



## **RELASI PUSAT-DAERAH DALAM PARADIPLOMASI BERMOTIF NASIONALISTIK: STUDI PERBANDINGAN KASUS SKOTLANDIA DAN PAPUA**

Anggi Koenjaini Putri<sup>1\*</sup>, Dhania Aisyah Aurella<sup>1</sup>, Nurul Azizah Salma<sup>1</sup>, Ario Bimo Utomo<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Departement of International Relations; Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur; Indonesia**

\*email: anggikunjainiputri@gmail.com

### **Abstract**

*This research describes a comparison of the practice of paradiplomacy between Scotland and Papua with the main focus on analyzing the relationship between the central government and local government in the two regions. These two different regions have three characteristics in common, namely they both have problems of separatism, both are recognized as autonomous regions by the central government, and there are para-diplomacy activities. This research uses a qualitative method with the data obtained based on secondary data through the study of literature. The purpose of this research is to determine the tendency of cooperative or conflictual relationships in the relationship between the central government and local government in the two regions by referring to the theoretical basis of Soldatos and Crikemans. The results of the research explain that the relationship between the center and local government of the two regions has the same pattern and is influenced by the dynamics of the national movement and does not have the authority to regulate foreign relations. It is hoped that this research can be a reference for other writers in researching the practice of paradiplomacy with the background of the nationalism movement.*

**Keywords:** *nationalism; Papua; paradiplomacy; Scotland*

### **Abstrak**

Penelitian ini menjelaskan tentang perbandingan praktik paradiplomasi antara Skotlandia dan Papua dengan fokus utama menganalisis hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di kedua wilayah. Dua wilayah yang berbeda ini memiliki tiga persamaan karakteristik yakni keduanya memiliki masalah separatisme, keduanya juga diakui sebagai daerah otonom oleh pemerintah pusat, dan terdapat aktivitas paradiplomasi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan data-data yang diperoleh berdasarkan data sekunder melalui studi literatur. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui kecenderungan hubungan yang kooperatif atau konflikktual dalam hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di kedua wilayah dengan mengacu pada dua landasan teori dari Soldatos dan Crikemans. Hasil penelitian menjelaskan bahwa hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di kedua wilayah memiliki pola yang sama dan dipengaruhi oleh dinamika gerakan nasional serta tidak memiliki wewenang dalam mengatur hubungan luar negeri. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi bagi penulis lain dalam meneliti pengelolaan praktik paradiplomasi yang berlatar belakang gerakan nasionalistik.

**Kata Kunci:** *nasionalisme; Papua; paradiplomasi; Skotlandia*

## Pendahuluan

Dalam dinamika perkembangan hubungan internasional, negara (*state*) yang bisa disebut sebagai aktor utama seiring berkembangnya waktu mengalami perdebatan dengan munculnya aktor-aktor baru dalam panggung politik internasional. Dikutip dalam Kuznetsov (2015), Keohane & Nye pada awal tahun 1970-an menyatakan hubungan transnasional dan politik dunia memungkinkan adanya aktor non-negara seperti perusahaan multinasional (MNC), LSM, rezim transnasional, pemerintah regional, dan lain sebagainya. Kemunculan para aktor-non negara sebagai bagian dari entitas global tersebut tidak terlepas dari fenomena globalisasi yang membawa perubahan akan perkembangan teknologi baru, restrukturisasi kelembagaan, dan migrasi lintas negara (Dickson, 2017). Dalam konteks praktik diplomasi yang pada umumnya dilakukan oleh negara kini juga dapat dilakukan oleh aktor non-negara yang kemudian dikenal dengan istilah paradiplomasi. Dikutip dalam Mukti (2020), paradiplomasi diartikan sebagai perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh entitas *sub-state* atau pemerintah regional/pemda, dalam rangka memenuhi kepentingan secara spesifik. Praktik paradiplomasi dilakukan oleh aktor sub-nasional didasari oleh beberapa hal diantaranya berkembangnya ideologi regionalisme, nasionalisme sub-negara, penentuan nasib sendiri, dan lain sebagainya (Dickson, 2017).

Penelitian ini berfokus pada praktik paradiplomasi Skotlandia dan Papua sebagai studi banding dikarenakan kedua wilayah ini setidaknya memiliki tiga persamaan karakteristik. (1) Keduanya memiliki masalah terkait gerakan dari kelompok revolusioner untuk mencoba menarik diri dari pemerintah pusat. Gerakan untuk memisahkan diri dari pemerintah pusat di Skotlandia ditandai dengan gerakan nasional yang telah terjadi cukup lama. Sebagai contoh tahun 1922 muncul *The Scottish Chapbook* yang ditandai dengan seorang penyair muda Christopher Murray Grieve yang dikutip dalam ucapannya menuntut para penulis Skotlandia untuk mulai “berbicara dengan suara kita sendiri untuk zaman kita sendiri” (Siol nan Gaidheal, n.d.). Selanjutnya pada tahun 1934 muncul *The Scottish National Party* yaitu gabungan dari partai yang telah terbentuk sebelumnya. Partai tersebut mengalami perubahan dalam tujuannya dari “Pemerintahan sendiri untuk Skotlandia dengan status nasional independen dalam kelompok bangsa Inggris” ke “Parlemen yang akan menjadi otoritas dalam semua urusan Skotlandia” (Siol nan Gaidheal, n.d.). Selain itu, pertumbuhan ekonomi yang bagi masyarakat Skotlandia

terdapat ketimpangan dengan Inggris memicu rasa kekecewaan rakyat Skotlandia terhadap parlemen Inggris karena menganggap Skotlandia sebagai daerah perifer dan terlalu berorientasi pada pembangunan di London. Hal-hal tersebut menyebabkan terjadinya gerakan untuk pemisahan diri Skotlandia dari pemerintah pusat Inggris (Putra, 2016). Hal yang sama juga terjadi di Papua yakni adanya gerakan separatisme dengan terbentuknya Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan Komite Nasional Papua Barat (KNPB) (Rohim, 2014); (2) Keduanya juga diakui oleh pemerintah pusat sebagai otonom secara luas provinsi dibandingkan dengan provinsi lain. Adanya gerakan pemisahan diri dari pemerintah pusat yang dilakukan Skotlandia dan Papua berujung pada pemberian otonomi bagi kedua wilayah. Di Skotlandia, kuatnya rasa nasionalisme dari masyarakat menyebabkan terwujudnya referendum pada tahun 1997 sehingga Skotlandia memiliki parlemennya sendiri yang terdiri dari parlemen Skotlandia dan Pemerintah Skotlandia yang mana kedudukan masih tetap berada di bawah parlemen Britania Raya (Putra, 2016). Sedangkan di Papua, untuk menghindari terjadinya disintegrasi bangsa akibat terjadinya konflik dan gerakan sepratisme yang muncul di Papua, maka pemerintah pusat mengeluarkan UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua (Rohim, 2014); (3) Skotlandia dan Papua juga sama-sama melakukan praktik paradiplomasi. Sebagai contoh, Skotlandia berkomitmen untuk mengembangkan hubungan jangka panjang dengan Cina sejak tahun 2006 dengan berfokus kerja sama di bidang budaya dan pembangunan ekonomi. Selain itu Papua juga melakukan paradiplomasi dengan adanya penandatanganan LoI antara Provinsi Papua dan Provinsi Madang, Papua New Guinea. Kerja sama yang dilakukan terkait bidang ekonomi, industri & perdagangan, pariwisata, kesehatan, sosial budaya, dan lain sebagainya (Suara Papua, 2018).

Otonomi yang diberikan kepada Skotlandia dan Papua dibuktikan dengan adanya *Scotland Act 1998* dan UU No.21 Tahun 2001. Hanya dalam hubungan luar negeri dan aktivitas paradiplomasi, keduanya tidak diberikan otonomi untuk menjalankan hal tersebut sehingga persoalan hubungan luar negeri harus melalui persetujuan pemerintah pusat. Hal ini dapat dilihat dalam *Scotland Act 1998* di mana hubungan internasional dan urusan luar negeri merupakan hal yang dicadangkan. Sehingga tidak berada dalam pengaruh pemerintahan yang didevolusikan (gov.uk, 2013). Sedangkan dalam UU No.21 Tahun 2001 Bab IV Pasal 4 tentang Kewenangan Daerah di mana poin (6) dan (7) menyatakan bahwa perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan

dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dan Provinsi Papua dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 21 Tahun 2001).

