

# **Hubungan Luar Negeri Aktor Subnasional: Kasus Kabupaten Garut di Indonesia dan Damyang-gun di Korea Selatan**

*JISPO*  
*Jurnal Ilmu Sosial dan*  
*Ilmu Politik*  
2021, Vol. 11, No. 2: 219-240  
<https://journal.uinsgd.ac.id/index.php/jispo/index>  
© The Author(s) 2021

**Haritsa Shafiyah\***

Universitas Padjadjaran, Indonesia

**Gilang Nur Alam**

Universitas Padjadjaran, Indonesia

**R. M. T. Nurhasan Affandi**

Universitas Padjadjaran, Indonesia

## **Abstrak**

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana praktik hubungan luar negeri yang dilaksanakan oleh aktor subnasional di Indonesia berlangsung. Dalam melaksanakan hubungan luar negeri atau aktivitas internasional, para aktor subnasional harus mengikuti peraturan dan ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Artikel ini membahas hubungan luar negeri oleh aktor subnasional dengan fokus kajian pada kasus Kabupaten Garut sebagai salah satu aktor subnasional Indonesia melaksanakan hubungan luar negeri dengan Damyang-gun dari Korea Selatan. Dengan menggunakan teori transgovernmentalisme dari Christopher Whytock dan teori paradiplomasi dari Alexander Kuznetsov, artikel ini menunjukkan bahwa hubungan luar negeri Kabupaten Garut dengan Damyang-gun dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku. Hubungan luar negeri ini terjadi dikarenakan kedua belah pihak memiliki kepentingannya masing-masing. Hubungan luar negeri ini dijadikan sebagai salah satu usaha untuk memenuhi kepentingan masing-masing pihak di mana hubungan luar negeri oleh daerah ini merupakan hubungan yang sah. Artikel ini ditulis dengan menggunakan metode deskriptif analitik dan data diperoleh melalui wawancara dan studi pustaka. Hasil studi menunjukkan bahwa bila hubungan luar negeri oleh daerah dijalankan sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang

---

\* Penulis untuk korespondensi:

Haritsa Shafiyah

Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran, Indonesia

Email: haritsa17001@mail.unpad.ac.id

telah ditetapkan, maka itu akan memberikan hasil yang positif, baik bagi pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

### **Kata-kata Kunci**

Kabupaten Garut, Damyang-gun, paradiplomasi, hubungan luar negeri oleh daerah, aktor subnasional

### **Abstract**

*This article explains how foreign relations are carried out by subnational actors in Indonesia. In carrying out foreign relations or other international activities, subnational actors must follow the rules and regulations set by the central government. For example, Kabupaten Garut, one of Indonesia's sub-national actors, carries out foreign relations with Damyang-gun, South Korea, based on the existing national laws and regulations on foreign relations. This foreign relationship occurs because both Garut and Damyang-gun need each other to fulfil their own interests. This article discusses this foreign relations by using Christopher Whytock's theory of transgovernmentalism and Alexander Kuznetsov's paradiplomacy view. Employing a descriptive-analytic method, this article collected its required data through interviews and literature study. The findings show that as seen in the case of Garut and Damyang-gun foreign relations by sub-national actors that are carried out based rules and regulations resulted in positive outcomes for both the regional and central governments.*

### **Key Words**

*Kabupaten Garut, Damyang-gun, paradiplomacy, foreign relations, sub-national actors*

### **Pendahuluan**

Di berbagai negara, pemerintah daerah yang seringkali disebut sebagai subnasional (*substates*) saat ini memiliki kemampuan dan pengaruh untuk melaksanakan kegiatan yang melampaui batasan wilayah administratif dan geografis, bahkan dapat menembus teritorial fiskalnya. Namun, aktivitas internasional yang dilakukan oleh aktor subnasional bukan suatu hal yang baru. Ia sudah berlangsung sejak lama. Hal ini dibuktikan dengan adanya aktivitas lintas batas negara-kota yang merupakan cikal-bakal konsep negara.

Aktor subnasional merujuk pada pemerintahan lokal atau daerah yang berada satu tingkat di bawah negara, misalnya negara bagian, provinsi atau kota. Istilah “pemerintah lokal” merupakan istilah umum yang sudah diadopsi oleh berbagai institusi. Istilah tersebut, dalam konteks pemerintah daerah di suatu negara, memiliki karakteristik, visi-misi dan minat yang berbeda-beda. Pemerintah lokal jelas berperan penting sebagai entitas publik dalam kerangka politik, hukum dan administrasi di suatu negara (Garesche 2007:19).

Keterlibatan aktor subnasional dalam arena internasional tidak dapat dilepaskan dari semakin meningkatnya aktivitas global dan hilangnya batas-batas wilayah. Mereka juga memiliki kepentingan dan tujuannya sendiri dalam mewujudkan kepentingan dan visi-misinya melalui aktivitas internasional. Sebagaimana aktor negara, aktor subnasional memiliki masalah dan membutuhkan pihak lain untuk menyelesaikan masalahnya. Keinginan aktor subnasional untuk memenuhi kebutuhannya melalui aktivitas internasional tentu tidak akan terwujud bila mereka tidak diberi kebebasan untuk mengatur pemerintahannya sendiri. Kebebasan ini dapat terwujud melalui kebijakan desentralisasi di mana pemerintah pusat melimpahkan kewenangan, kewajiban dan tanggung jawab yang dimilikinya kepada pemerintah di bawahnya untuk mengurus urusan rumah tangganya secara mandiri (UNDP 1999).

Aktor subnasional yang berada di bawah negara kesatuan, seperti Indonesia dan Korea Selatan, memiliki peran penting di tengah kebijakan desentralisasi atau biasa disebut sebagai otonomi daerah. Melalui kebijakan otonomi daerah, mereka dapat mengurus urusan dan kepentingan daerahnya secara mandiri. Meskipun demikian, aktivitas yang dilakukan oleh aktor subnasional harus selaras dengan peraturan dan kebijakan pemerintah pusat, terutama di negara kesatuan yang kebijakan luar negerinya masih diatur oleh pemerintah pusat (Thontowi 2009:154). Karena itu, para aktor subnasional di negara kesatuan akan merasakan dampak dari kebijakan luar negeri yang diterapkan pemerintah pusat. Mereka berusaha melaksanakan aktivitas internasional yang seimbang dan menguntungkan bagi kedua belah pihak agar selaras dengan kebijakan dan peraturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Salah satu aktor subnasional yang merupakan unit konstituen di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah Kabupaten Garut. Pemerintah di daerah ini secara mandiri melaksanakan aktivitas internasional, yakni menjalin hubungan luar negeri dengan pemerintah daerah Danyang-gun di Korea Selatan. Kedua aktor subnasional di negaranya masing-masing ini memiliki kedudukan setara. Keduanya merupakan pemerintahan

tingkat kedua yang memiliki ruang administratif kabupaten atau kota madya. Sebagai anggota dari masing-masing unit konstituen negara kesatuan, kedua aktor ini memiliki hak untuk melaksanakan aktivitas internasional dengan tetap mengikuti kaidah dan panduan yang ditentukan oleh pemerintah pusat.

