

MEMAHAMI KERJASAMA DAERAH DENGAN LUAR NEGERI MELALUI NEOLIBERALISME

Sri Issundari dan Yanyan M Yani

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Padjadjaran

Email : sri.isundari@upnyk.ac.id & y.mochamad@unpad.ac.id

Abstrak

Ada beberapa alasan penulis mengangkat tema tentang kerjasama subnational dengan luar negeri: *pertama*, sub-nasional merupakan salah satu bentuk dari beragamnya aktor transnasional selain negara. Dengan demikian aktor non negara ini berfungsi melengkapi diplomasi negara. *Kedua*, Meskipun sub-nasional secara hierarkis merupakan bagian dari negara akan tetapi secara politik, sub-nasional tidak memiliki kewenangan melaksanakan aktifitas internasional. Kendati demikian, tantangan di bidang globalisasi dan perkembangan teknologi komunikasi telah membuka jalan bagi aktor non negara ini muncul bersama-sama dengan aktor non negara lainnya. *Ketiga*, sudah saatnya pemerintah subnasional tidak hanya berorientasi kedalam dalam bentuk kerjasama antar daerah, akan tetapi juga berorientasi melalui kerjasama luar negeri untuk mendukung pembangunan daerah dan perdamaian. Artikel ini menggunakan pendekatan neoliberalisme sebagai alat analisis dalam mengelaborasi kerjasama luar negeri di daerah. Dengan menggunakan studi pustaka yang bersifat tekstual dari jurnal, dokumen dan hasil penelitian terkait kerjasama internasional daerah, maka penelitian ini menyimpulkan bahwa kerjasama subnasional dengan luar negeri menunjukkan peran aktor negara dalam mempengaruhi hubungan internasional. Selain itu kerjasama daerah dengan luar negeri memberikan kesempatan subnasional meningkatkan perekonomian lokal sekaligus mendukung tercapainya perdamaian.

Kata Kunci : Neoliberalisme, daerah, kerjasama luar negeri, perdamaian

Abstract

There are several reasons the author raises the theme of subnational cooperation with foreign countries: first, sub-national is one form of the diversity of transnational actors other than the state. Thus this non-state actor functions to complement state diplomacy. Second, even though sub-national hierarchically is part of the country, politically, the sub-national does not have the authority to carry out international activities. Nevertheless, the challenges in the field of globalization and the development of communication technology have paved the way for these non-state actors to emerge together with other non-state actors. Third, it is time for subnational governments not only to be oriented in the form of cooperation between regions, but also oriented through foreign cooperation to support regional development and peace. This article uses the neoliberalism approach as an analytical tool in elaborating foreign cooperation in the region. By using textual literature studies of journals, documents and research results related to regional international cooperation, this study concludes that subnational cooperation with foreign countries shows the role of state actors in influencing international relations. In addition, regional cooperation with foreign countries provides subnational opportunities to improve the local economy while supporting the achievement of peace.

Key Words : Neoliberalism, Subnational, Foreign Cooperation, Peace

PENDAHULUAN

Kerjasama daerah dengan luar negeri adalah bentuk interaksi di antara entitas lokal antar negara yang bertujuan untuk saling berbagi informasi sekaligus mendukung perdamaian. Kerjasama daerah dengan luar negeri dapat ditelusuri dari berbagai pendekatan sebagai alat analisa dalam mengamati latar belakang, tujuan, karakteristik serta implikasi dalam aktivitas tersebut. Salah satu pendekatan yang dapat dipakai untuk mengamati kerjasama daerah dengan luar negeri adalah dengan menggunakan neoliberalisme.

Pendekatan neoliberalisme pada dasarnya menempatkan kerjasama internasional daerah sebagai bentuk dukungan perdamaian melalui hubungan timbal balik yang saling menguntungkan dimana aktor non negara menjadi sentral dalam aktivitas tersebut. Pendekatan ini akan melihat kerjasama daerah luar negeri dengan menekankan pada latar belakang kerjasama, karakteristik maupun implikasi yang dicapai dalam kerjasama tersebut.

Neoliberalisme dapat dilacak dari pendekatan liberalisme yang menolak perang dan sebagai gantinya mengusulkan perdamaian melalui kerjasama. Berawal dari *state of war* yang ditandai dengan konflik antar negara masa Perang Dunia I membawa situasi internasional dalam anarki. Pendekatan realisme yang dominan saat itu menggambarkan bahwa hubungan internasional ditandai dengan kompetisi antar negara untuk mendapatkan kekuasaan dan pengaruh. Disisi lain sistem internasional diwarnai dengan tidak ada pemerintahannya yang memiliki otoritas dalam menentukan aturan main antar negara (Keohane, 1984: 8). Setiap negara yang berdaulat berjuang untuk mewujudkan kepentingan nasional, terutama aspek keamanan oleh sebab itulah maka perilaku negara dikatakan oleh Kenneth Waltz cenderung konfliktual (Mingst, 1999: 70-79) sedangkan norma dan struktur internasional hanya mencerminkan kepentingan negara besar (Herbert, 1996: 226 ; Keohane, 1984: 3). Situasi konflik dan anarki menjadi penghambat untuk terwujudnya perdamaian atau dengan kata lain bahwa perdamaian bersifat semu karena dicapai melalui hegemoni dari negara yang berkuasa.

Dorongan menghindari perang adalah awal dari pemikiran liberalisme (Jackson & Sorensen, 1999: 46-54; Lentner, 1997: 40-42; Steans & Pettiford, 2009: 94). Liberalisme berpandangan positif tentang manusia. Kemajuan berupa modernitas dalam pandangan liberalisme adalah berawal dari hubungan internasional yang bersifat kooperatif. Semua manusia adalah baik dan terlahir dengan saling bergantung dan bekerja sama (Jackson & Sorensen, 1999: 140-164; Steans & Pettiford, 2009: 111). Hal inilah yang menjadikan individu dan kolektivitas individu sebagai kajian utama dalam liberalisme.