Berdasarkan pembahasan di atas, penelitian ini berupaya untuk mengkaji bagaimana praktik paradiplomasi di Skotlandia dan Papua serta apakah hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di kedua wilayah ini termasuk kooperatif atau konfliktual. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan hubungan paradiplomasi di wilayah yang sedang diteliti.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan menggunakan pendekatan secara deskriptif untuk memberikan penafsiran yang lebih dalam. Data-data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari berbagai sumber antara lain buku, jurnal, laporan, undang-undang, artikel daring dan beberapa pustaka yang relevan. Selanjutnya data-data tersebut dianalisis untuk mengetahui bagaimana fakta-fakta, sifat, dan hubungan antara fenomena-fenomena yang terjadi dalam pengelolaan paradiplomasi di kedua pemerintah daerah yaitu Pemerintah Skotlandia dan Pemerintah Papua berjalan. Kemudian data tersebut diolah menggunakan teori yang dibawa oleh Soldatos (1990) yang membahas tipologi perilaku negara terhadap aktivitas paradiplomasi daerahnya serta menggunakan teori dari Crikemans (2008) tentang hubungan pusat dan daerah dalam membagi kedaulatan dalam aspek hubungan internasional.

### **Kerangka Teori**

Untuk mengulas rumusan masalah di atas, penulis akan menggunakan kerangka teori dari Soldatos (1990) untuk membedakan tipologi perilaku negara terhadap aktivitas paradiplomasi daerahnya. Dalam babnya yang berjudul *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors*, Soldatos mengungkapkan bahwa ada sebuah prakondisi untuk memastikan agar aktivitas paradiplomasi dapat berjalan lancar. Prakondisi tersebut adalah harmonisasi antara pemerintah daerah dan pemerintah nasional. Setidaknya terdapat empat tipologi relasi antara nasional-daerah yakni (1) Tipe

*cooperative-coordinated*. Tipe ini berarti bahwa aktivitas paradiplomasi pemerintah daerah sepenuhnya ada di bawah koordinasi dari pemerintah pusat. (2) Tipe *cooperative-joint*. Pada tipe kedua ini, aktivitas paradiplomasi dimasukkan sebagai bagian dari kebijakan luar negeri pemerintah pusat. (3) Tipe *parallel-harmony*. Pada tipe ini, pemerintah daerah melakukan aktivitas paradiplomasi secara mandiri namun aktivitasnya tidak berseberangan dengan kebijakan luar negeri. (4) Tipe *parallel-disharmony*. Pada tipe terakhir ini, paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintah bersifat berseberangan dengan kebijakan luar negeri pemerintah pusat.

Menurut Soldatos, tipe keempat adalah kondisi yang berbahaya karena dia memberikan potensi munculnya gesekan yang tak jarang bisa berujung kepada konflik terbuka. Oleh karena itu, paradiplomasi yang ada di dalam kategori keempat ini perlu mendapatkan perhatian khusus. Kasus-kasus yang masuk ke dalam tipologi *parallel-disharmony* ini biasanya yang memiliki dimensi nasionalistik di baliknya. Dengan demikian, tujuan akhir dari aktivitas paradiplomasi semacam ini adalah pengakuan kedaulatan dan pemisahan kewenangan dari pemegang otoritas pusat. Aktivitas-aktivitas paradiplomasi oleh daerah separatis masuk ke dalam kategori ini. Tipologi di atas akan penulis gunakan untuk melihat posisi paradiplomasi Papua dan Skotlandia dan relasinya dengan kebijakan luar negeri Indonesia serta Britania Raya, secara berurutan.

Dalam literatur lain, Crikemans (2008) juga memberikan argumen tentang faktor apa saja yang menjadikan sebuah relasi pusat-daerah itu kooperatif atau konfliktual. Faktor-faktor itu adalah sebagai berikut (1) Perbedaan pandangan politik yang dimiliki konstituen daerah tersebut jika dibandingkan dengan pemerintah pusat. Crikemans menilai bahwa semakin beda pandangan politik suatu daerah dibanding pusat, maka kecenderungan aktivitas paradiplomasi akan mengarah ke konfliktual. Di sisi lain, jika pandangan politik daerah dan pusat sejalan, maka aktivitas paradiplomasi semakin kooperatif. (2) Keberadaan para aktivis gerakan nasionalis radikal. Jika suatu daerah itu memiliki pergerakan nasionalis radikal dengan semangat identitas nasional yang berbeda dari pusat, maka aktivitas paradiplomasi akan menjadi lebih konfliktual. Di sisi lain, ketiadaan aktivis semacam ini bisa dikatakan membuat paradiplomasi akan semakin kooperatif. (3) Kekuatan ekonomi daerah yang kuat dibandingkan daerah lain. Jika suatu daerah memiliki kekuatan ekonomi yang amat besar, maka ia akan cenderung berani untuk melakukan aktivitas paradiplomasi yang bersifat konfliktual dibandingkan

pemerintah pusat. (4) Keberadaan institusi formal yang melaksanakan fungsi koordinasi dan konsultasi antara pusat dan daerah. Jika institusi formal semacam ini ada, maka relasi pusat dan daerah akan cenderung lebih koordinatif. Hal ini dapat dilihat dari keberadaan kantor atau dinas yang secara khusus membawahi aktivitas paradiplomasi pemerintah daerah. Penulis akan menggunakan empat faktor dari Crikemans itu untuk membandingkan sejauh mana persamaan aktivitas paradiplomasi Skotlandia dan Papua. Dengan empat indikator itu, diharapkan pembaca bisa menemui deskripsi yang lebih mendalam untuk mengamati kasus kedua daerah tersebut dan aktivitas paradiplomasinya.

### Paradiplomasi Skotlandia

Penulis memilih untuk meneliti paradiplomasi Skotlandia karena melihat latar belakang yang memiliki sejarah kuat dalam upaya memisahkan diri dengan Britania Raya. Bab ini menjelaskan pergerakan masyarakat lokal *The Scottish National Party* (SNP) dalam upaya penentuan nasib sendiri; Melalui upaya pengajuan referendum sejauh mana Britania Raya memberikan otonominya kepada Skotlandia; Institusi formal yang mewakili Skotlandia di panggung internasional; dan aktivitas kerja sama Skotlandia dalam mempromosikan citra positif di luar negeri.

Tabel 1 – Aspek yang Diamati

Aspek	Paradiplomasi Papua	Paradiplomasi Skotlandia
Gerakan Nasionalis	Ada dan intensi kuat, dibuktikan gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM)	Intensi kuat, Keberadaan partai politik tunggal <i>Scottish National Party</i> (SNP)
Regulasi Otonomi	UU No. 21 Tahun 2001	Scotland Act 1998
Institusi formal	Badan Perbatasan dan Kerja Sama Luar Negeri Provinsi Papua diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Papua nomor 13 tahun 2013 tergolong pola kooperatif-koordinatif	Parlemen Skotlandia dan Pemerintah Skotlandia tergolong pola kooperatif-koordinatif.

Sumber: The Scottish Parliament, 2017; Surwandono & Maksum, 2020.

### *Gerakan Nasionalistik yang ada di Tingkat Masyarakat*

*The Scottish National Party* (SNP) adalah kelompok nasionalis pertama untuk gerakan kemerdekaan Skotlandia yang didirikan pada tahun 1999. SNP menganut norma *self-determination* yang berarti meyakini adanya hak untuk menentukan nasib sendiri yang kemudian menjadi dasar dari SNP untuk mengajukan referendum kemerdekaan. Untuk menyuarakan kepentingannya SNP membawa slogan “*Scotland’s Future: Independence*

*in Europe*” yang berarti bangsa Skotlandia memiliki hak yang sama dengan bangsa Eropa untuk menjadi negara yang berdaulat (Claim of Right for Scotland, 1988).