Hubungan luar negeri yang dilakukan oleh Kabupaten Garut merupakan salah satu bentuk usaha dalam memenuhi kepentingan dan tujuannya. Garut dikenal sebagai daerah agraris yang mengandalkan pertanian sebagai komoditas utama bagi pendapatan daerahnya. Tapi, produktivitas pertanian di daerah ini tidak semaju daerah lainnya (Dinas Pertanian Kabupaten Garut 2017). Masalah pertanian di Kabupaten Garut semakin bertambah ketika terjadi gagal panen, salah satunya dirasakan para petani stroberi. Buah stroberi sebagai salah satu komoditas utama pertanian Kabupaten Garut tidak dapat memenuhi target sehingga berpengaruh pada pendapatan daerah (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kabupaten Garut 2017). Akibatnya, kerugian akibat gagal panen tidak hanya dirasakan para petani stroberi, tetapi juga pemerintah. Kegagalan panen stroberi selama tahun 2016, misalnya, menyebabkan kerugian sebesar Rp 2 Milyar (Ferdiansyah 2016).

Pemerintah Kabupaten Garut menyadari bahwa untuk menyelesaikan masalah ini diperlukan upaya untuk meningkatkan produktivitas. Salah satu upayanya adalah memanfaatkan teknologi pertanian. Untuk memenuhi kebutuhan teknologi pertanian tersebut, pemerintah Kabupaten Garut kemudian melakukan kerjasama dengan banyak pihak, termasuk para pengusaha, lembaga pemerintah dan universitas. Pihak pemerintah Kabupaten Garut selanjutnya mengambil langkah untuk menjalin hubungan luar negeri dalam rangka memenuhi kebutuhan teknologi pertanian. Pihak pemerintah mulai mencari partner yang dapat membantu mereka dalam bidang teknologi pertanian.

Akhirnya, mereka kemudian melakukan kunjungan luar negeri dengan tujuan Damyang-gun, sebuah daerah yang terletak di Provinsi Jeollanam-do, Korea Selatan. Kunjungan mereka kemudian berlanjut dengan adanya balasan kunjungan dari Pemerintah Damyang-gun ke Garut. Keduanya kemudian menandatangani sebuah *Memorandum of Understanding* (MoU) untuk kerjasama dalam memanfaatkan teknologi pertanian yang berfokus terhadap pengembangan varietas stroberi (Yonavilbia 2019).

Aktivitas internasional berupa hubungan luar negeri yang dilaksanakan oleh aktor subnasional seperti pemerintah daerah Kabupaten Garut dikenal sebagai paradiplomasi. Istilah ini berbeda dengan diplomasi

formal. Paradiplomasi diartikan sebagai suatu proses yang memungkinkan unit-unit konstituen dari suatu negara berdaulat untuk terlibat dalam kegiatan diplomatik sebagai perwakilan dari unit konstituennya (bukan perwakilan dari negara) untuk mencapai tujuan dan kepentingannya sendiri (Chatterji dan Saha 2017:1). Paradiplomasi yang dilakukan oleh subnasional ini merupakan bentuk penegasan peran otonom yang dimiliki oleh mereka dalam hubungan internasional. Namun, bentuk otonom yang dimilikinya mengikuti konstitusi negara tempat subnasional itu berada. Jika subnasional atau unit-unit konstituen ingin memperlihatkan posisi otonom yang mereka miliki, maka konsep paradiplomasi ini bisa jadi dapat menimbulkan hal-hal positif ataupun negatif seperti menimbulkan ancaman bagi negara berdaulat (Chatterji dan Saha 2017:8).

Artikel ini bertujuan untuk menggambarkan bagaimana hubungan luar negeri yang dilakukan oleh aktor subnasional di Kabupaten Garut di tengah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan menggunakan teori transgovernmentalisme dari Robert Keohane dan Joseph Nye. Teori ini digunakan untuk menjelaskan aktivitas internasional yang dilaksanakan oleh aktor subnasional melalui hubungan luar negeri dan paradiplomasi. Artikel ini menggunakan metode deskriptif analitik yang melibatkan data naturalistik. Metode ini berusaha mempelajari data alamiah dengan cara menganalisis dan menggambarkan suatu fenomena dengan karakteristiknya, tanpa harus mengintervensi ataupun memanipulasi variabel yang ada (Nassaji 2015:129). Dalam penulisan artikel ini, data didapatkan dengan menggunakan teknik studi pustaka dan wawancara dengan Kepala Bidang Holtikultura Dinas Pertanian Kabupaten Garut, Rahmat Jatnika, dan staff Bidang Kerjasama Luar Negeri Kabupaten Garut, Meisya. Keduanya merupakan perwakilan pihak pemerintah Kabupaten Garut dalam menjalankan hubungan luar negeri dengan pemerintah Damyang-gun.

Dalam menjelaskan masalah ini, kami sudah meninjau hasil riset terdahulu yang relevan. Tulisan yang ditinjau adalah karya Takdir Ali Mukti, Laode Muhammad Fathun, Ali Muhammad, Stivani Ismawira Sinambela dan Sugeng Riyanti (2020) yang membahas tentang kebijakan paradiplomasi antara Indonesia dan Korea Selatan. Kemudian artikel Ranjit Kumar Dhawan (2019) yang menjelaskan tentang paradiplomasi Kota Seoul dengan Kota Delhi. Praktik paradiplomasi ini menghasilkan hal positif. India, khususnya Kota Delhi, mendapatkan banyak investor asing sehingga dapat meningkatkan perekonomiannya. Artikel ini memfokuskan pada masalah hubungan luar negeri yang dilakukan pemerintah Kabupaten Garut dengan Damyang-gun dari Korea selatan dalam bidang pertanian. Kabupaten Garut merupakan salah satu kabupaten di Jawa Barat yang

memiliki potensi besar dalam bidang pertanian, meski potensinya tidak terlalu dikenal dibandingkan dengan daerah pertanian lainnya (Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat 2020).

### **Hubungan Luar Negeri oleh Daerah di Indonesia**

Hubungan luar negeri di Indonesia diatur dalam UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang hubungan luar negeri. Sebuah kegiatan menyangkut aspek internasional dan regional yang dilaksanakan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah, atau lembaga, seperti lembaga negara, organisasi politik, badan usaha, organisasi masyarakat, lembaga masyarakat hingga warga negara (Kementerian Sekretariat Negara 1999). Mengacu pada undang-undang tersebut, hubungan luar negeri dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah, sehingga istilah hubungan luar negeri oleh daerah seringkali dikaitkan dengan istilah paradiplomasi.

UU Nomor 37 Tahun 1999 merupakan undang-undang pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999. UU baru ini menata kembali ruang lingkup dan kewenangan kerjasama luar negeri yang akan dilaksanakan oleh daerah. Aturan lebih rinci dan detail mengenai pelaksanaan otonomi daerah di berbagai bidang termasuk bidang hubungan luar negeri kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri. Aturan-aturan ini semakin memberi kepastian hukum dalam masalah hubungan luar negeri, sehingga pemerintah daerah menjadi lebih mantap, kuat dan jelas dalam melaksanakannya (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia 2006).

