

**DESENTRALISASI ASIMETRIS DAN DESAIN KONSTITUSIONAL
PARADIPLOMASI PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI UTARA
DALAM TATA KELOLA PERBATASAN ASIA PASIFIK
*ASYMMETRICAL DECENTRALIZATION AND THE CONSTITUTIONAL
DESIGN OF PARADIPLOMACY OF THE NORTH SULAWESI
PROVINCIAL GOVERNMENT IN ASIA PACIFIC BORDER
GOVERNANCE***

**Josepus Julie Pinori, Donna Okthalia Setiabudhi dan Toar Kamang Ronald
Palilingan**

Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi, Indonesia

Korespondensi Penulis : josepusp@unsrat.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Pinori, Josepus Julie, Donna Okthalia Setiabudhi dan Toar Kamang Ronald Palilingan.
*Desentralisasi Asimetris dan Desain Konstitusional Paradiplomasi Pemerintah Provinsi Sulawesi
Utara dalam Tata Kelola Perbatasan Asia Pasifik*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex
Generalis. Vol.7. No.10 (2026).

ABSTRAK

Artikel ini menganalisis penerapan desentralisasi asimetris dan desain konstitusional paradiplomasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam tata kelola perbatasan Asia Pasifik dengan metode penelitian hukum normatif. Temuan menunjukkan bahwa letak strategis Sulawesi Utara sebagai wilayah perbatasan memerlukan pengaturan kewenangan yang lebih adaptif. Namun, kewenangan hubungan luar negeri yang masih terpusat membatasi ruang gerak paradiplomasi daerah. Oleh karena itu, penguatan desain konstitusional diperlukan untuk mendukung kerja sama ekonomi, keamanan dan pembangunan kawasan perbatasan secara terintegrasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kata Kunci: Asia Pasifik, Desentralisasi Asimetris, Paradiplomasi, Perbatasan, Sulawesi Utara

ABSTRACT

This article examines the implementation of asymmetric decentralization and the constitutional design of the North Sulawesi Provincial Government's paradiplomacy in Asia-Pacific border governance through normative legal research. The findings indicate that North Sulawesi's strategic position as a border region requires a more adaptive distribution of authority. However, the centralization of foreign affairs powers continues to limit regional paradiplomatic initiatives. Therefore, strengthening the constitutional framework is necessary to support coordinated economic cooperation, security, and border area development within the framework of the Unitary State of the Republic of Indonesia.

Keywords: Asia-Pacific, Asymmetrical Decentralization, Paradiplomacy, Border Governance, North Sulawesi

A. PENDAHULUAN

Globalisasi telah mengubah pola hubungan antarnegara dan memperluas keterlibatan aktor subnasional dalam urusan internasional. Pemerintah daerah tidak lagi hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan domestik, tetapi juga mulai berpartisipasi dalam kerja sama lintas batas untuk kepentingan ekonomi, sosial, budaya dan keamanan. Fenomena tersebut dikenal sebagai paradiplomasi, yakni aktivitas hubungan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum nasional dan konstitusi negara.¹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan daerah berlandaskan pada prinsip desentralisasi yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.² Ketentuan tersebut memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi serta tugas pembantuan. Pengaturan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah kemudian dipertegas dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, yang menempatkan aspek pembagian kewenangan, pengelolaan keuangan, penyelenggaraan pelayanan publik dan pemanfaatan sumber daya sebagai bagian dari hubungan yang harus dilaksanakan secara adil dengan memperhatikan karakteristik masing-masing daerah. Sementara itu, Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar konstitusional bagi pengakuan negara terhadap daerah yang memiliki status khusus atau istimewa, termasuk pengakuan atas hak-hak tradisional yang masih hidup sepanjang selaras dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Keberadaan ketiga ketentuan konstitusional tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan desentralisasi di Indonesia tidak dibangun atas pendekatan yang sepenuhnya seragam. Keragaman kondisi geografis, latar belakang sejarah, dinamika sosial, karakter budaya, hingga kepentingan strategis yang dimiliki setiap daerah menuntut adanya bentuk pengaturan kewenangan yang berbeda sesuai kebutuhan masing-masing wilayah.

