

SKRIPSI

**MENGUKUR POTENSI SEPARATISME DALAM PRAKTIK
PARADIPLOMASI (STUDI KASUS FLANDERS DI BELGIA)**

Disusun dan Diajukan Oleh :

**MUHAMMAD SHAFWAN MUFADHAL
E061181311**



**DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL & ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

2022

HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : MENGUKUR POTENSI SEPARATISME DALAM PRAKTIK PARADIPLOMASI (STUDI KASUS FLANDERS DI BELGIA)

NAMA : MUH. SHAFWAN MUFADHAL

NIM : E061181311

DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Makassar, 25 Mei 2022

Mengetahui :

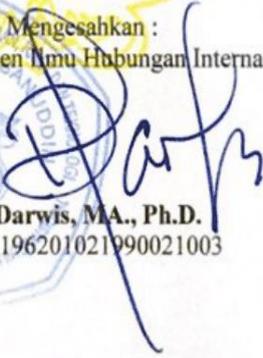
Pembimbing I,

Pembimbing II,


Ishaq Rahman, S.IP, M.Si
NIP. 197210282005011002


Burhanuddin, S.IP, M.Si
NIP. 197602072008011009

Mengesahkan :
Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional,


H. Darwis, MA., Ph.D.
NIP. 196201021990021003

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

SKRIPSI

Nama : Muhammad Shafwan Mufadhal
NIM : E061181311
Tempat Tanggal lahir : Kendari, 01 Desember 1999
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas : FISIPOL
Judul Skripsi : Mengukur Potensi Separatisme Dalam Praktik
Paradiplomasi (Studi Kasus Flanders di Belgia)

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Skripsi ini merupakan hasil karya asli saya yang diajukan untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh gelar Strata 1 di Universitas Hasanuddin, Makassar.
2. Semua sumber yang saya gunakan dalam penulisan ini telah saya cantumkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Universitas Hasanuddin, Makassar.
3. Jika dikemudian hari terbukti bahwa karya ini bukan hasil karya asli saya atau merupakan hasil jiplakan dari karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi yang berlaku di Universitas Hasanuddin, Makassar.

Makassar, 8 Juni 2022



Muhammad Shafwan Mufadhal

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir (Skripsi) dengan judul “**Mengukur Potensi Separatisme Dalam Praktik Paradiplomasi (Studi Kasus Flanders di Belgia)**” sebagai salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat kekurangan, serta berbagai kendala yang dialami Penulis dalam proses penyusunan skripsi ini.

Skripsi ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu kritik serta saran yang membangun dari para pembaca tentunya sangat diperlukan agar kedepannya Penulis dapat menghasilkan tulisan yang lebih baik. Skripsi ini disusun dengan baik berkat bantuan dari banyak pihak yang telah memberikan bimbingan dan dukungan kepada Penulis. Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya Penulis sampaikan kepada keluarga besar, khususnya kedua Orang Tua saya, serta saudara-saudara saya yang senantiasa memberikan dukungan, motivasi, dan juga doa yang membantu kelancaran penyusunan skripsi ini. Pada kesempatan kali ini, Penulis juga mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA., beserta jajarannya.
2. Kepala Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan seluruh staf fakultas.

3. Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Bapak H. Darwis, MA, Ph.D.
4. Bapak Ishaq Rahman S.IP, M.Si selaku dosen Pembimbing I dan pak Burhanuddin S.IP, M.Si selaku dosen Pembimbing II yang telah memberikan banyak masukan dalam penyusunan skripsi ini.
5. Seluruh dosen Departemen Ilmu Hubungan Internasional dan juga seluruh Staf Departemen Ilmu Hubungan Internasional.
6. Kedua orang tua penulis yaitu Muh. Syukur Madja dan Lilia Nani atas dukungan moral yang tak henti dalam proses penyusunan skripsi.
7. Kepada nenek dan kakek wolasi, serta nenek gendut atas doa-doa yang tiada henti dipanjatkan kepada cucunya ini.
8. Rahma Niar selaku *support system* terbaik yang turut membantu baik secara materiil maupun non-materiil dalam proses penyusunan skripsi.
9. Untuk kanda-kandaku Alan, Syahrin, Faiq, Farhan, Randika, Yusril Ihza, dan Alif, semoga cepatki juga skripsi dan lancar-lancar penelitiannya.
10. Untuk bunda-bunda Al, Nanda, Lute, Dillah, Elsa, Nahda, Nurfa, Eky, Raisa, terima kasih untuk kenangannya selama tiga tahun terakhir ini.
11. Terima kasih juga untuk dayang-dayangku selama KKN Timo dan Mimi yang telah membantu terlaksananya program kerja kelompok, beserta dengan segenap anggota-anggota saya seperti Iyang, Salsa, Nukai, Unu, Wahda, Penjaga Kultur, Alam, Rivai, Usdar, juga posko sebelah yang sangat membantu dalam mencairkan suasana posko. Maafkan juga tidak bisa menyebutkan semua satu per satu.

12. Terima kasih juga untuk Daffa yang selalu menjadi panutan bagi para mantan-mantannya.
13. Untuk para pencari tobat gosip AKHLAQUL KARIMAH, Thesar, Pute, Gils, semoga cepat nikah dan cepat bertobat.
14. Juga untuk sobat-sobat Kendari seperti Munif, Yudi, dan Nisa jangan sombong-sombong kalo nanti ketemu hahahah.
15. Dan teruntuk teman-teman pengurus PRISMA yaitu bang Badawi, Aiman, Astrit, Rin, Aul, Dellya, terima kasih atas kerjasamanya selama periode kepengurusan.
16. Dan yang terakhir yaitu kawan-kawan REFORMA 18, terima kasih atas tiga tahun terakhir kita bersama-sama. Semoga di kehidupan selanjutnya kita semua sudah sukses dengan impian kita masing-masing.

Penulis mengucapkan permohonan maaf apabila masih terdapat kekurangan dalam skripsi ini. Semoga kedepannya Penulis dapat tetap berkontribusi dan menghasilkan penelitian yang lebih baik dari sebelumnya. Akhir kata Penulis kembali mengucapkan terima kasih dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi banyak pihak.

Muh. Shafwan Mufadhal

Penulis

ABSTRAKSI

Muhammad Shafwan Mufadhal (E061181311), “Mengukur Potensi Separatisme Dalam Praktik Paradiplomasi (Studi Kasus Flanders di Belgia)”, di bawah bimbingan **Ishaq Rahman S.IP.,M.Si** selaku pembimbing I, dan **Burhanuddin S.IP, M.Si** selaku dosen Pembimbing II pada departemen ilmu hubungan internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui korelasi antara praktik paradiplomasi yang dilakukan aktor sub-nasional beserta potensi motif-motif politis seperti gerakan separatisme yang menyertainya (studi kasus Flanders di Belgia). Untuk itu, maka Penelitian ini akan berusaha mencari akar permasalahan yang memicu tumbuh suburnya ideologi-ideologi ultra-nasionalis dan separatisme di Flanders yang menyebabkan Flanders selalu menuntut otonomi yang lebih luas. Penelitian ini juga akan mengelaborasi aktivitas paradiplomasi Flanders dalam rangka mencapai tujuan politiknya dalam hal gerakan separatisme. Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah metode deskriptif, dengan teknik pengumpulan data berupa telaah Pustaka yang bersumber dari berbagai literatur seperti buku, jurnal, dokumen, artikel, dan pernyataan tokoh resmi, serta laporan yang berkaitan dengan penelitian ini.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat korelasi antara aktivitas paradiplomasi yang dilakukan pemerintah Flanders terkait dengan agenda politisnya, yaitu gerakan separatisme. Adapun dalam penelitian ini menunjukkan pola kerjasama yang diteken pemerintah Flanders dengan negara/regional lainnya berpegang teguh pada Sembilan pedoman kebijakan luar negeri Flanders yang disusun pada tahun 1995. Beberapa poin dalam pedoman kebijakan luar negeri Flanders seperti kesamaan visi dan misi, kesamaan latar belakang budaya, bahasa, dan sejarah, dan lain-lain.

Kata Kunci: Separatisme, Flanders, Paradiplomasi, Belgia, Kebijakan Luar Negeri, Hubungan Luar Negeri, Wallonia.

ABSTRACT

Muhammad Shafwan Mufadhhal (E061181311), “Mengukur Potensi Separatisme Dalam Praktik Paradiplomasi (Studi Kasus Flanders di Belgia)”, under the guidance of **Mr. Ishaq Rahman S.IP.,M.Si** as the first advisor, and **Mr. Burhanuddin S.IP, M.Si** as the second advisor at Departement of International Relations, Faculty of Social and Political Science, University of Hasanuddin.

This research aims to determine the correlations between the practice of paradiplomacy by substate actors along with their political motives such as separatism movement (case study of Flanders, Belgium). For the particular reason, this research will try to find the root cause of the hype of separatism and ultra-nationalist ideologies at Flanders that causes Flanders to always demanding greater authonomy. This research also will try to elaborate the activism of Flanders paradiplomacy in terms of gaining their political objectives of separatism. The research method used in this thesis is a descriptive method, with data collection techniques in the form of literature review from various literature such as books, journals, documents, articles, and official and recognized statements, as well as reports related to this research.

