

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Hubungan Internasional

Hubungan internasional atau *International Relation* merupakan praktik dari hubungan lintas batas negara antar bangsa yang sudah ada sejak saat dimana terdapat interaksi antara aktor dengan aktor lainnya ataupun juga anggota masyarakat dengan anggota masyarakat lainnya. Hubungan Internasional sudah menjadi suatu keharusan bagi suatu negara dan seperti yang dikatakan sebelumnya bahwa hubungan internasional merupakan suatu hal yang sangat dinamis karena mengikuti dan menyesuaikan dengan zamannya. Hal ini tercermin dari interaksi atau praktik hubungan yang semulanya tidak sedemikian kompleks kemudian sekarang berkembang pada hal modern yang beriringan dengan semakin kompleksnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional.

Faktor ketergantungan yang muncul dalam masyarakat internasional juga menjadi alasan hubungan internasional menjadi suatu keharusan dan sehingga tidak memungkinkan suatu negara berdiri tanpa adanya bantuan dari negara lain. Ketergantungan ini disebabkan oleh semakin kompleksnya kehidupan masyarakat. Peran teknologi informasi dalam berkembangnya hubungan internasional tidak dapat dipungkiri sehingga akan sulit jika suatu negara ingin menutup diri dari hubungan internasional (Perwita & Yani, 2005:3-4).

Hubungan Internasional dapat berupa subjek teoritis dan subjek praktis dan pendekatan akademis terhadapnya dapat bersifat empiris atau normatif atau keduanya. Hubungan Internasional sering dianggap sebagai cabang ilmu politik, tetapi juga merupakan subjek yang dipelajari pakar sejarah dan pakar ekonomi. Hubungan Internasional juga merupakan hukum legal dan bidang filsafat (Darmayadi, dkk, 2015:10).

Banyak beberapa pakar ahli yang mengemukakan mengenai definisi Hubungan Internasional. Diantaranya seperti yang di ungkapkan oleh Robert Jackson dan Sorensen dalam bukunya yang berjudul Pengantar studi Hubungan Internasional menyatakan bahwa:

“Hubungan Internasional merupakan studi yang mempelajari hubungan dan interaksi antar negara yang meliputi aktivitas dan kebijakan pemerintah, organisasi internasional, organisasi non pemerintah dan perusahaan multinasional”. (Jackson & Sorensen, 2014:4).

Menurut Karen Mingst dalam buku yang berjudul Pengantar Hubungan Internasional menyatakan bahwa “Hubungan Internasional adalah studi tentang interaksi antar berbagai aktor yang berpartisipasi dalam politik internasional, termasuk negara bagian, organisasi internasional, organisasi non-pemerintah, entitas sub nasional seperti Pemerintah daerah dan individu”. (Wijatmadja, 2016:4-5)

Kedua Definisi diatas menekankan pada pola interaksi yang terdapat dalam hubungan internasional. Hal ini menjelaskan bahwasannya Hubungan Internasional selalu berkaitan dengan interaksi, interaksi yang beragam yang melintasi batas-batas nasional atau batas yuridis, baik interaksi yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh negara antar bangsa. Pola interaksi dalam hubungan internasional dapat berupa kerja sama, persaingan atau pertentangan yang terbentuk dari segala

interaksi yang dilakukan oleh para aktor baik itu *state actor* maupun *non state actor* dalam pergaulan masyarakat internasional.

Hubungan internasional adalah aspek penting negara atau dasar – dasar negara sebagai bagian dari sistem internasional yang saling berinteraksi, dimana negara adalah aktor utamanya. Interaksi antar negara ini terjadi akibat dari ketidakmampuan suatu negara untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri sehingga diperlukan negara lain atau adanya keadaan saling membutuhkan antar negara. Dengan adanya interaksi ini maka muncullah suatu hubungan yang melintasi batas negara disebut hubungan internasional. Dewasa ini, hubungan internasional adalah salah satu kajian yang perlu didalami mengingat banyaknya interaksi dalam hubungan internasional dan kompleksnya fenomena yang timbul akibat dari hubungan internasional.

Terdapat tiga bentuk interaksi dalam pokok bahasan studi internasional yaitu hubungan – hubungan antar negara, bukan negara atau hubungan-hubungan trans nasional yang melintasi perbatasan dan beroperasinya sistem secara keseluruhan dimana dalam sistem ini negara dan masyarakat menjadi komponen utamanya (Wijatmadja 2016 : 5), sehingga hal ini yang menjadikan studi hubungan internasional mempelajari beragam bidang seperti politik (internasional), ekonomi (internasional), organisasi internasional (OI), organisasi antarpemerintah (IGO), organisasi non-pemerintah internasional (INGO) organisasi non-pemerintah (NGO) dan perusahaan multinasional (MNC), hukum internasional, teori hubungan internasional dan lain sebagainya. Pengakuan terhadap studi hubungan internasional pertamakali timbul karena kesadaran akan pentingnya untuk mencegah peperangan

dan untuk terselenggaranya ketertiban duani hal ini diakibatkan karena adanya keprihatinan yang dihasilkan oleh Perang Dunia Pertama yang telah banyak menelan korban dan mengakibatkan banyak kerusakan secara materil (Darmayadi, 2015:19).