¹ Alexander S. Kuznetsov, *Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, Routledge, London, 2023, p.15.

² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

³ Michael Keating, *Regions and International Affairs in the Era of Global Governance*, *Regional Studies Journal*, Vol.57, No.4 (April 2024), p.621.

Dengan demikian, pemberian kewenangan kepada daerah tidak semata-mata didasarkan pada prinsip otonomi, tetapi juga mempertimbangkan karakteristik yang melekat pada daerah tersebut. Konsep inilah yang kemudian berkembang sebagai desentralisasi asimetris, yaitu suatu bentuk desentralisasi yang memberikan perlakuan kewenangan berbeda kepada daerah tertentu berdasarkan kondisi dan kebutuhan yang diakui dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.^{4,5}

Provinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu daerah yang memiliki posisi strategis dalam tata kelola kawasan Asia Pasifik. Letaknya yang berdekatan dengan Filipina dan berada pada jalur perdagangan serta mobilitas kawasan menjadikan Sulawesi Utara sebagai pintu gerbang Indonesia di kawasan utara. Kondisi ini menimbulkan kebutuhan akan kebijakan perbatasan yang adaptif, termasuk dalam bidang kerja sama lintas batas, pengelolaan sumber daya, pengawasan keamanan dan pengembangan ekonomi kawasan.

Di sisi lain, kerangka hukum Indonesia masih menempatkan hubungan luar negeri sebagai kewenangan pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menegaskan bahwa penyelenggaraan hubungan luar negeri dilakukan oleh pemerintah.⁶ Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan ruang bagi daerah untuk melakukan kerja sama luar negeri dengan persetujuan pemerintah pusat dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵ Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa paradiplomasi daerah dimungkinkan, tetapi berada dalam koridor yang ditentukan oleh negara.

Permasalahan muncul ketika kebutuhan praktis daerah perbatasan untuk menjalin kerja sama internasional berkembang lebih cepat daripada kejelasan desain konstitusional yang mengaturnya. Sulawesi Utara memerlukan mekanisme yang memungkinkan daerah berperan aktif di dalam pengelolaan area perbatasan Asia Pasifik tanpa melampaui kewenangan konstitusional dari pemerintah pusat.

⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No.23 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587.

⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Hubungan Luar Negeri*, UU No.37 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No.156, TLN No.3882.

⁶ BIMP-EAGA Vision 2025 Report, *Enhancing Regional Connectivity and Economic Integration*, Dokumen Resmi, BIMP-EAGA Vision, 2025, p.37.

Oleh karena itu, kajian mengenai desentralisasi asimetris dan desain konstitusional paradiplomasi menjadi penting untuk menilai apakah kerangka hukum yang ada telah memadai dalam mendukung tata kelola perbatasan yang efektif.

Meskipun desentralisasi telah menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, penerapannya secara seragam belum sepenuhnya mampu mengakomodasi kebutuhan daerah perbatasan. Provinsi Sulawesi Utara memiliki karakteristik strategis karena berbatasan dengan kawasan Asia Pasifik, berdekatan dengan Filipina, serta didukung oleh Pelabuhan Bitung sebagai salah satu simpul logistik Indonesia Timur dan keterlibatannya dalam kerja sama subregional BIMP-EAGA. Kondisi tersebut menuntut adanya pengaturan kewenangan yang lebih adaptif melalui pendekatan desentralisasi asimetris. Dengan pendekatan ini, pemerintah daerah memiliki ruang untuk mengembangkan paradiplomasi dalam mendukung kerja sama ekonomi, pembangunan kawasan perbatasan dan kepentingan nasional tanpa mengesampingkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Kajian mengenai desentralisasi asimetris dan paradiplomasi telah berkembang dalam literatur pemerintahan maupun hubungan internasional. Namun, penelitian yang menghubungkan kedua konsep tersebut dalam perspektif tata kelola kawasan perbatasan masih relatif terbatas. Sebagian besar penelitian terdahulu cenderung mengkaji desentralisasi asimetris dalam konteks pembagian kewenangan pemerintahan daerah atau membahas paradiplomasi sebagai praktik kerja sama luar negeri pemerintah daerah secara terpisah, sehingga belum memberikan penjelasan yang komprehensif mengenai peran desain konstitusional desentralisasi asimetris sebagai landasan hukum pelaksanaan paradiplomasi di wilayah perbatasan. Kesenjangan tersebut menjadi semakin penting untuk dikaji dalam konteks Provinsi Sulawesi Utara yang memiliki posisi strategis di kawasan Asia Pasifik karena didukung oleh kedekatannya dengan Filipina, keberadaan Pelabuhan Internasional Bitung sebagai salah satu pusat konektivitas dan logistik nasional, serta keterlibatannya dalam kerja sama subregional BIMP-EAGA (Brunei Darussalam–Indonesia–Malaysia–Philippines East ASEAN Growth Area)