The result of this research indicates that there is indeed a correlations between the Flanders activism of paradiplomacy related towards their political agenda of separatism. As for this research indicates the pattern of cooperations taken by Flanders regional government with other nations/regions is based on nine guidelines of Flanders foreign policy established in 1995. Some points within the nine guidelines contains a couple conditions such as a shared vision and mission, the similarities of culture, language, and history background, etc.

Keywords: *Separatism, Flanders, Paradiplomacy, Belgium, Foreign Policy, International Relations, Wallonia.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAKSI.....	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR BAGAN.....	xiii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Batasan dan Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	5
E. Kerangka Konseptual	6
a. Konsep Paradiplomasi.....	6
b. Konsep Separatisme	10
F. Metodologi Penelitian	13
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....	16
A. Separatisme dan Ancaman Disintegrasi yang Menyertainya.....	16
B. Gerakan Separatisme di Eropa dan Gejala <i>Eurosepticism</i>	22
C. Paradiplomasi dan Kompleksitas Tujuannya	25
BAB III. GAMBARAN UMUM SITUASI INTERNAL BELGIA	38
A. Selayang Pandang Belgia	38
a. Sejarah Belgia	38
b. Sistem Politik-Pemerintahan Belgia	43
B. Latar Belakang Sistem Otonomi Daerah Belgia	44
C. Konflik Antara Flanders dan Wallonia	50

BAB IV. ANALISIS GERAKAN SEPARATISME FLANDERS	54
A. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Gerakan Separatsime Flanders	54
a. Sejarah Pendirian Negara.....	54
b. Budaya, Bahasa, dan Diskriminasi Sosial.....	61
c. Kepentingan Ekonomi.....	66
B. Pendekatan Paradiplomasi Pemerintah Flanders Terhadap Gerakan Separatisnya	69
BAB V. PENUTUP.....	80
A. Kesimpulan	80
B. Saran.....	81
DAFTAR PUSTAKA	83

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Pola Separatisme Etnis	18
Tabel 2.2 Perbandingan Praktik Paradiplomasi di Catalonia, Gyeongsangbuk – Do, dan Shaanxi	36
Tabel 4.1 Metode Paradiplomasi Flanders Berdasarkan Konsepsi Alex Sergunin & Pertti Joenniemi (<i>Paradiplomacy as a Capacity Building Strategy The Case of Russia's Northwestern Subnational Actors</i>)	77

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Peta Belgia di Masa Romawi Kuno	39
---	----

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1 Kerangka Konseptual Penelitian	13
Bagan 4.1 Teori <i>Path Dependence</i> Dalam Perubahan Politik Belgia	59

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan polling yang diadakan oleh konsorsium Stasiun Tv RTM dan RTL, bersama Koran Het Laatste Nieuws dan Le Soir di Belgia Juni 2020, Partai Nasionalis-Populis Vlaams Belang masih menjadi partai terbesar di Flanders, Belgia (Torfs, 2020). Sekitar 27,3 % dari total 2.517 partisipan dari Flanders, Wallonia, dan Brussels memilih partai Vlaams Belang. Di posisi kedua ditempati oleh N-VA dengan persentase 20 %.

Vlaams Belang dikenal sebagai partai politik sayap kanan radikal yang kerap menyuarakan gerakan separatist Flanders dan nasionalisme Flanders (Wingfield, 2008) (Nordsieck, 2019). Vlaams Belang dikenal dengan kebijakannya yang anti multikulturalisme, gerakan kultural Flanders, dan juga pengetatan kebijakan hukum. Akibatnya, banyak partai di Belgia menerapkan kebijakan *Cordon Sanitaire* kepada mereka. *Cordon Sanitaire* merupakan istilah politik Belgia pada tahun 80 – an untuk mengucilkan partai politik tertentu dengan menolak bekerja sama dengan mereka (The Brussels Times, 2019).

Cukup mengejutkan memang jika ditilik secara eksplisit, Belgia dapat dikatakan sebagai standar emas bagi negara-negara Eropa lainnya dalam hal ekonomi, kemajuan infrastruktur, dan sistem demokrasinya. Namun dibalik itu semua, ternyata tersimpan sebuah kelemahan yang cukup fatal dalam internal perpolitikannya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa Belgia merupakan salah satu negara yang cukup berpengaruh dalam konstelasi perpolitikan Eropa. Belgia merupakan salah satu pendiri Uni Eropa (UE), juga rumah bagi beberapa organisasi transnasional seperti NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), Komisi Uni Eropa, Dewan Uni Eropa, Organisasi Bea Cukai Dunia, dan masih banyak lagi (Saputra, 2019) (Gabel, 2020).

Akibat kebijakan pemerintah Flanders yang cenderung agresif, Belgia sulit untuk mencapai konsensus dalam beberapa pengambilan keputusan di parlemen tingkat federal. Walaupun secara luas wilayah Flanders masih kalah dibanding dengan Wallonia, tetapi dari segi populasi flanders unggul dengan persentase sekitar 60 % jumlah penduduk Belgia tinggal di Flanders. Jadi, dapat disimpulkan bahwa Flanders memegang peranan yang sangat penting dalam konstelasi perpolitikan Belgia.

Kesemrawutan perpolitikan Belgia semakin menjadi-jadi ketika dalam periode 589 hari di tahun 2010-2011, Belgia berada dalam mode *auto pilot* ketika kekosongan kekuasaan di level pemerintah federal terjadi. Penyebabnya akibat perselisihan mengenai wilayah pemilihan Brussels-Halle-Vilvoorde (Gazet Van Antwerpen, 2010). Kekosongan kekuasaan tersebut menjadi rekor terlama di dunia dengan negara tanpa pemerintahan pusat mengalahkan rekor Irak dan Lebanon sebelumnya (Khraiche & El-bashal, 2014). Kemudian, Belgia kembali memecahkan rekornya sendiri ketika kembali berada dalam mode *auto pilot* selama 653 hari pada tahun 2018-2020 (Imam PM, 2021).

Selain karena faktor motivasi sejarah dan budaya, ketimpangan ekonomi antara kedua wilayah menjadi salah satu alasan mengapa Flanders keceuh untuk meminta otonomi lebih kepada pemerintah federal (Damayanti, 2013). Pada tahun 1960, untuk pertama kalinya GDP Flanders melampaui Wallonia akibat profit industri batubara dan baja Wallonia mengalami trend penurunan. Wallonia pun tidak mampu bangkit kembali semenjak saat itu. Alhasil, Wallonia hidup dibawah naungan subsidi yang diberikan pemerintah Flanders tiap tahunnya, bahkan sejak Belgia baru merdeka. Angka ini terus meningkat tiap tahunnya sehingga membuat potensi disintegrasi semakin nyata (Downing, 2005).

Puncaknya terjadi ketika krisis politik di Belgia pada tahun 2007, pemerintah Flanders secara resmi mengajukan opsi pembentukan pemerintah baru. Vlaams Belang (partai politik populis-nasionalis Flanders) yang merupakan salah satu partai politik berpengaruh di Flanders bahkan menyuarakan opsi kemerdekaan penuh bagi kedua wilayah. Vlaams Belang juga menolak keras opsi kenaikan 'pajak keuangan' baru bagi Flanders yang dananya akan disumbangkan kepada masyarakat dan entitas yang membutuhkan di Wallonia.

Namun uniknya, disaat gerakan separatis di belahan dunia lainnya mayoritas timbul di wilayah yang cenderung termarginalkan, Flanders justru sebaliknya. Flanders adalah anomali dalam gerakan separatis yang terjadi di seluruh dunia. Sekitar 60 % penduduk Belgia hidup di Flanders, dan juga performa perekonomian Flanders merupakan yang terbaik di daratan Belgia (Eurostat, 2019). Jadi, pembahasan mengenai potensi separatisme Flanders dari

Belgia menjadi salah satu topik hangat nan menarik yang perlu dibahas khususnya dalam realitas hubungan internasional saat ini.

Selain melalui upaya domestik, pemerintah Flanders juga berusaha mencari dukungan kepada sesama wilayah separatis di luar negeri seperti Quebec, Catalonia, Skotlandia, dll melalui kerjasama di berbagai bidang. Upaya ini dimaksimalkan melalui pendekatan paradiplomasi. Paradiplomasi pertama kali dibawakan oleh Ivo Duchacek dan Panayotis Soldatos pada sekitar 1980-an dalam artikel yang berjudul *The International Dimension of Sub-National Self Government* (Winatra, 2019). Menurut Duchacek dan Soldatos, paradiplomasi adalah suatu kegiatan dalam hubungan internasional yang dilakukan oleh aktor sub-negara untuk mencapai kepentingannya.