Neoliberalisme muncul dengan mengadopsi nilai-nilai dari liberalisme dengan berbagai penyesuaian karena melihat liberalisme masih dianggap utopia didasarkan sifat manusia itu baik dan saling bergantung. Penyesuaian tersebut bahwa neoliberalisme masih mengakui bahwa sifat dasar manusia yang serakah, agresif, dan mengejar kekuasaan (Jackson & Sorensen, 1999: 142-143). Akan tetapi menurut neoliberalisme, perdamaian tetap akan dapat dicapai bila individu berinteraksi dapat bekerja-

ma karena pada sifat alami manusia adalah saling bergantung dan bekerjasama (Jackson & Sorensen, 1999: 143; Mingst, 1999: 66-70; Steans & Pettiford, 2009: 111).

Neoliberalisme memiliki asumsi dasar antara lain: Memiliki pandangan positif terhadap tiga hal yaitu sifat manusia, kemajuan manusia, dan kerjasama (Jackson dan Sorensen, 1999: 66-68). Mereka sadar manusia adalah makhluk yang agresif dan serakah tetapi manusia tidak mungkin akan berperang selamanya karena itu untuk mencegah sifat agresif manusia maka dilakukan kerjasama dan kolaborasi agar mengatur setiap tingkah laku anggotanya (Jackson and Sorensen, 1999: 66-68; Steans and Pettiford, 2009: 95-96). Kedua bahwa kemajuan merupakan hal penting bagi setiap manusia (Jackson and Sorensen, 1999: 143) sedangkan Negara berdiri dalam rangka memfasilitasi kehidupan dan kebahagiaan setiap warga negaranya tanpa campur tangan pihak lain (Jackson and Sorensen, 1999: 141; Lentner, 1997: 40-42; Steans and Pettiford, 2009: 111). Neoliberalisme beranggapan bahwa negara adalah entitas konstitusional yang menjalankan aturan main untuk menghormati hak hidup hak warga negara. Ketiga setiap individu mementingkan diri sendiri dan berkompetisi mengenai suatu hal. Tetapi neoliberalisme percaya bahwa setiap individu melakukan tindakan kolaboratif dan kooperatif agar bermanfaat besar bagi dirinya maupun sekitarnya (Jackson and Sorensen; 1999: 141). Kerjasama dan kolaborasi dalam hal ini akan memberikan manfaat bagi manusia karena akan mempermudah mencapai keinginan dibandingkan dengan cara-cara perselisihan dan konflik.

PEMBAHASAN

Kerjasama Internasional dalam pandangan Neoliberalisme

Neoliberalisme memiliki pandangan akan pentingnya individu saling bergantung satu dengan yang lain (Rana, 2015: 290-296). Dalam pandangan kelompok ini kerjasama internasional diawali dalam kondisi *complex interdependence* antar negara yang ditandai dengan ciri-ciri: *pertama*, adanya *multiple channel* yang menghubungkan masyarakat termasuk ikatan-ikatan formal dan informal antar elit pemerintah serta elit non pemerintah baik *interstate*, *transgovernmental*, dan hubungan transnasional. *Kedua*, ketiadaan hierarki semacam ini menyebabkan berbagai isu bermunculan, hingga isu militerpun tidak lagi menjadi mendominasi. *Ketiga*, pemerintah tidak dapat lagi menggunakan kekuatan militer dalam berhubungan dengan negara lain baik dengan kata lain kekuatan militer tidak lagi mampu menyelesaikan perbedaan pendapat antar negara (Keohane & Nye, 1981: 123-124). Adanya kerjasama membuat berbagai interaksi yang ditandai kekerasan dan ancaman berkurang, kolaborasi dan saling menyesuaikan dalam interaksi tersebut justru menjadi hal yang lebih menarik (Sterling-Folker, 2002: 45-47).

Kerjasama internasional memiliki berbagai makna. Menurut Holsti kerjasama adalah *pertama*, terdapat dua atau lebih kepentingan, nilai, atau tujuan yang saling bertemu dan dapat menghasilkan sesuatu, dipromosikan atau dipenuhi oleh semua pihak. *Kedua*, persetujuan atas masalah tertentu antara

dua negara atau lebih dalam rangka memanfaatkan persamaan atau benturan kepentingan. *Ketiga*, harapan suatu negara bahwa kebijakan yang diputuskan oleh negara lainnya membantu negara itu untuk mencapai kepentingan dan nilai-nilainya. *Keempat*, aturan resmi atau tidak resmi mengenai transaksi di masa depan yang dilakukan untuk melaksanakan persetujuan dan *kelima*, transaksi antar negara untuk memenuhi persetujuan mereka (Holsti, 1987: 652-653). Kerjasama internasional tidak sekedar merespon preferensi aktor lain, melainkan juga adanya upaya dalam mencapai nilai-nilai yang menjadi aturan main bersama dalam mencapai kepentingannya. Sedangkan menurut Keohane kerjasama mensyaratkan bahwa tindakan individu atau organisasi terpisah yang sebelumnya tidak sejalan untuk menyesuaikan satu sama lain melalui proses koordinasi kebijakan (Keohane, 1998: 380).