Tujuan utama dalam studi hubungan internasional adalah untuk mempelajari bagaimana fenomena internasional terjadi, baik perilaku para aktor negara maupun aktor non negara dalam sistem internasional. Fenomena yang terjadi dapat berwujud perang, konflik, kerjasama, pembentukan aliansi, interaksi dalam organisasi internasional dan sebagainya. Hubungan Internasional memiliki dampak bagi para pelakunya baik berupa keuntungan maupun kerugian, karena hal ini mengenai tentang sifat dan konsekuensi dari hubungan tersebut. Oleh karena itu pengembangan dan praktik hubungan internasional dijadikan sebagai satu disiplin ilmu.

2.1.2. Kerjasama Internasional

Dewasa ini semua negara di dunia tidak dapat berdiri sendiri. Negara-negara tersebut perlu kerjasama dengan negara lain karena adanya saling ketergantungan sesuai dengan kebutuhan negara masing-masing. Setiap negara tidak memiliki semua jenis sumber daya alam, tidak pula memiliki sumber daya manusia dan teknologi yang sama. Adanya saling ketergantungan tersebut mengharuskan setiap negara melakukan kerjasama internasional demi terpenuhinya kebutuhan masyarakat dan tercapainya kemakmuran di negara tersebut. Kerjasama ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bersama, hubungan kerjasama antar negara juga dapat mempercepat proses peningkatan kesejahteraan dan penyelesaian

masalah diantara dua negara atau lebih. Kerjasama internasional dapat diartikan sebagai hubungan kerjasama yang dilakukan oleh dua atau lebih negara merdeka dan berdaulat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Kerjasama merupakan identifikasi dari sasaran-sasaran bersama serta metode untuk mencapainya, dengan kata lain kerjasama merupakan suatu hubungan yang teridentifikasi dari sasaran-sasaran yang sama dengan menggunakan metode tertentu untuk mencapai tujuan kerjasama tersebut. Kerjasama Internasional secara sederhana dapat diartikan sebagai hubungan yang terjalin antara dua negara atau lebih.

K.J Holsti mendefinisikan pengertian kerjasama internasional dalam buku *Politik Internasional Suatu Kerangka Analisis Jilid II* yang merupakan terjemahan dari bukunya yang berjudul *International Politic Framework of Analysis Part II* oleh M. Tahrir Azhari menyatakan bahwa:

“Kerjasama internasional sebagai dua kepentingan atau lebih, nilai atau juga tujuan yang saling bertemu dan juga menghasilkan sesuatu, dipromosikan atau dipenuhi oleh semua pihak sekaligus pandangan atau harapan dari suatu negara bahwa kebijakan yang diputuskan oleh negara lainnya akan membantu negara itu untuk mencapai kepentingan dan nilai-nilainya, persetujuan atau masalah-masalah tertentu antara dua negara atau lebih dalam rangka memanfaatkan persamaan kepentingan atau benturan kepentingan, aturan resmi atau tidak resmi mengenai transaksi di masa depan yang dilakukan untuk melaksanakan persetujuan transaksi antar negara untuk memenuhi persetujuan mereka. (Holsti, 1992:362)

Transaksi dan interaksi diantara Negara-negara dalam sistem Internasional saat ini adalah bersifat rutin dan hampir bebas konflik. Timbul berbagai masalah nasional, regional, atau global yang memerlukan perhatian dari banyak negara. Dalam kebanyakan khusus, sejumlah pemerintahan saling mendekati dengan penyelesaian yang diusulkan, merundingkan atau membahas masalah,

mengemukakan bukti teknis untuk menyetujui atau penyelesaian atau lainnya, dan mengakhiri perundingan dengan perjanjian atau pengertian tertentu yang menguatkan kedua belah pihak. Proses ini disebut kolaborasi atau kerjasama.

Teuku May Rudy menjelaskan bahwa kerjasama internasional dapat didefinisikan sebagai suatu pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara dengan dasar struktur yang jelas dan lengkap diharapkan dapat diproyeksikan untuk berlangsung serta menjalankan fungsinya dengan berkesinambungan dan melembaga dengan tujuan untuk mencapai kepentingan-kepentingan yang diperlukan dan disepakati bersama baik antar pemerintah dengan pemerintah ataupun antara sesama kelompok non-pemerintah di negara yang berbeda (Rudy, 1998:3).