Paradiplomasi sendiri dapat dikatakan merupakan pendekatan yang baru dalam ilmu hubungan internasional. Praktek paradiplomasi menerobos paham sistem Westphalia yang wewenangnya bersifat sentralistik menjadi terdesentralisasi pada level sub-nasional, termasuk dalam urusan diplomasi (Mukti, 2015). Oleh karenanya, menarik untuk mendalami lebih jauh upaya pemerintah Flanders dalam mendiversifikasi usahanya melalui paradiplomasi dalam rangka menggalang dukungan internasional untuk mencapai tujuannya.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengambil judul '**MENGUKUR POTENSI SEPARATISME DALAM PRAKTIK PARADIPLOMASI (STUDI KASUS FLANDERS DI BELGIA)**' sebagai bagian dari penelitian skripsi penulis. Harapannya agar tidak hanya mendalami lebih jauh keterlibatan pemerintah Flanders dalam menggalang dukungan internasional melalui

paradiplomasi. Lebih dari itu, penelitian ini diharapkan dapat menguraikan dampak keuntungan maupun kerugian yang diciptakan dari praktek paradiplomasi sehingga dapat mencegah kejadian serupa terulang di masa depan.

B. Batasan & Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka rumusan masalah yang akan coba dijawab dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Faktor – faktor apa yang mempengaruhi gerakan separatis Flanders ?
2. Bagaimana pendekatan Paradiplomasi pemerintah Flanders terhadap gerakan separatisnya ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Faktor – faktor apa yang mempengaruhi gerakan separatis Flanders.
2. Untuk mengetahui bagaimana pendekatan Paradiplomasi pemerintah Flanders terhadap gerakan separatisnya.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi *role model* bagi pemerintah dalam menerapkan kebijakan paradiplomasi agar dapat

meminimalisir potensi separatisme akibat pemberian wewenang yang lebih besar.

- Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam ilmu pengetahuan terkait referensi mengenai isu separatisme dan paradiplomasi dalam implementasi otonomi daerah.
- Bagi masyarakat umum, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi umum yang bertujuan menambah wawasan mereka terkait paradiplomasi dan potensi separatisme yang menyertainya, serta pengaruh otonomi daerah dalam tatanan hubungan internasional.

E. Kerangka Konseptual

a. Konsep Paradiplomasi

Paradiplomasi merupakan suatu istilah yang dibawakan oleh Ivo Duchacek dan Panayotis Soldatos pada sekitar 1980-an dalam artikel yang berjudul *The International Dimension of Sub-National Self Government*. Menurut Duchacek dan Soldatos, paradiplomasi merupakan cabang dari praktek diplomasi dalam dinamika hubungan antar negara yang dilaksanakan pelaku sub-nasional untuk mencapai tujuannya. Serupa dengan Duchacek dan Soldatos, Kuznetsov pun menjelaskan bahwa paradiplomasi adalah suatu aliran *political communications* dan dilaksanakan pemerintah daerah (pemda) suatu negara dengan pemda di negara lain untuk meraih beragam tujuan yang diinginkan seperti ekonomi, budaya, politik dan tujuan lainnya. Sedangkan secara harfiah, paradiplomasi terdiri dari bahasa Yunani “para” yang berarti di

samping, dekat, berdampingan. Sejumlah pakar pun berpendapat bahwa paradiplomasi dilaksanakan pelaku sub-negara atas tujuan untuk mendukung, menduplikasi, melengkapi, mengoreksi atau men-“*challenge*” kegiatan diplomasi yang dilakukan oleh negara.

Duchacek dan Soldatos lalu mengkategorikan tiga klasifikasi dalam paradiplomasi. Tiga klasifikasi tersebut adalah:

1. *Trans-border regional paradiplomacy*. Aktivitas paradiplomasi ini pada dasarnya dilaksanakan antar pelaku sub-nasional yang tengah mempunyai hubungan secara geografis.
2. *Trans-regional paradiplomacy*. Hal ini timbul disaat munculnya diplomasi dilaksanakan oleh antar pelaku sub-nasional yang kawasannya tidak berbatasan secara spontan, tetapi masih eksis di wilayah yang sama.
3. *Global paradiplomacy*. *Global paradiplomacy* adalah diplomasi yang dilaksanakan oleh sesama pelaku sub-nasional yang mana kedua pelaku tidak berada dalam satu wilayah yang identik, dalam hal ini berbeda benua.

Pelaksanaan paradiplomasi sendiri telah diimplementasikan di beragam daerah di dunia. Di Indonesia sendiri, praktik paradiplomasi bisa diamati dengan eksisnya kerjasama *sister province* maupun *sister city* yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah di Indonesia dengan pemerintah daerah suatu wilayah di negara lain yang mempunyai tingkat kesejajaran administratif yang sama.

Terkait timbulnya geliat keikutsertaan pemerintah lokal atau daerah otonom untuk berkecimpung secara internasional, Stefan Wolff berpendapat bahwa ini menandakan telah beralihnya pemahaman paling mendasar mengenai kedaulatan Negara secara fundamental. Pemahaman Westphalia yang menyerahkan kedaulatan secara penuh kepada pemerintah pusat, harus rela berbagi kepada pemerintah daerah dalam kegiatan lintas negaranya. Mengenai besaran ‘berbagi’ kedaulatan itu, tentunya akan berbeda-beda tiap Negara. Lebih jauh, penelitian yang dilaksanakan oleh David Crikemans memaparkan bahwa di negara-negara maju, relasi pusat dan daerah dalam ‘berbagi’ kedaulatan di bidang hubungan trans-nasional ini ada dua kecenderungan, yakni ada yang berkarakter kooperatif dan ada pula yang konfliktual. Paradiplomasi yang dipraktekkan oleh Flanders, Wallonia, dan Bavaria cenderung kooperatif dengan pemerintah pusat, meski masih ada kesan kompetitif, sedangkan hubungan luar negeri yang dilakukan oleh Scotland dan Catalonia mengarah ke konfliktual.

Fenomena ‘*paradiplomacy*’ benar pada permulaannya terjadi di Eropa, tetapi disaat ini, melalui kedalaman yang berbeda, telah menjadi gejala umum di tengah interaksi internasional masyarakat dunia, tidak terkecuali di Indonesia. Banyak daerah otonom atau pemda provinsi/ kabupaten/kota yang secara aktif menjalin kerjasama luar negeri dengan pihak asing dalam bentuk ikatan ‘*memorandum of understanding*’ atau bentuk-bentuk Perjanjian Internasional lainnya. Isu yang harus diamati lebih jauh dalam implementasi paradiplomasi di Indonesia antara lain, apakah regulasi Negara telah

mencakup hal ini secara memadai, bagaimana kerjasama luar negeri oleh daerah otonom itu dapat menghantarkan potensi nasional di tingkat daerah, dan bagaimana celah disintegrasi dapat diantisipasi secara koheren.

Menurut Lecours (2008), praktek paradiplomasi yang mereka lakukan dapat dikategorikan ke dalam 3 kelompok, yakni, **pertama**, hubungan dan kerjasama pemerintah regional atau “*sub-states*” yang hanya berorientasi untuk tujuan-tujuan ekonomi semata seperti perluasan pasar, pengembangan investasi ke luar negeri, dan investasi secara timbal balik. Hubungan ini sama sekali tidak melibatkan motif - motif yang kompleks, misalnya politik atau budaya. Interaksi transnasional jenis ini biasa dipraktekkan oleh Negara - negara bagian di Amerika Serikat dan Australia.

Kedua, paradiplomasi yang melibatkan berbagai bidang dalam kerjasama atau “*multipurposes*”, antara ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan dan alih teknologi dan sebagainya. Konsep hubungan ini mengacu pada model kerjasama luar negeri yang terdesentralisasi atau “*decentralized cooperation*”. Beberapa provinsi di Jerman atau “*lander*”, mempraktekkan hubungan model ini, demikian pula pemerintah regional Rhone-Alpes, Perancis, menjalin hubungan dengan beberapa negara bagian di Afrika seperti Mali, Senegal dan Tunisia, serta provinsi di Vietnam dan Polandia.

Kategori **ketiga** adalah, paradiplomasi kompleks yang melibatkan motif-motif politik dan identitas nasionalis wilayah yang spesifik. Mereka berusaha menjalin hubungan internasional dengan semangat yang sangat besar untuk mengekspresikan identitas nasional wilayah mereka yang spesifik dan

otonom yang berbeda dengan sebagian besar wilayah di negara mereka. Yang mempraktekkan model ini antara lain Flanders-Belgia, Catalonia-Spanyol, Quebec-Canada dan Basque *Country*.

b. Konsep Separatisme

Istilah Separatis atau separatisme dimaksudkan kepada aksi suatu kelompok atau individu yang menjadi bagian dari suatu kesatuan kemudian berkeinginan untuk menjadi independen dengan maksud atau tujuan menjadi memerintah kesatuannya sendiri. Individu atau kelompok tersebut dikenal dengan sebutan sebagai kelompok separatis.

Maksud memberontak dari kesatuan atau negara induk untuk menjadi entitas independen atau merdeka dalam beraneka ragam penelitian hukum internasional pada intinya adalah hanya salah satu dari sekian banyak tujuan dari gerakan separatis yang terjadi di suatu negara (Sefriani, 2003). Adapun maksud yang lain yaitu bertujuan melengserkan otoritas yang resmi untuk diubah dengan yang baru sesuai dengan kemauan kaum separatis, maupun untuk melebur dengan negara lain, maupun untuk menuntut otonomi yang lebih luas lagi (Partiana, 1990).