Dalam pandangan realis, kerjasama tidak akan mungkin ada tanpa kekuasaan pusat dan pemerintahan yang kuat (Asrudin, 2009: 26; Axelrod, 1984: 3-26). Negara kecil harus mau menerima aturan main negara hegemon untuk menjaga stabilitas di antara mereka (Homans, 2014: 893). Dengan demikian ini kerjasama akan terjalin apabila ada negara yang memiliki daya paksa lebih besar untuk menjaga keberlanjutan kerjasama tersebut. Berbeda dengan pandangan di atas, Robert Axelrod yang mengatakan bahwa kerjasama internasional dapat dilakukan tanpa ada paksaan dan campur tangan hegemoni (Axelrod, 1984: 3). Kerjasama dapat dilakukan dengan menggunakan penyesuaian perilaku para aktor atau strategi *Tit and Tat* dengan mengedepankan asas repositas (Axelrod, 1984: 27-29; Davies, 1985: 76-79; Homans, 2014: 893-896 ; James, 1981: 76-77). Pemain melakukan tindakan dengan memperhatikan lawan sembari mempersiapkan strategi langkah berikutnya. Sedangkan Keohane berargumen koordinasi kebijakan akan memfasilitasi pencapaian tujuannya. Dalam hal ini kerjasama internasional merupakan bentuk berkompromi antara satu dengan lainnya melalui proses negosiasi (Keohane, 1984: 49-64). Dengan demikian kerjasama internasional membutuhkan saling koordinasi dan menyesuaikan diantara para pihak agar dapat berhasil (Oye, 1985: 2; Grieco, 1988: 487).

Beberapa pertimbangan negara melakukan kerjasama dipaparkan Jennifer Sterling-Folker dalam *Theories of International Cooperation and the Primacy of Anarchy* yaitu pembuat kebijakan ingin melakukan tindakan yang efisien untuk memenuhi sejumlah tuntutan yang terkait dengan peran, kelembagaan domestik, dan tuntutan praktis sehari-hari (Sterling-Folker, 2002: 2). Hal tersebut disebabkan karena tidak semua kebutuhan bisa dipenuhi seorang diri. Menurut Keohane, alasan negara melakukan kerjasama internasional yaitu untuk memperoleh keuntungan absolut (*absolut gains*) yaitu untuk memaksimalkan keuntungan (Keohane, 1984: 4). Argumen *absolut gains* ditentang oleh Grieco yang berargumen bahwa negara juga mengejar *relative gains* yaitu dalam situasi kerjasama untuk mencapai keuntungan absolut akan sulit diperoleh. Oleh sebab itulah maka negara akan fokus pada keuntungan relatif (*relative gains*) yaitu pencapaian distribusi keuntungan yang berimbang (Grieco, 1988: 485-501). Dapat disimpulkan kerjasama internasional dilakukan oleh negara dalam rangka untuk untuk

menghasilkan keuntungan bagi setiap peserta yang sebelumnya tidak tersedia bagi mereka jika melalui tindakan sepihak.

Menurut William Zartman and Saadia Touval 'keuntungan' yang diperoleh tidak selalu keuntungan materi, melainkan bisa juga persepsi kemajuan menuju tujuan, seperti kebebasan bertindak untuk diri sendiri, peningkatan keamanan, status, pengenaan batasan pada aktor lain, dan sebagainya (Zartman, 2010: 1-14). Dengan demikian manfaat kerjasama internasional tidak selalu didasarkan pada pertimbangan yang bersifat fisik dan materi saja akan tetapi juga hal yang bersifat non fisik seperti kebebasan, adanya pengakuan, keamanan dan lain-lain.

Dalam pandangan neoliberalisme, aktor pelaku kerjasama internasional sangat heterogen dan tidak lagi bersumber pada elit pemerintah. Meningkatnya partisipasi transnasional mendorong hubungan menjadi lebih bervariasi baik hubungan antar pemerintah, pemerintah dan masyarakat, termasuk di dalamnya adalah perusahaan-perusahaan bisnis organisasi masyarakat. Kehadiran aktor non negara mampu menopang keterbatasan peran yang dimainkan oleh pemerintah bahkan ada juga yang menyejajarkan kehadiran aktor non negara sama dengan aktor negara dalam penyelenggaraan diplomasi. Melalui kolaborasi pemerintah dan aktor non negara maka akan memberikan peluang yang lebih baik bagi keduanya untuk mencapai kepentingan masing-masing. Aktor-aktor non negara tersebut antara lain (Pretorius, 2011: 13) yaitu Organisasi non pemerintah atau *Non Governmental Organizations* (NGOs), Perusahaan multinasional atau *Multinational Corporations* (MNCs), *Think-tanks* dan universitas yang bertugas utama untuk mengajar dan menyelenggarakan riset serta menyediakan pilihan kebijakan, *Epistemic Communities*, *Trade Union Organisations*, organisasi Media Internasional; Kelompok agamawan; Komunitas Diaspora Internasional, Partai politik yang ada di tingkat lokal, nasional maupun internasional, Kelompok yang menggunakan pendekatan kekerasan seperti kelompok bersenjata, bajak laut, organisasi kejahatan dan kelompok teroris serta Individu

Dari sisi bentuk-bentuk kerjasama internasional yang dilakukan tidak lagi merujuk konsep fungsionalisme yang didominasi realisme yang berfokus pada kerjasama internasional politik tingkat tinggi dibidang pertahanan dan keamanan. Dalam hal ini, masalah-masalah yang bersifat non politis seperti masalah lingkungan, demokrasi, sosial, ekonomi dan budaya memiliki peran yang penting pula karena mendorong terciptanya dunia yang damai, bersatu dan kooperatif (Mas'ood, 1989: 171). Bentuk kerjasama bersifat non politik ini diharapkan dapat memberi jalan bagi kerjasama di bidang lainnya sekaligus meminimalisir konflik yang seringkali terjadi dalam interaksi internasional.

Kerjasama Daerah dengan Luar Negeri dalam Pandangan Neoliberalisme

Kerjasama internasional mulai berkembang dan menyebar diberbagai wilayah menggantikan konflik dan kekerasan. Interaksi damai berupa kolaborasi dan kerjasama meningkat sejalan dengan

aktifitas diplomasi negara. Salah satu bentuk kerjasama internasional yang menunjukkan kecenderungan semakin meningkat adalah kerjasama daerah (subnasional) dengan luar negeri.

