maka saya khawatir rakyat Aceh akan bangkit untuk melawan ketidakadilan

¹⁰³ Suh Jiwon, “Preemptive Transitional Justice Policies in Aceh, Indonesia,” 2015, 31.

¹⁰⁴ Damien Kingsbury, “Timing and Sequencing Peace in Aceh,” dalam *Building Sustainable Peace*, ed. oleh Arnim Langer dan Graham K. Brown (Oxford University Press, 2016), 375–92, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198757276.003.0021>.

Pemerintah Pusat. Sejarah mencatat, bahwa setiap ketidakadilan bagi Aceh, rakyatnya akan melawan untuk menjaga harkat dan marwah ke-Acehannya,” ujar Zaini yang mantan Menlu GAM ini.¹⁰⁵ Kondisi ini menurut Aspinall dapat menjadikan Helsinki *Agreement* terserap dalam sistem nasional Indonesia yang lebih kokoh dengan menyimpangi apa yang telah disepakati dalam MOU. Aspinall menyatakan bahwa, “*However, ... the good intentions embodied in the Helsinki MoU have tended to become absorbed and blunted by the dominant national system.*”¹⁰⁶

Kritik terhadap penelitian Hasan Basri ini adalah bahwa pilihan pelebagaan MOU dalam bentuk undang-undang yang lebih rendah daripada UUD pada dasarnya tidak menjadi sebab timbulnya konflik pasca perdamaian apabila komitmen untuk melaksanakan poin-poin yang disepakati di dalamnya dilakukan oleh kedua belah pihak. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam kasus yang lain, ketika hasil negosiasi yang berupa pemberian otonomi yang luas diberikan dalam wadah UUD di Spanyol untuk otonomi khusus Catalonia, itu tidak menjamin selesainya konflik. Hal ini terbukti konflik Pusat dengan Daerah terus berlanjut. Pilihan hukum Pemerintah RI dalam menempatkan otonomi khusus Aceh adalah menganut asas ‘*lex specialis dirogat legi generale*’ yang bermakna bahwa undang-undang yang bersifat khusus lebih kuat daripada undang-undang yang bersifat umum, yakni undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku bagi daerah/Provinsi yang selain Aceh.¹⁰⁷ Kelebihan dari penerapan asas *lex specialis* ini adalah apabila terjadi kebutuhan hukum untuk

¹⁰⁵ Indonesia Serambi, “Menolak KKR Produksi Konflik,” 2014, <https://aceh.tribunnews.com/2014/07/17/menolak-kkr-mereproduksi-konflik>.

¹⁰⁶ Edward Aspinall, “April 2008 onwards,” April (2008).

¹⁰⁷ Mukhlis Al Huda, “Penerapan Otonomi Khusus Di Daerah Aceh Dalam Rangka Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia” (Thesis, UII, 2016), <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/2411>.

menyesuikannya, maka prosedurnya tidak serumit jika mengubah UUD sehingga ketentuan hukum akan menjadi lebih dinamis terhadap perubahan.

Penelitian tentang konflik atau sengketa kewenangan pasca MOU dilakukan juga oleh Darmansjah dari perspektif ideologis yakni tentang *term* (terma) atau pilihan kata yang digunakan dalam MOU Helsinki yang ditafsirkan berbeda oleh pemerintah Indonesia maupun pihak GAM. Istilah yang diperdebatkan itu tidak lain adalah konsep *governing Aceh* yang dipilih dalam MOU, untuk menghindari kata *autonomy* yang ditolak GAM dan kata *Self Government* yang diajukan oleh mediator Marti Ahtisaari dan ditolak oleh Pemerintah RI.¹⁰⁸ Secara ideologis pihak GAM mengajukan konsep *self determination* atau penentuan nasib sendiri yang dengan kata lain adalah ‘merdeka’ lepas dari NKRI, sebagaimana disuarakan dalam Sidang Umum Masyarakat Pejuang Referendum (SU MPR), yang dikomandoi oleh Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA), di Halaman Masjid Raya Banda Aceh dengan dihadiri tidak kurang dari 1,5 juta rakyat Aceh pada tanggal 8 November 1999. Namun, gagasan *self determination* ini akhirnya melunak dalam perundingan. Sampai saat ini, makna *Governing Aceh* dalam tafsiran Pemerintah Pusat adalah *extended Special Autonomy*¹⁰⁹, sedangkan bagi Pemerintahan Aceh ditafsirkan sebagai *self government*. Hal ini terbukti dengan adanya *Qanun Aceh* yang mengatur tentang bendera dan lambang Aceh yang masih dipersengketakan dengan Pemerintah Pusat.

¹⁰⁸ Darmansjah Djumala;, *Soft Power Untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi* (PT Gramedia Pustaka Utama, 2013), // perpustakaan.komnasham.go.id/opackomnas/index.php?p=show_detail&id=11217&keywords=.

¹⁰⁹ Yusra Gani, “Self-Government : Studi Perbandingan Tentang Desain Administrasi Negara,” 2009, <http://www.tbzikra.com/ilmu-politik/self-government-studi-perbandingan-tentang-desain-administrasi-negara/>.

Marti Ahtisaari selaku mediator dan fasilitator negosiasi yang juga mantan Perdana Menteri Finlandia, mengajukan konsep *self government* dengan mereferensikan praktik pemberian kewenangan itu kepada pemerintahan regional di kepulauan Aalan atau Olan, Finlandia, di mana pemerintah lokalnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahannya sendiri termasuk memiliki bendera sendiri, lagu nasional, dan lambang/symbol pemerintahan regional, kecuali politik luar negeri, moneter/fiskal, dan pertahanan negaranya. Konsep ini ditolak oleh pemerintah RI dengan mendasarkan pada alasan bahwa sistem Negara RI bukan federalistik tetapi *unitary state* atau Negara Kesatuan, sehingga konsep ini tidak bisa diterapkan.¹¹⁰ Perdebatan pun tidak bisa dihindarkan, padahal ini barulah topik pertama yang dibicarakan dalam negosiasi Helsinki, maka untuk menghindari *deadlock*, kedua belah pihak memilih mengesampingkan kedua istilah itu dan menggunakan istilah *governing Aceh*. Upaya menghindari istilah yang dapat menghambat perundingan ini dilakukan oleh kedua belah pihak dengan tujuan yang pasti yakni untuk segera dapat mewujudkan perjanjian damai bagi Aceh.¹¹¹ Tidak dapat dipungkiri bahwa kuatnya spirit untuk menghasilkan perjanjian damai itu sangat dipengaruhi oleh suasana masyarakat Aceh yang baru saja tertimpa musibah tsunami yang sangat dahsyat pada tanggal 26 Desember 2004 yang menelan korban lebih dari 125.000 jiwa rakyat Aceh. Suasana duka yang amat mendalam ini dan di tengah hiruk-pikuknya suasana rekonstruksi Aceh pasca tsunami yang melibatkan 34 negara asing serta hampir seluruh elemen bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke, yang menganggap Rakyat Aceh sebagai saudara

¹¹⁰ H Basri, "Konflik Pemerintahan Aceh Dan Pemerintah Pusat Pasca MoU Helsinki: Self-Government," *Politika* 5 No.1, no. 1 (2014).

¹¹¹ Edward Aspinall, *The Helsinki Agreement: A more promising basis for peace in Aceh?*, 2005, <http://www.eastwestcenter.org/publications/helsinki-agreement-more-promising-basis-peace-aceh>.

sebangsa setanah air, melunakkan hati para negosiator untuk segera mencapai kesepakatan. Pengaruh tsunami pada pembentukan suasana perundingan dan kebersediaan para pihak untuk kembali ke meja perundingan itu tergambar pada ilustrasi yang disampaikan oleh Edward Aspinall bahwa kerusakan yang dahsyat akibat tsunami mendorong kedua pihak yakni pemerintah RI dan GAM untuk memikirkan kembali posisi mereka dan membuka kembali negosiasi. Lebih lanjut Aspinall menyatakan bahwa secara tiba-tiba tsunami memperbaharui ketertarikan dunia internasional kepada Aceh dan meluaskan kembali kehadiran pihak asing di wilayah Aceh dengan alasan kemanusiaan. Demikian pula pihak GAM melalui Malik Abdullah selaku perdana menteri GAM, beberapa hari setelah tsunami membuat pernyataan yang menggambarkan kesediaannya untuk melanjutkan perundingan damai pada 1 Januari 2005:

The tsunami had suddenly renewed international interest in the conflict and greatly expanded the foreign presence in Aceh. The movement's leaders wanted to capitalize on this situation. Hence, a few days after tsunami, Malik Mahmud released a statement not only expressing "our most profound gratitude to the governments of the United States of America, Japan, Australia, European Union, China, ASEAN States, New Zealand, the United Nations Organizations and non-governmental organizations for their prompt and massive aid now pouring into our devastated country" but also announcing that GAM would "welcome any initiative taken by the international community to turn our unilateral ceasefire into a formal ceasefire agreement with the Indonesian forces" (Aspinall, 2005).¹¹²

Pengaruh suasana tekanan psikologis bagi para negosiator GAM pasca tsunami terhadap penerimaan konsep *governing Aceh* dan bukan *self determination* diakui oleh media-media lokal Aceh sebagaimana termuat dalam tulisan Taufik Al Mubarak bahwa MoU Helsinki merupakan sebuah kecelakaan sejarah. Karena MoU

¹¹² Aspinall.

Helsinki sudah menutup rapat-rapat pintu dan peluang Aceh untuk merdeka. Ini memang tak sepenuhnya salah para pimpinan GAM di Swedia menerima otonomi dalam kemasakan pemerintahan sendiri, sebab faktor gempa-tsunami serta fokus internasional terhadap kemanusiaan juga begitu menentukan dalam perundingan itu. Hampir mustahil memaksakan ide Aceh Merdeka di tengah bencana dahsyat tersebut, yang tak hanya meluluh-lantakkan Aceh, tetapi juga merampas banyak nyawa di Aceh.¹¹³

Kritik terhadap argumen yang diajukan oleh Darmansjah, yang berfokus pada belum tuntasnya pembahasan tentang terma atau pilihan kata kunci yang digunakan dalam MOU Helsinki (yakni *governing Aceh* yang dimaknai dengan cara yang berbeda oleh pemerintah RI dan pihak GAM, sebagai akar penyebab sengketa kewenangan antara pusat dengan Pemerintahan Aceh sampai sekarang) adalah hasil penelitian ini mengabaikan kesepakatan kunci yang lain yakni tentang keterikatan pihak GAM pada NKRI dan Konstitusi UUD 1945 sebagaimana termaktub dalam MOU Helsinki, bahwa:

‘The parties commit themselves to creating conditions within which the government of the Acehness people can be manifested through a fair and democratic process within the unitary state and constitution of the Republic of Indonesia’.

Jika konsisten dengan makna keterikatan hukum dengan NKRI dan UUD 1945, konsekuensinya adalah akan menafsirkan *governing Aceh* dalam bingkai konsep *unitary state* dan bukan *federal state* yang terbuka atas pelaksanaan konsep *self government* seperti di Finlandia.

¹¹³ Taufik Mubarak, “Di Balik Kemenangan Mantan GAM - JUMPUENG,” 2012, <https://jumpueng.blogspot.com/2012/04/di-balik-kemenangan-mantan-gam.html?m=1>.

Sementara itu, studi yang dilakukan oleh Nurhasim bersama Tim Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun 2008, ketika Tim LIPI ini meneliti tentang Transformasi Gerakan Politik GAM, memaparkan bahwa terdapat perbedaan pemaknaan antara elite GAM dengan massa akar rumput mengenai konsep *governing Aceh*. Elite GAM cenderung bisa menerima MOU Helsinki dan melihat bahwa Aceh Pasca MOU Helsinki adalah sebagai masa perjuangan politik GAM dalam menguasai eksekutif dan legislatif. Di lain pihak, massa akar rumput memaknai MOU Helsinki sebagai masa transisi menuju *Aceh Merdeka*, yang artinya massa GAM di tingkat bawah memaknai *governing Aceh* itu sebagai *self Government*.¹¹⁴ Maka pada pemilu pertama yang diikuti oleh 6 partai lokal, Partai Aceh menggunakan isu *self government* itu untuk meraih dukungan luas di tengah masyarakat. Hasilnya dapat diketahui bersama bahwa Partai Aceh menjadi pemenang pemilu pertama tahun 2009 itu dengan dukungan 38,6% suara pemilih. Memang, GAM memiliki *interest* yang kuat untuk memenangkan pemilu itu dan juga berambisi untuk menguasai eksekutif dan parlemen lokal sehingga memiliki kekuatan yang cukup besar untuk mendesak kembali konsep *self government* melalui jalur perjuangan politik (Dale, 2009).

Dari penelitian Nurhasim dan Dale itu dapat diketahui bahwa elit Partai Aceh memanfaatkan isu krusial dalam MOU Helsinki, yakni *governing Aceh* dan *self government* menjadi instrumen politik untuk memenangkan pemilu, yang ternyata terbukti efektif untuk mendulang suara kemenangan. Bahkan Hasan Basri menyatakan bahwa dalam kampanyenya Partai Aceh menjanjikan bahwa jika Partai Aceh menang pada pemilu 2009, maka ada peluang untuk membentuk pemerintahan *self government* di Aceh. Melihat keseriusan elite Partai Aceh menjadikan *self government*

¹¹⁴ Moch Nurhasim, "Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka (GAM)," *Jurnal Penelitian Politik* 6, no. 1 (30 Agustus 2016): 85–98, <https://doi.org/10.14203/jpp.v6i1.531>.

menjadi instrumenasi politiknya dalam kampanye, secara otomatis Pemerintah Pusat menaruh kecurigaan pada elit Partai Aceh dan GAM bahwa mereka masih menyimpan agenda untuk memperjuangkan ide '*merdeka di dalam NKRI*'. Sebagaimana dilansir dalam "Serambi Indonesia" (4 Agustus 2010), adanya kecurigaan pusat terhadap GAM dan elit partai ini secara eksplisit pernah diungkapkan sendiri oleh Gubernur Aceh dan Ketua DPRA pada pertemuan dengan siswa Sesko TNI di Banda Aceh. Baik Gubernur Irwandi Yusuf maupun Ketua DPRA Hasbi Abdullah pada intinya menyatakan bahwa Pemerintah Pusat dan TNI tidak perlu mencurigai integritas dan kesetiaan mantan kombatan GAM terhadap NKRI. Bahkan dasar pendirian Partai Aceh pun berdasarkan UUD 1945.¹¹⁵

Kekuatan analisa Nurhasim adalah pada fakta tidak liniernya pemahaman antara elit GAM dengan massa pendukungnya dalam memaknai hasil-hasil perundingan MOU Helsinki, sehingga sangat potensial untuk menimbulkan konflik kewenangan di kemudian hari. Namun, kelemahan penelitian ini adalah tidak dapat mengungkapkan secara jelas sebab ketidaklinieran komunikasi tersebut, sehingga terdapat penjelasan yang terputus atau tidak lengkap dari penelitian ini. Eksplorasi tentang apakah para mantan kombatan GAM ada keengganan untuk mengakui bahwa GAM telah melunakkan sikapnya dalam perundingan Helsinki dengan mengganti cita-cita '*Aceh merdeka*' yang mereka suarakan selama ini, dengan menerima konsep *governing Aceh*, menjadi sangat penting untuk diteliti lebih lanjut.

Selain itu, Damien Kingsbury (2015) selaku advisor bagi delegasi GAM dalam perundingan Helsinki menyatakan bahwa sumber konflik pasca MOU Helsinki di Aceh adalah kekecewaan (*grievance*), yang memainkan peran cukup besar dalam konflik

¹¹⁵ Basri, "Konflik Pemerintahan Aceh Dan Pemerintah Pusat Pasca MoU Helsinki: Self-Government."

intra-negara, terutama di mana etnis minoritas atau identitas diri lainnya menjadi kelompok yang merasa terpinggirkan, tersisih, atau menjadi korban. Penghancuran kesepakatan (*a hurting stalemate*), yakni melukai kesepakatan ketika para pihak merasa bahwa biaya untuk mempertahankan perdamaian lebih mahal daripada keuntungan yang akan dicapai (misalnya Pemerintah RI tidak segera melaksanakan hasil-hasil kesepakatan secara penuh), akan menimbulkan kekecewaan pada pihak GAM.¹¹⁶ Sederetan kesepakatan dalam MOU Helsinki yang belum direalisasikan oleh Pemerintah Pusat antara lain: pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi (TRC), pembentukan komisi yang menangani pelanggaran hak Asasi Manusia (HAM) di Aceh selama konflik, kewenangan Aceh untuk mengontrol pelabuhan laut dan udara, pemberian kompensasi kepada para korban dan terdampak selama masa konflik secara merata dan adil.

Kekuatan analisa Kingsbury selaku advisor para juru runding GAM ini terletak pada adanya *warning* atau *alert* bahwa MOU Helsinki apabila tidak dilaksanakan dengan penuh komitmen oleh Pemerintah Pusat akan berpotensi menimbulkan konflik baru setelahnya di Aceh. Namun, kelemahannya adalah bahwa penjelasan riset Kingsbury ini bersifat umum, tidak memberikan solusi yang bersifat spesifik atas realitas konflik politik paradiplomasi yang sedang dihadapi antara Pemerintah Aceh dengan RI, meskipun beberapa klausul dalam MOU memuat kewenangan paradiplomasi bagi Pemerintahan Aceh.

Lebih jauh, Edward Aspinal berupaya menggali akar penyebab konflik antara Aceh dengan Pemerintah RI melalui penelusuran sejarah Aceh, baik masa kolonial maupun pasca kemerdekaan RI 1945. Dalam analisisnya Aspinal menyatakan bahwa identitas kultural Aceh yang berbeda dengan masyarakat Indonesia pada

¹¹⁶ Kingsbury, "Timing and Sequencing Peace in Aceh."

umumnya dengan latar belakang sejarah dan ikatan ke-Islamannya, memunculkan ekspresi tuntutan daerah untuk memperoleh pengakuan akan eksistensinya. Kemunculan GAM dan sebelumnya gerakan ‘Darul Islam’, mengartikulasikan keinginan itu. Pasca kesepakatan MOU Helsinki, identitas kultural ini akan tetap ada untuk dipertahankan dan jika ada upaya dari Pemerintah RI untuk melemahkannya justru akan menimbulkan konflik baru.¹¹⁷

Kekuatan analisis Aspinall adalah pada eksplorasi identitas masyarakat Aceh yang menjadi energi abadi untuk terus menyatakan dirinya ke permukaan sejak jaman kolonial sampai saat ini. Jika dikomparasikan dengan pemikiran Wendt (1999)¹¹⁸ tentang identitas, maka pernyataan Aspinall tersebut tampak linieritasnya, di mana keduanya sama-sama memberi bobot yang besar pada aspek identitas masyarakat. Kelemahan analisa Aspinall ini terdapat pada cara memposisikan identitas menjadi faktor determinan penyebab konflik dengan mengesampingkan aspek-aspek yang lainnya yang bersifat dinamis. Aspek kepentingan dan kondisi ekonomi, aspek dinamika politik internal Pemerintahan Aceh yang didominasi para mantan kombatan GAM, dan aspek internasional tentang eksistensi struktur organisasi GAM beserta aset-asetnya di luar negeri, tentu sangat penting untuk diteliti karena dapat mempengaruhi situasi hubungan yang harmonis-damai atau pun konfliktual dengan Pemerintah Pusat.

Dalam analisis sekaligus laporan yang dikeluarkan oleh *Conflict Management Initiative* (CMI) yang merupakan fasilitator MOU Helsinki, Martti Ahtisaari (2012), menyampaikan bahwa terdapat 28 penyimpangan dan ketidaksesuaian antara MOU Helsinki dengan pelaksanaannya di lapangan, baik karena aturan turunannya yang tidak sesuai atau bahkan memang belum dilaksanakan sama

¹¹⁷ Edward Aspinall, “Combatants to Contractors: The Political Economy of Peace in Aceh,” *Indonesia*, no. 87 (2009): 1–34.

¹¹⁸ Alexander Wendt, “Social Theory of International Politics,” 1999, 450.

sekali. Hal ini dapat menimbulkan bangkitnya kembali ketidakpercayaan yang dapat memicu konflik pasca perdamaian.¹¹⁹ Sinyal kemungkinan terjadinya konflik akibat pelaksanaan MOU yang tidak sesuai dengan yang diharapkan ini memang sangat mungkin terjadi. Kekuatan pada analisis Ahtisaari ini terletak pada otoritasnya selaku aktor dalam perundingan damai antara GAM dengan Pemerintah RI, serta besarnya kekuatan moralnya untuk mendorong para pihak untuk mentaati hasil-hasil perundingan. Namun, Ahtisaari secara khusus tidak menjelaskan tentang politik paradiplomasi yang merupakan pelaksanaan dari MOU Helsinki yang kemudian menjadi permasalahan antara Aceh dengan Jakarta.

Dalam kerangka pemeliharaan perdamaian pasca konflik itu, Lambourne (2003) dalam Teori *Peacebuilding* menyatakan bahwa keadilan dan rekonsiliasi adalah tujuan penting yang harus ada dalam proses dan mekanisme *peacebuilding* pasca konflik yang berhasil, terutama setelah genosida. Ini menunjukkan pentingnya rekonsiliasi sebagai sarana penyelesaian konflik dan transformasi. Lebih lanjut dinyatakan bahwa perjanjian damai yang mentolerir para penjahat perang untuk berbagi kekuasaan dengan korban mereka atau orang-orang yang selamat dari kekerasan mereka, akan dianggap sebagai ‘perdamaian yang tidak adil’ dan karenanya merusak stabilitas dan rekonsiliasi.¹²⁰ Kekuatan pendapat Lambourne ini terletak pada tumpuan gagasan tentang pentingnya penegakan keadilan pasca konflik sebagai bagian dari pemeliharaan perdamaian itu sendiri. Artinya, dalam konteks perdamaian di Aceh, adanya beberapa institusi yang menjadi instrumen penegakan keadilan, seperti Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Pengadilan Hak Asasi Manusi di Aceh yang belum terrealisir, akan dapat menyebabkan munculnya konflik baru setelah perdamaian. Kelemahan dari

¹¹⁹ CMI, 2012, <http://www.acehpeaceprocess.net/>.

¹²⁰ Wendy Lambourne, “Post-Conflict Peacebuilding: Meeting Human Needs for Justice and Reconciliation,” 2003, <https://doi.org/10.7246/pcd.0404>.

analisa Lambourne ini adalah mengesampingkan adanya faktor laten dalam sebuah konflik sosial yang berupa alasan ideologis yang berkontribusi dalam memunculkan sebuah konflik baru.

Dalam studi yang dilakukan oleh Suh Jiwon (2015), penyebab lain munculnya konflik Aceh dengan Pemerintah Pusat setelah MoU Helsinki adalah adanya isu-isu lain yang dilihat sebagai kebijakan preemptif (*preemptive policies*), antara lain komisi kebenaran dan rekonsiliasi (TRC) dan pengadilan hak asasi manusia untuk Aceh. Hingga saat ini, tidak ada institusi yang didirikan. Suh Jiwon mengatakan bahwa;

“Preemptive policies mean policies adopted by reluctant transitional leaders in the face of worse alternatives without the intention to fully implement the adopted policies. When leaders believe that the costs of external pressure, such as international courts or threats of aid cut, are higher than the cost of introducing transitional justice mechanisms, they are likely to adopt some mechanism, such as truth commissions, trials, or a combination of the two.” (Jiwon, 2015)¹²¹

Kebijakan preemptif dapat diartikan sebagai kebijakan yang rumit dari Pemerintah Indonesia kepada masyarakat Aceh. Kimura Ehito menunjukkan bahwa elit Indonesia secara sistematis menghambat norma global tentang hak asasi manusia untuk dijalankan di negara ini.¹²² Tidak menutup kemungkinan bahwa isu kewenangan paradiplomasi yang terdapat dalam MoU Helsinki itu pun termasuk di dalam kategori kebijakan ‘preemptive’ ini sehingga tidak akan diberikan secara leluasa oleh Pemerintah Pusat.

Kelemahan analisis Suh Jiwon maupun Ehito tersebut terdapat pada adanya ‘pre asumsi’ tentang perilaku Pemerintah Pusat yang

¹²¹ Jiwon, “Preemptive Transitional Justice Policies in Aceh, Indonesia.”

¹²² Kimura Ehito, “The Struggle for Justice and Reconciliation in Post-Suharto Indonesia,” *Southeast Asian Studies*, Vol. 4, No. 1, April 2015, hlm. 73-93. (2015): 22.

‘dengan sengaja’ akan mengingkari kesepakatan MOU Helsinki atau kebijakan-kebijakan lainnya yang diperuntukkan bagi Aceh. Secara empiris membuktikan ‘pre asumsi’ semacam ini sangat sulit dalam penelitian ilmiah. Maka kesimpulan Suh Jiwon dan Ehito di atas menyisakan dugaan yang harus diverifikasi lebih lanjut. Kelemahan berikutnya dari penelitian Jiwon ini adalah meletakkan sumber konflik itu (ketidaksungguhan dalam melaksanakan MOU Helsinki atau pun kebijakan-kebijakan yang lainnya) hanya pada satu pihak saja yakni Pemerintah RI, dengan mengabaikan kemungkinan yang sama dari pihak Pemerintahan Aceh yang didukung oleh GAM.

B. Sengketa Kewenangan Paradiplomasi Aceh

Secara komparatif, studi tentang konflik kewenangan antara pusat dengan daerah, khususnya kewenangan paradiplomasi telah dilakukan di Eropa oleh beberapa ilmuwan antara lain David Crikemans (2009), Noe Cornago (2016), dan Lohmar (2015). Penelitian 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. Ada 4 (empat) faktor yang dapat menyebabkan terjadinya kecenderungan konflik atau kooperatifnya hubungan Pusat dan Daerah dalam urusan luar negeri ini. *Pertama*, perbedaan paham politik mayoritas di pemerintahan regional dengan Pemerintah Pusat akan cenderung untuk konflik. Sebaliknya, jika kekuatan politik mayoritas di pusat dan di daerah sama, maka akan cenderung kooperatif. *Kedua*, keberadaan para aktifis pergerakan nasionalis (radikal) di daerah akan cenderung menciptakan konflik dengan

Pemerintah Pusat dalam hubungan luar negerinya. Sebaliknya, ketiadaan para aktifis radikal di daerah akan mendorong ke arah kooperatif. *Ketiga*, pemerintah regional yang memiliki kekuatan ekonomi tinggi/kokoh akan cenderung berani untuk berseberangan secara konfliktual dengan Pemerintah Pusat. Sebaliknya, Pemerintah Daerah yang miskin akan sangat diuntungkan dengan berkooperasi dengan Pemerintah Pusat untuk meminta asistensinya. *Keempat*, keberadaan institusi formal yang melaksanakan fungsi koordinasi dan konsultasi antara pusat dan daerah untuk urusan luar negeri akan berpengaruh terhadap terjadinya hubungan yang konfliktual atau pun koordinatif, meskipun yang terakhir ini tampak tidak konsisten di Eropa.¹²³

Kelemahan analisis Crikemans tersebut adalah, jika 4 (empat) faktor yang disampaikan di atas diterapkan untuk mengonstruksi kasus sengketa politik paradiplomasi yang terjadi antara pemerintah RI dengan Aceh, maka fenomenanya akan sangat berbeda. *Pertama*, dari sisi ideologis, terdapat kesamaan antara mayoritas masyarakat Indonesia yang muslim dengan masyarakat Aceh. Namun, perbedaannya ada pada sistem hukum syariah yang diberlakukan di Aceh, sedangkan di RI berlaku sistem hukum sekuler campuran (*mixed system*) antara hukum sekuler dengan relijius (Cammack, 2011 dan Tompinsky, 2017). *Kedua*, adanya gerakan nasionalis radikal di Aceh dalam kesepakatan damai MOU telah menurunkan tuntutan yang tidak lagi memperjuangkan kemerdekaan Aceh, namun menurunkan tuntutan menjadi *self government* di dalam NKRI (Awaludin, 2008). *Ketiga*, kondisi sosial dan ekonomi Aceh sangat berbeda dengan Catalonia yang merupakan pusat industri dan finansial di Spanyol, maka ekonomi di Aceh kondisinya berkebalikan, yakni Aceh sebagai daerah dengan tingkat kemiskinan ke-2 secara nasional, setelah Provinsi Nusa Tenggara

¹²³ D Crikemans, "How Subnational Entities Try to Develop Their Own 'Paradiplomacy'. The Case of Flanders (1993-2005).," 2006, 27.

Timur (BPS, 2017). Sumberdaya alam masih merupakan sumber ekonomi potensial yang belum dikelola dengan efisien dan berdaya guna bagi pemberdayaan masyarakat Aceh. *Keempat*, ada kemiripan dengan kasus di Eropa (Catalonia dan Flander) di mana keberadaan institusi formal di tingkat pusat yang lemah dalam menjembatani kepentingan antara Jakarta dan Aceh. Dengan kondisi yang berbeda seperti itu, tentu analisis Crikemans ini tidak bisa diterapkan untuk mengeksplorasi alasan terjadinya konflik politik paradiplomasi di Aceh.

Penelitian Noe Cornago melihat bahwa beberapa pemerintah regional (substates) melakukan aktifitas paradiplomasi melampaui kewenangan yang diberikan oleh konstitusi negara mereka. Seperti yang terjadi di Catalonia (Spanyol), Irlandia (UK) sebelum referendum, dan Quebec (Canada) sebelum referendum. Aktifitas ini dapat dipandang sebagai paradiplomasi yang 'tidak normal' sehingga menimbulkan konflik dengan Pemerintah Pusat (Cornago, 2010). Kajian Cornago ini lebih menitikberatkan pada ketidaksesuaian antara kewenangan yang ada dalam konstitusi negara dengan praktik paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintahan regional tersebut sebagai sebab dari konflik paradiplomasi. Namun, penelitian ini tidak mengkaji sebab mendasar mengapa terjadi aktifitas paradiplomasi yang menyimpang dari ketentuan konstitusi dimaksud.

Tentang fenomena yang terjadi di Aceh, Davina Cooper (1996) dalam *Theory of Institutional Disobedience*, menyatakan bahwa perlawanan dan pembangkangan oleh pemerintah regional yang ditunjukkan oleh sikap tegas parlemen daerah tersebut, didorong oleh 3 alasan, yakni (1) bertujuan untuk mengabaikan hukum nasional yang baru, dengan tanpa mempedulikan apakah aksinya itu diijinkan oleh pusat atau pun tidak; (2) memaksa Pemerintah Pusat untuk segera merespon aspirasi original yang muncul dari pemerintah regional, melalui aksi-aksi nonkooperatif itu; dan (3)

pemerintah regional berpendirian bahwa aksi *disobedience* yang mereka lakukan adalah 'sah' berdasarkan hak-hak yang mereka miliki menurut hukum yang berlaku. Fenomena ini berkaitan erat dengan wacana otonomi regional dan demokrasi lokal, di mana pemerintah regional menggunakan mandat politik elektoral mereka untuk menentang Pemerintah Pusat dalam memberlakukan hukum yang merugikan secara lokal.¹²⁴ Perspektif Cooper ini dapat membantu untuk menjelaskan alasan perilaku (*behavior*) yang dilakukan oleh pemerintah regional dalam melakukan pembangkangan terhadap Pemerintah Pusat, namun tidak dapat menjelaskan alasan substantif dari pembangkangan itu sendiri, seperti mengapa harus membangkang (*disobedience*) atau apa substansi hukum nasional yang diabaikan, atau pun legalitas apa yang dipakai oleh pemerintah regional sehingga *disobedience* itu menjadi 'sah'? Semua itu belum tergambarkan jawabannya dalam teori Cooper ini.

Di sisi lain, konflik antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Indonesia terkait dengan pembentukan Lembaga Wali Nanggroe yang merupakan ciri khas identitas masyarakat Aceh ini, jika dilihat dari pandangan Axel Honneth dalam *Recognition Theory*, disebabkan oleh tidak adanya pengakuan atau rekognisi yang penuh atau *proper* dari Pemerintah Pusat atas identitas suatu masyarakat yang telah terbentuk dalam sejarah panjang kehidupannya.¹²⁵ Honneth melihat bahwa sisi dalam dari sebuah konflik sosial selalu mengacu pada *the struggle for recognition*. 'Pengakuan' dalam teori Honneth ini dimaknai sebagai *the granting of a certain status* atau perolehan status tertentu dalam hubungan sosial maupun hubungan

¹²⁴ D Cooper, "Institutional Illegality and Disobedience: Lokal Government Narratives," *Oxford Journal of Legal Studies* 16, no. 2 (1 Juni 1996): 255-74, <https://doi.org/10.1093/ojls/16.2.255>.

¹²⁵ Axel Honneth, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, 1st MIT Press ed, Studies in Contemporary German Social Thought (Cambridge, Mass: MIT Press, 1996).

antara kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat lain atau pun negara, dalam kaitannya dengan konfrontasi antara kelompok yang berbeda nasionalitas dan/atau etnisnya. Pengakuan/rekognisi menjadi esensial karena dapat menumbuhkan respek (rasa hormat) dan solidaritas antarkelompok yang bersengketa menggantikan hubungan yang *disrespect* dan perlawanan (*resistence*). Dalam konteks inilah Honneth menyatakan bahwa rasa tidak hormat atau *disrespect* dan perlawanan itu sebagai *the moral logic of social conflict* dengan tanpa mengesampingkan alasan dari kelompok teoritis utilitarianis mengenai *collective interests* sebagai penyebab konflik. Pendapat Honneth ini bersifat substantif mengenai mengapa sebuah konflik itu terjadi dalam kaitannya dengan masalah rekognisi identitas. Namun, dalam kasus konflik Aceh ini, teori Honneth tidak dapat menjelaskan secara spesifik mengapa politik paradiplomasi Aceh dilekatkan pada Lembaga Wali Nanggroe (LWN) yang merupakan identitas kultural Bangsa Aceh.

Dalam studi tentang sengketa konflik paradiplomasi yang dilakukan oleh Lohmar yang terjadi antara pemerintahan Otonom Catalonia dengan Pemerintah Spanyol, Lohmar membuktikan bahwa pemerintahan Catalonia menjadikan kewenangan paradiplomasi sebagai instrumen untuk memperoleh dukungan luar negeri atas upaya-upaya pemerintahan mayoritas di Catalonia untuk melakukan pemisahan diri dari Spanyol.¹²⁶ Dan hal itu terbukti setelah Catalonia mendeklarasikan kemerdekaannya pada tanggal 25 Oktober 2017, seluruh perwakilan Catalonia di Luar negeri ditutup oleh Perdana menteri Spanyol, Rajoy, karena kantor-

¹²⁶ Ramon Lohmar, "Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty - The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy," 2015, https://www.academia.edu/14108836/Catalan_Paradiplomacy_Secessionism_and_State_Sovereignty_-_The_Effects_of_the_2006_Statute_of_Autonomy_and_the_Artur_Mas_Government_on_Catalan_Paradiplomacy.

kantor perwakilan ini melakukan upaya-upaya mencari dukungan kemerdekaan bagi Catalonia.

Kekuatan penelitian Lohmar tersebut terletak pada kejelasan eksplorasinya bahwa paradiplomasi Catalonia dijadikan instrumen untuk memperoleh dukungan dan jaringan secara internasional bagi perjuangan Catalonia merdeka. Namun, kelemahan atau keterbatasan penjelasannya adalah tidak mampu menjelaskan alasan mengapa terjadi konflik politik paradiplomasi antara Catalonia dan Spanyol.

C. Perubahan Paradiplomasi Aceh

Perubahan institusionalisasi kewenangan paradiplomasi Aceh terjadi secara drastis setelah parlemen Aceh (DPRA) mengesahkan peraturan daerah (Qanun) Nomor 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe. Dalam Qanun/Peraturan Daerah ini, disebutkan dalam pasal 29 bahwa Wali Nanggroe memiliki kewenangan untuk: poin (g) mengurus khazanah (Aset) Aceh di dalam dan di luar Aceh (luar Provinsi dan negeri); poin (h) melakukan kerja sama dengan berbagai pihak baik dalam maupun luar negeri untuk kemajuan peradaban Aceh; dan poin (j) menjaga perdamaian Aceh dan ikut berpartisipasi dalam proses penyelesaian perdamaian dunia.

Dengan *Qanun* ini berarti kewenangan paradiplomasi Aceh telah mengalami perubahan yang mendasar yakni perluasan kewenangan yang melebihi ketentuan di dalam UUPA Nomor 11/2006 dan memberikan fungsi baru pada lembaga Wali Nanggroe yang asalnya bersifat Simbolik-Kultural menjadi memiliki kekuasaan aktual yakni di bidang paradiplomasi yang langsung berada di bawah Lembaga Wali Nanggroe (LWN), yang dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe.

Tentu saja reaksi keras muncul dari Pemerintah Pusat atas perubahan mendasar itu, sehingga Jakarta tidak bersedia mengakui keabsahan berlakunya *lokal regulation* tersebut. Namun, pihak Pemerintahan Aceh sampai saat ini pun tidak bersedia merubah

regulasi yang mereka buat tersebut. Memang, secara konseptual, institusionalisasi baru itu akan menjadi lebih efektif karena dengan kewenangan-kewenangan barunya, seorang Wali Nanggroe dapat langsung bernegosiasi dengan pihak asing, baik *states* maupun *non-state actors*, untuk memperjuangkan kepentingan rakyat Aceh.

Perubahan mendasar sebagaimana terjadi dalam *Qanun* nomor 9 Tahun 2013 itu dapat dinyatakan bahwa Parlemen dan Pemerintahan Aceh telah merubah politik paradiplomasi Aceh yang berbeda dengan pusat. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, politik paradiplomasi pemerintah RI adalah garis-garis kebijakan resmi pemerintah dalam bidang paradiplomasi yang dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan NKRI. Sementara itu, yang dimaksud dengan politik paradiplomasi Pemerintahan Aceh adalah garis-garis kebijakan resmi pemerintahan dalam bidang paradiplomasi yang dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan Pemerintahan Aceh. Secara normal, menurut Noe Cornago (2010), jika tujuan paradiplomasi antara pusat dengan *regional government* itu sama atau tidak berseberangan, maka politik paradiplomasi yang tercermin dalam pembuatan aturan dan praktik paradiplomasinya tentu tidak akan berkonflik. Namun sebaliknya, jika terdapat penyimpangan dalam tujuan ber-paradiplomasi, maka konflik akan muncul antara pusat dan pemerintah regional. Batasan penyimpangan atau tidaknya politik paradiplomasi dari pemerintah regional itu adalah konstitusi negara, baik sistem negara *federal* maupun *unitary*.¹²⁷

¹²⁷ Noe Cornago, "On the Normalization of Sub-State Diplomacy," ResearchGate, 2010, https://www.researchgate.net/publication/233521043_On_the_Normalization_of_Sub-State_Diplomacy.

Dengan memahami politik paradiplomasi RI dan Pemerintahan Aceh ini, gambaran *battleground* konflik politik paradiplomasi antara pusat dengan Aceh akan tampak jelas fenomena dan batasan-batasan persengketaannya. Memang, pergeseran ini masih pada tahapan *de jure* dan belum bisa diterapkan secara aktual sebab Pemerintah Pusat di Jakarta tidak memberi ruang sama sekali kepada Wali Nanggroe untuk melaksanakan kewenangannya itu.

