

1-31-2009

Perspektif Hukum dan Ekonomi atas Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah

Jemmy Rumengan

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>



Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Rumengan, Jemmy (2009) "Perspektif Hukum dan Ekonomi atas Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 6: No. 2, Article 6.

DOI: 10.17304/ijil.vol6.2.203

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol6/iss2/6>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Perspektif Hukum dan Ekonomi atas Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah

Jemmy Rumengan¹

Globalization and the increase of international relations have created new actors in international community. States are no longer the only parties in international relations, nowadays local government (city/province) has become one of the actors in international relations. In this context, law has an important role to regulate the relations between local government in a state with another local government in the other state. It takes national and international law to arrange that international interaction or relations. In economic perspective, international relations by local government should give a real contribution to their local community and for their state. That's why international relations by local government can be seen from law perspective and also from economic perspective.

Keywords: *Kerjasama Luar Negeri, Pemerintah Daerah,*

Hubungan dan kerjasama masyarakat antar bangsa tidak pernah berhenti melainkan terus bergerak berubah-ubah. Dinamika masyarakat antar bangsa itu digambarkan sebagai pendulum (bandul jam) yang bergerak terus ke kiri dan ke kanan, demikian posisi pendulum selalu berubah-ubah. Timbulnya dinamika masyarakat antar bangsa disebabkan oleh kekuatan-kekuatan sosial yang terproses di dalam masyarakat tersebut yang selalu berubah-ubah sifatnya.²

Fenomena yang kini kian tak terbendung dalam konteks dinamika masyarakat antar bangsa adalah globalisasi yang pengaruhnya telah merambah ke berbagai penjuru dunia. Globalisasi adalah penyatuan yang semakin dekat antara negara-negara dan masyarakat-masyarakat di dunia yang disebabkan oleh pengurangan biaya transportasi dan komunikasi yang begitu besar, dan meruntuhkan berbagai penghalang artifisial bagi arus barang, jasa, modal, pengetahuan dan (dalam jumlah yang sedikit) orang-orang dipergeser.³

¹ Penulis Memperoleh gelar Insinyur, dari Teknik Perminyakan Institut Teknologi Bandung (ITB) pada tahun 1992, Sarjana Ekonomi dari Fakultas Ekonomi Banda Aceh pada tahun 1999, Magister Manajemen dari Universitas Surapati pada Tahun 2003. Saat ini sebagai Kandidat Doktor pada Universitas Negeri Jakarta. Saat ini Penulis menjabat sebagai Rektor Universitas Batam dan pengajar pada Program Pasca Sarjana Hukum Bisnis Universitas Batam.

² J. Frankle, 1988: 18

³ Joseph Stiglitz, 2003: 12

Secara historis globalisasi itu pada hakekatnya telah berlangsung sejak manusia dan bangsa-bangsa penghuni *globe* (bumi) didorong oleh kepentingan kehidupannya. Indonesia, misalnya, telah mengalami gejala globalisasi di bidang ekonomi sejak zaman kolonial Belanda dimana hasil buminya telah sampai ke Benua Eropa dan Amerika, sedangkan impor tekstil dan barang-barang manufaktur, betapapun sederhananya telah berlangsung pada masa itu.⁴

Globalisasi telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam hubungan internasional, antara lain seperti: mengubah tatanan yang tadinya bersifat bipolar semasa berlangsungnya “Perang Dingin” kini menjadi multipolar; mengubah hubungan internasional yang semula terkotak-kotak kini menjadi terkait dan saling mempengaruhi; serta mengubah cakupan pelaku-pelaku hubungan luar negeri sehingga tidak lagi menjadi dominasi negara berdaulat (*state actors*) saja atau organisasi internasional publik seperti *United Nations* (UN), *World Trade Organization* (WTO), *International Monetary Fund* (IMF) dan lain-lain, tetapi telah muncul pula aktor-aktor baru (*non state actors*) yang cukup besar peranannya dalam hubungan internasional, antara lain seperti: *Transnational Corporations/TNCs* atau *Multinational Corporations/MNCs* (perusahaan-perusahaan transnasional/multinasional), *Non Government Organizations* (NGOs), kelompok-kelompok minoritas, pemerintah daerah, bahkan individu.