Menteri Keuangan Skotlandia John Swinney menyatakan bahwa Skotlandia adalah negeri yang sangat potensial untuk menjadi negara yang berdiri sendiri (UKPOL, 2015). Kondisi geopolitik Skotlandia sangat strategis dengan memiliki wilayah perairan luas di Laut Utara dan Atlantik Utara, hal ini menjadikan Skotlandia memiliki sumber daya alam yang banyak. Terdapat pertambangan batu bara, industri baja, industri minyak bumi yang berada di Laut Utara menjadi sumber perekonomian Skotlandia. Cadangan minyak dan gas Skotlandia diperkirakan setara dengan 1,5 triliun Euro. Selain itu industri berat yang dibantu oleh industri galangan kapal di Glasgow turut memberikan kontribusi besar dalam perekonomian Skotlandia. Pada tahun 2012 Produk Domestik Bruto (PDB) Skotlandia mencapai £150 miliar. Dilihat dari sektor perekonomian, jika Skotlandia merdeka maka sekitar 95% cadangan minyak dan gas alam Britania Raya akan menjadi milik Skotlandia secara penuh. Selain itu 25% energi terbarukan Eropa akan menjadi milik Skotlandia (Scottish Government).

Sikap nasionalis yang tumbuh di masyarakat Skotlandia hadir karena adanya kecintaan yang mendalam terhadap bangsanya sendiri. Oleh karena itu diadakannya referendum kemerdekaan karena dalam aspek ekonomi dan politik hubungan Skotlandia dan Britania Raya tidak dalam posisi yang baik, hal ini karena Pemerintah Britania Raya tidak dapat mengakomodir dan memenuhi kepentingan warga Skotlandia. Pemerintah Britania Raya tidak memperhatikan keadilan dan kesejahteraan warga Skotlandia sehingga kesenjangan sosial masih terus berlanjut, hal ini terjadi karena Pemerintah Britania Raya tidak dapat mengelola kekayaan sumber daya alam dengan baik yang seharusnya dapat digunakan untuk memakmurkan Skotlandia. Serta adanya intervensi oleh pemerintah Westminster dalam masalah kebijakan fiskal dan perdagangan luar negeri Skotlandia yang menyebabkan ketidakstabilan fiskal dan menghambat investasi baru (Foley, 2014). Gerakan nasionalis yang terjadi di Skotlandia tidak lain agar Pemerintah Skotlandia dapat memanfaatkan produksi minyak dan gas secara maksimal dengan rezim fiskal yang lebih stabil agar dapat meningkatkan kesejahteraan dan mengurangi angka kesenjangan di Skotlandia. Hal tersebut dapat dicapai jika Pemerintah Skotlandia memiliki wewenang secara penuh tanpa kendali Pemerintah Britania Raya. Menteri Pertama Skotlandia Nicola Sturgeon menyatakan bahwa pemerintahannya

menginginkan wewenang yang lebih banyak agar Skotlandia dapat mencapai kepentingan nasionalnya secara mandiri. Tujuan kemerdekaan Skotlandia adalah untuk menciptakan negara dengan layanan publik yang kuat dengan disokong perkonomian yang stabil (Sturgeon, 2020).

Untuk mencapai kepentingan nasionalnya, Skotlandia telah melakukan referendum sebanyak 3 kali. Referendum Skotlandia 1979 adalah referendum pertama yang bertujuan untuk pembentukan Parlemen Skotlandia namun hanya 32.9% suara yang mendukung referendum tersebut. Referendum kedua yaitu referendum devolusi Skotlandia 1997 bertujuan untuk menentukan pendirian Parlemen Skotlandia dan permintaan wewenang agar dapat mengubah pajak. Referendum kedua ini menghasilkan keputusan dibentuknya Parlemen dan Eksekutif Skotlandia. Referendum ketiga dikenal sebagai referendum kemerdekaan yang diselenggarakan pada tahun 2014. Namun pada pemungutan suara tersebut hanya 44.7% suara yang mendukung kemerdekaan Skotlandia. Menurut Alex Salmond yang menjabat sebagai Menteri Pertama Skotlandia, referendum dilakukan pada tahun 2014 karena bertepatan dengan dikenangnya kemenangan pasukan Skotlandia atas Inggris di Pertempuran Bannockburn 7 abad lalu (Salmond, 2015).

### ***Otonomi yang Diberikan ke Skotlandia oleh Britania Raya***

Skotlandia melakukan referendum dalam upaya untuk mendapatkan wewenang yang lebih besar dari Britania Raya. Referendum pada tahun 1997 menghasilkan kebijakan baru yang menyatakan bahwa Skotlandia diberikan wewenang untuk membuat parlemen dalam negeri atau pemerintah devolutif dengan kewenangan mengatur segala urusan dalam negeri yang tidak menjadi kewenangan Britania Raya. Badan legislatif devolutif ini bernama Parlemen Skotlandia, namun kekuasaan Parlemen Skotlandia masih berada di bawah kendali Parlemen Britania Raya. Kemudian pada 1999 Pemerintah Britania Raya mulai membagi kekuasaan legislatifnya kepada Pemerintah Skotlandia. Salah satunya dengan pembentukan kekuasaan legislatif atau *Holyrood* dan pembentukan kekuasaan Eksekutif Skotlandia yang akan bertanggung jawab dalam sejumlah keterampilan dan tanggung jawab administratif Skotlandia. Namun pemerintah Skotlandia tidak memiliki wewenang dalam melakukan bisnis internasional karena kebijakan perdagangan adalah salah satu sektor yang dilindungi oleh Pemerintah Britania Raya, sehingga Skotlandia tidak dapat membuat kesepakatan perdagangan internasional ataupun perjanjian internasional (The Scottish Parliament, 2017).

Pemerintah Britania Raya dapat menggunakan kekuasaan legislatifnya untuk restrukturisasi konstitusional, namun Pemerintah dan Parlemen Skotlandia memiliki kebebasan untuk memodifikasi atau membatalkan aturan baru tersebut. Dalam pasal 28 (7) *Scotland Act* menyatakan bahwa Parlemen Westminster menyerahkan kekuasaan konstitusional secara penuh kepada Skotlandia untuk membuat undang-undang yang tidak terbatas dalam hal-hal yang dicadangkan namun juga hal-hal yang secara resmi dilimpahkan kepada Parlemen Skotlandia. Namun peraturan yang dibuat oleh *Scotland Act* secara resmi dapat dimodifikasi atau dihapus dalam periode parlemen selanjutnya (*Scotland Act*, 1998). Kepentingan dari referendum yang dilakukan Skotlandia adalah untuk memperjuangkan dan mengenalkan identitasnya kepada masyarakat internasional. Oleh karena itu Pemerintah Britania Raya memberikan keleluasaan kepada Skotlandia dalam kancah internasional untuk menunjukkan identitas nasionalnya, sehingga organisasi non-pemerintah yang berada di Skotlandia termasuk badan amal, partai politik dan organisasi seni cenderung berdiri sendiri dan menggunakan identitas Skotlandia dalam organisasi Inggris atau GB. Skotlandia juga mengirimkan perwakilan sendiri secara terpisah dari Britania Raya dalam acara olah raga internasional khususnya olah raga rugby dan sepak bola (Himsworth, 2019)

### ***Institusi Formal yang Membawahi Aktivitas Paradiplomasi Skotlandia dan Relasinya dengan Pusat***

Institusi yang membawahi Skotlandia terdiri dari Parlemen Skotlandia dan Pemerintah Skotlandia. Parlemen Skotlandia sendiri merupakan hasil dari proses devolusi tahun 1997, yakni keputusan dilimpahkan ke tingkat yang lebih lokal (*The Scottish Parliament*, 2017). Selanjutnya, kekuasaan Parlemen Skotlandia ini tertuang dalam *Scotland Act 1998* (BBC, 2016). Parlemen Skotlandia sendiri merupakan badan pembuat undang-undang terkait hal yang telah dilimpahkan dan meneliti kegiatan serta kebijakan pemerintah Skotlandia. Melalui devolusi tersebut, meskipun Skotlandia masih menjadi bagian dari Britania Raya, Parlemen Skotlandia memiliki wewenang untuk membuat sebuah keputusan perihal isu tertentu tanpa melalui persetujuan Parlemen Inggris (*The Scottish Parliament*, 2017).