Subnasional merupakan salah satu aktor non negara yang muncul dan berperan penting dalam mendukung diplomasi negara. Istilah paradiplomasi disematkan oleh Ivo Duchacek untuk menggambarkan keterlibatan unit-unit konstituen (provinsi/daerah atau subnasional) dalam aktifitas internasional tersebut (Duchacek, 1984: 1). Istilah ini muncul pada tahun 1980an sejalan dengan semakin menguatnya aktifitas subnasional (daerah) dalam hubungan internasional.

Istilah paradiplomasi banyak dipakai dalam berbagai literatur untuk menggambarkan keterlibatan subnasional dalam hubungan internasional. Meskipun demikian ada juga istilah lain yang mendeskripsikan subnasional dalam aktifitas internasional seperti John Kincaid menyebutnya dengan *constituent diplomacy* (Kincaid, 2003: 132), Michael Keating dengan *multilayered diplomacy* (Keating, 1999: 2), Aldecoa dengan istilah *pluri-national diplomacy* (Aldecoa, 1999: 84), Michelmann dengan *subnational foreign relations* (Michelmann, 2009), Criekekemans dengan *sub-state diplomacy* (Criekekemans 2010) serta Pluijm dan Melissen dalam *city diplomacy* (Pluijm & Melissen, 2007: 6). Dalam artikel ini penulis memilih menggunakan istilah paradiplomasi untuk menghindari kesan aktifitas subnasional yang bersifat marginal atau inferior dibandingkan aktifitas pemerintah pusat. Dalam hal ini penulis berasumsi bahwa aktifitas hubungan internasional yang dilakukan oleh subnasional bersifat paralel serta melengkapi aktifitas pemerintah nasional. Seperti yang dikatakan oleh Noe Cornago bahwa aktifitas paradiplomasi baik dalam hal perdagangan internasional dan investasi, pengembangan infrastruktur, persoalan lingkungan, pengembangan ilmu pengetahuan dan pendidikan serta pertukaran kebudayaan ketika dilaksanakan dengan baik dan benar, maka hal itu tidak hanya sebagai komponen tambahan capaian diplomasi melainkan juga memiliki tempat tersendiri bagi transformasi diplomatik global (Cornago, 2018).

Menurut Rogier van der Pluijm, subnasional merupakan aktor non negara dengan karakter teritorial seperti negara bagian dalam sistem federal, wilayah serta kota yang memiliki wilayah kewenangan serta penduduk di tingkat lokal. Hal ini untuk membedakannya dengan aktor non negara lain dengan karakter non teritorial seperti NGOs dan perusahaan multinasional non negara. Meskipun subnasional tidak memiliki akses dalam pembuatan kebijakan akan tetapi aktifitas mereka dalam hubungan internasional mulai terlihat. (Pluijm & Melissen, 2007: 9). Bagi Andre Lecours keterlibatan daerah dalam aktifitas internasional memiliki keunikan karena actor-aktor non negara ini tidak memiliki legitimasi dalam hal kedaulatan keluar (Lecours, 2002: 93) akan tetapi pemerintah subnasional dapat memanfaatkan jaringan formal berupa diplomasi sedangkan actor non negara yang lain menggunakan jalur-jalur non-conventional non pemerintah (Lecours, 2002; 94). Kehadiran aktor subnasional menjadi gambaran bahwa aktivitas hubungan internasional tidak lagi menjadi wilayah pemerintah pusat. Daerah juga memiliki kesempatan untuk berinteraksi dengan pihak luar negeri.

Meningkatnya aktivitas subnasional dalam hubungan internasional tidak terlepas dari kenyataan bahwa semakin bergantungnya satu wilayah dengan wilayah yang lain atau disebut oleh Duchacek dengan istilah *awareness universal interdependence* dimana pemerintah daerah memiliki tanggung jawab atas kemajuan dan kesejahteraan komunitas teritorialnya, dan kelangsungan hidup politik masyarakat di dalamnya. Rentannya daerah dari pengaruh dari luar negeri mendorong daerah untuk dapat bertahan dengan meningkatkan hubungan luar negeri melalui pengiriman misi untuk kunjungan keluar negeri, perjalanan kepala daerah dalam rangka mempromosikan kepentingan daerah, mengirimkan perwakilan dagang dan investasi, mempromosikan daerah melalui media asing, membangun hubungan dengan komunitas luar negeri, serta berbagai aktivitas hubungan luar negeri lainnya (Duchacek, 1984: 13-14).

Hubungan luar negeri yang dilakukan oleh daerah menunjukkan proses interaksi secara intensif antar dua wilayah dari negara yang berbeda tetapi dapat saling melengkapi baik dalam bidang kebudayaan, kemampuan bidang ekonomi maupun teknologi untuk mencapai tujuan yaitu meningkatkan potensi secara optimal melalui kerjasama. Jalinan kerjasama yang dilakukan dapat berupa kerjasama antar pemerintah daerah dengan pemerintah daerah asing, kerjasama pemerintah daerah dengan swasta asing serta kerjasama pemda dengan LSM asing (Thontowi, 2009). Sedangkan bentuk kerjasama internasional di daerah biasanya mengambil berbagai macam jenis seperti pembentukan kota kembar (*sister city*), kerjasama teknik, bantuan kemanusiaan, pinjaman dan hibah dari pihak asing yang disalurkan melalui pemerintah pusat, penyertaan modal dan bentuk-bentuk kerjasama lainnya (Ariadi, 2000: 58). Merujuk pada jalinan kerjasama yang dilakukan dapat diawali dengan kerjasama antar pemerintah subnasional yang selanjutnya dapat menjadi jalan pembuka bagi kerjasama lebih lanjut.