Konsep paradiplomasi memiliki beberapa istilah yang berbeda yang digunakan untuk melabeli kinerja pemerintah daerah di arena internasional, yaitu *regional diplomacy*, *constituent diplomacy*, *microdiplomacy*, *substate diplomacy*, *multilayered diplomacy*, *catalyty diplomacy*, *protodiplomacy*, *post-diplomacy* (Kuznetsov 2015:25). Jika dilihat dari definisi hubungan luar negeri, maka paradiplomasi merupakan salah satu bentuk dari hubungan luar negeri oleh daerah. Hubungan luar negeri diibaratkan sebagai payung besar yang menaungi berbagai hal, termasuk paradiplomasi. Sebagaimana terlihat dalam definisinya, hubungan luar negeri adalah segala hal yang berkaitan dengan aktivitas kerjasama internasional hingga paradiplomasi.

Paradiplomasi berasal dari kata *parallel diplomacy* (diplomasi paralel). Istilah paradiplomasi dikenalkan untuk mendeskripsikan keaktifan pemerintahan lokal atau subnasional (*substates*) di kancah internasional pada tahun 1970-an dan 1980-an (Schiavon 2018:6). Pertumbuhan otoritas subnasional memberikan kontribusi terhadap peningkatan

aktivitas internasional secara signifikan. Hal ini dilakukan oleh para aktor subnasional dalam aktivitas internasional yang disebut paradiplomasi.

Terdapat tantangan tidak mudah dalam mengukur aktivitas internasional para aktor subnasional. Hal ini terkait dengan tingkat inisiatif otonom mereka yang cenderung mempersulit penentuan tolak ukur aktivitas internasional (Kuznetsov 2015:42). Aktivitas internasional ini sudah menjadi aktivitas umum yang dilakukan oleh sejumlah unit konstituen. Hampir setiap unit konstituen di setiap negara melakukan hubungan luar negeri untuk mencapai tujuan dan mewujudkan kepentingannya (Schiavon 2018:7).

Meskipun memiliki hak otonomi sendiri dalam menjalankan paradiplomasi, para aktor subnasional di Indonesia tidak bisa terlepas dari pemantauan pemerintah pusat. Hal ini terkait dengan aktivitas paradiplomasi sebagai fenomena diplomasi baru bagi pemerintah Indonesia. Pelaksanaan paradiplomasi di Indonesia sering ditandai dengan penandatanganan nota kesepakatan kerjasama yang dikenal sebagai *Memorandum of Understanding (MoU)* yang di dalamnya terdapat poin-poin kesepakatan yang telah dibicarakan oleh kedua belah pihak yang menjalankan paradiplomasi (Mukti 2015).

Pemerintah pusat menegaskan bahwa pembagian kewenangan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah hanya berupa kewenangan dalam bidang ekonomi, pendidikan, budaya dan hal-hal yang termasuk ke dalam kategori politik rendah (*low politics*). Berdasarkan UU No. 32 Pasal 1 Ayat 5 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, otonomi daerah merupakan hak, kewajiban dan wewenang pemerintah daerah (subnasional, *substates*) untuk mengurus urusan kepentingan masyarakat dan pemerintahannya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan (DPR Indonesia 2004).

Hubungan luar negeri oleh daerah di Indonesia dapat terjadi karena adanya kebijakan desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau disebut dengan otonomi daerah. Desentralisasi ini bertujuan untuk membangun hubungan transparan di antara warga negara dengan pemerintah daerah dan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Desentralisasi tidak hanya berbicara tentang transfer sumber dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur urusan daerahnya (World Bank 2008).

Pada masa sekarang, banyak negara yang menerapkan kebijakan desentralisasi, salah satunya Indonesia. Kebijakan desentralisasi ini tentu saja memberikan dampak signifikan bagi perkembangan pemerintah

daerah. Sekarang sudah menjadi hal yang umum memberikan peran penting kepada aktor subnasional untuk menjadi pemangku kebijakan, terutama kebijakan pembangunan untuk memajukan daerah melalui aktivitas internasional (Garesche 2007:22). Aktivitas internasional yang dilaksanakan para aktor subnasional ini merupakan aktivitas relasi antar-pemerintah (*transgovernmental relations*) atau interaksi langsung di antara sub unit pemerintah yang melintasi batasan wilayah secara otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat (Cohn dan Smith 1996:27).

Indonesia merupakan negara yang kebijakan luar negerinya masih diatur oleh pemerintah pusat. Para aktor subnasional dapat melaksanakan aktivitas internasional dengan syarat tidak menyentuh hal-hal yang berkaitan dengan pertahanan, keamanan dan fiskal nasional (Thontowi 2009:153). Oleh karena itu, para aktor subnasional, terutama di negara kesatuan, merupakan pihak yang akan merasakan dampak kebijakan aktivitas luar negeri oleh pemerintah pusat. Para aktor subnasional berusaha untuk melaksanakan aktivitas internasional secara seimbang dan menguntungkan bagi kedua belah pihak serta selaras dengan kebijakan dan peraturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam melaksanakan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh daerah, baik dengan pemerintah daerah maupun lembaga di luar negeri, terdapat aturan dan perundangan-undangan yang mendasari aktivitas internasionalnya, yakni UU Pemerintahan Dalam Negeri No. 25 Tahun 2020 tentang tata cara kerja sama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dan kerja sama daerah dengan lembaga di luar negeri. UU tersebut mengatakan bahwa dalam pelaksanaan hubungan luar negeri, terutama kerjasama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri, harus diwakili oleh kepala daerah seperti gubernur, bupati atau walikota yang bertindak atas nama daerah.

Terdapat ragam objek yang diperhatikan dalam aktivitas luar negeri-daerah di level internasional, yakni pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, pertukaran budaya, peningkatan kemampuan manajemen pemerintahan dan promosi potensi daerah. Tetapi, hal yang paling penting dari aktivitas tersebut adalah objek aktivitas internasional oleh aktor subnasional tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku di Indonesia (Kementerian Dalam Negeri 2020).

Syarat lain yang harus dipenuhi oleh aktor subnasional ketika akan melaksanakan aktivitas internasional adalah keberadaan partner. Partner tersebut harus memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia. Selain itu, syarat lainnya adalah aktivitas internasional ini berlandaskan urusan dan kepentingan pemerintah daerah, aktor subnasional Indonesia tidak

boleh mendirikan kantor perwakilan di luar negeri, pihak asing tidak boleh mencampuri urusan pemerintah dalam negeri, dan pelaksanaannya harus sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah (Kementerian Dalam Negeri 2020). Dalam melaksanakan aktivitas internasional, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan oleh para aktor subnasional Indonesia dalam mencari partner, yakni harus memiliki kesetaraan status administrasi atau memiliki kesetaraan wilayah seperti kota dengan kota, provinsi dengan provinsi dan kabupaten dengan kabupaten. Partner harus dapat saling melengkapi satu sama lain sehingga mampu meningkatkan hubungan antar masyarakat (Kementerian Dalam Negeri 2020).