Dalam undang-undang Skotlandia terdapat dua undang-undang yakni menyangkut hal yang dilimpahkan dan dicadangkan. Parlemen Skotlandia memiliki wewenang untuk membuat undang-undang terkait hal yang dilimpahkan tanpa melalui persetujuan

Parlemen Inggris. Adapun hal-hal yang dilimpahkan diantaranya (1) kesehatan; (2) pendidikan; (3) pemerintah lokal; (4) lingkungan; (5) hukum dan urusan dalam negeri; (6) jaminan sosial; (7) perpajakan; (8) olah raga dan seni. Sebaliknya, hal-hal yang dicadangkan dan bukan menjadi wewenang Parlemen Skotlandia diantaranya (1) konstitusi; (2) pertahanan; (3) hubungan luar negeri; (4) jaminan sosial (kredit universal, kredit pajak, tunjangan anak); (5) imigrasi, obat-obatan (BBC, 2016). Pada saat referendum kemerdekaan tahun 2014, partai di Westminster memberikan persetujuan untuk memberikan wewenang yang lebih luas terhadap Parlemen Skotlandia yang sudah didevolusikan dari Undang-Undang Skotlandia tahun 2012. Hal tersebut mencakup pengendalian atas tarif dan pita untuk pajak penghasilan Skotlandia (BBC, 2016). Lain halnya dengan Pemerintah Skotlandia yang memiliki tugas yakni menjalankan negara terkait dengan hal-hal yang dilimpahkan. Pemerintah Skotlandia bertugas setiap tahunnya menetapkan kebijakan dan undang-undang yang akan diambil. Selain itu, Pemerintah Skotlandia juga bertugas membuat Rancangan Undang-Undang (RUU) yang kemudian akan diserahkan kepada Parlemen Skotlandia. Kemudian RUU dapat menjadi undang-undang jika telah disetujui oleh Parlemen Skotlandia dan Ratu. Pemerintah juga bertugas menerbitkan statistik resmi tentang kehidupan publik dan memberikan informasi perihal cara kerja pemerintah sebagai bentuk transparansi (Scottish Government, n.d.).

Dalam kerangka teori telah dijelaskan bagaimana meneliti hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menurut Soldatos yang terbagi menjadi empat pola yakni (1) kooperatif-koordinatif; (2) kooperatif-terhubung; (3) paralel-harmonis; (4) paralel-tidak harmonis. Hubungan antara Pemerintah Inggris dan Skotlandia telah mengalami perubahan yang cukup signifikan dalam 20 tahun terakhir pasca devolusi (Scottish Affairs Committee, 2019). Mengambil contoh peristiwa Brexit, hubungan yang terjalin antara Inggris dan Skotlandia mengalami ketegangan karena perbedaan pandangan di antara keduanya. Pemerintah Westminster berpendirian teguh untuk tetap pada upaya Brexit, sedangkan pemerintah Skotlandia ingin tetap bertahan di Uni Eropa. Hal ini dikarenakan Skotlandia ingin mengejar kepentingan nasional di era Brexit (Kooistra, 2017). Untuk menciptakan kepribadian di area internasional, salah satu cara yang dilakukan Skotlandia adalah dengan berlawanan arus dari keputusan Inggris perihal Brexit. Keinginan Skotlandia untuk tetap di Uni Eropa ini dinilai sebagai tanda kosmopolitanisme Skotlandia. Dikutip dalam Kooistra (2017), Menteri Pertama Sturgeon menyatakan

bahwa komitmen Skotlandia akan kebebasan sosial, nilai kerja sama internasional dapat menciptakan pemikiran bahwa separatisme di Skotlandia terjalin dengan kosmopolitanisme dan didalamnya menentang *Brexit-voting England*. Upaya ini dinilai sebagai cara agar Skotlandia lebih unggul dari Inggris. Untuk lebih spesifik ke dalam aktivitas kerja sama internasional dalam bidang ekonomi juga bukan perkara yang mudah bagi Skotlandia dalam menjalankan hal tersebut. Hal ini dikarenakan kebijakan perdagangan merupakan salah satu hal yang dicadangkan sehingga pemerintah Skotlandia tidak memiliki wewenang untuk membuat kesepakatan perdagangan internasional tanpa persetujuan pemerintah pusat. Contoh kasus ketika Skotlandia ingin menjadi bagian keanggotaan *European Free Trade Association (EFTA)* dan *European Economic Area (EEA)* untuk menikmati akses pasar tunggal. Namun keinginan tersebut ditolak karena Skotlandia tidak memiliki hak konstitusional dan tidak dapat bergabung kecuali merdeka dari Inggris (Holyrood, 2017). Terlepas dari hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang cukup tegang dengan hadirnya Brexit, namun perihal aturan pemerintah pusat mendukung kerja sama pemerintah daerah tetap dalam substansi yang tidak berubah sejak tahun 1998 (Scottish Affairs Committee, 2019).

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis mengelompokkan hubungan antara pemerintah pusat Westminster dan pemerintah daerah Skotlandia masuk ke dalam pola hubungan kooperatif-koordinatif. Hal ini dikarenakan meskipun terdapat perubahan hubungan yang signifikan antara pemerintah pusat dan daerah serta ketegangan yang terjadi dengan adanya Brexit tetap tidak mengubah kekuasaan penuh yang dimiliki pemerintah pusat dalam mengatur hal-hal yang dicadangkan khususnya hubungan luar negeri pemerintah daerah (Skotlandia). Sehingga dalam aktivitas paradiplomasi, Skotlandia tetap mengkoordinasikan hal ini kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan persetujuan.

### ***Aktivitas Kerja Sama yang Dilakukan Skotlandia dan Kepentingannya***

Salah satu aktivitas paradiplomasi yang dilakukan Skotlandia adalah kerja sama dengan Cina. Pemerintah Skotlandia memiliki komitmen untuk mengembangkan hubungan jangka panjang dengan Cina sejak tahun 2006 ketika rencana pertama diluncurkan. Selanjutnya, pemerintah Skotlandia menerbitkan ambisinya untuk memperluas dan memperdalam hubungan dengan Cina dalam lima tahun ke depan (Scottish Government, 2012). Keduanya memiliki empat tujuan utama dari aktivitas paradiplomasi ini. Bagi Cina

tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan, pemahaman budaya, meningkatkan rasa hormat terhadap HAM, dan *rule of law*. Sedangkan bagi Skotlandia adalah untuk meningkatkan peluang perdagangan dan investasi Cina di Skotlandia, meningkatkan kerja sama dalam bidang penelitian dan pengembangan, pertukaran budaya, dan pariwisata (Czapiewski, 2015).

Mengambil contoh dalam bidang pertukaran budaya, pemerintah Skotlandia dan pemerintah Cina yang diwakili oleh Menteri Pertama Skotlandia ketika itu, Rt Hon. Alex Salmond dan Menteri Kebudayaan Cina, Cai Wu, untuk pertama kalinya menandatangani MoU antara Skotlandia dan Cina dalam rangka meningkatkan ruang lingkup pertukaran budaya yang diadakan di Beijing 5 Desember 2011. Dengan ditandatanganinya MoU tersebut, terdapat perubahan yang signifikan dari kerja sama dan pertukaran budaya yang terjadi antara Skotlandia dan Cina. Aktivitas kerja sama dalam bidang budaya yang telah terjalin diantaranya (1) Teater Nasional Skotlandia berkolaborasi dengan drama Cina untuk menghasilkan tiga drama dan melakukan kunjungan tur di dua negara sepanjang tahun 2013; (2) Museum Nanjing dan RCAHMS bekerjasama dalam “*Tale of Two Cities*” yang mengisahkan tentang bagaimana perkembangan kota baru Edinburgh dan Nanjing selama berabad-abad. Pameran ini dinilai sukses karena menarik satu juta pengunjung dan mendapatkan penghargaan *International Arts and Business Scotland Award* tahun 2014. Melihat perkembangan yang cukup baik dalam bidang kebudayaan membuat pemerintah Skotlandia dan Cina sepakat dalam memperbaharui MoU yang kemudian ditandatangani di Beijing pada tanggal 28 Juli 2015 oleh Menteri Pertama Skotlandia, Rt Hon. Nicola Sturgeon dan Kementerian Kebudayaan Cina, Luo Shugang (Scottish Government, 2016). Contoh lain dalam bidang ekonomi di mana pada tahun 2012 dan 2013 merupakan tahun terbesar jumlah keuntungan yang didapatkan Skotlandia dari aktivitas ekspor ke Cina yang mencapai 560 juta pound. Ekspor produk terbesar dihasilkan terutama dari Wiski dan peralatan transportasi (Czapiewski, 2015). Sejalan dengan kerangka penjelasan sebelumnya dalam Kuznetsov (2015), hubungan kerja sama paradiplomasi Skotlandia dan Cina termasuk dalam pola kooperatif-koordinatif.