Kerjasama internasional diartikan sebagai upaya suatu negara untuk memanfaatkan negara lain atau pihak lain dalam proses pemenuhan kebutuhannya dalam tatanan hubungan internasional. Kerjasama antar negara dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masing-masing dan untuk mencapai kepentingan kedua negara. Kerjasama internasional dapat dilakukan di dalam segala aspek kehidupan, antara lain dalam bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, keamanan dan aspek lainnya.

Kerjasama internasional ini juga dapat dilatarbelakangi oleh bertambahnya kompleksitas kehidupan manusia, isu-isu baru, ditambah dengan keinginan negaranegara dalam memenuhi kepentingannya untuk memecahkan masalah yang serupa (Holsti, 1992:651).

Konsepsi mengenai kerjasama internasional itu sendiri menghasilkan keuntungan bagi para aktor. Keuntungan yang didapat setiap negara tidak harus sama besar maupun sama jenis, tetapi harus bersifat timbal balik, Dengan adanya hal ini, maka akan menimbulkan suatu hubungan yang diharapkan mampu memberikan keuntungan bagi pihak-pihak yang melakukan kerjasama maupun masyarakat internasional pada umumnya. Pola interaksi kerjasama internasional yang berkembang tidak lagi didominasi oleh peran negara, tetapi muncul aktor-aktor non negara, maupun aktor-aktor negara terkecil seperti pemerintahan daerah, hal ini membuktikan semakin meningkatnya kepekaan dan kerentanan negara dan aktor-aktor non negara sebagai dampak modernisasi.

2.1.3. Diplomasi

Diplomasi merupakan media yang sangat berperan dalam melaksanakan kepentingan suatu negara dalam menjalin hubungan bilateral atau pun multilateral. Istilah diplomasi seringkali disamakan dengan hubungan internasional atau masalah-masalah dunia, hubungan-hubungan luar negeri, cara melakukan hubungan luar negeri, implementasi hubungan luar negeri komunikasi dan negosiasi. Diplomasi merupakan proses politik memelihara kebijakan luar negeri untuk mempengaruhi kebijakan dan sikap pemerintah negara lain.

Diplomasi adalah seni dalam bernegosiasi yang dilakukan oleh seorang diplomat dengan pihak lain untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Arti diplomasi dapat juga didefinisikan sebagai cara untuk menyampaikan suatu pesan yang punya tujuan khusus melalui seorang diplomat dalam perundingan. Diplomasi sangat erat

hubungannya dalam kegiatan politik luar negeri atau hubungan internasional dengan negara lain. Diplomasi secara sederhana dapat didefinisikan sebagai proses politik yang dengannya entitas politik, umumnya negara, melakukan hubungan-hubungan luar negeri satu sama lain dalam lingkungan internasional (Wijatmadja, 2016:147).

Diplomasi setidaknya mencakup 3 (tiga) fungsi utama diantaranya adalah perwakilan, negosiasi dan reporting. Pertama adalah perwakilan atau (*representation*) yang fungsi perwakilan dari para diplomat mencakup perwakilan substantive dan perwakilan simbolik. Kedua adalah negosiasi (*negotiation*) yaitu suatu proses dimana usulan-usulan yang eksplisit dimajukan dengan berbagai alasannya demi tujuan untuk mencapai kesepakatan tentang suatu pertukaran atau tentang kesadaran atas kepentingan bersama yang mana pada saat itu ada konflik kepentingan. Ketiga adalah *reporting*, yaitu mengumpulkan informasi dan memberikan informasi tersebut kepada pembuat keputusan negara merupakan aktifitas utama dari para diplomat dan misi diplomatik di luar negeri (Wijatmadja, 2016:148-150).

Istilah diplomasi dapat disebut sebagai suatu hubungan atau relasi, yang diartikan sebagai proses interaktif antar dua atau banyak negara maupun organisasi untuk menjalankan tujuan politik luar negeri negaranya juga mencapai kepentingan nasionalnya. Karena kepentingan nasional sangat penting untuk menjelaskan dan memahami perilaku internasional. Konsep kepentingan nasional merupakan dasar untuk menjelaskan perilaku politik luar negeri suatu negara (Perwita & Yani, 2005:35)

Pelaksanaan diplomasi bertujuan untuk membangun, menjalin, mempererat dan meningkatkan hubungan antara suatu negara dengan negara lainnya demi mencapai tujuan bersama. Politik luar negeri dan diplomasi dilakukan untuk memastikan terjaminnya kepentingan nasional, tujuan pembangunan nasional, pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan rakyat, konsolidasi demokrasi dan pencapaian keadilan sosial bagi seluruh lapisan rakyat pada suatu negara (<https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9CdWt1L0RpeGxvbWFzaSUyMEluZG9uZXNpYS9CdWt1JTIwRGlwbG9tYXNpJTIwS W5kb25lc2lhJTIwMjAxMC5wZGY=> diakses pada 10 Mei 2021)

Pelaksanaan diplomasi secara garis besar dilakukan pada tiga tataran, yaitu pada tataran bilateral, kerja sama kawasan, dan kerja sama multilateral. Pelaksanaan diplomasi pada ketiga tataran tersebut dilakukan secara sinergis untuk mengoptimalkan upaya-upaya diplomasi dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasionalnya.

