

Implikasi Kebijakan *One China Policy* dalam Kegagalan Kerjasama *Sister City* antara Bogor dan Tainan di Taiwan

Muhammad Taufan Mahardika & Arif Darmawan

^{1,2} Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Jenderal Soedirman

Dikirimkan: 28 Mei 2020

Direvisi: 26 Agustus 2020

Diterbitkan: 30 September 2020

Hubungan bilateral antara Indonesia dengan Cina salah satunya didasarkan pada prinsip *One China Policy* atau Kebijakan Satu China, dimana Indonesia hanya mengakui satu negara Cina yaitu Republik Rakyat Cina dan tidak mengakui secara resmi negara Taiwan. Walaupun tidak ada pengakuan secara resmi, tetapi ada hubungan diantara Indonesia dengan Taiwan, yaitu dalam sektor ekonomi dan juga pendidikan dan juga *people-to-people exchange*. Kemudian pemerintah daerah juga berinisiatif untuk mengadakan kerjasama dengan pemerintah daerah di Taiwan dalam bentuk *Sister City*, salah satunya adalah Kota Bogor yang berupaya untuk mengadakan kerjasama dengan Kota Tainan. Penelitian ini akan menganalisa bagaimana implikasi penerapan kebijakan *One China Policy* dalam upaya mewujudkan kerjasama *sister city* antara Bogor di Indonesia dengan Tainan di Taiwan. Dalam penelitian ini menunjukkan bahwa implikasi kebijakan *One China Policy* juga sangat berpengaruh di level *sub-state*, sehingga kemudian kerjasama dalam bentuk *sister city* antara kedua kota tersebut tidak bisa terwujud, tetapi kemudian terjadi kerjasama informal antara masyarakat di kedua kota dalam bentuk kerjasama kebudayaan, *people-to-people exchange* dan juga *business to business*.

KATA KUNCI

One China Policy; kerjasama bilateral; paradiplomasi; *sister city*

Pendahuluan

Sebagai sebuah negara dengan kapabilitas ekonomi dan politik yang cukup dominan saat ini, negara Republik Rakyat Cina memiliki kepentingan dalam upaya mengakui Taiwan sebagai bagian dari wilayah kedaulatannya. Untuk mewujudkan hal tersebut maka Cina menerapkan kebijakan luar negeri yang konsisten diterapkan hingga saat ini, yaitu *One China Policy*. Kebijakan luar negeri ini selanjutnya menjadi prioritas utama dalam kebijakan luar negeri Cina ketika berinteraksi dengan dunia internasional. Kebijakan tersebut memaksa seluruh negara di dunia mengakui Cina sebagai pemerintahan resmi Cina, serta tidak mengakui kedaulatan Taiwan, hal tersebut selaras dengan implementasi *One Country Two System*, dimana setiap negara yang menjalin hubungan resmi

Korespondensi:

Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Soedirman, Jl. HR. Bunyamin 993, Purwokerto, Banyumas, Jawa Tengah.
Email: arif.darmawan@unsoed.ac.id

dengan negara Cina, maka tidak diperkenankan memiliki hubungan resmi dengan Taiwan (I. Prayogi & Adela, 2019; Prayogi & Gede, 2014). Dengan adanya kebijakan ini membuat banyak negara memutuskan untuk tidak menjalin hubungan diplomatik dengan Taiwan. Salah satu alasan pemutusan hubungan diplomatik adalah salah satunya dilatarbelakangi kapabilitas ekonomi Cina yang memberikan bantuan ekonomi kepada negara-negara yang berkenan memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Taiwan (Bangsa, 2019). Kondisi ini tentu saja membuat Taiwan semakin terkucilkan dalam pergaulan dunia internasional, khususnya dalam upaya untuk membangun hubungan diplomatik dan mencari pengakuan internasional.

Meskipun Indonesia menerapkan kebijakan luar negeri bebas aktif, Indonesia menerapkan *One China Policy* melalui kebijakan dasar *Memorandum of Understanding* (MoU) pada tanggal 8 Agustus 1990, yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri Indonesia dan Cina. MoU tersebut bertujuan untuk membangun dan normalisasi kembali hubungan kedua negara yang sempat membeku pasca tahun 1965. Dalam kesepakatan antara kedua negara itu didalamnya menegaskan bahwa Indonesia hanya menjalin relasi dalam bidang ekonomi yang sifatnya tidak resmi dengan Taiwan. Di sisi lain tidak bisa dibantah bahwa Taiwan mempunyai arti penting bagi Indonesia, karena Taiwan menjadi negara yang banyak memberikan investasi dan juga partner dalam bidang perdagangan yang penting bagi Indonesia (Kementerian Luar Negeri, 2006). Dengan adanya MoU dengan Cina, maka aturan protokoler antara Indonesia dan Taiwan tidak diatur melalui koridor Kementerian Luar Negeri seperti halnya negara lain, tetapi diatur melalui Kantor Dagang Ekonomi Indonesia (KDEI) yang berada dibawah naungan Kementerian Perdagangan. Hal tersebut diatur oleh Kementrian Perdagangan Indonesia melalui aturan yang menjelaskan mengenai tugas perwakilan dagang Indonesia di Taipei. Dalam peraturan tersebut, dijelaskan beberapa prinsip yang harus dipatuhi dalam menjalin interaksi antara Indonesia dan Taiwan, dalam rangka menjaga hubungan antara Indonesia dengan Cina (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2011).

Walaupun Indonesia dan Taiwan tidak memiliki hubungan diplomatik, pada *level sub-state* terjadi upaya kerja sama resmi antara Kota Bogor, Indonesia dengan Tainan, Taiwan. Upaya kerja sama tersebut diimplementasikan dalam bentuk *Sister City*. Di Indonesia, penggunaan istilah *sister city* sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 193/1652/PUOD yang dikeluarkan pada 26 April 1993 mengenai Tata Cara Pembentukan Hubungan Kerja sama Antar Kota (*Sister City*) dan Antar Provinsi (*Sister Province*). Indonesia menggunakan istilah *sister city* lebih diarahkan pada kerjasama bidang ekonomi, bidang pendidikan dan juga budaya (Bandung., 2019). Kerja sama *sister city* di Indonesia juga dipermudah dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 atau Undang Undang Otonomi Daerah, yang memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah, termasuk didalamnya

melakukan kerja sama dengan pemerintah daerah setingkat lainnya baik di dalam negeri ,aupun di luar negeri (Sekretariat Jenderal DPR RI, 1999).

Pola kerja sama yang terus berkembang ini membuat pemerintah Kota Bogor yang merupakan sub-state dari pemerintah resmi Indonesia melakukan kerja sama dengan Kota Tainan yang merupakan pemerintah daerah setingkat negara lainnya, guna mendapatkan manfaat dan keuntungan dari kerja sama internasional, baik secara materil maupun non-material seperti pertukaran informasi, pendidikan, sosial, kebudayaan. Kedua kota tersebut mengawali kerja samanya melalui hubungan informal, seperti hubungan dagang antar kota di negara tersebut, serta perayaan kebudayaan *Cap Go Meh* yang merupakan agenda rutin tiap tahun di Bogor. Pada masa pemerintahan Walikota Bima Arya, upaya kerja sama tersebut terus berlanjut dan menjajaki tingkat yang lebih formal, yaitu dalam bentuk *sister city* yang melingkupi multi sektor, seperti pendidikan, perekonomian dan kebudayaan (Bogor, 2016).