### Gambar 1 – Pertemuan Antara Perwakilan Cina dan Inggris untuk Membahas Kerja Sama Bilateral



Sumber: [firstminister.gov.scot](http://firstminister.gov.scot)

Foto tersebut merupakan perwakilan regional dari Cina dan Inggris yang juga dihadiri oleh Menteri Pertama Skotlandia, Rt Hon. Nicola Sturgeon dalam pertemuan membahas kerja sama regional Skotlandia dan Cina (Firstminister.gov.scot, 2017). Hal tersebut menunjukkan bagaimana aktivitas hubungan luar negeri Skotlandia tetap terkoordinasi baik formal maupun informal dengan pemerintah pusat Inggris. Selain itu pembangunan ekonomi, memperluas ekspor dan menarik investasi asing langsung (FDI) adalah salah satu tujuan dari Pemerintah Skotlandia. Untuk memenuhi tujuan ini Pemerintah Skotlandia mulai menyusun strategi dengan mulai membentuk institusi yang berfokus terhadap kepentingan nasional dan memanfaatkan segala sumber daya yang ada untuk memperkuat kehadiran Skotlandia di dunia internasional. Sehingga di bawah kewenangan Kementerian Bisnis, Energi dan Pariwisata maka dibentuklah agensi publik yaitu *Scottish Enterprise*, *Highland & Island Enterprise* dan *Scottish Development International* (SDI). Ketiga agensi publik ini memiliki tujuan antara lain untuk meningkatkan ekspor, investasi asing langsung, perdagangan, kunjungan ke Skotlandia dan mempromosikan bakat yang dimiliki oleh Skotlandia.

SDI sendiri memiliki 27 kantor resmi yang tersebar di seluruh dunia. Kementerian Bisnis, Energi dan Pariwisata juga membentuk instansi swasta atau kemitraan publik-swasta yaitu *Scottish Council for Development and Industry* dan *Scottish Chambers International* (*Scottish Chambers of Commerce*) yang memiliki kerja sama dengan *Edinburgh International*, *Scottish Export Clubs*, *Scottish Borders Exporters Association*, *ScoFX + Scottish Chamber FX (Foreign Exchange Advice)*, *Network of International Development Organisation in Scotland* (NIDOS) dan *Scottish Fair Trade Forum*. Tidak

hanya itu, Sekretaris Kabinet untuk Budaya, Eropa dan Urusan Luar juga membuat sebuah agensi publik yaitu *Scotland Europa*. Serta Menteri untuk Eropa dan Pengembangan Internasional juga membuat agensi publik yaitu *International Development Fund*. Institusi-institusi ini dibentuk agar menciptakan kontribusi yang signifikan agar kehadiran Skotlandia diakui di Eropa, terutama untuk memaksimalkan ekspor dan investasi asing langsung (Ouimet, 2015).

### **Paradiplomasi Papua**

Untuk memahami sejauh mana praktik paradiplomasi Papua di Indonesia, penulis meneliti dari data empiris dalam menganalisis pola relasi pusat dan daerah ke empat faktor: gerakan nasionalistik yang ada di tingkat masyarakat lokal; seberapa luas otonomi yang diberikan Pemerintah Indonesia ke Papua; Institusi formal yang membawahi aktivitas Papua dan relasinya dengan Pemerintah Indonesia; Aktivitas kerja sama yang dilakukan Papua dan kepentingannya, yang akan diuraikan lebih lanjut pada bagian ini.

### ***Gerakan Nasionalistik yang ada di Tingkat Masyarakat***

Organisasi Papua Merdeka (OPM) merupakan kendaraan sentral nasionalisme Papua Barat yang menyediakan kesinambungan simbolis meluas ke periode pengambilalihan Indonesia. Semua pemimpin aksi gerilya lokal mengaku menjadi bagian dari gerakan tersebut. Pemberontakan dilancarkan dengan cara yang melibatkan orang-orang dari setiap kelompok etnis besar. Dalam penilaian Jenderal Surodiraja, anggota-anggota yang cakap dan terdidik dari generasi muda sebagai pemimpin serta adanya dukungan yang luas dari populasi umumnya (Surodiraja, 1985). Namun, dalam tulisan Ian Bell, et al (1986) OPM lemah dalam kapasitas untuk mengarahkan kegiatan lokal ke pusat. Komponen gerilyanya beroperasi dengan cara yang sangat terdesentralisasi dan tidak mudah dikoordinasikan baik oleh pemimpin segmen gerilya tertentu atau oleh pemimpin lain di jaringan perkotaan di Irian Jaya, di kamp-kamp pengungsi di PNG, atau di luar negeri. Faksionalisme di dalam organisasi terkadang menyebabkan bentrokan antarsatuan bersenjata.

Tahun 1970-an melihat marginalisasi lebih lanjut orang Papua di daerah perkotaan, sebagai dominasi etnis Jawa atas militer dan administrasi menjadi ditekankan oleh arus masuk lebih dari 100.000 orang Sulawesi dan Maluku terutama pedagang kecil muslim. Dekade ini merupakan salah satu dekade pembangunan sektor minyak, pertambangan,

penebangan, dan pembangunan bandara, jalan, dan sekolah 9 (Garnaut & Manning, 1974). Namun banyak dari kegiatan ini tidak melibatkan orang Papua, atau hanya melibatkan mereka secara paksa pemerasan tenaga kerja, terutama pada sektor perkayuan serta melalui hilangnya tanah dengan sedikit kompensasi. Selain itu, gerakan misionaris Islam baru dipandang sebagai mengancam kepentingan etnis Papua karena mayoritas orang Papua beragama Kristen (Bell, et al., 1986).

Pengalaman-pengalaman tersebut memberikan tujuan baru bagi nasionalisme yang telah tumbuh pada tahun-tahun terakhir pemerintahan Belanda. Orang Papua dari beragam suku dan bahasa latar belakang datang untuk melihat pemerintahan Indonesia sebagai bentuk baru yang jauh lebih jahat dari kolonialisme. Sikap nasionalisme Papua dan anti-Indonesia menyebar dari perkotaan dan masyarakat pesisir ke masyarakat dataran tinggi yang belum pernah dimasuki sebelum tahun 1962. Pemberontakan Indonesia pecah di banyak daerah (Sharp, 1977).

Mempertimbangkan perlawanan Papua sebagai gerakan separatis, Indonesia menyatakan Papua Barat sebagai 'Zona Operasi Militer'. Tahun 1998 ribuan tentara Indonesia dikerahkan untuk memastikan kontrol penuh atas wilayah tersebut, dengan penutupan akses secara penuh terhadap beberapa wilayah. Setiap orang Papua yang ingin mengunjungi atau meninggalkan daerah tersebut harus mendapatkan 'surat jalan' izin bepergian dari aparat keamanan sehingga mengakibatkan pergerakan orang Papua sangat dibatasi (Zocca, 2000). Semua orang Papua, apapun profesi atau statusnya, cenderung dicurigai sebagai anggota atau pendukung Organisasi Papua Merdeka (OPM). Orang Papua yang secara terbuka dituduh mendukung separatis mengalami kesulitan dalam perkembangan karirnya. Selanjutnya dengan menerapkan label yang sama, pemerintah telah secara paksa merampas tanah leluhur orang-orang Papua (Scott & Tebay, 2005).

Pada tahun 1965-66 Komando Militer di Papua Barat berada di bawah pimpinan Brigjen R. Kartidjo melakukan "Operasi Kesadaran" yang dirancang untuk melakukan kegiatan intelijen, mempengaruhi kepala suku, dan melakukan penangkapan terhadap pimpinan OPM (Gerakan Papua Merdeka) serta Orang Papua yang menolak integrasi dengan Indonesia. Setelah itu, Brigadir Jenderal R. Bintoro (Panglima TNI dari 23 Maret 1966 sampai 25 Juni 1968) memimpin "Operasi Bratayudha" untuk menghancurkan OPM di bawah Ferry Awom di Manokwari, dan menguasai Papua Barat secara keseluruhan. Komandan militer berikutnya, Brigjen Sarwo Edhi Wibowo, memimpin "Operasi Sadar"

untuk menghilangkan sisa-sisa OPM agar pemerintah Indonesia bisa mengkonsolidasikan kekuasaan diseluruh wilayah Papua (Raweyai, 2002).

