

PELAKSANAAN DIPLOMASI DAN KERJASAMA LUAR NEGERI OLEH PEMERINTAH KOTA/KABUPATEN DI KARESIDENAN SURAKARTA

Oleh

Herning Suryo dan Kartika Giri
Staf Pengajar Fisip Universitas Slamet Riyadi Surakarta

Abstract

This research aims to explain how the implementation of local government cooperation with foreign countries or foreign NGO in 2012 until 2017 on around the region of Surakarta. The data of that kind cooperation was really hard to get in the newspaper and also by search it on the internet, researchers want to collect all of international cooperation by local government on around the region of Surakarta in 2012 until 2017. This is because, with the implementation of local government autonomy in Indonesian cities and region, now they can make cooperation with foreign countries or foreign NGO but must still give priority on Indonesian national interest. Researchers believe that although we could not get it in internet, international cooperation between local government exist. By using the theory and concept of diplomacy, international cooperation and national interest, this research make use of qualitative method with primary data from the interview with local government staff in cooperation section and also use document-based research and explained by descriptive method. Through analysis we concluded that local government on around the region of Surakarta already have several international cooperation with foreign countries, cities or NGO in 2012 until 2017. But there are still many obstacles in the implementation of MoU or LoI which already signed by both parties such as lack of coordination with national government, local government and also agencies which directly involved with international cooperation, lack of capabilities in lobbying and negotiation, lack of english, and budgeting problems.

Key words: *Local Government, Diplomacy, International Cooperation, National Interest*

Pendahuluan

Pesatnya kemajuan zaman membuat negara dalam hal ini pemerintah pusat tidak lagi menjadi aktor utama dalam hubungan internasional. Kehadiran pemerintah lokal (*local government*) sebagai salah satu aktor baru dalam arena internasional menjadi sesuatu yang dimungkinkan untuk terjadi. Hal ini ditandai dengan banyaknya perjanjian-perjanjian internasional yang dilakukan antar pemerintah-pemerintah daerah diberbagai negara didunia, dengan berbagai macam bentuk kerjasama seperti kota kembar atau *sister city*, kerjasama budaya, perdagangan dan lain sebagainya.

Pihak-pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut pada dasarnya sedang melakukan praktek diplomasi Diplomasi sebagai praktek yang telah dilakukan sejak zaman peradaban India Kuno memiliki berbagai pengertian. Menurut Oxford Dictionary, diplomasi adalah manajemen hubungan internasional melalui negosiasi; dimana hubungan ini diselaraskan dan diatur

duta besar dan para wakil; bisnis atau seni para diplomat. Menurut Panikhar dalam Roy (1991;3) bahwa diplomasi dalam hubungannya dengan politik internasional adalah seni mengedepankan kepentingan suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain.

Selain diplomasi, Pemerintah Daerah yang melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri juga terlibat dalam kerangka Kerja sama internasional. Kerjasama Internasional adalah bentuk hubungan yang dilakukan oleh suatu negara dengan negara lain yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rakyat dan untuk kepentingan negara-negara di dunia. Kerja sama internasional, yang meliputi kerja sama di bidang politik, sosial, pertahanan keamanan, kebudayaan, dan ekonomi, berpedoman pada politik luar negeri masing-masing negara.

Kerjasama akan dilakukan apabila manfaat yang diperoleh diperkirakan akan lebih besar daripada konsekuensi-

konsekuensi yang harus ditanggungnya. Oleh sebab itu keberhasilan suatu kerjasama dapat diukur dari perbandingan besarnya manfaat yang dicapai terhadap konsekuensi yang ditanggung. Masalah kerjasama terletak pada pencapaian sasaran. Tujuan akhir yang kemudian dijabarkan ke dalam sasaran-sasaran kerjasama ditentukan oleh persamaan kepentingan yang fundamental dari masing-masing pihak yang melakukan kerjasama (Suprpto, 1997: 181).