Meski keberatan dengan pergeseran kewenangan yang ada di dalam *lokal regulation* tersebut, Jakarta juga tidak serta merta membatalkannya. Tampaknya, pusat sangat berhati-hati dalam mensikapi isu-isu terkait dengan Aceh, sebab jangan sampai merusak *achievements* yang sudah dihasilkan selama ini pasca MOU Helsinki.

Saat ini, pelaksanaan kerja sama paradiplomatik Aceh dengan luar negeri dilakukan oleh Gubernur Aceh. Bukan karena Aceh telah merevisi peraturan daerahnya (*Qanun*), tetapi karena Gubernurlah dan bukan Wali Nanggroe yang diberi mandat atau *full power letter* dari Pemerintah Pusat. Hal inilah yang terjadi pada bulan Desember 2017 ketika Gubernur Irwandi Yusuf berkunjung ke Rusia dalam rangka *paradiplomatic cooperation* (Acehtribunnews, 2017). Dengan kewenangan yang dimilikinya, Pemerintah Aceh sejauh ini telah menjalin kerja sama dengan berbagai mitranya dari luar negeri seperti kerja sama dengan Provinsi Istanbul (Turkey), Helsinki (Finlandia), Negara Bagian Perlak (Malaysia), dan sebuah Provinsi di Kazakhtan. Pemerintah Aceh juga telah menjalin berbagai kerja sama dengan nonpemerintah asing di bidang pendidikan dan pariwisata yakni dengan berbagai universitas asing dan pihak swasta asing.

D. Isu-Isu Pokok Dalam MOU Helsinki dan Sumber Kewenangan Paradiplomasi Aceh

Dalam surat tulisan tangannya sebagai kata pengantar buku “Damai Di Aceh: Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki” karya Hamid Awaludin, Malik Mahmud menyebut ada 3 (tiga) isu krusial dalam perundingan, yakni: (1) pendirian partai lokal di Aceh; (2) kewenangan Aceh melakukan hubungan dagang secara langsung dengan luar negeri serta penguasaan sepenuhnya atas administrasi pelabuhan laut dan udara oleh Aceh; dan (3) pembentukan institusi Wali Negara untuk Aceh (Hamid Awaludin, 2008). Anggota GAM Nurdin Abdurrahman bersama penasehat GAM Damien Kingsbury mengajukan 3 (tiga) masalah utama perundingan yang mereka sebut sebagai *Three Point Program* (TPU), yakni: (1) Program *End of Hostilities* atau penciptaan Aceh sebagai zona damai yang melibatkan kekuatan-kekuatan internasional sebagai penjaminnya; (2) *Political Parties and Elections* atau pendirian partai-partai politik lokal dan pemilu bebas; dan (3) *Formal Acceptance* atau parlemen RI membuat undang-undang tentang Aceh berpemerintahan sendiri atau *self government* (Fachry Ali et.al, 2008). Dari delegasi RI, ada beberapa catatan isu krusial yang dibuat oleh Hamid Awaludin, yakni: (1) isu otonomi khusus—*self government*; (2) pendirian partai-partai politik lokal di Aceh; (3) lambang, himne, dan bendera Aceh; (4) masalah Amnesti dan pembebasan tahanan/perunding GAM sebelumnya (Hamid Awaludin, 2008). Isu-isu tersebut menjadi bahan perdebatan selama jalannya perundingan selama sekitar 6 bulan sejak Januari 2005—Juli 2005 dalam 5 putaran perundingan. Jika isu-isu krusial itu ditabulasikan dengan 2 (dua) kategori, yakni isu krusial menurut delegasi GAM dan delegasi RI, maka akan tampak isu mana yang sulit diputuskan dalam perundingan, seperti terlihat di bawah ini:

Tabel 6.1:

Isu-Isu Krusial dalam Perundingan Damai Helsinki 2005

No.	Isu Krusial	Delegasi GAM	Delegasi RI	Keterangan
1	Otonomi Khusus- <i>Self Government</i>	V	V	Pembahasan hampir deadlock
2	Pembentukan Zona Damai Internasional di Aceh	V	-	Ditolak
3	Amnesti dan Pembebasan Tahanan Juru Runding GAM sebelumnya	V	V	Disetujui dengan perdebatan Panjang
4	Pembentukan Institusi Wali Nangroe Aceh	V	-	Disetujui
5	Perdagangan Langsung Aceh dengan luar negeri	V	-	Disetujui dalam kontrol RI
6	Pendirian Partai-Partai Politik Lokal di Aceh	V	V	Pembahasan hampir deadlock dan menjadi agenda terakhir
7	Lambang, Himne, dan Bendera Aceh	V	V	Disetujui

Sumber: Kompilasi dari Awaludin (2008), Ali (2008), dan Febri (2015).

Tabel di atas menunjukkan bahwa kewenangan paradiplomasi belum muncul sebagai isu krusial bahkan tidak muncul dalam kertas kerja yang diajukan baik oleh delegasi GAM maupun RI. Isu perdagangan langsung antara Aceh dengan pihak luar negeri, isu pembentukan lembaga Wali Nangroe, serta lambang

dan bendera Aceh, disambut baik oleh delegasi pemerintah RI dengan disetujui tanpa perdebatan yang mengganggu jalannya perundingan. Sementara itu, isu tentang pembentukan zona perdamaian internasional ditolak oleh delegasi RI karena dianggap sebagai upaya internasionalisasi masalah Aceh (Hamid Awaludin, 2008). Pembahasan 3 (tiga) isu lainnya yakni otonomi khusus—*self government*, amnesti, dan partai lokal di Aceh sangat menguras energi berbagai pihak yang terkait, bahkan hampir saja menemui jalan buntu, dengan kesepakatan terakhir terjadi untuk isu partai lokal pada putaran terakhir pula pada Juli 2005.

Politik paradiplomasi yang dirumuskan oleh para pengambil keputusan di Pemerintahan Aceh, tidak selalu berdasarkan peraturan dan tafsir yang sama atas peraturan tertentu dengan Pemerintah Pusat. Para pemimpin Aceh memiliki tafsir yang berbeda terhadap beberapa klausul yang ada dalam MOU serta UUPA Tahun 2006. Berangkat dari sini, maka produk kebijakannya pun akan memiliki warna yang berbeda, dalam hal prinsip-prinsip kebijakan paradiplomasinya.

Dalam MoU Helsinki Tahun 2005, dalam poin 1.3.2 dan poin 1.3.7, dinyatakan bahwa (1.3.2.) Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh; (1.3.7.) Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara.

Mencermati klausul yang terkait dengan paradiplomasi di dalam MOU, dapat dikatakan sangat sedikit klausulnya. Namun, dengan singkatnya pengaturan dalam MOU itu justru dapat dimaknai bahwa kegiatan paradiplomasi oleh Pemerintah Aceh amat leluasa kewenangannya karena pembatasannya sangat sedikit. Batasan mutlak aktifitas luar negeri bagi Aceh dalam MOU tersebut

adalah Pemerintah Aceh tidak melaksanakan kegiatan ‘Politik Luar Negeri atau *in the field of foreign affairs*’ sebagaimana di nyatakan dalam MOU poin nomor (1.1.2.a.). Selama tidak mengenai urusan ‘politik luar negeri’, para pemimpin Aceh merasa tidak perlu untuk berkoordinasi apalagi meminta persetujuan dari pusat. Hal ini akan diuraikan lebih lanjut dalam penjelasan pasal-pasal dalam Qanun nomor 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe, yang terkait dengan urusan paradiplomasi Aceh.

Sebagai penjabaran dari MOU Helsinki, maka Pemerintah Indonesia mengundangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang lebih rinci mengenai pengaturan penyelenggaraan pemerintahannya sebagai kekhususan Aceh. Untuk urusan kerja sama luar negeri, pengaturan yang khusus diberlakukan untuk Pemerintahan Aceh, antara lain sebagai berikut:

- (1). Pasal 7, Ayat (1), “Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.”
Ayat (2), “Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.”
- (2). Pasal 8, Ayat (1), “Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.”
- (3). Pasal 9, Ayat (1), “Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.”

Ayat (2), "Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional."

Ayat (3), "Dalam hal diadakan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia."

(4). Pasal 23, Ayat (1), "DPRA mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut;

g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh;

h. memberikan pertimbangan terhadap rencana kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh;

Ayat (5), "Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, badan usaha swasta lokal, nasional, maupun asing."

(6). Pasal 165, Ayat (1), "Penduduk di Aceh dapat melakukan perdagangan dan investasi secara internal dan internasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Ayat (2), "Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya, dapat menarik wisatawan asing dan memberikan izin yang terkait dengan investasi dalam bentuk penanaman modal dalam negeri, penanaman modal asing, ekspor dan impor dengan memperhatikan norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional."

(7). Pasal 174, Ayat (1), "Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota berwenang mengeluarkan izin usaha jasa pengerahan tenaga kerja ke luar negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan"

Ayat (4), “Pemerintah, Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota memberikan perlindungan bagi tenaga kerja yang berasal dari Aceh dan Kabupaten/Kota yang bekerja di luar negeri bekerja sama dengan pemerintah negara tujuan.”

- (8). Pasal 186, Ayat (1), “Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota dapat memperoleh pinjaman dari Pemerintah yang dananya bersumber dari luar negeri atau bersumber selain dari pinjaman luar negeri dengan persetujuan Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri.”

Ayat (3), “Ketentuan lebih lanjut mengenai dana pinjaman dari dalam dan/atau luar negeri dan bantuan luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.”

Ayat (4), “Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota dapat menerima hibah dari luar negeri dengan kewajiban memberitahukan kepada Pemerintah dan DPRA/DPRK.”

Terdapat celah hukum sekaligus peluang bagi pemahaman yang berbeda dalam ketentuan UUPA Tahun 2006 tersebut antara Pusat dengan Pemerintahan Aceh terkait siapa yang mewakili Daerah/Aceh dalam pelaksanaan kerja sama dengan pihak Asing. Hal ini terjadi, sebab di Aceh terdapat 2 (dua) pemimpin pemerintahan yakni Gubernur dan Wali Nanggroe. Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat bagi Provinsi lain di Indonesia juga berfungsi selaku Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat, sehingga tidak ada pemisahan seorang Gubernur dengan kepala daerah. Namun, di Aceh, Gubernur adalah pelaksana kegiatan eksekutif, sedangkan Wali Nanggroe adalah Kepala Daerah Aceh yang melantik Gubernur dan Parlemen Aceh secara Adat.

Dengan tafsiran itu, maka Parlemen Aceh menetapkan bahwa yang mewakili Aceh dalam kerja sama luar negeri adalah Kepada

Daerah Aceh, yakni Wali Nanggroe dalam *Qanun*. Selain itu, persetujuan dengan Jakarta menjadi tidak relevan bagi kerja sama Aceh dengan pihak Asing di luar negeri sebab Pemerintahan Aceh tidak akan mengurus tentang politik luar negeri RI. Kerja sama luar negeri Aceh dilakukan hanya untuk masyarakat dan Bangsa Aceh.

Secara spesifik, kewenangan kerja sama luar negeri Pemerintahan Aceh adalah penegasan bahwa Pemerintahan Aceh dapat bekerja sama dengan pihak asing terdapat dalam UU UUPA Tahun 2006, Pasal 9, ayat (1), yang klausul tersebut dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dihapuskan. Demikian juga terkait dengan kewenangan Pemerintahan Aceh untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional, yang dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 9 ayat (2), serta pentingnya Pemerintah Pusat menegaskan tentang penggunaan frasa, “..Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia”, dalam setiap perjanjian internasional yang dilakukan oleh Pemerintahan Aceh, pada Pasal 9, ayat (3).

Sempat pula muncul perdebatan di kalangan pengamat tentang penggunaan istilah ‘pemerintahan’ Aceh yang berbeda dengan Provinsi lainnya di Indonesia, di mana dipahami bahwa istilah Pemerintahan itu identik dengan makna ‘state’ dalam sistem Negara federal. Namun, hal ini telah diantisipasi oleh para pembuat undang-undang dengan pencantuman pengertian Pemerintahan Aceh dalam Pasal 1, poin nomor (4), sebagai berikut, ‘Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah Provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.’

Munculnya klausul ‘....sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia’ yang wajib dicantumkan dalam setiap perjanjian

internasionalnya ini adalah sangat *typical* bagi Aceh yang pernah mengalami konflik bersenjata yang panjang dengan Pemerintah Pusat. Sebagaimana dipahami bahwa UU tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006 ini untuk mengakomodir hasil kesepakatan dalam *Helsinki Agreement* di Finlandia, antara pihak RI dengan Pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Frasa dalam klausul tersebut sebagai penguat ikatan bahwa Aceh dengan pemerintahannya yang khas adalah mutlak sebagai bagian dari NKRI agar dipahami oleh para pihak di luar negeri. Hal ini penting ditegaskan sebab banyak kalangan di luar negeri menilai bahwa *Helsinki Agreement* adalah *Law Making Treaties* yang tunduk pada kaidah-kaidah hukum internasional. Pemahaman ini sangat riskan bagi pihak Indonesia karena akan meningkatkan posisi GAM sebagai 'di luar' warga Negara Indonesia dalam perundingan itu. Pandangan sementara pengamat asing bahwa *Helsinki Agreement* adalah *law making treaties* seolah memperoleh pembenaran ketika banyak pengamat di Indonesia yang menilai bahwa *Helsinki Agreement* telah mendikte pemerintah Indonesia dan kalangan legislatif. Hal ini dapat diindikasikan dengan banyaknya pasal dalam undang-undang tentang Pemerintahan Aceh itu yang sangat berbeda dengan aturan umum bahkan aturan dasar bagi wilayah Indonesia yang lainnya. Misalnya, ketentuan tentang adanya partai lokal di Aceh, penggunaan syariat Islam sebagai hukum dasar di Aceh, dan lain sebagainya. Pemerintah Indonesia memang terlihat sangat toleran terhadap masyarakat Aceh dan itu memang seharusnya begitu. Demi merangkul bangsa yang heroik membela kemerdekaan RI tahun 1945 itu, menjadi merasa tenteram berada di pangkuan NKRI.

Kewenangan untuk melaksanakan *paradiplomatic affairs* yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh sebagaimana tercantum dalam UUPA itu dalam pelembagaannya di dalam Pemerintahan Aceh terutama dalam struktur organisasi yang menangani urusan paradiplomasi ternyata masih sangat lemah. Hal ini disebabkan oleh

kecilnya institusi yang dibentuk dalam pemerintahan sehingga tidak mampu melaksanakan kewenangan yang ada di dalam *national regulation*. Lembaga yang dibentuk untuk menangani *paradiplomatic affairs* di Aceh saat itu hanya berbentuk sub-unit, di dalam struktur Sekretariat Daerah, di bawah Gubernur Aceh, atau 6 level di bawah Gubernur (Aceh Gov, 2016). Mengapa institusi paradiplomasi ini kecil dan lemah? Banyak *scholars* melihatnya sebagai masa transisi dari era revolusi ke era pembangunan, sehingga kewenangan ini belum menjadi fokus dari Pemerintahan Aceh pada awal periodenya.

MOU Helsinki 2005 (*Helsinki Agreement*) memberi kesempatan kepada rakyat Aceh untuk mengelola pemerintahan mereka sendiri (*governing Aceh*). Kewenangan luas di bidang urusan dalam negeri, termasuk ekonomi, sosial, politik, hukum, kultural, pertambangan, dan perdagangan. Bahkan, Pemerintahan Aceh diberikan kewenangan pula untuk menjalin kerja sama luar negeri dalam bingkai pemerintahan nasional Republik Indonesia. Kewenangan yang besar bagi Pemerintahan Aceh itu merupakan penerapan prinsip otonomi asimetris di Indonesia. Sebelum *Helsinki Agreement*, pemerintah RI pernah mengeluarkan undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh, namun tidak memenuhi aspirasi masyarakat Aceh secara keseluruhan sehingga tidak bisa dilaksanakan dengan baik.

Prinsip-prinsip dalam *governing Aceh* yang terdapat dalam MOU Helsinki, oleh pemerintah Indonesia dilegalkan ke dalam regulasi nasional, yakni dalam UUPA Tahun 2006. Regulasi ini dijabarkan secara lebih detail prinsip-prinsip yang ada dalam MOU Helsinki, termasuk di dalamnya kewenangan untuk melaksanakan kerja sama luar negeri atau paradiplomasi dalam kerangka *Unitary State of Republic of Indonesia* atau NKRI.

E. Norma Paradiplomasi dalam Rasionalitas Politik Lembaga Wali Nanggroe

Keteguhan Pemerintahan Aceh untuk mempertahankan kewenangan paradiplomasi pada LWN dalam Qanun nomor 9 Tahun 2013 sampai saat ini, sangat kontras dengan persetujuan Pemerintahan Aceh terhadap revisi kewenangan LWN terkait dengan urusan pemerintahan dalam negeri Aceh sehingga menjadikan Wali Nanggroe kewenangannya lemah. Untuk menjelaskan rasionalitas politik Pemerintahan Aceh dalam mengambil keputusan ini, akan dipaparkan dalam Analisa ini tentang perilaku paradiplomasi sebagai *international custom* atau kebiasaan dalam praktik internasional modern, pengalaman para pemimpin Pemerintahan Aceh sebagai diplomat ulung GAM dalam memperjuangkan tujuan ideologi Aceh Merdeka di fora internasional, dan Eksistensi GAM di luar negeri.

Selain itu, diadopsinya ‘norma paradiplomasi’ dalam kewenangan LWN juga harus dirunut dari dasar hukum yang melandasinya, sehingga memiliki legalitas yang dapat dijadikan pijakan hukum oleh Pemerintahan Aceh. Dengan meminjam konsep *international norm* yang dalam hal ini adalah *paradiplomatic norm* dari pemikiran Alexander Went, maka penelitian ini melengkapi teori Epstein dan Segal (1996) tentang preferensi politik, dengan menambahkan variabel independen baru yakni norma paradiplomasi, yang mempengaruhi rasionalitas politik para pemimpin Aceh, selain variabel ideologi GAM/Tiroisme yang telah dibentangkan.

Praktek paradiplomasi atau kerja sama luar negeri oleh Negara Bagian atau Provinsi atau Kota dewasa ini telah menjadi norma pergaulan internasional yang bersumber pada *international custom* atau kebiasaan internasional yang umum dipraktekkan dalam pergaulan antar bangsa. Negara Bagian atau Provinsi secara bebas menjalin kerja sama dengan pihak asing baik *states* maupun *non-state actors*. Bukti bahwa praktik paradiplomasi sebagai kebiasaan internasional atau dapat dijumpai pada hubungan antar negara

bagian atau *regional governments* dan *cities* yang ada di Uni Eropa, Asia, dan Amerika Serikat.

Bangsa Aceh dalam lintasan sejarahnya telah memiliki kebiasaan melakukan praktik berdiplomasi dengan kekuatan-keuatan utama dunia sejak abad ke-16 sampai dengan masa perjuangan modern mereka dalam upaya meraih dukungan untuk mencapai Aceh Merdeka.

E.1. Paradiplomasi dan Identitas Bangsa Aceh

Keberadaan paradiplomasi sebagai norma internasional tersebut, menurut Went (1999), akan mempengaruhi *agent* atau aktor internasional baik negara maupun sub negara dalam merumuskan kepentingan nasionalnya (*interest*), berdasarkan pertimbangan identitas dan budaya suatu bangsa secara spesifik.¹²⁸ Yang dimaksud dengan *Norm* dalam kajian ini adalah norma internasional yang terbentuk karena praktik berparadiplomasi yang telah menjadi kebiasaan (*custom*) dan berlangsung terus-menerus antara para pemerintah lokal secara internasional.¹²⁹

Wendt menegaskan, bahwa negara-negara merupakan aktor yang memiliki perilaku yang dimotivasi oleh bermacam-macam kepentingan (*interests*) yang mengakar pada identitas kolektif, yang pada setiap identitas ini sangat bersifat kultural dan historis. Konsep identitas ini, dalam studi kasus Aceh, dapat diaplikasikan sebagai identitas Bangsa Aceh yang telah terbentuk selama ratusan tahun sejarah perkembangan masyarakatnya, yang membedakannya dengan masyarakat lainnya di Indonesia. Ciri utama identitas Bangsa Aceh adalah marwah atau harga diri Bangsa Aceh sebagai bangsa merdeka yang memiliki sejarah kebesaran di masa lalu dan

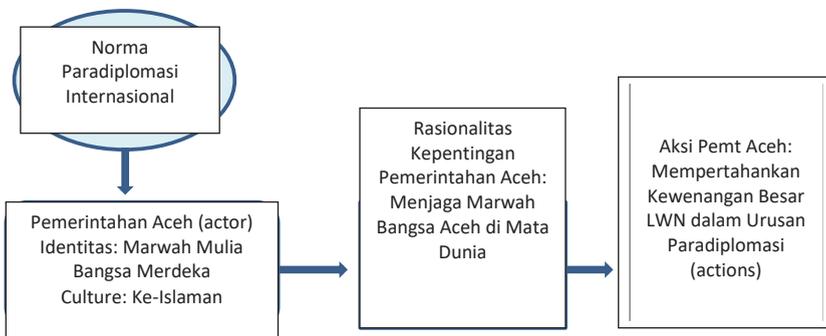
¹²⁸ Wendt, "Social Theory of International Politics."

¹²⁹ Noe Cornago, "Paradiplomacy as International Custom: Sub-National Government and the Making of New Global Norms," 2006, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2928558.

karakter ke-Islamannya yang berakar kuat di tengah masyarakat Aceh.

Mendasarkan pada ciri utama identitas Bangsa Aceh, yaitu marwah atau harga diri sebagai bangsa merdeka dan berkejayaan di masa lalu¹³⁰, maka rumusan rasionalitas ‘kepentingan nasional’ (pemerintahan) bagi bangsa Aceh adalah menjaga harga diri (*pride*) di tengah masyarakat internasional dengan berkarakterkan ke-Islaman dan bukan alasan yang lain seperti ekonomi atau investasi. Secara skematik hubungan antara norma paradiplomasi dan pembentukan kepentingan ‘nasional’ (pemerintahan) Bangsa Aceh adalah sebagai berikut:

Gambar 6.1 Skema hubungan antara norma paradiplomasi dan pembentukan



Sumber: Diolah dari Alexander Went 1999

Dari skema di atas, dengan meminjam pendapat Antony Giddens (1984), aktor yang dalam hal ini adalah Pemerintahan Aceh yang di dalamnya didominasi oleh para pimpinan GAM, tindakan yang dilakukannya merupakan perpaduan antara motivasi pribadi para elitnya dan tuntutan struktur ‘normatif’ yang telah ditafsirkannya.

¹³⁰ Aspinall, “Combatants to Contractors: The Political Economy of Peace in Aceh.”

Pemaknaan ‘motivasi pribadi’ di sini bukanlah kepentingan sempit *vested interest* tetapi motivasi ideologis yang tertanam kuat di dalam jiwa para pemimpin Aceh tersebut, yakni ideologi Tiroisme. Sementara itu, norma internasional paradiplomasi menjadi struktur legitimasi secara internasional untuk melakukan tindakan paradiplomasi secara sah.

Para pemimpin yang secara ‘ideologis’ kuat, secara bersama-sama merubah sifat dari pertimbangan pengambilan keputusan dalam Pemerintahan Aceh itu menjadi bersifat ideologis pula. Motivasi ‘individual’ yang bersifat ideologis, secara bersama-sama ditransformasikan menjadi motivasi kolektif ber-pemerintahan secara institusional dalam Pemerintahan Aceh. Transformasi motif ‘individual’ menjadi motif ‘kolektif’ ini seiring dengan tahapan masuknya para aktifis GAM dalam Pemerintahan Aceh melalui mekanisme demokrasi di jajaran eksekutif dan parlemen Aceh sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Ketika lembaga-lembaga pemerintahan tersebut sudah didominasi oleh para aktifis GAM, maka sifat struktur Pemerintahan Aceh menjadi berubah sebagai struktur dominan otoritatif sekaligus alokatif untuk melakukan tindakan sesuai dengan tujuan dan cita-cita ‘ideologis’ yang telah menjadi motivasi bersama. Pada saat pemerintahan telah didominasi oleh para aktifis GAM, maka fungsi pemerintahan menjadi struktur yang memproduksi legitimasi baru yang berupa aturan dan norma-norma baru, yang dapat berujud *Qanun* dan berbagai macam aturan lainnya (Nirzalin, 2013).

Masuknya norma internasional dalam Pemerintahan Aceh bertemu dan berpadu dengan identitas Bangsa Aceh yang kuat akar sejarahnya dalam pergaulan dunia sebagai bangsa yang bermartabat mulia sebagaimana digambarkan oleh Tengku Hasan Tiro dalam *Atjeh Bak Mata Donja* (1968). Kesadaran sejarah akan kejayaan Kerajaan Aceh Darussalam di masa lampau mengilhami dan membentuk identitas Aceh pada masa pasca kolonial Belanda

yang dipicu oleh perlakuan pemerintah Republik Indonesia yang sangat melukai harga diri Bangsa Aceh sejak jaman Bung Karno dan Presiden Soeharto. Bangsa Aceh merasa dikhianati oleh pemerintah Indonesia justru setelah Bangsa Aceh menunjukkan loyalitas dan pengorbanan perjuangannya bagi tegaknya kemerdekaan Republik Indonesia dengan harta dan nyawa para syuhada Aceh.

Identitas Aceh sebagaimana dilukiskan di atas, tumbuh di dalam basis kultural masyarakat Aceh yang kuat tradisi ke-Islamannya. Islam bagi bangsa Aceh telah menjadi adat dalam kebudayaan masyarakatnya. Penegakkan syariat Islam bagi Bangsa Aceh sama dengan menegakkan pilar adat masyarakat itu sendiri. Fakta sosiologis inilah yang secara demokratis melahirkan aspirasi-aspirasi tentang penegakan syariat Islam dalam Pemerintahan Aceh dewasa ini. Dari sinilah kultur ke-Islaman ini memberikan corak pada Pemerintahan Aceh sehingga direfleksikan di dalam struktur Pemerintahan Aceh beserta produk hukum yang diterapkannya. Dalam konteks internasional, identitas dan kultur Bangsa Aceh ini menjadi muatan yang harus diekspresikan sehingga diketahui oleh bangsa-bangsa lainnya. Sampai di sini, persenyawaan antara norma internasional, identitas dan kultur ke-Islaman bangsa Aceh itu telah menjadi *national interest* Pemerintahan Aceh dalam berhubungan dengan bangsa-bangsa lain secara internasional selain, tentu saja, kepentingan pragmatis ekonomi.

Bagi Bangsa Aceh, kekuasaan untuk menjalin kerja sama luar negeri itu secara tradisional berada di tangan Sultan, atau jika tidak ada maka dipegang oleh seorang Wali Nanggroe. Benang merah sejarah ini dapat dilihat pula pada penempatan kewenangan melakukan hubungan internasional yang diletakkan pada Lembaga Wali Nanggroe dan bukan pada Gubernur Aceh oleh Pemerintahan Aceh saat ini sebagaimana ditetapkan dalam *Qanun* nomor 9 tahun 2013.

Kedudukan Wali Nanggroe yang terdapat dalam MOU Helsinki 2005 memiliki makna yang lebih luas di mata para aktifis GAM yang sedang memegang tampuk Pemerintahan Aceh, yakni sebagai pemimpin Adat sekaligus menjadi pemimpin politik. Dalam UUPA Nomor 11 Tahun 2006, Wali Nanggroe diposisikan semata-mata sebagai pemimpin adat yang tidak mengurus urusan politik, maka *Qanun* tentang Lembaga Wali Nanggroe tahun 2013 berisi pasal-pasal yang mengembalikan kedudukan Wali Nanggroe yang otoritatif secara adat maupun politik yang berdaulat ke dalam maupun ke luar negeri sebagaimana dimaksud oleh Hasan Tiro.

Bagi bangsa Aceh, kepercayaan diri untuk melakukan peran internasionalnya tersebut sangat didukung oleh fakta sejarah yang telah menjadikan diplomasi sebagai kebiasaan Bangsa Aceh dalam pergaulan dunia sejak abad ke-16 dan 17. Sejarah membuktikan bahwa dalam urusan diplomatik, Bangsa Aceh telah menjalin kerja sama dengan bangsa-bangsa di dunia, baik Asia, Timur Tengah, maupun Eropa. Kerajaan Aceh pada Masa Sultan Alaidin Riayat Shah pada tahun 1602, merupakan negara berdaulat pertama yang mengakui kemerdekaan negeri Belanda yang baru diproklamasikan oleh Pangeran Maurice van Orange. Departemen Luar Negeri Kerajaan Aceh atau Wizarah Badlul Muluk memegang peranan yang sangat penting untuk mengurus pekerjaan-pekerjaan diplomatik dibawah mandat Sultan. Reputasi Kerajaan Islam Aceh Darussalam pada masa Sultan Iskandar Muda dan Sultan Alaidin Riayat Syah telah menjalin hubungan politik, ekonomi, dan budaya dengan beberapa kekuatan adidaya dunia seperti, seperti Inggris, Amerika, Belanda, Prancis, Portugis, dan Arab. Dari sinilah, muncul kepercayaan diri yang besar itu sebagaimana disampaikan oleh mantan menteri Luar Negeri GAM yang sekaligus Gubernur Aceh Zaini Abdullah, bahwa Bangsa Aceh akan terus menjalin kerja sama dengan pihak asing berdasarkan MOU dan bukan UUPA atau aturan lainnya yang dibuat secara sepihak oleh Jakarta (Puteh, 2016).

Salah satu pengakuan reputasi diplomasi Bangsa Aceh pada masa lalu adalah dibangunnya situs peringatan/prasasti untuk mengenang Tuanku Abdul Hamid, dari marmer pada tahun 1978 untuk mengingat dan mengenang Duta Besar Kesultanan Aceh itu. Tuanku Abdul Hamid meninggal karena sakit dan dimakamkan di pekarangan gereja di Middleburg, Zeeland. Saat banjir melanda Middleburg pada tahun 1940, makam itu pun hilang (Uzair FM, 2014). Demikian pula pengakuan yang bersifat konvensi atas syarat tidak tertulis bagi Duta Besar RI untuk Kerajaan Inggris, yang selalu dimintakan oleh Ratu Elizabeth, agar mengutus orang Aceh sebagai duta besar RI (Abdullah, 2019).¹³¹

Dari sisi motif ideologis, maka 'norma' paradiplomasi yang telah memiliki legitimasi secara internasional dan sekaligus historis itu, merupakan alat perjuangan dalam berjihad untuk mencapai tujuan ideologis Bangsa Aceh, setelah jalur perjuangan bersenjata dihentikan dalam MOU Helsinki. Di sini nilai strategis dari kewenangan paradiplomasi itu menemukan arti pentingnya bagi perjuangan Bangsa Aceh. Maka, dapat diperkirakan aksi (*action*) yang akan dilakukan oleh Pemerintahan Aceh dalam melakukan paradiplomasinya, yakni melakukan model paradiplomasi yang mampu melakukan misi perjuangan Bangsa Aceh, yang bersifat mandiri sebagai bangsa bermartabat yang tidak didikte atau pun dikendalikan oleh pihak lain ataupun Pemerintah Pusat, dan tidak bertujuan untuk memisahkan diri sesuai dengan MOU 2005.

Memang, dalam MOU Helsinki Tahun 2005, poin 1.3.2 dan poin 1.3.7, dinyatakan bahwa (1.3.2.) Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh; (1.3.7.) Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara. Dengan mencermati

¹³¹ Pernyataan Prof. DR. Irwan Abdullah, 15 Juli 2019, di Pascasaraja Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

klausul yang terkait dengan paradiplomasi di dalam MOU, dapat dikatakan sangat sedikit klausulnya. Namun, dengan singkatnya pengaturan dalam MOU itu justru dapat dimaknai bahwa kegiatan paradiplomasi oleh Pemerintah Aceh amat leluasa kewenangannya karena pembatasannya sangat sedikit. Batasan mutlak aktifitas luar negeri bagi Aceh dalam MOU tersebut adalah Pemerintah Aceh tidak melaksanakan kegiatan ‘Politik Luar Negeri atau *in the field of foreign affairs*’ sebagaimana di nyatakan dalam MOU poin nomor (1.1.2.a.). Selama tidak mengenai urusan ‘politik luar negeri’, para pemimpin Aceh merasa tidak perlu untuk berkoordinasi apalagi meminta persetujuan dari Pusat.

Terdapat celah hukum sekaligus peluang bagi pemahaman yang berbeda dalam ketentuan UUPA Tahun 2006 tersebut antara Pusat dengan Pemerintahan Aceh terkait siapa yang mewakili Daerah/Aceh dalam pelaksanaan kerja sama dengan pihak Asing. Hal ini terjadi, sebab di Aceh terdapat 2 (dua) pemimpin pemerintahan yakni Gubernur dan Wali Nanggroe. Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat bagi Provinsi lain di Indonesia juga berfungsi selaku Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat, sehingga tidak ada pemisahan seorang Gubernur dengan kepala daerah. Namun, di Aceh, Gubernur adalah pelaksana kegiatan eksekutif, sedangkan Wali Nanggroe adalah Kepala Daerah Aceh yang melantik Gubernur dan Parlemen Aceh secara Adat.

Dengan tafsiran itu, maka Parlemen Aceh menetapkan bahwa yang mewakili Aceh dalam kerja sama luar negeri adalah Kepada Daerah Aceh, yakni Wali Nanggroe dalam *Qanun*. Selain itu, persetujuan dengan Jakarta menjadi tidak relevan bagi kerja sama Aceh dengan pihak asing di luar negeri sebab Pemerintahan Aceh tidak akan mengurus tentang politik luar negeri RI. Kerja sama luar negeri Aceh dilakukan hanya untuk masyarakat dan Bangsa Aceh.

Prinsip-prinsip dalam *governing Aceh* yang terdapat dalam MOU Helsinki, oleh pemerintah Indonesia dilegalkan ke dalam

regulasi nasional, yakni UUPA Tahun 2006. Dalam regulasi ini dijabarkan secara lebih detail prinsip-prinsip yang ada dalam MOU Helsinki, termasuk di dalamnya kewenangan untuk melaksanakan kerja sama luar negeri atau paradiplomasi dalam kerangka *Unitary State of Republic of Indonesia* atau NKRI.

Dengan *Qanun* 9/2013 ini berarti kewenangan paradiplomasi Aceh telah mengalami perubahan yang mendasar yakni perluasan kewenangan yang melebihi ketentuan di dalam UUPA Nomor 11/2006 dan memberikan fungsi baru pada Lembaga Wali Nanggroe yang asalnya bersifat simbolik-kultural menjadi memiliki kekuasaan aktual yakni di bidang paradiplomasi yang langsung berada di bawah Lembaga Wali Nanggroe (LWN), yang dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe.

Dengan disahkannya *Qanun* No. 9/2013, pergeseran mendasar telah terjadi secara 'de jure', yakni bukan saja mengambil porsi eksekutif Gubernur Aceh sebagai penanggungjawab kewenangan paradiplomasi, tetapi Wali Nanggroe juga sudah memindahkan kontrol *paradiplomatic activism* Aceh dari Presiden RI di Jakarta, ke dalam kekuasaannya di Aceh.

Perubahan mendasar sebagaimana terjadi dalam *Qanun* nomor 9 Tahun 2013 itu dapat dinyatakan bahwa Parlemen dan Pemerintahan Aceh telah merubah politik paradiplomasi Aceh yang berbeda dengan pusat. Politik paradiplomasi adalah garis kebijakan resmi pemerintah dalam bidang paradiplomasi yang akan dilaksanakan dalam bentuk pembuatan atauran maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan negara. Sementara itu, yang dimaksud dengan politik paradiplomasi Pemerintahan Aceh adalah garis-garis kebijakan resmi pemerintahan dalam bidang paradiplomasi yang dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan Pemerintahan Aceh. Secara normal, menurut Noe Cornago (2010), jika tujuan paradiplomasi antara Pusat dengan *regional*

government itu sama atau tidak berseberangan, maka politik paradiplomasi yang tercermin dalam pembuatan aturan dan praktik paradiplomasinya tentu tidak akan berkonflik. Namun sebaliknya, jika terdapat penyimpangan dalam tujuan ber-paradiplomasi, maka konflik akan muncul antara pusat dan pemerintah regional. Batasan penyimpangan atau tidaknya politik paradiplomasi dari pemerintah regional itu adalah konstitusi negara, baik sistem negara federal maupun *unitary*.¹³²

Prinsip bahwa kepala daerah/Gubernur yang mewakili daerah dalam penandatanganan kerja sama luar negeri, antara pemerintah Aceh dan pusat berbeda secara nyata. Dalam Qanun nomor 9 Tahun 2013, maka Wali Nanggroe sebagai Penandatangan Kerja sama Luar Negeri, bukan Gubernur Aceh. Hal ini didasarkan pada sikap politik pemerintah Aceh dan Parlemen Aceh bahwa pimpinan tertinggi di Pemerintahan Aceh adalah seorang Wali Nanggroe dan bukan seorang Gubernur. Kekuasaan Wali Nanggroe meliputi urusan adat sampai dengan pemerintahan. Hal ini juga didasarkan pada MOU Helsinki, yang ditafsirkan secara berbeda oleh Aceh dan Jakarta. Perihal konsultasi dengan pusat dan pembukaan Kantor Perwakilan Diplomatik di luar negeri, maka pemerintah Aceh memiliki sikap yang berbeda, yakni Tidak Wajib Berkonsultasi dengan Pusat dan boleh membuka perwakilan diplomatik daerah di negara asing sebagaimana telah banyak dilakukan oleh beberapa pemerintah regional di Eropa seperti Flander dan Quebec di Canada. Hal ini didasarkan pada MOU yang tidak mewajibkan pemerintah Aceh untuk berkonsultasi atau pun meminta persetujuan Jakarta dalam setiap kegiatan kerja samanya dengan pihak asing. Demikian pula dengan batasan tidak boleh membuka kantor perwakilan,

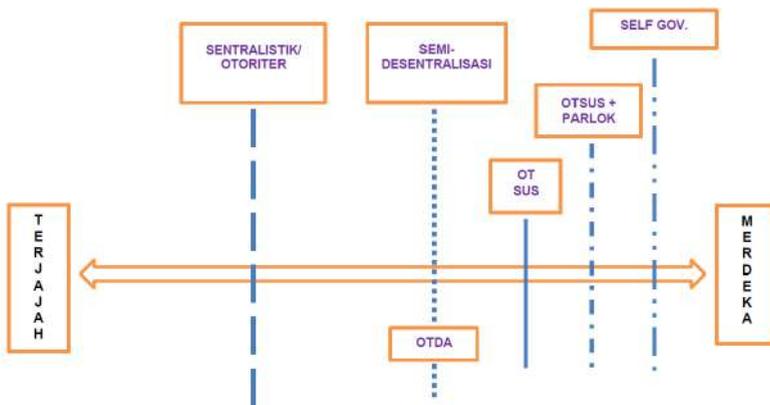
¹³² Noe Cornago, "On the Normalization of Sub-State Diplomacy," ResearchGate, 2010, https://www.researchgate.net/publication/233521043_On_the_Normalization_of_Sub-State_Diplomacy.

merupakan klausul produk aturan yang dinilai tidak sesuai dengan semangat dari MOU Helsinki.