⁷ Muhammad Fauzan dan M. Fajrul Falaakh, *Asymmetric Decentralization and Border Governance in Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol.21, No.2 (2025), p.228.

yang membuka peluang penguatan hubungan ekonomi, perdagangan, investasi dan kerja sama lintas batas. Kondisi tersebut menunjukkan perlunya pengaturan kewenangan daerah yang memiliki dasar konstitusional yang jelas agar pelaksanaan paradiplomasi dapat berjalan secara efektif dan tetap selaras dengan sistem ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan kesenjangan penelitian tersebut, artikel ini bertujuan menganalisis desain konstitusional desentralisasi asimetris sebagai landasan pelaksanaan paradiplomasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam tata kelola kawasan perbatasan Asia Pasifik konstruksi hukum yang mendasari pelaksanaan paradiplomasi di wilayah perbatasan.

1. Bagaimanakah desentralisasi asimetris Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam tata kelola perbatasan Asia Pasifik?
2. Bagaimanakah desain konstitusional paradiplomasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam tata kelola perbatasan Asia Pasifik?

B. PEMBAHASAN

1. Desentralisasi Asimetris Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam Tata Kelola Perbatasan Asia Pasifik

Dalam praktik ketatanegaraan, desentralisasi asimetris memungkinkan adanya pengaturan kewenangan yang berbeda antardaerah sesuai dengan karakteristik, kebutuhan dan fungsi strategis yang dimiliki, baik dalam aspek pembagian kewenangan, kelembagaan, maupun hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penerapan model tersebut di Indonesia secara formal diberikan kepada daerah yang memiliki status kekhususan atau keistimewaan, seperti Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua dan Papua Barat.⁸ Berbeda dengan daerah-daerah tersebut, Provinsi Sulawesi Utara tidak memiliki status sebagai daerah otonomi khusus maupun daerah istimewa. Oleh karena itu, penelitian ini tidak menempatkan Sulawesi Utara dalam kerangka desentralisasi asimetris yang bersifat konstitusional sebagaimana daerah khusus, melainkan menggunakan perspektif desentralisasi asimetris sektoral, yaitu pemberian kewenangan tertentu yang bersifat terbatas dan disesuaikan dengan fungsi strategis daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

⁸ Muhammad Fauzan dan M. Fajrul Falaakh, *Asymmetric Decentralization and Border Governance in Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol.21, No.2 (2025), p.209.

Dalam konteks ini, posisi Sulawesi Utara sebagai wilayah perbatasan dan gerbang Indonesia di kawasan Asia Pasifik menjadi dasar argumentasi perlunya pengaturan kewenangan yang lebih adaptif, khususnya dalam mendukung pelaksanaan paradiplomasi tanpa mengubah status konstitusional daerah sebagai provinsi yang berada dalam rezim otonomi daerah secara umum.⁹ Desentralisasi asimetris merupakan kewenangan-kewenangan khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat karena suatu daerah yang memiliki kekhususan. Sebagaimana yang terdapat di Pasal 25A Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.