Di Indonesia sendiri, kerjasama daerah dengan luar negeri berkembang pesat sejak era otonomi daerah dimana daerah telah mendapatkan kesempatan untuk membuka hubungan dengan luar negeri. Peraturan tentang hubungan dan kerjasama antara daerah dan luar negeri antara lain tertuang dalam UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri.

Landasan legal diatas merupakan sebuah kesempatan yang kemudian dipergunakan secara luas oleh Pemerintah Daerah untuk berhubungan dan bekerjasama dengan luar negeri. Akan tetapi kemudian kepentingan nasional masih merupakan fokus utama dari sebuah kerjasama internasional meskipun dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Kerjasama Daerah dengan Luar Negeri tetap berfokus pada upaya untuk mencapai kepentingan nasional Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini untuk mencapai kemajuan pembangunan dan kesejahteraan seluruh masyarakat.

Kepentingan nasional tercipta dari kebutuhan suatu negara. Kepentingan ini dapat dilihat dari kondisi internalnya, baik dari kondisi politik-ekonomi, militer, dan sosial-budaya. Menurut K. J. Holsti kepentingan nasional atau *national interest* dari suatu negara mengacu pada sejumlah perangkat ideal dari tujuan-tujuan suatu bangsa yang harus ditemukan sebagai dasar dari pelaksanaan hubungan luar negeri suatu negara tersebut. Disamping itu, kepentingan nasional mengacu pada sejumlah tujuan nasional suatu bangsa yang akan diraih dalam jangka waktu tertentu. (K.J Holsti, 1989:176)

Berdasarkan data, tercatat hingga saat ini kota-kota besar di Indonesia telah melakukan kerjasama berupa *sister city* dengan kota-kota diluar negeri seperti Bandung dengan Braunschweig, Surabaya dengan Busan, Yogyakarta dengan Kyoto dsb. Sedangkan data mengenai kerjasama dalam bidang-bidang lain belum terlacak. Surakarta dan daerah sekitarnya yang tergabung dalam Karesidenan Surakarta seperti Sragen, Karanganyar, Wonogiri, Sukoharjo, Boyolali dan Klaten juga telah melakukan kerjasama luar negeri. Surakarta memiliki sejarah melakukan *sister city* dengan Montana, Bulgaria, Wonogiri dengan Wuming, Tiongkok, Karanganyar dengan Busan namun setelah kerjasama-kerjasama ini kemudian tidak terdengar lagi keberlanjutannya. Demikian pula dengan wilayah lain, data mengenai diplomasi dan kerjasama luar negeri oleh Pemda di wilayah Karesidenan Surakarta masih sangat minim.

Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan diplomasi dan hubungan luar negeri oleh pemerintahan daerah di wilayah Karesidenan Surakarta (Tujuh Kabupaten/ Kota) pada periode 2012 hingga 2017. Mengingat selama ini, masih banyak kerjasama yang belum diketahui masyarakat luas serta banyak daerah yang belum secara maksimal memanfaatkan peluang untuk melakukan kerjasama dengan luar negeri.

Metode

Jenis metode penelitian yang dipilih adalah metode kualitatif. Menurut Sugiyono (2007:292), pemilihan metode penelitian kualitatif didukung oleh alasan bahwa data dalam situasi sosial yang kompleks dan dinamis sehingga tidak memungkinkan dijangkau metode penelitian kuantitatif, kemudian peneliti bermaksud memahami situasi sosial secara mendalam, menemukan pola dan teori. Subyek penelitian ini adalah Pemerintah Daerah khususnya pada bagian yang mengurus masalah kerjasama. Peneliti akan meneliti diplomasi dan kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah di wilayah Karesidenan Surakarta dalam periode 2012-2017. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data primer dengan pemanfaatan wawancara dan penggunaan dokumen melalui *library research*. Data yang dikumpulkan kemudian dianalisis

secara deskriptif kualitatif. Pengolahan data dalam penelitian kualitatif adalah proses yang berlangsung serentak. Selanjutnya, berikut ini disajikan langkah-langkah analisis data yang digunakan Miles dan Huberman (HB Sutopo, 2006:12).