Dari paparan di atas dapat dipahami bahwa dalam memaknai MOU Helsinki, Pemerintahan Aceh menafsirkan *Governing Aceh* dengan tuntutan maksimal, yang lebih luas kemandiriannya daripada otonomi khusus, dan lebih luas juga daripada keistimewaan Aceh yang berciri penerapan Syariah Islam, atau bahkan lebih luas dari gabungan keduanya. Pemerintahan Aceh memaknai *Governing Aceh* dengan penjumlahan kewenangan Otonomi khusus, ditambah Keistimewaan Aceh, ditambah dengan hak mendirikan partai lokal, dan ditambah satu kewenangan khas lagi yakni paradiplomasi yang mandiri.

Secara skema tuntutan maksimal Pemerintahan Aceh itu dapat digambarkan seperti di bawah ini.

Gambar 6.2 Tuntutan Maksimal Penerapan MOU dalam Pemerintahan Aceh



- | | | |
|------|-----------------------|---|
| i) | Merdeka | : Lepas dari NKRI dan Berdiri sebagai Negara Berdaulat |
| ii) | Terjajah | : Ditundukkan, Diatur Bangsa Lain, dan Dieksploitasi |
| iii) | Sentralistik/Otoriter | : Lebih Dekat ke Situasi Keterjajahan |
| iv) | Semi Desentralisasi | : Memberikan Sebagian Wewenang Kepada Daerah (UU OTDA) |
| v) | OTSUS | : Otonomi Khusus Memberi Hak Tambahan kepada Daerah Tertentu |
| vi) | OTSUS + PARLOK | : Otsus plus Partai Lokal sebagai Ujud Desentralisasi Penuh |
| vii) | Self Government | : Bentuk Pemerintahan Mandiri yang Memiliki Eksistensi secara Internasional (WALI), dan Tetap dalam kerangka NKRI |

Sumber: Diolah oleh peneliti dari berbagai sumber

Gambar di atas menunjukkan kewenangan paradiplomasi menjadi salah satu kewenangan utama dalam memaknai *Governing Aceh* selain eksistensi Partai Lokal Aceh. Makna *Governing Aceh* dalam perspektif para pemimpin politik Aceh adalah *self government*, sebuah pemerintahan lokal yang mandiri secara politik, dan memiliki eksistensi internasional, namun masih bergabung dalam suatu negara induk. Kewenangan paradiplomasi di tangan Wali Nanggroe akan berfungsi sebagai bagian dari ‘jihad’ untuk memperjuangkan cita-cita ideologis Tiroisme dan menjaga marwah Bangsa Aceh di mata dunia.

Sifat paradiplomasi akan berubah menjadi *proto-diplomacy* jika yang diperjuangkan oleh para elite di Pemerintahan Aceh adalah ‘Aceh Merdeka’. *Proto-diplomacy* menurut Cornago adalah sebuah upaya diplomatik mencari dukungan dari luar negeri oleh sebuah gerakan *secessionist* untuk memerdekakan wilayahnya dari Pemerintah Pusat.¹³³ Sejauh ini, data penelitian menunjukkan bahwa perjuangan para elit pemerintahan di Aceh pasca MOU adalah terwujudnya *self government* dan bukan *self determination* atau Aceh Merdeka.

E.2 Paradiplomasi sebagai Instrumen Perjuangan Bangsa Aceh

Secara teknis diplomatik, Pemerintahan Aceh yang didominasi oleh kader GAM tahun 2006 sampai dengan 2018, memiliki sumber daya manusia yang cukup dalam bidang diplomasi yakni dari kader GAM generasi pertama yang sekarang sedang berada di tampuk pemerintahan adalah para aktifis yang memiliki pengalaman diplomasi internasional yang sangat kompeten. Bisa dikatakan bahwa para pemimpin elit politik di Aceh saat ini adalah para diplomat yang sangat berpengalaman. Misalnya, kedudukan

¹³³ Noe Cornago, “Paradiplomacy and Protodiplomacy,” dalam *The Encyclopedia of Diplomacy*, ed. oleh Gordon Martel (Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2018), 1–8, <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>.

Wali Nanggroe yang saat ini dipegang oleh Malik Mahmud memiliki dimensi internasional yang kuat karena latar belakang Wali yang sebelumnya menjabat sebagai Perdana Menteri GAM yang berkedudukan di luar negeri dan selalu melakukan lobi-lobi di tingkat dunia (Qardhawy, 2018). Demikian pula dengan dua Gubernur Aceh yakni Zaini Abdullah yang mantan Menteri Luar Negeri GAM dan Irwandi Yusuf yang merupakan diplomat GAM dalam *Aceh Monitoring Mission*.

Para Pemimpin GAM adalah para diplomat yang memiliki pengalaman luas dalam memperjuangkan Aceh Merdeka di fora internasional. Aspek internasional dari perjuangan GAM ini sangat memberi bekal pengalaman kepada para pemimpin Aceh saat ini yang merupakan generasi pertama GAM hasil didikan langsung Tengku Hasan Tiro.

Dalam konteks Pemerintahan Aceh, Eksistensi GAM di luar negeri, dan keberhasilan regenerasinya dalam *Acheh Sumatra National Liberation Front* (ASNLF), telah membentuk jaringan internasional baik dengan kalangan Uni Eropa maupun LSM internasional (INGO) untuk terus memperjuangkan kemerdekaan bagi Aceh. Jaringan GAM luar negeri ini dengan dibantu kalangan INGO terus memberi bantuan intelektual bagi GAM di Aceh untuk merumuskan kebijakan dan implementasinya yang berlandaskan MOU Helsinki, yang salah satunya adalah perumusan tentang kewenangan dan hak-hak (*entitlements*) Wali Nanggroe yang ada dalam *Qanun* tentang Lembaga Wali Nanggroe.

GAM dan Aktifis GAM masih eksis di luar negeri dengan memiliki 16 kantor perwakilan di seluruh dunia. Kegiatan peringatan Milad GAM setiap 4 Desember selalu diperingati dengan pawai bersama di jalan-jalan di beberapa ibu kota negara Eropa seperti di Swedia, Finlandia, Belanda, dan Jerman. GAM juga memiliki perwakilan di *Unrepresented Nations and Peoples Organization* (UNPO) di Jeneva (Swiss). Selain itu, tokoh GAM yang sekaligus

juru runding, Bachtiar Abdullah masih tetap berada di Swedia dan berkewarganegaraan Swedia serta terus memimpin GAM dari luar negeri (ASNLF, 2018).

Tidak ada informan yang mengungkapkan tentang asset GAM di Luar negeri. Hanya informan di lapangan yang menyatakan bahwa pada masa sebelum perdamaian GAM memungut pajak Nanggroe yang berlaku bagi semua warga Aceh, terutama yang berada jauh dari pengawasan Pemerintah Pusat (TNI).¹³⁴

Dukungan Lembaga Swadaya Masyarakat internasional (INGO) atas perjuangan GAM sangat besar. Sejak sebelum perdamaian sampai dengan saat ini, mereka terus memantau pelaksanaan MOU Helsinki. Para LSM internasional tersebut secara rutin terus mengeluarkan laporan hasil pantauan pelaksanaan MOU di Aceh, terutama ikut mengawasi komitmen dari Pemerintah RI untuk memenuhi semua klausul dan MOU.

Sebagai bagian dari jaringan GAM di luar negeri, ASNLF yang berdiri pada November 2012 sebagai kelanjutan dari perjuangan GAM, telah banyak mengalami distorsi perjuangan karena terlibat langsung politik praktis kepartaian di Aceh. Bahkan banyak para aktifis GAM yang terlibat korupsi.

Perkembangan Aceh selalu dipantau dan para anggota yang ada di lapangan secara aktif memberi informasi kepada ASNLF perkembangan Aceh terkini. Anggota ASNLF mayoritas anak-anak muda di bawah 35 tahun. Banyak yang masih sebagai mahasiswa, baik dari Aceh langsung maupun keturunan Aceh di luar negeri.

Dari Swedia, pimpinan GAM di pengasingan Bachtiar Abdullah, memberikan penegasan tentang sikap GAM internasional terhadap keberadaan Lembaga Wali Nanggroe. Bachtiar menyatakan bahwa tidak ada klausul bahwa GAM harus bubar dalam MOU Helsinki

¹³⁴ Wawancara dengan Informan, seorang aktifis alumnus Unsyiah, yang tidak bersedia disebut namanya, Februari 2019.

2005. Bahkan GAM adalah pihak yang menandatangani *peace agreement* sehingga tidak mungkin bubar. Aktifis GAM ada di mana-mana dan itu bersifat alamiah saja. Mereka ada yang belajar ada pula yang bekerja di luar negeri. Anak-anak mereka banyak yang menjadi aktifis GAM.

Tentang Wali Nanggroe, Bachtiar menegaskan bahwa hal itu sangat penting. Itu salah satu yang *principle* dalam MOU Helsinki, sebab harus ada pengganti Tengku Hasan Tiro (THT) sebagai Wali Nanggroe. Dia beberapa kali ke Aceh dan Kuala Lumpur untuk membicarakan persoalan itu bersama para aktifis GAM dari Aceh dan Malaysia. Pimpinan tertinggi GAM setelah THT adalah Yang Mulia Malik Mahmud, yang saat ini menjadi Wali Nanggroe.

Dari paparan di atas, rasionalitas politik para pemimpin Pemerintahan Aceh dengan latar belakang sejarah dan pengalaman para tokoh-tokoh GAM di luar negeri, menemukan kombinasi ideal antara semangat ‘Jihad’ melalui ‘diplomasi’ dengan ‘norma paradiplomasi’ yang biasa (*custom*) dilakukan oleh sebuah *substate/* pemerintah regional atau negara bagian. Kewenangan urusan luar negeri itu harus diletakkan di tangan seorang Wali Nanggroe, karena posisinya yang lebih tinggi dari Gubernur dan parlemen Aceh. Bahkan, Gubernur Aceh, dalam logika ini, hanya dapat melaksanakan kerja sama luar negeri apabila Wali Nanggroe melimpahkan tugas kepadanya.

Secara logika, dilepaskannya kewenangan-kewenangan Wali Nanggroe untuk urusan dalam negeri Aceh tentu memiliki asas *non zero-sum game*, sehingga pelepasan kewenangan di satu sisi tentu akan diimbangi dengan penguatan di sisi kekuasaan yang lain. Tengku Malik Mahmud sebagai calon tunggal Wali Nanggroe saat itu, sangat memahami situasi ini, melihat latar belakang beliau sebagai Wakil Wali Nanggroe THT selama almarhum kurang sehat badannya. Malik Mahmud juga seorang negosiator handal yang

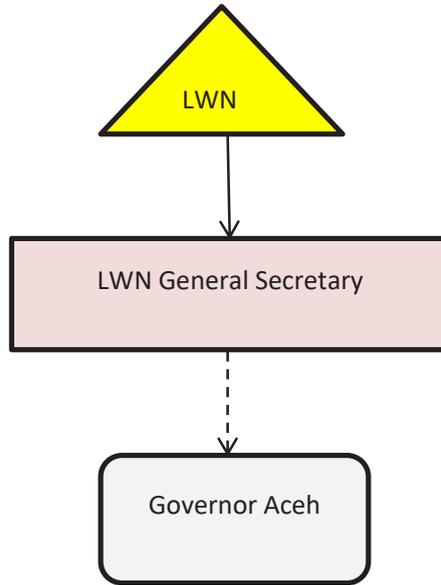
dipercaya oleh THT sebagai Ketua Juru Runding GAM di Helsinki 2005 yang melahirkan perdamaian.

Perpaduan yang rasional antara peluang hukum dalam MOU, norma internasional paradiplomasi, dan latar belakang para pemimpin GAM yang malang melintang dalam urusan diplomasi, bersinergi dengan energi ideologi GAM yang akan mengembalikan Martabat Aceh sebagaimana yang telah dicapai oleh para endatu bangsa ini. Semangat dan strategi ini sangat bersesuaian dengan apa yang diwasiatkan oleh THT dalam bukunya 'Atjeh Bak Mata Donja' (1968). Buku ini bercerita tentang bukti sejarah bagaimana tingginya martabat Bangsa Aceh di mata dunia internasional pada abad pertengahan sampai dengan abad ke-19 (Tiro, 1968). Dari sini dapat dimengerti bahwa, dalam konteks pasca perdamaian, (para)-diplomasi yang dilakukan oleh para pimpinan GAM adalah suatu bagian dari 'Jihad', bukan sekadar usaha untuk mempengaruhi bangsa lainnya (*influence*).

E.3 Cara Pemerintahan Aceh Mempertahankan Politik Paradiplomasi

Perubahan institusionalisasi kewenangan paradiplomasi Aceh terjadi secara drastis setelah parlemen Aceh (DPRA) mengesahkan peraturan daerah (Qanun) Nomor 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe. Dengan Qanun ini berarti kewenangan paradiplomasi Aceh telah mengalami perubahan yang mendasar. Perubahan yang merupakan perluasan kewenangan yang melebihi ketentuan di dalam UUPA Nomor 11/2006 dan memberikan fungsi baru pada lembaga Wali Nanggroe yang awalnya bersifat Simbolik-Kultural menjadi memiliki kekuasaan aktual yakni di bidang paradiplomasi yang langsung berada di bawah Lembaga Wali Nanggroe (LWN), yang dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe.

Gambar 6.3 Garis Komando Pemerintahan Aceh menurut Qanun No. 9 Tahun 2013



Sumber: Diolah dari Qanun Tahun 2013 oleh Peneliti

Tentu saja reaksi keras muncul dari Pemerintah Pusat atas perubahan mendasar itu, sehingga Jakarta tidak bersedia mengakui keabsahan berlakunya *lokal regulation* tersebut. Namun, pihak Pemerintahan Aceh sampai saat ini pun tidak bersedia merubah regulasi yang mereka buat tersebut. Memang, secara konseptual, institusionalisasi baru itu akan menjadi lebih efektif karena dengan kewenangan-kewenangan barunya, seorang Wali Nanggroe dapat langsung bernegosiasi dengan pihak asing untuk memperjuangkan kepentingan rakyat Aceh.

Tahap-tahap perkembangan pengaturan paradiplomasi yang memuat perkembangan prinsip-prinsip politik paradiplomasi Pemerintahan Aceh, dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 6.2

Perkembangan Regulasi Paradiplomasi Pemerintahan Aceh

No.	Aceh	Tahapan
1	MOU Helsinki 2005	Prinsip-Prinsip Dasar 'Governing Aceh'
2	UUPA No. 11/2006	Kewenangan Paradiplomasi
3	Qanun No. 9/2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe	Perluasan/Penguatan Kewenangan Paradiplomasi
4	Konsep Politik paradiplomasi Aceh meskipun sudah 'legal' dalam peraturan lokal, namun belum operasional, sebab masih konflik dengan pusat	Implementasi

Sumber: Kompilasi dari MOU, UUPA 2006, dan Qanun 9/2013 oleh Peneliti

Dengan disahkannya Qanun No. 9/2013, pergeseran mendasar telah terjadi secara 'de jure', yakni bukan saja mengambil porsi eksekutif Gubernur Aceh sebagai penanggungjawab kewenangan paradiplomasi, tetapi Wali Nanggroe juga sudah memindahkan kontrol *paradiplomatic activism* Aceh dari Presiden RI di Jakarta, ke dalam kekuasaannya di Aceh.

Pemerintah Pusat sebenarnya telah merasa proporsional dalam merumuskan kewenangan paradiplomasi bagi Aceh sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 itu. Sebab, di dalamnya terdapat klausul bahwa semua perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Aceh, wajib mencantumkan pasal tentang posisi Aceh sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, perkembangan menjelang pemilu tahun 2009, di mana Aceh memiliki 6 partai politik lokal yang beberapa di antaranya dimotori oleh para aktivis *Free Aceh Movement*

(GAM), dalam kampanyenya menggunakan isu-isu sensitif tentang *self government* dan tuntutan penguatan beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Aceh dalam mengelola pemerintahannya (Nurhasim, 2008).

E.3.1. Kesatuan Sikap Politik Gubernur dan DPR Aceh dalam Isu Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe

Hasil pemilu 2009 sangat kuat mengindikasikan dukungan rakyat kepada partai yang disponsori oleh para mantan kombatan GAM, yakni Partai Aceh yang memperoleh 40% suara lebih kursi parlemen yakni 33 kursi dari 81 kursi yang diperebutkan. Sedangkan partai lainnya berbagi angka di bawah 15% suara (KIP Aceh, 2009). Dengan kemenangan yang signifikan dari partai Aceh ini dengan melihat isu-isu kampanye yang ditawarkan kepada rakyat, Pemerintah Pusat mengantisipasinya antara lain dengan mengeluarkan Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 11 Tahun 2010 dengan membuat batasan-batasan yang menegaskan kembali klausul tentang keterikatan Pemerintah Aceh dengan NKRI dalam perancangan sebuah dokumen kerja sama dengan pihak asing. Perpres tersebut menegaskan tentang keterlibatan Pemerintah Pusat dalam hal pelaksanaan kewenangan ber-paradiplomasi sejak dari perencanaan sampai dengan tahap implementasi kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah Aceh.

Terbitnya Perpres itu, oleh kalangan elit di Aceh dimaknai sebagai cara Pemerintah Pusat untuk mengurangi kewenangan Pemerintah Aceh sekaligus mengendalikannya dalam rangka kerja samanya dengan pihak asing sebagaimana disampaikan oleh pimpinan Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Sinyalemen ini sangat masuk akal mengingat, bagaimanapun juga, Pemerintah Pusat tidak ingin kehilangan kendali atas Pemerintahan Aceh pasca Perjanjian Helsinki. Momentum keluarnya Perpres Nomor 11 Tahun 2010 itu bergulir setelah kemenangan mutlak Partai Aceh pada Pemilu 2009, yang merupakan reinkarnasi para

pendukung Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam memperjuangkan aspirasi politiknya sehingga nuansa politiknya sangat kental. Saat itu para aktifis GAM menguasai tampuk Pemerintahan Aceh secara dominan, baik di lembaga eksekutif (dengan terpilihnya aktifis GAM Irwandi Yusuf pada pemilihan Gubernur Aceh pada tahun 2006) maupun di legislatif (DPRA/DPRD) Provinsi dan Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Aceh tahun 2009.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa setelah keluarnya Perpres No. 11 Tahun 2010 itu, Pemerintahan Aceh meresponnya dengan membuat *lokal regulation* no. 9/2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe, yang merupakan perubahan atas *lokal regulation* no 8/2012. Pemerintah Pusat sangat keberatan dengan klausul-klausul tersebut dan mengirimkan 21 poin yang harus direvisi oleh DPRA terhadap Qanun itu. Namun, sampai dengan akhir 16 Desember 2013 ketika pelantikan Malik Abdullah secara sepihak dilakukan oleh DPRA bersama Gubernur Aceh, pihak Jakarta atau pusat belum mengakui berlakunya Qanun tersebut sehingga dikatakan oleh Kemendagri bahwa pelantikan Wali Nangroe itu belum sah karena Qanun belum disesuaikan sesuai dengan poin-poin yang diusulkan oleh pemerintah. Sampai waktu pelantikan pun Pemerintah Pusat tidak mengirimkan utusan resminya, kecuali Tim Evaluasi pemerintahan saja. Meskipun dianggap ilegal oleh Pemerintah Pusat, Lembaga Wali Nanggroe tetap terus berjalan dengan kewenangan yang didasarkan pada Qanun yang dibuat oleh DPRA, termasuk penganggaran kegiatannya dalam APBD Aceh (detik.com, 2016).

Kekompakan sikap Gubernur dan DPR Aceh, yang tampak sejak pembahasan Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe pada akhir tahun 2012—yakni pada awal masa jabatan Gubernur Zaini Abdullah dan Mudzakkir Manaf sampai dengan tahun 2018—merupakan pilar utama Pemerintahan Aceh dalam menetapkan, mempertahankan, dan memberlakukan Qanun tentang Lembaga

Wali Nanggroe yang di dalamnya terdapat kewenangan para-diplomasi yang melekat pada lembaga ini. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, kekompakan itu memang tidak serta merta terjadi. Namun, Gubernur dan wakil Gubernur Aceh dengan fraksi dominan Partai Aceh di DPR Aceh merupakan para aktifis GAM dari satu faksi, yakni dari faksi 'Garis Komando' di bawah pimpinan Malik Mahmud Al Haitar, sebagai Wali Nanggroe yang mereka lantik.

E.3.2. Mempertahankan Penafsiran GAM atas MOU Helsinki

Secara umum, para pemimpin GAM (dari tim perunding, struktural GAM, maupun sosialisasinya ke kader-kader di tingkat bawah), memiliki penafsiran terhadap MOU 2005 yang bersifat lebih mandiri daripada sekadar Otonomi Khusus. Pasangan Wakil Gubernur Teuku Ahmad Kholid menyebutnya sebagai 'Aceh yang Merdeka dalam NKRI', dan bukan otonomi khusus (Youtube, 2017). Semangat *self government* sangat terasa sekali dalam kampanye-kampanye partai lokal sebagaimana tergambar pada kampanye pemilu 2009 (Nurhasim, 2008). Hal ini terulang kembali pada Pilkada Aceh 2017.

Terkait dengan kewenangan paradiplomasi yang melekat pada Lembaga Wali Nanggroe, pemahaman atas kewenangan bekerja sama dengan pihak asing ini, oleh para elite di Aceh yakni Gubernur Zaini Abdullah, yang mantan Menteri Luar Negeri-nya GAM, secara tegas menyatakan berpedoman pada MOU Helsinki 2005, yang dimaknai secara luas dan bukan mendasarkan diri pada UU Nomor 11 tahun 2006 maupun Perpres Nomor 11 Tahun 2010. Gubernur Zaini Abdullah mengatakan bahwa Aceh memiliki kewenangan khusus, untuk bekerja sama dengan luar negeri tanpa harus melalui Pemerintah Pusat dan itu dijamin oleh undang-undang kekhususan Aceh. Hal itu diungkapkan ketika Gubernur Aceh bertemu dengan Ketua Parlemen Jepang dan Wakil Menteri Perdagangan Jepang di Tokyo (acehprov, 2016). Sikap dan pemahaman faksi dominan

dalam DPR Aceh pun seirama dengan pemahaman Gubernur Zaini Abdullah tersebut, sehingga tidak ada perbedaan penafsiran kewenangan antara eksekutif dan legislatif di Aceh terhadap MOU.

Dengan pemahaman terhadap MOU yang seperti di atas, yakni yang lebih kuat semangat *self government*-nya, yang lebih mandiri dari sebuah otonomi khusus, Pemerintahan Aceh meletakkan posisinya dalam merundingkan atau mendialogkan masalah Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe ini. Respon Jakarta atas sikap Pemerintahan Aceh ini sampai dengan akhir tahun 2018 adalah menolak dengan tegas, meskipun tidak membatalkan secara sepihak Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe tersebut.

F. Konflik Papua dan Perjuangan Paradiplomasi

Sementara itu di West Papua, kelompok Front pembebasan Papua secara politik sangat mempengaruhi elit-elit politik lokal dalam menjalankan roda pemerintahan di wilayah ini. Politisi lokal akan sangat berisiko tidak terpilih jika sampai bertentangan dengan arus besar masyarakat Papua yang menginginkan *self government*. *United Liberation Movement for West Papua* (ULMWP) pimpinan Benny Wenda telah berhasil mengumpulkan 1.8 juta tanda tangan warga Papua untuk petisi mendukung referendum lepas dari Indonesia.¹³⁵ Meskipun validitas dokumen ini diragukan oleh pemerintah Indonesia, dukungan terhadap advokasi pelanggaran *human rights* dan referendum di Papua terus mengalir dari masyarakat internasional. Dukungan untuk kemerdekaan Papua muncul dari tujuh negara di wilayah Pasific¹³⁶ dan dukungan untuk penyelesaian

¹³⁵ Indonesia CNN, “Diteken 1,8 Juta Orang, Petisi Referendum Papua Dibawa ke PBB,” internasional, 2019, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190128104032-134-364343/diteken-18-juta-orang-petisi-referendum-papua-dibawa-ke-pbb>.

¹³⁶ Papua FWPC, “Free West Papua - Seven countries support West Papua at the UN General Assembly!,” 2016, <https://www.freewestpapua.org/2016/09/27/seven-countries-support-west-papua-at-the-un-general-assembly/>.

masalah *human rights* di Papua sudah mencapai 79 negara dari Afrika dan Melanesia.¹³⁷

Di mata orang Papua, pengalihan pemerintahan dari Belanda ke Republik Indonesia melalui *New York Agreement* tahun 1962 dan pelaksanaan *Act of Free Choice* tahun 1969 (yang sangat tidak *fair* meskipun diawasi oleh *United Nations*), tetap dipandang sebagai penjajahan secara militer oleh Indonesia terhadap Papua.¹³⁸ Bahkan, Menteri Pemerintah Inggris untuk Urusan Asia dan Pasifik, Mark Field menilai bahwa *Act of Free Choice* sebagai “proses yang benar-benar cacat” dan tidak ada keinginan internasional untuk meninjau kembali masalah legitimasi pemerintah Indonesia atas Papua ini.¹³⁹

Kelompok perlawanan ULMWP membangun sayap militernya dan telah menyatakan perang secara resmi kepada Republik Indonesia pada Januari 2019 dari Port Moresby, Papua New Guinea.¹⁴⁰ Pernyataan perang ULMWP ini didukung oleh rakyat PNG dan para Gubernur di wilayah Port Moresby serta Provinsi Oro, yang turut hadir dalam deklarasi itu dan berdemonstrasi bersama ribuan rakyat mendukung kemerdekaan Papua.¹⁴¹ Di sisi

¹³⁷ RNZ ACPG, “Africa Caribbean Pacific Group Seeks Action on Papua Rights Abuses,” RNZ, 2019, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/405595/africa-caribbean-pacific-group-seeks-action-on-papua-rights-abuses>.

¹³⁸ Bilveer Singh, “Why Is West Papua in Constant Turmoil?,” 2019, <https://thediplomat.com/2019/09/why-is-west-papua-in-constant-turmoil/>.

¹³⁹ Ben Doherty, “Indonesia Anger as West Papua Independence Raised at Pacific Forum,” *The Guardian*, 2019, bag. World news, <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/12/indonesia-angered-as-west-papua-independence-raises-its-head-at-pacific-forum>.

¹⁴⁰ Batam Post, “OPM Menyatakan Perang terhadap Pemerintah RI (ULWMP Declared War to Republic of Indonesia),” 2019, <https://www.batamnews.co.id/berita-44355-opm-menyatakan-perang-terhadap-pemerintah-ri.html>.

¹⁴¹ RNZ RNZ, “West Papua Solidarity March in PNG Draws Thousands,” RNZ, 2019, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/398511/west-papua->

lain, hubungan paradiplomasi antara Port Moresby dan Provinsi Oro dengan Provinsi Papua sangat erat. Hubungan ini dapat dilihat dengan kegiatan saling mengunjungi dan kehadiran Gubernur Papua, Lukas Enembe dalam perayaan Kemerdekaan PNG atas undangan Gubernur Port Moresby, Powes Parkop.¹⁴²

Dari perspektif paradiplomasi, fakta bahwa hubungan Gubernur Papua dengan para Gubernur di wilayah PNG yang semuanya mendukung penuh referendum untuk Papua, dapat menimbulkan kurangpercayaan Jakarta kepada para elit politik lokal terkait dengan loyalitasnya terhadap integrasi nasional Indonesia atas Papua. Pernyataan verbal Gubernur Papua memang menyatakan bahwa Papua adalah bagian dari Indonesia, namun persahabatannya dengan lawan-lawan politik pemerintah Indonesia dapat dimaknai sebagai ambiguitas politik.

Fakta lainnya adalah, berkumpulnya para pemimpin pejuang ULMWP dan para menteri Negara Papua Merdeka di wilayah PNG yang secara relatif bebas beraktifitas di negara tetangga Papua ini, termasuk menjadi tempat deklarasi perang terhadap RI, mengindikasikan dukungan riil politik yang besar dari elit politik PNG terhadap perjuangan kemerdekaan Papua. Hal ini dapat dimengerti karena Gubernur Powes Parkop dari Port Moresby Capital City adalah seorang ketua Social Democratic Party. Sementara itu, sumber dukungan politik Gubernur Papua, Lucas Enembe adalah basis massa rakyat Papua yang sangat mendukung gerakan politik ULMWP. Hubungan yang sangat bergantung ini menjadikan pemerintah Indonesia bersikap rasional untuk membatasi kewenangan paradiplomasinya terhadap pemerintah regional untuk

solidarity-march-in-png-draws-thousands.

¹⁴² PT Papatoday, "Gubernur Papua Hadiri Perayaan Kemerdekaan PNG (Papuan Governor Celebrates PNG Independence Day in Port Moresby)| Papua Today," 2018, <https://www.papatoday.com/2018/09/16/Gubernur-papua-hadiri-perayaan-kemerdekaan-png/>.

menghindari apa yang disebutkan oleh Cornago (2018) sebagai *protodiplomacy* atau *local diplomacy* yang berusaha mendapatkan *international recognition* bagi perjuangan *ethonationalism* untuk mencapai *self determination*.¹⁴³ Tentu pemerintah Indonesia akan menjaga agar *protodiplomacy* ini tidak terjadi sehingga tidak mengganggu integritasnya secara internasional.

Eksplorasi kebijakan dan praktik paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintahan Papua masih sangat perlu untuk diteliti lebih jauh, untuk memperoleh gambaran aktifitas yang sebenarnya. Yang harus dipastikan posisinya adalah bahwa ULMWP bukanlah mewakili Pemerintah Daerah Provinsi Papua, namun aktifitas politik para elit politik daerah berpilin-paut dalam kontestasi politik praktis kekuasaan di tingkat *grassroot* dan *voters*.

G. Catatan Sudut Pandang

Pilihan-pilihan kebijakan atau politik paradiplomasi Indonesia dapat dipastikan dipengaruhi oleh situasi politik domestik yang terjadi di Aceh dan Papua tersebut. Pengalaman pemerintah Spanyol yang menarik kembali kewenangan paradiplomasi yang didesentralisasikan kepada *Catalonia Authonomous Region*, menjadi pengalaman berharga bagi Indonesia untuk tetap memantau bahkan mengontrol hubungan luar negeri daerah-daerah otonomnya. Namun, pengalaman sukses paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah regional di Korea Selatan, menunjukkan pencapaian yang optimal dari aktifitas paradiplomasi untuk mendukung pembangunan nasional.

Rumusan politik paradiplomasi RI yang lebih dinamis-progresif tentu sangat diperlukan. Namun, upaya menjaga agar aktifitas paradiplomasi tidak dijadikan instrumen kelompok separatis untuk mencari dukungan politik-kemerdekaan di luar negeri

¹⁴³ Cornago, "Paradiplomacy and Protodiplomacy."

adalah prinsip yang harus dipertahankan. Salah satu cara efektif untuk menjembatani kedua ekstrem kepentingan itu adalah dengan menempatkan pegawai pusat di bawah Kementerian Luar Negeri untuk dicangkokkan atau ditugaskan sebagai pimpinan lembaga kerja sama luar negeri di daerah pada posisi setingkat Kepala Biro Kerja sama Provinsi di seluruh Indonesia. Hal ini untuk menjamin dinamisasi dan koordinasi penyelenggaraan hubungan dan kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah agar dapat berjalan sesuai dengan agenda Pemerintah Pusat, dengan tetap mendorong daerah untuk membuka diri seluas-luasnya dalam interaksi internasionalnya sesuai dengan kemampuan daerah.

BAB VII

STUDI KASUS POLITIK PARADIPLOMASI ACEH (INDONESIA) DAN CATALONIA (SPANYOL)¹⁴⁴

A. Pendahuluan

Kewenangan besar yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah lokal, baik dalam statusnya sebagai *autonomous region* maupun sebagai *special province/state*, memungkinkan pemerintah lokal untuk mengelola kekuasaannya secara mandiri secara nasional maupun internasional. Kewenangan seperti ini pada umumnya bersifat asimetrik dengan pemerintahan lokal lainnya di dalam negerinya. Otonomi asimetrik ini diperoleh oleh pemerintah lokal sebagai bagian dari penghormatan atas latar belakang historis atau pun sebagai bagian dari *political bargaining* atas terjadinya pergolakan di daerah.¹⁴⁵ Contoh Pemerintah Daerah yang telah memperoleh otonomi semacam itu adalah pemerintah Aceh (Indonesia) dan Daerah Otonomi Catalonia (Spanyol). Dua

¹⁴⁴ Sebagian materi bab ini telah dipublikasikan dalam *European Journal of East Asian Studies*, 18(1), 66–92. Scopus Indexed Q-2, <https://doi.org/10.1163/15700615-01801003>, 4 Juli 2019

¹⁴⁵ Karl Kössler, “WELLER, M. AND NOBBS, K. (Eds.) 2010, *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts* Penn Press, Philadelphia 360 p.,” *Federal Governance* 8, no. 2 (May 4, 2011), <https://doi.org/10.24908/fg.v8i2.4380>.

wilayah berbeda ini setidaknya memiliki dua karakteristik yang serupa. *Pertama*, keduanya diakui oleh Pemerintah Pusat sebagai otonomi luas dibandingkan dengan provinsi lain dan keduanya juga telah memperoleh otonomi yang lebih luas pada periode yang sama, tahun 2006. *Kedua*, kedua daerah juga memiliki masalah yang sama terkait dengan keberadaan kelompok revolusioner yang melakukan upaya keras untuk menarik diri dari Pemerintah Pusat. Mereka adalah Gerakan Aceh Merdeka yang dipimpin oleh Hasan Tiro, yang menandatangani perjanjian damai dengan Indonesia pada tahun 2005 di Helsinki, dan kelompok pro-kemerdekaan Catalonia Carles Puigdemont, yang membuat deklarasi kemerdekaan sepihak pada Oktober 2017. Lebih khusus dalam kasus ini, wilayah-wilayah ini berada dalam sistem pemerintahan yang berbeda: sistem negara federal di Catalonia (Spanyol) dan sistem negara kesatuan di Aceh (Indonesia).

Dalam mengelola kewenangannya, pemerintah lokal ini mendesain sendiri kelembagaannya sesuai dengan *size of authority* yang mereka miliki. Salah satu kewenangan strategis yang dimiliki oleh pemerintahan lokal adalah kewenangan dalam mengelola paradiplomasi atau kerja sama luar negeri yang dilaksanakan oleh *regional governments*.¹⁴⁶ Secara normal, *paradiplomatic authority* sangat bermanfaat untuk menjalin kerja sama luar negeri dengan berbagai pihak untuk pengembangan kerja sama ekonomi, budaya dan teknologi atau bidang-bidang lainnya. Namun, aktifitas dan pelebagaan kewenangan paradiplomasi itu dapat pula didesain untuk memperkuat jaringan internasional pemerintah lokal dalam mencapai agenda latennya untuk memperoleh kemerdekaan atau otonomi yang lebih luas lagi dari yang diperoleh sebelumnya. Penelitian yang dilakukan oleh Albina and Makarychev (2008)

¹⁴⁶ Francisco Aldecoa and Michael Keating, eds., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, The Cass Series in Regional and Federal Studies 4 (London ; Portland, OR: F. Cass, 1999).

menunjukkan bahwa di Negara-negara maju aktifitas paradiplomasi dapat bersifat kooperatif dan dapat pula bersifat konfliktual.¹⁴⁷ Paradiplomasi dapat menjadi alat multifungsi, di mana daerah menggunakannya untuk mendukung pembangunan ekonomi tetapi juga dapat menggunakannya secara tidak langsung untuk mencapai kepentingan lain, seperti masalah identitas yang mengarah pada pengakuan sebagai komunitas atau bangsa yang berbeda.¹⁴⁸

Pembahasan Bab VII ini berusaha untuk mengeksplorasi dan menjelaskan tentang manajemen paradiplomasi yang di dalamnya terkait dengan pelebagaan paradiplomasi dan instrumentasi paradiplomasi sebagai bagian dari usaha untuk memperkuat *political movements* di Aceh dan Catalonia secara *comparative*. Rentang waktu yang diamati adalah sejak diperolehnya status otonomi tahun 2006 sampai dengan saat ini.

Biasanya, otoritas paradiplomatik sangat berguna untuk kerja sama luar negeri dengan berbagai pihak untuk pengembangan hubungan di bidang ekonomi, budaya, teknologi, dan lainnya. Namun, kegiatan dan pelebagaan otoritas paradiplomatik juga dapat dirancang untuk memperkuat jaringan internasional Pemerintah Daerah dalam mencapai agenda laten mereka untuk kemandirian atau otonomi yang lebih besar. Penelitian yang dilakukan oleh David Crikemans (2006) telah menunjukkan bahwa di negara-negara maju kegiatan paradiplomatik dapat bersifat kooperatif tetapi juga dapat bersifat konflik. Paradiplomasi dapat menjadi alat multifungsi, di mana daerah menggunakannya untuk mendukung

¹⁴⁷ David Crikemans, "Are the Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering down? Preliminary Findings and Hypotheses from a Comparative Study of Some Regions with Legislative Power and Small States.," 2008, <https://doi.org/null>.

¹⁴⁸ André Lecours, "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World," *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' I*, 2008, 22.

pembangunan ekonomi, tetapi juga dapat menggunakannya secara tidak langsung untuk mencapai kepentingan lain, seperti masalah identitas, yang mengarah pada pengakuan sebagai komunitas atau bangsa yang berbeda.¹⁴⁹

Namun, penelitian Crikemans tidak memberikan penjelasan tentang pola manajemen dan perilaku paradiplomatik yang dilakukan oleh daerah separatis secara khusus, baik dalam sistem *federal* maupun *unitary state*.

Tulisan ini fokus pada pertanyaan, apakah kelompok perlawanan memiliki pola paradiplomasi yang sama ketika mereka berasal dari sistem pemerintah yang berbeda? Argumen utamanya adalah bahwa manajemen dan perilaku paradiplomatik dari daerah separatis mengambil pola yang sama, baik dalam sistem federal maupun kesatuan, dan tercermin dalam perubahan undang-undang regional mereka tentang urusan paradiplomatik. Artikel ini mengeksplorasi empat elemen: institusi paradiplomatik, peraturan, kontrol paradiplomatik, dan gerakan politik lokal. Rentang waktu yang diamati adalah dari perolehan status otonomi pada 2006 hingga saat ini.

B. Kerangka Konseptual

Kerangka teoritis yang digunakan untuk menganalisis manajemen paradiplomasi didasarkan pada studi Nikola Vojvodic (2016), yang merupakan adaptasi dari fungsi manajemen klasik, yaitu perencanaan politik, organisasi proses politik, proses politik terkemuka, koordinasi, dan kontrol kerja dan hasil politik.¹⁵⁰ Untuk

¹⁴⁹ D Crikemans, "How Subnational Entities Try to Develop Their Own 'Paradiplomacy'. The Case of Flanders (1993-2005).", 2006, 27.

¹⁵⁰ Nikola Vojvodic et al., "Principles and Functions of Political Management," *Journal of Process Management. New Technologies* 4, no. 1 (2016): 17–24, <https://doi.org/10.5937/JPMNT1601017V>.

tujuan artikel ini, penelitian terfokus hanya pada 3 (tiga) aspek, yaitu organisasi proses politik, kontrol kerja, dan hasilnya.

Sebagai bagian dari urusan pemerintahan, manajemen paradiplomasi pasti dipengaruhi oleh sistem pemerintahan di suatu negara, baik di negara bagian federal maupun negara kesatuan. Sebagai studi kasus, Catalonia dan Aceh memiliki sistem pemerintahan yang berbeda. Kerangka kerja ini mengeksplorasi sistem yang mengelilingi masing-masing.