Dewasa ini proses globalisasi ekonomi internasional digambarkan dengan proses internalisasi industri sebagaimana berikut:

“Keharusan untuk semakin memperbesar produksi dan karena itu keharusan untuk memperluas pasaran, ditunjang oleh penemuan-penemuan baru di bidang komunikasi dan telekomunikasi mengakibatkan bahwa semakin banyak produk tidak lagi dihasilkan di suatu negara. Di samping itu juga semakin banyak produksi tidak lagi sekedar ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pasar lokal tetapi justru sebaliknya, produksi itu sengaja dibuat untuk ekspor ke luar negeri. Semua ini mengakibatkan tumbuhnya suatu pola pembagian kerja yang baru yang tidak lagi melihat dunia ini terpecah-pecah ke dalam negara-negara besar dan kecil, masing-masing dengan sistem nasional negaranya yang satu sama lain berbeda, tetapi bertolak belakang dari paham dunia sebagai suatu pasar global dan satu planet yang dihuni oleh satu spesies makhluk, yaitu manusia.”⁵

Mengacu pada pemahaman di atas maka dapat disimpulkan bahwa proses globalisasi ekonomi telah mengarahkan dunia menjadi lebih terintegrasi. Contoh

⁴ Erman Rajagukguk, 1997

⁵ C.F.G Sunaryati Hartono, 1991: 30

yang jelas ditunjukkan oleh industri-industri elektronika. Para pekerja wanita di Pulau Penang Malaysia mengerjakan komponen-komponen mikro komputer yang tidak membutuhkan tingkat keahlian yang rumit, sedangkan perakitannya ada di kota-kota besar di Taiwan dan Korea di bawah lisensi IBM, Tandil dan lain-lain, akan tetapi para ahlinya bekerja dan tinggal di Silicon Valley California.⁶

Kondisi sebagaimana dimaksud, yang diciptakan oleh globalisasi, menuntut adanya peningkatan hubungan luar negeri yang signifikan dan tidak terbatas. Artinya hubungan kerjasama ekonomi internasional tidak harus selalu berupa hubungan antar negara, melainkan dapat pula berupa hubungan kerjasama antar kota/propinsi. Mengingat kenyataan bahwa kota-kota di setiap negara memiliki peran yang penting dan cukup signifikan dalam kedudukannya sebagai sumber ekonomi dan perdagangan, ilmu pengetahuan dan teknologi serta pusat tenaga kerja potensial yang sangat mendukung jalannya proses globalisasi tersebut.⁷

Oleh karena itu sulit untuk dibantah bahwa kota dan propinsi (dalam kerangka negara kesatuan) atau negara bagian (dalam kerangka negara federal) juga dapat dan perlu memiliki andil dalam hubungan ekonomi internasional yang eksis. Sebagai contoh antara lain dapat dikemukakan kerjasama ekonomi dan perdagangan antara Kota Medan dengan Kota Chengdu (Cina) yang penandatanganannya dilakukan pada tanggal 17 Desember 2002; kerjasama promosi pengembangan bisnis dan investasi antara Kota Bogor dengan St. Louis-County (Amerika Serikat) yang disepakati pada tahun 2004; kerjasama ekonomi antara DKI Jakarta dengan Pyongyang (Korea Utara) yang disepakati pada akhir tahun 2005, dan tentu saja masih ada lagi daftar panjang kerjasama ekonomi internasional antar kota atau antar propinsi yang dilakukan oleh beberapa pemerintah daerah di Indonesia.

Dalam rangka mendukung penyelenggaraan hubungan luar negeri yang lebih terarah, terpadu dan berlandaskan kepastian hukum yang lebih kuat, Pemerintah Indonesia telah memberlakukan dua perangkat hukum terkait, yakni Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang "Hubungan Luar Negeri" dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang "Perjanjian Internasional". Kedua perangkat hukum dimaksud merupakan landasan hukum yang mengikat bagi Pemerintah Pusat dan pelaku hubungan luar negeri lainnya termasuk unsur-unsur daerah, dalam melaksanakan hubungan luar negeri.

Selain kedua perangkat hukum utama di atas, maka menyangkut hubungan kerjasama luar negeri oleh Pemerintah Daerah telah pula berlaku Undang-

⁶ Tommy Firman, 1990: 10

⁷ Sayid Fadhill, 2004: 6

Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dimana salah satu ketentuannya telah menimbulkan pandangan bahwa kerjasama luar negeri oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian dari otonomi daerah. Undang-Undang tersebut kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang “Pemerintah Daerah” yang ketentuannya telah menghapuskan pandangan seperti dimaksud.

Dalam tataran hukum internasional, negara di satu sisi masih menjadi subjek hukum yang utama namun di sisi lain peningkatan peran subjek-subjek bukan negara tidak dapat dipungkiri telah memberikan pengaruh besar terhadap perkembangan hukum internasional.