Pembahasan

Berdasarkan hasil pengumpulan data yang dilakukan oleh Tim peneliti mengenai kerjasama daerah dengan luar negeri di Pemerintah Kota/ Kabupaten di wilayah

Karesidenan Surakarta, Tim mendapatkan data sebagai berikut :

1. Kabupaten Karanganyar
Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Arif Purwanto, Kasubag Kerjasama di bagian Pemerintahan Umum, Kabupaten Karanganyar dan penelusuran data ditemukan bahwa Kabupaten Karanganyar telah melakukan kerjasama dengan Luar Negeri, antara lain :

No.	Pihak Yang Terlibat	Kerjasama Yang dilakukan	Periode
1.	USAID- Dinas Pendidikan dan Olahraga Kabupaten Sragen	Pengadaan Buku-Buku Ajar	2013-2017 (Selesai tahun ini)
2.	OISCA (The Organization of Industrial Spriritual dan Cultural Advencement International) dari Jepang dan Dinas Pertanian Kabupaten Karanganyar	Penghijauan dan budidaya bibit tanaman	2012- sekarang
3.	Pemerintah Jenewa Swiss dengan Pemda Karanganyar	<i>Sister city</i> yang terkait dengan pengelolaan sampah.	Akan dijajaki pada bulan November 2017 dengan mengirim perangkat Kabupaten yang terkait kesana.

Terkait dengan jumlah kerjasama yang relatif kecil pihak Pemda menyatakan Pemda Karanganyar fungsinya sebagai fasilitator antara pihak 1 dan 2 yang kemudian akan terlibat dalam pembuatan draft kerjasama. Pelaksana kegiatan kerjasama pada akhirnya adalah yang terkait secara langsung dengan kerjasama tersebut seperti dinas pendidikan, dinas pertanian, dsb. Selain itu, kurang adanya inisiatif oleh pihak ke 3 untuk mengadakan kerjasama juga disebutkan merupakan kendala dalam melakukan kerjasama luar negeri.

Potensi daerah di wilayah Karanganyar yang dikenal subur sudah tampak dimanfaatkan yaitu dengan kerjasama pembudidayaan bibit tanaman dengan pihak OISCA Jepang yang telah terjalin sejak lama. Kemudian untuk *sister city* atau kerjasama yang lain misalnya, terkendala masalah biaya, pihak Pemda Karanganyar sering mempertimbangkan apakah biaya yang akan dikeluarkan nantinya seimbang dengan keuntungan yang akan diperoleh, mengingat

anggaran Kabupaten Karanganyar sekarang ini difokuskan untuk pengembangan infrastruktur terutama pembangunan jalan.

2. Kabupaten Sukoharjo
Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Dwi Yulianti, SH., MM, Subag Otonomi Daerah dan Kerjasama diperoleh data bahwa Kabupaten Sukoharjo belum melakukan kerjasama dengan luar negeri. Dinas-dinas apabila melakukan kerjasama sendiri harus diketahui oleh Pemda dimana fungsi Pemda adalah sebagai koordinator dengan dinas-dinas terkait jika melakukan kerjasama. Dan fungsi akan semakin besar ketika kerjasama telah mengarah kepada tahapan pembuatan *legal drafting*.
3. Kabupaten Sragen
Berdasarkan Hasil Wawancara dengan Bagian Kerjasama, Pemerintah Kabupaten Sragen dan pencarian data ditemukan beberapa kerjasama yang telah dilakukan Pemerintah Daerah

Kabupaten Sragen dengan Luar Negeri antara lain :