Seperti yang dipraktekkan di Spanyol, federalisme adalah cita-cita, gerakan, dan bentuk organisasi negara yang membutuhkan pembentukan negara baru yang berbeda dari negara-negara anggota lainnya. Dalam sistem federal, ada struktur superior yang memiliki kekuatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta konstitusi federal. Dalam hal ini kedaulatan adalah milik Pemerintah Pusat atau pemerintah federal dan bukan milik Pemerintah Pusat negara anggota. Karena itu, federasi adalah negara. Untuk negara-negara modern, federalisme telah menjadi rujukan utama dalam pengaturan hukum untuk komunitas politik yang berbeda untuk dapat berkompromi pada perbedaan di negara federal. Karena pengalaman historis yang berbeda, makna prinsip federal juga berbeda dalam setiap teori, tergantung pada filosofi politik yang dipilih. Debat konstitusional hampir selalu berakar pada poin ini.¹⁵¹

Dalam kasus federalisme di Spanyol, Villadangos secara khusus mencatat bahwa karakteristik ini menunjukkan bahwa Spanyol dapat disebut negara federal virtual, yang berarti hampir atau hampir seperti yang dijelaskan tetapi tidak sepenuhnya atau sesuai dengan definisi yang ketat, sehingga 'penampilan federal Spanyol Sistem otonom dapat dibayangkan.'¹⁵² Tinjauan retrospektif

¹⁵¹ Dr Dragan Bataveljić, "Federalism: The Concept, Development and Future," *International Journal of Humanities and Social Science* 2, no. 24 (2010).

¹⁵² Esther Seijas Villadangos, "Answers to Spanish Centrifugal Federalism: Asymmetrical Federalism versus Coercive Federalism," 2014.

desentralisasi Spanyol kini telah diverifikasi oleh transisi federal di Spanyol. Asal-usul regionalisasi dan transformasi virtual Spanyol menjadi negara federal didorong oleh gerakan separatis dari wilayah Catalonia, Negara Basque, dan di masa lalu, Kepulauan Canary. Ini adalah salah satu karakteristik yang terkait dengan federalisme Spanyol: federalisme sentrifugal. Melalui otoritas khusus mereka, wilayah-wilayah ini telah dengan kuat menyatakan identitas nasionalisme mereka ke dalam masyarakat internasional. Dalam konteks ini, Lecours menyatakan bahwa identitas nasionalisme sangat kondusif bagi paradiplomasi karena memberikan peluang bagi mobilisasi politik dan promosi kepentingan daerah tertentu. Ketika suatu daerah mencoba mengembangkan dirinya sebagai kepribadian atau aktor internasional, ini akan menimbulkan konflik dengan Pemerintah Pusat. Pada permukaan, perselisihan sentral ini tampaknya mengenai perbedaan pembagian kekuasaan dan tujuan kebijakan luar negeri, tetapi pada kenyataannya ini pada dasarnya tentang identitas dan legitimasi politik. Di daerah di mana terdapat gerakan nasionalis yang terlibat dalam kegiatan paradiplomasi, Pemerintah Pusat cenderung hanya memberikan kompromi yang sangat terbatas pada kebijakan luar negeri dan akan mempertahankan perannya secara eksklusif dalam urusan internasional.¹⁵³

Mengenai pengembangan paradiplomasi, Lequesne dan Paquin (2017) menyatakan bahwa monopoli negara yang menjadi dasar model internasional Westphalian sedang dipertanyakan secara serius oleh pemerintah non-pusat.¹⁵⁴ Selain itu, penelitian David Crikemans menjelaskan praktik paradiplomasi di negara-negara

¹⁵³ André Lecours and Luis Moreno, "Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference to the Basque Country," 2001, 20.

¹⁵⁴ Christian Lequesne and Stéphane Paquin, "Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect," *International Negotiation* 22, no. 2 (May 17, 2017): 183–204, <https://doi.org/10.1163/15718069-22001133>.

Eropa, dengan empat faktor yang dapat menjadi penyebab konflik atau kerja sama dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pertama, perbedaan politik dalam mayoritas Pemerintah Daerah dan Pusat cenderung menyebabkan konflik, sedangkan jika kekuatan politik mayoritas di Pemerintah Pusat dan Daerah seimbang, mereka cenderung kooperatif. *Kedua*, kehadiran aktivis radikal di wilayah tersebut akan cenderung menciptakan konflik dengan Pemerintah Pusat dalam hubungan luar negerinya, dan sebaliknya tidak adanya aktivis radikal ini akan mendorong daerah untuk bersikap kooperatif. *Ketiga*, Pemerintah Daerah dengan kekuatan ekonomi tinggi akan cenderung konflik dengan Pemerintah Pusat, sebaliknya Pemerintah Daerah yang miskin akan sangat diuntungkan bila bekerja sama dengan Pemerintah Pusat untuk bantuannya. *Keempat*, keberadaan lembaga formal yang melakukan fungsi koordinasi dan konsultasi antara tingkat pusat dan daerah untuk urusan luar negeri akan berdampak pada terjadinya hubungan konfliktual atau koordinatif, meskipun yang terakhir tampaknya tidak konsisten di Eropa.

Di sisi lain, sistem kesatuan seperti halnya dengan pemerintah Indonesia, didefinisikan sebagai negara yang diatur secara konstitusional sebagai satu kesatuan, dengan satu badan legislatif dan eksekutif di tingkat pusat. Kekuatan politik pemerintah di negar-negara tersebut dapat ditransfer ke tingkat yang lebih rendah, kepada gubernur dan walikota yang dipilih secara regional dan lokal, tetapi Pemerintah Pusat masih memiliki hak utama untuk menarik kekuatan yang didelegasikan. Mengutip Lijphart¹⁵⁵, Utomo menyatakan bahwa pemerintah tingkat bawah di negara

¹⁵⁵ Arend Lijphart, "Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries (Book, 1984) [WorldCat.Org]," 1984, <https://www.worldcat.org/title/democracies-patterns-of-majoritarian-and-consensus-government-in-twenty-one-countries/oclc/9785294>.

kesatuan memperoleh kerangka hukum mereka dari undang-undang parlemen atau perintah eksekutif daripada dari otoritas konstitusional dan pemerintah tingkat bawah tidak secara langsung terwakili dalam legislatif nasional. Selanjutnya, Utomo menyatakan bahwa desentralisasi di negara bagian seperti yang dijelaskan oleh Olson¹⁵⁶, lebih besar daripada di negara kesatuan.¹⁵⁷

Sejak 1999, Republik Indonesia (RI) telah memperkenalkan undang-undang tentang otonomi daerah untuk semua Pemerintah Daerah. Pada tahun 2001, sebuah undang-undang RI dikeluarkan tentang otonomi khusus untuk provinsi Papua, dengan hak-hak khusus pemerintah terkait dengan Majelis Papua dan identitas budaya. Kemudian, setelah tsunami yang dahsyat, RI dan GAM menandatangani perjanjian damai di Helsinki pada 2005, dengan perjanjian ini sebagai dasar pertimbangan undang-undang nomor 11 tahun 2006, tentang 'Pemerintahan Aceh'. Jadi, dalam praktiknya, RI menerapkan otonomi asimetris saat ini.

¹⁵⁶ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, With a New Preface and Appendix*, Revised edition (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002).

¹⁵⁷ Tri Widodo W Utomo, "Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States," 2009, 31.

Tampaknya pelaksanaan otonomi khusus untuk Aceh mirip dengan praktik Kerajaan Inggris (UK) mengenai devolusi ke Skotlandia, Wales, dan Irlandia Utara, di mana ada kelonggaran konstitusional dalam pemberian otonomi dalam sistem kesatuan. Dengan keputusan devolusi untuk Skotlandia, Wales, dan Irlandia Utara, ketiga wilayah dapat membuat keputusan yang berbeda dari Pemerintah Pusat pada layanan publik dan urusan pemerintah yang berkaitan dengan daerah mereka sendiri. Setelah referendum di Skotlandia dan Wales pada tahun 1997, dan di Irlandia pada tahun 1998, Parlemen Inggris memindahkan berbagai kekuasaan ke setiap parlemen atau majelis nasional. Parlemen Skotlandia, Majelis Nasional untuk Wales dan Majelis Irlandia Utara dibentuk, dan mengambil alih pada tahun 1999. Pengaturannya berbeda di tiga bagian negara, yang mencerminkan sejarah dan struktur administrasi mereka¹⁵⁸. Dengan pengalaman sukses devolusi Inggris dan manfaat besar dalam model Inggris ini, sampai sekarang belum ada perselisihan yang dibawa ke pengadilan. Namun, sistem seperti itu tergantung pada konsensus politik tingkat tinggi dan keyakinan para pemimpinnya, baik eksekutif pusat dan legislatif. Pada waktunya, model ini mungkin melemah dengan munculnya gerakan pemisahan diri di negara-negara Skotlandia.

¹⁵⁸ UK Gov, "Devolution of Powers to Scotland, Wales and Northern Ireland," GOV.UK, 2019, <https://www.gov.uk/guidance/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>.

Kerangka teori ini mengamati beberapa poin yang tercantum dalam Tabel 7.1

TABLE 1 Points of observed study

Aspects	Aceh, Indonesia	Catalonia, Spain
Paradiplomacy management	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organizing process <ol style="list-style-type: none"> a. Paradiplomatic institutionalisation: Board of International Cooperation b. Regulations: <ul style="list-style-type: none"> Qonun 12/2013 National Law/Constitution: Number 11/2006 Helsinki Agreement, 2005 2. Controlling political work and results: <ul style="list-style-type: none"> International networks 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organising process <ol style="list-style-type: none"> a. Paradiplomatic institutionalisation: Board of International Affairs b. Law/regulation: <ul style="list-style-type: none"> Spanish Constitution amendment 2006 2. Controlling political works and results: <ul style="list-style-type: none"> International networks, EU and others
Local political movement	Free Aceh Movement and supporting elements (Partai Aceh/Aceh Party, established by GAM activists)	Pro-Catalonia Independence (Junts Per Catalunya/Together For Catalonia, formed and led by Puigdemont)

SOURCE: SUMMARISED FROM THEORETICAL FRAMEWORK

C. Paradiplomasi di Catalonia (Spanyol)

Statuta Catalonia sebagai daerah otonomi yang luas diperoleh pada 18 Juni 2006 melalui referendum, 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 kabinet parlementer. Pemerintahan regional Catalonia memiliki kewenangan yang luas, meliputi urusan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, peradilan sipil, komunikasi, transportasi, perdagangan, keamanan/ketertiban umum, dan berbagai urusan pemerintahan lokal dalam wilayahnya. Catalonia juga memiliki perangkat kepolisian sendiri yakni *Mossos d'Esquadra*, meskipun pemerintah

Spanyol tetap mengendalikan untuk urusan penjagaan perbatasan, terorisme, dan imigrasi.¹⁵⁹

Sistem pembagian kekuasaan antara pusat dengan daerah di Spanyol memberikan tawaran kepada pemerintah regional untuk melakukan kewenangan melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing, meskipun masih dalam kontrol Pemerintah Pusat. Walau dalam konstitusi Spanyol ditegaskan bahwa urusan kebijakan luar negeri adalah kewenangan Pemerintah Pusat, namun pada kenyataannya hal ini tidaklah bersifat kaku.

C.1. Institusionalisasi/Organisasi Paradiplomasi

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 kerja sama 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*.¹⁶⁰ Selain itu, Catalonia juga menjalin hubungan *patrón* dengan warga berkebudayaan Catalonia atau *kin-states* di seluruh dunia. Catalonia, sebagaimana Flanders, juga aktif dalam memperkokoh hubungan antar pemerintah regional di Eropa yang sangat mendukung bagi penguatan kerja sama secara menyeluruh di Uni Eropa, seperti AEBR, CPM, dan *CTP Working Group Pyrenees*.

¹⁵⁹ Angus Berwick and Sonya Dowsett, "Demoralized and Divided: Inside Catalonia's Police Force," *Reuters*, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-spain-politics-catalonia-mossos-analy-idUSKBN1CT2MT>.

¹⁶⁰ Stefan Wolff, "Paradiplomacy - Scope, Opportunities and Challenges," *The SAIS Europe Journal of Global Affairs*, April 1, 2007, <http://www.saisjournal.org/posts/paradiplomacy>.

Secara kelembagaan, untuk menangani urusan kerja sama luar negeri, pada awalnya *Catalan Generalitat* tidak memiliki personal yang banyak di Sekretariat Kerja Sama Eksternalnya. Sebab, kerja sama luar negeri ini melekat pada setiap departemen sesuai dengan urusannya masing-masing. Meski demikian, Sekretariat Eksternal ini bertanggung jawab untuk memastikan terjaminnya koherensi dan sinergi dalam kebijakan luar negeri bagi setiap departemen tersebut. Fungsi koordinatif inilah yang diperankan oleh Sekretariat Eksternal sehingga pegawainya hanya sedikit, didukung oleh 7 (tujuh) staf pembantu. Di sisi lain, *Catalan Generalitat* memiliki 6 (enam) pegawai senior yang ditempatkan di luar negeri sebagai konsultan politik, termasuk perwakilan Catalonia di Uni Eropa, Berlin, London, dan New York. Catalonia mengikat kerja sama dengan pemerintah regional asing sebanyak 37 kerja sama di bidang ekonomi dan perdagangan, 5 kerja sama di bidang kebudayaan, dan 11 kerja sama di bidang pariwisata asing.¹⁶¹

Dalam studi Ramon Lohmar S. Vicuna (2015), pelembagaan paradiplomasi Catalonia mengalami perubahan yang signifikan pada masa President Arthur Mas yakni pada tahun 2013 dan 2014 melalui keputusan presiden. Pelembagaan itu diwujudkan dalam beberapa bentuk, yakni *Regional Ministry of Foreign Affairs*, *Permanent abroad offices*, *Official Presidential visits*, *Multilateral regional networks and International Organizations*, *Work within central government delegations (EU)*, dan *Public Diplomacy*.¹⁶² Pelembagaan ini mencerminkan penafsiran yang lebih luas

¹⁶¹ Crikemans, "Are the Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?"

¹⁶² Ramon Lohmar, "Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty - The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy," 2015, https://www.academia.edu/14108836/Catalan_Paradiplomacy_Secessionism_and_State_Sovereignty_-_The_Effects_of_the_2006_Statute_of_Autonomy_and_the_Artur_Mas_Government_on_Catalan_Paradiplomacy.

atas kewenangan paradiplomatik yang diberikan dalam *Spain Constitution 1978* dan *The Statute 2006*, di mana secara *de facto*, *President Generalitat* bertindak selayaknya presiden sebuah negara merdeka dan menyelenggarakan diplomasinya pun dalam kemasan yang lebih kompleks. Seluruh aktifitas *foreign affairs* dikendalikan langsung oleh *Presiden Generalitat*.

Gambar 7.1 Skema Institusi Paradiplomasi Catalonia (Spanyol)

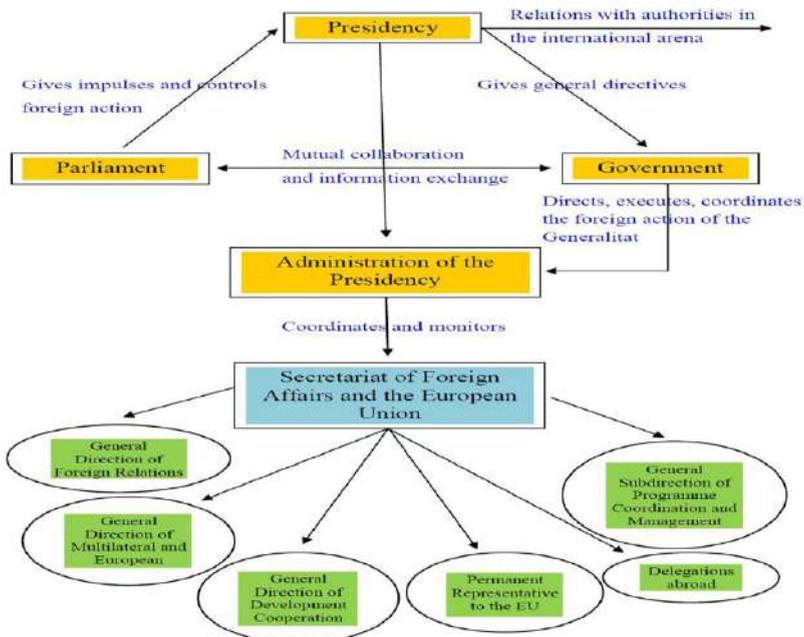


FIGURE 1 Lohmar's scheme on paradiplomatic institution in Catalonia
SOURCE: SCHEME FROM LOHMAR, *CATALAN PARADIPLMACY*

Skema dari Lohmar (2015)

Dalam perspektif Huntington, deskripsi yang diberikan oleh Lohmar menunjukkan bahwa pelebagaan kompleks tersebut memiliki tingkat ketangguhan yang tinggi, sebab mampu memiliki tingkat adaptasi dan fleksibilitas yang tinggi terhadap kondisi di luar negeri. Tingkat otonomi lembaga juga tinggi, sebab dipimpin oleh presiden yang memiliki otoritas luas. Dari sisi koherensi,

institusi ini memiliki soliditas yang baik sehingga sangat percaya diri dalam mencapai target *Foreign Action Plan* 2010-2015, dengan memaksimalkan hasil atau *paradiplomatic achievement* bagi Catalonia.

C.2. Regulasi Paradiplomasi Catalonia

Ketika hendak melihat dasar hukum atau regulasi yang mendasari aktifitas paradiplomasi Catalonia, maka kita bisa menelusurinya dalam *statute 2006* tentang *share* kewenangan antara pusat dengan Catalonia sebagai *autonomous community*. Bahkan sebelumnya, dalam *constitution 1978* juga telah disebutkan bahwa Pemerintah Pusat memiliki kewenangan eksklusif atas hubungan internasional atau *foreign affairs*. Pemerintah Pusat bertindak sebagai subjek hukum internasional dalam hubungan dan perjanjian internasional (SCT 165/1994). Sedangkan *local government* Catalonia memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri, baik di dalam wilayah Catalonia maupun di luar wilayah Catalonia sesuai dengan prinsip '*in foro interno, in foro externo*'. Dengan kata lain, bahwa aktifitas internasional Catalonia dilakukan sesuai dengan dan terkait dengan kewenangannya secara domestik. Dalam *Statute 2006* tercantum 17 pengaturan yang terkait dengan EU dan aktifitas eksternal. *The 2006 Statute* menjadi pilar utama hubungan Catalonia dengan Madrid yang tertuang dalam "*general and permanent framework for relations between the Generalitat and the Spanish government*" (Art. 183.1), *including matters regarding European policy and foreign affairs*.¹⁶³ Dalam makna ini, maka *Statute 2006* juga merupakan pilar utama *paradiplomatic activism* yang dilakukan oleh Catalonia, meskipun dalam prakteknya banyak perbedaan penafsiran antara Madrid dengan Barcelona.

Sebagai pillar *paradiplomatic affairs*, *Statute 2006* memberikan pengakuan atas aktifitas resmi paradiplomasi oleh Catalonia.

¹⁶³ Lohmar, Catalan Paradiplomacy.

Dengan segenap keberanian dan kewenangannya, setelah berlakunya *Statute 2006* ini, *Presiden Generalitat* waktu itu, Arthur Mas, yang seorang pemimpin *secessionist movement*, membuat keputusan presiden yang meletakkan kewenangan paradiplomasi ini di bawah pengawasan langsung dari *Presidency (Departament de la Presidència 2010)*. Kemudian pada tahun 2013, *presiden generalitat* mengeluarkan keputusan presiden lagi untuk membentuk *the Secretariate of Foreign Affairs and of the European Union*, dan menempatkannya langsung di bawah Presiden (*Departament de la Presidència 118/2013*). Tahun 2014 kewenangan *the Secretariate* diperbesar dengan dikeluarkannya *decree 80/2014 (Departament de la Presidència 2014a)*, yang kewenangannya mencakup: a) arah umum hubungan luar negeri; b) arahan umum Urusan multilateral dan Eropa; c) arahan umum kerja sama pembangunan; d) delegasi Generalitat ke UE; e) delegasi Generalitat di luar negeri; f) subdireksi umum koordinasi dan manajemen program.

Dengan dekrit Presiden itu, Arthur Mas sebagai seorang *secessionist*, meletakkan kewenangan paradiplomasi di dalam tangannya sendiri, dan pada saat yang sama meluaskan kewenangannya untuk melakukan hubungan luar negeri. Sekretariat menyusun program aksinya setiap 5 tahun, sehingga waktu itu disusunlah *Foreign Action Plan (FAP) 2010-2015*, yang dalam penyusunannya menggunakan dasar wewenang yang sudah diperluas dan tidak lagi secara ketat mengikuti kaidah yang secara tertulis ada dalam *Statute 2006*, tapi lebih pada interpretasi *presiden generalitet* di dalam *decree*-nya. Desain paradiplomasi secara fundamental telah berubah dari aturan asalnya sehingga secara praktik pun akan lebih mencerminkan aspirasi dari pelaku utamanya, yakni *presiden generalitet*, daripada aspirasi Catalonia sebagai bagian dari Spanyol.

Mencermati isi dari FAP 2010-2015, yang melebihi kewenangan dari yang ditentukan oleh *Statute 2006* itu, maka pemerintah Spanyol mengajukan gugatan ke *the Spanis Constitutional Court*

untuk membatalkannya. Mahkamah Agung memutuskan dalam *Judgement No. 228/2016 on 22 December 2016*, mengabulkan gugatan pemerintah, bahwa *the Catalan Law of Foreign Action* adalah *unconstitutional*, karena memasuki wilayah kekuasaan eksklusif eksekutif pemerintah pusat Spanyol.¹⁶⁴ Lalu apakah aktifitas paradiplomasi Catalonia berhenti? Sama sekali tidak. Sebab model diplomasi publik yang menekankan pada *cultural diplomacy* yang selama ini dimainkan oleh Catalonia ke lebih dari 32 negara di seluruh dunia, memberikan porsi yang besar pada *private, informal and societal diplomacy* daripada diplomasi yang hanya berbasis pada diplomasi formal. Jordi Vela and Jordi Xifra (2015) secara optimistik menyatakan bahwa *stateless nation's public diplomacy* yang dipraktekkan ini, dapat menjadikan Catalonia memperoleh pengakuan baik *local cultural recognition* maupun *global cultural relevance*.¹⁶⁵

C.3. Kontrol Terhadap Aktifitas Paradiplomasi

Pertanyaan kritisnya adalah siapa yang mengendalikan aktifitas paradiplomasi Catalonia? Pertanyaan ini secara normatif memiliki dua sisi jawaban. Apabila didasarkan pada *Statute 2006* yang dibuat oleh Madrid, maka jawabannya adalah Pemerintah Pusat. Namun, apabila didasarkan pada hukum yang berlaku di lapangan, maka jawabannya adalah *Presiden Generalitet*, Catalonia. Dekrit *presiden generalitet* tahun 2013 dan 2014, telah secara nyata memindahkan kontrol paradiplomasi dari Pemerintah Pusat ke dalam kekuasaannya sendiri selaku Presiden. Pengawasan yang

¹⁶⁴ Balázs Gyimesi, "Sub-State Public Diplomacy: The Catalan Case," Text, Nouvelle Europe, 2017, <http://www.nouvelle-europe.eu/en/sub-state-public-diplomacy-catalan-case>.

¹⁶⁵ Jordi de San Eugenio Vela and Jordi Xifra, "International Representation Strategies for Stateless Nations: The Case of Catalonia's Cultural Diplomacy," *Place Branding and Public Diplomacy* 11, no. 1 (2015): 83–96, <https://doi.org/10.1057/pb.2014.17>.

dilakukan oleh pemerintah Spanyol lebih bersifat evaluatif *pro justicia*, yakni menilai dan memberikan *judgement* bahwa aktifitas paradiplomasi tertentu itu melanggar konstitusi dan harus dihentikan. Namun pada prakteknya, terus berlangsung di lapangan.

Kontrol konstitusional secara maksimal pernah dilakukan oleh Perdana Menteri Rajoy yang membekukan seluruh perwakilan Catalonia di Luar negeri, kecuali perwakilannya untuk UE di Brussel setelah terjadinya *Unilateral Declaration of Independence* oleh Presiden Catalonia Charles Puigdemont, sebagai tindak lanjut dari referendum 1 Oktober 2017.¹⁶⁶ Namun, efektifitas pembekuan itu dalam jangka waktu lama sangat diragukan, sebab partai-partai yang mendukung koalisi Presiden Puigdemont yang *secessionist* memenangi pemilu ulang pada 21 Oktober 2017 dengan suara mayoritas di parlemen Catalonia.¹⁶⁷

C.4. Gerakan Politik Lokal: Secessionisme

Hubungan Catalonia dengan Pemerintah Pusat Madrid-Spanyol, mengalami eskalasi yang memanas sejak tahun 2010, saat diubahnya beberapa ketentuan Konstitusi Spanyol yang menyatakan bahwa Catalonia sebagai *nation* direduksi. Pada saat yang bersamaan, negosiasi pembagian *income* 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 yang heroik ini:

¹⁶⁶ The Spain Report, "Catalonia Independence: Rajoy Dissolves Catalan Parliament - BBC News," 2017, <https://www.bbc.com/news/world-europe-41783289>.

¹⁶⁷ Seán Clarke and Seán Clarke, "Catalonia Election: Full Results," *The Guardian*, 2017, <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/dec/21/catalonia-election-full-results>.

“...we are even closer to achieving our desire and goal of full national freedom.” “Nothing will be easy, but everything is possible,” he stressed.¹⁶⁸

Seiring dengan itu, partai-partai politik lokal Catalonia terus bermunculan dan secara masif menggalang dukungan dengan mengeksplorasi isu *identity* dan *nationalism*. Isu ini sangat *sexy* mengingat Catalonia memiliki latar belakang historis yang sangat berbeda dengan bagian lain dari wilayah Spanyol. Mayoritas rakyat Catalonia mengidentifikasi diri mereka bukan bagian dari Spanyol, baik secara kultural maupun historis. Sejarah represi yang dilakukan oleh Jenderal Franco selama 36 tahun atas Catalonia, justru mengkristalkan identitas mereka unik ‘berbeda’ dengan Spanyol. *Spain Constitution 1978* dan *Constitution 2006*, serta tingginya tingkat kemakmuran Barcelona sebagai pusat investasi dan pariwisata di Spanyol bahkan Eropa, tidak menjadikan Catalan untuk *becoming Spain*, tetapi justru menguatkan kelompok-kelompok *political movement* untuk memisahkan diri.¹⁶⁹

Krisis Eropa, dan yang lebih spesifik lagi adalah penurunan pertumbuhan ekonomi Spanyol, menjadi momentum bagi gerakan *secessionist* untuk memenangkan pengaruhnya di tengah masyarakat dengan mengangkat isu bahwa pemerintah Spanyol mengambil hasil ekonomi lebih besar daripada yang diberikan kepada rakyat Catalonia sehingga Spanyol diidentikkan sebagai penjajah secara ekonomi melalui pajak bagi rakyat Catalonia.¹⁷⁰ Keefektifan isu ini dalam mendulang suara pemilih diyakini cukup signifikan,

¹⁶⁸ Catalannews, “Artur Mas Re-Elected,” 2012, <https://www.catalannews.com/news/tag/Artur%20Mas/45>.

¹⁶⁹ Harriet Alexander and James Badcock, “Why Does Catalonia Want Independence from Spain?,” 2017, <https://www.telegraph.co.uk/news/0/does-catalonia-want-independence-spain/>.

¹⁷⁰ News BBC, “Catalonia’s Bid for Independence from Spain Explained - BBC News,” 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-29478415>.

terutama untuk menggerus parati Pemerintah Pusat, *People's Party*, pimpinan PM Rajoy.

Kemenangan kelompok pro independen pada pemilu terakhir—yakni koalisi *partai JxCat (Together for Catalan)* pimpinan Puigdemont, ERC (*Republican Left*) Junqueras, dan CUP (*Popular Unity Candidacy*), meskipun secara kepartaian yang memperoleh suara terbesar adalah partai *pro-unionis* (yakni *Ciutadans* pimpinan Inas Arrimadas)—akan semakin melemahkan kontrol PM Rajoy atas arah politik Catalonia. Bahkan, partai pimpinan PM Rajoy *People's Party*, hampir saja tergusur dari kursi parlemen Catalonia karena hanya memperoleh 3 (tiga) kursi saja.

Besarnya pengaruh kekuatan politik pro independen atau *secessionist* di Catalonia, yang dilatar belakangi oleh politik identitas dan nasionalisme ini, juga memberikan karakteristik yang khas kepada pengelolaan paradiplomasi Catalonia, yakni hubungan paradiplomatik yang bersifat konfliktual dengan Pemerintah Pusat, antara Catalonia dengan Spanyol. Hal ini disebabkan oleh empat faktor. *Pertama*, adanya perbedaan politik mayoritas rakyat Catalonia dengan Spanyol dengan latar perbedaan nasionalisme. *Kedua*, eksistensi kelompok *political movement* yang cukup radikal, yakni kelompok pro independen pimpinan Puigdemont. *Ketiga*, terdapatnya sumber-sumber daya ekonomi yang besar di Catalonia, yakni sebagai pusat investasi dan bisnis di Eropa. *Keempat*, keberadaan institusi di tingkat pusat yang lemah dalam mengendalikan *paradiplomatic activism* Catalonia di luar negeri.¹⁷¹

Hubungan konflik itu menjadi lebih terbuka ketika Wakil Menteri Urusan Luar Negeri Catalan, Roger Albiyama, di saluran TV3 mengumumkan rencana untuk mendirikan 50 'kedutaan' di seluruh dunia yang bekerja untuk kepentingan komersial, budaya,

¹⁷¹ Crikemans, "Are the Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?"

sosial, dan politik Catalonia. Catalonia sudah mengirim perwakilan ke luar negeri, misalnya ke Roma, Wina, Slovakia, Republik Ceko, Slovenia, Kroasia, dan Hongaria. Sebelumnya delegasi telah dibuka di Belgia, Amerika Serikat, Inggris, Prancis, dan Jerman.¹⁷²

D. Paradiplomasi Pemerintahan Aceh

Penandatanganan Perjanjian Damai antara Pemerintah republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki (Finlandia) pada 15 Agustus 2005, merupakan tonggak baru sejarah Aceh pasca konflik yang berkepanjangan selama hampir 40 tahun. ‘Aceh Nation’, begitu rakyat Aceh menyebut diri mereka pada masa konflik, merasakan tindakan represif pemerintah Indonesia pada masa diberlakukannya *Military Operation Zone* (Daerah Operasi Militer-DOM) pada pemerintahan Jenderal Suharto, dan baru berakhir pada era reformasi tahun 1998.¹⁷³

Memorandum of Understanding (MOU) Helsinki 2005, yang sering juga disebut dengan *Helsinki Agreement*, memberikan kepada rakyat Aceh hak untuk mengelola pemerintahan mereka sendiri (*governing Aceh*). Kewenangan luas di bidang urusan dalam negeri, termasuk ekonomi, sosial, politik, hukum, kultural, pertambangan, dan perdagangan. Bahkan, Pemerintahan Aceh diberikan kewenangan pula untuk menjalin kerja sama luar negeri dalam bingkai pemerintahan nasional Republik Indonesia. Kewenangan yang besar bagi pemerintahan Aceh itu merupakan penerapan prinsip otonomi asimetris di Indonesia. Sebelum *Helsinki Agreement*, pemerintah RI pernah mengeluarkan undang-

¹⁷² News RT, ‘Catalonia to Open up to 50 ‘Embassies’ around the World in ‘a Few Years’ — RT World News,’ 2015, <https://www.rt.com/news/228955-catalonia-open-embassy-delegation/>.

¹⁷³ Edward Aspinall, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, 2005, <http://www.eastwestcenter.org/publications/helsinki-agreement-more-promising-basis-peace-aceh>.

Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh. Namun, undang-undang ini tidak memenuhi aspirasi masyarakat Aceh secara keseluruhan sehingga tidak bisa dilaksanakan dengan baik.

Prinsip-prinsip dalam *governing Aceh* yang terdapat dalam MOU Helsinki, oleh pemerintah Indonesia dilegalkan ke dalam regulasi nasional, yakni undang-undang nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam regulasi ini dijabarkan secara lebih detail prinsip-prinsip yang ada dalam MOU Helsinki, termasuk di dalamnya kewenangan untuk melaksanakan kerja sama luar negeri atau paradiplomasi dalam kerangka NKRI.

D.1 Institusionalisasi Organisasi Paradiplomasi

Kewenangan untuk melaksanakan *paradiplomatic affairs* yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh sebagaimana tercantum dalam *National Law* No. 11/2006 itu dalam pelembagaannya di dalam pemerintahan Aceh terutama dalam struktur organisasi yang menangani urusan paradiplomasi ternyata masih sangat lemah. Hal ini disebabkan oleh kecilnya institusi yang dibentuk dalam pemerintahan sehingga tidak mampu melaksanakan kewenangan yang ada di dalam undang-undang. Lembaga yang dibentuk untuk menangani urusan paradiplomasi di Aceh saat itu hanya berbentuk sub unit, di dalam struktur Sekretariat Daerah Provinsi yang berada 6 (enam) tingkatan di bawah Gubernur.¹⁷⁴ Mengapa struktur ini terlalu lemah atau kecil untuk melaksanakan kewenangan itu? Banyak peneliti melihatnya sebagai masa transisi dari era revolusi ke era pembangunan, sehingga kewenangan ini belum menjadi fokus dari pemerintahan Aceh pada awal periodenya.

Perubahan institusionalisasi kewenangan paradiplomasi terjadi secara drastis setelah DPR Aceh mengesahkan Peraturan Daerah

¹⁷⁴ Prov Aceh Gov, "Pemerintah Aceh | Struktur Organisasi Di Lingkungan Pemerintah Aceh," 2018, <https://acehprov.go.id/profil/read/2018/08/29/129/struktur-organisasi-di-lingkungan-pemerintah-aceh.html>.

(*Qanun*) Nomor 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe. Dalam *Qanun/Peraturan Daerah* ini, disebutkan dalam pasal 29 bahwa Wali Nanggroe memiliki kewenangan untuk:

- (g) mengurus khazanah (Aset) Aceh di dalam dan di luar Aceh (di luar Provinsi dan di luar negeri).
- (h) melakukan kerja sama dengan berbagai pihak baik di dalam maupun di luar negeri untuk kemajuan peradaban Aceh;
- (j) menjaga perdamaian Aceh dan ikut berpartisipasi dalam proses penyelesaian perdamaian dunia.

Dengan *local regulation* ini berarti kewenangan paradiplomasi Aceh telah mengalami perubahan yang mendasar yakni perluasan kewenangan yang melebihi ketentuan di dalam *National Law* No. 11/2006, dan memberikan fungsi baru pada Lembaga Wali Nanggroe yang asalnya bersifat Simbolik-Kultural menjadi memiliki kekuasaan aktual yakni di bidang paradiplomasi yang langsung berada di bawah Lembaga Wali Nanggroe (LWN), yang dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe seperti diperlihatkan dalam Gambar 6.3 sebelumnya.

Tentu saja reaksi keras muncul dari Pemerintah Pusat atas perubahan mendasar itu, sehingga Jakarta tidak bersedia mengakui keabsahan berlakunya *local regulation* tersebut. Namun, pihak pemerintahan Aceh sampai saat ini pun tidak bersedia merubah *regulation* yang mereka buat tersebut. Memang, secara konseptual, institusionalisasi baru itu akan menjadi lebih efektif karena dengan kewenangan-kewenangan barunya, seorang Wali Nanggroe dapat langsung bernegosiasi dengan pihak asing, baik *states* maupun *non state actors*, untuk memperjuangkan kepentingan rakyat Aceh.

D.2 Regulasi Paradiplomasi Aceh

Pemerintah Pusat di Jakarta sebenarnya telah merasa proporsional dalam merumuskan kewenangan paradiplomasi bagi Aceh sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11

Tahun 2006 itu karena di dalamnya terdapat klausul bahwa semua perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Aceh, wajib mencantumkan pasal tentang posisi Aceh sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, perkembangan menjelang pemilu tahun 2009, di mana Aceh memiliki 6 partai politik lokal yang beberapa di antaranya dimotori oleh para aktivis *Free Aceh Movement* (GAM), dalam kampanyenya menggunakan isu-isu sensitif tentang *self government* dan tuntutan penguatan beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Aceh dalam mengelola pemerintahannya.¹⁷⁵

Hasil pemilu 2009 sangat kuat mengindikasikan dukungan rakyat kepada partai yang disponsori oleh para mantan kombatan GAM, yakni Partai Aceh yang memperoleh 40% suara lebih kursi parlemen, yakni 33 kursi dari 81 kursi yang diperebutkan. Sedangkan partai lainnya berbagi angka dibawah 15% suara.¹⁷⁶ Dengan kemenangan yang signifikan dari partai Aceh ini dan melihat isu-isu kampanye yang ditawarkan kepada rakyat, Pemerintah Pusat mengantisipasinya antara lain dengan mengeluarkan Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 11 Tahun 2010 dengan membuat batasan-batasan yang menegaskan kembali klausul tentang keterikatan Pemerintah Aceh dengan NKRI dalam perancangan sebuah dokumen kerja sama dengan pihak asing. Perpres tersebut menegaskan tentang keterlibatan Pemerintah Pusat dalam hal pelaksanaan kewenangan ber-paradiplomasi sejak dari perencanaan sampai dengan tahap implementasi kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah Aceh.

¹⁷⁵ Moch Nurhasim, "Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka (GAM)," *Jurnal Penelitian Politik* 6, no. 1 (August 30, 2016): 85–98, <https://doi.org/10.14203/jpp.v6i1.531>.

¹⁷⁶ KIP Aceh, "Komisi Independen Pemilihan Kota Banda Aceh," 2009, <https://kip.bandaacehkota.go.id/>.

Terbitnya Perpres itu, oleh kalangan elit di Aceh dimaknai sebagai cara Pemerintah Pusat untuk mengurangi kewenangan Pemerintah Aceh sekaligus mengendalikannya dalam rangka kerja samanya dengan pihak asing sebagaimana disampaikan oleh pimpinan Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Sinyalemen ini sangat masuk akal mengingat, bagaimanapun juga, Pemerintah Pusat tidak ingin kehilangan kendali atas Pemerintahan Aceh pasca Perjanjian Helsinki. Momentum keluarnya Perpres Nomor 11 Tahun 2010 itu bergulir setelah kemenangan mutlak Partai Aceh pada Pemilu 2009, yang merupakan reinkarnasi para pendukung Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam memperjuangkan aspirasi politiknya sehingga nuansa politiknya sangat kental. Para aktifis GAM menguasai tampuk pemerintahan Aceh secara dominan, baik di eksekutif (dengan terpilihnya aktifis GAM Irwandi Yusuf pada pemilihan Gubernur Aceh tahun 2006) maupun legislatif (DPRA/DPRD) Provinsi dan Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Aceh tahun 2009.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa setelah keluarnya Perpres No. 11 Tahun 2010 itu, Pemerintahan Aceh meresponnya dengan membuat *Local Regulation* no. 9/2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe, yang merupakan perubahan atas *Local Regulation* no 8/2012. Pemerintah Pusat sangat keberatan dengan klausul-klausul tersebut dan mengirimkan 21 poin yang harus direvisi oleh DPRA terhadap *Qanun* itu. Namun, sampai dengan akhir 16 Desember 2013 ketika pelantikan Malik Abdullah secara sepihak dilakukan oleh DPRA bersama Gubernur Aceh, pihak Jakarta atau Pusat belum mengakui berlakunya *qanun* tersebut. Sehingga dikatakan oleh Kemendagri bahwa pelantikan Wali Nanggroe itu belum sah karena *qonun* belum disesuaikan dengan poin-poin yang diusulkan oleh pemerintah. Sampai waktu pelantikan pun Pemerintah Pusat tidak mengirimkan utusan resminya, kecuali Tim Evaluasi pemerintahan saja. Meskipun dianggap ilegal oleh

Pemerintah Pusat, Lembaga Wali Nanggroe tetap terus berjalan dengan kewenangan yang didasarkan pada *Qanun* yang dibuat oleh DPRA, termasuk penganggaran kegiatannya dalam APBD Aceh.