Dalam hal bidang-bidang yang dikerjakasikan Andre Lecours (Lecours, 2008: 2-4) menguraikan kerjasama internasional subnasional kedalam 3 kelompok, yakni, *pertama*, hubungan dan kerjasama pemerintah regional atau '*substates*' yang 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 dan keamanan. Sebagai contoh negara bagian di AS yang aktivitas internasionalnya ditujukan pada merealisasikan kepentingan ekonomi (Fry, 1990: 276-298). *Kedua*, kerjasama internasional daerah yang melibatkan berbagai bidang dalam kerjasama atau *multi purposes*, antara ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan dan alih teknologi dan sebagainya. Konsep hubungan ini mengacu pada model kerjasama luar negeri yang terdesentralisasi atau '*decentralized cooperation*'. Sebagai contoh beberapa Länder di Jerman aktif melakukan kerjasama internasional kedua ini. Salah satunya Baden-Württemberg yang merupakan daerah yang terdepan dalam menciptakan '*Four Motors of Europe*'. Baden-Württemberg juga melakukan banyak kerjasama lintas batas yang melibatkan kerjasama North-South dan bantuan pembangunan (Michelmann & Soldatos, 1990: 211-243). Kategori *ketiga* adalah, kerjasama internasional daerah kompleks yang melibatkan motif-motif

politik dan identitas nasionalis wilayah yang spesifik. Mereka berusaha menjalin hubungan internasional dengan semangat yang sangat besar untuk mengekspresikan identitas nasional wilayah mereka yang spesifik dan otonom yang berbeda dengan sebagian besar wilayah di negara mereka. Sebagai contoh: pemerintah subnasional Quebec, Flanders, Catalonia dan Basque yang berusaha meningkatkan kerjasama dan hubungan internasional dalam rangka pengakuan perbedaan budaya, otonomi politik serta karakter nasional komunitas yang mereka ingin tampilkan (Requejo et al., 2010: 29-103).

Keberadaan pemerintah subnasional sangat besar dalam mempengaruhi aktivitas daerah dalam hubungan luar negeri. Peran pemerintah daerah tersebut bisa dalam bentuk sebagai aktor utama (*primary actor*) yang melakukan negosiasi, lobi, serta kesepakatan dengan mitra asing baik pemerintah daerah asing maupun swasta ataupun juga bisa berperan sebagai mediator (*mediating actor*) yaitu berusaha mempengaruhi pemerintah nasional mereka untuk tujuan mempromosikan "kebijakan umum yang bermanfaat bagi kondisi lokal di bidang-bidang seperti perdagangan dan investasi asing" (Cohn & Smith, 1996: 28). Berbagai peningkatan aktifitas pemerintah dalam hubungan internasional tersebut pada akhirnya menggeser pola diplomasi tradisional yang mengedepankan hubungan antar negara melalui pemerintah pusat menjadi hubungan internasional yang melibatkan juga banyak elemen non pemerintah.

Banyak sekali manfaat yang didapatkan daerah dari kerjasama internasional. Aktivitas beberapa kota di New Zealand dengan beberapa kota baik di Jepang, Cina maupun Australia, telah membawa keuntungan yang tidak sedikit baik dalam hal pariwisata, bisnis, rencana kota, transportasi, telekomunikasi dan budaya (RNZ National, 2016). Demikian pula Australia, telah berhasil membangun kerjasama kota kembar dengan beberapa kota di Cina seperti Brisbane dengan Shenzhen, Gold Coast dengan Beihai, Darwin dengan Haikou, Perth dengan Nanjing dan Port Adelaide dengan Yantai (Directory of Australian Sister City Affiliations, 2018: 7-8; Ravenhill dalam Michelmann & Soldatos, 1990: 100). Tidak hanya berhenti dalam kegiatan yang bersifat perdagangan dan investasi paradiplomasi juga mencakup kegiatan yang berkaitan dengan kebudayaan, perubahan iklim serta pembangunan (Royles, 2017). Dalam bidang kebudayaan, aktifitas paradiplomasi kebudayaan memiliki peran yang penting bagi daerah yang memiliki kepentingan untuk pembentukan nation-building serta promosi internasional (Huijgh, 2010). Sebagai contoh, provinsi Catalonia Spanyol selain mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat, provinsi ini juga memfokuskan pada aktifitas budaya dalam mendukung strategi diplomasi publik serta mendorong aktor-aktor non negara seperti yaitu citizen diplomasi untuk memperkenalkan Catalonia ke lingkungan internasional. Mereka memanfaatkan elemen diplomasi budaya seperti bahasa, music, drama, tarian, opera, film, video, folklor, television, and pameran lukisan, patung dan fotografi untuk menarik perhatian dan kerjasama dengan mitra luar negeri (Royles, 2017). Dalam konteks lingkungan, paradiplomasi lingkungan dilakukan oleh pemerintah Sao Paulo Brazil bersama-sama dengan pemerintah lokal dari negara lain melalui forum Nrg4SD dan COP 10. Mereka berusaha melobi teks akhir dari the Action Plan agar melibatkan pemerintah subnational dalam perlindungan Biodiversity (Setzer, 2013). Sedangkan

dalam pembangunan, paradiplomasi dilakukan untuk oleh pemerintah DIY yang menggandeng pemerintah Gyeongsangbukdo dari Korea Selatan untuk mendukung pembangunan daerah utamanya di wilayah pedesaan melalui pemberdayaan masyarakat di desa Bleberan dan Ponjong di Gunung Kidul serta Sumber Mulya di Bantul (YGSI, 2019). Bekerjasama dengan Gyeongsangbukdo, pemerintah DIY mampu memberdayakan warga di kabupaten Bantul dan Gunung Kidul untuk mengoptimalkan potensi desa mampu meningkatkan produktifitas masyarakat pedesaan dalam meningkatkan kualitas hidup sekaligus mendorong pembangunan daerah.