No.	Pihak Yang Terlibat	Kerjasama Yang dilakukan	Periode
1.	USAID (<i>United States Agency fo International Development</i>) - Dinas Pendidikan Kabupaten Sragen	Pelatihan dan peningkatan SDM bagi guru-guru di Wilayah Sragen.	2013-2017 (Selesai tahun ini)
2.	PDAM Kabupaten Sragen dengan Pemerintah Kerajaan Belanda	Hibah Air minum, pengembangan sarana dan prasarana air bersih terutama bagi daerah-daerah kering seperti Jenar dan Tangen.	2012- sekarang Pada 30 Oktober 2017 baru saja diperbaharui di Belanda.
3.	Dinas Pendidikan Kabupaten Sragen dengan Department of Education Queensland, Brisbane, Australia	<i>Sister School</i> dengan Sragen <i>Bilingual Boarding School</i> (SBBS)	Sedang dalam tahapan draft MoU
4.	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sragen dengan Pemerintah Korea dan Jepang	Magang Tenaga Kerja. Penjarangan dilakukan dari lulusan SMA dan SMK Di Kabupaten Sragen untuk melakukan magang kerjasa dengan durasi sekian tahun ke Korea dan Jepang.	2012-sekarang

Didapatkan lebih lanjut bahwa masih banyak kasus dimana dinas-dinas terkait tidak melaporkan kerjasama yang mereka lakukan ke Bagian Kerjasama, sehingga Bagian Kerjasama harus melakukan jemput bola atau meminta data dari dinas-dinas terkait yang melakukan kerjasama terlebih dahulu baru kemudian akan ada laporan tentang kerjasama yang terjadi. Bagian Kerjasama menangani kerjasama bagian luar negeri dan dalam negeri namun ketika tahapan *legal drafting* penandatanganan perjanjian dengan pihak luar negeri di Sragen dilakukan oleh TKKSD dibawah Sekretaris Daerah.

4. Kabupaten Wonogiri
Kabupaten Wonogiri berdasarkan hasil pengumpulan data pada 2012 telah terjadi kesepakatan untuk kerjasama dalam kerangka *Sister City* dengan negara Tiongkok yaitu kota Wuming dan Guangxi dalam akan tetapi hingga hari ini belum ada tindak lanjut kerjasama yang lebih nyata.
5. Kabupaten Boyolali
Berdasarkan data yang dikumpulkan dari hasil wawancara dengan pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolalu serta analisis data kerjasama yang dimiliki oleh Bagian Kerjasama didapatkan data kerjasama pada periode 2012 s/d 2017 sebagai berikut

No.	Pihak Yang Terlibat	Kerjasama Yang dilakukan	Periode
1.	Selandia Baru dengan Kelompok Tani Dekima Tirta Sari Makmur Kecamatan Cepogo serta Dinas Perternakan dan Perikanan Kabupaten Boyolali	Kerjasama Teknis dibidang peternakan. Membantu petani meningkatkan pendapatan melalui Tim Ahli dar Selandia Baru dan Lokal. (Pangan, Reproduksi dan peningkatan kualitas susu sapi)	8 Tahun (dimulai 10 September 2015)
2.	Pemda Boyolali dengan SNV Nederlanse, Belanda	Perkembangan Produksi dan Peternakan Sapi Pera (perbaikan kualitas pangan dan peningkatan higienisitas produk).	1 Januari s/d 31 Desember 2015

Kabupaten Boyolali terkenal dengan potensi daerahnya yang berupa produk

susu. Oleh sebab itu, kerjasama yang dilakukan berfokus kepada peningkatan

potensi daerah yang dimiliki yaitu peningkatan kualitas ternak yaitu sapi melalui perbaikan pakan ternak, kondisi kandang, higienitas serta pengolahan susu dengan negara-negara yang sudah terkenal maju dalam hal tersebut seperti Selandia Baru.

6. Kabupaten Klaten

Kabupaten Klaten berdasarkan hasil pengumpulan data belum melakukan

kerjasama dengan luar negeri. Kendala SDM menjadi masalah tersendiri dalam melakukan kerjasama dengan luar negeri. Selain itu bagian Kerjasama Kabupaten Wonogiri juga menekankan kurangnya koordinasi antara dinas-dinas terkait, pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat terkait dengan koordinasi kerjasama luar negeri.