Pemahaman atas kewenangan bekerja sama dengan pihak asing ini, oleh para elite di Aceh, Gubernur Zaini Abdullah, yang mantan *miniter of foreign affairs*-nya GAM, secara tegas menyatakan berpedoman pada MOU Helsinki 2005, yang dimaknai secara luas, dan bukan mendasarkan diri pada UU Nomor 11 tahun 2006 maupun Perpres Nomor 11 Tahun 2010. Gubernur Zaini Abdullah mengatakan bahwa Aceh memiliki kewenangan khusus, untuk bekerja sama dengan luar negeri tanpa harus melalui Pemerintah Pusat, dan itu dijamin oleh undang-undang kekhususan Aceh. Hal itu diungkapkan ketika Gubernur Aceh bertemu dengan Ketua Parlemen Jepang dan Wakil Menteri Perdagangan Jepang di Tokyo.¹⁷⁷

Dengan kewenangan yang dimilikinya, Pemerintah Aceh sejauh ini telah menjalin kerja sama dengan berbagai mitranya dari luar negeri seperti kerja sama dengan Provinsi Istanbul (Turkey), Helsinki (Finlandia), Negara Bagian Perlak (Malaysia), dan sebuah Provinsi di Kazakhtan. Pemerintah Aceh juga menjalin berbagai kerja sama dengan non pemerintah asing di bidang pendidikan dan pariwisata, yakni dengan berbagai universitas asing dan pihak swasta asing.

Jika perkembangan regulasi Aceh dibandingkan dengan Catalonia, maka akan terlihat seperti tabel berikut:

¹⁷⁷ Prov Aceh Gov, "PEMERINTAHAN Archives - Page 61 of 118," BIRO HUMAS DAN PROTOKOL PEMERINTAH ACEH, 2016, <https://humas.acehprov.go.id/category/berita-utama/page/61/>.

Tabel 7.2. Perkembangan Regulasi Paradiplomasi

No.	Aceh	Catalonia	Stage
1	MOU Helsinki 2005	Spain Constitution 1978	Basic Principles on Autonomy
2	National Law No. 11/2006	Spain Constitution 2006 (Amandement)	Autority on Paradiplomacy
3	Local Regulation No. 9/2013	President Decree 195/2013	Strengthening/ Enlar- ging Paradiplomatic Autority by local regulation
4	Still conceptual in legal framework, not fully practiced yet	Practiced in actual paradiplomatic affairs	Implementations

Pada tabel di atas tampak ada kesamaan waktu dan kesamaan *stage of paradiplomatic development* pada tahun 2006 dan tahun 2013 antara Aceh dan Catalonia. Sebuah fakta yang menarik di dunia sangat terbuka dan saling berhubungan secara digital.

D.3 Kontrol Terhadap Aktifitas Paradiplomasi Aceh

Dengan disahkannya *Local Regulation* No. 9/2013, pergeseran mendasar telah terjadi secara *de jure*. Yakni bukan saja mengambil porsi eksekutif Gubernur Aceh sebagai penanggungjawab kewenangan paradiplomasi, tetapi Wali Nanggroe juga sudah memindahkan kontrol *paradiplomatic activism* Aceh dari Presiden RI di Jakarta, ke dalam kekuasaannya di Banda Aceh.

Sebagaimana diketahui, bahwa Gubernur Aceh pasca MOU Helsinki selalu dimenangkan oleh para mantan pimpinan GAM. Pada pemilihan pertama tahun 2006 dimenangkan oleh Irwandi Yusuf (2007-2012), kemudian pemilihan Gubernur tahun 2012

dimenangkan oleh Zaini Abdullah (2012-2017), dan pemilihan Gubernur terakhir 2017 dimenangkan oleh Irwandi Yusuf lagi (2017-2022). Maka sangat logis apabila Gubernur Aceh tidak keberatan sama sekali dengan pergeseran kewenangan yang terjadi itu. Memang, pergeseran ini masih pada tahapan *de jure* dan belum bisa diterapkan secara aktual sebab Pemerintah Pusat di Jakarta tidak memberi ruang sama sekali kepada Wali Nanggroe untuk melaksanakan kewenangannya itu.

Meski keberatan dengan pergeseran kewenangan yang ada di dalam *local regulation* tersebut, Jakarta juga tidak serta merta membatalkannya. Tampaknya, pusat sangat berhati-hati dalam mensikapi isu-isu terkait dengan Aceh, sebab jangan sampai merusak *achievements* yang sudah dihasilkan selama ini pasca MOU Helsinki.

Dalam prakteknya, pelaksanaan kerja sama paradiplomatik Aceh dengan luar negeri dilakukan oleh Gubernur Aceh bukan karena Aceh telah merevisi *local regulation*-nya, tetapi karena Gubernurlah dan bukan Wali Nanggroe yang diberi mandat atau *full power letter* dari Pemerintah Pusat. Hal inilah yang terjadi pada bulan Desember 2017 ketika Gubernur Irwandi Yusuf berkunjung ke Rusia dalam rangka *paradiplomatic cooperation*.¹⁷⁸

D.4 Gerakan Politik Lokal Aceh

Munculnya gerakan perlawanan di Aceh terhadap pemerintah Republik Indonesia, terkait erat dengan sejarah perjuangan dan pergolakan nasional pasca kemerdekaan RI tahun 1945. Aceh merupakan provinsi yang sangat loyal dengan Pemerintah RI yang baru saja merdeka saat itu. Bahkan rakyat Aceh bahu-membahu mendukung perjuangan kemerdekaan Indonesia dengan

¹⁷⁸ Prov Aceh Gov, "Gubernur Irwandi Promosi Investasi Aceh Di Moskow," BIRO HUMAS DAN PROTOKOL PEMERINTAH ACEH, 2017, <https://humas.acehprov.go.id/gubernur-irwandi-promosi-investasi-aceh-di-moskow/>.

membelikan pesawat terbang pertama Republik Indonesia bernama *Seulawah* I dan II untuk menunjang perjuangan kemerdekaan Indonesia. Namun, rakyat Aceh dikecewakan oleh para pemimpin Indonesia yang dengan semangat integralistik *unitary state*-nya tidak bersedia mengakomodasi aspirasi Bangsa Aceh untuk menerapkan syariat Islam di Aceh. Bahkan Aceh diperlakukan sebagai pemberontak dan menjadi *Military Operation Zone* selama hampir tiga dekade.¹⁷⁹

Momentum perlawanan rakyat Aceh terhadap RI mulai terorganisir secara sistematis sejak *Free Aceh Movement* (GAM) mendeklarasikan dirinya pada tanggal 4 Desember 1976 di Pidie (Aceh), di bawah pimpinan DR. Hasan Tiro. Sejak saat itu, GAM mengorganisir diri dan menyusun kekuatan bersenjata untuk melawan Pemerintah Pusat, meskipun dipimpin oleh Hasan Tiro dari pengasingannya di Swedia. Untuk mendapatkan dukungan luas dari Sumatera secara keseluruhan, Hasan Tiro menamakan gerakannya sebagai Front Pembebasan Nasional Sumatra (ASLF) Aceh, tetapi lebih dikenal sebagai GAM.¹⁸⁰ Angin perubahan baru berhembus setelah lahirnya gerakan Reformasi 1998 yang dimotori oleh para mahasiswa di Indonesia untuk menurunkan Presiden Suharto dan menerapkan sistem demokrasi di Indonesia.

Secara ideologis pihak GAM mengajukan konsep *self determination* atau penentuan nasib sendiri yang dengan kata lain adalah 'merdeka', lepas dari NKRI.¹⁸¹ Sebagaimana disuarakan dalam Sidang Umum Masyarakat Pejuang Referendum (SU MPR), yang

¹⁷⁹ Ikrar Nusa Bhakti, *Beranda perdamaian: Aceh tiga tahun pasca MoU Helsinki* (Jakarta, Indonesia; Yogyakarta: P2P-LIPI ; Pustaka Pelajar, 2008), <http://catalog.hathitrust.org/api/volumes/oclc/270941000.html>.

¹⁸⁰ Hamdan Basyar, "Peran Elit Lokal Dalam Reintegrasi Gerakan Aceh Merdeka GAM Pasca MoU Helsinki," 2008, <http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/issue/view/64>.

¹⁸¹ Aspinall, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*

dikomandoi oleh Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA), di Halaman Masjid Raya Banda Aceh dengan dihadiri tidak kurang dari 1,5 juta rakyat Aceh pada tanggal 8 November 1999. Namun, gagasan *self determination* ini akhirnya melunak dalam perundingan *Helsinki Agreement 2005* dengan menyepakati konsep *governing Aceh*. Sampai saat ini, makna *Governing Aceh* dalam tafsiran Pemerintah Pusat adalah *extended Special Autonomy*, sedangkan bagi para mantan aktivis GAM yang ada dalam pemerintahan Aceh ditafsirkan sebagai *self government* sehingga muncul perdebatan juga terkait dengan lambang, hymne, dan Bendera Aceh yang belum selesai.

Setelah MOU Helsinki 2005, GAM dan RI bersepakat secepatnya untuk merealisasikan isi *peace agreement* itu. Langkah awalnya yakni dengan mendirikan partai-partai politik lokal di Aceh, maka berdirilah 6 (enam) partai lokal yang mayoritas didirikan oleh para mantan aktifis GAM. Dari sini, para mantan aktifis GAM mulai merubah jalan politiknya dari perjuangan bersenjata menjadi perjuangan melalui jalan politik dengan mendirikan partai politik dan terlibat langsung dalam pemerintahan di Aceh.¹⁸²

Dalam pemerintahan daerah seperti Aceh, yang dipimpin oleh mantan aktivis gerakan politik lokal, dalam konteks otoritas paradiplomasi menurut David Crikemans, sengketa kekuasaan akan terjadi jika: *pertama*, ada kesenjangan politik besar antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam konteks Aceh, Pemerintah Daerah didominasi oleh ideologi agama, sedangkan RI didominasi oleh politik sekuler. *Kedua*, kehadiran aktivis radikal di wilayah tersebut akan cenderung menciptakan konflik dengan Pemerintah Pusat di bidang hubungan luar negeri; dalam konteks Aceh, ini adalah aktivis GAM. *Ketiga*, Pemerintah Daerah dengan potensi ekonomi yang tinggi akan cenderung berisiko

¹⁸² Nurhasim, "Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka (GAM)."

konflik dengan Pemerintah Pusat; Aceh kaya akan sumber daya alam. Akhirnya yang *keempat*, keberadaan lembaga formal yang melakukan fungsi koordinasi dan konsultasi antara Pemerintah Pusat dan daerah untuk urusan luar negeri akan menentukan hubungan yang saling bertentangan atau koordinatif; dalam hal ini, keberadaan lembaga-lembaga tersebut memiliki peran yang sangat lemah dalam mengoordinasikan kepentingan Aceh dengan Jakarta, sehingga mudah timbul konflik antara Aceh dan Pemerintah Pusat. Terlebih lagi, Partai Aceh yang didirikan oleh para aktivis GAM, mengindikasikan menginstruksikan isu-isu penting MoU Helsinki dalam kampanye politiknya pada pemilihan umum tahun 2009 dan 2014. Mereka mengangkat isu-isu seperti 'kemandirian', alokasi keuangan untuk keluarga korban, pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, termasuk kemungkinan kejahatan perang, dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

Masalah-masalah lain dilihat sebagai kebijakan pre-emptive oleh Jiwon Suh (2015), yaitu komisi kebenaran dan rekonsiliasi (TRC) dan pengadilan hak asasi manusia untuk Aceh. Hingga saat ini, belum ada lembaga yang didirikan. Suh Jiwon mengatakan bahwa kebijakan pre-emptive berarti kebijakan yang diadopsi oleh para pemimpin transisi yang enggan menghadapi alternatif yang lebih buruk tanpa niat untuk sepenuhnya menerapkan kebijakan yang diadopsi. Ketika para pemimpin percaya bahwa biaya dari tekanan eksternal, seperti pengadilan internasional atau ancaman pemotongan bantuan, lebih tinggi daripada biaya untuk memperkenalkan mekanisme keadilan transisi, mereka cenderung mengadopsi beberapa mekanisme, seperti komisi kebenaran, pengadilan, atau kombinasi dari keduanya.¹⁸³

Kebijakan pre-emptive dapat diartikan sebagai pendekatan yang rumit dari pemerintah Indonesia kepada masyarakat Aceh. Ehito

¹⁸³ Suh Jiwon, "Preemptive Transitional Justice Policies in Aceh, Indonesia," 2015, 31.

Kimura telah mengindikasikan bahwa para elit Indonesia telah secara sistematis menciptakan rintangan terhadap norma-norma global tentang hak asasi manusia yang didirikan di negara ini.¹⁸⁴ Selanjutnya, menggunakan isu-isu penting dalam kampanye politik telah memicu ketegangan politik antara Aceh dan Pemerintah Pusat. Itu bisa mengubah karakteristik hubungan, di mana politik juga dapat mengambil karakteristik perang. Karena itu, perdamaian bukan hanya ketiadaan perang.¹⁸⁵

E. Catatan Sudut Pandang

Dari eksplorasi aktifisme paradiplomatik pemerintahan Aceh dan Catalonia menggunakan aspek manajemen paradiplomatik dan gerakan politik lokal, jelas bahwa kedua Pemerintah Daerah memiliki pola yang sama dalam mengelola urusan paradiplomatik mereka. *Pertama*, keduanya telah memperluas kewenangan mereka melalui peraturan daerah yang melebihi batas konstitusi nasional sehingga mereka dapat dengan bebas melegalkan otoritas yang diinginkan tanpa persetujuan Pemerintah Pusat.

Kedua, kedua Pemerintah Daerah telah mengalihkan kendali urusan paradiplomatik dari Pemerintah Pusat ke para pemimpin politik tertinggi di Pemerintah Daerah, melalui penggunaan peraturan daerah. Dari Perdana Menteri di Madrid kepada *Presiden Generalitet* di Barcelona dan dari Presiden Republik Indonesia di Jakarta kepada Wali Nanggroe Aceh di Banda Aceh. Manajemen paradiplomatik oleh wilayah yang terdapat gerakan politik di dalamnya, mengikuti pola yang sama dalam sistem federal dan

¹⁸⁴ Kimura Ehito, "The Struggle for Justice and Reconciliation in Post-Suharto Indonesia," *Southeast Asian Studies*, Vol. 4, No. 1, April 2015, pp. 73-93. (2015): 22.

¹⁸⁵ Damien Kingsbury, "Timing and Sequencing Peace in Aceh," in *Building Sustainable Peace*, ed. Arnim Langer and Graham K. Brown (Oxford University Press, 2016), 375-92, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198757276.003.0021>.

sistem negara kesatuan, dan tercermin dalam perubahan undang-undang regional mereka tentang urusan paradiplomatik. Kedua daerah telah mengambil rute yang sama pada pengembangan paradiplomatik. Ini menyiratkan bahwa manajemen paradiplomasi di Aceh lebih banyak dicapai dalam semangat federalisme daripada dalam sistem kesatuan, meskipun Indonesia adalah negara kesatuan. Logika paradiplomatik model Aceh menghadapi hambatan yang lebih rumit karena sistem politik Indonesia adalah negara kesatuan, sedangkan Spanyol memiliki sistem federal.

Perbedaan antara Aceh dan Katalonia terletak pada pelembagaan paradiplomasi mereka. Paradiplomasi Catalonia telah mencapai tingkat kelembagaan yang relatif kuat, sementara pelembagaan paradiplomasi Aceh masih berada pada tahap embrionik yang lemah. Akibatnya, Catalonia telah mampu menerapkan semua desain paradiplomatik pada tingkat praktis di forum internasional sesuai dengan targetnya, sementara Aceh sejauh ini hanya mencapai tingkat konseptual yuridis. Dengan merefleksikan pola manajemen paradiplomasi di Catalonia, dimungkinkan untuk memprediksi arah gerakan politik lokal Aceh di masa depan. Akan tetapi, secara teoritis tidak dapat dijustifikasi bahwa Aceh akan melakukan apa yang dilakukan oleh Catalonia dengan *Unilateral Declaration of Independence* (UDI) atau deklarasi kemerdekaan sepihak, yakni sebuah proses formal yang mengarah pada pembentukan negara baru oleh entitas subnasional yang menyatakan dirinya independen dan berdaulat tanpa perjanjian formal dengan negara induk dari mana ia memisahkan diri. Aceh, menurut Bung Karno¹⁸⁶, adalah daerah modal bagi kemerdekaan RI yang sangat kuat nilai-nilai perjuangan dan kecintaannya kepada NKRI.

¹⁸⁶ Agus Setyadi, "Cerita Makan Malam Sukarno Ajak Rakyat Aceh Patungan Beli Pesawat," detiknews, 2018, <https://news.detik.com/berita/d-3906914/cerita-makan-malam-sukarno-ajak-rakyat-aceh-patungan-beli-pesawat>.

BAB VIII

KRONIKA

PELAKSANAAN PARADIPLOMASI OLEH

PEMERINTAH DAERAH

Kronika aktifitas paradiplomasi atau kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah (Pemda) yang dipaparkan di bab ini diambil dari pemberitaan resmi Pemerintah Daerah yang dapat diakses dalam laman website. Ditampilkan hanya beberapa Pemda saja yakni Pemda Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Kota Bandung, dan Kota Surabaya. Selain dari situs resmi Pemda, paparan ini juga bersumber dari Laporan Akhir Tahun Anggaran 2018 dan 2019. Data disajikan sesuai laporan resmi Pemda.

A. Kerja Sama Luar Negeri Oleh Pemda Provinsi Jawa Barat

Provinsi Jawa Barat dapat disebut sebagai provinsi yang pengelolaan urusan bidang kerja sama luar negerinya sudah terkelola dengan baik dan serius penanganannya. Hal ini dapat dilihat dari sistem keterbukaan informasi yang ditampilkan di laman web Pemda secara lengkap dan terencana dengan baik.

Gambar 8.1 Laman yang Memuat Info Kerja Sama Pemda JABAR dengan LN



Sumber: <http://pemksm.jabarprov.go.id/Kerja-Sama/Mitra-Luar-Negeri> (diakses 12 Juli 2020)

Dalam Laporan Akhir Tahun Anggaran 2018, dipaparkan bahwa Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di luar negeri meliputi: 1) Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; 2) Pertukaran budaya; 3) Peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan; 4) Promosi potensi Daerah; dan 5) Kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di luar negeri dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat serta berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat yang terkait kerja sama dengan luar negeri pada Tahun Anggaran 2018, menghasilkan *output*, yaitu:

1. *Event* Internasional dengan Jawa Barat sebagai *host* antara lain di Chingqing (RRT), Shizuoka (Jepang), dan Wallonia (Belgia). Sementara Jawa Barat sebagai undangan dari pihak terkait antara lain: *Pariri Daiza* di Belgia, *Indonesia Weekend* di Nagoya, *Indonesia Weekend* di London, BRICS di Ufa (Rusia) dan *Feria Navida Delas Culturas* di Madrid.
2. Bisnis Forum dengan Kapsch (Swedia), Hamamatsu (Jepang), *London Forum* (Inggris), *Pariri Daiza* (Belgia), *West Java Economic Mission* di Wallonia (Belgia).
3. *Joint Working Group Meeting* yang diadakan Pemerintah Heilongjiang, Chongqing, Shizuoka, dan Wallonia.
4. Penjajakan kerja sama yang dilaksanakan Region of Skane (Swedia), Gyeongsanbuk-do (Korea), Victoria (Australia), Manchester (Inggris), dan Osthrobotnia (Finlandia).

Outcome-nya, terfasilitasinya kerja sama dengan mitra *sister province* baik di dalam maupun di luar negeri.

Pada Tahun 2017, telah difasilitasi kerja sama luar negeri sebanyak 17 naskah, yang terdiri dari 6 (enam) naskah *Letter of Intent* (LoI) dan 8 (delapan) naskah MoU dan 3 (tiga) Naskah *Implementing Arrangement/Agreement* sebagai berikut:

1. LoI dengan Region of Skane (Swedia);
2. LoI dengan Gyeongsanbuk-do (Korea);
3. LoI dengan Setiff (Aljazair);
4. LoI dengan Bashkortostan (Rusia);
5. LoI dengan Incheon (Korea Selatan);
6. LoI dengan Gelderland (Belanda);
7. MoU dengan Guangxi Zuang (RRT);
8. MoU dengan Chongqing (RRT);
9. MoU dengan Sichuan (RRT);
10. MoU dengan Heilongjiang (RRT);

11. MoU dengan Wallonia (Belgia);
12. MoU dengan Kartoum State (Sudan);
13. MoU dengan Souss Massa (Maroko);
14. MoU dengan Shizuoka (Jepang);
15. *Implementing Arrangement* dengan Heilongjiang;
16. *Implementing Arrangement* dengan Shizuoka;
17. *Implementing Arrangement* dengan Chongqing;
18. *Implementing Arrangement* dengan Wallonia.

Beberapa kerja sama luar negeri yang produktif antara lain sebagaimana dipaparkan di bawah ini.

A.1. Negara Bagian Australia Selatan (Australia)

Kerja sama Jawa Barat - Australia Selatan diawali penandatanganan *Letter of Intent* (LoI)/Naskah Pernyataan Keinginan Bersama di Bandung pada tanggal 17 April 1997. LoI kemudian ditindak lanjuti dengan MoU yang ditanda tangani pada tanggal 21 Agustus 1997 di Adelaide oleh Gubernur Jawa Barat (R. Nuriana) dan Premier Australia Selatan (John W. Olsen) yang kemudian diaddendum melalui MoU kerja sama Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan *The Crown in Right of the State of South Australia* tentang Kerja Sama Provinsi - Negara Bagian Bersaudara yang ditanda tangani di Adelaide pada tanggal 24 September 2015 oleh Wakil Gubernur Jawa Barat (Deddy Mizwar) dan Premier Australia Selatan (Jay Weatherill) dengan ruang lingkup kerja sama meliputi bidang pertanian, pariwisata, pendidikan, kesehatan, pemerintahan, perdagangan dan investasi, dan bidang lainnya yang disepakati.

Program/kegiatan yang telah dilaksanakan:

- a. *Joint Working Group Meeting* (JWGM) merupakan suatu forum bilateral antara Pemerintah Daerah (sesuai Tim yang telah dibentuk) yang membahas evaluasi program/kegiatan yang sudah dilaksanakan maupun yang direncanakan dalam

kerangka MoU *Sister Province* beserta *best practices*-nya serta sebagai wadah untuk mengidentifikasi kendala pelaksanaan program kerja sama yang sudah tercantum di *Work Plan*. JWGM 1 dilaksanakan di Jawa Barat pada tanggal 15 s/d 18 November 2015, JWGM 2 di Adelaide pada September 2016. Sedangkan JWGM 3 dan 4 direncanakan masing-masing di Jawa Barat pada Bulan April 2018 di Bandung dan Triwulan 4 Tahun 2018 di Australia Selatan;

- b. Pelatihan profesionalisme Kepala Sekolah dan Guru SMP, SMA, dan SMK bekerja sama dengan Departemen Pendidikan Australia Selatan yang jumlahnya \pm 1.000 orang sampai dengan Tahun 2017;
- c. Penempatan guru-guru SD Australia Selatan di beberapa SD di Jawa Barat khususnya untuk pengajaran Bahasa Indonesia melalui Program Jembatan. Sebanyak 5 (lima) orang guru mata pelajaran Bahasa Indonesia dari Australia Selatan telah ditempatkan di sekolah-sekolah di Jawa Barat selama 2 (dua) tahun untuk meningkatkan pemahaman akan budaya dan Bahasa Indonesia;
- d. *Joint research* antara Badan Pengembangan dan Penelitian Provinsi Jawa Barat dengan Universitas Flinders tentang pengembangan pengendalian lalat buah pada tanaman Gedong Gincu;
- e. Pengembangan produksi massal benih Abalone (*Haliotis* sp) kerja sama antara Dinas Perikanan dan Kelautan dengan *Primary Industries Region South Australia* dan *Australian Maritime and Fisheries Academy*;
- f. Partisipasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada OZ Asia Festival dan Royal Adelaide Show pada Tahun 2015 dan 2016. Pada event tahunan kesenian terbesar di Australia Selatan tersebut (OZ Asia telah ditampilkan 4 (empat) kesenian

tradisional Jawa Barat, yaitu: *traditional contemporary music* “Sambasunda”, permainan tradisional Jawa Barat oleh “Hong Community”, pameran 100 Topeng Tradisional Cirebon dan Tari Topeng Cirebon. Sedangkan pada Royal Adelaide Show telah ditampilkan produk-produk unggulan Jawa Barat seperti batik, produk cinderamata, dan sebagainya. Pada Tahun 2015, dalam rangka kegiatan tersebut telah dipecahkan rekor MURI untuk permainan Angklung oleh ± 6.100 pemain. Sebagai *leading sector* untuk dua kegiatan tersebut adalah Dinas Pariwisata & Kebudayaan dan Dinas Penanaman Modal & Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Barat;

- g. Gerakan *West Java Leader's Reading Challenge* (WJLRC) telah sukses dijalankan sejak Tahun 2012 melalui kegiatan pendidikan yang diadopsi dan diadaptasi dari sistem pendidikan Australia oleh guru-guru Jawa Barat paska pelatihan Kepala Sekolah/Guru di South Australia pada program *Premier's Reading Challenge* (PRC). Gerakan ini menjadi upaya dalam mendorong budaya literasi di kalangan peserta didik Jawa Barat. Jumlah sekolah yang tergabung dalam program ini sejak Tahun 2013 (3 sekolah) - 2016 (1.700 sekolah). Jawa Barat telah menjadi Provinsi nomor 1 di Indonesia sebagai provinsi dengan pergerakan literasi tercepat serta memiliki jumlah buku karangan anak-anak terbanyak;
- h. Penampilan duta siswa Jawa Barat (SMPN 7 Bandung) pada program Indofest;
- i. *Short Course* Kebijakan Publik oleh aparaturnya Badan Pengembangan dan Penelitian Provinsi Jawa Barat;
- j. Adanya representasi Jawa Barat di Rumah Budaya Universitas Flinders melalui penyediaan alat musik Angklung elektrik di Rumah Budaya Universitas Flinders oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi Jawa Barat;

- k. Kerja sama Sister Club antara Persib dengan Adelaide United. Saat ini sedang dijajaki pertandingan persahabatan yang dilaksanakan di Provinsi Jawa Barat dengan melibatkan beberapa sponsor;
- l. Pembangunan *Public Art Work* di lapangan Gasibu sebagai simbol kemitraan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan Australia Selatan melalui pembiayaan 80% CSR Bank Jabar dan 20% Pemerintah Provinsi Jawa Barat;
- m. Pelatihan *e-Government* bagi aparatur Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Barat dengan fokus utama administrasi pemerintahan berbasis aplikasi perencanaan, *soft infrastructure*;
- n. *Sister University* Institut Pertanian Bogor – Universitas Flinders, UNPAR – Universitas Flinders;
- o. Pemagangan *Art Manager* dari Jawa Barat di *Adelaide Festival Centre*;

Pertukaran misi bisnis yang dipimpin langsung oleh South Australia *Minister for Trade, Investment and Defence Industries*. Sesuai dengan surat dari *Executive Director, International Engagement Department of State Development*, pada bulan April 2018 datang ke Jawa Barat delegasi tenaga ahli (*experts*) dan pengusaha yang mewakili pemerintah, bidang pendidikan dan pelatihan, agribisnis, pengembangan perdagangan dan teknologi pertahanan. Beberapa misi bisnis yang berhasil dilaksanakan, antara lain:

- 1. South East Asia Business Mission di Jawa Barat (29 Mei - 2 Juni 2016) dengan *leading sector Department of State Development* dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Pertemuan bisnis tersebut dikemas dalam bentuk *General Stream Forum* yang berisi seminar dan pemaparan tentang potensi perdagangan dan investasi di Jawa Barat, *Education Stream Forum* yang berisi pemaparan tentang potensi kerja sama di bidang pendidikan

- antara SA dan Jawa Barat dan *field visit* dan *showcase* komoditas unggulan Australia Selatan. Pada kesempatan tersebut, juga dijabari kemungkinan pemberian 500 buah medali dari Pemerintah SA untuk peserta WJLRC di Jawa Barat dan peluang bagi komoditas unggulan Jawa Barat di Australia Selatan dan bagi komoditas Australia Selatan di Jawa Barat;
2. Kunjungan delegasi bisnis dari *Defence Timing Centre* yang telah melakukan pertemuan dengan PT. Dirgantara Indonesia dan PT. PINDAD untuk membicarakan investasi dan kerja sama di bidang pertahanan. Salah satu hasilnya adalah ditanda tangannya MoU antara *Defence Timing Centre* dengan PT PINDAD tentang Kerja Sama *Knowledge and Technology Transfer* di bidang Industri Pertahanan dengan pembiayaan sepenuhnya dari pihak Australia;
 3. Kunjungan delegasi Bisnis Australia Selatan ke Jawa Barat (3 April 2017) dengan leading sector Department of State Development, SA. Pada kesempatan tersebut, telah dilakukan: General Stream Forum yang berisi seminar dan pemaparan tentang potensi perdagangan dan investasi di Jawa Barat, Education Stream Forum yang berisi pemaparan tentang potensi kerja sama di bidang pendidikan antara SA dan Jawa Barat, *field visit* dan *showcase* komoditas unggulan Australia Selatan. Bagi Jawa Barat, forum tersebut merupakan sarana bertemunya entitas bisnis Australia Selatan dan Jawa Barat dan terbentuknya jejaring antar komunitas bisnis kedua daerah, pembahasan kembali kemungkinan pemberian 500 buah medali dari Pemerintah SA untuk peserta WJLRC di Jawa Barat dan terbukanya pasar strategis bagi komoditas unggulan Jawa Barat di Australia Selatan dan bagi komoditas Australia Selatan di Jawa Barat. Pembiayaan sepenuhnya ditanggung Pemerintah Australia Selatan dan AUSTRADE.

A.2. Wallonia Region (Belgia)

Letter of Intent (LoI) tentang Pembentukan Hubungan Kerja Sama ditanda tangani oleh Wakil Gubernur Jawa Barat (Deddy Mizwar) dan Wakil Presiden Negara Bagian Wallonia Kerajaan Belgia (Jean-Claude Marcourt) di Bandung pada tanggal 17 Maret 2016 dengan ruang lingkup kerja sama di bidang pendidikan, ekonomi dan perdagangan, kesehatan, perlindungan lingkungan hidup, iptek, pemerintahan, dan bidang lainnya. LoI kemudian ditindak lanjuti dengan MoU Kerja Sama Sister yang ditanda tangani pada tanggal 11 Oktober 2017 di Namur dengan ruang lingkup kerja sama di bidang pengembangan iptek, pertanian, perkebunan, dan peternakan, peningkatan perdagangan dan investasi, pariwisata, peningkatan kapasitas teknis dan manajemen pemerintahan, dan peningkatan sumber daya manusia.

Program/kegiatan yang telah/akan dilaksanakan:

- a. Program pelatihan dan pengembangan melalui transfer of knowledge pengembangan aset dan kebijakan sosial ekonomi negara-negara di Eropa sebagai sarana meningkatkan kinerja para PNS berprestasi Tahun 2017 di Pemprov Jabar dan pemerintah kabupaten/kota;
- b. Pengembangbiakan sapi dengan bibit Belgian Blue kerja sama antara Dinas Peternakan dan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Barat dengan Liege University Belgia.
- c. Minimalisasi residu pada komoditas White Tea, Green Tea, Black Tea, dan Kopi kerja sama Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat dengan AWEx.

A.3. Pemerintah Regional Ishinomaki (Jepang)

Kerja sama diawali penandatanganan *Letter of Intent (LoI)* yang kemudian ditindak lanjuti dengan MoU tentang Penyelenggaraan Kerja Sama dalam Bidang Perikanan yang ditanda tangani di Bandung pada tanggal 5 April 2007 oleh Gubernur Jawa Barat

(Danny Setiawan) dan Walikota Ishinomaki (Kimio Doi). Selain MoU, untuk mengatur program pemagangan telah ditanda tangani Kesepakatan Bersama antara Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Barat dengan Asosiasi Perikanan Miyagi tentang Usaha Pemagangan Keterampilan Perikanan bagi Warga Negara Asing. MoU kemudian berakhir pada Tahun 2012 dan tidak diperbaharui. Namun demikian, telah dilakukan addendum atas Kesepakatan Bersama pada tanggal 21 Juni 2014 yang disesuaikan dengan standar Japan International Training Cooperation Organization (JITCO).

Program/kegiatan yang telah dilaksanakan:

- a. Pemagangan bagi alumni SMK perikanan dan nelayan muda potensial dengan durasi waktu selama 3 tahun di Jepang. Sampai bulan Juli 2017, jumlah peserta pemagangan telah mencapai +/- 200 orang peserta;
- b. Pemberian beasiswa kepada 20 (dua puluh) orang siswa SMK Kelautan berprestasi sebesar Rp 3 juta per tahun dimulai sejak Tahun 2015;
- c. Program pasca magang yang difasilitasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kota Ishinomaki yaitu pengadaan 1 (satu) unit kapal Inkamina 643 ukuran 35 GT dalam rangka pemberdayaan alumni magang.

A.4. Prefektur Shizuoka (Jepang)

Letter of Intent (LoI) tentang Pembentukan Hubungan Kerja Sama dan Persahabatan ditanda tangani oleh Gubernur Jawa Barat (Ahmad Heryawan) dan Gubernur Prefektur Shizuoka (Heita Kawakatsu) di Shizuoka pada tanggal 9 November 2016 di Shizuoka (Jepang). Kerja sama berkembang melalui kunjungan delegasi Pemerintah Shizuoka ke Jawa Barat pada akhir November 2016 yang membuka peluang kerja sama di bidang pendidikan, investasi dan perdagangan, serta pariwisata dan seni budaya. LoI kemudian ditindak lanjuti dengan MoU yang ditanda tangani pada

tanggal 2 November 2017 oleh Gubernur Jawa Barat dan Gubernur Prefektur Shizuoka, di Shizuoka (Jepang). Ruang lingkup kerja sama meliputi pengembangan SDM dan kerja sama ekonomi. Kerja sama Jawa Barat dan Shizuoka ini didukung oleh adanya jalinan *people to people contact* antara masyarakat Jawa Barat dengan masyarakat Shizuoka yang sudah berjalan hampir 30 tahun melalui lembaga yang dibentuk sejak tahun 1975 yaitu Lembaga Persahabatan Indonesia Hamamatsu (LPIH).

Program/kegiatan yang telah dilaksanakan:

- a. Investasi sekitar 60 perusahaan dari Shizuoka (terutama Hamamatsu) di Jawa Barat mayoritas di bidang otomotif;
- b. Sister City Kota Hamamatsu dan Kota Bandung;
- c. Festival Hamamatsu di Bandung (sudah 12 kali) yang dilaksanakan bersamaan dengan HUT Kota Bandung. Melalui fasilitasi PRESADA (Persatuan Alumni Jepang), telah dilaksanakan pertukaran pelajar dan mahasiswa;
- d. Program Master dan Phd yang diikuti 200 mahasiswa Indonesia (beberapa dari Jawa Barat), 100 orang diantaranya sudah lulus. Sudah dibentuk perkumpulan alumni;
- e. Kerja sama perguruan tinggi di Shizuoka dengan perguruan tinggi di Jawa Barat (IPB, UPI, ITB dan UI);
- f. Program pengenalan alat musik piano di sekolah-sekolah di Bandung. Tahun 2015 terdapat 40 sekolah yang menjadi lokasi teaching material dan training untuk siswa dan guru;
- g. Penyelenggaraan West Java Eco Marathon di Pengalengan Jawa Barat dengan penanggung jawab Dinas Pemuda dan Olah Raga Provinsi Jawa Barat. Pelaksanaan kegiatan ini merupakan wujud implementasi kerja sama dengan Prefektur Shizuoka, Jepang dimana Prefektur Shizuoka mengikutsertakan beberapa pelari dari daerahnya dan mendirikan booth di tengah acara dengan

- tujuan mempromosikan dan memperkenalkan potensi wisata dan budaya Shizuoka kepada para peserta;
- h. Partisipasi Provinsi Jawa Barat pada Daidogeji World Cup Festival 2017 di Shizuoka yang dilaksanakan pada tanggal 2 s/d 5 November 2017 dengan tuan rumah Pemerintah Prefektur Shizuoka & DAIDOGEI World Cup Executive Committee. Pertunjukan dan item produk unggulan Jawa Barat yang ditampilkan: Workshop kopi, mainan anak, bambu, anyaman, batik, dan daluang.
 - i. Wayang Golek, aneka topeng asal Cirebon, berbagai kerajinan tangan khas Jawa Barat yang terbuat dari kayu, bahan anyaman, batik, dan bordir serta produk kopi dan teh
 - j. Forum bisnis Jawa Barat - Prefektur Shizuoka kerja sama Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Prefektur Shizuoka dan Lembaga Persahabatan Indonesia - Hamamatsu (2 November 2017). Momentum ini merupakan sarana bertemunya entitas bisnis di kedua wilayah. Pada bisnis forum tersebut yang menjadi narasumber adalah: Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
 - k. Pengembangan kapasitas ASN di bidang sumber daya air (Internship Program on Water Resource Management) yang akan dilaksanakan pada Bulan Februari s/d Maret 2018 dengan penyelenggara Unit Pengelolaan Air Bersih Prefektur Shizuoka.;
 - l. Pengembangbiakan jenis ikan Belut/Sidat (Unagi dalam Bahasa Jepang) kerja sama Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Barat dan Prefektur Shizuoka;
 - m. Program pemagangan di industri-industri Jepang (950 orang), dan Pertukaran pelajar, serta Festival kebudayaan dan pendidikan di sekolah-sekolah di Jawa Barat.

A.5. Republik Bashkortostan (Federasi Russia)

Protocol of Intent ditanda tangani pada tanggal 2 Agustus 2017 di Bashkortostan Rusia dengan ruang lingkup kerja sama di bidang ekonomi, perdagangan, investasi, pertanian, kesehatan, pendidikan, iptek, dan pariwisata.