Adanya kerjasama dan kolaborasi yang terjadi di antara subnasional yang berbeda juga menunjukkan bahwa paradiplomasi tidak hanya mendukung perekonomian daerah dalam meningkatkan investasi dan perdagangan, melainkan juga sebagai alat untuk mencapai perdamaian. Kerjasama akan diikuti dengan proses kesadaran dan pemahaman bersama, saling menghormati, saling mendukung satu dengan yang lain, hingga kebebasan pergerakan manusia, barang dan jasa (Sergunnin, 2014). Kerjasama dalam hal ini melengkapi diplomasi damai yang selama ini diperjuangkan oleh negara. Tingginya aktivitas internasional yang dilakukan oleh subnasional di atas jika dikaitkan dengan keberadaan pemerintah pusat, maka aktivitas daerah dalam hubungan luar negeri adalah sebagai bentuk mendukung pemerintah pusat. Keberhasilan yang dicapai oleh daerah tidak terlepas dari kemampuan negara bagian mengupayakan mencari pihak-pihak yang berminat menanamkan modal dan mempromosikan perdagangan, mendirikan kantor perwakilan di negara lain serta bertemu dengan dengan pejabat tingkat tinggi di negara lain, bahkan menjadi tuan rumah penyelenggaraan yang bersifat internasional. Aktivitas kerjasama internasional yang dilaksanakan oleh pemerintah lokal mampu meningkatkan kemajuan maupun kemandirian negara bagian dalam mendukung kesejahteraan lokal dan meningkatkan daya saing pemerintah nasional. Kendati demikian, ada juga beberapa daerah yang tampil sebagai mediator ketika mereka tidak puas dengan kebijakan nasional. Mereka berusaha mempengaruhi pemerintah nasional mereka agar memfasilitasi kebijakan yang dapat memberi manfaat bagi kondisi lokal seperti beberapa negara bagian AS di wilayah perbatasan dengan Meksiko yang merasa tidak puas dengan kebijakan perbatasan dari pemerintah federal karena tidak menyesuaikan dengan kondisi di wilayah perbatasannya dan dianggap lebih mengakomodasi kondisi perbatasan negara-negara bagian AS – Kanada sehingga menyulitkan aktivitas *trans-border paradiplomasi* (Duchacek, 1984). Ada juga diantaranya melakukan aktivitas yang bertentangan dengan pemerintah pusat melalui tindakan ataupun pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan (Lecours & Moreno, 2001: 1-20) seperti paradiplomasi Rusia seringkali menjadi isu kontroversial karena aktivitas paradiplomasi negara bagian dianggap membawa disintegrasi berupa kebangkitan kelompok-kelompok separatis di Federasi Rusia terutama pada saat krisis 1998 sampai 2010an (Sergunin & Joenniemi, 2014) serta negara bagian Quebec di Kanada yang memanfaatkan sentimen francophone dan francofile—dalam kegiatan perdagangan dan aktifitas kebudayaan dalam

konteks internasional sebagai pesan separatis kepada partai Quebecois yang saat itu berkuasa (Duchacek, 1984).

Meskipun masih ada beberapa kasus aktifitas subnasional yang bertentangan dan konflik dengan pemerintah pusat, akan tetapi kecenderungan meningkatnya peran paradiplomasi dalam mengembangkan hubungan damai melalui kerjasama dan kolaborasi semakin tinggi. Merujuk pada pandangan neoliberalisme maka dapat dikatakan bahwa pilihan untuk melakukan kerjasama menjadi lebih dominan dibandingkan berkonflik. Menurut Cohn dan Smith sejalan dengan menurunnya peran negara dalam mengelola berbagai isu yang semakin kompleks, maka peran aktor non negara maupun sub-nasional disisi yang lain muncul sebagai salah satu agen diplomasi (1996: 25). Dengan demikian peran aktor non negara berfungsi melengkapi peran negara (Mingus, 2006: 577). Melalui kerjasama yang bersifat non politik dan keamanan, daerah dapat memfasilitasi warganya agar meningkatkan kesejahteraan sekaligus berkontribusi untuk mendukung perdamaian. Kerjasama internasional tersebut tersebar tidak hanya di daerah-daerah yang berbatasan secara langsung melainkan juga di dalam ruang lingkup benua ataupun antar benua.

Potensi konflik antar wilayah menjadi semakin berkurang. Sebagai penggantinya maka persaingan ekonomi semakin meningkat. Persaingan yang semula berlangsung diantara negara-negara berdaulat, untuk memperebutkan pasar yang saat ini mulai digantikan dengan kompetisi diantara pemerintah subnasional dalam rangka memperebutkan pembagian keuntungan di pasar dunia (Lachapelle & Paquin, 2005: 77) bahkan beberapa diantaranya mengalami kemajuan yang pesat (Fry, 1985: 276-298). Sebagai contoh sebagai contoh: pada tahun 1998 GDP negara bagian California merupakan kekuatan ekonomi ketujuh terbesar dunia (Canada peringkat ke-12, Australia ke-20 dan Rusia kedua puluh empat), negara bagian New York dan Texas menduduki rangking ke sepuluh dan kesebelas sedangkan kota New York menduduki rangking sembilan belas. Bahkan diantara negara bagian AS yang termiskin, GDP negara bagian Mississippi masih lebih besar daripada 120 negara miskin di dunia (Fry, 1990: 190-191). bahkan menurut Michael Crieckermann, ada juga daerah yang lebih produktif daripada Negara sendiri Contohnya Quebec di Canada (Crieckemans, 2010: 37-64).