Penelitian ini lebih lanjut akan menganalisis mengenai bagaimana implementasi kebijakan *one china policy* dalam mempengaruhi upaya kerjasama *sister city* antara Kota Bogor dengan Kota Tainan sebagai sub-state dari Indonesia dan Taiwan, dengan menggunakan perspektif Teori Peran dari Holsti

Teori Peran: Sebuah Model Analisis

Untuk mengetahui state of the art penelitian ini, akan dibahas beberapa literatur terdahulu dengan tema yang terkait. Penelitian pertama adalah dari Chiang (2004) yang membahas mengenai implikasi *One China Policy* dalam hubungan antara Taiwan dengan organisasi internasional. Fokus dari penelitian ini adalah pada bagaimana Taiwan mengalami kesulitan dalam menjalankan relasinya dengan organisasi internasional, karena kebijakan *One China Policy* tidak hanya memaksa aktor negara, tetapi juga aktor non-negara untuk mematuhi, sehingga ketika Taiwan membutuhkan bantuan internasional karena terjadi bencana alam maka harus meminta izin kepada Cina sehingga bantuan tersebut diberikan kepada Provinsi Taiwan, sebagai wilayah Cina.

Penelitian lain yang terkait dengan *One China Policy* adalah oleh Maulana, Roisah, & Susetyorini (2016) yang membahas mengenai sudut pandang hukum internasional dalam melihat *One China Policy* dan penerapannya dalam hubungan bilateral antara Indonesia-Taiwan. Sebagai akibat adanya kebijakan *One China Policy* ini maka Indonesia tidak mengakui kedaulatan Taiwan, sehingga hubungan antara kedua negara lebih pada hubungan dagang yang melalui lembaga perwakilan dagang Indonesia di Taiwan yang dianggap sebagai lembaga non-pemerintah yaitu Kantor Dagang Ekonomi Indonesia (KDEI), sementara kantor perwakilan Taiwan di Indonesia sendiri melalui lembaga bernama TETO (Taipei Economic and Trade Office).

Selanjutnya adalah penelitian dengan berfokus pembahasan pada bagaimana Taiwan berusaha meraih kepentingan nasional dalam politik internasional yang ada. Taiwan membagi aktivitasnya dalam dua bidang, yaitu di *level state* atau negara yaitu dengan menjalin relasi baik itu secara formal maupun informal dengan negara lain, serta di level sub-state seperti di tingkatan kota dan provinsi. Di level *sub-state* Taiwan mendorong adanya kerjasama paradiplomasi antara provinsi dan kota dengan konsep *sister province* ataupun *sister city*.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Thomas & Williams (2017), dibahas mengenai kerjasama antara dua *sub state* di Jepang dan Taiwan, walaupun kedua negara tersebut tidak memiliki hubungan diplomatik. Pemutusan pengakuan diplomatik pemerintah Jepang terhadap Taiwan atau Republic of China (ROC) pada tahun 1972 tidak lantas memutuskan hubungan kedua negara tersebut. Didorong oleh ikatan warisan kolonial antara Taiwan dan Jepang, kedua wilayah tersebut menciptakan bentuk hubungan baru yang resmi, namun tanpa pengakuan eksistensi nama Taiwan secara nasional. Bentuk tersebut yaitu kerjasama kota dan kabupaten di Taiwan sebagai aktor sub-nasional dengan kota dan kabupaten di Jepang, salahsatunya dalam kerangka *sister city* dalam mengembangkan hubungan formal dengan Jepang. Hubungan sub-nasional tersebut merupakan komponen penting dari terjalannya kerja sama kedua negara ini yang mampu berlangsung lama dan berfungsi sebagaimana mendukung hubungan antara Taiwan dan Jepang.

Cremer, De Bruin, & Dupuis (2001) dalam penelitiannya membahas mengenai kerjasama pemerintah daerah di Selandia Baru dengan beberapa kota di Asia yang kemudian bisa menghasilkan respon positif secara organisasi, hubungan bilateral, serta perkembangan hubungan ekonomi. Salah satu faktor yang mendorong negara-negara mendorong kerja sama dengan negara Asia adalah kepercayaan terhadap pergeseran pusat gravitasi ekonomi yang semula dari Amerika Utara dan Eropa, bergeser ke Asia Timur sejak tahun 1980-an yang telah diakui oleh sebagian besar kalangan akademisi dan pengusaha. Untuk mampu menjadi bagian 'Asian Miracle', negara-negara barat di luar Asia memahami bahwa hambatan budaya merupakan salahsatu faktor penghambat perdagangan antara mereka, oleh karena itu hubungan *sister city* dapat berperan dalam mengurangi hambatan budaya tersebut yang diharapkan dapat meningkatkan kegiatan perdagangan internasional, kegiatan investasi, pariwisata internasional dan keuntungan lainnya.

Dari beberapa literatur diatas dapat dilihat bahwa penelitian ini mempunyai satu kesamaan yaitu membahas mengenai bagaimana pelaksanaan kerjasama *sister city* antara *sub-state*. Perbedaan penelitian ini dibandingkan penelitian lain adalah dalam penelitian ini lebih spesifik membahas mengenai kegagalan hubungan antara *sub-state* di kedua negara, yaitu antara upaya kerjasama *Sister City* Kota Bogor dengan Kota Tainan. Implementasi *One China Policy* juga menjadi fokus penting dalam penelitian ini, yang ternyata mempunyai implikasi terhadap upaya kerjasama antara

kedua *sub-state*. Perspektif teoritis dan konsep yang dipakai di penelitian ini adalah perspektif Teori Peran dari K.J. Holsti.

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini menggunakan Teori Peran dari K.J. Holsti. Teori Peran pertama kali dikemukakan oleh Holsti (1970) dalam bukunya yang yaitu *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. Fokus dari teori yang dikembangkan Holsti adalah gagasan atau ide dalam diri, seperti seorang pemimpin di dalam sebuah negara, yang tentunya mempunyai gambaran serta kepercayaan dalam dirinya yang kemudian mendorong suatu negara tersebut bertindak dalam sistem internasional (Thies, 2009). Peranan juga mempunyai arti sebagai orientasi tujuan dan harapan suatu negara atau aktor dalam bertindak di lingkungan sosialnya. Ketika menganalisis kebijakan luar negeri, ada dua fungsi teori peran, yaitu: Pertama, teori ini mampu dipakai untuk memberikan pemahaman terkait dengan perilaku kelompok yang ikut serta dalam proses pengambilan keputusan. Kedua, teori ini dapat dipakai untuk memahami persepsi pengambil kebijakan terhadap harapan peran, dengan mengabaikan sistem politik internasional. Dengan kata lain, teori peran dapat digunakan dalam berbagai level analisis kebijakan luar negeri, dimulai dari individu, negara, sistem, serta bagaimana teori peran dapat digunakan sebagai analisis hubungan internasional yang lebih luas antara agen dan struktur (Thies, 2009).

Dalam teori ini, Holsti mempunyai empat konsep peran, diantaranya (1) *National Role Conception*, yaitu bagaimana Ego, faktor internal dan pemahaman sebuah negara, (2) *Role Performances*, yaitu keputusan dan tindakan pemerintah, (3) *Role Prescription*, Alter yaitu harapan dari lingkungan internasional dan (4) *Position*, status atau posisi nasional suatu aktor negara (Holsti, 1970). Holsti menyebutkan bahwa sumber utama dalam kebijakan luar negeri adalah *national role conception* (ego) dan *role prescription* atau harapan peran (alter) dari lingkungan internasional. Konsepsi peran nasional dapat berasal dari ideologi atau prinsip dasar kebijakan luar negeri yang dimiliki negara, seperti misalnya Undang-undang Sedangkan sumber dari harapan peran berasal dari negara tetangga, lingkungan internasional, maupun norma dan hukum internasional yang berlaku (Haryanto, 2014: 21-22).