Hubungan luar negeri oleh daerah merupakan salah satu fenomena hubungan antar pemerintah (*transgovernmental*). Istilah *transgovernmental* merupakan pendekatan yang berbeda dengan pendekatan *interstates*. Terdapat ciri yang menjadi kekhasan *transgovernmental*, yaitu berfokus pada interaksi para aktor subnasional, sedangkan pendekatan *interstates* menekankan pada interaksi aktor-aktor negara (Whytock 2019:107). Aktor subnasional memiliki hak otonomi dan dapat bergerak sendiri dalam menjalankan aktivitasnya. Ini berbeda dengan negara (*state*) yang merupakan aktor kesatuan (*unitary actors*) yang disusun oleh aktor-aktor subnasional. Mereka bersatu menjadi satu kesatuan dan membentuk suatu negara. Kemudian, negara ini akan menjadi aktor yang siap menghadapi dunia luar sebagai satu unit kesatuan yang terpadu dalam menjalin hubungan antar negara (*interstates*) (Whytock 2019:102).

Dalam pelaksanaan hubungan luar negeri, terdapat aliran interaksi yang dijalani oleh para aktor subnasional, yakni aliran *egressive* (aliran dari dalam ke luar) dan aliran *ingressive* (aliran dari luar ke dalam) (Cohn dan Smith 1996:27). Aliran *egressive* menunjukkan aktivitas internasional para aktor subnasional dengan pergi ke luar wilayahnya untuk mencari apa yang mereka butuhkan. Terkadang para aktor subnasional saling mengunjungi aktor subnasional lainnya bahkan tidak membatasi interaksinya. Sedangkan aliran *ingressive* merujuk pada interaksi para aktor subnasional saat mendapatkan tawaran, ajakan atau kunjungan dari pihak di luar wilayahnya untuk saling memenuhi kepentingan dan kebutuhannya.

Namun, setiap aliran ini tidak selalu mengalir dalam satu arah. Kedua aliran ini dapat berjalan dalam kurun waktu yang sama dan serentak. Ketika kedua aliran ini mengalir dalam waktu serentak, maka akan terjadi interaksi yang bersifat reksiprokal. Dalam melaksanakan aktivitas internasionalnya, para aktor subnasional ini tidak hanya berinteraksi dengan aktor subnasional atau aktor yang setingkat, tetapi juga dapat berinteraksi dengan pemerintah

pusat, aktor non-negara, seperti perusahaan ataupun organisasi. Ketika melaksanakan interaksi internasional, interaksi aktor subnasional akan dipengaruhi oleh faktor domestik yang berasal dari hubungan horizontal (hubungan setara di antara aktor subnasional dengan subnasional lainnya) dan hubungan vertikal (hubungan yang melibatkan antar aktor subnasional dengan pemerintah pusat) (Cohn dan Smith 1996:28).

Ketika aktor subnasional beraktivitas di kancah internasional, maka mereka dapat berperan sebagai mediator untuk memberikan pengaruh pada pemerintah pusat. Sebagai mediator, aktor subnasional akan berusaha memengaruhi pemerintah pusat untuk membuat sebuah kebijakan yang menguntungkan para aktor subnasional, terutama kebijakan perdagangan dan investasi asing yang akan membantu mereka dalam menjalankan aktivitas internasional (Hocking 1986:484). Meskipun para aktor subnasional memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, segala hal yang dilakukan oleh mereka harus selaras dengan peraturan dan kebijakan pemerintah pusat, terutama bagi aktor subnasional yang merupakan bagian dari negara kesatuan. Sebagian besar hubungan luar negeri oleh daerah yang dijalankan oleh para aktor subnasional di Indonesia meliputi berbagai bidang seperti dijelaskan dalam Tabel 1.

Tabel 1

## Aktor Subnasional Indonesia dan Bidang Hubungan Luar Negeri

Aktor Subnasional	Bidang
Kota Bandung (Indonesia) dengan Kota Braunschweig (Jerman).	Program <i>Sister City</i> dan kerja sama dalam berbagai bidang, seperti ekonomi, pendidikan, perdagangan dan teknologi pada tahun 1960 hingga sekarang (The Government of Braunschweig 2019).
Kota Surabaya (Indonesia) dengan Kota Busan (Korea Selatan).	Program pariwisata sejak tahun 2010-2019 (Ahzani, Prakasa, dan Chidilir 2020:48)
Kota Malang (Indonesia) dengan Kota Fuqing (Republik Rakyat Tiongkok).	Bidang ekonomi. Kota Fuqing memasok kacang kedelai untuk memenuhi kebutuhan kacang bagi para pengrajin tempe sebagai salah satu sumber mata pencaharian masyarakat Kota Malang. Namun, hubungan keduanya mengalami stagnansi, karena masyarakat Kota Malang merasa bahwa kacang kedelai yang dipasok tidak semurah dari kacang kedelai yang diimpor oleh Amerika Serikat (Khairi et al. 2021:67)

Dalam artikel ini, aktor subnasional yang akan dibahas adalah Kabupaten Garut di Indonesia dan Damyang-gun di Korea Selatan. Kedua aktor subnasional ini memiliki kedudukan yang setara. Keduanya merupakan pemerintahan tingkat kedua yang memiliki ruang lingkup administratif yang disebut kabupaten atau kota madya. Sebagai anggota dari masing-masing unit konstituen negara yang memiliki bentuk negara kesatuan, Kabupaten Garut dan Damyang-gun memiliki hak untuk melaksanakan aktivitas luar internasional. Meskipun begitu, mereka harus mengikuti kaidah dan panduan yang ditentukan oleh pemerintah pusat dalam melaksanakan kegiatan internasional tersebut.

### **Hubungan Luar Negeri antara Kabupaten Garut dan Damyang-gun**

Hubungan luar negeri antara Garut dan Damyang-gun dapat ditelusuri dari kontak diplomatik antara Indonesia dan Korea Selatan sebagai induknya. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 Pasal 5 ayat 1, pelaksanaan kerjasama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri baru dapat dilaksanakan ketika negara induknya memiliki hubungan diplomatik (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia 2020). Indonesia memiliki hubungan diplomatik dengan Korea Selatan yang sudah berjalan sejak tahun 1973. Hubungan kedua negara ini semakin berkembang, baik dalam kerjasama bilateral, regional maupun multilateral. Hubungan bilateral antara Indonesia dengan Korea Selatan memasuki babak baru ketika Presiden Korea Selatan, Moon Jae In, mengunjungi Indonesia pada tahun 2017. Kedatangan Moon Jaen In ke Indonesia bertujuan untuk meningkatkan hubungan bilateral Indonesia dengan Korea Selatan dan menjadikan Indonesia sebagai mitra strategisnya (Embassy of the Republic Indonesia in Seoul 2021).