Pemaknaan dari pasal tersebut adalah dalam aspek ini tentunya Ketentuan konstitusional tersebut tidak hanya menegaskan identitas Indonesia sebagai negara kepulauan, tetapi juga menjadi dasar bagi penyelenggaraan tata kelola wilayah yang mencakup pengaturan batas negara, penguatan konektivitas antarpulau, serta pengelolaan kawasan perbatasan sebagai bagian dari kedaulatan nasional. Dalam konteks tersebut, wilayah perbatasan tidak lagi dipandang semata-mata sebagai batas teritorial, melainkan sebagai ruang strategis yang menghubungkan Indonesia dengan negara lain melalui interaksi ekonomi, sosial, dan politik. Oleh karena itu, Provinsi Sulawesi Utara sebagai salah satu provinsi yang berbatasan langsung dengan kawasan Asia Pasifik memiliki posisi strategis dalam mendukung tata kelola perbatasan dan konektivitas maritim Indonesia, sehingga memerlukan pengaturan kewenangan yang adaptif dalam pelaksanaan kerja sama lintas batas melalui mekanisme paradiplomasi yang tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

Tujuan utama desentralisasi asimetris adalah menciptakan efektivitas pemerintahan dan menjaga integrasi nasional dengan tetap mempertimbangkan

⁹ Muhammad Fauzan, *Asymmetric Decentralization in Contemporary Governance*, Jurnal Konstitusi, Vol.21, No.2 (Juli 2023), p.225.

¹⁰ Adinda Putri Aprilia dan Intan Herida, *Penerapan Konsep Desentralisasi Asimetris dalam Pemerintahan Daerah yang Wilayahnya Kepulauan*, Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan, Vol.10, No.17 (September 2024), p.48.

kondisi spesifik daerah. Sebagaimana diatur didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di bagian Bab V (lima) yang mengatur tentang pemerintahan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan. Di dalam bab tersebut daerah provinsi di beri kewenangan untuk mengelola sumber daya alam laut yang berada di wilayahnya dan daerah provinsi yang berciri kepulauan.¹¹

Provinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu wilayah strategis Indonesia yang terletak di kawasan Asia Pasifik dan berbatasan langsung dengan Filipina melalui wilayah perairan Laut Sulawesi. Posisi tersebut menjadikan Sulawesi Utara sebagai gerbang Indonesia menuju kawasan Pasifik sekaligus sebagai simpul penting dalam aktivitas perdagangan, investasi, pariwisata, dan mobilitas masyarakat lintas negara. Data Badan Nasional Pengelola Perbatasan Tahun 2024 menunjukkan bahwa kawasan perbatasan utara Indonesia memiliki peran strategis dalam mendukung pertumbuhan ekonomi nasional melalui peningkatan konektivitas regional dan penguatan kerja sama lintas batas.¹²

Secara sosiologis, masyarakat Sulawesi Utara memiliki hubungan historis dan kultural yang cukup erat dengan masyarakat di wilayah Filipina Selatan. Hubungan tersebut telah berlangsung jauh sebelum terbentuknya batas negara modern dan hingga kini masih tercermin dalam aktivitas perdagangan tradisional, hubungan kekeluargaan, serta pertukaran sosial budaya di kawasan perbatasan.¹³ Kondisi demikian menunjukkan bahwa pengelolaan perbatasan tidak hanya berkaitan dengan aspek keamanan negara, tetapi juga menyangkut kebutuhan sosial dan ekonomi masyarakat lokal.

Adapun dikaji dari perspektif yuridis, pengaturan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 belum secara eksplisit memberikan status asimetris kepada Provinsi Sulawesi Utara sebagaimana diberi kepada Provinsi Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua dan Papua Barat.¹⁴

¹¹ *Ibid.*

¹² Badan Nasional Pengelola Perbatasan, *Laporan Kinerja BNPP Tahun 2024*, BNPP, Jakarta, 2025, p.41.

¹³ Maria Walangitan, *Cross-Border Social Relations in North Sulawesi and Southern Philippines*, *Journal of Maritime Studies*, Vol.8, No.2 (Agustus 2024), p.117.

¹⁴ Yusdianto, *Reconceptualizing Asymmetrical Decentralization in Indonesia*, *Jurnal RechtsVinding*, Vol.13, No.1 (2024), p.86.