Gambar 1. Sumber dan Variabel dalam Teori Peran

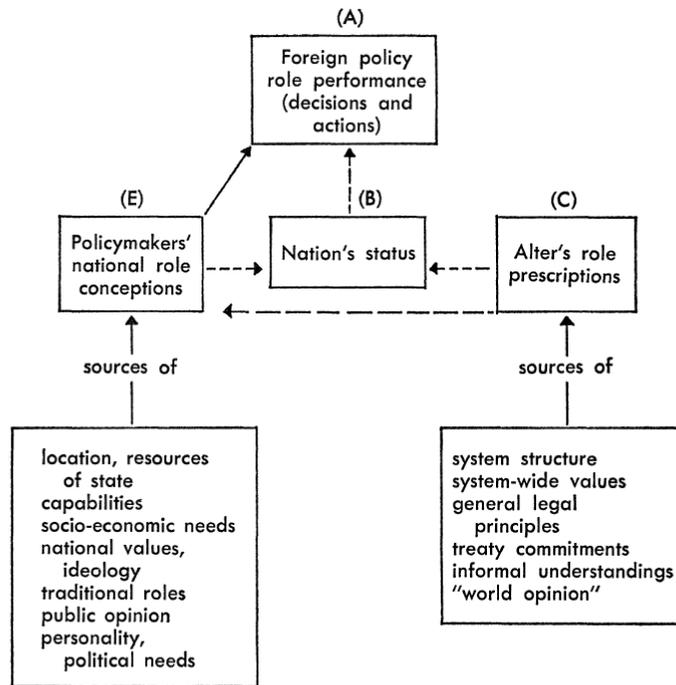


FIGURE 2. Role Theory and Foreign Policy: National Role Conceptions and Prescriptions as Independent Variables

Sumber: Holsti, 1970: 245

Bagan diatas menjelaskan bahwa *role performance* atau performa dari peran nasional suatu negara, dapat dilihat sebagai perilaku umum atau hasil dari kebijakan luar negeri suatu pemerintah. Hasil tersebut merupakan proses yang dipengaruhi dari sikap, keputusan, tanggapan, fungsi dan komitmen terhadap negara lain yang disesuaikan dengan kondisi negara tersebut, yang kemudian pola atau keputusan tersebut dapat disebut dengan *national role* atau peran nasional (Holsti, 1970: 245). Dalam bagan diatas, kita dapat melihat bahwa *national role conception* dipengaruhi oleh *role prescriptions* dari lingkungan luar, yang umumnya bersumber dari hal-hal non-material, seperti struktur sistem, nilai umum dari sistem, prinsip hukum, komitmen atas perjanjian, pemahaman secara informal dan opini dunia atau komunitas internasional. Sementara *national role conception* atau ego didominasi oleh sumber yang bersifat material, seperti lokasi, sumber daya, kapabilitas, kebutuhan sosial-ekonomi, sebagian yang bersifat non-material seperti ideologi, aturan tradisional, opini publik, personalitas dan kebutuhan politik. Serta dari hasil keduanya dapat mempengaruhi suatu negara dalam menentukan *nation status* atau posisinya, baik sebagai negara penyeimbang, berselisih ataupun menjadi mediator diantara keduanya yang berkonflik.

Pada penelitian ini, penulis akan menggunakan metode penelitian kualitatif sebagai landasan penelitiannya. Penelitian yang dilakukan penulis termasuk kedalam

penelitian kualitatif, dimana pelaksanaannya menggunakan metode deskriptif dengan menggunakan pendekatan studi kasus. Metode deskriptif bertujuan untuk mencari informasi atau penelitian yang serupa, setelah itu mengidentifikasi dan membuat perbandingan dengan penelitian lain yang menghadapi masalah yang sama untuk menentukan rencana kedepannya, dan menarik kesimpulan yang nantinya akan dimasukkan kedalam penelitian penulis. Penulis juga melihat langsung dan mendeskripsikan apa yang terjadi sesuai dengan fakta di lapangan.

Peraturan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah

Sebelum membahas mengenai kerjasama antara Bogor dan Tainan, terlebih dahulu akan dibahas mengenai bagaimana prosedur kerjasama internasional oleh pemerintah daerah dilaksanakan. Terdapat beberapa tahapan dalam membangun hubungan luar negeri, khususnya kerjasama *sister city*. Pertama, kerja sama *sister city* dapat dimulai melalui inisiatif suatu kota, baik dari dalam negeri, maupun inisiatif kota dari luar negeri. Inisiatif tersebut kemudian dibantu oleh KBRI setempat untuk ditindaklanjuti. Inisiatif tersebut mempunyai tujuan untuk mencari kecocokan serta potensi dari kedua kota yang hendak melakukan kerja sama. Setelah kedua kota telah menemukan kecocokan serta potensi di masing-masing wilayah, pemerintah kota kemudian meminta izin dari Pusat Fasilitas Kerjasama Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri (Fasker Setjen Kemendagri) untuk memfasilitasi inisiatif yang digagas serta mengkoordinasikannya dengan Kementerian Luar Negeri.

Proses koordinasi tersebut di dalamnya kembali memiliki beberapa tahapan, diantaranya perencanaan mengenai latar belakang dari kerja sama yang akan digagas, rencana pembuatan draft *Memorandum of Understanding* (MoU) antara kedua pihak yang hendak menjalin kerja sama, persetujuan dari pihak Kementerian Dalam Negeri, pembahasan materi atau bidang yang dikerjasamakan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah-Lokal asing, persetujuan kerja sama oleh DPRD, serta Penandatanganan Perjanjian kerja sama (Mukti, 2013: 185).

Secara hukum, berdasarkan wawancara dengan Epafras Sitepu (2020) Staf Direktorat Hukum dan Perjanjian Sosial Budaya, Kementerian Luar Negeri, pemerintah daerah yang ingin membangun kerja sama *sister city*, hendaknya perlu memenuhi beberapa rangkaian peraturan yang mengatur kewenangan daerah dalam melaksanakan hubungan kerja sama internasional tersebut. Pertama, pemerintah daerah perlu memperhatikan *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, yang mengatur tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kota/kabupaten. Kedua, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Ketiga, Permendagri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah Daerah dengan

Pihak Luar Negeri. Dan terakhir, *Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah*.

Gambar 2. Prosedur Kerjasama Internasional Pemerintah Daerah



Sumber: Diolah dari wawancara dengan Sitepu, 2020

Untuk melihat sejauh mana implementasi prinsip *one china policy* dalam mempengaruhi kerja sama *sister city*, perlu dikaji berdasarkan urutan peraturan-peraturan di atas. Bagan di atas menjelaskan meskipun otonomi daerah membuka peluang pemerintah daerah untuk melakukan kewenangan dalam kerja sama luar negeri, namun hal tersebut harus diselenggarakan sesuai dengan politik luar negeri negara tersebut. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa upaya kerjasama paradiplomasi pemerintah daerah tetap harus berpedoman dan berkoordinasi terhadap apa yang dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri (wawancara Sitepu, 2020).

Sesuai dengan Konvensi Wina Tahun 1961 yang membahas mengenai Hubungan Diplomatik kemudian Konvensi Wina Tahun 1963 yang mengatur mengenai Hubungan Konsuler, telah ditetapkan bahwa hanya ada satu perwakilan negara Republik Indonesia yang melayani kepentingan negara termasuk didalamnya adalah pemerintah daerah. Sehingga Pemerintah daerah tidak diperbolehkan membuka perwakilan diplomatik, dan dalam pelaksanaan kerja sama dengan pihak luar negeri, pemerintah daerah bertindak sebagai bagian dari negara atau atas nama negara, dan bukan atas nama pemerintah daerah itu sendiri (Kusmantoro, 2016: 71).

Hal tersebut diperkuat kembali dengan Undang – undang Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pasal 1 ayat (2) menjelaskan bahwa “Politik Luar Negeri adalah kebijakan, sikap, dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional”. Dengan begitu, definisi tersebut memberikan gambaran bahwa kewenangan politik luar negeri suatu daerah masih bergantung terhadap wewenang dari pemerintah pusat (Windiani, 2011).