Sebagai bukti atas hal tersebut antara lain bisa dilihat definisi hukum internasional yang diberikan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan bahwa⁸:

“Hukum internasional adalah keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara antara:

- 1). Negara dengan negara;
- 2). Negara dengan subjek hukum lain bukan negara atau subjek hukum bukan negara satu sama lain.”

Definisi di atas memperlihatkan bahwa hukum internasional bukan hanya dapat dibentuk oleh negara namun juga dapat dibuat oleh subjek-subjek yang bukan negara. Pemerintah Daerah atau negara bagian hingga saat ini memang belum tercakup dalam subjek hukum bukan negara seperti dimaksud dalam definisi Mochtar di atas. Begitupun, masih bisa dipertanyakan bagaimana hukum internasional memandang kedudukan dari pemerintah daerah atau negara bagian dalam kerangka kesepakatan-kesepakatan atau perjanjian-perjanjian internasional. Misalnya bagaimana tanggung jawab pemerintah daerah atau negara bagian apabila mereka melanggar norma-norma hukum internasional yang berlaku.

Berdasarkan uraian dan penjelasan di atas, perlu diadakan suatu kajian yuridis normatif untuk mengetahui pengaturan tentang prosedur dan mekanisme hubungan kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh daerah dalam suasana hukum nasional. Metode yuridis normatif yang juga dikenal sebagai penelitian doktrinal (*doktrinal research*) adalah bentuk penelitian hukum yang bersumber pada *law as it is written in the books* maupun *law as it is decided by the judge through judicial process*.⁹ Tulisan ini bersumber pada *law as it is*

⁸ Mochtar Kusumaatmadja, 1997: 3

⁹ Ronald Dworkin, 1973

written in the books karena hendak mengkaji atau meneliti norma-norma hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan nasional yang memiliki relevansi dengan masalah hubungan kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Selanjutnya untuk melengkapi analisa dan memberi gambaran yang lebih komprehensif maka persoalan ini juga akan ditinjau dari perspektif hukum internasional. Oleh karena itu tulisan ini mempergunakan pendekatan transnasional, yakni suatu pendekatan yang tidak hanya mengacu pada norma-norma hukum nasional tetapi juga merujuk pada norma-norma hukum internasional yang berlaku.¹⁰

Aspek Historis Dari Berlangsungnya Hubungan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah

Sebelum diuraikan sejarah berlangsungnya kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah maka terlebih dahulu perlu dijelaskan pengertian dari *Municipal International Cooperation* (MIC). Menurut Asosiasi Pemerintah Daerah Belanda bahwa MIC adalah suatu hubungan kerjasama antara dua atau lebih komunitas, dimana setidaknya-tidaknya satu dari pelaku utamanya adalah pemerintah kota, distrik, provinsi dan negara bagian.¹¹

MIC mula-mula muncul sebagai suatu fenomena penting diakhir dasawarsa 1940-an yang terwujud dalam bentuk kota kembar di negara-negara Eropa Barat. Pasca perang dunia kedua hubungan kerjasama yang menyangkut masalah rekonsiliasi, persahabatan dan perdamaian menjadi agenda penting. Untuk Eropa, kota kembar tadi dikenal dengan sebutan *jumelages* yang berarti penyatuan entitas-entitas yang terpisah yang masing-masing mencerminkan citra sama. Selanjutnya Jean Brata (salah seorang pendiri dewan pemerintahan kota Eropa dan Kawasan) mengartikan *jumelages* sebagai pasangan permanen antara dua atau lebih kota/daerah yang mempromosikan pertukaran ilmu pengetahuan dan pengalaman serta melibatkan entitas masyarakat yang berbeda.

Secara garis besar cakupan kegiatan MIC dapat diklasifikasikan sebagaimana berikut: pertama, hubungan kerjasama dan kegiatan di bidang perdagangan dan politik dimana aspek perdagangan sebagai komponen sentral MIC.

¹⁰ CFG Sunaryati Hartono, 1972: 10

¹¹ Purba Hutapea, 2007: 1

Kedua, pada awal dasawarsa 1970-an, Belanda mengutamakan bidang pembangunan yakni berupa pemberian bantuan pembangunan. Tujuannya untuk memperhatikan solidaritas terhadap negara berkembang melalui kegiatan bantuan keuangan dan materi untuk mendukung demokrasi lokal dan pembangunan. Kondisi itu dapat dilihat sebagai alat untuk memperbaiki hubungan yang tidak seimbang antara Utara-Selatan. Pemerintah kota di Jerman, Perancis, Belgia, Inggris dan Spanyol adalah kota perintis pemberi bantuan dalam kerangka MIC.