Diplomasi diarahkan untuk mengupayakan adanya solusi, menjembatani perbedaan ke arah kesepahaman dan mendorong terwujudnya konsensus terhadap tantangan-tantangan yang dihadapi. Upaya diplomasi mencakup langkah-langkah reaktif dan proaktif dalam menyikapi perkembangan kepentingan nasional serta perkembangan kondisi kawasan dan global. Arah diplomasi diarahkan bukan saja untuk secara langsung menjawab dan mengatasi tantangan-tantangan, melainkan juga untuk mengubah tantangan menjadi peluang-peluang bagi pencapaian kepentingan nasionalnya. Oleh karena itu, diplomasi telah menciptakan pendekatan-pendekatan yang inovatif guna mempertajam upaya negara dalam

menjawab, mengatasi, dan mengubah segala bentuk tantangan yang dihadapi negara maupun yang dihadapi bersama negara-negara lain. (<https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9CdWt1L0RpcGxvbWFzaSUyMEluZG9uZXNpYS9CdWt1JTIwRGlwbG9tYXNpJTIwS W5kb25lc2lhJTIwMjAxNC5wZGY=> diakses pada 10 Mei 2021)

2.1.4. Paradiplomasi

Paradiplomasi secara umum dapat diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh entitas sub-nasional atau sub-negara dalam mengembangkan kegiatan diplomatik dengan mitra asingnya. Oleh karena itu, negara tidak lagi menjadi satu-satunya aktor, tetapi aktor sub-nasional mulai mengambil alih dan berpartisipasi dalam kegiatan hubungan internasional untuk kepentingan masing-masing unit yang berkepentingan. Hubungan internasional yang dilakukan oleh aktor sub-nasional tidak hanya merupakan bentuk otonomi, tetapi juga merupakan cara yang lebih mudah untuk menyelesaikan kepentingan regional yang berbeda dari kepentingan nasional. Karena hanya pelaku daerah sendiri yang lebih mengetahui daerah dan potensinya dibandingkan pemerintah pusat..

Paradiplomasi adalah desentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administratif dalam proses yang terjadi pada actor sub nasional, atau lembaga-lembaga politik, atau kebijakan publik, dalam otoritas yang berbeda di bawah kendali pemerintah pusat dalam kewenangan menjalankan hubungan luar negeri (Mukti, 2013:15).

Namun hal ini berbeda dengan kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh negara. Paradiplomasi tidak berusaha untuk mewakili kepentingan nasional yang lebih umum dan luas, terlebih untuk menunjukkan masalah yang lebih spesifik dengan tanpa melanggar aturan tentang negara yang berdaulat tetapi kerjasama ini untuk membebaskan pemerintah daerah untuk menentukan masalah dan tujuan yang ingin dicapai. Namun masih dibawah kendali pemerintah pusat dan mengikuti sistem internasional yang berlaku yang menjadikan aktor Negara sebagai penghubung untuk terciptanya hubungan tersebut. Hal ini lah yang kemudian disebut pradiplomasi.

Paradiplomasi secara relatif masih merupakan fenomena baru dalam kajian hubungan internasional. Istilah '*paradiplomacy*' pertama kali dibawakan oleh ilmuwan asal Basque yakni Panayotis Soldatos dalam perdebatan akademik tahun 1980-an sebagai penggabungan istilah '*parallel diplomacy*' menjadi '*paradiplomacy*', yang mengacu pada makna '*the foreign policy of non-central governments*' menurut Aldecoa, Keating dan Boyer. Hal ini sejalan dengan Istilah lain yang pernah dilontarkan oleh Ivo Duchacek untuk konsep ini adalah '*micro-diplomacy*'. (Mukti, 2013:2)

Konsep Paradiplomasi mengacu kepada sebuah konsep hubungan internasional dengan melihat perilaku serta kapasitas dalam melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh aktor sub-nasional, pemerintah regional dan atau pemerintah lokal dengan tujuan untuk mempromosikan kepentingan mereka secara spesifik (Mukti, 2020:1). Konsep Paradiplomasi merupakan bentuk kelanjutan dari globalisasi dimana aktor non-negara akan

semakin berperan dalam dunia hubungan internasional seiring dengan kemajuan globalisasi.