Bagaimanapun alasannya, gerakan separatis merupakan gerakan yang ilegal di mata negara manapun dan juga di mata hukum internasional. Hal tersebut disebabkan keinginan kaum separatis merupakan bentuk pemaksaan kepada otoritas yang terpilih secara demokratis dalam rangka memisahkan diri dari negara induknya. Lebih lanjut, keinginan untuk lepas menjadi negara merdeka merupakan bentuk intimidasi terhadap keutuhan suatu bangsa.

Hukum internasional tidak menghukum adanya pemberontakan. Peristiwa-peristiwa di suatu wilayah, termasuk kerusuhan dari kelompok separatis adalah masalah dalam negeri negara yang bersangkutan. Hukum yang valid dalam menangani kejadian kerusuhan tersebut merupakan hukum nasional asal negara. Hukum internasional menghalangi pihak lain yang ingin melaksanakan campur tangan terhadap internal negara lain tanpa restu negara tujuan. Pihak – pihak lain mesti patuh dan taat terhadap kedaulatan negara tersebut dan juga patuh terhadap hukum nasional negara tersebut dalam mengatasi konflik tersebut (Partiana, 1990).

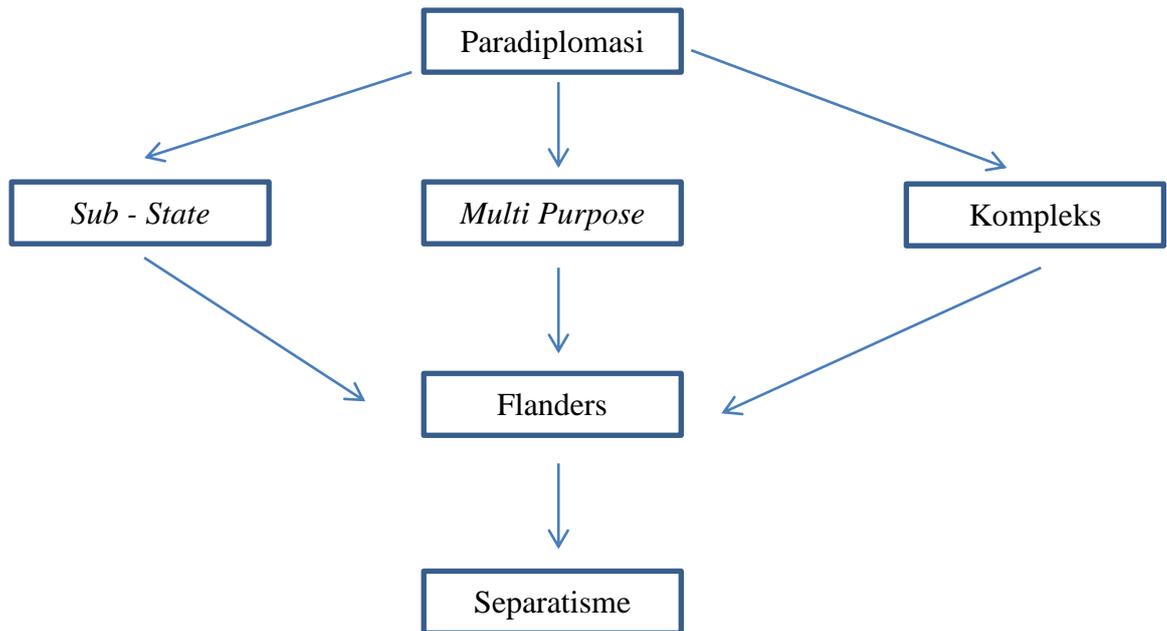
Tetapi, jika kaum separatis yang pada akhirnya berhasil meraih tampuk kekuasaan, komunitas internasional tidak punya jalan lain selain mengakui pemerintahan tersebut, bukan dengan penghukuman. Walaupun penyabetan status pemberontak tidak secara otomatis dihukum secara tegas, tetapi diharapkan dengan status tersebut membuat pemerintah pusat memperlakukan mereka dengan asas – asas perikemanusiaan. Kaum Separatis seharusnya diperlakukan selayaknya masyarakat sipil. Untuk menghindari mispersepsi, menyerahkan legitimasi kepada pemerintahan kaum separatis bukan berarti pemerintah secara resmi mendukung pengambilalihan kekuasaan di negara tersebut.

Jika kaum separatis telah menguasai pemerintahan pusat, legitimasinya semakin kuat, hingga sanggup mengendalikan negara secara *de facto* hingga terbentuklah pemerintahan baru, maka sesuai dengan hukum internasional dikenal dengan istilah *belligerent*. Meskipun dari segi implementasi tidaklah

enteng akibat sisi – sisi politik yang menonjol daripada aspek obyektifnya, lazimnya terdapat empat aspek yang perlu dilaksanakan kaum separatis supaya diakui sebagai *belligerent*, yaitu:

- a. Terkonfigurasi dengan baik dan tertib di bawah komando yang jelas.
- b. Wajib memakai kartu identitas yang jelas menunjukkan jati diri.
- c. Wajib terjadi penguasaan secara efektif di wilayah – wilayah yang diklaim sebagai kekuasaannya.
- d. Wajib memperoleh legitimasi dari masyarakat yang diperintahnya.

Pengakuan terhadap *belligerent* sifatnya hanya sementara selama peperangan berlangsung saja. Bilamana kelompok *belligerent* berhasil dalam perjuangannya pengakuan terhadap mereka berubah menjadi pengakuan terhadap pemerintah baru bilamana mereka berhasil menggulingkan pemerintah yang sah, atau pengakuan terhadap negara baru bilamana mereka berhasil memisahkan diri membentuk negara baru. Dalam hal ini meskipun hukum Internasional cenderung untuk menolak penggunaan kekerasan dalam perolehan kekuasaan atau wilayah baru, namun dalam praktik akan tergantung dari kemampuan entitas baru tersebut meyakinkan masyarakat internasional. Tergantung apakah mereka mampu mendapat dukungan dari rakyat, apakah mereka mampu menguasai secara efektif organ - organ pemerintah yang ada, juga kemampuan mereka mengendalikan stabilitas keamanan nasional.



Bagan 1.1 Kerangka Pikir Penelitian

F. METODOLOGI PENELITIAN

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian kualitatif. Secara spesifik, Penelitian kualitatif merupakan bentuk penelitian yang menghasilkan data deskriptif. Tujuan utama studi pustaka adalah untuk mempelajari ide-ide orang lain serentak juga merangsang ide-ide baru dari topik-topik yang akan diteliti (Martono, 2014). Penulis memilih tipe penelitian kualitatif guna memperoleh hasil penelitian yang maksimum sebab objek penelitian tidak dapat diukur secara spesifik melalui perhitungan angka. Penelitian ini menggunakan pola penggambaran keadaan fakta empiris yang disertai dengan argumen yang relevan. Kemudian hasil dari uraian tersebut

dilanjutkan dengan analisis yang akan berujung pada kesimpulan yang sifatnya analitik. Dalam penelitian ini, penulis akan menggambarkan fakta-fakta bagaimana awal munculnya gerakan separatisme di Flanders serta bagaimana pemerintah Flanders berperan dalam praktik paradiplomasi untuk mencapai tujuan dari gerakan separatismenya tersebut.

b. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh Penulis dalam penelitian ini adalah telaah pustaka (*library research*). Penulis akan menelusuri berbagai literatur seperti buku teks maupun elektronik, jurnal elektronik dan artikel serta *website* dengan sumber yang terpercaya dan kredible yang kemudian di telaah secara mendetail. Sebagai alat bantu dalam melakukan telaah pustaka, Penulis menggunakan dua aplikasi, yaitu Publish and Perish (POP) dan Google Cendekia yang digunakan untuk mencari dan memanen metadata, informasi yang memuat artikel ilmiah untuk ditemukan dengan mudah, seperti judul, kata kunci, Penulis, dan lain sebagainya.

c. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan oleh Penulis dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yaitu analisa data yang ditekankan pada data-data non matematis. Analisa ini digunakan dalam segala data yang didapatkan melalui telaah Pustaka. Adapun metode Penulisan yang digunakan dalam Penulisan penelitian ini adalah metode Penulisan deduktif. Dimana pembahasan dimulai

dari pemaparan masalah secara umum lalu menganalisis dengan beberapa fakta yang ditemukan sepanjang penelitian, dan kemudian penarikan kesimpulan.

d. Teknik Pengambilan Kesimpulan

Dalam penarikan kesimpulan pada penelitian ini dilakukan dengan memerhatikan hasil analisis data yang telah di peroleh sebelumnya. Mengutamakan studi literatur dan data primer yang telah dilakukan berdasarkan reduksi data dan penyajian data yang memudahkan penarikan kesimpulan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Separatisme dan Ancaman Disintegrasi Yang Menyertainya

Seperti yang dijelaskan oleh Poltak Nainggolan (2014) dalam jurnalnya yang berjudul “Aktivitas Internasional Gerakan Separatisme Papua”, dia menjelaskan bahwa aktivitas separatisme merupakan serangkaian tindakan terukur yang dilakukan oleh suatu entitas, baik individu maupun kelompok untuk merongrong, memecah belah, yang pada akhirnya berujung pada disintegrasi suatu bangsa. Gerakan separatisme tersebut dapat bertujuan untuk memisahkan diri dari negara induk maupun berupaya untuk melengserkan kekuasaan yang sah untuk digantikan dengan pemerintahan yang baru. Masih menurut Poltak (2014), dukungan internasional sendiri mempunyai peran yang sangat signifikan dalam mendukung supaya suatu entitas dalam mencapai tujuan politiknya. Sebagaimana diketahui, bahwa pengakuan internasional merupakan salah satu syarat absolut agar sebuah Negara bisa mendapatkan statusnya secara sah sebagai sebuah “Negara”. Berbagai upaya mencari dukungan internasional tersebut dapat berupa diplomasi publik, kerjasama internasional, perdagangan internasional, dll.