Daerah yang dahulunya lebih memfokuskan diri pada kebijakan yang bersifat domestik, saat ini mulai berorientasi keluar. Orientasi yang sifatnya keluar ini, Neil Brenner menyebut kemunculan pemerintahan subnasional dengan istilah "*reterritorialization*". Menurut Neil Brenner ada pengurangan sentralisasi negara bangsa dalam proses pembuatan kebijakan melalui distribusi tanggung jawab antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah menjadi terlibat dalam proses globalisasi, meskipun demikian, pemerintah pusat dalam hal ini tetap memiliki peran dan tanggung jawab sebagai pemerintah sentral. Distribusi tanggung jawab ini yang kemudian disebut dengan *multi-level governance* oleh Brenner. Mengambil konsep dari Brenner dalam buku yang ditulis berjudul *New States Spaces* Brenner mengatakan bahwa kota dan daerah telah menjadi daerah kunci dari

sudut pandang kelembagaan. Selain itu institusi publik nasional masih tetap memainkan peran penting dalam dalam formulasi kebijakan, koordinasi serta pengawasan kebijakan daerah, meskipun dalam kerangka desentralisasi wilayah (Brenner, 2004). Masuknya daerah dalam arena internasional tidak hanya dalam konteks memenuhi kepentingan lokal melainkan juga kepentingan nasional. Meskipun Kerjasama internasional di daerah dibuat dalam rangka memenuhi kepentingan daerah, tetapi keberhasilan yang dicapai oleh daerah sangat berpengaruh terhadap pembangunan nasional.

KESIMPULAN

Neoliberalisme merupakan salah satu alat analisa untuk memberikan pemahaman mengenai kerjasama subnasional dengan luar negeri. Neoliberalisme melihat adanya kesempatan bagi setiap subnasional untuk memanfaatkan berbagai peluang dalam rangka mendorong pembangunan di daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Di Indonesia sendiri kerjasama daerah dengan luar negeri dapat diimplementasikan dengan baik oleh beberapa provinsi misalnya di DKI Jakarta dengan Beijing melalui Pelatihan Bahasa China tahun 2011 oleh Beijing dan Turnamen Beijing *Youth Football Tournament* di Beijing, Provinsi Jawa Timur-provinsi Gyeongnam Korea Selatan dalam bidang Kerja sama di bidang Pengembangan SDM & Pendidikan serta DIY – Kyoto di bidang pariwisata, kebudayaan dan pendidikan serta DIY – Gangwon Korea Selatan di bidang pertanian. Melalui hubungan luar negeri, daerah dapat mengoptimalkan potensi yang dimiliki sekaligus berperan sebagai salah satu agen diplomasi untuk mendukung diplomasi tradisional. Kendati demikian tidak berarti neoliberalisme tidak memiliki kelemahan. Ada beberapa potensi masalah yang muncul terkait kerjasama daerah dengan luar negeri. Kelemahan tersebut antara lain, kesiapan daerah dalam melaksanakan hubungan luar negeri dimulai dari sisi perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi. Dari sisi perencanaan, pemetaan mengenai potensi yang dapat dikolaborasikan dalam kerjasama luar negeri seringkali menjadi persoalan pada saat daerah tidak memahami potensi yang dapat dikembangkan serta target yang akan dicapai. Sedangkan dari sisi implementasi juga kadang bisa bermasalah seperti kurangnya koordinasi baik di lingkungan internal birokrasi, program kerjasama tidak dikawal dengan baik oleh *Person In Charge* yang bertugas sebagai koordinator serta kelemahan sumber daya manusia yang bertugas melaksanakan kerjasama sehingga tidak mampu mengimbangi kinerja mitra asing. Kerjasama seringkali sebatas kegiatan seremonial hanya penandatanganan *Memorandum of Understanding* saja tetapi tidak diikuti dengan implementasi. Akibatnya manfaat kerjasama tidak terlihat sementara anggaran yang dikeluarkan untuk kegiatan tersebut cukup besar. Meskipun demikian tidak berarti bahwa kerjasama internasional tidak memberikan manfaat. Mengambil beberapa contoh kerjasama luar negeri antara DIY dengan Prefecture Kyoto, Bandung dengan Brausweight Jerman, serta DKI Jakarta dengan Beijing China dan beberapa kerjasama daerah dengan luar negeri yang lain memberikan gambaran bahwa masih banyak juga kerjasama daerah dengan luar negeri yang memberikan manfaat bagi pembangunan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Aldecoa, F. (1999). Towards Plurinational Diplomacy in The Deeper and Wider European Union (1985 – 2005). *Regional & Federal Studies*, 9(1), 82–94.
- Ariadi, K. (2000). Paradiplomasi, Otonomi Daerah, dan Hubungan Luar Negeri. *Perencanaan Pembangunan*, 21, 50–61.
- Asrudin. (2009). Teori Perdamaian Demokratik dalam Hubungan Internasional. In Asrudin & M. J. Suryana (Eds.), *Refleksi Teori Hubungan Internasional dari Tradisi ke Kontemporer* (1st ed., pp. 65–102). Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc Publisher.
- Brenner, Neil. (2004). *New States Spaces: Urban Governance and the Rescaling of the Statehood*. New York: Oxford University Press.
- Cohn, T., & Smith, P. (1996). Subnational governments as international actors. *Constituent diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest*. *British Columbia Studies*, 110, 25–59.
- Cornago, N. (2000). Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs. In *Workshop on Constituent Units in International Affairs* (pp. 1–24). Hanover.
- Cornagoe, N. (2013). *Plural Diplomacies; Normative Predicaments and Functional Imperatives*. (J. Melissen, Ed.). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Cornagoe, Noe. (2018). Paradiplomacy and Protodiplomacy dalam Gordon Martel *The Encyclopedia of Diplomacy*. John Wiley & Sons, Ltd. DOI:10.1002/9781118885154.dipl0211.
- Criekemans, D. (2010). Regional Sub-State Diplomacy from A Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, 37–64.
- Davies, J. C. (1985). Review: Cooperation, Hierarchy, and Conflict: A Review of Robert Axelrod, "The Evolution of Cooperation" *The Evolution of Cooperation*, Vol. 4, No. 1 (Aug., 1985), pp. *Politics and the Life Sciences*, 4(1), 76–79.
- Directory of Australian Sister City Affiliations. (2018). *Sister Cities Australia Assisting with the Promotion of the Sister Cities Movement in Australia since 1978*. Australia.
- Duchacek, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14, 5–31.
- Fry, E. (1990). The United States of America. In M. Hans & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Oxford University Press.
- Fry, E. H. (1985). The Role of Subnational Governments in Sectoral Integration. *Canada-United States Law Journal*, 10(31), 189–195.
- Grieco, J. M. (1988). Anarchy and the Limit of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, 42(3), 485–507.