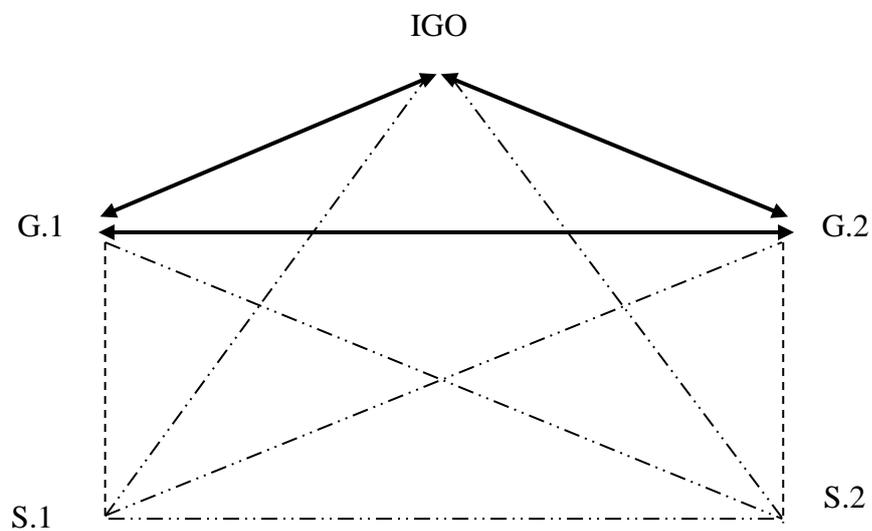
Konsep Paradiplomasi yang dikemukakan Panavotis Soldatos dan dikembangkan oleh Ivo Duchacek menjadi sebuah pendekatan yang sering digunakan dalam menjelaskan masalah hubungan internasional oleh aktor sub nasional. Duchacek mengklasifikasikan paradiplomasi kedalam tiga jenis yakni:

1. Pertama yaitu *Transborder regional paradiplomacy*. Kegiatan paradiplomasi ini umumnya merujuk pada hubungan institusional, formal maupun informal yang dilakukan oleh antar aktor sub-negara yang masih memiliki kedekatan secara geografis.
2. Kedua yaitu *Transregional paradiplomacy*. Hal ini terjadi ketika adanya diplomasi dilakukan oleh antar aktor sub-negara yang wilayahnya tidak berbatasan secara langsung, namun masih berada di kawasan yang sama.
3. Ketiga yaitu *Global paradiplomacy*. Artinya melakukan hubungan diplomasi yang dilakukan oleh antar aktor sub-negara dimana kedua aktor tidak berada dalam satu kawasan yang sama, dalam hal ini berbeda benua.

Letak geografis Indonesia banyak mendukung kebijakan desentralisasi dalam rangka mensejahterakan masyarakat dan pembangunan di segala bidang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam bentuk kebijakan otonomi daerah. Kepada pemerintah daerah di setiap provinsi dan kota untuk mengelola daerahnya masing-masing dengan tetap berpedoman pada konstitusi negara. Ketika pada akhirnya diharapkan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, dan

berwenang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Munculnya “aktor baru” pemerintah daerah mempengaruhi perkembangan model hubungan transnasional (Jatmika, 2001:54)

Koehane dan J.S Nye dalam *Transnational Relations and World Politics* menggambarkan struktur dan pola hubungan transnasional sebagai acuan teoritis. Hal itu digambarkan pada skema berikut ini:



Gambar 2.1. Struktur Pola hubungan internasional yang bersifat transnasional sebagai aktor dalam hubungan internasional

Keterangan

IGO : *Inter Government Organization* (Lembaga Internasional)

G : *Government*

S : *Society* (Masyarakat)

————— Politik Antar Negara

----- Politik Dalam Negeri

..... Interaksi Transnasional (Koehane, 2003:337-341)

Keohane menjelaskan bahwa dalam hubungan internasional yang tidak lagi bersifat state-centric, namun sudah lebih bersifat transnasional di mana aktor-aktor non pemerintah sangat besar perannya dalam menciptakan hubungan antar bangsa. Sifat hubungan internasional yang bercorak transnasional ini memang menjadi kecenderungan dunia setelah munculnya era globalisasi, maka tidak mengherankan jika pemikir seperti Quincy Wright memaknai hubungan internasional dengan pengertian yang sangat luas dan tidak terkungkung dengan pemikiran yang state-centric. Q. Wright menyatakan bahwa hubungan internasional melibatkan berbagai aktor, antara lain;

“...varied types of groups- nation states, governments, peoples, regions, alliances, confederations, international organizations, even industrial organizations, cultural organizations, religious organization...” (Wright, 1988:113)

Dengan beragamnya aktor hubungan internasional, baik *‘state actors’*, atau *‘non-state actors’*, institusi maupun individu, serta kompleksnya interaksi transnasional yang terjadi di dalamnya, maka Keohane selaku peletak dasar-dasar pemikiran teoritis tentang transnasionalisme lebih memilih istilah *‘world politics’* daripada *‘international relations’*, dengan makna yang lebih dinamis dan luas (Mukti, 2013:32)

Paradiplomasi di Indonesia memiliki ruang hukum yang cukup fleksibel, karena didukung oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang membahas mengenai perubahan kewenangan sejak memasuki era desentralisasi. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa:

“DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan; (c) “melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah”, (f) “pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah”, dan (g) “persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.” (Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 42, ayat 1)