Namun, jika ditilik ke belakang, gerakan separatisme selalu mewarnai konstelasi perpolitikan suatu Negara tanpa terkecuali. Beberapa pakar berpendapat bahwa gerakan separatisme selalu berada dalam siklus hukum organisme (lahir-tumbuh-berkembang-menurun) tiap gerakan politik besar untuk membentuk suatu komunitas dilakukan (Suryo, 2016). Seperti ketika perang dingin berakhir, Uni

Sovyet yang cenderung adem-ayem pasca pembentukannya di Revolusi Bolshevik 1917 justru tiba-tiba bubar pada tahun 1991. Di sisi lain, Jerman yang tersegregasi menjadi dua Negara pasca PD II kembali bersatu pasca runtuhnya Tembok Berlin di tahun yang sama. Kedua peristiwa tersebut terjadi persis ketika Perang Dingin berakhir.

Namun, perlu digaris bawahi bahwa gejala gerakan separatisme lebih dari sekedar distorsi sejarah yang hanya akan selalu eksis sepanjang zaman. Kebanyakan kasus separatisme jauh lebih rumit daripada penjelasan diatas. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi timbulnya gerakan separatisme kebanyakan bergantung pada bagaimana Negara tersebut terbentuk dari awal. Pada umumnya ada dua teori yang diamini atau diakui secara luas sebagai faktor pembentuk suatu Negara, yaitu Teori Konflik atau Koersif, dan Teori Konsensus (Suryo, 2016).

Melalui perspektif Teori Konflik menduga bahwasannya Negara yang terbentuk akibat ekspansi territorial secara paksa dapat mengakibatkan timbulnya rasa kebencian untuk bisa memerdekakan wilayahnya seperti semula. Oleh karenanya, membentuk sebuah Negara lewat jalan konflik dapat membuka lebar potensi gerakan separatisme di masa mendatang. Sebaliknya, membentuk sebuah Negara melalui sebuah konsensus bersama tidak selalu menjamin bahwa potensi separatisme tidak akan ada di masa mendatang. Hal tersebut bergantung pada perkembangan situasi politik dan sosial-budaya di masa mendatang.

Lebih lanjut, gejala gerakan separatisme juga seringkali muncul akibat adanya prasangka-prasangka sosial yang ada dalam tatanan masyarakatnya (Idrus,

2003). Prasangka-prasangka sosial atau biasa dikenal dengan istilah “stereotip sosial”, selalu menganalogikan bahwa satu kelompok cenderung lebih baik dalam bidang tertentu dibanding dengan kelompok lainnya. Hal-hal seperti itulah yang cenderung menciptakan sebuah kelompok minoritas dalam sebuah Negara akibat adanya stereotip-stereotip tersebut.

Faktor ekonomi juga bukan rahasia lagi turut berkontribusi terhadap gerakan separatisme yang ada di berbagai Negara di dunia (Horowitz, 1981). Beberapa regional di Eropa seperti Flanders di Belgia dan Basque di Spanyol telah timbul benih-benih separatisme akibat permasalahan terkait dengan ekonomi. Walaupun kasus terkait keinginan berpisah dari regional-regional makmur seperti Flanders dan Basque sangat jarang, bukan berarti hal tersebut mustahil adanya. Seperti yang telah dijelaskan diatas, bahwa potensi separatisme akan selalu ada dalam proses tumbuh kembangnya suatu Negara.

Lebih lanjut, Horowitz (1981) membagi lebih detail lagi potensi gerakan separatis suatu daerah/wilayah berdasarkan kondisi perekonomiannya. Horowitz pun mengamini bahwa kesejahteraan suatu wilayah sangat mempengaruhi tingkat kepuasan penduduknya terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Faktor-faktor ini kemudian dibaginya kedalam empat kategori.

Tabel 2.1
Pola Separatisme Etnis

	<i>Backward Groups</i>	<i>Advance Groups</i>
<i>Backward Regional Economies</i>	<i>Early Seceders, Rushed Decisions Making, Feared of Competitions.</i>	<i>Late Seceders, Forefront of Anti-Colonialism,</i>

		<i>Multiculturalism, Detailed Decisions making.</i>
<i>Advance Regional Economies</i>	<i>Less Likely Separatist, Mixed of Backward Groups in Backward Regions and Advanced Groups in Advance Regions.</i>	<i>Increased Economic Grievance, Demands of Fiscal Autonomy.</i>

Sumber: Donald L. Horowitz (*Patterns of Ethnic Separatism*).

Di dalam *backward groups in backward regions*, mereka adalah kelompok yang paling mungkin untuk memiliki niat separatis. Mereka terkadang bergerak lebih dahulu untuk menyusun rencana gerakan separatis dibanding dengan daerah lainnya dalam suatu Negara. Mereka dengan cepat berkesimpulan bahwa menjadi bagian dari Negara mereka saat ini sangat merugikan mereka dalam segala aspek.

Mereka juga merupakan tipikal kelompok yang ragu untuk bersaing dengan kelompok lainnya yang mereka anggap lebih superior. Ketika mereka merasa inferior, maka mereka dengan segera menuntut jumlah representasi di bidang politik dan layanan publik yang lebih setara. Tentunya tuntutan ini sulit untuk dipenuhi mengingat kapasitas mereka yang kalah bersaing dengan kelompok yang lebih maju. Ketika rasa inferioritas semakin memuncak, maka grup ini perlahan-lahan menuntut otonomi yang lebih luas lagi bagi daerahnya yang kemudian berujung pada gerakan separatisme.

Lalu, di dalam *advance groups in backward regions* adalah kebalikan dari *backward groups in backward regions*. Ketika *backward groups* merupakan grup yang paling mungkin untuk memiliki niat separatis, *advance groups* justru sebaliknya. Ketika *backward groups* cenderung bersikap rasis terhadap orang

asing yang menduduki jabatan strategis di wilayahnya, *advance group* justru sebaliknya. Ketika *backward groups* sangat terburu-buru dalam memutuskan untuk berpisah dengan negaranya, *advance groups* justru lebih mempertimbangkannya dengan matang terlebih dahulu. *Advance groups in backward regions* lebih memiliki ambang batas toleransi yang lebih baik ketika suatu kebijakan politik tidak sesuai dengan apa yang mereka harapkan dibanding dengan *backward groups*. Lebih lanjut, dikarenakan *advance groups in backward regions* melihat upaya separatisme lebih sebagai upaya terakhir ketika segala sesuatu tidak berpihak kepada mereka, maka mereka lebih memilih untuk mencari jalan lain untuk memenuhi tuntutan mereka.

Selain itu, *advance groups in backward regions* juga memiliki kualitas SDM yang sangat baik sehingga kebanyakan dari mereka menduduki jabatan-jabatan strategis dalam berbagai bidang. Oleh karenanya, mereka sangat menentang adanya gerakan separatis kecuali hal tersebut merupakan jalan satu-satunya. Perpecahan suatu Negara berarti mereka akan kehilangan sumber daya vital diluar daerah mereka dan membuat SDM-SDM berkualitas mereka menjadi pengangguran. Perpecahan juga berarti kesempatan ekonomi yang ada juga akan berkurang secara signifikan.

Kemudian, ada *advance groups in advance regions*. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa regional yang secara ekonomi tertinggal lebih besar kemungkinan untuk terjadi gerakan separatis. Namun, seperti *backward regions* yang memiliki alasan tersendiri untuk melakukan gerakan separatis,

advance groups in advance regions pun mempunyai niat tersendiri terkait dengan mengapa mereka melakukan gerakan separatis.

Gerakan separatis yang ada dalam *advance groups in advance regions* kebanyakan berakar dari masalah tuntutan ekonomi. *Advance groups in advance regions* merupakan kontributor terbesar dalam ekonomi Negara dengan sumber daya ekonominya yang besar, namun menerima benefit yang tidak sebanding. Mereka berpikir bahwa dengan sumber daya yang besar tersebut mereka sedang mensubsidi regional lain yang lebih tertinggal. Dengan keyakinan tersebut, maka gerakan separatis dapat tumbuh di dalam *advance groups in advance regions*.