No.	Pihak Yang Terlibat	Kerjasama Yang dilakukan	Periode
1.	<i>Sister city Pemkot Surakarta dengan Kota Xi'an Tiongkok</i>	Bidang perdagangan, kebudayaan, pendidikan, olahraga, kesehatan, kepegawaian, dll	LoI ditandatangani pada 25 September 2015
2.	Pemerintah Kota (Pemkot) Surakarta menjalin kerjasama dengan <i>Indonesia Urban Water Sanitation and Hygiene (IUWASH PLUS)</i> bagian dari USAID (<i>United States Agency International Development</i>).	Program Sanitasi dan air bersih serta sosialisasi kesadaran air bersih bagi masyarakat	Dimulai April 2017
3.	<i>Sister City</i> Kota Surakarta dengan Guilin, Tiongkok	Pariwisata dan Kebudayaan	Masih dalam tahap peninjauan

7. Kota Surakarta

Kota Surakarta sendiri telah memiliki *track record* melakukan kerjasama yang cukup banyak sebelum periode 2012. Akan tetapi setelah periode itu, Peneliti hanya menemukan 3 kerjasama diatas yang dilakukan oleh Pemkot Surakarta. Kerjasama dalam kerangka *Sister City* bagi kota Surakarta bukan merupakan hal baru, Pemkot Surakarta pernah melakukan *sister city* dengan Kota Montana, Bulgaria terkait dengan bidang perdagangan, akan tetapi kemudian ditemukan banyak kendala sehingga kerjasama dihentikan pada tahun 2012. Pada 2012 s/d 2017, Pemkot Surakarta telah melakukan dua kali kerjasama *sister city* dengan dua Kota di Tiongkok yaitu Kota Xi'an dan Guilin akan tetapi tindak lanjut kerjasama ini belum terlihat hingga sekarang.

Peneliti kemudian berusaha menyimpulkan mengenai kendala apa saja yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam melakukan kerjasama luar negeri. Berdasarkan dari ketujuh Kota dan Kabupaten yang diamati, terdapat beberapa kendala yang sama dalam

masalah kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah ataupun NGO Luar Negeri antara lain :

1. Masih kurang terciptanya koordinasi antara Pemerintah Pusat, dinas-dinas terkait yang melakukan kerjasama secara langsung ataupun Bagian Kerjasama Pemerintah Daerah terkait dengan proses, pelaporan dan pelaksanaan kegiatan kerjasama Daerah dengan Luar Negeri. Meskipun Pemerintah Daerah yang melakukan kerjasama akan tetapi Pemerintah Pusat tetap harus diberi laporan tentang kerjasama mengingat kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tidak boleh menyalahi kepentingan nasional dan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, dinas-dinas terkait yang terlibat langsung dalam kerjasama internasional di daerah belum semuanya melaporkan kerjasamanya ke Bagian Kerjasama di Pemerintah Daerah masing-masing. Hal ini menyebabkan Pemda harus melakukan upaya "jemput bola" dengan menagih laporan dari dinas-dinas terkait

mengenai kerjasama luar negeri apa saja yang telah mereka lakukan.

2. Masih kurangnya inisiatif untuk melakukan lobby dan negosiasi dengan pihak luar negeri serta Sumber Daya Manusia yang belum cukup cakap untuk melakukannya.

Sejak “keran” otonomi daerah dibuka dan kemudian pihak Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri, masih sedikit daerah yang telah memanfaatkan kesempatan tersebut untuk mempromosikan dirinya sesuai dengan potensi yang dimilikinya di luar negeri. Pemerintah Daerah seringkali hanya muncul sebagai pihak ke 3 yang memfasilitasi kerjasama antara pihak luar negeri dengan dinas terkait tanpa terlibat secara langsung didalamnya. Selain itu, SDM bagian kerjasama yang awalnya hanya mengurus masalah kerjasama domestik antar daerah kemudian mendapatkan amanat baru untuk mengurus kerjasama dengan pihak luar negeri. Hal ini kemudian juga membutuhkan adaptasi, pelatihan dan penambahan pengetahuan mengenai bahasa, *legal drafting*, serta kemampuan *lobby* dan negosiasi yang baik yang diperlukan untuk melakukan kerjasama dengan luar negeri.