- Herbert, A. L. (1996). Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck. *Berkeley Journal of International Law*, 14(1), 222–236.
- Homans, G. C. . (2014). Review The Evolution of Cooperation by Robert Axelrod Review. *Theory and Society*, 14(6), 893–897. Retrieved from
- Huijgh, Ellen. 2010. The Public Diplomacy of Federated Entities: Examining the Quebec Model. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5: 125-150.
- Jackson, R., & Sorensen, G. (1999). *Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press Inc.
- James. (1981). The Evolution of Cooperation. *Science*, 211(4489), 1390–1396.
- Keating, M. (1999). Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. *Regional and Federal Studies*, 9(1), 1–16.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony; Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, R. O. (1986). Reciprocity in International Relations. *International Organization*, 40(1), 1–27.
- Keohane, R. O. (1998). International institutions: can interdependence work? *Foreign Policy*, 110(110), 82–96.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1971). "Power and Interdependence Revisited." *International Organization*, 41(4). Retrieved from
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1981a). Realism and Complex Interdependence. In M. Smith, R. Little, & M. Shackleton (Eds.), *Perspectives on World Politics* (1st ed., pp. 120–131). London: The Open University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1981b). Transgovernmental Relations & International Organizations. In M. Smith, R. Little, & M. Shackleton (Eds.), *Perspectives on World Politics* (1st ed., pp. 214–225). London.
- Kincaid, J. (1999). The international competence of US States and their local governments. *Regional and Federal Studies*, 9(1), 111–133.
- Kincaid, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. In Blindenbacher A. and Koller A (Ed.), *Federalism in a Changing World* (pp. 132–168). Montreal: McGill- Queen's Press.
- Lachapelle, G., & Paquin, S. (2005). Why do sub-states and regions practice international relations? In *Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies* (pp. 77–89).
- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. *International Negotiation*, 7, 91–114.
- Lecours, A., & Moreno, L. (2001). Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country, 1–20.
- Lentner, H. H. (1997). *International Politics: Theory and Practice*. St Paul: West Publishing Co.

- Mas'ood, M. (1989). *Studi Hubungan Internasional; Tingkat Analisis dan teorisasi*. Yogyakarta: PAU-Studi Sosial UGM.
- Michelmann, H. J., & Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations*. (H. J. Michelmann & P. Soldatos, Eds.), *Federalism and International Relations*. New York: Oxford University Press.
- Mingst, K. (1999). *Essentials of International Relations*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Nye, J. S. (1988). Neorealism and Neoliberalism. *World Politics*, 40(2), 235–251.
- Nye, J. S., & Keohane, R. O. (1971). *Transnational Politics and World Relations: An Introduction*. *International Organization*, 25(3), 329–349.
- Oye, K. A. (1985). Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies. *World Politics*, 38(1), 1–24.
- Pluijm, R. van der, & Melissen, J. (2007). *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. The Hague: The Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Rana, W. (2015). Theory of Complex Interdependence : A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts. *International Journal of Business and Social Science*, 6(2), 290–297.
- Requejo, F., Crikemans, D., Fleiner, T., Jeffery, C., Lecours, A., Nagel, K.-J., & Paquin, S. (2010). *Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of 21st Century*. (F. Requejo, Ed.), *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Requejo, F., Crikemans, D., Fleiner, T., Jeffery, C., Lecours, A., Nagel, K.-J., & Paquin, S. (2010). *Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of 21st Century*. (F. Requejo, Ed.), *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- RNZ National. (2016). Sister cities really important in this troubled world. Radio New Zealand (RNZ National).
- Royles, E. (2017). Sub-state diplomacy: Understanding the international opportunity structures. *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2017.1324851
- Sergunin, A., Joenniemi, P. (2014) "Paradiplomacy as a Sustainable Development Strategy : The Case of Russia's Arctic Subnational Actors", dalam *Eurasia Border Review*, 5(2), 1-17.
- Setzer, J. 2013. *Environmental paradiplomacy: the engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations*. Disertasi tidak diterbitkan. the Department of Geography and Environment of the London School of Economics and Political Science. London.
- Steans, J., & Pettiford, L. (2009). *Hubungan Internasional : Perspektif dan Tema* (E. Adinugraha, Ed.) (1st ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sterling-Folker, J. (2002). *Theories of international cooperation and the primacy of anarchy*. State University of New York Press.
- Yayasan Globalisasi Saemaul Indonesia. 2019. *Menyemai Asa Menuai Sejahtera bersama Saemaul Undong*. Yogyakarta: YGSI.

Zartman, I. W. (2010). *International Cooperation; The Extents and Limit of Multilateralism*. (I. W. Zartman, Ed.), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism* (1st ed.). New York: Cambridge University Press.