Hubungan diplomatik kedua negara tersebut kemudian semakin berkembang dan kuat. Ia didukung oleh sumber daya kedua negara yang saling melengkapi satu sama lain. Kedua negara mendorong tingkat kemajuan politik dan ekonomi masing-masing, sehingga dapat membuka kesempatan untuk membuka hubungan bilateral di berbagai sektor (Embassy of the Republic Indonesia in Seoul 2021). Salah satu sektor yang potensial adalah hubungan luar negeri yang dilaksanakan oleh para aktor subnasional atau pemerintah daerah masing-masing.

Karena itu, para investor Korea Selatan mulai tertarik untuk menanam modal di Indonesia. Menurut Badan Koordinasi Penanaman Modal, nilai ketertarikan investor dilihat dari total investasi yang sudah masuk ke Indonesia antara tahun 2018-2020 sudah mencapai angka USD 552,6 juta atau meningkat sebesar 340% sejak kedatangan Presiden Moon Jae In ke

Indonesia pada tahun 2017 (Badan Koordinasi Penanaman Modal 2020). Kedatangan investor ini tidak hanya menguntungkan pemerintah pusat, tetapi juga daerah. Mereka menanamkan investasinya di beberapa daerah di Indonesia seperti Pulau Jawa (USD 4.5 miliar), Pulau Kalimantan (USD 1 miliar), Pulau Sumatera (USD 372,4 juta) serta Pulau Papua dan Maluku (USD 226,3 juta) (Badan Koordinasi Penanaman Modal 2020).

Para investor Korea mengunjungi berbagai daerah di Indonesia untuk melihat peluang investasi yang dapat mereka tanamkan. Salah satu daerah di Pulau Jawa yang menarik perhatian para investor tersebut adalah Kabupaten Garut. Pada awal tahun 2019, para investor Korea berkunjung ke Garut untuk melihat potensi pertanian dan wisata yang dimilikinya. Para investor melihat bahwa Kabupaten Garut memiliki karakteristik yang sama dengan Damyang-gun, yakni sama-sama daerah agraris. Kedua daerah ini mengembangkan varietas dan komoditas pertanian yang sama, yakni stroberi, kentang, bawang putih dan tomat. Para investor ini kemudian memberitahu pihak pemerintah daerah terkait kesamaan daerahnya dengan Damyang-gun. Mereka menghubungkan kedua pemerintah daerah tersebut. Akhirnya, Pemerintah Kabupaten Garut mendapatkan undangan untuk mengunjungi Damyang-gun pada Mesi 2019 dan melihat bagaimana mereka mengelola pertaniannya (Jatnika 2021).

Kedatangan Pemerintah Kabupaten Garut ini kemudian menghasilkan penandatanganan sebuah MoU antara kedua daerah. Terdapat empat pasal kesepakatan yang mengatur hubungan luar negeri antara Kabupaten Garut dengan Damyang-gun. MoU ini ditandatangani pada bulan Oktober 2019 di Kabupaten Garut dan berlaku selama dua tahun. Namun, jika kedua belah pihak ingin memperpanjang MoU ini, maka dapat dilanjutkan sesuai kesepakatan keduanya (Meisya 2021).

Setelah penandatanganan MoU, kedua belah pihak mulai menyusun program dan membuat lini masa pengerjaan program yang akan dikerjakan bersama (Tabel 2). Berdasarkan lini masa yang sudah dibicarakan pada tahun pertama yakni tahun 2020, kedua pihak pemerintah akan memfokuskan pada pemanfaatan teknologi pembibitan stroberi. Pihak pemerintah Damyang-gun akan mengirimkan bibit stroberi unggul, sedangkan pemerintah Kabupaten Garut akan membangun laboratorium penelitian.

Pada tahun kedua, kedua pemerintah akan mengembangkan varietas pertanian lain seperti kentang, bawang putih dan tomat. Semua program ini akan dilakukan di Taman Teknologi Pertanian yang terletak di Kecamatan Cikajang. Untuk melaksanakan program bersama tersebut, pemerintah Kabupaten Garut menyiapkan lahan khusus untuk pengembangan varietas

baru. Sedangkan pemerintah Damyang-gun akan mengirimkan teknologi pembibitan yang dibutuhkan untuk mengembangkan varietas baru stroberi. Selain itu, pihak pemerintah Damyang-gun akan mengirimkan para ahli pertanian dari Damyang Agricultural Technology Center untuk memeriksa kondisi Taman Teknologi Pertanian di Cikajang. Para ahli ini akan meneliti mengenai varietas stroberi yang ada dan berusaha mencari akar masalah dari kegagalan panen stroberi yang pernah terjadi di Kabupaten Garut (Jatnika 2021).

Tabel 2

Lini Masa Rencana Program Hubungan Luar Negeri Kabupaten Garut dan Damyang-gun

Program	Tahun Pelaksanaan
Pengembangan bibit stroberi dengan memanfaatkan teknologi kultur jaringan dan <i>screen house</i> . Terdapat dua pola kegiatan: 1) kegiatan lapangan, yakni uji coba <i>greenhouse</i> dan <i>screen house</i> ; dan 2) uji coba demonstrasi plot.	Awal tahun 2020
Transfer teknologi pertanian. Pihak Damyang-gun mulai mengirimkan <i>prototype</i> bibit unggul stroberi yang akan diteliti di Kabupaten Garut.	Pertengahan tahun 2020
Program pertukaran petani dari Kabupaten Garut ke Damyang-gun dan sebaliknya.	Akhir tahun 2020 Awal tahun 2021

Sumber: Jatnika (2021)

Tabel 2 menunjukkan program kedua belah pihak yang dikerjakan bersama. Namun, hubungan luar negeri antara Kabupaten Garut dengan Damyang-gun ini tidak selamanya berjalan mulus. Terdapat beberapa tantangan dan hambatan yang menyebabkan tertahannya beberapa program sehingga belum dapat direalisasikan. Beberapa kegiatan sempat terhenti pada tahun 2020 karena kedua belah pihak memfokuskan pada upaya penanganan pandemi COVID-19 yang terjadi di daerahnya masing-masing. Ketika pihak Kabupaten Garut berusaha untuk menanyakan kelanjutan program hubungan luar negeri dengan Damyang-gun, mereka

menyebut alasan pandemi COVID-19 yang menyerang Damyang-gun. Karenanya, hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Garut adalah menunggu pihak Damyang-gun dalam melanjutkan program dan kegiatan sebagai bentuk hubungan luar negeri kedua daerah tersebut (Jatnika 2021). Karena itu, faktor situasi pandemi COVID-19 menyebabkan hubungan kedua daerah berjalan di tempat dan tidak membuahkan hasil yang signifikan.