3. Kendala biaya.

Pemerintah Daerah beranggapan bahwa melakukan kerjasama daerah dengan luar negeri memakan biaya yang sangat besar. Hal ini memang sesuai dengan realita bahwa untuk menyusun sebuah draft perjanjian dalam MoU/ LoI dibutuhkan proses yang relatif cukup lama. Misalnya dalam kerangka kerjasama *sister city*, diperlukan biaya perjalanan ke kota yang akan dijadikan rekanan “kota kembar” yang tentu saja tidak sedikit dikarenakan rombongan SKD yang ikut juga tidak sedikit. Hal ini kemudian menjadi bahan pertimbangan Pemerintah Daerah mengenai apakah jumlah yang dikeluarkan untuk membuat kerjasama dengan pihak luar negeri akan seimbang dengan apa yang akan Pemda capai.

4. Kerjasama yang tidak efektif

Kerjasama Pemerintah Daerah dalam kerangka *Sister City* dengan kota di negara lain masih merupakan *trend* dikalangan Pemda. Akan tetapi

kemudian, konsep *sister city* atau kota kembar yang membutuhkan kesamaan karakteristik diantara 2 kota seringkali tidak terpenuhi. Akibatnya banyak kerjasama *sister city* yang terhenti ditengah jalan dan tidak efektif untuk dilakukan karena pemaksaan penyamaan kota serta langkah yang terburu-buru dari Pemda tanpa pertimbangan yang lebih matang. Contoh *sister city* Wonogiri dengan Surakarta bisa menjadi contoh dimana *sister city* sudah dalam tahapan penjajakan bahkan sudah terdapat MoU/ LoI akan tetapi tidak terdapat implementasinya dilapangan.

Penutup

Kerjasama Daerah dengan Luar Negeri merupakan fenomena yang tidak dapat dihindari dewasa ini. Pemerintah Pusat telah menyiapkan kerangka hukum dan prosedur yang tepat mengenai bagaimana daerah dapat memanfaatkan peluang untuk melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri dalam rangka memaksimalkan potensi di wilayahnya dengan tetap berpegang pada pemenuhan kepentingan nasional. Wilayah Karesidenan Surakarta yang terdiri dari tujuh Kabupaten dan Kota telah berusaha untuk memanfaatkan peluang kerjasama daerah dengan luar negeri dengan melakukan banyak upaya kerjasama baik dengan Pemerintah Negara lain ataupun juga dengan NGO asing. Meskipun dalam implementasinya masih terdapat banyak kendala, akan tetapi hal tersebut akan dapat diatasi antara lain dengan penguatan Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah terutama yang ditempatkan di bagian Kerjasama Luar Negeri serta dengan peningkatan fungsi koordinasi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dengan dinas-dinas terkait yang terlibat langsung dalam kerjasama luar negeri.

Daftar Pustaka

- Moleong, Lexy J.2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT. Remaja Rosdakarya.
- Holsti, K.J. 1989. *Politik Internasional : Kerangka untuk Analisis*, Jakarta : Erlangga

- Soeprapto, R. 1997. *Hubungan Internasional Sistem Interaksi dan Perilaku*. Jakarta. Raja Grafindo Persda.
- Sir Ivor Roberts, ed. 2009. *Satow's Guide to Diplomatic Practice*. Oxford: Oxford University Press, 6th edition.
- Sutopo, HB.2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Dasar Teori dan Penerapannya dalam Penelitian*. Surakarta. Universitas Sebelas Maret.