Seperti halnya *advance groups in backward regions*, *advance groups in advance regions* juga tidak akan melakukan gerakan separatis jika pertimbangan ekonominya tidak mendukung hal tersebut untuk terjadi. Namun, dalam kasus *advance groups in advance regions*, situasi tersebut sangat sulit untuk terjadi. Hal tersebut dikarenakan *advance groups in advance regions* juga memiliki ketergantungan dengan regional lain terkait dengan bahan baku dan pasar produknya. Jika gerakan separatisme tetap dilancarkan, maka mereka berpotensi untuk kehilangan keuntungan tersebut.

Terakhir ada *backward groups in advance regions*. Kelompok ini dapat disebut sebagai kelompok non-separatis. Hal tersebut dikarenakan mereka sangat diuntungkan oleh subsidi yang mereka terima tiap tahunnya dari regional yang lebih makmur dari mereka, terutama di Negara yang ekonominya kuat. Kelompok *backward groups in advance regions* pada dasarnya merupakan gabungan antara *backward groups in backward regions* dan *advance groups in advance regions*.

Seperti halnya *backward groups in backward regions*, *backward groups in advance regions* takut untuk bersaing dengan kelompok yang lebih maju. Untuk mengatasi itu, maka cenderung lebih tertarik untuk mendirikan wilayah sendiri dengan sistem pemerintahannya sendiri. Karena mereka jarang memiliki kekuatan yang signifikan dalam bidang ekonomi, maka dengan konsekuensi apapun mereka siap untuk melancarkan gerakan separatis. Oleh karenanya, mereka juga cenderung memikirkan strategi yang terbaik dalam melancarkan gerakan separatisme agar keuntungan yang didapatkan dapat maksimal, persis seperti *advance groups in advance regions*.

Jadi, bisa disimpulkan bahwa ancaman separatisme dapat dirangkum ke dalam tiga faktor utama. **Pertama**, yaitu faktor sejarah, dimana proses pembentukan Negara itu sendiri dapat menjadi indikator eksistensi gerakan separatisme dalam Negara tersebut di masa depan. **Kedua**, yaitu faktor sosial, dimana diskriminasi sosial yang terjadi antara kaum mayoritas kepada kaum minoritas dapat memperuncing kemungkinan tumbuhnya gerakan separatisme di Negara yang bersangkutan. Lalu yang **ketiga**, ialah faktor ekonomi, dimana kesejahteraan suatu daerah juga turut berkontribusi terhadap timbulnya gerakan separatisme di suatu Negara karena sifatnya yang bersentuhan langsung dengan hajat hidup orang banyak.

B. Gerakan Separatisme di Eropa dan Gejala *Eurosepticism*

Di Eropa sendiri, momentum gelombang gerakan separatis yang menuntut kemerdekaan sedang dalam tren yang meningkat. Hal tersebut tidak terlepas dari

fenomena yang dikenal sebagai *euroscepticism* yang disebabkan oleh ketidakpuasan ekonomi dan masalah imigran yang sedang membanjiri Eropa (Sugiono, 2017). Hal ini kemudian memicu kebangkitan kelompok-kelompok sayap kanan populis di negara-negara Eropa untuk menuntut referendurnya sendiri (Sugiono, 2017). Peristiwa keluarnya Britania Raya dari Uni Eropa (Brexit) pada 2020 dan referendum kemerdekaan skotlandia 2014 menjadi salah satu diantara banyak contoh gejala dari *euroscepticism* sendiri.

Masalah gelombang imigran kembali diperkuat dalam pernyataan Nauvarian (2021) dalam jurnalnya yang berjudul “Tantangan Supranasionalitas Uni Eropa: Komparasi Integrasi Politik Pada Krisis *Eurozone* 2008 Dan Krisis Pengungsi 2015”. Tidak seperti ketika Krisis Moneter 2008 turut melanda Eropa, kekuatan integrasi Uni Eropa benar-benar berada dalam guncangan hebat ketika Krisis Pengungsi 2015 mencapai puncaknya di Eropa. Sayap kanan radikal-populis cenderung lekat dengan kebijakan pengetatan atas kontrol politik dan ekonomi, serta sangat anti terhadap multikulturalisme. Hal ini membuat imigran di mata mereka tidak berhak mendapatkan tempatnya di Eropa.

Partai-partai sayap kanan populis di Eropa pun mulai menyuarakan *euroscepticism*-nya pada 2014 seperti Partai N-VA Flanders Belgia, *Scottish National Party*, *Esquerra Republicana De Catalunya*, dan lain-lain (Maddens, Muyters, Wolfs & Hecke, 2020). Skotlandia memulai referendurnya pada 2014 ((Bieri & Matthias, 2014), kemudian disusul oleh referendum Catalunya pada 2017. Namun, diantara kedua referendum yang diadakan tersebut, hanya referendum Catalunya yang mampu menghasilkan mayoritas suara untuk

berpisah, meskipun pada akhirnya dihentikan oleh pemerintah Spanyol karena dianggap tidak konstitusional.

Ada banyak faktor mengapa referendum Catalunya dan Skotlandia melahirkan dua hasil yang berbeda. Namun, hal yang menjadi faktor penentu menurut Claire Colomb, Kristin Bakke, dan John Tomaney (2014) dalam jurnalnya yang berjudul “*Shaping The Territory In Scotland, Catalonia And Flanders*” adalah kondisi demografis daerah tersebut. Di daerah yang cenderung makmur secara ekonomi, maka otonomi yang lebih luas dari segi fiskal dapat membantu meredam tuntutan separatis dari gerakan separatisme setempat. Sedangkan untuk wilayah yang kurang makmur secara ekonomi, maka otonomi terkait kebijakan budaya dan distribusi sumber daya sudah cukup untuk memenuhi tuntutan kaum separatis.

Terkait dengan gerakan separatisme di Eropa, baik Flanders, Catalunya, dan Skotlandia sama-sama menyuarakan ketidakpuasan pemerintah pusat di bidang pengelolaan fiskalnya (Colomb, Bakke & Tomaney, 2014). Flanders dan Catalunya sama-sama menuntut otonomi yang lebih luas lagi di bidang penerimaan fiskal. Berbanding terbalik dengan Skotlandia yang menuntut penguasaan ladang minyak Britania Raya yang terletak di teritorialnya akibat performa ekonomi Skotlandia yang berada di bawah dua wilayah di atas.

C. Paradiplomasi dan Kompleksitas Tujuannya

Telah dijelaskan di bab pembahasan sebelumnya bahwa paradiplomasi sendiri merupakan sebuah konsep yang relatif baru dalam konstelasi Ilmu

Hubungan Internasional. Sebuah konsep yang pertama kali diperkenalkan oleh Ivo Duchacek dan Panayotis Soldatos pada tahun 1980-an dimana ranah hubungan luar negeri yang selalu dipegang oleh Negara diserahkan ke *sub-state actors*. Hal tersebut tentunya bertentangan dengan pemahaman konsep Westphalia dimana ranah hubungan luar negeri selalu berada dalam komando pemerintah pusat. Oleh karenanya, paradiplomasi seringkali dianggap berada dalam zona abu-abu (Lecours, 2008)

Duchacek sendiri ketika merumuskan konsep paradiplomasi terinspirasi dari upaya pemerintah Quebec, Kanada dalam mempromosikan daerahnya sebagai entitas sub-nasional dan mulai memainkan peranan yang lebih strategis (Puspitarini, Septiarika & Bramastya, 2021). Oleh karenanya, McHugh menyebutkan bahwa dengan semakin umumnya praktik paradiplomasi yang diberikan oleh Negara, maka daerah dapat memanfaatkannya untuk mencapai tujuan-tujuan yang menguntungkan daerah tersebut dalam jangka panjang (Puspitarini, Septiarika & Bramastya, 2021).

Noe Cornago (2018) menyebut bahwa paradiplomasi lahir sebagai konsekuensi dari reformasi ekonomi-politik global akibat dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin pesat. Hal inilah yang kita kenal sebagai globalisasi. Akibat adanya globalisasi, maka batas-batas konvensional Negara pun mulai memudar, membuat interdependensi antar Negara tak terelakkan. Isu-isu luar negeri yang awalnya hanya berfokus pada militer, perbatasan, konflik internasional, berubah menjadi isu-isu non-konvensional seperti kesehatan, pendidikan, sosial-budaya, dll. Isu-isu seperti inilah yang justru menjadi *area of*

expertise dari pemerintah daerah sendiri atau yang dikenal sebagai aktor sub-nasional (Tavares, 2016).

Terdapat beberapa indikator dimana praktik paradiplomasi semakin mendapatkan rekognisi dari komunitas internasional. Saat ini, bukan lagi fenomena aneh dimana sebuah daerah tingkat kabupaten maupun provinsi menerima delegasi internasional dari daerah lain untuk menandatangani MoU (*Memorandum of Understanding*) kerjasama di berbagai bidang. Bahkan, di beberapa wilayah seperti di Eropa, dimana negara-negara seperti Belgia, Jerman, Austria, dan lain-lain memiliki otonomi yang lebih luas terkait dengan pelaksanaan hubungan luar negeri (Cornago, 2018).