### ***Otonomi yang Diberikan ke Papua oleh Indonesia***

Status otonomi khusus diberikan kepada Provinsi Papua pada tahun 2001 (kemudian dikenal sebagai Provinsi Irian Jaya) sebagai kebijakan negara yang mewakili tanggapan pemerintah terhadap seruan yang meningkat untuk kemerdekaan oleh orang asli Papua. Otonomi khusus dianggap sebagai upaya yang sungguh-sungguh dari pemerintah untuk memberikan solusi yang realistis terhadap sejumlah masalah yang mendorong tuntutan kemerdekaan Papua (King, et al., 2011). Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Papua Provinsi (UU No. 21 Tahun 2001) mulai berlaku pada saat ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarno Putri. Urusan luar negeri Papua diatur dalam pasal 4 berbunyi: (1) Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter & fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (7) Provinsi Papua dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 21 Tahun 2001).

Dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR tahun 1999, Provinsi Papua merupakan wilayah otonomi khusus yang dapat melakukan kerja sama luar negeri dengan pihak asing. Hal itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Undang-undang tersebut menjelaskan perjanjian internasional yang diatur oleh pemerintah yang terkait untuk kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan Pemerintah Indonesia di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Menegakkan pembentukan Provinsi Papua Barat bertentangan dengan UU Otonomi Khusus, Presiden Yudhoyono mengeluarkan peraturan (Perpu No. 1/2008) yang mencakup revisi otonomi khusus. Selain itu, Presiden Yudhoyono mengeluarkan UU No. 35 tentang pembentukan Provinsi Papua Barat untuk mempromosikan implementasi yang konsisten dari kebijakan khusus otonomi. Selanjutnya, Presiden Yudhoyono mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres No. 5/2007) untuk Percepatan Pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat (King, et al., 2011).

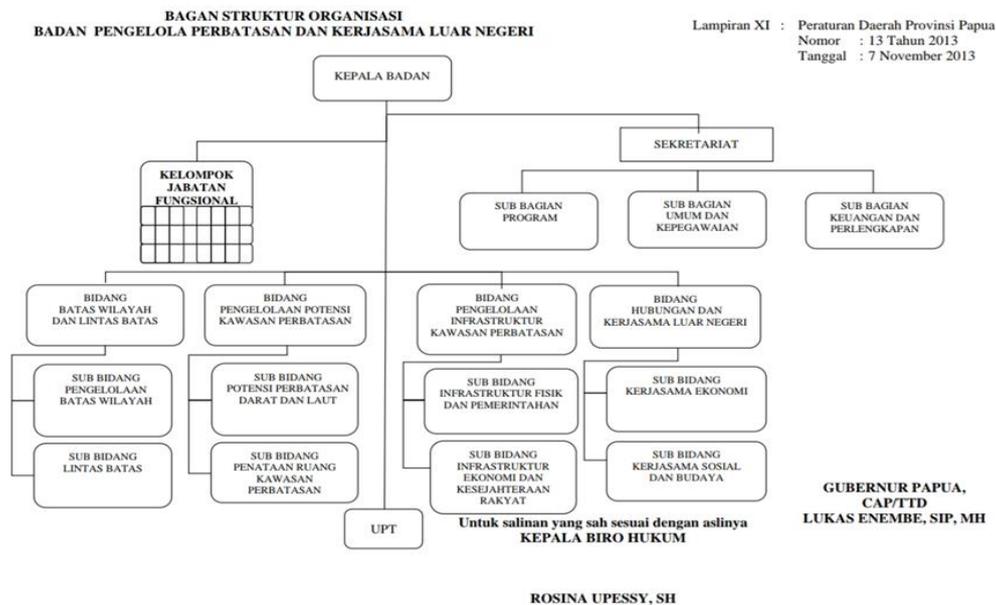
Parlemen Nasional dalam mengimplementasikan otonomi khusus terlihat ketika DPR berinisiatif pada 22 Januari 2007 dalam menyusun undang-undang untuk pembentukan empat provinsi baru di Papua (Provinsi Papua Barat, Papua Barat Daya, Papua Selatan dan Papua Tengah). Inisiatif dan langkah untuk memperbanyak provinsi dan unit administratif semakin merusak kepercayaan dan keyakinan dari orang Papua terhadap kemauan yang tulus dari pemerintah pusat untuk melaksanakan otonomi khusus. Hal ini juga menyebabkan kebingungan antara implementasi kebijakan dengan pembentukan unit pemerintahan baru dan kebijakan otonomi khusus (King, et al., 2011).

### ***Institusi Formal yang membawahi Aktivitas Papua dan Relasinya dengan Pusat***

Dalam Peraturan Gubernur Papua nomor 12 tahun 2011 tentang uraian tugas dan fungsi badan perbatasan dan kerja sama luar Provinsi Papua yang menimbang: (a) bahwa sehubungan dengan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Bappeda dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Papua, maka perlu diatur lebih lanjut Uraian Tugas dan Fungsi Badan Perbatasan dan Kerja sama Luar Negeri Provinsi Papua. (b) berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, perlu menetapkan Peraturan Gubernur tentang Uraian Tugas dan Fungsi Badan Perbatasan dan Kerja sama Luar Negeri Provinsi Papua. Peraturan Gubernur Papua nomor 12 tahun 2011, bagian keenam bidang hubungan dan kerja sama luar negeri, Pasal 20: (1) Bidang Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri mempunyai tugas pokok meningkatkan hubungan dan kerja sama luar negeri secara umum dan secara khusus pada bidang sosial budaya luar negeri, bidang ekonomi luar negeri dan bidang kerja sama *sister city*. (2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bidang Hubungan dan Kerja sama Luar Negeri mempunyai fungsi (a) penyelenggaraan pengajian bahan kebijakan dan strategi operasional di bidang hubungan dan kerja sama luar negeri. (b) penyelenggaraan pengkajian bahan program strategis di bidang hubungan dan kerja sama luar negeri. (c) penyelenggaraan pengaturan, pembinaan terhadap pelaksanaan hubungan dan kerja sama luar negeri dan (d) penyelenggaraan pengkajian bahan fasilitasi, koordinasi di bidang hubungan dan kerja sama luar negeri. Tiga Bidang Hubungan dan Kerja sama Luar Negeri Terdiri dari (a) Sub Bidang Sosial Budaya Luar Negeri. (b) Sub Bidang Ekonomi Luar Negeri dan (c) Sub Bidang Kerja Sama Kota/Provinsi Kembar.

Peraturan Daerah Provinsi Papua nomor 13 tahun 2013 bagian kesembilan paragraf 1 pasal 39 menjelaskan tugas pokok dan fungsi Badan Pengelola Perbatasan dan Kerja sama Luar Negeri. Badan Pengelola Perbatasan dan Kerja Sama Luar Negeri mempunyai tugas pokok menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan, melaksanakan evaluasi dan pengawasan di tingkat provinsi dan melaksanakan kerja sama luar negeri serta tugas-tugas lain yang diberikan oleh gubernur. Pada paragraf 2 terdapat susunan organisasi yang terdapat pada pasal 41 yakni susunan organisasi Badan Pengelola Perbatasan dan Kerja Sama Luar Negeri, terdiri atas:

**Figure 2 – Bagan Struktur Organisasi Badan Pengelola Perbatasan dan Kerja Sama Luar Negeri Pemerintah Papua**



Sumber: Pemerintah Daerah Papua

Hubungan dan kerja sama luar negeri oleh pemerintah daerah dalam UU No. 32/2004 tentang Pemda (Pasal 42) DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah serta memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Hubungan dan kerja sama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, wajib dikonsultasikan dan dikoordinasikan dengan menteri. Bidang hubungan dan kerja sama pemerintah

daerah dengan pihak luar negeri yang memerlukan konsultasi dan koordinasi dengan Kementerian Luar Negeri antara lain: (a) kerja sama ekonomi yakni perdagangan, investasi, ketenagakerjaan, kelautan dan perikanan, ilmu pengetahuan & teknologi, kehutanan, pertanian, pertambangan, kependudukan, pariwisata, lingkungan hidup, dan perhubungan; (b) kerja sama sosial budaya, seperti pendidikan, kesehatan, kepemudaan, kewanitaan, olahraga, kesenian; dan (3) bentuk kerja sama lain (Kementerian Luar Negeri, 2012).

