

BAB I

PENDAHULUAN

Pada bab ini akan dipaparkan mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan tesis.

1.1. Latar Belakang

Globalisasi adalah fenomena nyata yang memiliki dampak langsung terhadap kehidupan manusia; kemajuan teknologi dan informasi serta semakin mudahnya mobilitas manusia telah menciptakan keterhubungan dan ketergantungan serta mendorong interaksi antar-manusia tanpa batasan jarak dan waktu. Globalisasi sendiri bukan istilah baru; *globalism*, *mondialization*, *worldization*, dan *universalization* adalah beberapa istilah yang pernah disinonimkan dengan ‘globalisasi’ (James & Steger, 2014). Istilah ini awalnya erat dengan fenomena di bidang ekonomi yang kemudian berkembang ke fenomena politik, sosial, dan budaya.

Globalisasi adalah sebuah proses historis yang telah berlangsung sejak ratusan tahun lalu. Meskipun begitu, istilah globalisasi sendiri baru populer pada dekade 1980-an. Kepopuleran tersebut dipengaruhi oleh meluasnya fenomena serta dampak globalisasi karena inovasi manusia dan kemajuan teknologi. Definisi *globalisasi* sangat beragam, abstrak, dan akan berbeda di setiap bidang. Namun demikian, secara sederhana globalisasi dapat didefinisikan

sebagai sebuah proses meningkatnya keterhubungan dunia dalam aspek ekonomi, politik, sosial, dan budaya. IMF mendefinisikan empat aspek kunci globalisasi, yaitu: perdagangan dan transaksi, perpindahan modal, migrasi dan pergerakan manusia, serta penyebaran pengetahuan (IMF, 2000; Owens, Baylis, & Smith, 2020).

Sebuah konsep yang lebih konkret terkait globalisasi adalah *global village* yang diperkenalkan oleh Marshall McLuhan (McLuhan, 1962), bahwa kemajuan teknologi dan perkembangan media telah menyusutkan jarak sehingga dunia menjadi seperti sebuah ‘kampung’ di mana masyarakat dunia dapat berinteraksi tanpa hambatan yang berarti. Penyusutan dunia menurut metafora *global village* McLuhan berarti intensitas interaksi dan keterhubungan masyarakat dunia akan semakin tinggi serta berimplikasi pada aktor yang terlibat dalam interaksi. Lebih jauh, Thomas Friedman (Friedman, 2007) berpendapat bahwa ‘penyusutan dunia’ abad-21 telah berada dalam tahap *Globalization 3.0*. Sebelumnya pada tahap *Globalization 1.0*, negara atau kerajaan adalah aktor utama yang menggerakkan penyusutan tersebut. Pada tahap *Globalization 2.0*, revolusi industri dan ditemukannya mesin sebagai alat produksi serta kemunculan perusahaan multi-nasional menambah jumlah aktor dalam interaksi global. Sampai pada tahap *Globalization 3.0*, aktor yang terlibat semakin banyak, bahkan individu juga turut menjadi penggerak globalisasi.

Di dalam Ilmu Hubungan Internasional, konsep globalisasi dipandang beragam secara teoritis. Mazhab liberalisme memandang globalisasi secara positif karena fenomena tersebut adalah sebuah produk transformasi politik global menuju ke arah yang lebih baik, saat yang sama globalisasi menyediakan tempat bagi aktor non-negara sebagai entitas penting dalam politik global. Sementara itu, Mazhab Realisme berasumsi globalisasi memengaruhi berbagai aspek politik internasional tetapi tidak berpengaruh signifikan pada peranan aktor dalam sistem politik internasional, sebab negara tetap menjadi aktor utama. Teori Marxisme dan *Post-Colonialism* memandang negatif globalisasi karena menganggap globalisasi adalah bentuk baru (pengembangan) dari kapitalisme internasional yang menindas kelompok tertentu. Teori *Post-Structuralism* menganggap globalisasi hanya sebuah wacana yang relevan dalam diskursus tertentu (Owens, Baylis, & Smith, 2020). Perbedaan pandangan teori-teori tersebut juga berpengaruh pada kajian serta perdebatan fenomena globalisasi di dalam Ilmu Hubungan Internasional.