Beberapa indikator lainnya dimana fenomena rekognisi terhadap praktik paradiplomasi semakin meningkat ialah ketika pemerintah daerah juga turut terlibat maupun dilibatkan dalam ranah kebijakan multilateral (Cornago, 2018). Dewan Eropa misalnya menciptakan institusi kongres lokal untuk memberikan kesempatan terhadap aktor sub-nasional mempromosikan isu-isu yang menjadi kekhawatiran mereka demi meningkatkan kohesi di tingkat daerah. Uni Eropa pun juga menciptakan skema insentif keuangan bagi daerah yang bernama FEDER (*European Fund For Regional Development*). Terakhir ada Amerika Serikat yang beberapa kali mengirimkan Garda Nasional untuk misi militer luar negeri.

Terkait penjelasan beberapa indikator diatas, maka Rodrigo Tavares sendiri dalam artikelnya yang berjudul "*Paradiplomacy Cities and States as Global players*" membagi praktik paradiplomasi kedalam empat kategori (Fauzia, 2021):

1. *Ceremonial Paradiplomacy*, dimana hubungan luar negeri yang dilakukan antara dua entitas terkecil dalam suatu Negara, yaitu kota. Praktik paradiplomasi jenis ini juga biasa dikenal sebagai skema *sister city*.
2. *Global Paradiplomacy*, dimana praktik paradiplomasi ini terdiri atas beberapa kerjasama multi-kategori yang dilakukan oleh dua *sub-state actors* atau lebih.
3. *Sovereign Paradiplomacy*, dimana praktik paradiplomasi ini sarat dengan tujuan dan motif-motif politik menuju sebuah wilayah yang lebih berdaulat.
4. *Single themed paradiplomacy*, dimana praktik paradiplomasi ini hanya berfokus pada satu kategori kerjasama saja antar *sub-state actors*.

Alex Sergunin dan Pertti Joenniemi dalam tulisannya yang berjudul “*Paradiplomacy as a Capacity Building Strategy The Case of Russia’s Northwestern Subnational Actors*” mengemukakan jenis metode baru dari paradiplomasi dimana daerah dapat menjalankan aktivitas paradiplomasi secara mandiri, diantaranya sebagai berikut (Isnarti, Fhadly & Irawan, 2018):

1. Pendirian dasar legal.

Dasar legal sendiri dibutuhkan oleh aktor sub-nasional untuk mendapatkan legitimasi atas praktik paradiplomasi. Aktor sub-nasional akan berusaha membuat Negara menciptakan peraturan yang memungkinkan aktor sub-nasional untuk melakukan hubungan luar negeri dalam bentuk seperti kerjasama dan sebagainya.

2. Memanfaatkan *treaty-making power*.

Dalam siasat ini, aktor sub-nasional kemudian mempromosikan kelebihan-kelebihan yang dimiliki daerahnya untuk membangun kerjasama antara kedua belah pihak. Melalui promosi-promosi tersebut, potensi-potensi yang dimiliki seperti luas wilayah, struktur demografi, kualitas maupun kuantitas SDM dan SDA dapat dieksplorasi semaksimal mungkin untuk dijadikan *bargaining power* dalam perjanjian kerjasama. Model seperti ini dapat meningkatkan prestise dan kapasitas suatu wilayah dalam domain internasional.

3. Mendirikan kantor perwakilan di luar negeri.

Untuk memastikan agar kerjasama dapat berjalan dengan efektif dan efisien, maka daerah dapat mengirimkan perwakilannya dalam misi diplomatik tertentu di daerah tujuan. Namun, tidak semua Negara mengizinkan adanya perwakilan diplomatik tetap daerah di Negara asing. Seringkali juga akibat membutuhkan biaya yang besar, maka daerah hanya dapat mengandalkan perwakilan konsulat maupun kedutaannya di Negara tujuan partner kerjasama.

4. Menarik investor asing.

Deregulasi dan kebijakan *tax heaven* sangat berpengaruh jika ingin menarik minat investor asing untuk berinvestasi di daerah asal. Semakin ramah kebijakannya terhadap investor asing, maka semakin besar minat investor asing untuk berinvestasi yang pada akhirnya akan berkontribusi terhadap peningkatan perekonomian daerah.

5. Menciptakan citra positif di luar negeri.

Pemerintah daerah dapat mengorganisir sebuah *event* internasional yang sifatnya selebratoris seperti pameran, karnaval, festival, ekshibisi, dsb untuk menciptakan citra positif. Selain itu pemerintah daerah juga dapat melakukan kunjungan regular ke daerah partner kerjasama untuk mempererat hubungan antara kedua daerah. Situs web bilingual juga dapat dilakukan untuk menarik audiens internasional terkait dengan profil daerah serta potensi perekonomian yang ada.

6. Bekerjasama dengan organisasi internasional.

Untuk mendapatkan legitimasi dari komunitas internasional, serta sebagai sarana untuk unjuk kekuatan serta potensi daerah yang dimiliki maka daerah perlu melakukan kerjasama dengan organisasi internasional. Tujuan dari perlibatan diri dengan organisasi internasional tidak semata untuk kepentingan ekonomi, namun lebih ke sarana aktualisasi diri dalam proses globalisasi dan regionalisasi global yang melibatkan aktor-aktor lainnya.

7. Membentuk ikatan

Membentuk ikatan melalui sarana paradiplomasi selain dapat meningkatkan kapasitas suatu daerah melalui beberapa kerjasama, juga turut berkontribusi dalam menjalin hubungan emosional dengan daerah lainnya. Kesamaan latar belakang sejarah, budaya, bahasa, politik, hingga permasalahan yang dialami dapat menjadi medium yang efektif dalam menjalin sebuah ikatan. Skema kota kembar menjadi salah satu contoh sukses dimana berbagai kesamaan tersebut dapat diwujudkan kedalam

bentuk kerjasama maupun hubungan diplomatik yang lebih erat lagi kedepannya. Bentuk kerjasama semacam ini dapat menjadikan kedua daerah menjadi lebih unik, berbeda, namun tanpa kehilangan identitas aslinya.

Selain itu, menurut Lecours (2008), beberapa daerah dalam menjalin hubungan luar negeri dalam konteks paradiplomasi seringkali mencari partner yang memiliki kedekatan sosio-kultural dengan mereka. Regional Quebec misalnya, secara aktif menjalin kerjasama dengan daerah yang berbahasa Prancis. Flanders yang juga aktif menjalin kerjasama dengan daerah di wilayah bekas jajahan Belanda seperti Indonesia dan Suriname.

Masih menurut Lecours (2008), bahwa agar praktik paradiplomasi bisa berjalan secara berkelanjutan, maka perlunya didirikan sebuah saluran untuk pemerintah pusat dan daerah bisa saling berkomunikasi dan berkoordinasi satu sama lain. Hal tersebut kemudian bergantung lagi pada tingkat level kerjasama yang dilakukan daerah. Jika level kerjasama yang dilakukan sifatnya “regional” dan hanya berdampak pada daerah tersebut saja, maka saluran informal cukup untuk menjadi medium pemerintah pusat dan daerah melakukan *check & balance*. Namun, jika kerjasama yang dilakukan sifatnya dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri nasional, maka saluran yang diperlukan perlu lebih solid dari sebelumnya.

Untuk lebih detail, berikut ini akan digambarkan praktik para diplomasi di tiga pemerintah regional/provinsi/state, yakni Catalonia, Spanyol, Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, dan Shaanxi, China.

1) Catalonia, Spanyol

Statuta Catalonia sebagai daerah otonomi yang luas diperoleh pada 18 Juni 2006 melalui referéndum, dan berlaku efektif pada 9 Agustus pada tahun yang sama. Pemerintahan regional Catalonia atau “*Generalitat de Catalunya*”, terdiri atas parlemen regional dan “*Minister President*” yang memiliki susunan cabinet parlementer. Pemerintahan regional Catalonia memiliki kewenangan yang luas, meliputi urusan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, peradilan sipil, komunikasi, transportasi, perdagangan, keamanan dan ketertiban umum, dan berbagai urusan pemerintahan lokal dalam wilayahnya. Catalonia juga memiliki perangkat kepolisian sendiri yakni ‘*Mossos d’Esquadra*’, meskipun pemerintah Spanyol tetap mengendalikan untuk urusan penjagaan perbatasan, terorisme dan imigrasi.

Sistem pembagian kekuasaan antara pusat dengan daerah di Spanyol memberikan tawaran kepada pemerintah regional untuk melakukan kewenangan melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing, terutama bagi komunitas tertentu seperti Catalonia. Memang dalam konstitusi Spanyol ditegaskan bahwa urusan kebijakan luar negeri adalah kewenangan pemerintah pusat, namun pada kenyataannya, hal ini tidaklah bersifat kaku. Pada dasarnya Spanyol memberlakukan sistem otonomi daerahnya secara simetris, kecuali pada pemerintahan khusus sebagaimana pemerintahan regional Catalonia, memiliki kewenangan di bidang urusan luar negeri yang paling luas dibandingkan dengan pemerintahan regional lainnya. Aktifitas

hubungan internasional yang dilakukan oleh Catalonia meliputi pembuatan perjanjian kerjasama dengan berbagai pemerintah regional dan institusi asing, antara lain dengan Skotlandia, California, Kyonggi *Province* (Korea), *the Centre National de la Recherche Scientifique (National Center for Scientific Research, France's Ministry of Research)*, dan *the National Assembly of Quebec*. Selain itu, Catalonia juga menjalin hubungan *patrón* dengan warga berkebudayaan Catalonia atau “*kin – states*” di seluruh dunia. Catalonia, sebagaimana Flanders, juga aktif dalam memperkuat hubungan antar pemerintah regional di Eropa yang sangat mendukung bagi penguatan kerjasama secara menyeluruh di Uni Eropa, seperti AEBR, CPM, dan *CTP Working Group Pyrenees*.