Sebagaimana dijelaskan di atas, praktik hubungan luar negeri yang dijalankan Pemerintah Daerah Kabupaten Garut dimulai dengan melaksanakan perjalanan ke luar negeri untuk mencari partner yang sesuai dengan kebutuhan. Mereka akhirnya bertemu dengan pihak Pemerintah Daerah Damyang-gun dan menjalin kerjasama luar negeri. Hubungan luar negeri dilaksanakan sesuai dengan UU Nomor 37 Tahun 1999 sebagai landasan pokok dalam pelaksanaan hubungan luar negeri Indonesia. Karena itu, Pemerintah Kabupaten Garut sebagai unit konstituen dari Pemerintah Republik Indonesia akan terikat oleh ketentuan, hukum, aturan dan kebiasaan internasional yang menjadi dasar untuk pergaulan dan hubungan antar negara. Salah satu peraturan dan hukum yang harus ditaati oleh Pemerintah Kabupaten Garut adalah Peraturan Mendagri Nomor 25 Tahun 2020 yang mengurus dan mengatur tata cara yang harus diikuti oleh pemerintah daerah yang akan melaksanakan aktivitas internasional, seperti melaksanakan kerjasama dengan pemerintah daerah di luar negeri ataupun dengan lembaga di luar negeri.

Untuk bisa melaksanakan hubungan luar negerinya, terdapat beberapa syarat yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Mendagri Nomor 25 Tahun 2020 tersebut. Pertama, pemerintah daerah di luar negeri merupakan unit konstituen dari sebuah negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia. Syarat ini sudah dipenuhi oleh Pemerintah Kabupaten Garut, karena Damyang-gun merupakan unit konstituen dari Korea Selatan dan Indonesia memiliki hubungan diplomatik dengannya. Kedua, hubungan luar negeri ini merupakan urusan pemerintah daerah yang sesuai dengan kebijakan pembangunan daerah ataupun pembangunan nasional. Hubungan luar negeri dengan Damyang-gun merupakan inisiatif Pemerintah Kabupaten Garut sendiri. Pelaksanaan hubungan luar negeri tersebut berkaitan dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten Garut dalam bidang pembangunan, yakni pembangunan daerah pertanian melalui program pengembangan wilayah agropolitan yang dicetuskan pada tahun 2017 (Meisya 2021). Ketiga, Pemerintah Kabupaten Garut tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri dan pihak Damyang-gun tidak

mencampuri urusan dalam negeri. Kedua hal ini juga tidak dilakukan oleh kedua pemerintah daerah.

Selain itu, aktor subnasional dalam pelaksanaannya harus memperhatikan objek yang akan menjadi perhatian dalam menjalankan hubungan luar negerinya. Hal ini juga diatur oleh Peraturan Mendagri Nomor 25 Tahun 2020. Objek ini mencakup lima poin, yaitu pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, pertukaran budaya, peningkatan kemampuan dan teknis manajemen pemerintahan, promosi potensi daerah dan objek kerjasama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Kementerian Dalam Negeri 2020). Sedangkan objek yang menjadi perhatian dalam hubungan luar negeri Pemerintah Kabupaten Garut dengan Damyang-gun adalah pengembangan teknologi pertanian dan promosi potensi daerah.

Dalam hubungan luar negeri ini, Pemerintah Kabupaten Garut berusaha untuk mempromosikan potensi pertanian yang dimilikinya. Promosi ini dianggap berhasil karena Damyang-gun mempercayai Kabupaten Garut untuk menjadi partnernya dalam mengembangkan varietas benih stroberi baru, sehingga Pemerintah Kabupaten Garut dapat mempelajari masalah pemanfaatan teknologi pertanian. Semua syarat dan peraturan juga sudah diikuti oleh pemerintah Kabupaten Garut dalam melaksanakan kegiatan hubungan luar negerinya dengan Damyang-gun sesuai dengan peraturan pemerintah pusat.

Hal ini menunjukkan bahwa aktivitas luar negeri yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah bukanlah suatu ancaman bagi negara karena pemerintah daerah itu akan tetap membawa identitas sebagai bagian dari unit konstituen suatu negara. Dalam kasus Pemerintah Kabupaten Garut, ketika akan melaksanakan hubungan luar negeri, ia akan memperkenalkan dirinya sebagai bagian dari negara Indonesia. Hal yang sama dilakukan oleh Damyang yang akan memperkenalkan dirinya sebagai bagian dari negara Korea Selatan.

Hubungan luar negeri Kabupaten Garut dengan Damyang-gun ini merupakan hasil dari praktik diplomasi. Keduanya melakukan negosiasi untuk melaksanakan pertukaran teknologi pertanian. Dalam praktik diplomasi ini terjadi hubungan luar negeri yang menghasilkan sebuah kebijakan, yakni pemanfaatan kerjasama untuk kepentingan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, terjadi juga praktik paradiplomasi, karena Kabupaten Garut melaksanakan kegiatan diplomatik secara mandiri untuk memenuhi tujuan dan kepentingan yang dimilikinya.

Menurut Chatterji dan Saha, pemberian otonomi untuk daerah dapat memberikan hasil yang positif ataupun negatif. Namun, dalam kasus pemberian otonomi daerah untuk Kabupaten Garut dalam konteks pelaksanaan aktivitas internasionalnya memberikan hasil yang positif. Pemerintah Kabupaten Garut dapat lebih memperhatikan bidang pertanian sebagai komoditas utamanya. Salah satu hasil yang dapat dilihat ialah Pemerintah Kabupaten Garut mulai menyiapkan lahan seluas 200 hektar untuk pertanian dan 4 hektar untuk laboratorium pertanian di Kecamatan Cikajang. Pemerintah Kabupaten Garut juga mulai mendata hal-hal yang dibutuhkan untuk membangun laboratorium tersebut (Purnama 2019).

Selain itu, Pemerintah Kabupaten Garut juga mulai menerapkan pengetahuan yang didapatkan setelah melakukan kunjungan ke Damyang-gun. Pemerintah Kabupaten Garut melalui Dinas Pertanian membangun sebuah fasilitas yang diberi nama Gudang Alsintan, sebuah fasilitas penyewaan alat-alat dan teknologi pertanian yang dapat digunakan oleh para petani dan masyarakat sekitar (Jatnika 2021). Alat-alat ini disediakan oleh pemerintah sehingga masyarakat dapat menyewanya dengan harga terjangkau. Selain itu, pemerintah Damyang juga menyediakan penyuluhan penggunaan alat-alat dan teknologi pertanian bagi para petani.

Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Garut berusaha keras untuk memenuhi kepentingan dan tujuannya secara mandiri. Meskipun mereka ingin memenuhi kepentingan dan tujuannya secara mandiri, mereka tetap menggunakan hak otonomi daerahnya secara bijak dan tidak melanggar peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, yakni tidak mengancam kedaulatan NKRI dan melaksanakan hubungan luar negeri dalam bidang *low politics*, yakni di bidang pertanian yang berdasar pada peningkatan ekonomi daerah. Kegiatan hubungan luar negeri dan paradiplomasi yang dilaksanakan oleh Kabupaten Garut sebagai sebuah subnasional ini bukanlah ancaman bagi kedaulatan negara Indonesia. Kegiatan ini merupakan aksi yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dan mencapai kepentingannya.