Salah satu perdebatan utama terkait globalisasi di dalam Ilmu Hubungan Internasional sekaligus relevan dengan penelitian ini adalah perdebatan asumsi *state-centrism* melawan *non-state-centrism*. Perdebatan tersebut sekaligus mewakili dua mazhab besar teori Ilmu Hubungan Internasional. *Globalisasi* dianggap sebagai penyangkalan terhadap asumsi mazhab Realisme yang menyatakan bahwa negara

adalah aktor utama dalam hubungan internasional serta menjadikan hubungan antar-negara sebagai fokus kajian (Hay, 2013). Penyangkalan tersebut datang dari mazhab liberalisme dan teori turunannya yang berargumen bahwa hubungan internasional tidak hanya persoalan hubungan antar-negara (Jackson & Sørensen, 2010). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa salah satu aspek penting kajian tentang globalisasi di dalam Ilmu Hubungan Internasional adalah aktor.

Joseph Nye dan Robert Keohane berargumen bahwa seiring perkembangan zaman, paradigma *state-centrism* semakin tidak relevan, mengingat eksistensi dan pengaruh aktor non-negara yang semakin besar (Joseph S. Nye & Keohane, 1971). Peran aktor non-negara yang semakin signifikan dalam politik global, terbukti dari beberapa fenomena yang muncul oleh karena globalisasi, salah satunya adalah globalisasi ekonomi. Globalisasi ekonomi didefinisikan sebagai semakin mudahnya pergerakan barang, jasa, dan modal lintas batas negara, didukung dengan meluasnya perkembangan teknologi dan informasi. Hal ini menyebabkan meningkatnya integrasi dan ketergantungan ekonomi di berbagai tingkatan, baik internasional, nasional, regional, dan lokal (Joshi, 2009). Globalisasi ekonomi melahirkan beberapa implikasi yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat sampai tingkat yang paling rendah (*grass root*). Sejalan dengan konsep Globalisasi 3.0 Friedman, dengan semakin

banyaknya aktor yang terlibat, maka globalisasi memungkinkan munculnya penentangan terhadap hirarki (negara) yang muncul dari akar rumput.

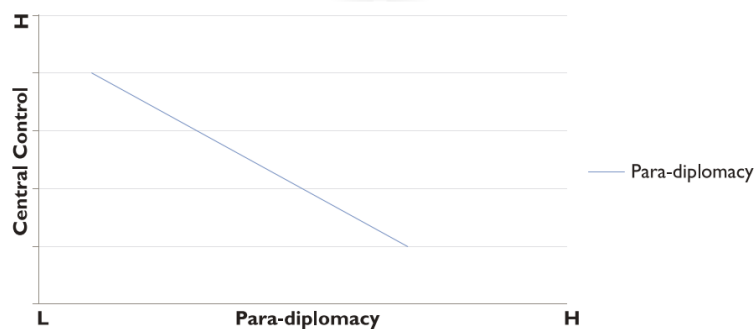
Salah satu fenomena globalisasi yang kerap memiliki benturan kepentingan dengan masyarakat pada tingkat akar rumput adalah investasi asing. Di Indonesia, keputusan untuk menerima investasi asing merupakan wewenang pemerintah pusat (negara) tanpa campur tangan aktor lokal di daerah tujuan investasi. Pengambilan kebijakan yang terpusat tersebut berdampak pada dinamika masyarakat di daerah. Sebagai contoh, keberadaan perusahaan investasi asal Tiongkok di Indonesia dan berbagai isu negatif dalam masyarakat seperti isu Tenaga Kerja Asing (TKA) Tiongkok telah menimbulkan masalah-masalah baru. Protes masyarakat lokal di Sulawesi Tengah terkait TKA Tiongkok di Morowali Industrial Project (IMIP) adalah kasus konkret yang bisa saja berpengaruh pada relasi Indonesia-Tiongkok karena adanya sentimen *anti-cina* yang telah hidup di Indonesia sejak lama. Para ahli berpendapat, dinamika domestik Indonesia dapat menjadi 'bom waktu' dalam relasi Indonesia Tiongkok (Anwar, 2019; Rakhmat & Tarahita, 2020; Suryadinata, 2020). Di tingkat lokal, kerusakan lingkungan serta dampak sosial-budaya karena interaksi para aktor akar rumput adalah dampak lain yang perlu menjadi perhatian dalam kasus ini. Dengan demikian, koordinasi Pemerintah Pusat dengan aktor lokal sangat krusial, sebab globalisasi menghadirkan tuntutan dari bawah

agar proses pembuatan kebijakan luar negeri lebih inklusif serta *multi-layered* (Chatterji & Saha, 2017).