Untuk menangani urusan kerjasama luar negeri ini, *Catalan Generalitat* tidak memiliki personal yang banyak di Sekretariat Kerjasama Externalnya, sebab kerjasama luar negeri ini melekat pada setiap departemen sesuai dengan urusannya masing-masing. Meski demikian, Sekretariat External ini bertanggungjawab untuk memastikan terjaminnya koherensi dan sinergi dalam kebijakan luar negeri bagi setiap departemen tersebut. Fungsi koordinatif inilah yang diperankan oleh Sekretariat External sehingga pegawainya hanya sedikit, dan didukung oleh 7 staf pembantu. Di sisi lain, *Catalan Generalitat* memiliki 6 pegawai senior yang ditempatkan di luar negeri sebagai konsultan politik, termasuk perwakilan Catalonia di Uni Eropa, Berlin, London, dan New York. Catalonia mengikat kerjasama dengan pemerintah regional asing sebanyak kerjasama di bidang ekonomi dan

perdagangan, kerjasama di bidang kebudayaan, dan kerjasama di bidang pariwisata asing.

2) Gyeongsangbuk - Do, Korea Selatan

Provinsi Gyeongsangbuk-Do merupakan wilayah yang sangat kaya dan maju industrinya. Provinsi yang berada di pantai Timur Korea Selatan dan berdekatan langsung dengan Jepang ini, menikmati pertumbuhan ekonomi yang pesat setelah diberlakukannya Otonomi Daerah pada Tahun 1988. Meskipun Korea Selatan memiliki bentuk negara kesatuan, namun provinsi-provinsi diberi kebebasan untuk menjalin hubungan dan kerjasama luar negeri secara bilateral maupun multilateral.

Gyeongsangbuk - Do meluaskan aktifitas diplomatiknya melalui berbagai penandatanganan “*sister city*” dengan pemerintah provinsi lain di dunia. Provinsi ini bertindak selaku penggerak organisasi pemerintahan regional yang tergabung dalam *North East Asia Regional Governments Association* (NEAR), sejak September 1996, dan menjadi kantor pusat NEAR di Pohang, Gyeongsangbuk - Do sejak tahun 2005. Asosiasi ini meliputi provinsi-provinsi dari 6 negara yakni Korea Selatan, China, Korea Utara, Jepang, Mongolia dan Rusia. Secara aktif, Gyeongsangbuk - Do menginisiasi beberapa kali pertemuan internasional untuk terwujudnya organisasi NEAR tersebut, termasuk beberapa pertemuan penting yang membahas masuknya Mongolia dan Korea Utara ke dalam NEAR. Dari segi jumlah kepesertaan, memang Korea Selatan telah hampir mengikut sertakan seluruh provinsi di Negara itu, meskipun masih lebih sedikit dibandingkan dengan Mongolia yang

bergabung kemudian dengan membawa 22 provinsi dan *metrocity*-nya. Peran ini sangat masuk akal diambil oleh Gyeongsangbuk - Do sebagai provinsi kaya di Korea Selatan, mengingat secara ekonomi dan financial sangat siap.

Prioritas bidang kerjasama Gyeongsangbuk - Do dengan pihak asing adalah kerjasama ekonomi, investasi, pendidikan, kebudayaan dan kesehatan serta lingkungan hidup. Gyeongsangbuk-Do juga merupakan pusat gerakan ‘Saemaul Undong’ seluruh dunia yakni gerakan pembaharuan pedesaan dengan berdirinya Akademi Saemaul Undong di sana, dan menjadi tempat pelatihan gerakan ini bagi pada delegasi dari berbagai belahan dunia. Kerjasama dengan menyebarkan “*spirit of Saemaul Undong*” ini telah merekatkan hubungan antara Korea Selatan, khususnya Gyeongsangbuk-Do dengan negara-negara di Afrika, Asia, Asia Tengah, Asia Tenggara, termasuk Indonesia.

Untuk mengoptimalkan kerjasama luar negerinya, Provinsi Gyeongsangbuk-Do memberi kehormatan kepada warga Korea yang tinggal di luar negeri dan memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan kerjasama antara kedua bangsa. Kehormatan itu diwujudkan dengan mengangkat mereka untuk menjadi “*Gyeongbuk Honorary Advisors*”, yang bertugas memfasilitasi dan memberikan dukungan teknis maupun ‘human relations’ serta memberikan informasi tentang pasar dan investasi kepada peningkatan kerjasama asing bagi Gyeongsangbuk - Do. Jumlah “*Gyeongbuk Honorary Advisors*” mencapai 99 orang yang tersebar di 48 negara, yakni di Negara - negara Asia 25 orang, Eropa 24 orang, Amerika Utara 29 orang, Amerika

Selatan 4 orang, Oceania 9 orang, dan Afrika 8 orang advisors, plus utusan dagang khusus ditempatkan di Provinsi Henan, China.

Di Indonesia, Provinsi Gyeongsangbuk-Do menjalin kerjasama dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sejak 2 Februari 2005. Kerjasama ini meliputi bidang ekonomi, pertanian, kesehatan, pendidikan, investasi, serta ilmu pengetahuan dan teknologi. Kedua Gubernur telah saling mengadakan kunjungan untuk menindaklanjuti bentuk-bentuk kerjasama ekonomi secara kongkrit. Sebagai hasil dari kerjasama ini antara lain Provinsi DIY mengirimkan delegasi untuk mengikuti kursus tentang “*spririt of Saemaul Undong*” ke Gyeongsangbuk – Do.

3) Shaanxi, China

Sistem Pemerintahan China, yang notabene adalah Negara komunis, sering digambarkan secara tidak tepat oleh media Barat sebagai sistem Negara yang tertutup dan jauh dari pergaulan dunia. Ilustrasi seperti itu sama sekali tidak benar, sebab dalam sistem pemerintahan China yang republik-presidensiil ini, menganut sistem otonomi daerah atau desentralisasi yang fleksibel dan terbuka untuk kerjasama ekonomi maupun ilmu pengetahuan dengan pemerintahan regional dari luar China. China yang memiliki bentuk Negara kesatuan memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi mereka yang berjumlah 23 provinsi itu untuk melakukan kontak dan hubungan kerjasama dengan provinsi asing dengan sepengetahuan lembaga legislative mereka.

Dari 23 provinsi tersebut, 6 diantara tergabung dalam keanggotaan aktif di ‘NEAR’ atau asosiasi pemerintahan regional/provinsi di Asia Timur, sedangkan provinsi lainnya juga secara leluasa menjalin kerjasama internasional mereka sendiri. Salah satunya adalah Provinsi Shaanxi. Menurut situs resmi pemerintah, Provinsi Shaanxi ini telah menjalin sekurang-kurangnya dengan 52 provinsi dan kota dari berbagai Negara di seluruh dunia, antara lain Minnesota dan Kansas City-USA, Nara dan Kyoto-Jepang, Edinburgh-UK, Bo Town-Perancis, Esfahan-Iran, Dortmund City-Jerman, Lahore-Pakistan, Lasi City-Rumania, Gyeongju-Korea Selatan, Parramatta-Yunani, Pompeii-Italia, Brazilia *Federal District*-Brazil, Kalluga *State*-Rusia dan Groningen *Province*-Netherland, dan lain sebagainya.

Daya tarik utama provinsi yang tidak memiliki garis pantai ini adalah pertumbuhan ekonomi dan investasi yang relatif tinggi selama bertahun-tahun seiring dengan pertumbuhan ekonomi China. Pemerintah Provinsi Shaanxi selalu membuat laporan pembangunan ekonomi berikut data *econometric*-nya secara berkala dan dapat diakses oleh para investor dari luar negeri. Visi yang jelas dengan rencana pembangunan yang terukur merupakan keunggulan lain dari wilayah ini.

Tabel 2.2
Perbandingan Praktik Paradiplomasi di Catalonia, Gyeongsangbuk – Do,
dan Shaanxi

Catalonia	Gyeongsangbuk – Do	Shaanxi
Otonomi yang luas di	Mempunyai hak <i>treaty</i> -	Mempunyai hak <i>treaty</i> -

berbagai bidang; Paradiplomasi yang sarat dengan motif politis; Mempunyai hak <i>treaty-making power</i> .	<i>making power</i> ; Karakteristik paradiplomasi yang multisektoral dan tidak politis.	<i>making power</i> ; Karakteristik paradiplomasi yang ekonomi-sentris dan tidak politis.
--	---	---

Sumber: Interpretasi Penulis, 2022.