Jika diaplikasikan ke dalam studi kasus kerjasama paradiplomasi antara Kota Bogor dan Tainan, yang merupakan sebuah terobosan baru dalam hubungan internasional. Dalam Hubungan Internasional kontemporer memang diwarnai dengan munculnya aktor baru seperti sub-state, kelompok masyarakat, suku-suku (*societies*), kelompok bisnis, multinational companies dan bagian-bagian dari birokrasi pemerintah suatu negara dapat mem-by pass, atau dengan kata lain bertindak dan berinteraksi langsung dengan pihak asing tanpa melibatkan pemerintah pusat (Mukti, 2013: 41). Hal tersebut perlu ditinjau terlebih dahulu sejauh mana nilai, pemahaman ataupun opini dunia mengenai kebijakan luar negeri yang merupakan bagian alter dapat terimplementasi dalam rangkaian peraturan dan undang-undang yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama luar negerinya, sehingga hal tersebut dapat mempengaruhi pembuat kebijakan dalam menyesuaikan orientasi konsepsi nasional-nya.

Apa yang disampaikan diatas sejalan dengan pandangan Darmawi (2004) yang mendefinisikan *international orientation change* yang memiliki makna perubahan orientasi negara secara radikal dalam kebijakan luar negerinya, yang melibatkan perubahan orientasi dalam urusan yang hendak diraihinya dalam hubungan internasional. Beberapa hal yang ingin diraih diantaranya meliputi harapan dari eksternal, perubahan target dan tujuan dalam kebijakan luar negerinya, perubahan program, serta pembuatan instrumen yang melakukan penyesuaian serta perubahan di berbagai level lingkup kebijakan tersebut (Breuning, 2019: 13).

Implikasi OCP pada Kegagalan Kerjasama Sister City Bogor-Tainan

Dalam upaya melegalkan peran pemerintah daerah yang ingin memanfaatkan potensi wilayah, pemerintah Indonesia kemudian merumuskan *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang kemudian direvisi lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Peraturan tersebut memberikan wewenang kepada daerah otonomi luas sebagai upaya untuk mendorong pembangunan di daerah. Kemudian melalui otonomi daerah, diharapkan ada bentuk kemandirian untuk menjalankan

pembangunan sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan daerah sehingga bisa dilaksanakan dengan lebih efektif dan efisien (Fathun, 2016: 78).

Namun, dalam undang-undang tersebut penulis tidak menemukan kerangka yang jelas yang mengatur mekanisme kerja sama internasional berupa kerjasama *sister city* ataupun *sister province*, bahkan tidak terdapat hambatan yang berupa aturan serta arahan yang cukup spesifik mengenai prinsip *one china policy* terhadap pemerintah daerah, yang kemudian menunjukkan bahwa tidak ada larangan terhadap Pemerintah Kota Bogor untuk berkomunikasi dan berinteraksi dengan Kota Tainan. Larangan yang terdapat pada undang-undang tersebut hanya berupa larangan umum, seperti Pasal 76 ayat (1) tentang larangan kepada kepala daerah yang melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa seizin dari Menteri. Selebihnya, Pasal 369 menjelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama diatur melalui Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, Bab 1 tentang Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (2), (3), (4), (5) menjelaskan bahwa Pemerintah Indonesia membagi beberapa kategori kerja sama pemerintah daerah menjadi empat, diantaranya adalah Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain (KSDD), Kerjasama Daerah Dengan Pihak Ketiga (KSDPK), Kerjasama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (KSDPL) dan Kerjasama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL). kerjasama *sister city* atau kerjasama kota kembar/bersaudara termasuk dalam kategori Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (KSDPL) yang dimana sesuai Pasal 23 ayat (1) menjelaskan bahwa pelaksanaan kerja sama tersebut diwakili oleh gubernur atau bupati/wali kota yang bertindak sebagai representasi daerah tersebut. Dalam kerja sama tersebut, terdapat lima objek KSDPL, diantaranya (a) pengembangan iptek, (b) pertukaran kebudayaan, (c) peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan, (d) promosi potensi daerah, dan (e) objek kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 27 tentang Persyaratan Pelaksanaan KSDPL dan KSDLL, ayat (1) menjelaskan bahwa pemerintah daerah perlunya memenuhi lima syarat, diantaranya: (a) Terdapat hubungan diplomatik, merupakan urusan Pemerintah Daerah; (b) Pemda tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri; (c) Pemda serta institusi di luar negeri yang diajak kerjasama tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri; serta (d) kerjasama yang dilakukan harus sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah. Pada poin (a) mengenai syarat adanya hubungan diplomatik antara kedua negara, kemudian menjadi hambatan awal Pemerintah Kota Bogor menjalin kerja sama *sister city* dengan Kota Tainan, mengingat bahwa Indonesia menganut prinsip *one china policy* yang berdampak pada tidak adanya hubungan diplomatik dengan Taiwan, melainkan hanya sebatas kerjasama perdagangan atau *Business to Business (B2B)*

saja, bukan *Government to Government* (G2G). Syarat tersebut menjadi mutlak untuk ditaati oleh Pemerintah Kota Bogor, mengingat kembali Konvensi Wina Tahun 1961 mengenai Hubungan Diplomatik dan Konvensi Wina Tahun 1963 tentang Hubungan Konsuler, bahwa *sister city* bukan hanya representasi pemerintah daerah saja, melainkan juga mewakili negara. Namun, dalam peraturan tersebut tidak tercantum dengan jelas bagaimana syarat, larangan atau himbauan lebih lanjut dari penerapan *one china policy* terhadap pemerintah daerah, yang kemudian dalam Bab IV, Pasal 42 dinyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara KSDPL akan kembali diatur melalui Peraturan Menteri yang ditetapkan setelah dikoordinasikan dengan menteri yang menyelenggarakan pemerintahan di bidang luar negeri, yaitu Menteri Dalam Negeri selaku orang tua dari pemerintah kota dan Menteri Luar Negeri.

Permendagri Nomor 3 Tahun 2008 merupakan peraturan menteri dalam negeri yang mengatur tentang pelaksanaan kerja sama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri, sebagai rangkaian kegiatan pemerintah daerah yang bertujuan untuk memaksimalkan potensi daerah tersebut. Sidik Jatmiko dalam Mukti (2013: 185) menjelaskan secara khusus bahwa ketentuan kerjasama *sister city* dan *sister province*, Pemerintah melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 193/1652/PUOD/1993 menerapkan aturan dan beberapa kriteria tertentu, diantaranya: Ada kesamaan kedudukan dan status administrasi, ada kesamaan ebsaran dan fungsi, mempunyai kesamaan karakteristik, ada kesamaan problem atau permasalahan yang ditangani di asing-masing wilayah, ada transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, serta terdapa komplementaritas antara kedua belah pihak dalam bidang ekonomi sehingga bisa mendorong adanya aliran barang antara keduanya.

Pada Permendagri Nomor 3 Tahun 2008, Bab III tentang Bentuk Kerja Sama, Pasal 3 Poin (a) menyebutkan bahwa kerja sama provinsi dan kabupaten/kota ‘kembar’ atau *sister city* adalah salah satu bentuk kerja sama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri, sekaligus menjadi landasan hukum pemerintah daerah dalam melaksanakan kerja sama tersebut. Kemudian pada Bab IV tentang Persyaratan Kerja sama, Pasal 4 Poin (b) dijelaskan bahwa hubungan luar negeri yang dibangun pemerintah daerah harus memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia. Hal tersebut serupa dengan yang telah tercantum sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 27. Syarat adanya hubungan diplomatik tersebut kembali menjadi hambatan Pemerintah Kota Bogor dan Tainan, meskipun keduanya memenuhi kesetaraan status administrasi setingkat kota untuk melakukan kerja sama *sister city*.