Berangkat dari pemaparan atas, fokus analisis di dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah sebagai aktor lokal dan posisi strategisnya dalam hubungan luar negeri (paradiplomasi) Indonesia pada era globalisasi. Peran entitas sub-nasional (daerah) dalam hubungan luar negeri telah menjadi bidang kajian tersendiri dalam Ilmu Hubungan Internasional, dikenal dengan konsep *parallel diplomacy* (paradiplomasi) atau *the foreign policy of non-central governments* (Mukti, 2013). Meskipun bukan merupakan topik mayor, paradiplomasi telah menjadi topik diskusi akademis para ahli Ilmu Hubungan Internasional sejak dasawarsa 1990-an. Perdebatan yang muncul kemudian terkait topik paradiplomasi adalah kontrol pusat melawan otonomi daerah. Lebih lanjut, paradiplomasi dianggap dapat menjadi pedang bermata dua, satu sisi, dapat menjadi alat untuk memperjuangkan kepentingan daerah memanfaatkan perkembangan globalisasi; sisi lain, dapat menjadi alat daerah untuk melawan negara, artinya paradiplomasi adalah ancaman terhadap kedaulatan negara.

Argumen di atas muncul berdasarkan pengalaman beberapa negara terkait praktik paradiplomasi. Paradiplomasi dapat menjadi instrumen pembangunan daerah atau menjadi alat politik untuk melawan negara. Para penentang konsep paradiplomasi mengatakan bahwa kewenangan daerah yang besar akan melemahkan kontrol pusat

di daerah (lihat Gambar 1.), artinya keduanya tidak dapat berjalan beriringan; Catalonia-Spanyol adalah contoh praktik paradiplomasi yang dimanfaatkan sebagai instrumen politik untuk mempromosikan identitas, artinya paradiplomasi mengancam keutuhan negara dan memperkuat separatisme di sebuah wilayah. Pandangan lain menyatakan bahwa paradiplomasi sejalan dengan konsep desentralisasi, demokratisasi kebijakan luar negeri, memfasilitasi pembangunan daerah, bahkan dapat berkontribusi dalam perdamaian dunia. Aktivitas paradiplomasi Kota Campinas-Brazil serta pengalaman Provinsi Kepulauan Riau dan Kalimantan Barat di Indonesia, mengindikasikan bahwa kewenangan daerah menjalin hubungan dengan pihak asing tidak serta merta mengancam keutuhan negara (Chatterji & Saha, 2017; Surwandono & Maksum, 2018). Paradiplomasi juga tidak hanya bermanfaat secara ekonomi, tetapi juga secara budaya, pendidikan, teknologi, bahkan dapat menjadi alat mempromosikan identitas daerah tanpa mengancam untuk keutuhan negara (Lecours, 2008).



Gambar 1: Bagan Kontrol Pusat vs. Otonomi Lokal - Sumber (Chatterji & Saha, 2017)

Di Indonesia, praktik paradiplomasi dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Pemberlakuan Otonomi Daerah pasca-desentralisasi, tidak serta merta membuat daerah leluasa dalam mengambil kebijakan yang berhubungan dengan pihak asing atau mempraktikkan paradiplomasi. *Undang-undang (UU) No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri* secara eksplisit menyatakan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia adalah wewenang pemerintah pusat, dalam hal ini Presiden dan Kementerian Luar Negeri. Lebih lanjut, UU yang berkaitan dengan praktik paradiplomasi di Indonesia seperti *UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional* dan *UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah* juga membatasi kewenangan Pemerintah Daerah dalam urusan luar negeri di Indonesia. Namun demikian, meski terbatas praktik paradiplomasi di Indonesia bukan hal baru, beberapa bentuknya adalah kerja sama *sister city*, investasi, *joint projects*, dan pertukaran staf (Surwandono & Maksum, 2018), bahkan kerja sama *sister city* di Indonesia telah dilakukan Pemerintah Kota Bandung dengan Kota Braunschweig-Jerman pada 2 Juni 1960 (Mukti, 2013).

Argumen yang menjustifikasi pembatasan kewenangan daerah adalah Indonesia adalah negara kesatuan sehingga kebijakan hubungan luar negeri seharusnya terpusat, selain itu trauma Indonesia pada gerakan separatisme membuat praktik paradiplomasi dianggap sebagai

ancaman terhadap kedaulatan dan melanggengkan separatisme. Akan tetapi, sistem negara kesatuan tidak seharusnya membatasi gerak daerah melakukan paradiplomasi, Korea Selatan adalah contoh kasus negara kesatuan yang memberi wewenang kepada daerah mempraktikkan paradiplomasi sebagai bagian dari proses desentralisasi (Mukti, Fathun, Muhammad, Sinambela, & Riyanto, 2020).