Program/kegiatan yang telah dilaksanakan adalah Festival Indonesia (FI) ke-2 Tahun 2017, Moscow Rusia (4 s.d. 6 Agustus) melalui kegiatan *Russia-Indonesia Business Forum* dengan melibatkan 29 pelaku usaha. Jawa Barat memamerkan potensi ekonominya sejalan dengan proyeksi Jawa Barat sebagai pusat *fashion* dunia. Mayoritas pebisnis Jawa Barat yang ikut dalam pameran merupakan pengusaha *fashion* dan tekstil dan produk tekstil (TPT). Pada kesempatan tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Barat juga berkesempatan memaparkan potensi dan peluang bisnis di Jawa Barat yang melibatkan lebih dari 100 pengusaha asal Russia.

A.6. Daerah Otonom Guangxi Zhuang (China)

Letter of Intent (LoI) tentang Pembentukan Kerja Sama ditanda tangani di Bandung pada tanggal 1 Juni 2015 dengan ruang lingkup kerja sama pada bidang ekonomi, perdagangan, investasi, pariwisata dan kebudayaan dan bidang lainnya yang disepakati. LoI kemudian ditindak lanjuti dengan *Agreement* yang ditanda tangani pada tanggal 5 Mei 2017 dengan ruang lingkup kerja sama di bidang pendidikan, pariwisata, kebudayaan, perdagangan dan investasi, peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan, pembangunan perdesaan, perkotaan dan perhubungan, serta pengembangan Iptek.

Program/kegiatan yang telah dilaksanakan:

- a. Partisipasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada 13th China Asean Expo (CAEXPO) pada tanggal 11 s/d 14 September 2014 di Nanning. CAEXPO merupakan pameran ekonomi dan perdagangan internasional yang berfokus pada pembangunan infrastruktur berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi untuk

memperkuat kerja sama peningkatan kapasitas industri, manufaktur, ekonomi, perdagangan dan investasi antara RRC dengan negara-negara ASEAN serta negara lainnya di sepanjang jalur sutera;

- b. Investasi pembangunan pabrik otomotif Shanghai-General Motor Wuling (SGMW) yang dimulai pada Tahun 2015. Untuk mendukung proyek ini, Pemerintah Guangxi Zhuang membangun proyek China - Indonesia Economic Zone seluas 200 ha di Bekasi dan berencana memperluasnya menjadi 500 ha. SGMW memulai produksi massalnya pada Tahun 2017 dengan jenis kendaraan Multi Purpose Vehicle (MPV) berkapasitas 1500 cc. Total investasi pembangunan pabrik sebesar 700 juta dollar Amerika Serikat atau sekitar 9 triliun. Pabrik dibangun di atas lahan 60 ha dengan 30 ha diantaranya dibangun supplier industrial park (14 dari China, 1 Amerika Serikat dan 1 Jerman). Rantai industri tersebut memperkerjakan 3.000 lebih tenaga kerja Jawa Barat. Proyek ini juga bekerja sama dengan SMK di mana sebanyak 100 siswa SMK diberi kesempatan untuk belajar di China setiap tahunnya;
- c. Pembangunan “West Java Garden” bertema Sangkuriang di The 12th China International Garden Expo ke 12 Nanning dengan waktu pelaksanaan periode 2018 s/d 2019 oleh Pemerintah Kota Nanning. Jawa Barat akan mewakili Indonesia, menjadi salah satu taman ASEAN pada pameran tersebut. Luas taman 1200m².

A.7. Kota Chongqing (China)

Letter of Intent (LoI) tentang Pembentukan Hubungan Kerja Sama ditanda tangani di Bandung pada tanggal 17 Maret 2015 dengan ruang lingkup kerja sama pada bidang ekonomi, perdagangan, pariwisata dan budaya, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, pembangunan dan perkotaan dan perdesaan dan bidang lainnya. Kerja sama berawal dari rencana pembangunan

proyek monorel Bandung Raya yang telah dijadi sejak tahun 2014. LoI kemudian ditindak lanjuti dengan Agreement yang ditanda tangani pada tanggal 8 Mei 2017, dengan ruang lingkup kerja sama di bidang pendidikan, pariwisata, kebudayaan, perdagangan dan investasi, transportasi, pengembangan perkotaan dan perdesaan, dan pengembangan Iptek.

Program/kegiatan yang telah dilaksanakan adalah Peningkatan kapasitas SDM Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Barat tentang supply energi terbarukan khususnya pada energi listrik tenaga angin/matahari. Melalui kegiatan ini diharapkan terjadi transfer pengetahuan penerapan teknologi pembangkit listrik tenaga angin dan matahari dalam upaya peningkatan pelayanan terhadap ketersediaan energi listrik melalui penggunaan energi terbarukan.

A.8. Provinsi Heilongjiang (China)

Letter of Intent (LoI) tentang Pembentukan Hubungan Kerja Sama ditanda tangani oleh Gubernur Jawa Barat (Ahmad Heryawan) dan Gubernur Heilongjiang (Li Zhansu) di Harbin pada tanggal 23 Maret 2010 di Harbin dengan ruang lingkup kerja sama di bidang pendidikan, budaya, pertanian, ekonomi, perdagangan, pariwisata, ilmu pengetahuan dan teknologi dan bidang lainnya. LoI kemudian ditindak lanjuti dengan Agreement/Perjanjian yang ditanda tangani pada tanggal 10 Mei 2017, dengan ruang lingkup kerja sama di bidang, pariwisata, kebudayaan, pendidikan, perdagangan dan investasi, pertanian, dan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Program/kegiatan yang telah dilaksanakan:

- a. Temu bisnis dengan pengusaha Heilongjiang pada Bulan Mei 2010 yang dipromotori oleh Badan Koordinasi dan Promosi Penanaman Modal Daerah Provinsi Jawa Barat;
- b. Penjajakan kerja sama antar lembaga legislatif (DPRD Provinsi Jawa Barat dengan Standing Committee of Heilongjiang Provincial People's Congress melalui kegiatan pertukaran

informasi tentang tupoksi kedua parlemen yang berkaitan dengan kepentingan umum, pelatihan untuk meningkatkan kinerja parlemen, pertukaran best practice dalam hal penjaminan mutu dan manajemen pelayanan, dan kolaborasi penelitian antar parlemen, pertukaran ide, gagasan dan perspektif baru untuk mengembangkan dan meningkatkan pengetahuan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah;

A.9. Souss Massa Region (Marocco)

Letter of Intent (LoI) tentang Pembentukan Hubungan Sister ditanda tangani oleh Gubernur Jawa Barat (Ahmad Heryawan) dan Presiden Souss Massa Kerajaan Maroko (Brahim Hafidi) di Agadir pada tanggal 18 April 2017. LoI kemudian ditindak lanjuti dengan MoU yang ditanda tangani pada tanggal 15 November 2017 di Agadir, dengan ruang lingkup kerja sama di bidang peningkatan perdagangan dan investasi, pertanian dan perikanan, pengembangan UKM, pariwisata, kebudayaan, dan pengembangan SDM serta pendidikan dan pelatihan.

Program/kegiatan yang telah dilaksanakan adalah West Java - Souss Massa Day 2017 yang dilaksanakan pada 14 s/d 15 November 2017 kerja sama Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan KBRI Rabat, Souss Massa Region & Souss Massa Chamber of Commerce and Services. Kegiatan yang dilaksanakan adalah:

- a. Business Forum yang berisi seminar dan pemaparan tentang potensi perdagangan dan investasi di Jawa Barat;
- b. Pameran bertema “Jewel of the West” yang terdiri dari pameran berbagai produk kopi dan teh, fashion, kuliner, travel agent, dan kerajinan tangan oleh 15 pengusaha asal Jawa Barat;
- c. Pertunjukan tarian seni dan budaya oleh tim kesenian Jawa Barat;
- d. Field visit ke area pertanian, industri dan perikanan di Agadir oleh delegasi Provinsi Jawa Barat.

Selain itu, melalui pameran, 8 pengusaha Jawa Barat memperoleh calon mitra dan mendapatkan calon buyer potensial diantaranya pengusaha kopi mendapat 10 mitra, travel agent mendapat 9 mitra, produk alas kaki mendapat 5 mitra, kuliner mendapat 1 mitra, dan fashion mendapat 2 mitra. Kunjungan lapangan diisi dengan peninjauan ke pabrik pengalengan Ikan Sardine dan Ikan Mackarel “Belma”, *tourist station Taghazout Bay*, pabrik industri pengolahan sayur dan buah “Azura” dan koperasi COPAG yang memiliki 4 (empat) komoditi utama yaitu Jeruk Nipis, Sayuran, Susu Sapi dan Daging Sapi.

B. Kerja sama Luar Negeri oleh Provinsi Jawa Tengah

Kegiatan kerja sama daerah luar negeri meliputi fasilitasi rintisan dan pengembangan kerja sama serta penyusunan profil kerja sama di Provinsi Jawa Tengah. Provinsi ini telah mengelola kerja sama internasionalnya secara baik, transparan, dan akuntabel.

Gambar 8.2 Laman yang Memuat Info Kerja Sama Pemda JATENG dengan LN



Sumber: <https://biropemotdaks.jatengprov.go.id/menu/publik/sp>
(diakses 12 Juli 2020)

Kegiatan Peningkatan Kerja Sama Daerah dengan Luar Negeri pada tahun 2018 terdiri dari:

- a. Kerja sama *Sister Province* Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan Pemerintah Provinsi/Negara Bagian di 4 Negara yaitu: Negara Bagian Queensland (Australia), Provinsi Fujian (RRT), Chungcheongbuk-Do (Korea Selatan), dan Provinsi Siem Riep (Kamboja). Kerja sama ini masih aktif.
- b. Penerimaan Kunjungan Delegasi Asing
 - 1) Kunjungan Pengusaha dan Investor dari Fujian serta Penandatanganan draft perjanjian kerja sama hubungan internasional dalam kerangka sister province guna membangun Jalur Sutera Abad Ke-21 antara Tiongkok dengan Indonesia, *Matching Business Meeting* (pertemuan bisnis) antara para pengusaha dan investor Fujian dengan Jawa Tengah.
 - 2) Kunjungan Delegasi Duta Besar Amerika Serikat untuk Indonesia, HE Joseph R. Donovan, didampingi oleh Regional Liaison Officer (RLO) Semarang, Ibu Meredith Champlin (Bagian Politik), Bapak Brendan Molloy (Deputi SDM) & Gusti Hendri F. (Staff Kedutaan), pada tanggal 21-22 Februari 2018, dengan maksud untuk silaturahmi dan mempromosikan Kerja sama bilateral di dalam kemitraan komprehensif antara Amerika Serikat dan Indonesia terutama untuk regional Jawa Tengah.
 - 3) Kunjungan Delegasi Duta Besar Uni Eropa untuk Indonesia, HE Vincent Guerend, Delegation of the European Union didampingi oleh 14 EU Delegasi dari EU (1) dan 13 EU MS (Austria, Belgium, Croatia, Denmark, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Sweden and The United Kindgdom), 9 EU Ambassadors, 3 EU MS Ambassadors, pada 24 Januari 2018 dengan maksud untuk mengetahui perkembangan

pembangunan di Jawa Tengah dan kunjungan ke Urbanisasi Area di Kota Semarang.

- 4) Kunjungan Delegasi Kepala Bagian Diplomasi Publik dan Urusan Budaya, pada tanggal 10 Maret 2018 dengan maksud untuk kunjungan pendampingan ke Kota Lama, Lawang Sewu, dan menindaklanjuti Kerja sama di bidang budaya dan warisan budaya.
- 5) Kunjungan Delegasi Wakil Kepala Kantor Urusan Luar Negeri Fujian, pada tanggal 13 Maret 2018 dengan maksud Pemprov Fujian akan mengadakan event promosi pariwisata sosial budaya antara Indonesia dengan Tiongkok, dan berkomitmen kuat untuk meningkatkan kerja sama di berbagai bidang dengan Jawa Tengah dengan akselerasi investasi bisnis seperti real estate, properti, tour agent pariwisata, ekspor impor perdagangan dan produk - produk industri agriculture; serta memfasilitasi investasi dan perdagangan bilateral untuk pembangunan yang terkoordinasi dari perekonomian internasional, nasional dan regional. Undangan resmi secara tertulis akan dikirim pada bulan Juli 2018.
- 6) Kunjungan Delegasi 30 orang Penulis Esai Terbaik FPCI Mahasiswa dari Provinsi Fujian Republik Rakyat Tiongkok, pada tanggal 25 April 2018 dengan maksud untuk Courtesy Call dengan Sekda Provinsi Jawa Tengah; Kunjungan ke Lawang Sewu; dan Kunjungan ke Sam Po Kong.
- 7) Kunjungan Delegasi Konsul Jenderal Australia di Surabaya, Indonesia beserta Sekretarisnya, pada tanggal 4 Juli 2018 dengan maksud Courtesy Call dengan Gubernur Jawa Tengah, Peluang Kemitraan di bidang Pendidikan; Ekonomi; dan Pariwisata.

- 8) Kerja sama Provinsi Saudara (Sister Province) Jawa Tengah–Queensland bersama Konsul Jendral Republik Indonesia di Sydney, pada tanggal 13 Juli 2018.
- 9) Kunjungan Delegasi Walikota Brisbane, pada tanggal 23 Juli 2018 dengan tujuan Courtesy Call dengan Gubernur Jawa Tengah dan membahas peluang kolaborasi antara Jawa Tengah dan Brisbane; dan

Pemda Provinsi Jawa Tengah sedang memfasilitasi Pemerintah Kota Semarang untuk secara intensif melaksanakan Kerja sama dengan pihak luar negeri, terutama dalam membangun kerja sama kota bersaudara atau Sister City dengan kota di negara lain. Berikut program kerja sama tersebut selama tahun 2019:

- a. Pemerintah Kota Semarang terus berkoordinasi dengan Pemerintah Kota Brisbane, Australia guna membangun kembali kerja sama Sister City. Kerja sama Sister City ini telah berlangsung selama 20 tahun sejak tahun 1993 s.d 2013. Kunjungan terakhir yaitu pada tanggal 23 s.d 30 Oktober 2013 dimana kedua kota telah sepakat untuk mengaktifkan kembali Sister City melalui kegiatan yang implementatif;
- b. Surat Kesepakatan Bersama dalam rangka Penandatanganan Ulang Kerja sama antar Kota “Sister City” Semarang – Brisbane yang ditanda tangani oleh Walikota Brisbane dan Walikota Semarang. Ruang lingkup kerja sama antara lain: Bidang ekonomi, perdagangan, investasi, pembangunan, pariwisata, seni budaya, pembangunan perkotaan lingkungan hidup serta pertukaran pegawai dan pertukaran budaya;
- c. Dengan adanya jalinan Sister Province antara Jawa Tengah dengan Fujian, China, di tahun 2019, Pemerintah Kota Semarang terus mengaktifkan Kembali kerja sama Sister City dengan Pemerintah Kota Fuzhou, Fujian, China. Kedua Pemerintah

Kota tersebut telah menandatangani Letter of Intent pada tahun 2004;

- d. Pemerintah Kota Semarang juga melakukan kerja sama Sister City dengan Kota Beihai, Republik Rakyat China tentang Pembentukan Kerja sama Kota Kembar. Letter of Intent dan Memorandum of Understanding telah ditanda tangani oleh Walikota Beihai dan Walikota Semarang. Salah satu hasil kesepakatan tersebut adalah peningkatan kerja sama antar pejabat pemerintah pada semua tingkatan dan meningkatkan people-to-people contact (hubungan antar manusia). Kedua Pemerintah Kota telah menyepakati program untuk terwujudnya Sister City yang mengarah pada suatu kemitraan strategis di masa mendatang;
- e. Pemerintah Kota Semarang juga melakukan kerja sama Sister City dengan Kota Jung Gu, Korea Selatan. Letter of Intent telah ditanda tangani oleh Walikota Jung Gu dan Walikota Semarang. Hasil kesepakatan tersebut adalah peningkatan kapasitas aparatur;
- f. Pemerintah Kota Semarang juga melakukan kerja sama Sister City dengan Kota Split Kroasia. Letter of Intent telah ditanda tangani oleh Walikota Split Kroasia dan Walikota Semarang. Hasil kesepakatan tersebut adalah membuka jalur perdagangan di Eropa Timur.

C. Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Kota Bandung

Pelaksanaan kerja sama Sister City di Kota Bandung mulai muncul pada tahun 1960, yaitu kerja sama Sister City yang terjalin dengan Kota Braunschweig, Jerman. Kerja sama ini merupakan salah satu bentuk kerja sama tertua di Indonesia. Seiring dengan perkembangannya, Kota Bandung juga menjalin kerja sama Sister City dengan beberapa kota lain.

Gambar 8.3 Laman yang Memuat Info Kerja Sama Pemda Kota Bandung dengan LN



Sumber: <http://kerja.sama.bandung.go.id/dokumentasi/informasi-grafis> (diakses 12 juli 2020)

Hubungan kerja sama yang terjalin antara Kota Bandung dengan kota-kota tersebut tentunya dimaksudkan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi maupun pembangunan di bidang-bidang lainnya. Oleh karenanya, hubungan kerja sama harus dilengkapi dengan program kegiatan yang tetap dan terencana, baik mengenai bidang-bidang yang akan dikerja samakan, tujuan yang ingin dicapai, konstruksi biaya masing-masing pihak, maupun mengenai lamanya waktu yang diperlukan bagi program kegiatan yang dikerja samakan.

Adapun beberapa bidang yang menjadi bidang kerja sama *Sister City* antara lain:

- Ekonomi, Perdagangan, Investasi, Industri, dan Pariwisata
- Ilmu Pengetahuan, Teknologi, dan Administrasi
- Pendidikan, Kebudayaan, Kesejahteraan Sosial, Pemuda dan Olahraga
- Bidang-bidang lain yang kemudian akan disetujui oleh kedua belah pihak

Beberapa kerja sama luar negeri yang cukup efektif dan produktif antara lain:

C.1. Braunschweig (Jerman)

Bidang yang dikerja samakan meliputi bidang Kebudayaan, Pendidikan dan Pelatihan, Program Peningkatan Sektor Pariwisata, Program Olah Raga, Program Pertukaran Pemuda, Program Kunjungan, dan Program Ekonomi dan Perdagangan.

Program kerja sama yang telah dilaksanakan adalah:

- a. Pembangunan Gedung Gelanggang Generasi Muda (GGM);
- b. Batuan alat pemotong hewan;
- c. Bantuan mobil VW Combi;
- d. Bantuan mesin tik dan slide projector;
- e. Penataan kota dan Bantuan alat kesehatan;
- f. Bantuan bagi Perguruan Tinggi;
- g. Bantuan survey penataan Kali Cikapundung;
- h. Pelatihan Peningkatan SDM Pemerintah Kota Bandung;
- i. Bantuan bencana alam tsunami;
- j. Pertukaran pemuda / siswa;
- k. Magang pejabat Pemerintah Kota Bandung;
- l. Penampilan tari kesenian;
- m. Pameran Dagang / Expo Hannover 2000;
- n. Rencana pembaharuan MoU dan mengaktifkan kembali kerja sama terutama di bidang ekonomi dan pariwisata;
- o. Menghadiri undangan perayaan ke-50 tahun Masyarakat Indonesia-Jerman (DIG);
- p. Penampilan tim kesenian Kota Bandung pada perayaan ke-50 tahun Masyarakat Indonesia-Jerman (DIG)
- q. Best Practices manajemen perpustakaan Kota Braunschweig.

C.2. Forthworth (Amerika Serikat)

Kerja sama yang dilakukan meliputi berbagai bidang yakni, Ekonomi, Perdagangan, Industri dan Pariwisata, Ilmu Pengetahuan, Teknologi, dan Administrasi, Pemuda dan Olah Raga, dan Sosial dan Kemasyarakatan. Sedangkan kegiatan yang telah dilaksanakan antara lain, sebagai berikut:

- a. Bantuan alat Kesehatan, Bantuan bagi Perguruan Tinggi;
- b. Bantuan peralatan Base Ball dan pelatihannya;
- c. Bantuan kepada Panti Asuhan dan Program Gawat Darurat;
- d. Bantuan bencana alam tsunami;
- e. Pertukaran pemuda/ siswa;
- f. Ikut serta dalam program International Leadership Academy (ILA) sejak tahun 2010;
- g. Kerja sama Sister School antara SMA 5 Bandung dengan Arlington High School Fort Worth;
- h. Pelatihan pemadam kebakaran di Fort Worth tahun 2011;
- i. Kunjungan delegasi Fort Worth Sister Cities International dalam rangka peningkatan kerja sama Sister City;
- j. Misi promosi pariwisata Kota Bandung ke Fort Worth, USA

C.3. Suwon (Korea)

Bidang kerja sama yang dilakukan adalah Bidang Perdagangan, Bidang Pemuda dan Olah Raga, dan Bidang Investasi. Sementara itu, program yang telah dilaksanakan antara lain:

- a. Delegasi bisnis Kota Suwon telah mengadakan pembicaraan dengan KADIN Kota Bandung pada Bulan Juni 2000, dimana pada saat itu Pengusaha Kota Bandung telah memberikan informasi tentang kegiatan bisnis dan ekonomi di Kota
- b. Kompetisi Persahabatan Sepak Bola Junior antara kedua kota;
- c. Pada tahun 2004 Kota Suwon telah mengirimkan delegasinya

- ke Kota Bandung sebanyak 2 kali, dimana dalam kunjungan tersebut telah dibicarakan beberapa rencana dan langkah kedepan untuk merealisasikan berbagai program yang telah lama direncanakan oleh pihak Kota Bandung dan Kota Suwon;
- d. KADIN Kota Bandung bekerja sama dengan KADIN Kota Suwon untuk membuka pusat informasi perdagangan, ekonomi dan industri di Kota Suwon;
 - e. Pemerintah Kota Bandung dan Kota Suwon melaksanakan studi banding antar Pegawai Pemerintahan untuk mempelajari manajemen pemerintahan;
 - f. Bussiness Matching antara pengusaha Kota Bandung dengan pengusaha Kota Suwon;
 - g. Transaksi dagang antara pengusaha Kota Bandung dengan pengusaha Kota Suwon serta promosi produk-produk Kota Bandung;
 - h. Pembangunan Monumen Sister City Bandung-Suwon di Kota Bandung dan Kota Suwon;
 - i. Mengirimkan koki Kota Bandung untuk mengikuti 'Food Festival' pada Festival Hwaseong di Suwon;
 - j. Kerja sama antara Universitas Maranatha Bandung dengan Hanshin Universty Suwon;
 - k. Pertukaran pemuda Suwon Youth Foundation tahun 2011 dan 2012;
 - l. Bantuan pembangunan MCK di Kelurahan Sukamulya, Kecamatan Cinambo dari Kyonggi University dan bantuan alat-alat tulis tahun 2012;
 - m. Program Kelas Bahasa Korea di Universitas Maranatha sejak tahun 2011;
 - n. Pembangunan fasilitas Pendidikan Anak Usia dini di Kelurahan Sukamulya pada tahun 2013 dan 2014;

- o. Mengirimkan tim kesenian Kota Bandung untuk berpartisipasi pada Festival Hwaseong 2013;
- p. Penjajakan kerja sama antara Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah Kota Bandung dengan Kantor Arsip dan Perpustakaan Kota Suwon;
- q. Kerja sama antara Kyonggi University, Korea dengan Universitas Pasundan pada tahun 2013;
- r. Penjajakan kerja sama antara Kyonggi University dengan universitas Pendidikan Indonesia;
- s. Menghadiri Festival Hwaseong 2014;
- t. Pertukaran pelajar SMA Kota Bandung ke Kota Suwon pada Oktober 2014

C.4. Petaling Jaya (Malaysia)

Kerja sama yang dilakukan meliputi bidang-bidang Ekonomi dan Perdagangan, Pariwisata, Kebudayaan, Pendidikan, dan bidang lain yang akan disetujui kemudian. Program yang telah dilaksanakan dalam kerja sama ini, antara lain:

- a. Kerja sama antara KADIN Kota Bandung dengan Kota Petaling Jaya;
- b. Kerja sama antara PKK Kota Bandung dengan Puspanita Petaling Jaya;
- c. Partisipasi Petaling Jaya pada Braga Festival dalam rangka Hari Jadi Kota Bandung ke-203;
- d. Mengirimkan tim kesenian Kota Bandung pada Hari Jadi Kota Petaling Jaya tahun 2012;
- e. Pembangunan Monumen Sister City Bandung-Petaling Jaya di Kota Bandung;
- f. Partisipasi Kota Bandung dalam Petaling Jaya International Folklore Festival Tahun 2014.

- g. Implementasi kerja sama antara Dinas Pemakaman dan Perumahan Kota Bandung dengan landscape departement dalam bidang pertamanan dan penataan lingkungan
- h. Fasilitasi pembukaan Little Bandung Wall dan Little bandung Store di beberapa tempat di Petaling Jaya (al. Paradigm Mall, Anggerik Mall dan Bumbu Desa Restoran)
- i. Partisipasi Para Pelajar Kota Bandung dalam event Sri Aman Environmental Youth Leadership Program 2017 (SAEYLP2017)
- j. Pertunjukan angkung siswa SMPN 28 Bandung di Petaling Jaya

D. Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda Kota Surabaya

Pemerintah Kota Surabaya, telah menjalin hubungan kerja sama *sister city* dengan Kota Seattle (AS), Busan (Korsel), Guangzhou (China), Xiamen (China), dan Kochi (Jepang), Liverpool (UK), Varna (Bulgaria), Ismir dan Gaziantep (Turkey), Marseille (Prancis), Seatl (USA), dan lain sebagainya.

Gambar 8.4 Laman yang Memuat Info Kerja Sama Pemda Kota Surabaya dengan LN



Sumber: <https://kerja.sama.surabaya.go.id/mitra-luar-negeri/>
(diakses 12 Juli 2020)

D.1. Kerja sama dengan Pemerintah Kota Seattle (Amerika Serikat)

Pada tanggal 21 Maret 2018 telah dilaksanakan kunjungan Delegasi *Seattle-Surabaya Sister City Association* (SSSCA) di Kota Surabaya. Kunjungan dimaksud selain bertujuan untuk menyambung hubungan kerja sama antara kedua kota sekaligus pengenalan pengurus baru dalam struktur organisasi SSSCA. Dalam pertemuan antara delegasi SSSCA dengan Pemerintah Kota Surabaya dilakukan pembahasan terkait diaspora masyarakat Indonesia di Seattle dan kegiatan rutin yang difasilitasi SSSCA untuk promosi hasil kesenian dan kebudayaan masyarakat Indonesia khususnya Jawa Timur dalam bentuk pameran lukisan ataupun kuliner.

Juga dibahas tentang rencana pengembangan kerja sama bidang pendidikan melalui sharing informasi dan promosi sistem pendidikan tinggi pada masing-masing kota maupun pengembangan pendidikan olahraga dengan pertukaran pelatih atau atlit serta coaching clinic dalam rangka meningkatkan prestasi olahraga dan profesionalisme pemain khususnya pada olahraga basket. SSSCA dan Pemerintah Kota Seattle akan melakukan koordinasi dengan KJRI San Fransisco di masa mendatang terutama dalam pengembangan dunia usaha kecil menengah, peningkatan kapasitas SDM serta pengelolaan pembangunan kota yang berkelanjutan.

D.2. Kerja sama dengan Pemerintah Kota Busan (Korea Selatan)

Realisasi pelaksanaan kerja sama dengan Pemerintah Kota Busan (Korea Selatan) adalah kegiatan:

- 1) Kunjungan Delegasi Pendidikan Busan ke Kota Surabaya pada tanggal 18-24 Pebruari 2018 dalam rangka Student Exchange Program, dengan jumlah peserta 15 orang yang terdiri atas 2 (dua) official dari Busan Foundation for International Cooperation (BFIC), 1 (satu) guru dari Haeyeon Middle School serta 12 siswa/i dari Haeyeon Middle School. Adapun program

kegiatan yang dilaksanakan meliputi kegiatan kunjungan ke sekolah-sekolah untuk melakukan pertukaran seni dan forum diskusi siswa, kunjungan ke institusi pendidikan tinggi dan pertemuan dengan instansi terkait, mengikuti kegiatan pelatihan budaya dan bahasa serta pembuatan handicraft, serta kegiatan lainnya;

- 2) Pada tanggal 15-18 Juli 2018 Delegasi Kota Busan telah melaksanakan kunjungan ke Kota Surabaya dalam rangka berpartisipasi pada kegiatan Cross Culture Festival 2018 dengan tema: “Surabaya Cross Culture International Folk Art Festival 2018” di Kota Surabaya sekaligus sebagai implementasi kerja sama sister city Surabaya-Busan dalam bidang seni budaya. Pada event Cross Culture Festival 2018 ini, telah dilaksanakan berbagai rangkaian acara untuk mempromosikan kebudayaan masing-masing peserta, melalui penampilan seni dan budaya. Disamping menampilkan performance seni, delegasi juga mengikuti kunjungan lapangan untuk mengetahui wisata Kota Surabaya seperti Ekowisata Hutan Mangrove, Museum Bank Indonesia, Tugu Pahlawan serta House of Sampoerna. Delegasi juga berkesempatan berbelanja produk kerajinan tangan dan kuliner di sentra UKM Siola;
- 3) Dalam rangka memperingati perayaan 3 tahun diresmikannya Jalan Surabaya di Busan, Busan Indonesia Center (BIC) menyelenggarakan acara The 1st Surabaya Street Festival in Busan. Penyelenggaraan kegiatan tersebut dapat dijadikan ajang promosi Kota Surabaya di bidang Pariwisata, budaya, industri, perdagangan, ekonomi dan pendidikan. Festival tersebut dihadiri oleh Walikota Busan, Duta Besar Indonesia, Ketua KADIN Busan dan DPRD Kota Busan. Kota Surabaya mengirimkan delegasi untuk menghadiri kegiatan tersebut pada tanggal 24 s/d 29 April 2018 dengan anggota delegasi dari Bagian Administrasi Perekonomian dan Usaha Daerah,

Dinas Perdagangan serta Dinas Koperasi dan Usaha Mikro. Dalam kunjungan tersebut dilaksanakan pertemuan dengan beberapa pihak diantaranya Walikota Busan, Dewan Busan, Busan Indonesia Center dan Divisi Hubungan Internasional, Pemerintah Kota Busan. Pertemuan tersebut membahas program kerja sama Surabaya-Busan pada bidang pariwisata, perdagangan, ekonomi, industri dan pendidikan. Selain itu dilaksanakan juga pertemuan dengan Dong-eui University dalam rangka pembahasan tindak lanjut kerja sama sister city Surabaya-Busan dan implementasi “Capacity Education Development Program 2018” untuk pelatihan guru SMPN dan kepala sekolah SDN kota Surabaya;

- 4) Melanjutkan kegiatan tahun-tahun sebelumnya di bidang pendidikan, pada tahun 2018 Pemerintah Kota Surabaya melaksanakan program peningkatan kapasitas kepala sekolah dan guru melalui pelatihan di Universitas Dong Eui Busan. Delegasi yang dikirimkan dibagi menjadi 3 gelombang. Selain pengiriman delegasi guru, Pemerintah Kota Surabaya juga mengirimkan delegasi pendidikan siswa untuk berpartisipasi pada kegiatan Asian Youth Education Forum yang merupakan forum internasional dan dihadiri oleh siswa, guru dan official dari berbagai negara seperti: China, Jepang, Rusia, Indonesia, Singapura, Malaysia dan Korea. Forum internasional ini meliputi kegiatan presentasi dan debat terkait isu global dalam bahasa Inggris, malam budaya serta penampilan bakat dari masing-masing peserta.

Manfaat yang diperoleh Pemerintah Kota Surabaya pada kerja sama ini adalah:

- a) Meningkatkan hubungan kerja sama dan memberikan arah terhadap pelaksanaan kerja sama sehingga dapat bermanfaat bagi kedua kota;

- b) Memperkenalkan sistem pendidikan dan kebudayaan di Kota Surabaya kepada delegasi pendidikan Kota Busan;
- c) Meningkatkan pengetahuan anggota delegasi pendidikan Kota Surabaya terkait sistem pendidikan dan kebudayaan di Kota Busan;
- d) Memberikan kesempatan dan pengalaman bagi siswa/i Kota Surabaya untuk berpartisipasi dalam event internasional;
- e) Meningkatkan interaksi masyarakat (people to people contact) khususnya interaksi antara siswa/i Surabaya dan Busan;
- f) Peningkatan wawasan dan kompetensi guru SMPN di Kota Surabaya dalam proses belajar mengajar, teknologi informasi, assessment, STEAM (Science, Technology, Engineering, Arts, Mathematics) dan konseling;
- g) Peningkatan wawasan dan kompetensi kepala SDN di Kota Surabaya dalam bidang pengelolaan dan kepemimpinan di sekolah;
- h) Peningkatan wawasan aparatur Pemerintah Kota Surabaya dalam bidang kebijakan publik terkait pelayanan, transportasi dan pembaruan wilayah perkotaan;
- i) Peningkatan wawasan aparatur Pemerintah Kota Surabaya dalam bidang pengelolaan transportasi, pelabuhan, pariwisata dan perdagangan di Kota Busan.

D.3. Kerja Sama dengan Pemerintah Kota Kochi (Jepang)

Tindak lanjut kerja sama Surabaya-Kochi tahun 2018 dilaksanakan dalam bidang pengembangan kapasitas SDM Pemerintah Kota Surabaya melalui pengiriman salah satu staf untuk mengikuti program magang Local Government Officials Training Program (LGOTP) di Kota Kochi. Staf Pemerintah Kota Surabaya yang dikirimkan dalam kegiatan yang diselenggarakan tanggal 20 Mei s/d 19 November 2018 adalah Anggoro Himawan, S.T.,M.T. dari Dinas

Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang. Selama mengikuti kegiatan tersebut, peserta mendapatkan berbagai pengetahuan terkait bahasa Jepang, pembelajaran seni dan budaya Jepang, penanganan bencana, serta kebijakan otonomi daerah.

Manfaat yang diperoleh Pemerintah Kota Surabaya pada kerja sama ini adalah:

- a) Meningkatnya wawasan aparatur Pemerintah Kota Surabaya terkait manajemen pemerintahan di Kota Kochi;
- b) Meningkatkan interaksi diantara masyarakat (people to people contact) dalam bidang kebudayaan;
- c) Terlaksananya promosi potensi pariwisata dan kebudayaan Kota Surabaya dan diharapkan dapat meningkatkan kunjungan wisatawan dari Kota Kochi;
- d) Meningkatkan hubungan kerja sama dan memberikan arah terhadap pelaksanaan kerja sama sehingga dapat bermanfaat bagi kedua kota;
- e) Meningkatnya wawasan aparatur Pemerintah Kota Surabaya dalam bidang pengembangan industri kreatif, penanganan limbah dan pelayanan publik;
- f) Meningkatnya wawasan aparatur Pemerintah Kota Surabaya dalam bidang pelayanan masyarakat yang terintegrasi, pemberdayaan ekonomi lokal serta strategi perencanaan pembaruan kota.

D.4. Kerja Sama dengan Pemerintah Kota Guangzhou (China)

Implementasi kerja sama *sister city* Surabaya-Guangzhou pada tahun 2018 berupa fasilitasi kegiatan Guangzhou Innovation Session 2018 di Kota Surabaya pada tanggal 12 September 2018. Kegiatan ini merupakan rangkaian agenda dari Konggres UCLG ASPAC ke-7 yang juga diselenggarakan di Kota Surabaya pada tanggal 10 s.d.

15 September 2018. Dalam sesi khusus ini, komite teknis dari the Guangzhou International Award for Urban Innovation menyeleksi 313 inovasi dari berbagai kota di dunia sebagai nominasi penerima penghargaan. Dari pertemuan tersebut dihasilkan 15 kota nominator yang salah satunya adalah Kota Surabaya.

Sebagai kelanjutan kegiatan ini, pada bulan Desember 2018 Kota Surabaya diundang untuk hadir dalam The Guangzhou 2018 International Conference on Urban Innovation di Kota Guangzhou untuk memaparkan inovasi yang telah lolos seleksi. Dan hasilnya Kota Surabaya berhasil mendapatkan penghargaan sebagai *Online Popular City* melalui inovasi Bis Surabaya yang menggunakan botol bekas sebagai pembayaran tiket.

D.5. Kerja Sama dengan Pemerintah Kota Xiamen (China)

Pada tanggal 7 s/d 13 September 2018 delegasi Pemerintah Kota Surabaya memenuhi undangan dari Pemerintah Kota Xiamen untuk menghadiri CIFIT 2018 (China International Fair for Investment and Trade). Kegiatan ini merupakan pameran tahunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Xiamen dengan tujuan untuk meningkatkan hubungan kerja sama dengan mitra kerja sama Kota Xiamen serta untuk membahas peluang kerja sama di bidang investasi, ekonomi dan perdagangan. Delegasi yang dikirimkan beranggotakan lima orang dari Dinas Penanaman Modal dan PTSP, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Perdagangan, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang serta Bagian Hukum. Dalam kegiatan kunjungan ke Xiamen, China, delegasi telah mengikuti berbagai kegiatan kunjungan lapangan dan pertemuan dengan Pemerintah Kota Xiamen seperti kunjungan ke CIFIT 2018 di Xiamen International Conference and Exhibition Centre, Duizan Rd Siming District Xiamen guna melihat secara langsung beberapa venue pameran dan pengaturan pameran berskala

internasional seperti 2018 China Copyright Investment Exhibition. Delegasi juga mengikuti seminar Xiamen Free Trade Zone Promotion Seminar: “*The Belt and Road*”. Peserta dapat mempelajari pengelolaan Free Trade Zone di Xiamen.

D.6. Kerja sama dengan Pemerintah Kota Kitakyushu (Jepang)

Realisasi pelaksanaan kerja sama dengan Pemerintah Kota Kitakyushu adalah kegiatan:

- a) Telah dilaksanakan kunjungan Delegasi Pemerintah Kota Kitakyushu di kota Surabaya pada tanggal 6-7 Februari 2018, dalam rangka pembahasan program kerja sama *green sister city* Surabaya-Kitakyushu terkait Pemanfaatan Hutan Mangrove untuk Ekowisata di Surabaya dan Kajian Studi Pengembangan Zona Air Minum Prima (ZAMP) di Daerah Ngagel Tirto, Kota Surabaya. Dalam kunjungan ini dilaksanakan pertemuan dengan beberapa PD diantaranya Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau, Dinas Lingkungan Hidup, Bappeko, Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian dan Bagian Administrasi Kerja sama serta PDAM Surya Sembada. Hasil diskusi pertemuan tersebut terkait review rencana kerja sama kedua kota sekaligus identifikasi kebutuhan dan prioritas kerja sama di masa mendatang. Selain itu juga disepakati Proyek kerja sama Surabaya-Kitakyushu sebagai tindak lanjut kerja sama *green sister city* yakni Pelestarian Mangrove di Kota Surabaya dan pembangunan fasilitas pendidikan lingkungan hidup sebagai pusat ekowisata;
- b) Pada tanggal 25-27 Juni 2018 telah dilaksanakan kunjungan delegasi Pemerintah Kota kitakyushu di kota Surabaya dalam rangka pembahasan program kerja sama *green sister city* Surabaya-Kitakyushu terkait Studi Kelayakan Pengolahan Limbah Medis, Kota Surabaya. Dalam kunjungan ini dilakukan diskusi terkait review rencana kerja sama kedua kota sekaligus

identifikasi kebutuhan dan prioritas kerja sama di masa mendatang. Proyek kerja sama Surabaya-Kitakyushu sebagai tindak lanjut kerja sama green sistercity diusulkan antara lain Studi Kelayakan tentang pengelolaan limbah medis dan B3 di Kota Surabaya. Untuk itu diperlukan dukungan dan kerja sama dari OPD terkait seperti Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit, Dinas Lingkungan Hidup dan Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau. Dalam rangka mendukung implementasi pembangunan pusat pengolahan limbah medis dan B3 di Surabaya, maka Pemerintah Kota Surabaya telah menyusun rencana peraturan daerah untuk pengelolaan dan pemilahan limbah medis dan B3 bagi pihak swasta;

Manfaat yang diperoleh Pemerintah Kota Surabaya pada kerja sama ini adalah:

- a) Tersusunnya rencana kerja sama dalam bidang Pelestarian Mangrove di Kota Surabaya dan Pembangunan fasilitas pendidikan lingkungan hidup sebagai pusat ekowisata;
- b) Meningkatkan wawasan aparatur Pemerintah Kota Surabaya dalam hal pengembangan sistem pengelolaan lingkungan, pengolahan limbah, pemurnian air untuk penghematan sumber daya air, serta pengembangan jaringan dan kemitraan terkait pengolahan limbah.