Dalam hal ini, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam melakukan banyak hal seperti menjalin hubungan dan kerjasama internasional dengan pihak asing. Akan tetapi segala urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah dibatasi dan diatur oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi:

“Pemernintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini tentukan menjadi urusan Pemerintah” (Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 10, ayat 1)

“Urusan Pemerintahan yang menjadi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi; Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal nasional, dan agama” (Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 10, ayat 3)

Penggunaan Paradiplomasi di suatu negara dapat menimbulkan dua efek, yakni dapat mendukung atau bahkan melemahkan. Paradiplomasi terkadang dapat memperkuat dan melengkapi diplomasi pemerintah pusat, tetapi juga dapat menimbulkan konflik ketika bertentangan dengan diplomasi pemerintah pusat. Paradiplomasi seharusnya dapat memiliki sifat yang saling melengkapi dan menguatkan diplomasi yang dilakukan oleh pusat sehingga kepentingan nasional dan kepentingan daerah tidak bertentangan dan dapat tercapai dengan baik.

Kerja sama luar negeri daerah otonom atau Paradiplomasi di era otonomi daerah, merupakan sebuah penanda perubahan, dari pola pengelolaan pemerintahan

daerah yang *'inward looking'* menjadi berorientasi pada *'outward looking'*. Dari kacamata kajian ilmu Hubungan internasional, paradiplomasi merupakan sebuah gejala bangkitnya aktor-aktor lokal di fora internasional, yang semakin mengarah pada pola hubungan yang transnasional, informal, dan inklusif dan kompetitif. (Mukti, 2013:245)

2.1.5. *Sister city*

Perluasan peran dari aktor non-negara memberikan peluang terhadap munculnya berbagai aktor yang akan menunjang keberhasilan dari diplomasi secara keseluruhan disamping aktor negara melalui berbagai badan atau pun sub-state yang dalam hal ini adalah daerah baik kota maupun provinsi. Peluang terhadap keleluasaan sebagai akibat dari desentralisasi otoritas diplomasi dimanfaatkan oleh Daerah baik Kota maupun Provinsi sebagai elemen sub-state untuk menjalin kerjasama dengan Kota maupun Provinsi dari negara lain dengan pembentukan *Sister city* maupun *sister province*.

Sister city, sister cities, twin city merupakan konsep kerjasama antar dua kota, dua provinsi, ataupun dua negara yang berbeda lokasi dan administrasi politik dengan tujuan menjalin hubungan budaya, ekonomi, dan kontak sosial antar penduduk secara berkesinambungan. (Nuralam, 2018:145). Secara umum, *Sister city* adalah adanya dua buah kota yang secara resmi saling terikat dengan suatu tujuan tertentu, baik itu mempromosikan perdamaian, pertemanan, ataupun perasaan saling mengerti antara orang-orang yang berada didalamnya.

Sidik Jatmika dalam bukunya yang berjudul Otonomi Daerah Perspektif

Hubungan Internasional mendefinisikan pengertian *Sister city* Sebagai:

“Hubungan kerjasama kota bersaudara yang dilaksanakan antara pemerintah kabupaten, kota dan administratif dengan pemerintah kota setingkat di luar negeri. Hubungan kerjasama dimaksud harus dilengkapi dengan program kegiatan yang tetap dan terencana, baik mengenai bidang-bidang yang akan dikerjasamakan, tujuan yang ingin dicapai, kontribusi biaya masing-masing pihak dan lamanya waktu yang diperlukan bagi program kegiatan yang dikerjasamakan” (Jatmika, 2001:108)

Kerja sama *Sister city* ini terbentuk oleh adanya persamaan karakteristik kedua kota yang bersangkutan. Dengan adanya kerja sama *Sister city* ini ditujukan untuk mengembangkan potensi dan keunggulan masing-masing kota, bukan untuk melengkapi kekurangan salah satu kota (Riswanda, 2020:351)

Konsep Kerjasama dalam bentuk *Sister city* ini merupakan Kerjasama antara dua kota yang berbeda negara yang umumnya memiliki persamaan keadaan demografi dan masalah yang dihadapi serta kemiripan karakteristik dimana kemiripan tersebut seperti adanya kemiripan budaya, latar belakang sejarah bahkan apabila dilihat dari segi geografis kedua daerah sama-sama daerah pantai atau daerah kepulauan. (<http://kerjasama.bandung.go.id/ksln/ksdpl> diakses pada 11 Mei 2021).