Meskipun berada di bawah garis koordinasi kementerian dalam negeri, Pemerintah Kota Bogor selaku pemerintah daerah yang bertindak dalam melakukan perjanjian dengan pihak asing, wajib mengantongi surat kuasa dari Menteri Luar

Negeri. Hal tersebut disebabkan pemerintah daerah tidak bisa melangkahi kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat dalam masalah pengaturan dan pelaksanaan kebijakan dan politik luar negeri Republik Indonesia (Mukti, 2013: 73). Selain itu, agar pengambilan keputusan yang dikeluarkan selaras dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah juga harus perlu menaati rambu-rambu peraturan luar negeri yang dikeluarkan oleh Menteri Luar Negeri, diantaranya melalui Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 yang merupakan pembaharuan dari Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 9 Tahun 2016. Dengan Permenlu Nomor 3 Tahun 2019, mekanisme umum pemerintah daerah dalam menyelenggarakan kerjasama internasional diatur pada Bab III, Nomor 14 - 16 sebagai berikut: Aktivitas kerjasama internasional tersebut merupakan bagian dari upaya mewujudkan kepentingan nasional yang didasarkan atas prinsip kebijakan luar negeri yang bebas aktif; kerjasama dilaksanakan dengan menyesuaikan peraturan undang-undang di tingkat nasional serta hukum dan kebiasaan internasional; serta ada konsultasi dan koordinasi antara Pemerintah Daerah melalui Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Luar Negeri untuk memperoleh pertimbangan yuridis dan politis terhadap kerjasama internasional yang dilakukan.

Berbeda dengan beberapa peraturan yang telah dibahas sebelumnya (UU No.23 Tahun 2014, PP No.28 Tahun 2018 dan Permendagri No.3 Tahun 2008), di dalam Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019, pada Bab X terdapat bagian tambahan mengenai Hal Khusus yang mengatur berkaitan interaksi Indonesia dengan Israel, Taiwan, China dan Wilayah Sengketa / Disputed Area. Pada bagian ini, Kementerian Luar Negeri melalui poin-poin di dalam Permenlu, menegaskan status Indonesia dalam prinsip *one china policy*, serta menjabarkan secara spesifik rambu-rambu yang dilarang dan yang diperbolehkan dalam menjalin interaksi dengan Taiwan.

Pertama, Indonesia secara konsisten menjunjung tinggi 'Kebijakan Satu Cina' atau *One China Policy*, dan hanya mengakui satu pemerintah resmi Cina, yaitu Republik Rakyat Cina. Dan kemudian Indonesia menganggap Taiwan merupakan sebagai wilayah Cina sebagaimana tertuang dalam *Memorandum of Understanding on the Resumption of Diplomatic Relations* antara RI - RRT yang disepakati oleh menteri luar negeri Cina dan Indonesia pada 8 Agustus tahun 1990. Hal tersebut kemudian membuat hubungan antara Indonesia dengan Taiwan hanya terbatas pada hubungan ekonomi dan perdagangan dan bersifat non-pemerintah saja. Jikapun memang diperlukan hubungan antara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dengan pemerintah Taiwan dan setingkatnya, kegiatan tersebut dilaksanakan melalui kantor dagang Indonesia di Taipei dan berkonsultasi dengan Kementerian Luar Negeri, dalam hal ini spesifiknya melalui Direktorat Asia Timur dan Pasifik.

Dalam melakukan hubungan dengan Taiwan, terdapat beberapa hal yang perlu pemerintah Indonesia perhatikan, diantaranya Pemerintah Daerah tidak boleh untuk membuka kantor perwakilan di Taiwan, larangan pengibaran bendera atau atribut kenegaraan, lagu kebangsaan dan penyebutan resmi 'Republic of China' atau 'Republik Cina' (nama resmi Taiwan) pada kesempatan resmi apapun di Indonesia, yang kemudian berdampak pada pelarangan nama/istilah jabatan pemerintah resmi, seperti President (Presiden), Minister (Menteri), Ambassador (Duta Besar) pada kegiatan resmi, termasuk dalam surat menyurat, dokumen kerjasama, pertemuan, seminar, konferensi, upacara penandatanganan dan kegiatan resmi lainnya di Indonesia baik dalam kerangka bilateral maupun multilateral.

Selain itu, dalam kegiatan/forum multilateral/internasional di Indonesia yang melibatkan partisipasi Taiwan, perlu untuk di konsultasikan dengan Kementerian Luar Negeri c.q. Direktorat Asia Timur dan Pasifik, mengingat sifat undangan pada Taiwan dalam kegiatan/forum multilateral/internasional di Indonesia adalah sebagai entitas non-negara, antara lain entitas ekonomi (APEC), entitas kepabeanaan (WTO) dan entitas teritori/komite olahraga (Asian Games, Olympic).

Pejabat Pemerintah Daerah tidak melakukan kunjungan ke Taiwan, kecuali seizin Kementerian Dalam Negeri dan sebelumnya berkonsultasi dengan Kementerian Luar Negeri. Dalam hal pelaksanaan kunjungan, ada beberapa ketentuan, antara lain (1) tanpa menggunakan paspor diplomatik/dinas, (2) menghindari tindakan yang mempunyai efek politis, (3) menjaga sifat kunjungan non formal, (4) tidak ada publisitas, (5) tidak mengeluarkan pernyataan yang dapat ditafsirkan mencederai One China Policy; dan terkait naskah kerja sama, kesepakatan dilakukan antara Indonesia Economic and Trade Office (IETO) di Taipei dan Taipei Economic and Trade Office (TETO) di Jakarta. Selain itu penerimaan pejabat Taiwan maupun Perwakilan Taiwan melalui Taipei Economic and Trade Office (TETO) di Jakarta dan Surabaya oleh pejabat Pemerintah Daerah dilaksanakan tanpa adanya publikasi berlebihan, baik secara tertulis, lisan maupun fotografis.

Dari peraturan diatas didapatkan gambaran bahwa Peraturan Menteri Luar Negeri yang merupakan instrumen dan national values dari konsepsi peran nasional Indonesia telah dipengaruhi oleh faktor eksternal yaitu terimplementasinya 'principles' dari one china policy yang merupakan bagian dari komponen alter. Kemudian juga terdapat penyesuaian system structure ataupun world opinion dalam pengakuan eksistensi Taiwan dalam komunitas global, seperti pengakuan Taiwan berdasarkan medium dan forumnya masing-masing, seperti perwakilan Cina Taipei dalam APEC, Chinese Taipei dalam WTO, Asian Games dan Olympic yang menyesuaikan dengan negara-negara lainnya. Selain itu, dari peraturan tersebut memberikan gambaran bahwa upaya kerja sama sister city dengan Kota Tainan akan sulit untuk dilaksanakan, kembali lagi pada pengaruh implementasi one china policy

yang memaksa Indonesia untuk tidak mengakui serta memiliki hubungan diplomatik dengan Taiwan, dimana hubungan diplomatik merupakan syarat utama dijalinnya kerja sama *sister city*. Selain itu, berbeda dengan UU No.23 Tahun 2014, Permendagri No.3 Tahun 2008, dan PP No.28 Tahun 2018, Permenlu juga menjelaskan lebih rinci mengenai prosedur interaksi antara pemerintah daerah dan Taiwan. Seperti larangan penyambutan secara resmi dan penggunaan redaksi 'Republic of China' (nama resmi Taiwan) serta jabatan formal pemerintah seperti President, Minister, Ambassador pada kegiatan resmi, termasuk dalam surat menyurat dan pembuatan dokumen kerja sama, yang dikhawatirkan dapat menjadi sebuah bentuk pengakuan kedaulatan Taiwan yang mencederai prinsip *One China Policy*.