D.7. Kerja sama dengan Pemerintah Kota Liverpool (Inggris)

Realisasi pelaksanaan kerja sama dengan Pemerintah Kota Liverpool adalah kegiatan:

- 1) Kunjungan delegasi Walikota Liverpool ke Kota Surabaya dilaksanakan pada tanggal 18 sampai dengan 21 Maret 2018 dengan berbagai kegiatan yang meliputi pertemuan dengan Pemerintah Kota Surabaya dan institusi terkait untuk penandatanganan MoU kerja sama sister city pada tanggal 19 Maret 2019 serta pembahasan action plan dalam kerja sama Surabaya-

Liverpool dan kunjungan lapangan. Lokasi kunjungan lapangan delegasi Liverpool diantaranya Command Center, KORIDOR, UKM Center Siola, Ekowisata Mangrove, Lapangan sepak bola Tambaksari, Sekolah Luar Biasa dan Liponsos. Selain itu juga dilaksanakan pertemuan dengan beberapa pihak terkait diantaranya PT. PELINDO III, beberapa sekolah sepak bola dan KONI;

- 2) Pada tanggal 27 s/d 30 Juli 2018 telah dilaksanakan kunjungan oleh delegasi Pemerintah Kota Surabaya ke Kota Liverpool yang dipimpin langsung oleh Walikota Surabaya dalam rangka tindak lanjut kerja sama. Dalam kunjungan tersebut, delegasi melakukan pertemuan dengan Pemerintah Liverpool serta berbagai mitra kerja sama di Kota Liverpool untuk mendiskusikan tentang implementasi Work Plan kerja sama Sister City di berbagai bidang meliputi pengembangan ekonomi kreatif, manajemen pelabuhan, pengembangan kota pintar, serta pengembangan kapasitas sumber daya manusia. Selain itu juga dilaksanakan kunjungan lapangan ke Liverpool Vision untuk mempelajari pembangunan dan penataan Kota Liverpool. Kunjungan selanjutnya ke MerseyMaritime untuk mempelajari infrastruktur pendukung di sekitar kawasan pelabuhan dan juga ke St. Vincent's School serta Liverpool Fashion Hub yang digagas oleh Wakil Walikota Liverpool untuk membahas implementasi kegiatan kerja sama di tahun 2018;
- 3) Sebagai bentuk implementasi tindak lanjut kerja sama di bidang pengembangan kapasitas SDM, pada tanggal 18 November s/d 3 Desember 2018, Pemerintah Kota Surabaya mengirimkan delegasi yang terdiri atas 10 atlet sepak bola U-14 dan U-16 serta 2 orang pelatih dari Kota Surabaya untuk mengikuti kegiatan pelatihan sepak bola oleh Tranmere Rovers Football Club (TRFC) di Kota Liverpool. TRFC memiliki kurikulum unik yang mengintegrasikan olahraga Futsal dan memanfaatkan

Futsal sebagai alat pengembangan untuk mengembangkan pemain muda baik sebagai pemain sepakbola dan sebagai spesialis Futsal. Melalui kegiatan pelatihan tersebut, delegasi Kota Surabaya dapat meningkatkan kapasitas dan memperoleh pengetahuan dari pelatih klub sepakbola profesional di Inggris terkait pengembangan olahraga sepak bola dan futsal serta fasilitas pendukung yang diperlukan.

Sebuah prestise tersendiri bagi kota Surabaya yang Wali Kotanya, Tri Rismaharini, terpilih sebagai Presiden *United Cities Local Governments Asia-Pacific (UCLG-ASPAC)* periode 2018-2020. Menurut Risma, dirinya sudah lama tergabung di UCLG-ASPAC dan pernah berkunjung ke beberapa kota di negara Asia-Pasifik. Sebagai presiden, Risma mengaku akan fokus pada permasalahan *global warming*, pengentasan kemiskinan, masalah anak dan perempuan, serta *good governance* (Kompas, 14/9/2018). Tentu saja posisi ini sangat strategis bagi pengembangan kerja sama luar negeri atau paradiplomasi Kota Surabaya di masa yang akan datang.

BAB IX

EPILOG

A. Perkembangan Paradiplomasi Indonesia

Kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah dengan pihak asing di luar negeri atau paradiplomasi Indonesia, mengalami perkembangan yang sangat pesat pada kurun 10 tahun terakhir ini. Kuantitas dan kualitas penyelenggaraan urusan paradiplomasi ini secara umum sudah semakin tertata dan bergerak ke arah transparansi dan akuntabilitas publik, meskipun ada beberapa daerah yang belum secara jelas menjadikannya sebagai bagian yang serius dalam Laporan Akhir Tahun Anggaran Kepala Daerah.

Penataan dan regulasi oleh pemerintah yang menetapkan 3 (tiga) peraturan, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2018, Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 03 tahun 2019, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 2020, menunjukkan keseriusan pusat dalam mengelola urusan paradiplomasi ini. Kesadaran bahwa kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah merupakan kebutuhan sebagai komponen pendukung percepatan laju pembangunan daerah melalui investasi dan peningkatan perdagangan internasional semakin tumbuh, baik di pusat maupun di daerah. Ketiga regulasi tersebut tampak sangat kompak dan tidak terdapat tumpang-tindih pengaturan

dalam urusan ini. Sebagai aturan yang menertibkan administrasi pengelolaan kerja sama, ketiga aturan itu dapat dinilai sangat baik dan komprehensif.

Dari rangkaian studi tentang paradiplomasi yang dilakukan selama kurun 7 tahun ini, praktek paradiplomasi yang dilakukan oleh Pemda-Pemda cenderung reaktif, dalam arti belum ada perencanaan daerah jangka menengah dan panjang dalam mengoptimalkan kerja sama luar negeri. Dari sini, nampak adanya kebutuhan disusunnya kebijakan umum atau semacam *blue print* secara nasional, yang dapat menjadi *guidance* bagi daerah untuk melaksanakan kerja sama luar negeri. Pemerintah pusat melalui Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Dalam Negeri perlu mengarahkan orientasi kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Sebab, dalam praktek selama ini Pemerintah Daerah terlalu leluasa menentukan *partner* kerja sama dengan pihak atau negara asing, sehingga sering nilai kemanfaatannya kurang jelas, dan kurang mendukung kebijakan makro hubungan luar negeri secara nasional, misalnya kebijakan diplomasi ekonomi dan investasi. Kebijakan umum nasional itu sebagai arahan bagi daerah dalam melakukan kerja sama dengan pihak asing, misalnya dengan pemerintah lokal asing di negara-negara yang Pemerintah RI terikat dalam persetujuan *Free Trade Area*, atau secara khusus dengan negara-negara ASEAN, dan dengan negara-negara prioritas lainnya seperti Jepang, Jerman, Belanda, Australia, New Zealand, Korea Selatan, Canada, Amerika Serikat, dan China.

B. Politik Paradiplomasi Pemerintah RI

Pencermatan terhadap pengaturan Paradiplomasi oleh pemerintah RI menunjukkan secara eksplisit bahwa kebijakan/politik paradiplomasi di Indonesia termasuk dalam tipologi paradiplomasi yang bersifat konservatif. Indikator-indikator menunjukkan bahwa pembatasan-pembatasan kewenangan Pemerintah Daerah sangat

ketat. Implikasi-implikasi terhadap daerah akan sangat beragam sesuai dengan tingkat responsi daerah terhadap peluang kerja sama luar negeri yang dapat mendorong pembangunan daerahnya. Daerah yang pasif akan semakin tertinggal, dan daerah yang progresif akan banyak mendapatkan kekangan dalam berinteraksi dengan pihak asing, bahkan sangat mungkin ditekan secara politik oleh pusat.

Selain potensi positifnya dalam mendukung pembangunan nasional, kebijakan atau politik paradiplomasi nasional yang kurang tepat dapat membuka peluang bagi terjadinya usaha-usaha pemerintahan regional yang justru mengganggu atau bahkan mengancam kepentingan nasional ketika hubungan dengan pemerintah dan lembaga di luar negeri itu bertujuan untuk memperoleh pengakuan atas upaya-upaya mencapai kemerdekaan suatu wilayah atau yang disebut sebagai *protodiplomacy*. Oleh karena itu, kehati-hatian dalam merumuskan politik paradiplomasi nasional sangat diperlukan, mengingat kewenangan melakukan paradiplomasi dapat membentuk hubungan yang bersifat kooperatif atau pun konfliktual dengan pemerintah pusat.

Rumusan politik paradiplomasi RI yang lebih dinamis-progresif tentu sangat diperlukan. Namun, menjaga agar aktifitas paradiplomasi tidak dijadikan instrumen kelompok separatis untuk mencari dukungan politik kemerdekaan di luar negeri adalah prinsip yang harus dipertahankan. Salah satu cara efektif untuk menjembatani kedua ekstrem kepentingan itu adalah dengan menempatkan pegawai Pusat di bawah Kementerian Luar Negeri untuk dicangkokkan atau ditugaskan sebagai pimpinan lembaga kerja sama luar negeri di daerah pada posisi setingkat Kepala Biro Kerja Sama Provinsi di seluruh Indonesia. Hal ini untuk menjamin dinamisasi dan koordinasi penyelenggaraan hubungan dan kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah agar dapat berjalan sesuai dengan agenda pemerintah pusat, dengan tetap mendorong daerah

untuk membuka diri seluas-luasnya dalam interaksi internasionalnya sesuai dengan kemampuan daerah.

C. Paradiplomasi dan Isu Kedaulatan

Pilihan-pilihan kebijakan atas politik paradiplomasi Indonesia dapat dipastikan dipengaruhi oleh dinamika politik domestik hubungan Pusat dengan Daerah. Pengalaman pemerintah Spanyol yang menarik kembali kewenangan paradiplomasi yang didesentralisasikan kepada *Catalonia Autonomous Region*, menjadi pengalaman berharga bagi Indonesia untuk tetap memantau bahkan mengontrol hubungan luar negeri daerah-daerah otonomnya. Dengan membandingkan pola manajemen paradiplomasi di Catalonia yang ada kemiripan dengan yang terjadi di pemerintahan Aceh, secara teoritis tidak dapat dijustifikasi bahwa Aceh akan melakukan apa yang dilakukan oleh Catalonia dengan *Unilateral Declaration of Independence (UDI)* atau deklarasi kemerdekaan sepihak, sebab Aceh sangat berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia dalam perjuangan kemerdekaan. Aceh adalah daerah modal bagi kemerdekaan RI yang sangat kuat nilai-nilai perjuangan dan kecintaannya kepada NKRI.

Sementara itu, pengalaman sukses paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah regional di Korea Selatan, menunjukkan pencapaian yang optimal dari aktifitas paradiplomasi untuk mendukung pembangunan nasional setelah mengatasi dengan komprehensif isu-isu kedaulatan mereka.

Demikianlah beberapa pokok pikiran yang coba dibangun dalam buku ini. Semoga bermanfaat untuk kebaikan masyarakat dan negara Indonesia tercinta ini. Semoga!

DAFTAR PUSTAKA

- ACPG, RNZ. *Africa Caribbean Pacific Group Seeks Action on Papua Rights Abuses*. RNZ. 2019. <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/405595/africa-caribbean-pacific-group-seeks-action-on-papua-rights-abuses>.
- Adiwijaya, Urba. *Menlu Retno: Indonesia Butuh Infrastruktur Diplomasi yang Kuat*. Indonesiainside.id (blog). 2019. <https://indonesiainside.id/news/nasional/2019/10/29/menlu-retno-indonesia-butuh-infrastruktur-diplomasi-yang-kuat>.
- Aldecoa, Francisco, and Michael Keating, eds. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. The Cass Series in Regional and Federal Studies 4. London, Portland, OR: F. Cass. 1999.
- Alexander, Harriet, and James Badcock. *Why Does Catalonia Want Independence from Spain?* 2017. <https://www.telegraph.co.uk/news/0/does-catalonia-want-independence-spain/>.
- Aspinall, Edward. *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?* 2005. <http://www.eastwestcenter.org/publications/helsinki-agreement-more-promising-basis-peace-aceh>.
- . *April 2008 onwards*. No... April, 2008.
- . *Combatants to Contractors: The Political Economy of Peace in Aceh*. Indonesia, No. 87. 2009, 1–34.

- Alami, Athiqah Nur. *Indonesian Foreign Policy and Non Traditional Security Issues (Politik Luar Negeri Indonesia dan Isu Keamanan Non-Tradisional)*. 2015, 17.
- Awaludin, Hamid. *Damai di Aceh: catatan perdamaian RI-GAM di Helsinki*. Cet. 1. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies. 2008.
- Bandung. *Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (KSDPL)*. Bagian Kerja Sama Kota Bandung (blog). 2020. <http://kerjasama.bandung.go.id/ksln/ksdpl>.
- Basri, Hasan. *Konflik Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat Pasca MOU Helsinki; Self Government*. *Jurnal Politika*, Vol. 5, Nomor 1. 2014.
- Balazs Gyimesi. *Sub-State Public Diplomacy: The Catalan Case*. 2017. <http://www.nouvelle-europe.eu/en/sub-state-public-diplomacy-catalan-case>.
- Baron, Clark. *Decentralizing Inequality? Center-Periphery Relations, Local Governance, and Conflict in Aceh*. Text/HTML. World Bank. 2006. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail>.
- Basyar, Hamdan. *Peran Elit Lokal Dalam Reintegrasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) Pasca MoU Helsinki*. 2008. <http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/issue/view/64>.
- Bataveljić, Dr Dragan. *Federalism: The Concept, Development and Future*. *International Journal of Humanities and Social Science* 2, No. 24. 2010.
- BBC, News. *Catalonia's Bid for Independence from Spain Explained - BBC News*. 2019. <https://www.bbc.com/news/world-europe-29478415>.
- Berwick, Angus, and Sonya Dowsett. *Demoralized and Divided: Inside Catalonia's Police Force*. Reuters. 2017. <https://www>.

- reuters.com/article/us-spain-politics-catalonia-mossos-analy-idUSKBN1CT2MT.
- Bhakti, Ikrar Nusa. *Beranda Perdamaian: Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*. Jakarta, Indonesia; Yogyakarta: P2P-LIPI; Pustaka Pelajar. 2008. <http://catalog.hathitrust.org/api/volumes/oclc/270941000.html>.
- Catalannews. *Artur Mas Re-Elected*. 2012. <https://www.catalannews.com/news/tag/Artur%20Mas/45>.
- Catalonia, Gov. *Catalan Government Appoints Representatives to Mexico, Argentina and Tunisia*. 2019. <https://catalangovernment.eu/catalangovernment/news/378025/catalan-government-appoints-representatives-to-mexico-argentina-and-tunisia>.
- Choi, Jinwook, Changsoo Choe, and Jaehoon Kim. *Local Government and Public Administration in Korea*. 2012. <https://www.kdevelopedia.org/resource/view/04201603310144001.do#.XhVLNEczY2w>.
- Chungbuk, Gov. *Chungbuk Global Marketing System*. 2018. <http://cbgms.chungbuk.go.kr/us/index.jsp>.
- Clarke, Seán, and Seán Clarke. *Catalonia Election: Full Results*. The Guardian. 2017. <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/dec/21/catalonia-election-full-results>.
- CNN, Indonesia. *Diteken 1,8 Juta Orang, Petisi Referendum Papua Dibawa ke PBB*. Internasional. 2019. <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190128104032-134-364343/diteken-18-juta-orang-petisi-referendum-papua-dibawa-ke-pbb>.
- CMI. <http://www.acehpeaceprocess.net/>. 2012.
- Cooper, D. *Institutional Illegality and Disobedience: Local Government Narratives*. Oxford Journal of Legal Studies 16, No. 2 (1 Juni 1996): 255–74. <https://doi.org/10.1093/ojls/16.2.255>.
- Criekemans, D. *How Subnational Entities Try to Develop Their Own 'Paradiplomacy'. The Case of Flanders (1993-2005)*. 2006, 27.

- Criekemans, David. *Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?* University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium. 2008, 34.
- Cornago, Noe. *Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy Functional and Normative*.
 ———. *On the Normalization of Sub-State Diplomacy*. ResearchGate, 2010. https://www.researchgate.net/publication/233521043_On_the_Normalization_of_Sub-State_Diplomacy.
 ———. *Paradiplomacy and Protodiplomacy*. In *The Encyclopedia of Diplomacy*, edited by Gordon Martel, 1–8. Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd. 2018. <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>.
- Curtis, Simon. *Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order?* *Millennium* 44, no. 3 (2016): 455–77. <https://doi.org/10.1177/0305829816637233>.
- Darmansjah, Djumala. *Soft Power untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 2013.
- Daalder, Ivo. *Why Cities Need Their Own Foreign Policies*. *POLITICO Magazine*. 2017. <https://www.politico.com/magazine/story/2017/06/06/why-cities-need-their-own-foreign-policies-215234>.
- Dumoli, Damos. *Status Hukum Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional RI Tinjauan Dari Perspektif Praktek Indonesia*. *Indonesian Journal of International Law* 5, No. 3. 2008. <https://doi.org/10.17304/ijil.vol5.3.178>.
- Ehito, Kimura. *The Struggle for Justice and Reconciliation in Post-Suharto Indonesia*. *Southeast Asian Studies*, Vol. 4, No. 1, April 2015, pp. 73-93. (2015): 22.
- Ewing, Jackson. *Non-Traditional Security in the 21st Century* (with Mely Caballero Anthony in Chng, Cook and Ewing, Eds, NTS Year in Review). 2013. <https://www.academia.edu/5537774/>

Non-Traditional Security in the 21st Century with Mely Caballero Anthony in Chng Cook and Ewing eds NTS Year in Review_.

FWPC, Papua. *Free West Papua - Seven Countries Support West Papua at the UN General Assembly!* 2016. <https://www.freewestpapua.org/2016/09/27/seven-countries-support-west-papua-at-the-un-general-assembly/>.

Gani, Yusra. *Self-Government: Studi Perbandingan Tentang Desain Administrasi Negara*. 2009. <http://www.tbzikra.com/ilmu-politik/self-government-studi-perbandingan-tentang-desain-administrasi-negara/>.

Gangwon, Gov. *Expanding the Infrastructure for the Globalization of the Provincial Government*. 2018. http://eng.gwd.go.kr/gw/eng/sub02_05_02.

GOI. *Government Regulation No 28/2018*. 2019. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/85646/pp-no-28-tahun-2018>.

Gov, UK. *Devolution of Powers to Scotland, Wales and Northern Ireland*. GOV, UK. 2019. <https://www.gov.uk/guidance/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>.

Gyeongbuk, Korea. *Business>Trade, Investment, Exchange>International Relations*. 2016. http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=inter_relations&LANGCODE=English.

Gyimesi, Balázs. *Sub-State Public Diplomacy: The Catalan Case*. Text. Nouvelle Europe. 2017. <http://www.nouvelle-europe.eu/en/sub-state-public-diplomacy-catalan-case>.

Hasan, Rafli. *DPR Aceh Baru, Harapan Baru?* KOMPASIANA. 2014. <https://www.kompasiana.com/raflihasan/54f46deb7455139f2b6c8b94/setelah-ditolak-dpr-aceh-baru-mau-konsultasi>.

- Henschke, Rebecca. *Where Chinese Workers Are Causing Controversy*. BBC News April 13, 2019. sec. Asia. <https://www.bbc.com/news/world-asia-47881858>.
- Heo, Inhye. *The Paradox of Administrative Decentralization Reform in Young Asian Democracies: South Korea and Indonesia*. 2018. <https://doi.org/10.1177/0043820018813474>.
- Honneth, Axel. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. 1st ed. Studies in Contemporary German Social Thought. Cambridge, Mass: MIT Press. 1996.
- Huda, Mukhlis Al. *Penerapan Otonomi Khusus Di Daerah Aceh Dalam Rangka Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Thesis. UII. 2016. <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/2411>.
- Husin, Mukhtar S. *Keinginan Merdeka Tak Pernah padam?* 2016. <http://aceh.tribunnews.com/2016/08/15/keinginan-merdeka-tak-pernah-padam>
- Initiative, L. P. S. *Indonesia's Law No.23/2014 Modifies Regional Autonomy Law – Decentralization Net*. 2015. <http://www.decentralization.net/2015/09/indonesia-law-23-2014/>.
- Irwandi Yusuf *Menang Pilkada Aceh*. 2017. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170225201737-32-196178/irwandi-yusuf-menang-perolehan-suara-pilgub-aceh>
- Jiwon, Suh. *Preemptive Transitional Justice Policies in Aceh, Indonesia*. 2015, 31.
- Jordi and Jordi Xifra. *Representation for Stateless Nation: Catalonia*. 2015. <http://uscpublicdiplomacy.org/story/representation-stateless-nations-catalonia>
- Kemlu, PPTM2020. *Pidato Tahun Baru Menlu Tahun 2020*. 2020. <https://kemlu.go.id/portal/id/search/arah%20kebijakan%20politik%20luar%20negeri#>.
- Kingsbury, Damien. *Timing and Sequencing Peace in Aceh*. Dalam *Building Sustainable Peace*. Edited by Arnim Langer and Graham

- K. Brown, 375–92. Oxford University Press. 2016. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198757276.003.0021>.
- KIP Aceh. *Komisi Independen Pemilihan Kota Banda Aceh*. 2009. <https://kip.bandaacehkota.go.id/>.
- Kössler, Karl. WELLER, M. AND NOBBS, K. (Eds.) 2010. *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Penn Press, Philadelphia 360 p. Federal Governance 8, No. 2 (May 4, 2011). <https://doi.org/10.24908/fg.v8i2.4380>.
- Kuznetsov, Alexander S. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Routledge New Diplomacy Studies. London. New York. NY: Routledge. 2015.
- KLRI, Korea. *Statutes of the Republic of Korea*. 2018. https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=44511&lang=ENG.
- Korea, KOCIS. *Korea.Net: The Official Website of the Republic of Korea*. 2019. <http://www.korea.net/Government/Constitution-and-Government/Local-Governments>.
- Korea, LAA. *Local Autonomy Act*. 2017. https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=44511&lang=ENG.
- Korea, NGII. *Decentralization of Power*. 2017. http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_589.php.
- Lecours, André. *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ I. 2008, 22.
- Lecours, André, and Luis Moreno. *Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference to the Basque Country*. 2001, 20.
- Leffel, Benjamin. *Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society*. The Hague Journal of Diplomacy 13, No. 4 (November 12, 2018): 502–22. <https://doi.org/10.1163/1871191X-13040025>.

- Lequesne, Christian, and Stéphane Paquin. *Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect*. *International Negotiation* 22, No. 2 (May 17, 2017): 183–204. <https://doi.org/10.1163/15718069-22001133>.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (Book, 1984) [WorldCat.Org]. 1984. <https://www.worldcat.org/title/democracies-patterns-of-majoritarian-and-consensus-government-in-twenty-one-countries/oclc/9785294>.
- Lohmar, Ramon. *Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty - The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy*. 2015. https://www.academia.edu/14108836/Catalan_Paradiplomacy_Secessionism_and_State_Sovereignty_-_The_Effects_of_the_2006_Statute_of_Autonomy_and_the_Artur_Mas_Government_on_Catalan_Paradiplomacy.
- Ljungkvist, Kristin. *The Global City 2.0: An International Political Actor Beyond Economism?* 2014. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-230973>.
- Mahfud, Moh. *Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah*. 2007. <https://media.neliti.com/media/publications/87304-ID-politik-hukum-dalam-perda-berbasis-syari.pdf>.
- Mahi, B. Raksaka. *Indonesian Decentralization: Evaluation, Recent Movement and Future Perspective*. *Journal of Indonesian Economy and Business* 31, No. 1. 2016: 119. <https://doi.org/10.22146/jieb.23567>
- Mendes, Marcos Vinícius Isaias, Ariane Roder Figueira, Marcos Vinícius Isaias Mendes, and Ariane Roder Figueira. *Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: The Case of Rio de Janeiro*. *Revista Brasileira de Política*

- Internacional 60, No. 1. 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201700103>.
- Mukti, Takdir Ali. *Paradiplomacy and the Future of Aceh Government*. Atlantis Press. 2019. <https://doi.org/10.2991/agc-18.2019.8>.
- Mukti, Takdir Ali. *Paradiplomasi, Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia (Paradiplomacy, International Cooperation by Local Government in Indonesia)*. 2013. <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/840>.
- Mukti, Takdir Ali, Tulus Warsito, Surwandono, Idham Badruzaman, and Ulung Pribadi. *Paradiplomacy Management and Local Political Movement in Aceh, Indonesia, and Catalonia, Spain*. *European Journal of East Asian Studies* 18, No. 1. 2019: 66–92. <https://doi.org/10.1163/15700615-01801003>.
- Nasution, Anwar. *Government Decentralization Program in Indonesia*. SSRN Electronic Journal. 2016. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2877579>.
- Nurhasim, Moch. *Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka (GAM)*. *Jurnal Penelitian Politik* 6, No. 1 (August 30, 2016): 85–98. <https://doi.org/10.14203/jpp.v6i1.531>.
- Nye, Keohane. *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*. University of Wisconsin, USA. 1971, 22.
- NEAR, Gov. *What Is NEAR?* 2017. http://www.neargov.org/en/page.jsp?mnu_uid=2597.
- NGII, Korea. *Local Autonomy and Decentralization*. 2017. http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_586.php.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, With a New Preface and Appendix*. Revised Edition. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 2002.
- Papuatoday, PT. *Gubernur Papua Hadiri Perayaan Kemerdekaan PNG (Papuan Governor Celebrates PNG Independence Day in Port Moresby)*. Papua Today. 2018. <https://www.papuatoday>.

- com/2018/09/16/gubernur-papua-hadiri-perayaan-kemerdekaan-png/.
- Pietrasiak, Małgorzata, Grzegorz Bywalec, Dominik Mierzejewski, Michał Słowikowski, Uniwersytet Łódzki, and Wydawnictwo. *Paradiplomacy in Asia: Case Studies of China, India and Russia*. 2018.
- Post, Batam. *OPM Menyatakan Perang terhadap Pemerintah RI (ULWMP Declared War to Republic of Indonesia)*. 2019. <https://www.batamnews.co.id/berita-44355-opm-menyatakan-perang-terhadap-pemerintah-ri.html>.
- RNZ. *West Papua Solidarity March in PNG Draws Thousands*. RNZ. 2019. <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/398511/west-papua-solidarity-march-in-png-draws-thousands>.
- Rodrigues, Gilberto Marcos Antonio, and Thiago Mattioli. *Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: The Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit*. *Contexto Internacional* 39, No. 3 (December 2017): 569–87. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390300006>.
- Seoul, Metro. *City Diplomacy Vision*. 2019. <http://english.seoul.go.kr/policy-information/international-exchange/city-diplomacy/city-diplomacy-vision/>.
- Rumengan, Jemmy. *Perspektif Hukum Dan Ekonomi Atas Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah*. *Indonesian Journal of International Law* 6, No. 2. 2009. <https://doi.org/10.17304/ijil.vol6.2.203>.
- RT, News. *Catalonia to Open Up to 50 ‘Embassies’ around the World in ‘a Few Years’ — RT World News*. 2015. <https://www.rt.com/news/228955-catalonia-open-embassy-delegation/>.
- Report Election Results. *Gubernur Irwandi Promosi Investasi Aceh Di Moskow*. BIRO HUMAS DAN PROTOKOL PEMERINTAH

- ACEH. 2017. <https://humas.acehprov.go.id/gubernur-irwandi-promosi-investasi-aceh-di-moskow/>.
- . Pemerintah Aceh. *Struktur Organisasi di Lingkungan Pemerintah Aceh*. 2018. <https://acehprov.go.id/profil/read/2018/08/29/129/struktur-organisasi-di-lingkungan-pemerintah-aceh.html>.
- . *PEMERINTAHAN Archives - Page 61 of 118*. BIRO HUMAS DAN PROTOKOL PEMERINTAH ACEH. 2016. <https://humas.acehprov.go.id/category/berita-utama/page/61/>.
- Setyadi, Agus. *Cerita Makan Malam Sukarno Ajak Rakyat Aceh Patungan Beli Pesawat*. Detiknews. 2018. <https://news.detik.com/berita/d-3906914/cerita-makan-malam-sukarno-ajak-rakyat-aceh-patungan-beli-pesawat>.
- Serambi, Indonesia. *Menolak KKR Produksi Konflik*. 2014. <https://aceh.tribunnews.com/2014/07/17/menolak-kkr-mereproduksi-konflik>.
- Singh, Bilveer. *Why Is West Papua in Constant Turmoil?* 2019. <https://thediplomat.com/2019/09/why-is-west-papua-in-constant-turmoil/>.
- Surwandono, Surwandono, and Masyithoh Annisa Ramadhani. *Content Analysis of Indonesian National Security Architecture*. Atlantis Press. 2016. <https://doi.org/10.2991/iconeg-16.2017.34>.
- Tavares, Rodrigo. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. New York: Oxford University Press. 2016.
- The Spain Report. *Catalonia Independence: Rajoy Dissolves Catalan Parliament - BBC News*. 2017. <https://www.bbc.com/news/world-europe-41783289>.
- Thontowi, Jawahir. *Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri*. JURNAL HUKUM IUS QUIA IUSTUM 16, No. 2. 2009: 149–68. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss2.art1>.

- Utomo, Tri Widodo W. *Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States*. 2009, 31.
- Vela, Jordi de San Eugenio, and Jordi Xifra. *International Representation Strategies for Stateless Nations: The Case of Catalonia's Cultural Diplomacy*. *Place Branding and Public Diplomacy* 11, No. 1. 2015: 83–96. <https://doi.org/10.1057/pb.2014.17>.
- Villadangos, Esther Seijas. *Answers to Spanish Centrifugal Federalism: Asymmetrical Federalism versus Coercive Federalism*. 2014.
- Vojvodic, Nikola, Mladen Ivic, Natasa Tofil, Veljko Vukovic, and Momo Komljenovic. *Principles and Functions of Political Management*. *Journal of Process Management. New Technologies* 4, No. 1 (2016): 17–24. <https://doi.org/10.5937/JPMNT1601017V>.
- Wolff, Stefan. *Paradiplomacy - Scope, Opportunities and Challenges*. *The SAIS Europe Journal of Global Affairs* (April 1, 2007). <http://www.saisjournal.org/posts/paradiplomacy>. [the-guardian.com/world/ng-interactive/2017/dec/21/catalonia-election-full-results](http://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/dec/21/catalonia-election-full-results)
- Okezzone. *Tangis Soekarno dan Jasa Rakyat Aceh Merebut Kemerdekaan RI*. 2014. <https://news.okezone.com/read/2017/08/16/337/1757367/okezone-files-tangis-soekarno-dan-jasa-rakyat-aceh-merebut-kemerdekaan-ri>
- The National View: The EU's response to Cataloni*. 2017. http://www.thenational.scot/news/15625269.The_National_View__The_EU_s_response_to_Catalonia_so_far_hasn_t_been_good_enough_____it_s_time_to_finally_act/
- Trade, Gyeongbuk. *Business>Trade, Investment, Exchange>International Trade*. 2015. <http://www.gb.go.kr/eng/>

page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=inter_trade&LANGCODE=English.

Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. 1999, 450.

Yturriaga, José A. *Secessionist Trouble: Catalan Diplomacy Catches up with You!* The Diplomat in Spain (blog). 2019. <https://thediplomatinspain.com/en/2019/07/catalan-diplomacy-catches-up-with-you/>.

Undang-Undang dan Peraturan

Undang-Undang Dasar 1945-Amandemen.

UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Setkab. 2019.

Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. Kemenlu. 2019.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri. Kemendagri. 2020.

Dokumen Digital

1. Provinsi Jawa Barat

Laporan Akhir Tahun Anggaran 2018 Gubernur Jawa Barat

<http://pemksm.jabarprov.go.id/index.php/Kerja-Sama/Mitra-Luar-Negeri>

<http://pemksm.jabarprov.go.id/Layanan/Kerja-Sama/evaluasi-kerja-sama-dalam-dan-luar-negeri>

2. Jawa Tengah

Laporan Akhir Tahun Anggaran 2018 Gubernur Jawa Tengah
Dokumen Evaluasi dan Monitoring Bidang Kerja Sama Daerah, Sub
Bagian Kerja Sama Luar Negeri

[https://biropemotdaks.jatengprov.go.id/menu/publik/
kerjasmaluarnegeri](https://biropemotdaks.jatengprov.go.id/menu/publik/kerjasmaluarnegeri)

3. Kota Bandung

<http://kerjasama.bandung.go.id/ksln/ksdpl>

<http://kerjasama.bandung.go.id/dokumentasi/informasi-grafis>

4. Kota Surabaya

Laporan Akhir Tahun Anggaran 2018 Wali Kota Surabaya

<https://kerjasama.surabaya.go.id/>

5. Situs Berita KOMPAS.com

[https://surabaya.kompas.com/read/2018/09/14/22075011/
terpilih-jadi-presiden-uclg-aspac-ini-4-masalah-prioritas-
risma](https://surabaya.kompas.com/read/2018/09/14/22075011/terpilih-jadi-presiden-uclg-aspac-ini-4-masalah-prioritas-risma)

GLOSARIUM

- AANZFTA: *ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area*
- ACFTA : *ASEAN-China Free Trade Area*
- AEBR : *Association of European Border Regions*
- AFTA : *ASEAN Free Trade Area*
- ALENA : *Accord de Libre-Echange Nord Americain*
- ANMC21: *Asian Network of Major Cities 21*
- ARGA : *ASEAN Regional Government Association*
- ATO : *Arabian Town Organization*
- CEMR : *The Council of European Municipalities Region*
- CNRS : *Centre National de la Recherche Scientifique*
- DENC : *Diplomatic and Executive Networking Centre*
- DPRA : *Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (Provinsi)*
- IGO : *Inter-Governmental Organization*
- INGO : *International Non-Governmental Organization*
- IWRM : *The Integrated Water Resources Management*
- KOICA : *Korean International Cooperation Agency*
- LWN : *Lembaga Wali Nanggroe*
- NAFCOC : *National Federated Chamber of Commerce and Industry*
- NAFTA : *North American Free Trade Agreement*

NEAR : *North East Asia Regional Government Association*
SIF : *Singapore International Foundation*
UCLG : *United Cities and Local Government*
WEFEA : *World Economic Forum on East Asia*

INDEKS

A

Acceptance 146

Aceh ix, x, xi, 3, 11, 17, 18, 19,
51, 60, 77, 78, 90, 91, 92, 93,
94, 123, 124, 125, 126, 127,
128, 129, 130, 131, 132, 133,
134, 135, 136, 137, 138, 139,
140, 141, 142, 143, 144, 145,
146, 147, 148, 149, 150, 151,
152, 153, 154, 155, 156, 157,
158, 159, 160, 161, 162, 163,
164, 165, 166, 167, 168, 169,
170, 171, 172, 173, 174, 175,
176, 179, 181, 182, 183, 185,
188, 189, 200, 201, 202, 203,
204, 205, 206, 207, 208, 209,
210, 211, 212, 254, 255, 256,
257, 258, 259, 260, 261, 263,
264, 265, 266, 269, 303

ACFTA 269

act 266

Agency 269

agreement 129, 130, 169, 200,
209, 255, 303

Aldecoa 1, 182, 255

Amerika Serikat xii, 37, 38, 64,
100, 156, 200, 226, 230, 236,
240, 252

Analysis 265

ASEAN 8, 130, 226, 252, 269

Asia 10, 36, 63, 69, 71, 72, 156,
160, 177, 217, 219, 249, 260,
264, 270, 304

asimetrik 181

B

Badan ix, 19, 51, 91, 93, 150,
217, 218, 227

Bandung xii, 15, 16, 213, 216,
217, 218, 221, 223, 225, 226,
227, 233, 234, 235, 236, 237,
238, 239, 256, 268

Bangkok 24, 42

Basque 1, 39, 65, 186, 261

Bavaria 138

- Beijing 36, 37, 63, 71
 Belgium 230, 258
 Berlin 192
 Border 269
- C**
- California 15, 100, 101, 191
 Catalonia xi, 3, 11, 17, 18, 38, 60, 65, 77, 81, 125, 127, 138, 139, 140, 142, 143, 179, 181, 182, 183, 185, 186, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 205, 206, 211, 212, 254, 255, 256, 257, 260, 263, 264, 265, 266, 304
 Centre 125, 191, 219, 220, 245, 256, 258, 269
 China xi, xii, 10, 23, 24, 33, 36, 37, 41, 42, 43, 46, 63, 64, 69, 70, 130, 225, 226, 227, 232, 233, 239, 242, 244, 245, 246, 252, 264, 269
 Cities 6, 8, 10, 62, 236, 249, 258, 262, 265, 269, 270
 Citizen 68, 264
 community 130, 194
 Cooperation 5, 15, 35, 50, 74, 76, 101, 222, 240, 263, 269
 council 74, 77
- D**
- Daerah viii, ix, x, xi, 1, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 66, 67, 68, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 127, 138, 139, 143, 150, 151, 152, 154, 162, 179, 180, 181, 183, 187, 188, 200, 201, 202, 209, 211, 213, 214, 216, 225, 227, 230, 238, 241, 246, 251, 252, 253, 254, 256, 260, 264, 265, 267, 268, 303
 Damos Dumoli iii, 52, 53, 87, 98, 100
 Declaration 125, 197, 212, 254
 delegasi 23, 42, 133, 146, 147, 148, 195, 200, 219, 220, 222, 228, 236, 240, 241, 242, 243, 245, 246, 247, 248, 249, 303
 documents 124, 256
 DPRD viii, 19, 20, 29, 30, 31, 32, 49, 52, 53, 54, 55, 75, 93, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 174, 204, 227, 241, 303
 DPRRI 97