Kementerian Luar Negeri sebagai koordinator penyelenggaraan hubungan dan kerja sama luar negeri akan memberikan saran dan pertimbangan politis dan yuridis terhadap program kerja sama yang dilaksanakan pemerintah daerah dengan badan/lembaga di luar negeri. Sedangkan departemen teknis dan pertimbangan mengenai materi atau substansi program kerja sama (Kementerian Luar Negeri, 2012). Mekanisme yang menjadi acuan umum bagi setiap kerja sama ekonomi dan kerja sama sosial budaya yang dilakukan pemerintah daerah dengan pihak asing termasuk kerja sama perbatasan oleh pemerintah daerah yang berbatasan dengan wilayah negara asing (Kementerian Luar Negeri, 2012).

**Figure 3 – Tata Cara Umum Kerja Sama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah**



Sumber: Kementerian Luar Negeri

### ***Aktivitas Kerja Sama yang Dilakukan Papua dan Kepentingannya***

Aktivitas kerja sama *sister city* di Papua, terutama di kota Jayapura, pada tahun 2017 dilansir dalam Jayapura.go.id. Wali Kota Wewak *Urban Local Level Government*, Hon Charles Malenki menemui Wali Kota Jayapura dengan Wakil Wali Kota Ir H Rustan Saru, MM untuk menindak lanjuti *Memorandum of Understanding* (MoU) antarkedua kota atau disebut *sister city*. Wakil Wali Kota dalam hal ini membahas meluasnya

peredaran narkoba jenis ganja yang masih terjadi akibat lemahnya pengawasan di lintas batas negara Papua Nugini dan Republik Indonesia. Pemerintah kota mengamati sarana infrastruktur pendukung seperti pembangunan pos keamanan lintas batas yang perlu ditetapkan, fasilitas jalan umum menuju perbatasan, dan fasilitas pasar lintas batas. Hal itu dirasa perlu supaya roda ekonomi di daerah perbatasan menjadi daya tarik juga mempersempit ruang gerak oknum yang akan menyelundupkan ganja, karena pengawasan dan aktifitas perbatasan yang mulai dipadati warga. Menanggapi hal tersebut Wali Kota Wewak mengakui bahwa *drugs smuggling* merupakan isu nasional yang harus menjadi perhatian serius.

**Figure 4 – Pertemuan Antara Pemerintah Jayapura dan Pemerintah Wewak**



Sumber: [jayapura.go.id](http://jayapura.go.id)

Pemerintah Jayapura dan Wali kota Wewak membahas MoU *the sister city* antara lain membahas *Economic Development and Trade, Education Sports and Culture Exchange, Tourism*, serta bidang lain yang disetujui masing-masing pihak partisipan MoU. Sementara itu, Wali Kota Wewak dalam kunjungannya menginformasikan bahwa akan bekerja sama di bidang olah raga akan mengirim 16 pemuda dari klub sepak bola setempat. Pemerintah masing-masing kota merencanakan akan mengikuti pertandingan persahabatan dengan pemain lokal di Kota Jayapura. Kedatangannya dijadwalkan pada tanggal 7-12 November 2017 (Jayapura.go.id., 2017).

Aktivitas kerja sama lain, Republik Indonesia dengan Afrika Selatan melalui kerja sama *sister city* yakni Jayapura dan Durban. Intensi kerja sama kedua kota ini meningkat pada kerja sama tingkat regional antarnegara. Kerja sama Jayapura dan Durban membuka

kesempatan di bidang pariwisata, mengingat topografi Jayapura dengan panorama yang indah menarik banyak wisatawan mancanegara untuk berkunjung ke kota tersebut. Kerja sama *sister city* ini juga membangun hubungan kerja sama di bidang ekonomi yakni dalam perdagangan semen dan kayu. Adanya pembangunan infrastruktur di Afrika Selatan secara besar-besaran. Hal ini menjadi peluang bagi industri semen dan kayu di Jayapura untuk mengeksport material tersebut ke Afrika Selatan baik dalam bentuk hasil maupun setengah jadi (Mamela, 2009).

Dalam laporan kerja KRI Vanimo (2020) tentang bentuk kerja sama Republik Indonesia dengan Papua Nugini khususnya di wilayah Jayapura dan Vanimo terdapat inisiatif untuk kerja sama kesehatan berupa obat-obatan melalui pertukaran informasi mengenai standar dan regulasi. Pemerintah Vanimo bekerja sama dengan Badan POM RI dalam meningkatkan *capacity building* di Jayapura dan kunjungan kepala badan POM di Vanimo pada tahun 2019. Pemerintah Vanimo berkonsultasi dengan *West Sepik Provincial Health Authority* (WSPHA) mengenai akses pasar dan pertukaran informasi mengenai regulasi terus dilakukan di 2020. Pemerintah Vanimo berkomitmen WSPHA bersama dengan *National Department of Health and HIV* dan Badan POM RI serta PT Kimia Pharma, PT. Biopharma dan PT. Indopharma.

Pemerintah Vanimo juga melakukan inisiatif koordinasi berupa pertukaran standar konstruksi yang berdampak pada ekspor material konstruksi Indonesia melalui perbatasan. Diskusi dengan *Works Department* di Vanimo, *Sandaun Provincial Technical and Work* serta para pelaku jasa konstruksi di Vanimo sebagai tindak lanjut diskusi pada tahun 2019. Hal ini dapat juga diharapkan menjadi dasar untuk *inbound investment* ke wilayah kerja (KRI Vanimo, 2020). Sejalan dengan kerangka penjelasan yang diusulkan Kuznetsov (2015) dalam buku *Theory and Practice of Paradiplomacy; Subnational Governments In International Affairs*. dimensi bagaimana pemerintah pusat memandang paradiplomasi dalam menangani praktiknya internasional dari entitas konstituennya. Aktivitas paradiplomasi di Papua, dalam keterlibatan pemerintah daerah dalam hubungan internasional. Klasifikasi yang disajikan menganggap bahwa paradiplomasi, dari sudut hubungan antarpemerintah, dalam pola kooperatif-koordinatif, di mana model ini mengasumsikan keterlibatan daerah dalam hubungan internasional di bawah koordinasi formal atau informal dengan pemerintah pusat.

## Simpulan

Dari analisis yang telah dipaparkan penulis, praktik paradilomasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di kedua wilayah yang diteliti yakni Skotlandia dan Papua tergolong dalam pola kooperatif-koordinatif dari tipologi yang dipaparkan Soldatos. Tipe ini mengasumsikan bahwa aktivitas paradiplomasi Skotlandia dan paradiplomasi Papua ada di bawah kendali yang terkoordinasi dengan pemerintah pusat yakni Pemerintah Britania Raya dan Pemerintah Indonesia.