Hubungan kota kembar dapat dikatakan merupakan kemitraan jangka panjang yang berbasis luas antara kota di dua negara. Sebuah hubungan secara resmi diakui setelah pejabat terpilih atau ditunjuk tertinggi dari kedua Kota menandatangani kesepakatan untuk menjadi kota kembar. Tujuan dari *Sister city* ini adalah untuk mengembangkan program kerja sama yang sedang berjalan dan meliputi manajemen dari kedua pemerintah lokal, serta untuk meningkatkan

peranan masyarakat kota kedua negara yang melakukan program ini dalam kerja sama yang dilakukan. (<https://sistercities.org/about-us/what-is-a-sister-city-3/> diakses pada 11 mei 2021)

Sebagai dasar dari desentralisasi otoritas diplomasi dan hubungan luar negeri yang melibatkan daerah didalamnya maka, dikeluarkanlah Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan perlu dilakukannya penyesuaian kewenangan pelaksanaan Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada dasarnya pelaksanaan Politik Luar Negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Namun seiring dengan berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut, kebijakan Hubungan Luar Negeri dan diplomasi oleh Pemerintah Pusat antara lain juga diarahkan untuk memberdayakan dan mempromosikan potensi Daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi yang diberikan untuk menjalin hubungan luar negeri yang diberikan kepada daerah membuat berbagai daerah baik pada tingkat kota maupun Provinsi beramai-ramai melakukan kerjasama dengan Kota maupun Provinsi di negara lain. (Rachmat, Dkk, 2017:75)

Dalam pelaksanaan hubungan kerjasama *Sister city* di Indonesia, berpedoman pada peraturan dan tertib administrasi yang sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri. Perencanaan dan pelaksanaan kerjasama ini harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam hal

keuangan, kelembagaan dan ketersediaan SDM aparatur serta sesuai dengan potensi dan kebijakan pihak mitra asing. (<http://kerjasama.bandung.go.id/ksln/ksdpl> diakses pada 12 Mei 2021).

Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar bahwa kerjasama harus memperhatikan seperti disebutkan dalam pasal 5 yang berbunyi:

“Persyaratan tambahan untuk kerja sama ‘*sister province/Sister city*’, dinyatakan dalam pasal 5, bahwa untuk Kerjasama Provinsi dan Kabupaten/Kota “kembar” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, selain persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 juga harus memperhatikan: a. kesetaraan status administrasi; b. kesamaan karakteristik; c. kesamaan permasalahan; d. upaya saling melengkapi; dan e. peningkatan hubungan antar masyarakat.” (Mukti, 2013:207)

Dalam buku panduan umum tata cara hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah revisi tahun 2006 yang dikeluarkan Departemen Kementrian Luar Negeri Indonesia menyebutkan prosedur atau mekanisme pelaksanaan Kerjasama Kota/Provinsi Kembar, diantaranya sebagai berikut:

- a. Kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri (*Sister Province/Sister city*) dilakukan dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan negara Republik Indonesia, tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri, dan berdasarkan pada prinsip menghormati kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, persamaan kedudukan, tidak memaksakan kehendak, memberikan manfaat dan saling menguntungkan serta tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri masing-masing;

- b. Pemerintah Daerah yang berminat mengadakan kerjasama dengan Pemerintah Kota/Provinsi di luar negeri memberitahukan kepada Departemen Luar Negeri, Departemen Dalam Negeri dan instansi terkait untuk mendapat pertimbangan;
- c. Pemerintah Daerah bersama dengan Departemen Luar Negeri melalui Perwakilan RI di luar negeri mengadakan penjajakan untuk mengetahui apakah minatnya tersebut mendapat tanggapan positif dari pemerintah Kota/Provinsi di luar negeri;
- d. Dalam hal terdapat tanggapan positif dari kedua Pemerintah Daerah mengenai rencana kerjasama, maka kedua Pemerintah Daerah, jika diperlukan, dapat menyiapkan penandatanganan kesepakatan awal dalam bentuk *Letter of Intent* (LoI);
- e. *Letter of Intent* (LoI) dapat disiapkan oleh Pemerintah Daerah, Departemen Luar Negeri atau Perwakilan RI di luar negeri untuk disampaikan dan dimintakan tanggapan kepada mitra asing di luar negeri;
- f. Naskah LoI yang disepakati bersama dapat ditandatangani oleh Pimpinan atau pejabat setingkat dari kedua Pemerintah Daerah;
- g. Sebagai tindak lanjut dari LoI, kedua pihak dapat bersepakat untuk melembagakan kerjasama dengan menyiapkan naskah *Memorandum of Understanding* (MoU);

- h. Pembuatan MoU sebagai salah satu bentuk perjanjian internasional dilakukan menurut mekanisme sebagaimana tertuang dalam Bab X Panduan ini;
- i. Rancangan naskah MoU dapat memuat bidang kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Bab III butir 16 dengan memperhatikan pula aturan tentang pemberian visa, ijin tinggal, perpajakan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- j. Dalam hal para pihak sepakat untuk melakukan penandatanganan terhadap MoU tersebut, selanjutnya dapat dimintakan Surat Kuasa (*Full Powers*) kepada Menteri Luar Negeri;
- k. Naskah asli Letter of Intent (LoI) dan *Memorandum of Understanding* (MoU) Kerjasama *Sister Province/Sister city* yang telah ditandatangani oleh kedua pihak diserahkan kepada Departemen Luar Negeri Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, untuk disimpan di ruang perjanjian (*Treaty Room*). Selanjutnya Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya akan membuatkan salinan naskah resmi (*certified true copy*) untuk kepentingan/arsip Pemerintah Daerah. (https://pih.kemlu.go.id/files/Permenlu_09-A-KP-XII-2006-01.pdf diakses pada 12 Mei 2021)