Dari perspektif yuridis, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak menempatkan Provinsi Sulawesi Utara sebagai daerah yang memiliki status otonomi khusus atau daerah istimewa sebagaimana Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua dan Papua Barat. Oleh karena itu, penelitian ini tidak memposisikan Sulawesi Utara sebagai daerah yang memperoleh desentralisasi asimetris secara formal, melainkan mengkaji kemungkinan penerapan desentralisasi asimetris sektoral dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu. Dalam konteks ini, perlu dibedakan antara konsep daerah berciri kepulauan, daerah perbatasan dan desentralisasi asimetris. Daerah berciri kepulauan merupakan klasifikasi kewilayahan yang menekankan karakter geografis, sedangkan daerah perbatasan menunjukkan posisi suatu wilayah yang berbatasan langsung dengan negara lain dan memiliki fungsi strategis dalam menjaga kedaulatan negara. Adapun desentralisasi asimetris merupakan pendekatan pengaturan kewenangan yang memberikan perlakuan berbeda kepada daerah berdasarkan kebutuhan dan kepentingan strategis tertentu, tanpa harus mengubah status konstitusionalnya menjadi daerah otonomi khusus.

Kebutuhan terhadap pendekatan tersebut menjadi relevan bagi Provinsi Sulawesi Utara karena karakteristik wilayahnya sebagai provinsi yang berbatasan laut dengan Filipina dan berada pada jalur strategis Asia Pasifik. Posisi tersebut tercermin dari keberadaan Pelabuhan Internasional Bitung sebagai simpul logistik dan perdagangan internasional, pengembangan konektivitas Bitung–Davao, serta keterlibatan Sulawesi Utara dalam kerja sama subregional BIMP-EAGA (Brunei Darussalam–Indonesia–Malaysia–Philippines East ASEAN Growth Area) yang mendorong peningkatan perdagangan, investasi dan mobilitas lintas batas. Di sisi lain, karakter wilayah perbatasan juga menghadirkan tantangan berupa pengawasan keamanan maritim, pengelolaan sumber daya kelautan, serta koordinasi penanganan aktivitas lintas negara yang memerlukan respons pemerintahan yang cepat dan terintegrasi. Berdasarkan kondisi tersebut, kebutuhan akan desentralisasi asimetris sektoral dipahami bukan sebagai upaya mengurangi kewenangan pemerintah pusat, melainkan sebagai mekanisme pemberian kewenangan yang lebih adaptif kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan strategis di kawasan perbatasan.

Pendekatan ini diharapkan mampu meningkatkan efektivitas tata kelola perbatasan, memperkuat sinergi pusat dan daerah, mengoptimalkan potensi ekonomi kawasan Asia Pasifik, serta memperkuat kehadiran negara di wilayah utara Indonesia.¹⁵ Beberapa penelitian terbaru pada tahun 2023-2024 menunjukkan bahwa daerah perbatasan yang diberikan ruang koordinasi lebih luas cenderung memiliki kemampuan yang lebih baik dalam mengoptimalkan potensi ekonomi regional dibandingkan daerah yang masih bergantung sepenuhnya pada mekanisme birokrasi terpusat.

Dengan demikian, penerapan desentralisasi Desentralisasi Asimetris Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam Tata Kelola Perbatasan Asia Pasifik tidak dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan pemerintah pusat, melainkan untuk memberikan fleksibilitas kelembagaan dalam menghadapi karakteristik khusus wilayah perbatasan Asia Pasifik. Pendekatan tersebut dapat memperkuat efektivitas tata kelola perbatasan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta memperkuat kehadiran negara di wilayah strategis Indonesia bagian utara.

2. Desain Konstitusional Paradiplomasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam Tata Kelola Perbatasan Asia Pasifik

Dimensi konstitusional dalam paradiplomasi, sebagaimana dijelaskan oleh Alexander Kuznetsov dalam bukunya "*Theory and Practice of Paradiplomacy Subnational governments in international affair*",

“merupakan aspek fundamental yang membentuk landasan hukum bagi aktivitas internasional unit subnasional. Konstitusi menjadi kerangka legal yang menentukan sejauh mana pemerintah daerah atau unit subnasional dapat terlibat dalam hubungan internasional, sambil tetap mempertahankan kohesi kebijakan luar negeri nasional”.¹⁶

Menurut Alexander Kuznetsov, dimensi konstitusional merupakan dasar hukum yang mengatur keterlibatan pemerintah subnasional dalam hubungan internasional. Dalam konteks tersebut, paradiplomasi dipahami sebagai bentuk kerja sama luar negeri yang dilakukan pemerintah daerah untuk mendukung

¹⁵ Rinaldi Putra, *Economic Development in Border Areas through Asymmetric Decentralization*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.20, No.3 (2023), p.302.