Sejalan dengan hal itu, Crikemans mengidentifikasi pola kecenderungan dalam membandingkan praktik paradiplomasi Skotlandia dan paradiplomasi Papua. Intensi gerakan nasionalis di Skotlandia dalam SNP memiliki sejarah panjang dalam cita-cita referendum sejak tahun 1979 dan ditahun 2014 yang dikenal dengan referendum kemerdekaan. Keberadaan gerakan nasionalis di Papua memiliki intensi yang kuat dibuktikan adanya OPM dalam penentuan nasib sendiri untuk merdeka yang berujung konflik. Gerakan nasionalis ini berujung pada pemberian otonomi khusus di Skotlandia maupun di Papua. Otonomi Khusus Skotlandia diatur dalam *Scotland Act 1998*, sedangkan di Papua diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001. Institusi yang membawahi Skotlandia yakni terdapat Parlemen Skotlandia dan Pemerintah Skotlandia dalam melakukan fungsi koordinasi antara pusat dan daerah. Pelembagaan institusi Skotlandia mencapai tataran tingkat yang relatif kuat sehingga mampu menerapkan semua rancangan paradiplomatiknya pada tataran praktis internasional. Sedangkan, institusi formal yang membawahi Papua dan relasinya dengan pusat masih berada pada tahap lemah yang di bawah Badan Perbatasan dan Kerja sama Luar Negeri Provinsi Papua diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Papua nomor 13 tahun 2013. Dari pengamatan aktivitas kerja sama luar negeri Skotlandia cenderung lebih kompleks dan fleksibel dibandingkan dengan Papua. Skotlandia berhasil mempromosikan citra positif negaranya yang mendorong kerja sama dibidang komersial untuk meningkatkan ekspor. Praktik paradiplomasi Papua memiliki keterlibatan dengan dengan banyak *sister city* namun inisiatif keberlanjutan program masih dalam tahap yang lemah. Dominasi pemerintah pusat yang cenderung prosedural dan terlalu administratif dalam konteks regulasi menciptakan praktik paradiplomasi yang kurang fleksibel karena adanya trauma separatis seperti OPM dan SNP. Diharapkan penelitian ini dapat membantu penulis-penulis lain

yang ingin melakukan penelitian mengenai praktik pengelolaan paradiplomasi yang bermotif gerakan nasionalistik.

## Daftar Pustaka

- BBC. (2016, May 31). *Scottish government China deal correspondence released*. Retrieved August 24, 2021 from <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36417256>
- (1988). *Claim of Right for Scotland*.
- Criekemans, D. (2008). *Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down?* Belgium.
- Czapiewski, T. (2015). The (Para)diplomacy of Scotland Towards Asian Countries. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Acta Politica*.
- Dickson, F. (2017). *Paradiplomacy and The State of Nation: A Comparative Analysis*. Cardiff University.
- DPR RI. (2001). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*.
- Firstminister.gov.scot. (2017). *Scotland-China relations*. Retrieved August 27, 2021, from <https://firstminister.gov.scot/scotland-china-relations/>
- Foley, B. (2014). *Scotland and the united kingdom: A conference report written by Beth Foley*. United Kingdom: The Royal society of Edinburgh.
- gov.uk. (2013). *Devolution Settlement: Scotland*. Retrieved August 22, 2021 from <https://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-scotland#the-scottish-settlement>
- Himsworth, C. (2019). *The autonomy of devolved Scotland*. Cambridge University. doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9781139088206.012>
- Holyrood. (2017). *Norwegian politicians say Scotland could only join EFTA if independent*. Retrieved August 26, 2021 from [https://www.holyrood.com/news/view\\_norwegian-politicians-say-scotland-could-only-join-efta-if-independent\\_12913.htm](https://www.holyrood.com/news/view_norwegian-politicians-say-scotland-could-only-join-efta-if-independent_12913.htm)
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. (2012). *Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerja sama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah Revisi tahun 2006*. Jakarta.
- Kementerian Luar Negeri RI. (2019). *Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah*.
- King, P. E. (2011). *Comprehending West Papua*. Sydney: University of Sydney.
- Kooistra, M. (2017). *Paradiplomacy in Practise: The Development of Paradiplomacy in Quebec, Scotland, and California*. Leiden University.
- Kuznetsov, S. A. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy; Subnational Governments In International Affairs*. New York: Routledge.
- Macartney, A. (1990). *Scottish Government Yearbook 1990*. Edinburgh: Scottish Government.
- Mukti, T. A. (2013). *Paradiplomasi Kerja sama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia*. Yogyakarta: The Phinisi Press Yogyakarta.
- Mukti, T. A. (2020). *Politik Paradiplomasi dan Isu Kedaulatan di Indonesia*. Yogyakarta: The Phinisi Press.

- Ouimet, H. R. (2015). From Sub-state Nationalism to Subnational Competition States: The Development and Institutionalization of Commercial Paradiplomacy in Scotland and Quebec. *Regional & Federal Studies*.
- Pemerintah Daerah Papua. (2011). *Peraturan Gubernur Papua Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Uraian Tugas Dan Fungsi Badan Perbatasan Dan Kerja sama Luar Negeri Provinsi Papua*.
- Pemerintah Daerah Papua. (2013). *Paturan Daerah Provinsi Papua Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah Dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Papua*.
- Putra, R. D. (2016). Motivasi Pemerintah Skotlandia Melakukan Referendum Sebagai Upaya Pemisahan Diri Dari Britania Raya Pada Tahun 2014. *Jom Fisip Vol.3 No.2*.
- Raweyai., Y. (2002). *ister City antara Jayapura dan Durban Why Papua Wants Freedom*. Papua Presidium Council.
- Rohim, N. (2014). Optimalisasi Otonomi Khusus Papua dalam Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Guna Meredam Konflik dan Kekerasan. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Vol 8 No.1*.
- Salmond, A. (2015, December). *1987 Maiden Speech in the House of Commons*. Retrieved from UKPOL: <http://www.ukpol.co.uk/uncategorized/alex-salmond-1987-maidenspeech-in-the-house-of-commons/>
- Saputra, S. (2017). Referendum Skotlandia terhadap Britania Raya Tahun 2012. *Jurnal ISIP*.
- (1998). *Scotland Act*.
- Scottish Affairs Committee. (2019). *The relationship Between The UK and Scottish Government*. House of Commons.
- Scottish Government. (n.d.). *What the Scottish Government does*. Retrieved August 25, 2021 from <https://www.gov.scot/about/what-the-government-does/>
- Scottish Government. (2012). *Working with China: five-year engagement strategy*. Retrieved August 26, 2021, from <https://www.gov.scot/publications/working-china-five-year-strategy-engagement-between-scotland-peoples-republic/>
- Scottish Government. (2016). *Memorandum of understanding with China's Ministry of Culture*. Retrieved August 27, 2021, from <https://www.gov.scot/publications/memorandum-of-understanding-with-chinas-ministry-of-culture/>
- Scottish Government. (n.d.). Energy in Scotland: Get the facts.
- Sharp, N. (1977). *The Rule of the Sword: The Story of West Irian*. Melbourne: Kibble Books.
- Simarmata, P. D. (2015). Upaya Skotlandia Untuk Melepaskan Diri Dari Britania Raya. *eJournal Ilmu Hubungan Internasional*, 509-520.
- Siol nan Gaidheal. (n.d.). *Celtic Solidarity: A History of The Scottish Nationalist Movement* Retrieved August 20, 2021, from [http://www.siol-nan-gaidheal.org/Celtic\\_Solidarity/nathist.htm](http://www.siol-nan-gaidheal.org/Celtic_Solidarity/nathist.htm)
- Soldatos, P, & Michelmann, H.J. (1992). *Subnational units' paradiplomacy in the context of European integration*.
- Soldatos, P. (1992). *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors* .

- Sturgeon, N. (2020). *Nicola Sturgeon's statement on Scotland's future*. Retrieved August 25, 2021, from <https://www.snp.org/nicola-sturgeons-statement-on-scotlands-future/>
- Suara Papua. (2018). *Provinsi Papua dan Madang Tandatangani LoI Sister City*. Retrieved August 22, 2021, from <https://suarapapua.com/2018/10/23/provinsi-papua-dan-madang-tandatangani-loi-sister-city/>
- Suriadireja, K. (1985). *Tantangan dan Perjuangan di Bumi Cenderawasih (Challenge and Struggle in the Land of the Bird of Paradise)*. Jakarta: Sinar Agape Press.
- Surwandono & Maksum, A. (2020). The Architecture Of Paradiplomacy Regime In Indonesia: A Content Analysis. *Global: Jurnal Politik Internasional*, 22(1), 77-99.
- The New York Time. (2012). *Pinning Scottish Independence on a Fervor for 1314* . Retrieved from <https://www.nytimes.com/2012/04/05/world/europe/alex-salmond-stirs-scotlands-memories-of-battle-of-bannockburn.html>
- The Scottish Parliament*. (n.d.). *What are the powers of the Scottish Parliament?* Retrieved August 24, 2021, from <https://www.parliament.scot/about/how-parliament-works/powers-of-the-scottish-parliament>
- The Scottish Parliament. (2017). *List of Devolved Powers From 1999*.