Disisi lain dalam rangka memenuhi *social-economic needs*, Kementerian Luar Negeri sendiri tidak serta merta melarang hubungan antara pemerintah daerah dengan Taiwan, mengingat Taiwan merupakan salah satu mitra dagang dan investor yang cukup penting bagi Indonesia, hal tersebut dapat dilakukan selama kerja sama tersebut tidak melangkahi aturan yang ditetapkan sebelumnya, yaitu bersumber pada Undang-Undang No.23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 2018, Permendagri No.3 Tahun 2008 dan Permenlu Nomor 3 Tahun 2019. Namun, dalam kasus upaya kerja sama *sister city* Kota Bogor dan Tainan, harus dihindari karena hal tersebut bersifat sensitif bagi hubungan Indonesia dan Cina. Kerangka kerja sama formal tersebut dikhawatirkan dianggap sebagai bentuk peningkatan status entitas Taiwan yang selama ini pemerintah Indonesia jaga sebagai entitas non-negara, Maka dari itu, Pemerintah Indonesia sangat menghindari menyinggung Pemerintah Cina akibat kerja sama *sister city* tersebut (wawancara Sitepu, 2020).

Meskipun larangan pertemuan dan penyambutan resmi kenegaraan terhadap Taiwan yang merupakan bagian dari *treaty commitments* Indonesia terhadap Cina dapat diakali oleh Pemerintah Kota Bogor dan delegasi Tainan dengan tidak dilaksanakan di sekitar tempat pemerintahan, melainkan dengan pertemuan informal di Vihara Dhanagun dalam koridor kerja sama kebudayaan, ataupun pertemuan dilaksanakan di tempat pemerintahan namun tanpa publikasi, hal tersebut masih belum mampu untuk meningkatkan status kerja sama kedua kota tersebut ke tahap selanjutnya, yaitu penyusunan materi kerja sama kedua instansi yang disiapkan dalam naskah *Letter of Intent (LoI)* dan *Memorandum of Understanding (MoU)*. Meskipun, status serta ketetapan hukum dari *LoI* dan *MoU* yang dikerjakan dengan pihak asing belum berbentuk Perjanjian, melainkan masih sebatas ikrar akan dilaksanakannya kerjasama kedua pihak (Mukti, 2013: 186).

Komitmen dari pemerintah Indonesia dalam menerapkan larangan penggunaan redaksi 'Republic of China', *government* ataupun gelar lainnya yang bersifat formal menjadi dilema tersendiri apabila Pemerintah Kota Bogor dan Kota

Tainan ingin mengikat hubungan keduanya dalam naskah formal Lol dan MoU. Kota Tainan yang merupakan bagian integral dari pemerintahan Taiwan tentunya tidak dapat menuliskan redaksi 'Tainan City Government' ataupun 'Tainan, Republic of China' sebagai identitasnya, mengingat hal tersebut tidak dapat diterima oleh Pemerintah Kota Bogor selaku pemerintah daerah yang tunduk pada kebijakan pemerintah pusat yang menganut prinsip *one china policy*. Meskipun Lol dan MoU sifatnya masih sebatas ikrar, hal tersebut tidak bisa untuk dilangkahi dan sangat penting untuk dilakukan, mengingat hal tersebut mempunyai tujuan sebagai langkah awal mengadakan hubungan yang sifatnya lebih resmi (BPKP, 2020).

Berdasarkan hal tersebut penulis memandang peranan pemerintah Indonesia dalam menerapkan *one china policy* dalam peraturan pemerintah daerah, dilatarbelakangi oleh faktor konsepsi nasional Indonesia (*ego*) yang berupa kebutuhan sosial-ekonomi antara Indonesia dan Taiwan, tanpa harus khawatir mengganggu stabilitas hubungan antara Indonesia dan Cina. Sebaliknya, peranan harapan eksternal (*alter*) dari Pemerintah Cina dalam *one china policy* yang terimplementasi dalam *treaty commitments*, umumnya didominasi oleh faktor pengakuan atau *recognition* terhadap 'status quo' Republik Rakyat Cina sebagai pemerintah yang berdaulat atas Cina daratan, dan mengakui bahwa Taiwan merupakan masih bagian dari provinsi Cina yang memberontak (Kusmantoro, 2016). Meskipun, dalam pengambilan keputusan tersebut Indonesia tentunya harus mengorbankan ideology-nya dalam menerapkan struktur nilai dan opini umum dunia mengenai *one china policy*.

Meskipun pemerintah Cina yang berusaha mendorong komunitas internasional untuk memenuhi harapan Cina dalam menekan eksistensi Taiwan, yang dapat berbentuk norma, sistem nilai, struktur atau prinsip umum yang sejalan dalam *one china policy*, baik melalui bentuk non-materil maupun melalui pendekatan material seperti perdagangan yang dinilai lebih efektif, namun Indonesia dalam posisi politik bebas-aktif-nya yang dapat menentukan kebijakan luar negeri tanpa ada tekanan dari pihak luar, tidak bisa sepenuhnya dipenuhi tanpa mempertimbangkan kebutuhan pembangunan sosial-ekonomi di dalam negerinya.

Ralph Turner melalui Holsti (1970: 238) menjelaskan bahwa terdapat perbedaan antara *role* dan *norm* yang mempengaruhi perilaku suatu negara. Hal tersebut menyebabkan ada kemungkinan suatu negara memainkan posisi peran negara tersebut, namun tidak dapat 'memainkan peran-nya' secara maksimal. *Role* merupakan sebuah konsep normatif, dimana mengacu pada perilaku yang diharapkan atau sesuai dengan situasi tertentu, sementara *norm* adalah perilaku dan arahan yang jelas yang kemudian mendorong suatu negara untuk bertindak. Oleh karena itu, hal tersebut lantas membuat pemerintah Indonesia untuk mengambil peran yang lebih diplomatis tanpa harus terpaku pada pemikiran idealisme bebas-aktif-nya, yaitu dengan cara merespon berdasarkan situasi yang

berkembang di luar atau *role prescription*, mengikuti norma yang diterapkan negara-negara lain dalam lebih memilih membangun hubungan diplomatiknya dengan Cina dan memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Taiwan, serta menjaga hubungan kedua negara bersifat *business to business* saja, guna mendapatkan potensi keuntungan materil yang lebih besar demi pembangunan negara tersebut. Dalam hal ini, Indonesia lebih memilih untuk menjadi negara yang memihak blok Cina, dibandingkan menjadi penyeimbang antara kedua pihak yang berselisih.

Meninjau dari peranan pemerintah Indonesia dalam hambatan *one china policy* di atas, Pemerintah Kota Bogor kemudian mengurungkan niat untuk menjalin upaya kerjasama *sister city* dengan Tainan yang dikhawatirkan dapat mengganggu stabilitas politik pemerintah pusat, hal tersebut sejalan dengan realitas bahwa mayoritas birokrat pemda hampir tidak pernah melaksanakan hubungan antar bangsa, sehingga kemungkinan akan mengalami kesulitan terutama yang terkait dengan *diplomatic skill* ataupun pengalaman praktis dalam hubungan internasional (Mukti, 2013: 6). Upaya tersebut juga dapat ditafsirkan sebagai bentuk menghindari hal yang dapat menyinggung pemerintah Cina di kemudian hari, menimbang bahwa Cina juga merupakan salah satu mitra strategis bagi Indonesia. Dimana Indonesia tergabung dalam proyek Belt and Road Initiative (BRI) atau konektivitas jalur perdagangan antar-negara milik Cina yang memiliki nilai lebih dari US\$ 91 miliar atau Rp. 1.288 triliun, tersebar dalam 20 bentuk kerjasama yang diharapkan memberikan keuntungan bagi kedua negara (Pebrianto, 2019).