Dalam melakukan hubungan kerjasama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri atau *Sister city* hendaknya harus memperhatikan prinsip-prinsip dalam pelaksanaannya. Hal ini sebagaimana telah diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah

Daerah Dengan Pihak Luar Negeri dan Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 menerapkan aturan mengenai prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan *Sister city*. Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip:

- a. persamaan kedudukan;
- b. memberikan manfaat dan saling menguntungkan;
- c. tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan perekonomian;
- d. menghormati kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. mempertahankan keberlanjutan lingkungan;
- f. mendukung pengarusutamaan gender; dan
- g. sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 Pasal 2)

Sedangkan dalam Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019, mengatur Prinsip-prinsip Hubungan Luar negeri oleh pemerintah daerah yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus diabdikan pada kepentingan nasional berdasarkan prinsip politik luar negeri yang bebas aktif.

- b. Hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional dan hukum serta kebiasaan internasional.
- c. 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.
- d. 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 (Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019)

2.2. Kerangka Pemikiran

Hubungan Internasional merupakan studi yang mempelajari mengenai interaksi lintas negara. Namun pada perkembangannya, interaksi tersebut tidak hanya dilakukan oleh *state actors* melainkan setiap individu dapat melakukan interaksi karena mempunyai peranan dalam Hubungan Internasional. Globalisasi mendorong terjadinya *total diplomacy* yang berarti memberikan peluang seluas-luasnya bagi berbagai elemen masyarakat dan pemerintahan untuk melakukan

hubungan internasional. Di dalam perwujudan *total diplomacy* inilah pemerintahan daerah mengambil peran dalam melakukan diplomasinya.

Berdasarkan cakupan dalam paradiplomasi, terbagi dua tipe paradiplomasi yaitu *global paradiplomacy* dan *regional paradiplomacy*. Dalam hal ini, kerjasama yang dilakukan oleh Kota Bandung dengan Kota Suwon termasuk dalam tipe *global paradiplomacy* yang berarti pemerintah sub nasional melakukan hubungan diplomasi dengan negara yang berbeda, dari kawasan yang berbeda. Bentuk kegiatan paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu dengan pembentukan *Sister city*.

Dalam penelitian ini, peneliti menjadikan bentuk kerjasama *Sister city* yang dilakukan oleh Kota Bandung dan Kota Suwon sebagai fokus penelitian. Kerjasama *Sister city* yang dilakukan oleh Kota Bandung dan Kota Suwon ini terlihat dengan adanya program-program yang melibatkan perwakilan dari masing-masing kota yang antara lain pertukaran pelajar dan pembangunan fasilitas umum di salah satu daerah di Kota Bandung atas bantuan dari perwakilan Kota Suwon. Melihat kerjasama dalam berbagai bidang yang telah tercakup dalam wadah *Sister city* diantara Bandung dan Suwon tersebut serta rentan waktu kerjasama yang terjalin cukup lama maka dalam kesempatan ini peneliti tertarik untuk mengetahui manfaat terhadap kerjasama *Sister city* yang dilakukan antara kedua Kota.

Penulis berpendapat bahwa teori paradiplomasi merupakan pendukung dari terciptanya kerjasama *Sister city* yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Teori ini membantu penulis menganalisa peran dari pemerintah daerah sebagai aktor non negara yang dapat secara langsung melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri

guna memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Dalam kerangka konsep yang direncanakan peneliti dapat dijelaskan bahwa paradiplomasi sebagai salah satu bentuk diplomasi yang mengikutsertakan aktor pemerintah daerah dapat dilaksanakan melalui sistem kerjasama antar kota yaitu *sister city*. Kolaborasi *sister city* dapat didasarkan pada kepentingan dan kepentingan suatu daerah dengan daerah lain di luar negeri, seperti Kota Bandung dan Kota Suwon.

Sehingga dalam hal ini penulis akan mengkaji dan menganalisis terkait paradiplomasi melalui kerja sama *Sister city* yang dilakukan oleh Kota Bandung dan Kota Suwon dalam bidang pendidikan dan kebudayaan sejak tahun 2018 hingga 2020. Dengan hal ini penulis menggunakan teori paradiplomasi untuk melihat kepentingan kedua kota melakukan kerjasama *Sister city* ini seperti pada gambar berikut:



Gambar 2.2 Model Kerangka Pemikiran

Sumber : Diolah oleh Peneliti