Ketiga, pemerintah kota telah terikat dalam MIC karena alasan politis. Anti Apartheid yang kuat dari Belanda dan AS, gerakan entitas lokal bebas nuklir dari negara Italia, Jepang, Belanda, Spanyol, Inggris dan AS adalah ekspresi dari kecenderungan politis tersebut. Isu politik lainnya dalam kerangka MIC adalah protes terhadap AS yang ingin mengisolasi Nicaragua. Kejadian tersebut telah mendorong pemerintah kota di Perancis, Jerman, Belanda, Spanyol, Australia dan Swiss membangun jaringan dengan rekan imbang di Nicaragua.

Runtuhnya komunisme di Eropa Timur dan Tengah dan disintegrasi Uni Soviet semakin membutuhkan keberadaan MIC. Perkembangan ini membuka kesempatan baru dimana pemerintah kota dari negara industri terlibat secara aktif.

Hubungan kerjasama antar kota di satu negara dengan kota di negara lain seperti di atas di Amerika Serikat (AS) dikenal dengan sebutan *sister city*. Konsep hubungan kemitraan antar kota itu berkembang pada tahun 1960-an di AS sejalan dengan ide dari Presiden Eisenhower untuk meningkatkan diplomasi diantara masyarakat atau *people to people diplomacy*. Hubungan kerjasama tersebut kemudian berkembang tidak hanya antar kota, tetapi juga mencakup hubungan antara provinsi atau negara bagian di dua negara yang berlainan.¹² Konsep kerjasama seperti itu akhirnya semakin meluas, merambah ke kota di Kanada, kota di Jepang dengan kota di AS, kota di Republik Rakyat Cina (RRC) dan berkembang pula di kawasan Asia.

Terkait dengan meluasnya konsep hubungan kerjasama luar negeri antar pemerintah daerah tersebut maka terdapat berbagai macam variasi terminologi atau istilah yang digunakan di berbagai belahan dunia, antara lain seperti: *jumelage* (Perancis), *sister city* (AS, Mexico), *twin cities* (Rusia, Inggris), *friendship cities* (Jepang dan Cina), *partnerstadt* (Jerman). Semua istilah tadi menggambarkan konsep yang sama tentang kemitraan dua komunitas secara internasional.

¹² Sayid Fadhil, 2007: 11

Hubungan kerjasama luar negeri antar kota untuk Indonesia telah dirintis pertama kalinya pada waktu penandatanganan Piagam Persaudaraan antara Pemerintah Kota Bandung dengan Pemerintah Kota Braunschweig (Jerman) pada tanggal 2 Juni 1960. Kerjasama tersebut kemudian diperbaharui kembali dengan penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) sebagai tindak lanjut dari kerjasama sebelumnya diantara kedua kota tersebut. Saat ini kerjasama antar kota atau provinsi sudah semakin meningkat jumlahnya. *Treaty Room* di Departemen Luar Negeri hingga akhir tahun 2006 telah mencatat sekitar 109 MoU yang dibuat oleh pemerintah daerah.¹³

Secara umum kerjasama antar kota terbentuk karena adanya persamaan-persamaan di kedua kota/provinsi/wilayah di kedua negara yang berlainan, misalnya: ada persamaan kedudukan dan status administrasi; adanya kesamaan ukuran atau luas wilayah dan fungsi; adanya kesamaan karakteristik atau karena adanya persamaan masalah yang dihadapi. Adanya komplementaritas antara kedua pihak dalam bidang ekonomi, sosial, budaya dapat menimbulkan aliran barang, jasa dan hubungan sosial yang dapat mengakibatkan terjadinya pertukaran kunjungan pejabat, pengusaha dan misi-misi lainnya diantara kedua negara tersebut.

Praktek-praktek kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah di Indonesia

Secara umum kerjasama luar negeri dapat diklasifikasikan atas dua bentuk, yakni kerjasama multilateral dan kerjasama antar negara. Bentuk yang pertama dapat dibedakan lagi atas kerjasama dengan lembaga keuangan internasional; kerjasama dengan *international organization* (organisasi internasional); dan kerjasama dengan *Non Government Organizations*/NGOs (organisasi non pemerintah asing). Selanjutnya bentuk kerjasama yang kedua, yakni kerjasama antar negara dapat dibedakan atas kerjasama *sister province/sister city*; kerjasama tripartit atau kerjasama regional; dan kerjasama dengan pihak ketiga (asing). Selanjutnya di bawah ini akan diuraikan kerjasama *sister province/sister city* dan kerjasama tripartit atau kerjasama regional.