Untuk melihat sejauh mana kelanjutan dari upaya kerjasama *sister city*, penulis kemudian melakukan penelusuran berkas ataupun dokumen kerjasama dari kedua instansi. Pertama, pada Treaty Room Setditjen Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri (Setditjen HPI) yaitu kumpulan basis data perjanjian internasional yang ditandatangani Indonesia sejak masa kemerdekaan hingga kini, yang dapat diakses secara daring melalui <http://treaty.kemlu.go.id/> ataupun secara langsung, penulis tidak menemukan berkas Lol ataupun MoU dari Kota Bogor dan Tainan, melainkan hanya didapatkan berupa Lol kerjasama *sister city* antara Kota Bogor dan St.Louis, Amerika Serikat pada tahun 2004. Kedua, pada Pusat Fasilitas Kerjasama Kementerian Dalam Negeri, dimana umumnya setiap kerjasama *sister city* ataupun perjanjian kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah, akan dilaporkan tembusan kegiatannya ke Pusat Fasker Kemendagri sebagai monitoring. Penulis tidak menemukan berkas kerjasama dari kedua kota tersebut, sama seperti yang ditemukan di Treaty room Setditjen HPI.

Hingga pada akhirnya, melalui Sub. Bagian Kerjasama dan Administrasi Pemerintah Kota Bogor menjelaskan bahwa Kota Bogor dan Kota Tainan tidak dapat melakukan bentuk kerjasama formal *sister city*, meskipun statusnya hanya sebatas pembuatan ikrar dalam naskah Letter of Intent (LoI), atau bentuk yang

lebih lanjut seperti MoU, deklarasi dan lainnya. Hal tersebut sejalan dengan arahan dari peraturan pemerintah pusat yang melarang pemerintah daerah melakukan hubungan dengan pemerintah kota yang negaranya tidak mempunyai hubungan diplomatik dengan Indonesia (*wawancara Wiraswara, 2020*). Sebagai solusinya, Pemerintah Kota Bogor mengambil peranan yang sama seperti yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap Taiwan, yaitu tetap menjadikan Kota Tainan sebagai mitra strategis Kota Bogor, namun wujud kerjasama yang dilaksanakan tidak berbentuk *sister city* ataupun bentuk kerjasama formal lainnya, melainkan tetap dalam skema kerjasama *business to business (B2B)* ataupun *people to people (P2P)*.

Kerjasama kebudayaan yang terjalin melalui *Bogor Street Festival Cap Go Meh* di tahun-tahun sebelumnya tetap berlanjut di antara kedua kota, selain dihadiri oleh perwakilan delegasi Tainan, mereka juga berpartisipasi dalam mengirimkan delegasi, seperti delegasi tarian *Nacha San Thay Zhe*, yaitu tarian khas Tainan pada *Cap Go Meh 2019*, serta partisipasi *Taiwan Electric Neon Gods* selama lima tahun terakhir, yaitu *Cap Go Meh* tahun 2016, 2017, 2018, 2019 dan 2020. Penyebutan delegasi Kota Tainan melalui 'Tainan City' juga merupakan sebuah simbol dari peranan pemerintah Kota Bogor dalam menjaga kedua hubungan tersebut tetap informal tanpa ada kepentingan politik serta hubungan resmi antara kedua instansi tersebut, sehingga kerjasama kebudayaan dapat berjalan dengan lancar tanpa ada kekhawatiran yang menyalahi peraturan mengatur interaksi antara Indonesia dan Taiwan.

Dalam evaluasinya, Kota Bogor menyatakan implementasi program *sister city* kurang efektif, hal tersebut dilatarbelakangi oleh besarnya vested interest atau kepentingan yang telah mengakar kuat dalam upaya untuk mempertahankan kondisi 'status quo' dari elit, sehingga *trickledown effect* tidak sampai ke pemangku kebijakan, kemudian menjadi rumit secara sistem, karena belum terintegrasi (Komisi I DPR RI, 2017). Salah satunya kepatuhan Indonesia dalam menerapkan *one china policy* dalam kebijakan luar negerinya. Kemudian koordinasi pusat dan daerah yang belum dibentuk dengan sistem yang rapi menjadi hambatan utama sehingga berbagai kegiatan forum-forum di level internasional maupun regional belum tersosialisasikan menyeluruh (DPRRI, 2019).

Selain menghindari kerjasama *sister city* yang kurang efektif, Pemerintah Kota Bogor juga berupaya untuk menghindari *zombie treaty*, yaitu sebuah perjanjian kerja sama luar negeri yang dibuat tanpa follow up dan kerangka teknis yang jelas dari perjanjian tersebut, sehingga kerja sama tersebut hanya berupa seremonial elit yang kemudian 'mati suri' dalam waktu pelaksanaannya dan semata-mata upaya pemerintah daerah untuk jalan-jalan ke luar negeri tanpa ada manfaat yang jelas (*Wiraswara, 2020*).

Dengan melihat gagalnya upaya kerjasama formal kedua pemerintah kota, baik dari faktor teknis maupun non-teknis yang diakibatkan oleh prinsip *one china*

policy, dapat dilihat bahwa Cina melalui kebijakan luar negerinya berhasil membuat Indonesia serta komunitas internasional mematuhi sistem-struktur yang diharapkan oleh Cina, yang kemudian membuat negara-negara menyesuaikan dengan arah kebijakan dan kebutuhan negaranya, sampai level pemerintah daerah. Secara sadar, Pemerintah Kota Bogor yang memiliki kepentingan dan ketertarikan dengan Kota Tainan tentunya tidak dapat melangkahi sikap yang di ambil pemerintah pusat, meskipun dengan cara pragmatis demi memenuhi kebutuhan pembangunan Indonesia yang berada di antara kedua negara yang berkonflik tersebut.

Pada dasarnya, pemilu di daerah yang memiliki calon tunggal melawan kotak kosong sejatinya tidak benar-benar berada dalam payung kontestasi politik yang

Penutup

Berdasarkan penelitian diatas, penulis menemukan temuan bahwa untuk membangun hubungan *sister city* antara Kota Bogor dan Kota Tainan tidaklah mudah, hal tersebut diakibatkan oleh prinsip *one china policy* yang melekat erat pada peraturan kerja sama luar negeri terhadap pemerintah daerah. Meskipun kerjasama *sister city* adalah suatu terobosan baru dalam hubungan internasional, dimana munculnya entitas kerja sama tingkat sub-state sebagai aktor dalam hubungan internasional, namun sesuai dari Konvensi Wina 1961 dan 1963 hal tersebut harus dilakukan sejalan dengan prinsip luar negeri pemerintah pusat negara tersebut. Meskipun konsepsi peran Indonesia merupakan negara *bastion of revolution-liberator* atau negara yang secara bebas dan independen dapat menentukan politik luar negerinya melalui politik bebas-aktif, Indonesia tentunya tidak dapat terlepas dari peran internal development guna meraih ego kepentingan pembangunan nasionalnya, hal tersebut yang kemudian mendorong Indonesia untuk melakukan politik 'mendayung di dua karang' guna meraih manfaat dari Cina dan Taiwan. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa faktor utama yang paling mempengaruhi kegagalan kerjasama *sister city* antara kedua wilayah adalah terlalu dominannya pemerintah pusat, yang kemudian kurang bisa mengakomodasi kepentingan daerah dalam melaksanakan kerjasama internasional, walaupun dalam proses kerjasama yang dilakukan sudah berupaya untuk menyesuaikan diri dengan peraturan yang berlaku.