¹⁶ Hafiq Allhadad, Hafid Adim Pradana dan Havidz Ageng Prakoso, *Tantangan Praktis Paradiplomasi Pemerintah Kota Surabaya 2020–2024*, JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Vol.10, No.1 (Maret 2025), p.91.

kepentingan pembangunan sesuai dengan kewenangannya. Di Indonesia, pelaksanaan paradiplomasi berkembang seiring dengan desentralisasi, tetapi tetap dibatasi oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dapat menjalin kerja sama dengan mitra asing, namun tidak memiliki kewenangan menetapkan maupun menjalankan politik luar negeri karena kewenangan tersebut tetap berada pada pemerintah pusat. Oleh sebab itu, paradiplomasi merupakan instrumen pendukung diplomasi nasional yang dilaksanakan dalam kerangka kebijakan luar negeri Indonesia.¹⁷

Paradiplomasi atau kerjasama luar negeri yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten dan kota, secara relatif masih merupakan fenomena baru dalam praktik pemerintahan di Indonesia. Paradiplomasi mengacu pada perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh entitas ‘*sub-state*’, atau pemerintah regional/pemda, dalam rangka kepentingan mereka secara spesifik.¹⁸

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hubungan luar negeri merupakan kewenangan pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.¹⁹ Namun demikian, pemerintah daerah tetap diberikan ruang untuk melaksanakan kerja sama luar negeri sepanjang memperoleh persetujuan pemerintah pusat dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.²⁰ Ketentuan tersebut menjadi dasar konstitusional bagi pelaksanaan paradiplomasi oleh pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.

Posisi geografis Provinsi Sulawesi Utara yang berbatasan langsung dengan kawasan Asia Pasifik memberikan peluang yang besar dalam pengembangan paradiplomasi. Potensi tersebut tercermin melalui keterlibatan Sulawesi Utara dalam kerja sama subregional Brunei Darussalam–Indonesia–Malaysia–Philippines East ASEAN Growth Area (BIMP-EAGA). Dalam kerangka ini,

¹⁷ *Ibid*, p.87.

¹⁸ Takdir Ali Mukti, *Politik Paradiplomasi di Daerah Perbatasan Indonesia (Kalimantan Timur & Papua)*, Komojoyo Press, Yogyakarta, 2022, p.1.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional*, UU No.24 Tahun 2000, LN Tahun 2000 No.185, TLN No.4012.

²⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Hubungan Luar Negeri*, UU No.37 Tahun 1999.

Sulawesi Utara berperan sebagai salah satu pintu gerbang Indonesia di kawasan timur melalui Pelabuhan Internasional Bitung yang mendukung konektivitas perdagangan dan logistik dengan wilayah selatan Filipina, khususnya Davao. Selain mendorong peningkatan perdagangan dan investasi, kerja sama BIMP-EAGA juga membuka peluang pengembangan sektor perikanan, pariwisata, ekonomi maritim, serta pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) di kawasan perbatasan.²¹ Melalui forum tersebut, pemerintah daerah dapat berpartisipasi dalam pengembangan perdagangan, investasi, konektivitas transportasi, pariwisata dan pemberdayaan masyarakat kawasan perbatasan.

Meskipun memiliki potensi yang besar, pelaksanaan paradiplomasi di Sulawesi Utara masih menghadapi berbagai hambatan kelembagaan dan yuridis. Salah satu kendala utama adalah belum adanya pengaturan yang secara khusus mengatur ruang lingkup kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan paradiplomasi, sehingga koordinasi dengan pemerintah pusat masih bergantung pada mekanisme administratif. Selain itu, tumpang tindih kewenangan antarinstansi, terbatasnya kapasitas aparatur daerah dalam bidang hubungan internasional, serta belum optimalnya koordinasi antara pemerintah daerah, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, dan Badan Nasional Pengelola Perbatasan turut memengaruhi efektivitas pelaksanaan kerja sama internasional di kawasan perbatasan. Kondisi tersebut menyebabkan berbagai peluang kerja sama ekonomi dan pembangunan kawasan belum dapat dimanfaatkan secara optimal.²² Kondisi ini menyebabkan potensi kerja sama internasional daerah belum dapat dimanfaatkan secara optimal.