Karena itu, hubungan luar negeri yang dijalankan oleh Kabupaten Garut dengan Damyang-gun memenuhi kedua ciri dari pendekatan transgovernmental, yaitu interaksi yang lebih menekankan interaksi antar subnasional dan sebagai daerah otonomi di Indonesia memiliki hak untuk menjalankan kegiatan dan memenuhi kepentingannya dengan mandiri. Selain itu, hubungan kedua daerah ini juga melibatkan banyak aktor, tidak hanya terbatas pada aktor subnasional kedua daerah, tetapi juga melibatkan tokoh masyarakat, perusahaan lokal dari kedua daerah

hingga perusahaan multinasional. Inilah yang membuat hubungan kedua daerah ini dapat disebut sebagai hubungan transgovernmental, yakni hubungan antar pemerintah yang melewati batas negara dan batasan para aktor subnasional yang didasari oleh isu domestik, yakni isu pemanfaatan teknologi pertanian.

Teknologi pertanian dapat mengatasi banyak masalah. Namun, perlu perencanaan matang dan pelaksanaan yang tepat, sehingga teknologi pertanian ini dapat dimanfaatkan sebaik mungkin. Untuk menyukseskan penggunaan teknologi pertanian di Kabupaten Garut, pemerintah harus menyiapkan segala sesuatu yang dapat mendukung teknologi pertanian tersebut. Salah satunya adalah mengadakan *trade off* di antara kedua belah pihak, yakni pihak Damyang-gun sebagai penyedia teknologi pertanian atau mitra dan pihak Kabupaten Garut yang mendapatkan bantuan dalam menyaring teknologi yang akan digunakan. *Trade off* ini dapat berupa hubungan timbal balik yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak. Salah satu usaha *trade off* yang dilakukan adalah pihak Damyang-gun akan melaksanakan penelitian di Kabupaten Garut dan kemudian hasil penelitian itu akan dijadikan sebuah rancangan untuk menciptakan teknologi pertanian yang sesuai dengan hasil penelitian tersebut sehingga teknologi pertanian tersebut dapat digunakan secara efektif dan efisien. Jika teknologi pertanian tersebut berhasil dan sukses, maka pihak Damyang-gun akan mendapatkan hak paten dari teknologi yang mereka ciptakan dan Kabupaten Garut akan mendapatkan keuntungan dari teknologi pertanian yang berhasil diciptakan.

Dalam menjalankan hubungan luar negeri-daerah, Kabupaten Garut dan Damyang-gun berusaha mengikuti peraturan yang telah ditetapkan oleh masing-masing negara induknya. Namun, tetap saja hubungan luar negeri oleh daerah ini menghadapi masalah administrasi. Staff Bagian Kerja Sama Pemerintah Kabupaten Garut mengatakan bahwa peraturan yang ditetapkan pemerintah pusat sedikit memberatkan pihak pemerintah daerah karena segala hal yang akan dilaksanakan dalam hubungan luar negeri oleh daerah ini harus dilaporkan dan mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat (Meisya 2021). Padahal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 Ayat 2 disebutkan bahwa pemerintah daerah dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan tujuan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahnya berdasarkan tugas pembantuan.

Namun, kata “seluas-luasnya” ini tentu saja memiliki batasan. Bahkan hal yang seharusnya termasuk ke dalam hak otonomi daerah masih sangat dibatasi pula oleh pemerintahan pusat, terutama hak dalam melaksanakan

aktivitas internasional, seperti menjalin hubungan luar negeri. Pemerintah pusat belum memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan hubungan luar negerinya. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya aktivitas internasional yang dilaksanakan oleh para aktor subnasional berhenti begitu saja atau mengalami stagnasi, salah satunya adalah hubungan luar negeri yang dilaksanakan oleh Kota Semarang dengan Kota Beihai dari Republik Rakyat Tiongkok. Salah satu faktor yang menyebabkan gagalnya hubungan luar negeri-daerah tersebut adalah kesulitan koordinasi dan masalah perizinan dari pemerintah pusat (Putri 2017).

Hal yang sama dirasakan pula oleh Pemerintah Kabupaten Garut ketika berusaha berkoordinasi dengan pemerintah pusat mengenai pelaksanaan hubungan luar negerinya dengan Damyang-gun. Pemerintah Kabupaten Garut seringkali harus menunggu keputusan yang menghabiskan banyak waktu. Selain itu, masalah komunikasi dan koordinasi di antara Kabupaten Garut dengan Damyang-gun dapat mengguncang hubungan luar negeri-daerah yang mereka bangun. Setelah penandatanganan MoU dan perencanaan program yang akan dilaksanakan kedua belah pihak, ternyata kemudian terjadi pandemi COVID-19 yang berakibat pada macetnya komunikasi dan koordinasi di antara dua pihak.

Aktivitas internasional yang dilaksanakan oleh aktor subnasional melalui hubungan luar negeri oleh daerah, seperti dikatakan Chatterji dan Saha, dapat memberikan hasil positif dan juga negatif. Namun, pemerintah pusat dari negara kesatuan, seperti Indonesia, cenderung lebih menitikberatkan pada kemungkinan negatif yang dihasilkan dalam pelaksanaan hubungan luar negeri-daerah tersebut. Hal ini dapat dilihat dari peraturan dan birokrasi yang rumit dan cenderung memproteksi secara berlebihan (*over protective*).

Para aktor subnasional di Indonesia tentu saja mematuhi segala peraturan dan kaidah dalam menjalankan aktivitas internasional yang sudah ditetapkan. Para aktor subnasional juga berusaha untuk menjadikan aktivitas internasional ini tidak hanya menguntungkan daerahnya sendiri, tetapi dapat memberikan keuntungan terhadap negara dan pemerintahan pusat. Pemerintah pusat sebaiknya memberikan kemudahan terhadap pemerintah daerah dalam melaksanakan aktivitas internasional sehingga pemerintah daerah dapat meraih tujuan dan kepentingannya. Kepentingan dan tujuan mereka tidak lain hanya berkaitan dengan masalah *low politics* dan tidak akan merusak kedaulatan negara. Hal ini akan terwujud bila negara memberikan kepercayaan dan pengawasan yang baik terhadap aktivitas internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