Pemerintah Kota Bogor selaku pemerintah daerah tidak dapat melakukan kerjasama *sister city* dengan Kota Tainan, Taiwan. Hal tersebut dikarenakan pemerintah daerah masih termasuk pertanggungjawaban pemerintah pusat, sehingga dari mulai dari tahap perencanaan hingga evaluasi tidak terlepas dari peran Kementerian Dalam Negeri selaku 'orang tua' dari Pemerintah Kota Bogor, serta Kementerian Luar Negeri yang berperan penting sebagai 'pintu utama' disetujui atau tidaknya kerjasama tersebut berdasarkan pertimbangan

politis/yuridis. Atas kondisi serta evaluasi dari upaya kerjasama tersebut, kerjasama sister city antara Kota Bogor dan Tainan kemudian batal untuk dilaksanakan, guna menghindari terjadinya potensi konflik yang lebih besar, yang mahal harganya apabila hubungan kedua negara dipertaruhkan dengan terjadinya paradiplomasi antara kedua kota yang tidak memiliki hubungan diplomatik tersebut. Sebagai gantinya, kerjasama dapat dilakukan dengan bentuk informal, seperti kerjasama kebudayaan dalam perayaan Cap Go Meh ataupun berbentuk *People to People* dan *Business to Business* yang tentunya jauh dari potensi yang dapat mencederai prinsip *one china policy*.

Walaupun kerjasama *sister city* secara formal memang gagal untuk dilaksanakan, tetapi secara informal Bogor dan Tainan masih bisa menjalankan kerjasama, terutama di bidang pertukaran budaya. Hal ini tentu menjadi solusi tersendiri dalam kerjasama internasional yang dilakukan oleh daerah yang terbentur aturan pusat. Kerjasama informal yang bersifat antara masyarakat atau istilahnya adalah *people-to-people exchange* ternyata masih bisa dilaksanakan, dan kedua daerah masih tetap bisa meraih keuntungan dari pola kerjasama informal tersebut.

Ucapan terima kasih

Terima kasih kepada Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, melalui Bapak Epafra Sitepu, selaku Staff Setdijen Hukum dan Perjanjian Internasional. Kemudian Pemerintah Kota Bogor, melalui Bapak Ara Wiraswara, Kepala Sub. Bagian Kerjasama dan Administrasi yang telah membantu proses perencanaan dan penggalan data. Terakhir, Program Studi Hubungan Internasional Universitas Jenderal Soedirman yang membantu proses pengolahan data dan penulisan.

Pendanaan

Penulis tidak menerima bantuan pembiayaan untuk penelitian, kepenulisan (*authorship*), dan publikasi dari pihak manapun.

Daftar Pustaka

- Bandung., S. B. K. L. N. P. K. (2019). Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah Di Luar Negeri (KSDPL). Diambil kembali dari Bagian Kerjasama Kota Bandung.
- Bangsa, R. P. (2019). Taiwan Kembali Alami Pemutusan Hubungan Diplomatik. Retrieved from <https://www.gatra.com/detail/news/446012/internasional/taiwan-kembali-alami-pemutusan-hubungan-diplomatik>
- Bogor, D. K. (2016). Bogor-Tainan Jajaki Peluang Investasi. Retrieved from https://kotabogor.go.id/index.php/show_post/detail/5124/bogor-tainan-jajaki-sister-city
- BPKP. (2020). Penyusunan Memorandum of Understanding (MoU). Retrieved from <http://www.bpkp.go.id/sesma/konten/320/penyusunan-memorandum-of->

- understanding-mou.bpkp
- Breuning, M. (2019). Role Theory in Politics and International Relations. *Role Theory in Politics and International Relations.*, 1(2–3).
- Chiang, Y. F. (2004). One-China Policy and Taiwan. *Fordham Int'l LJ*, 28, 1.
- Cremer, R. D., De Bruin, A., & Dupuis, A. (2001). International Sister-Cities: Bridging the Global-Local Divide. *American Journal of Economics and Sociology*, 60(1), 377–401.
- Darmawi, H. (2004). *Manajemen Resiko*. 2004: Bumi Aksara.
- DPRRI, B. K. (2019). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Hubungan Luar Negeri*.
- Fathun, L. M. (2016). Paradiplomasi Menuju Kota Dunia: Studi Kasus Pemerintah Kota Makassar. *Indonesian Perspective*, 1(1), 75–94.
- Haryanto, H. (2014). Kebangkitan Party ID: Analisis Perilaku Memilih dalam Politik Lokal di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 17(3), 291–308.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in The Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233–309.
- Hukum, K., Hak, D. A. N., Menteri, P., Dan, H., Asasi, H. A. K., Indonesia, R., ... Indonesia, R. (2011). *Berita Negara*, (217).
- Kementerian Luar Negeri. (2006). Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor: 09/A/KP/XII/2006/01 Tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah, 1–58.
- Komisi I DPR RI (2017). Laporan Kunjungan Kerja Komisi I DPR RI ke Pemerintah Kota Bogor, Jawa Barat 28 April 2017. Retrieved from <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K1-12-3d97101ac4f90aa70a22816ee463d06c.pdf>
- Kusmanto, G. (2016). Hubungan dan Kerjasama Pemerintahan Daerah dengan Pihak Luar Negeri. *Jurnal Hukum Positum*, 1(1), 65–82.
- Maulana, M. F., Roisah, K., & Susetyorini, P. (2016). Implikasi One China Policy Terhadap Hubungan Luar Negeri Indonesia dan Taiwan dalam Perspektif Hukum Internasional. *Diponegoro Law Journal*, 5(3), 1–18.
- Mukti, T. A. (2013). *Paradiplomacy Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia*. The Phinisi Press Yogyakarta.
- Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. (n.d.).
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. (n.d.).
- Pebrianto, F. (2019). RI-Cina Mesra, AS Tetap Anggap Indonesia Mitra Penting. Retrieved from <https://bisnis.tempo.co/read/1268623/ri-cina-mesra-as-tetapanggap-indonesia-mitra-penting>
- Prayogi, C., & Gede, I. (2014). Upaya Reunifikasi Taiwan Ditinjau dari Perkembangan Konflik Selat Taiwan Periode 1981-1991. *Jurnal FISIP Universitas Udayana*, 1(2).
- Prayogi, I., & Adela, F. P. (2019). POLITEIA : Jurnal Ilmu Politik Populisme Islam dan Imajinasi Politik dalam Pilkada DKI Jakarta 2017. *Politeia: Jurnal Ilmu Politik*, 11(2), 31–43.
- Sekretariat Jenderal DPR RI, S. J. D. P. R. (1999). Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Keputusan DPR RI No. 16/DPR RI/1999-

- 2000). Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Thies, C. G. (2009). Role Theory and Foreign Policy. In *On-line: myweb. uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf*.
- Thomas, N., & Williams, B. (2017). Taiwan's Sub-national Government Relations with Japan: Post-1979 Developments. *Journal of Contemporary Asia*, 47(1), 116–141.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. (n.d.).
- Windiani, R. (2011). Hubungan Luar Negeri Indonesia Era Otonomi Daerah. Studi EvEvaluasi Hubungan Sister Province (Provinsi Kembar) Jawa Tengah Dengan Negara Bagian Queensland Australia Periode Tahun 2000– 2007. *Politika, Jurnal Ilmu Politik*, 2(1).

Daftar Narasumber

- Epafras Sitepu, Staff Setdijen Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri Indonesia, wawancara pada 03 Februari 2020.
- Ara Wiraswara, Kepala Sub. Bagian Kerjasama dan Administrasi Pemerintahan Kota Bogor, wawancara pada 10 Februari 2020.

Tentang Penulis

Muhammad Taufan Mahardika adalah alumni Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto yang menyelesaikan studinya pada tahun 2020 dan berhasil lulus dengan predikat *cumlaude*.

Arif Darmawan adalah dosen Jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto. Penulis memiliki area riset seputar tema studi pemerintahan dan politik luar negeri China, kajian diaspora dalam hubungan internasional, kajian budaya populer dalam hubungan internasional.