Berdasarkan perspektif konstitusionalisme modern, desain paradiplomasi yang ideal harus mampu menyeimbangkan prinsip otonomi daerah dengan prinsip kedaulatan negara.²³ Dalam konteks Sulawesi Utara, desain tersebut dapat dibangun melalui tiga pilar utama. Pertama, penguatan dasar hukum paradiplomasi daerah melalui regulasi yang lebih spesifik dan komprehensif.

²¹ BIMP-EAGA, *Implementation Blueprint 2025*, Dokumen Resmi, BIMP-EAGA, 2025, p.18.

²² Dian Pratiwi, *Paradiplomacy Practices of Indonesian Local Governments*, Journal of ASEAN Studies, Vol.13, No.1 (2025), p.74.

²³ Arie Purnomo, *Constitutional Design of Paradiplomacy in Unitary States*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol.32, No.1 (2025), p.97.

Kedua, pembentukan mekanisme koordinasi permanen antara pemerintah daerah, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri dan Badan Nasional Pengelola Perbatasan. Ketiga, peningkatan kapasitas aparatur daerah dalam bidang diplomasi ekonomi, hukum internasional dan tata kelola perbatasan.

Selain itu, pemerintah pusat perlu mengembangkan model paradiplomasi berbasis desentralisasi asimetris bagi daerah perbatasan strategis seperti Sulawesi Utara. Model ini memungkinkan pemerintah daerah berperan lebih aktif dalam menjalin kerja sama ekonomi dan pembangunan kawasan tanpa melampaui kewenangan eksklusif negara dalam urusan politik luar negeri.²⁴ Berdasarkan perspektif konstitusionalisme modern, desain paradiplomasi di Provinsi Sulawesi Utara perlu diarahkan pada penguatan tata kelola yang tetap menjaga keseimbangan antara prinsip otonomi daerah dan kedaulatan negara. Penguatan tersebut dapat dilakukan melalui tiga aspek utama, yaitu penyusunan regulasi yang memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan paradiplomasi daerah, pembentukan mekanisme koordinasi yang lebih terintegrasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, serta peningkatan kapasitas aparatur daerah dalam bidang diplomasi ekonomi, hukum internasional dan tata kelola kawasan perbatasan. Dengan desain kelembagaan yang lebih jelas, pelaksanaan paradiplomasi diharapkan mampu mengoptimalkan posisi strategis Sulawesi Utara dalam kerja sama kawasan Asia Pasifik tanpa mengesampingkan prinsip kesatuan kebijakan luar negeri Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa desain konstitusional paradiplomasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara harus dibangun dalam kerangka hubungan yang sinergis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Paradiplomasi tidak boleh dipandang sebagai ancaman terhadap kedaulatan negara, melainkan sebagai instrumen untuk memperkuat efektivitas tata kelola perbatasan, memperluas kerja sama internasional, dan mendukung pembangunan nasional di kawasan Asia Pasifik

²⁴ Bambang Wicaksono, *Paradiplomacy and Border Development in the Asia-Pacific Region*, Indonesian Journal of International Law, Vol.22, No.2 (2026), p.188.