- E**
 efisiensi 88, 111
 enforce 100
 estate 231
 Europe 2, 14, 59, 191, 196, 259, 266
 Executive 219, 224, 269
 Exhibition 245, 246
- F**
 Flanders 1, 17, 38, 47, 60, 65, 138, 139, 184, 191, 257
 foreign 1, 6, 130, 149, 162, 193, 194, 205, 258
 Free 78, 172, 176, 177, 203, 208, 246, 252, 259, 269
 full power 21, 53, 75, 76, 87, 97, 98, 100, 101, 145, 207
 fungsi 62, 74, 93, 139, 143, 152, 158, 163, 170, 184, 187, 202, 210
- G**
 Gangwon 72, 259
 Global 2, 6, 10, 14, 37, 59, 62, 64, 72, 78, 95, 156, 191, 257, 258, 262, 265, 266
 Governance 10, 124, 181, 256, 258, 261
 Government 3, 4, 5, 15, 17, 34, 35, 50, 58, 61, 62, 72, 73, 74, 76, 78, 81, 95, 101, 124, 125, 128, 129, 132, 133, 141, 142, 147, 156, 187, 192, 219, 243, 256, 257, 259, 261, 262, 263, 269, 270
- Guangxi xi, 215, 225, 226
- H**
 Helsinki x, 77, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 145, 146, 147, 148, 149, 153, 154, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 175, 182, 188, 200, 201, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 255, 256, 257, 303
 hibah 29, 31, 49, 54, 92, 105, 113, 151
 Honorary 72, 74
 Hukum ix, 2, 14, 53, 87, 95, 96, 100, 114, 115, 245, 258, 262, 264
 Human 136
- I**
 Indonesia iii, iv, v, vii, viii, ix, xii, 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 29, 30, 32, 33, 35, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 66, 67, 68, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 90, 93, 94, 95, 97, 98, 99,

- 100, 101, 106, 110, 111, 116,
117, 123, 124, 126, 127, 128,
129, 131, 132, 133, 135, 137,
139, 141, 149, 150, 151, 152,
153, 154, 155, 156, 159, 162,
163, 172, 176, 177, 178, 179,
180, 181, 182, 187, 188, 200,
201, 203, 207, 208, 210, 211,
212, 215, 217, 218, 220, 223,
224, 225, 226, 230, 231, 232,
233, 235, 238, 240, 241, 242,
251, 252, 253, 254, 255, 256,
257, 258, 260, 263, 264, 265,
303, 304
- industrial 226
- informal 196
- information 72, 264
- integrasi 38, 64, 79, 178
- International 4, 5, 10, 15, 34,
35, 37, 39, 50, 53, 64, 65, 70,
71, 72, 74, 76, 87, 95, 96, 97,
101, 125, 135, 156, 183, 185,
186, 192, 196, 219, 222, 226,
236, 238, 240, 241, 245, 256,
258, 259, 261, 262, 263, 264,
266, 267, 269, 270
- interseksi 4, 35
- Istanbul 145, 205
- J**
- Japan 130, 222
- Jawa Barat xi, 55, 213, 214, 215,
216, 217, 218, 219, 220, 221,
222, 223, 224, 225, 226, 227,
228, 229, 267
- Jawa Tengah xii, 213, 229, 230,
231, 232, 268
- Jawa Timur 15, 26, 46, 55, 240,
303
- Jerman xii, 15, 38, 65, 167, 200,
226, 233, 235, 252
- K**
- Keating 1, 182, 255
- kemlu 8, 260
- kin-states 191
- konvensi 161
- Korea viii, xii, 11, 37, 57, 58, 61,
62, 63, 64, 66, 68, 69, 71, 72,
74, 75, 76, 77, 81, 82, 100,
179, 191, 215, 230, 233, 236,
237, 238, 240, 242, 252, 254,
257, 259, 260, 261, 263, 303
- Kyoto 15
- L**
- Law 53, 61, 75, 87, 96, 97, 153,
196, 201, 202, 206, 258, 260,
264
- Legal 141, 257
- Letter of Intent 215, 216, 221,
222, 225, 226, 227, 228, 233
- M**
- Malaysia xii, 73, 96, 145, 169,
205, 238, 242
- Muhammadiyah iv, 161, 303

Mutual 70, 186, 262

N

Negotiation 70, 186, 262
non-governmental 130

O

Organization 4, 34, 167, 222, 269

Osaka 71

Otonomi ix, 58, 61, 89, 127, 147, 154, 165, 175, 181, 201, 260

P

Panayotis 1

Paradiplomacy iii, 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 35, 36, 37, 39, 50, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 68, 70, 74, 76, 77, 78, 80, 95, 101, 139, 142, 156, 166, 179, 182, 183, 184, 186, 191, 192, 194, 199, 206, 255, 258, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 303

paradiplomasi iii, iv, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 22, 26, 29, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 45, 46, 49, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 95, 100, 101, 125, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 178, 179, 182, 183, 184, 185, 186, 192, 194, 195, 196, 197, 199, 201, 202, 203, 206, 209, 212, 213, 249, 251, 252, 253, 254

Perjanjian Internasional ix, 13, 53, 83, 84, 85, 87, 99, 100, 114, 115, 258, 267

policy 1, 2, 5, 14, 21, 53, 61, 72, 75, 81, 87, 98, 194, 264

Power 20, 33, 45, 51, 52, 53, 57, 75, 86, 128, 183, 258, 261

provinces 6

public 72, 196, 256, 259

Q

Quebec 39, 65, 164, 191

R

Regional xi, 1, 61, 69, 75, 116, 182, 192, 221, 230, 255, 260, 269, 270

Relations 1, 4, 39, 65, 72, 74, 124, 182, 183, 255, 256, 259, 261, 263

Review 68, 258, 259

S

Saemaul 303

seoul 72, 264

sistem ii, 2, 6, 10, 11, 14, 17, 26,
32, 33, 45, 46, 47, 59, 60, 66,
70, 82, 127, 129, 139, 144,
152, 164, 182, 184, 185, 187,
189, 191, 208, 211, 212, 213,
218, 240, 243, 247

Sister Cities 236

Soldatos 1

Spanyol xi, 11, 17, 38, 60, 65, 81,
125, 127, 139, 140, 142, 143,
179, 181, 182, 185, 186, 190,
191, 193, 195, 196, 197, 198,
199, 212, 254

state 1, 4, 26, 34, 35, 39, 47, 62,
65, 74, 82, 101, 129, 131,
144, 152, 155, 181, 184, 196,
202, 208, 256, 259

Subnational 1, 17, 37, 39, 47, 60,
64, 65, 139, 182, 184, 255,
257, 261

system 62, 72, 74, 99, 127, 139

T

Taiwan 23, 24, 41, 42, 43

Theory 39, 65, 135, 140, 141,
156, 188, 261, 263, 267

Tokyo 71, 175, 205

Trade 71, 72, 74, 219, 245, 246,
252, 259, 266, 269

Transnational 4, 263

treaties 153

U

Understanding 24, 42, 71, 77,
86, 99, 116, 123, 200, 233

University 6, 62, 126, 188, 211,
219, 221, 237, 238, 242, 258,
261, 263, 265

V

verbal 80, 178

virtual 185, 186

W

Westphalian 11, 186

Y

Yogyakarta ii, iv, v, 15, 32, 74,
76, 100, 161, 208, 257, 303

Z

zero 169



LAMPIRAN



MENTERI DALAM NEGERI

REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 25 TAHUN 2020
TENTANG
TATA CARA KERJA SAMA DAERAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH
DI LUAR NEGERI DAN KERJA SAMA DAERAH
DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 35 dan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri;
- Mengingat : 1. Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana

- telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5202);
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);
 7. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 12);

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG TATA CARA KERJA SAMA DAERAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH DI LUAR NEGERI DAN KERJA SAMA DAERAH DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang

kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
3. Kementerian adalah kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
4. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
5. Kepala Daerah adalah Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.
6. Gubernur adalah Kepala Daerah provinsi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi yang memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom provinsi.
7. Bupati/Wali Kota adalah Kepala Daerah Kabupaten/Kota sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten/Kota yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom Kabupaten, Kota.
8. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
9. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
10. Kerja Sama Daerah adalah usaha bersama antara daerah dengan daerah lain, antara daerah dengan pihak ketiga dan/atau antara daerah dengan lembaga atau Pemerintah Daerah di luar negeri yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.
11. Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri yang selanjutnya disebut KSDPL adalah usaha

bersama yang dilakukan oleh Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

12. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri yang selanjutnya disebut KSDLL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
13. Rencana Kerja Sama adalah dokumen rencana kegiatan yang akan dilaksanakan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri dan Pemerintah Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri selama periode kerja sama.
14. Surat Konfirmasi adalah surat yang menyatakan naskah kerja sama telah sesuai dengan aspek politis dan yuridis yang berkaitan dengan hubungan kerja sama luar negeri.
15. Pernyataan Kehendak Kerja Sama adalah dokumen yang lazim disebut dengan *Letter of Intent (LoI)* atau nama lainnya yang dibuat oleh para pihak untuk menguraikan kesepakatan yang bersifat umum, yang tidak mengikat secara keseluruhan, dan merupakan dokumen awal untuk terjadinya kerja sama.
16. Naskah Kerja Sama adalah dokumen kerja sama antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar negeri atau Pemerintah Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri yang lazim disebut dengan *Memorandum of Understanding (MoU)* atau nama lainnya dan berisi kesepakatan tentang apa yang akan dilakukan oleh para pihak selama periode kerja sama.
17. Lembaga di Luar Negeri adalah institusi/badan/asosiasi baik Pemerintah maupun swasta di luar negeri termasuk lembaga pendidikan di luar negeri yang

bertujuan untuk meningkatkan kerja sama internasional dan dibentuk dengan aturan tertentu atau kesepakatan bersama.

18. Izin Prinsip adalah izin yang dikeluarkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri setelah memperoleh pertimbangan dari tim perizinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
19. Izin Operasional adalah izin yang dikeluarkan setelah memperoleh Izin Prinsip dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri, oleh Menteri/pimpinan Lembaga Pemerintahan non Kementerian yang menjadi mitra sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB II

KERJA SAMA DAERAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH DI LUAR NEGERI DAN KERJA SAMA DAERAH DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 2

Dalam pelaksanaan KSDPL dan KSDLL, daerah diwakili oleh Gubernur atau Bupati/Wali Kota yang bertindak untuk dan atas nama daerah.

Pasal 3

Objek dan persyaratan KSDPL dan KSDLL diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 4

- (1) Objek KSDPL dan KSDLL terdiri atas:
 - a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - b. perukaran budaya;

- c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
 - d. promosi potensi daerah; dan
 - c. objek kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Objek KSDPL dan KSDLL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan sebagian urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan, yang menjadi kewenangan daerah.

Pasal 5

- (1) Pelaksanaan KSDPL dan KSDLL harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
- a. mempunyai hubungan diplomatik;
 - b. merupakan urusan Pemerintah Daerah;
 - c. Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri;
 - d. Pemerintah Daerah di luar negeri dan Lembaga di Luar Negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri; dan
 - e. sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah.
- (2) Selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kerja sama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, harus dapat dilinkan ke sumber daya manusia Indonesia.
- (3) Selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KSDPL harus memenuhi persyaratan:
- a. kesetaraan status administrasi dan/atau kesetaraan wilayah;
 - b. saling melengkapi; dan
 - c. peningkatan hubungan antarmasyarakat.

Pasal 6

- (1) KSDPL terdiri atas:
- a. kerja sama provinsi kembar/bersaudara;

- b. kerja sama kabupaten/kota kembar/bersaudara; dan
 - c. kerja sama lainnya.
- (2) Kerja sama provinsi kembar,bersaudara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, merupakan kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia dengan Pemerintah Daerah Provinsi atau yang setingkat di luar negeri untuk meningkatkan hubungan antarpemerintah daerah dan masyarakatnya.
- (3) Kerja sama kabupaten/kota kembar,bersaudara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, merupakan kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau yang setingkat di luar negeri untuk meningkatkan hubungan antarpemerintah daerah dan masyarakatnya.
- (4) Kerja sama lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, merupakan kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah di Indonesia dengan Pemerintah Daerah di luar negeri untuk fokus pada ruang lingkup kerja sama tertentu.

Pasal 7

KSDLL diselenggarakan:

- a. atas dasar penerusan kerja sama Pemerintah; atau
- b. dalam bentuk kerja sama lainnya berdasarkan persetujuan Pemerintah.

Bagian Kedua

Tahapan

Pasal 8

- (1) KSDPL dan KSDLL dilaksanakan berdasarkan persetujuan Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Persetujuan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikoordinasikan oleh Menteri.

Pasal 9

KSDPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dan KSDLL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b dilakukan melalui tahapan:

- a. prakarsa;
- b. penjajakan;
- c. Pernyataan Kehendak Kerja Sama;
- d. penyusunan Rencana Kerja Sama;
- e. persetujuan DPRD;
- f. verifikasi;
- g. penyusunan rancangan Naskah Kerja Sama;
- h. pembahasan Naskah Kerja Sama;
- i. persetujuan Menteri;
- j. penandatanganan Naskah Kerja Sama; dan
- k. pelaksanaan.

Pasal 10

Prakarsa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a, untuk KSDPL dan KSDLL diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 11

- (1) Penjajakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b, dilakukan Kepala Daerah berdasarkan prakarsa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, untuk mengetahui peluang dan manfaat kerja sama bagi kepentingan daerah dan kepentingan nasional.
- (2) Pelaksanaan penjajakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan mekanisme:
 - a. melakukan komunikasi dengan Pemerintah Daerah di luar negeri atau Lembaga di Luar Negeri yang akan melakukan kerja sama, melalui media komunikasi dan informatika;
 - b. menggali informasi melalui media komunikasi dan informatika, Kementerian, dan/atau kementerian yang

- menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri;
- c. kunjungan kepada Pemerintah Daerah di luar negeri atau Lembaga di Luar Negeri yang akan melakukan kerja sama; dan/atau
- d. mengundang Pemerintah Daerah di luar negeri atau Lembaga di Luar Negeri untuk berkunjung ke daerah.

Pasal 12

- (1) Dalam hal hasil peninjauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) memperoleh kesepakatan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah/Lembaga di Luar Negeri, Pemerintah Daerah merindaklanjuti dengan penyusunan kajian.
- (2) Penyusunan kajian sebagaimana dimaksud pada ayat 1), dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah sendiri atau meminta bantuan kepada lembaga peneliti/lembaga pendidikan.
- (3) Kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:
 - a. judul;
 - b. latar belakang;
 - c. maksud dan tujuan;
 - d. pemetaan potensi dan karakteristik serta kebutuhan daerah;
 - e. manfaat kerja sama terhadap pembangunan daerah; dan
 - f. kesimpulan.
- (4) Format kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 13

- (1) Kajian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) dapat ditindaklanjuti dengan Pernyataan Kelembak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf c.

- (2) Pernyataan Kehendak Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat:
 - a. judul;
 - b. subjek kerja sama;
 - c. maksud dan tujuan;
 - d. ruang lingkup kerja sama;
 - e. masa berlaku; dan
 - f. tempat dan tanggal penandatanganan.
- (3) Masa berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e paling lama 1 (satu) tahun sejak Pernyataan Kehendak Kerja Sama ditandatangani.

Pasal 14

- (1) Kepala Daerah melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri sebelum dilakukan penandatanganan Pernyataan Kehendak Kerja Sama.
- (2) Koordinasi dan konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan mengajukan surat permohonan tanggapan kepada Menteri.
- (3) Menteri melalui Sekretaris Jenderal menyampaikan tanggapan tertulis atas surat permohonan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Penandatanganan Pernyataan Kehendak Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Kepala Daerah.
- (5) Pernyataan Kehendak Kerja Sama yang telah ditandatangani sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dibuat dalam bentuk salinan dokumen yang disampaikan kepada Menteri.

Pasal 15

- (1) Pernyataan Kehendak Kerja Sama yang telah ditandatangani, ditindaklanjuti dengan penyusunan Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf d.

- (2) Penyusunan Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disusun berdasarkan Pernyataan Kehendak Kerja Sama.
- (3) Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2), paling sedikit memuat:
 - a. subjek kerja sama;
 - b. latar belakang;
 - c. maksud, tujuan, dan sasaran;
 - d. objek kerja sama;
 - e. ruang lingkup kerja sama;
 - f. sumber pembiayaan; dan
 - g. jangka waktu pelaksanaan.
- (4) Format Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 16

- (1) Rencana KSDPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dan rencana KSDLL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b, harus memperoleh persetujuan DPRD.
- (2) Perangkat Daerah yang membidangi kerja sama memfasilitasi penerbitan surat Kepala Daerah mengenai permohonan persetujuan dengan melampirkan Rencana Kerja Sama kepada DPRD.
- (3) Selain melampirkan Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2), permohonan persetujuan juga melampirkan Pernyataan Kehendak Kerja Sama.

Pasal 17

- (1) Pembahasan persetujuan DPRD dilakukan oleh Komisi DPRD yang membidangi kerja sama, dengan melibatkan Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang:
 - a. kerja sama; dan

- b. urusan pemerintahan sesuai ruang lingkup kerja sama yang tercantum dalam Pernyataan Kehendak Kerja Sama.
- (2) Dalam jangka waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja setelah surat permohonan persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat 2) dan ayat (3) diterima oleh Sekretariat DPRD, DPRD harus memberikan pernyataan persetujuan atau penolakan terhadap permohonan tersebut.
 - (3) Dalam hal setelah jangka waktu 45 (empat puluh lima) hari kerja DPRD belum memberikan pernyataan persetujuan atau penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), permohonan dianggap disetujui oleh DPRD.
 - (4) Dalam hal Permohonan dianggap disetujui oleh DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Kepala Daerah melanjutkan proses Rencana Kerja Sama dengan menyampaikan surat permohonan untuk menindaklanjuti Rencana Kerja Sama kepada Menteri.

Pasal 18

- (1) Rencana KSDPL dan KSDLL yang telah disetujui oleh DPRD disampaikan Gubernur kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan pertimbangan.
- (2) Rencana KSDPL dan KSDLL yang telah disetujui oleh DPRD disampaikan Bupati/Wali Kota kepada Gubernur dan selanjutnya Gubernur meneruskan kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan pertimbangan.
- (3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dengan melampirkan Pernyataan Kehendak Kerja Sama dan Rencana Kerja Sama.
- (4) Gubernur meneruskan kepada Menteri usulan KSDPL dan KSDLL Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima oleh Gubernur.

- (5) Dalam hal Gubernur tidak meneruskan usulan rencana KSDPL dan KSDLL dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Bupati/Wali Kota menyampaikan usulan atas rencana KSDPL dan KSDLL kepada Menteri.

Pasal 19

- (1) Menteri melakukan verifikasi Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf f
- (2) Verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan untuk meneliti kelengkapan administrasi, meliputi:
 - a. kajian;
 - b. Pernyataan Keherdak Kerja Sama;
 - c. Rencana Kerja Sama; dan
 - d. persetujuan DPRD.
- (3) Menteri melalui Sekretaris Jenderal memberikan pertimbangan secara tertulis kepada Kepala Daerah berdasarkan hasil verifikasi rencana KSDPL dan KSDLL.
- (4) Kepala Daerah menindaklanjuti pertimbangan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berupa:
 - a. memperbaiki Rencana Kerja Sama; atau
 - b. menyusun rancangan Naskah Kerja Sama.

Pasal 20

- (1) Penyusunan rancangan Naskah Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf g, dilakukan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan pertimbangan Menteri.
- (2) Rancangan Naskah Kerja Sama KSDPL dan KSDLL yang telah disusun disampaikan Gubernur kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan persetujuan.
- (3) Rancangan Naskah Kerja Sama KSDPL dan KSDLL yang telah disusun disampaikan Bupati/Wali Kota kepada Gubernur dan selanjutnya Gubernur meneruskan kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan persetujuan.

- (4) Dalam hal Gubernur tidak meneruskan rancangan Naskah Kerja Sama KSDPL dan KSDLL dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Bupati/Wali Kota menyampaikan usulan atas rencana KSDPL dan KSDLL kepada Menteri.
- (5) Rancangan Naskah Kerja Sama KSDPL dan KSDLL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) memuat, antara lain:
 - a. judul;
 - b. subjek kerja sama;
 - c. maksud dan tujuan;
 - d. ruang lingkup;
 - e. pelaksanaan;
 - f. pembiayaan;
 - g. kelompok kerja bersama;
 - h. penyelesaian perselisihan;
 - i. amandemen;
 - j. Masa berlaku, perpanjangan dan pengakhiran; dan
 - k. tanggal dan tempat penandatanganan.

Pasal 21

Pembahasan Naskah Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf h, terdiri atas:

- a. pembahasan dalam rapat antarkementerian/lembaga Pemerintah nonkementerian; dan
- b. pembahasan dengan Pemerintah Daerah di Luar negeri atau Lembaga di Luar Negeri.

Pasal 22

- (1) Pembahasan dalam rapat antarkementerian/lembaga Pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a, dilakukan oleh Menteri dengan melibatkan antarkementerian/lembaga Pemerintah nonkementerian terkait untuk membahas rancangan Naskah Kerja Sama.

- (2) Rapat antarkementerian/lembaga Pemerintah non kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit mengikutsertakan:
 - a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri;
 - b. kementerian/lembaga Pemerintah nonkementerian yang terkait dengan objek kerja sama;
 - c. Pemerintah Daerah Provinsi yang bersangkutan; dan
 - d. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- (3) Hasil rapat antarkementerian/lembaga Pemerintah non kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dituangkan dalam risalah rapat yang ditandatangani oleh peserta rapat yang hadir.
- (4) Menteri menyampaikan rancangan Naskah Kerja Sama KSDPL dan KSDLL yang telah disetujui dalam rapat antarkementerian/lembaga Pemerintah nonkementerian kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri.

Pasal 23

- (1) Pembahasan dengan Pemerintah Daerah di luar negeri atau Lembaga di Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf b, dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri atau pejabat yang ditunjuk dengan Pemerintah Daerah di luar negeri atau Lembaga di Luar Negeri.
- (2) Dalam hal rancangan Naskah Kerja Sama KSDPL dan KSDLL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disepakati, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri menyampaikan hasil pembahasan Naskah Kerja Sama dan Surat Konfirmasi kepada Menteri.

Pasal 24

- (1) Persetujuan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf i, dilakukan berdasarkan Surat Konfirmasi.

- (2) Menteri melalui Sekretaris Jenderal menyampaikan surat persetujuan dan Naskah Kerja Sama kepada Kepala Daerah sebagai dasar penandatanganan Naskah Kerja Sama oleh Kepala Daerah.
- (3) Kepala Daerah menyampaikan rencana tempat dan tanggal penandatanganan Naskah Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Pasal 25

- (1) Kepala Daerah bersama mitra KSDPL dan KSDLL melakukan penandatanganan Naskah Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 huruf j.
- (2) Naskah asli kerja sama yang telah ditandatangani sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Menteri.
- (3) Sekretaris Jenderal menerbitkan salinan Naskah Kerja Sama yang disampaikan kepada Pemerintah Daerah.

Pasal 26

- (1) Gubernur dan Bupati/Wali Kota wajib melaksanakan KSDPL dan KSDLL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf k.
- (2) Gubernur dan Bupati/Wali Kota merindatkan Naskah Kerja Sama dengan menyusun rencana kegiatan tahunan.
- (3) Rencana kegiatan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disusun berdasarkan Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1).
- (4) Rencana kegiatan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), paling sedikit memuat:
 - a. uraian kegiatan setiap tahun;
 - b. peran para pihak;
 - c. hasil yang diharapkan; dan
 - d. rencana pembiayaan.
- (5) Format rencana kegiatan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 27

- (1) KSDLL atas dasar pencrusan kerja sama Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a, dilakukan dengan menempatkan daerah sebagai penerima manfaat.
- (2) Pelaksanaan pencrusan kerja sama Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah nonkementerian di daerah, terlebih dahulu dikoordinasikan dengan Menteri untuk mendapatkan rekomendasi.
- (3) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), antara lain:
 - a. ruang lingkup kerja sama;
 - b. lokasi kerja sama;
 - c. jangka waktu;
 - d. pembiayaan;
 - e. manfaat bagi daerah;
 - f. kesesuaian potensi daerah; dan
 - g. kesesuaian pembagian urusan pemerintahan.

Pasal 28

- (1) KSDLL atas dasar penerusan kerja sama Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, dilakukan oleh daerah dengan:
 - a. organisasi internasional;
 - b. lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri; dan
 - c. mitra pembangunan luar negeri.
- (2) Organisasi Internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, merupakan organisasi antarpemerintah.
- (3) Lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, merupakan organisasi kemasyarakatan badan hukum yayasan asing atau sebutan lainnya dan lembaga swadaya masyarakat berbadan hukum asing di luar negeri.
- (4) Mitra pembangunan luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, merupakan lembaga di bawah raungan pemerintah luar negeri.

Pasal 29

- (1) Dalam hal Pemerintah Daerah mendapatkan usulan kerja sama dari organisasi internasional dan mitra pembangunan luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) huruf a dan huruf c Pemerintah Daerah menyampaikan usulan Rencana Kerja Sama kepada Menteri.
- (2) Kepala Daerah menyampaikan usulan Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat 1), dengan melampirkan:
 - a. pemetaan potensi dan kebutuhan daerah;
 - b. kerangka acuan kegiatan;
 - c. untuk kegiatan yang sifatnya teknis dan membebani/menggunakan aset daerah harus menyusun studi kelayakan; dan
 - d. surat pernyataan kesediaan kerja sama
- (3) Menteri melakukan verifikasi terhadap usulan Rencana Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Menteri memfasilitasi pelaksanaan rapat antarkementerian/lembaga Pemerintah nonkementerian setelah melakukan verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), untuk membahas rencana penerusan kerja sama dan penunjukar Mitra Teknis Kementerian/lembaga Pemerintah nonkementerian.

Pasal 30

- (1) Dalam hal Pemerintah Daerah mendapatkan usulan kerja sama dari lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) huruf b, Pemerintah Daerah menyampaikan usulan Rencana Kerja Sama kepada Menteri.
- (2) Lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus memenuhi persyaratan:
 - a. mempunyai Izin Prinsip dan Izin Operasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

- b. menyusun rencana kegiatan tahunan yang dilakukan bersama Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
- (3) Rencana kegiatan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, yang telah ditandatangani dijadikan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan yang dikerjasamakan setiap tahun.
 - (4) Berdasarkan rencana kegiatan tahunan, Pemerintah Daerah dapat melakukan kegiatan pemantauan dan pengawasan pelaksanaan kegiatan lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri.

Pasal 31

- (1) Dalam hal KSDLL berkaitan dengan perabangunan infrastruktur, pengadaan barang dan jasa serta investasi, pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal KSDPL dan/atau KSDLL terdapat Hibah, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam hal terdapat hasil KSDPL dan/atau KSDLL berupa barang yang belum ditegaskan kepemilikannya dalam Naskah Kerja Sama, daerah berkoordinasi dengan Menteri untuk penyelesaian kepemilikan barang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam penyelesaian kepemilikan barang sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Menteri dapat berkoordinasi dengan menteri teknis terkait.

BAB III

JANGKA WAKTU, PERPANJANGAN, PENGAKHIRAN, DAN PELAPORAN KERJA SAMA DAERAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH DI LUAR NEGERI DAN KERJA SAMA DAERAH DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI

Pasal 32

- (1) Jangka waktu KSDPL dan KSDLL paling lama 5 (lima) tahun.

- (2) Jangka waktu KSDPL dan KSDLL sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diperpanjang dan diakhiri setelah mendapatkan persetujuan dari para pihak.

Pasal 33

- (1) Gubernur menyampaikan perpanjangan KSDPL dan/atau KSDLL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2), secara tertulis kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal dengan ditembuskan kepada DPRD Provinsi, paling lama 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya KSDPL dan/atau KSDLL.
- (2) Bupati/Wali Kota menyampaikan perpanjangan KSDPL dan/atau KSDLL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2), secara tertulis kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal dengan ditembuskan kepada Gubernur dan DPRD Kabupaten/Kota, paling lama 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya KSDPL dan/atau KSDLL.

Pasal 34

KSDPL dan KSDLL berakhir dalam hal:

- a. kesepakatan para pihak melalui prosedur yang ditetapkan dalam Naskah Kerja Sama;
- b. tujuan Naskah Kerja Sama telah tercapai; dan
- c. dibuat suatu kesepakatan baru yang menggantikan kesepakatan lama.

Pasal 35

- (1) Bupati/Wali Kota menyampaikan laporan pelaksanaan KSDPL/KSDLL di Kabupaten/Kota kepada Gubernur yang selanjutnya diteruskan kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal.
- (2) Laporan Bupati/Wali Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Gubernur paling lambat setiap minggu pertama bulan Januari, selanjutnya diteruskan kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal paling lambat minggu ke dua bulan Januari.

Pasal 36

- (1) Gubernur menyampaikan laporan pelaksanaan KSDPL/KSDLL di Provinsi kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal.
- (2) Laporan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan paling lambat setiap minggu ke dua bulan Januari.

Pasal 37

- (1) Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) dan Pasal 36 ayat (2) paling sedikit memuat:
 - a. judul;
 - b. latar belakang;
 - c. maksud, tujuan dan sasaran;
 - d. ruang lingkup kerja sama;
 - e. perkembangan/hasil kerja sama;
 - f. penerima manfaat;
 - g. pendanaan;
 - h. hambatan dan tantangan; dan
 - i. analisis dan rencana tindak lanjut.
- (2) Format laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 38

Dalam hal Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak menyampaikan laporan pelaksanaan kerja sama kepada Menteri selama 1 (satu) tahun, Menteri tidak memberikan persetujuan atas permohonan Rencana Kerja Sama selanjutnya.

BAB IV
PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 39

- (1) Pembinaan dan pengawasan KSDPL dan KSDLL secara umum dilaksanakan oleh dan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.
- (2) Pembinaan dan pengawasan KSDPL dan KSDLL di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
- (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dilakukan melalui:
 - a. pemberian pedoman;
 - b. sosialisasi;
 - c. bimbingan;
 - d. asistensi; dan/atau
 - e. pendidikan dan pelatihan.
- (4) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dilakukan melalui:
 - a. pemantauan; dan
 - b. evaluasi.
- (5) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dilakukan paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun.

BAB V
PENYELESAIAN PERSELISIHAN

Pasal 40

- (1) Dalam hal terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan KSDPL dan KSDLL, penyelesaian perselisihan dilaksanakan melalui negosiasi dan konsultasi.
- (2) Dalam penyelesaian perselisihan melalui negosiasi dan konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah dapat melakukan konsultasi kepada Menteri.

Pasal 41

Dalam hal penyelesaian perselisihan melalui negosiasi dan konsultasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) tidak tercapai, Pemerintah Daerah melakukan konsultasi kepada Menteri untuk mencapai solusi penyelesaian.

BAB VI

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 42

Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

- a. KSDPL dan KSDLL yang telah ada tetap dilaksanakan sampai dengan berakhirnya jangka waktu kerja sama; dan
- b. KSDPL dan KSDLL yang telah ada dan tidak mencantumkan jangka waktu berakhirnya kerja sama, dapat memperbaharui Naskah Kerja Sama sesuai kesepakatan para pihak.

BAB VII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 43

Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri; dan
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pedoman Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Badan Swasta Asing (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1154),
dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 44

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Pasal 44

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Menteri ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 5 Mei 2020

MENTERI DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA,
ttd
MUHAMMAD TITO KARNAVIAN

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 22 Mei 2020

DIREKTUR JENDERAL
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,
ttd
WIDODO EKATJAHJANA

BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2020 NOMOR 513

Salinan sesuai dengan aslinya
Biro Hukum,



Gani Muhammad, SH, MAP
Sekretaris Muda (IV/c)
No. 1818 199603 1001

LAMPIRAN
PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 25 TAHUN 2020
TENTANG TATA CARA KERJA SAMA DAERAH
DENGAN PEMERINTAH DAERAH DI LUAR
NEGERI DAN KERJA SAMA DAERAH
DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI.

FORMAT KAJIAN, RENCANA KERJA SAMA, RENCANA KEGIATAN TAHUNAN
DAN LAPORAN HASIL KERJASAMA.

I. FORMAT KAJIAN

1. Judul

Meryiratkan inti dari kerja sama serta memenuhi kriteria yang singkat, jelas dan menunjukkan tentang tema yang akan dikerjasamakan serta memuat nama Pemerintah Daerah dan mitra KSDPL/KSDLL.

2. Latar Belakang

Memuat alasan-alasan penting yang meliputi kebutuhan dan isu-isu yang akan dikerjasamakan serta perlunya pelaksanaan kerja sama bagi daerah dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

3. Maksud dan Tujuan

Memuat tentang hal apa saja yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kerja sama serta manfaat dan peluang bagi daerah berdasarkan sasaran yang ditetapkan.

4. Pemetaan Potensi dan Karakteristik serta Kebutuhan Daerah

Memuat tentang identifikasi bidang-bidang unggulan yang menjadi potensi daerah dalam aspek sumber daya alam, sumber daya manusia, dan aspek lainnya. Menilai potensi yang dimiliki dari mitra KSDPL/KSDLL. Menentukan prioritas bidang-bidang yang akan dikerjasamakan sejalan dengan prioritas nasional dan daerah, sesuai kebutuhan daerah berdasarkan urusan Pemerintah Daerah, karakteristik wilayah, kearifan lokal daerah serta kelayakan biaya dan manfaat.

5. Manfaat Kerja Sama

Memuat penjelasan tentang manfaat dan peluang yang akan diperoleh dari pelaksanaan kerja sama baik dari aspek sosial, budaya dan ekonomi bagi masyarakat secara umum dan Pemerintah Daerah secara khusus.

6. Kesimpulan

Memuat penjelasan tentang hasil kajian yang relevan serta memuat ulasan mengenai kelayakan dan pemanfaatan dari hasil kerja sama yang akan dilaksanakan.

II. FORMAT RENCANA KERJA SAMA

1. Subjek Kerja Sama

Berisi tentang penjelasan siapa yang akan menjadi subjek atau pelaksana kerja sama di daerah, subjek kerja sama selain memuat nama Pemerintah Daerah dan mitra KSDPL/KSDLL, juga dapat mencantumkan Perangkat Daerah (PD) atau pihak yang ditunjuk oleh Kepala Daerah sebagai pelaksana kegiatan kerja sama.

2. Latar Belakang

Memuat alasan-alasan penting yang meliputi kebutuhan dan isu-isu yang akan dikerjasamakan serta perlunya pelaksanaan kerja sama bagi daerah dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

3. Maksud, Tujuan, dan Sasaran

Memuat tentang hal apa saja yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kerja sama serta manfaat dan peluang bagi daerah berdasarkan sasaran yang ditetapkan.

4. Objek Kerja Sama

Memuat tentang apa saja yang menjadi pokok/target untuk dikerjasamakan.

5. Ruang Lingkup Kerja Sama

Memuat bidang-bidang kerja sama yang akan dilaksanakan oleh daerah dengan mitra KSDPL/KSDLL selama kurun waktu kerja sama berlangsung.

6. Sumber Pembiayaan

Memuat tentang pembiayaan yang akan dikeluarkan dalam pelaksanaan kerja sama, sumber pembiayaan dan jumlah alokasi pembiayaan untuk setiap kegiatannya.

7. Jangka Waktu Pelaksanaan

Memuat tentang durasi kerja sama secara keseluruhan serta durasi pelaksanaan setiap kegiatan dalam kerja sama tersebut.

III. FORMAT RENCANA KEGIATAN TAHUNAN

1. Uraian Kegiatan Setiap Tahun

Memuat tentang ruang lingkup dan rincian kegiatan yang akan dilaksanakan, serta dapat menyertakan unit pelaksana/Perangkat Daerah (PDI).

2. Peran Para Pihak

Memuat tentang tanggung jawab masing-masing pihak yang akan melaksanakan kegiatan-kegiatan kerja sama.

3. Hasil yang Diharapkan

Memuat tentang capaian yang diinginkan dari kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dengan menyertakan lokasi pelaksanaan dan penerima manfaat.

4. Rencana Pembiayaan

Memuat tentang pembiayaan yang akan ditanggung masing-masing pihak dalam pelaksanaan kerja sama, asal sumber pembayar, dan jumlah alokasi pembiayaan untuk setiap kegiatannya.

IV. FORMAT LAPORAN HASIL KERJA SAMA

1. Judul

Menyiratkan inti dari kerja sama dan menunjukkan tentang tema yang dikerjasamakan serta memuat nama Pemerintah Daerah dan mitra KSDPL/KSDLL.

2. Latar Belakang

Memuat alasan-alasan penting yang meliputi kebutuhan dan isu-isu yang dikerjasamakan serta perlunya pelaksanaan kerja sama bagi daerah dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

3. Maksud, Tujuan dan Sasaran

Memuat tentang hal apa saja yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kerja sama serta manfaat dan peluang bagi daerah berdasarkan sasaran yang ditetapkan.

4. Ruang Lingkup Kerja Sama
Memuat bidang-bidang kerja sama yang telah disepakati oleh daerah dengan mitra KSDPL/KSDLL selama kurun waktu kerja sama berlangsung.
5. Perkembangan/Hasil Kerja Sama
Menjelaskan tentang perkembangan/hasil kerja sama yang telah dilaksanakan sesuai dengan bidang-bidang kerja sama yang telah disepakati dan menyerahkan pola kerja sama serta kegiatan-kegiatan unggulan.
6. Penerima Manfaat
Menjelaskan mengenai kelompok sasaran atau obyek penerima manfaat dari hasil kegiatan kerja sama serta mencantumkan lokasi dan/atau kelompok penerima manfaat tersebut.
7. Pendanaan
Memuat tentang pendanaan yang dikeluarkan dalam melaksanakan setiap kegiatan dan sumber pembiayaannya.
8. Hambatan dan Tantangan
Menjelaskan mengenai hambatan dan tantangan yang dihadapi baik dari sisi internal maupun eksternal di dalam melaksanakan kegiatan kerja sama.
9. Analisis dan Rencana Tindak Lanjut
Memuat tentang analisis terhadap kondisi-kondisi yang telah disebutkan di atas dan menjelaskan mengenai rencana tindak lanjut untuk kegiatan-kegiatan ke depan.



MENTERI DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA,
ttd
MUHAMMAD TITO KARNAVIAN

TENTANG PENULIS

Dr. Takdir Ali Mukti, S.Sos., M.Si. Lahir di Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Menyelesaikan Studi Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Negeri Jember (UNEJ), Jawa Timur, tahun 1995. Lulus S-2 Ilmu Politik UGM tahun 2004. Menyelesaikan S-3 di Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada Prodi Ilmu Politik Tahun 2019. Dosen di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta sejak tahun 1996 sampai sekarang. Pernah menjadi anggota DPRD Provinsi D.I. Yogyakarta Periode 2004-2009, selaku Sekretaris Komisi A yang menangani bidang kerja sama luar negeri, politik, hukum dan pemerintahan. Periode sebelumnya, tahun 1999-2004, menjadi anggota DPRD Kab. Bantul pada komisi yang sama. Pada tahun 2008, menjadi delegasi pada Saemaul Undong Academy di Universitas Kyungwoon, Korea Selatan. Publikasi nasional dan internasional, a.l.: Buku 'Paradiplomacy, Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia' (2013), Publisher The Phinisi Press, Yogyakarta, dan beberapa book chapter; Dalam jurnal internasional bereputasi: (1) '*The future of peace between Aceh and Jakarta under Helsinki agreement 2005*', (2020), Takdir Ali Mukti, Tulus Warsito, Bambang Cipto, Sidiq Ahmadi and Husni Amriyanto Putra, Humanities and Social Sciences Reviews Journal, Vol. 8, No. 3 (2020). Indexed by SCOPUS Q-1, Mumbai, India. (2) '*Paradiplomacy Management and Local Political Movement in Aceh-*

Indonesia and Catalonia-Spain', (2019), Takdir Ali Mukti, Tulus Warsito, Surwandono, Ulung Pribadi and Idham Badruzaman, in *European Journal of East Asia Studies (EJEAS)*, indexed by SCOPUS Q-2. EJEAS-2019-18-1, Leiden, Netherland.