## Kesimpulan

Artikel ini telah menjelaskan bahwa melalui kasus Garut dan Damyang-gun UU No. 37 Tahun 1999 dijadikan dasar dalam pelaksanaan hubungan luar negeri oleh daerah karena di dalamnya tertulis bahwa hubungan luar negeri dapat dilaksanakan oleh pemerintahan daerah. Hingga saat ini, di Indonesia belum terdapat UU khusus mengenai hubungan luar negeri oleh daerah. Indonesia hanya memiliki UU yang mengatur bagaimana kerjasama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah sebagai aktor subnasional dalam melaksanakan aktivitas internasionalnya. Pelaksanaan hubungan luar negeri oleh daerah dan aktivitas internasional lainnya di Indonesia harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan dan sejalan dengan kebijakan nasional dan daerah bersangkutan. Dalam pelaksanaan hubungan luar negeri oleh daerah, objek yang menjadi acuannya adalah berkaitan dengan kepentingan daerah yang bersifat *low politics*. Hubungan luar negeri ini pada dasarnya bukanlah merupakan hal baru bagi aktor subnasional di Indonesia, tetapi banyak aktor subnasional di Indonesia tidak sepenuhnya sadar bahwa mereka sedang menjadi bagian dari sebuah aktivitas internasional dan menjadi aktor internasional. Kabupaten Garut dan Damyang-gun merupakan aktor subnasional yang merupakan bagian dari negara kesatuannya masing-masing. Kedua aktor subnasional ini dapat menjalankan aktivitas internasional berupa hubungan luar negeri oleh daerah karena keduanya memiliki kewenangan atau otonomi daerah yang membolehkannya untuk melaksanakan hubungan luar negeri dengan menerapkan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Hasil kajian ini menemukan bahwa hubungan luar negeri antara Pemerintah Kabupaten Garut dan Damyang-gun merupakan salah satu contoh dari bentuk paradiplomasi yang ada di dunia. Meskipun melibatkan aktor subnasional yang tidak sebesar aktor negara, para aktor subnasional di kedua daerah merupakan aktor internasional. Hubungan luar negeri keduanya sudah menjadi bagian dari kajian hubungan internasional. Para aktor subnasional di kedua daerah juga dapat berpartisipasi dalam dinamika hubungan internasional yang hingga saat ini masih didominasi oleh para aktor negara dan aktor non-negara. Praktik hubungan luar negeri oleh daerah dan paradiplomasi saat ini sudah banyak dipraktikkan oleh para aktor subnasional di seluruh dunia, sehingga hubungan luar negeri oleh daerah seharusnya sudah menjadi fenomena umum. Seluruh aktor seharusnya mulai menerima bahwa aktor subnasional sudah menjadi bagian dari pemain baru yang harus diperhitungkan di arena internasional.

**Referensi**

- Ahzani, W. Faizin, Maulana Wahyu Prakasa, dan Newfreedo Chidliir. 2020. "Paradiplomasi Surabaya-Busan di Sektor Pariwisata Tahun 2010-2019." *Global and Policy Journal of International Relations* 8(03):46–57. doi: 10.33005/jgp.v8i03.2391.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Garut. 2017. *Laporan Kegiatan Penyusunan Roadmap Agropolitan*. Garut: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Garut.
- Chatterji, Rakhahari, dan Swagata Saha. 2017. "Para-diplomacy : Concept and the Context." *Indian Quarterly* 73(4):1–20. doi: 10.1177/0974928417731638.
- Cohn, Theodore H., dan Patrick J. Smith. 1996. "Subnational Governments as International Actors." *BC Studies* No.110:25–59.
- Dinas Pertanian Kabupaten Garut. 2017. *Laporan Kinerja Dinas Pertanian*. Garut: Dinas Pertanian Kabupaten Garut.
- DPR Indonesia. 2004. *UU Nomor 32 Tahun 2004*. Jakarta.
- Ferdiansyah, Fani. 2016. "Hama Aneh Serang Stroberi di Garut." *SINDO*, 14 Maret. Diakses pada 1 Juli 2021 dari ([http://koran-sindo.com/page/news/2016-03-14/5/77/Hama\\_Aneh\\_Serang\\_Stroberi](http://koran-sindo.com/page/news/2016-03-14/5/77/Hama_Aneh_Serang_Stroberi)).
- Garesche, Eugene D. Zapata. 2007. *Guidelines for The International Relations of Local Governments and Decentralised Cooperation between The European Union and Latin America Volume 1*. Barcelona: Barcelona Council.
- Hocking, Brian. 1986. "Regional Governments and International Affairs : Foreign Policy Problem or Deviant Behaviour ?" *International Journal* 41 (3):477–506.
- Jatnika, Rahmat. 2021. "Kerjasama Pemanfaatan Teknologi Pertanian Garut dengan Damyang." Interview pribadi.
- Kementerian Dalam Negeri. 2020. "Pemendagri Nomor 25 Tahun 2020." (513).
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. 2006. *Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri RI.
- Kementerian Sekretariat Negara. 1999. *Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relations Concerning Acquisition of Nationality ) 1961*. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara.

- Khairi, Naufal Fikhri, Amaliya Mulyanor, Fitria Winda Sari, dan Nurul Zhafira. 2021. "Layu Sebelum Berkembang: Studi Kasus Kerjasama Sister City Malang dengan Fuqing dalam Komoditas Kedelai." *Global Focus* 1(1):56–71. doi: 10.21776/ub.jgf.2021.001.01.4.
- Kuznetsov, Alexander S. 2015. *Theory and Practice of Paradiplomacy*. London: Routledge.
- Meisyah. 2021. "Hubungan Luar Negeri Garut dengan Damyang." Interview pribadi.
- Mukti, Takdir Ali. 2015. "Paradiplomacy : Bangkitnya Aktor Lokal di Fora Internasional." *The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin* 1(1):85–94.
- Nassaji, Hossein. 2015. "Qualitative and Descriptive Research: Data Type versus Data Analysis." *Language Teaching Research* 19(2):129–32.
- Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat. 2020. "Potensi Pertanian Garut Kini Diperkuat Kostratani - Website Resmi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat." Diambil 24 November 2021 (<https://jabarprov.go.id/index.php/news/38811/2020/08/13/Potensi-Pertanian-Garut-Kini-Diperkuat-Kostratani>).
- Purnama, Feri. 2019. "Pemkab Garut Kembangkan Produk Pertanian Bersama Korea Selatan." *Antara news*. Diambil (<https://www.antaranews.com/berita/1095176/pemkab-garut-kembangkan-produk-pertanian-bersama-korea-selatan>).
- Putri, Selvinda Novintan. 2017. "Kegagalan Kerjasama Sister City Kota Semarang dengan Kota Beihai." *Journal of Politic and Government Studies* 6(2).
- Schiavon, Jorge A. 2018. *Comparative Paradiplomacy*. New York: Routledge.
- The Government of Braunschweig. 2019. "Bandung, Indonesia | braunschweig.de." *braunschweig.de*. Diambil 25 November 2021 ([https://www.braunschweig.de/english/city/international\\_relations/bandung.php](https://www.braunschweig.de/english/city/international_relations/bandung.php)).
- Thontowi, Jawahir. 2009. "Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri (Studi Kasus Di Propinsi Jawa Barat Dan Diy)." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 16(2):149–68. doi: 10.20885/iustum.vol16.iss2.art1.
- UNDP. 1999. *Decentralization: a sampling of definitions*. Bonn: UNDP.

- Whytock, Christopher. 2019. "A Rational Design Theory of Transgovernmentalism : The Case of E . U . -U . S . Merger Review Cooperation A Rational Design Theory of Transgovernmentalism : The Case of E.U . - U.S . Merger Review Cooperation." (February).
- World Bank. 2008. *Decentralization in Client Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- Yonavilbia, Eka. 2019. "Pemkab Garut Terima Kunjungi Damyang." *Info Publik.co.id*. Diambil (<http://infopublik.id/kategori/nusantara/377821/pemkab-garut-terima-kunjungan-bupati-damyang-korea-selatan>).