C. PENUTUP

1. Dalam penelitian ini, desentralisasi asimetris diposisikan sebagai dasar pemberian kewenangan sektoral yang lebih adaptif kepada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, sedangkan paradiplomasi dipahami sebagai instrumen pelaksanaan kerja sama luar negeri dalam lingkup kewenangan tersebut. Keterkaitan kedua konsep ini menjadi penting mengingat posisi Sulawesi Utara sebagai provinsi perbatasan di kawasan Asia Pasifik yang menghadapi dinamika hubungan lintas negara. Dari perspektif *border governance*, pengelolaan kawasan perbatasan tidak hanya berkaitan dengan pembagian kewenangan pemerintahan, tetapi juga mencakup koordinasi antarlembaga, penguatan keamanan maritim, peningkatan konektivitas, mobilitas masyarakat, serta pengembangan ekonomi kawasan perbatasan. Oleh karena itu, meskipun Sulawesi Utara tidak berstatus sebagai daerah otonomi khusus, kebutuhan akan kewenangan sektoral yang lebih adaptif tetap relevan untuk mendukung pelaksanaan paradiplomasi dan mewujudkan tata kelola perbatasan yang efektif dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Desain konstitusional paradiplomasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara pada dasarnya harus dibangun dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menempatkan pemerintah pusat sebagai pemegang kewenangan politik luar negeri, sementara pemerintah daerah menjalankan kerja sama internasional sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Penelitian ini menunjukkan bahwa paradiplomasi di Sulawesi Utara memerlukan penguatan melalui pendekatan desentralisasi asimetris sektoral yang memberikan ruang kewenangan lebih adaptif dalam pengelolaan kawasan perbatasan tanpa mengubah status konstitusional daerah sebagai provinsi dalam rezim otonomi daerah. Penguatan tersebut perlu diwujudkan melalui penyempurnaan regulasi, penguatan koordinasi antarlembaga dan peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah agar pelaksanaan paradiplomasi mampu mendukung tata kelola perbatasan, memperkuat konektivitas kawasan Asia Pasifik dan optimalisasi peran strategis Sulawesi Utara dalam kerja sama subregional seperti BIMP-EAGA.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Kuznetsov, Alexander S. 2023. *Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*,. (London: Routledge).
- Mukti, Takdir Ali. 2022. *Politik Paradiplomasi di Daerah Perbatasan Indonesia (Kalimantan Timur & Papua)*. (Yogyakarta: Komojoyo Press).

Publikasi

- Allhadad, Hafiq, Hafid Adim Pradana, dan Havidz Ageng Prakoso. *Tantangan Praktik Paradiplomasi Pemerintah Kota Surabaya 2020–2024*. JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan. Vol.10. No.1 (Maret 2025).
- Aprilia, Adinda Putri dan Intan Herida. *Penerapan Konsep Desentralisasi Asimetris dalam Pemerintahan Daerah yang Wilayahnya Kepulauan*. Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan. Vol.10. No.17 (September 2024).
- Fauzan, Muhammad, dan M. Fajrul Falaakh. *Asymmetric Decentralization and Border Governance in Indonesia*. Jurnal Konstitusi. Vol.21. No.2 (2025).
- Fauzan, Muhammad. *Asymmetric Decentralization in Contemporary Governance*. Jurnal Konstitusi. Vol.21. No.2 (Juli 2023).
- Keating, Michael. *Regions and International Affairs in the Era of Global Governance*. Regional Studies Journal. Vol.57. No.4 (April 2024).
- Pratiwi, Dian. *Paradiplomacy Practices of Indonesian Local Governments*. Journal of ASEAN Studies. Vol.13. No.1 (2025).
- Purnomo, Arie. *Constitutional Design of Paradiplomacy in Unitary States*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum. Vol.32. No.1 (2025).
- Putra, Rinaldi. *Economic Development in Border Areas through Asymmetric Decentralization*. Jurnal Administrasi Publik. Vol.20. No.3 (2023).
- Walangitan, Maria. *Cross-Border Social Relations in North Sulawesi and Southern Philippines*. Journal of Maritime Studies. Vol.8. No.2 (Agustus 2024).
- Wicaksono, Bambang. *Paradiplomacy and Border Development in the Asia-Pacific Region*. Indonesian Journal of International Law. Vol.22. No.2 (2026).
- Yusdianto. *Reconceptualizing Asymmetrical Decentralization in Indonesia*. Jurnal RechtsVinding. Vol.13. No.1 (2024).

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Sumber Lain

Badan Nasional Pengelola Perbatasan. 2025.*Laporan Kinerja BNPP Tahun 2024*. (Jakarta: BNPP).

BIMP-EAGA Vision 2025 Report. 2025. *Enhancing Regional Connectivity and Economic Integration*. Dokumen Resmi, BIMP-EAGA Vision.

BIMP-EAGA. 2025. *Implementation Blueprint 2025*. Dokumen Resmi, BIMP-EAGA.