Di dalam penelitian ini penulis akan mengkaji peran daerah dalam hubungan luar negeri Indonesia. Sebab, pada era globalisasi, aktor-aktor lokal seharusnya dianggap sebagai *partner* bukan saja *subordinate* negara dalam berbagai kebijakan terkait hubungan luar negeri. Kekhawatiran pada perbedaan kepentingan daerah dan negara serta perdebatan mengenai kontrol negara melawan otonomi daerah justru akan menghalangi pembangunan, terlebih Indonesia telah mengimplementasi konsep desentralisasi pasca-reformasi. Selain itu, pertimbangan wilayah serta karakteristik daerah di Indonesia yang beragam menuntut sebuah strategi yang tepat agar Indonesia tidak 'ketinggalan kereta' pada era globalisasi ini.

Alasan penulis memilih topik ini adalah karena kajian terkait peran entitas subnasional dalam hubungan luar negeri (paradiplomasi) merupakan topik minor dalam Ilmu Hubungan Internasional, tetapi sangat konkret dan krusial pada era globalisasi.

Lebih lanjut, penelitian ini akan menggunakan metode studi kasus dengan paradigma liberalisme. Studi kasus yang dipilih adalah

Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara. Kabupaten Halmahera Utara berdiri secara resmi pada 31 Mei 2003 dan merupakan bagian dari Provinsi Maluku Utara, dengan ibukota kabupaten berada di Tobelo. Halmahera Utara memiliki 17 Kecamatan, 200+ Desa, dan berbatasan langsung dengan Kabupaten Pulau Morotai di bagian utara, di bagian timur dengan Kabupaten Halmahera Timur di sebelah timur, serta Kabupaten Halmahera Barat di sebelah selatan dan barat.

Kabupaten Halmahera Utara dipilih karena kabupaten tersebut menerima melakukan kerja sama dua sektor dengan Pemerintah Kota Gora Kalwaria, Polandia yang dimulai sejak tahun 2022. Kerja sama tersebut merupakan kerja sama luar negeri pertama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Halmahera Utara. Fakta tersebut membuat Kabupaten Halmahera Utara relevan dan penting untuk menjadi objek penelitian terkait peran Pemerintah Daerah dalam hubungan luar negeri di Indonesia.

Dengan demikian, judul penelitian ini adalah: *“Dinamika Globalisasi dan Pemerintah Daerah dalam Paradiplomasi di Indonesia: Studi Kasus Kabupaten Halmahera Utara.”*

1.2. Rumusan Masalah

Dengan menggunakan studi kasus Kabupaten Halmahera Utara, penelitian ini mengangkat tiga pertanyaan yang menuntun penelitian, yaitu:

- 1) Mengapa peran Pemerintah Daerah penting dalam hubungan luar negeri Indonesia pada era globalisasi?
- 2) Apa tantangan Pemerintah Daerah di Indonesia untuk melakukan paradiplomasi?
- 3) Bagaimana Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terkait praktik paradiplomasi?

1.3. Tujuan Penelitian

Berikut adalah tujuan dari penelitian ini, yaitu:

- 1) Mengetahui pentingnya peran Pemerintah Daerah dalam hubungan luar negeri Indonesia pada era globalisasi.
- 2) Mengetahui tantangan Pemerintah Daerah di Indonesia dalam melakukan praktik paradiplomasi
- 3) Mengetahui Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terkait praktik paradiplomasi.

1.4. Signifikansi Penelitian

Penulis berharap penelitian ini dapat memiliki signifikansi (manfaat) secara teoritis dan praktis. Secara teoritis (akademis), penulis bermaksud agar kelak penelitian ini dapat menjadi referensi dan memperkaya topik penelitian tentang peran Pemerintah Daerah dalam Ilmu Hubungan Internasional serta contoh kasus bagi daerah pada tahap awal mempraktikkan paradiplomasi. Secara praktis, penulis berharap

penelitian ini dapat memberi masukan bagi para pengambil kebijakan di Indonesia terkait paradiplomasi, baik di tingkat pusat atau daerah.

1.5. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dibagi ke dalam beberapa bab, sebagai berikut:

- 1) BAB I PENDAHULUAN, berisi latar belakang, alasan pemilihan topik, rumusan masalah, tujuan serta manfaat penelitian.
- 2) BAB II KERANGKA BERPIKIR, berisi tinjauan pustaka penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dalam topik ini serta teori dan konsep yang digunakan.
- 3) BAB III METODOLOGI PENELITIAN, berisi pendekatan penelitian, metode penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data.
- 4) BAB IV ISI DAN PEMBAHASAN, berisi pembahasan hasil penelitian berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah dikemukakan dalam BAB I.
- 5) BAB V KESIMPULAN DAN SARAN, berisi kesimpulan penelitian berdasarkan pembahasan di dalam BAB IV serta saran atau rekomendasi.