Apabila ditelaah dari tata bahasanya, *sister province/sister city* terdiri dari dua kata, yakni *sister* dan *province* atau *sister* dan *city*. Kata *sister* berarti saudara (perempuan), sedangkan *province* berarti propinsi dan *city* berarti kota (mencakup pemerintah dan masyarakat kota). Oleh karena itu di sini bisa

¹³ Sayid Fadhil, 2007: 12

ditafsirkan bahwa *sister province* atau *sister city* berarti propinsi bersaudara atau kota bersaudara. Sesuai perkembangannya *sister province/sister city* lebih berorientasi *partnership*, yaitu persahabatan dan kemitraan. Hubungan kemitraan dalam konteks hubungan antar propinsi atau antar kota berarti terjalinnya suatu kerjasama yang saling menguntungkan, saling membantu dan menganut prinsip perlakuan yang sama (*reciprocal*).

Menyangkut penggunaan istilah *sister city* di Indonesia jika dibandingkan dengan beberapa kota di luar negeri (seperti Paris dan Moskow) maka terlihat adanya sedikit perbedaan pengertian. Terminologi *sister city* di kota tersebut hanya boleh dipergunakan untuk kerjasama antar dua kota yang sebelumnya memiliki hubungan darah (*heritage*) atau hubungan emosional yang kuat. Contohnya Paris yang hanya mengakui Roma sebagai *sister city*-nya. Demikian pula dengan Moskow yang hanya mempergunakan istilah *sister city* untuk kota-kota di eks Eropa Timur. Oleh karena itu kerjasama Propinsi DKI Jakarta dengan Berlin disebut *partnership*; kerjasama propinsi DKI Jakarta dengan Paris dan Moskow disebut *inter-city cooperation*.¹⁴

Terlepas dari perbedaan pengertian di atas, dalam rangka hubungan *sister province* atau *sister city* maka kedua propinsi atau kota dapat melakukan kerjasama di berbagai bidang, seperti pendidikan, perindustrian, perdagangan, investasi, kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), pariwisata, olah raga dan lain-lain. Sebagai contoh kongkrit dari kerjasama *sister province* adalah kerjasama yang dilakukan oleh Propinsi Sumatera Utara dengan Vermont, AS (1997) dalam bidang kebudayaan dan IPTEK. Demikian pula kerjasama antara Propinsi Jawa Tengah dengan Chungcheongbuk-Do, Korea (2004) dalam bidang ekonomi, kebudayaan, pariwisata dan pendidikan.

Selanjutnya contoh dari praktek *sister city* adalah kerjasama antara Kota Padang dengan Kota Hildesheim, Jerman (1998) untuk bidang sistem administrasi dan kependudukan, perencanaan dan penataan kota, lalu lintas dan angkutan kota, kesenian dan kebudayaan. Kerjasama antara Kota Ambon dengan Kota Darwin, Australia (1988) dalam bidang pariwisata, olahraga, ekonomi dan perdagangan, pendidikan dan kebudayaan.

Bentuk kerjasama lainnya adalah tripartit atau kerjasama regional (tepatnya sub regional). Kerjasama ekonomi Sub-regional (KESR) sering disebut sebagai segitiga pertumbuhan (*Growth Triangle*) atau wilayah pertumbuhan (*Growth Area*) merupakan salah satu bentuk keterkaitan ekonomi antar daerah yang

¹⁴ Purba Hutapea, 2007: 9

berskala internasional dimana daerah anggota (*member areas*) yang saling berkaitan tersebut terletak di lebih dari satu negara. Contoh dari kerjasama triparteit atau KESR ini adalah Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT). Daerah IMT-GT terdiri dari Indonesia (Propinsi Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Utara dan Riau), Malaysia (Negara Bagian Kedah, Penang dan Perlis), Thailand (Propinsi Narathiwat, Pattani, satun, Songkhla dan Yala). Selain itu tentu masih banyak contoh kerjasama triparteit atau KESR yang tidak dapat diuraikan di sini.

Hubungan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah dalam Perspektif Ekonomi

Ada berbagai kekhawatiran yang mengemuka berkaitan dengan implementasi hubungan kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah, antara lain menyangkut inefisiensi. Kenyataannya program-program seperti *sister city* atau *sister province* tidak perlu menyewa gedung atau ruangan, tidak perlu alokasi dana khusus untuk menggaji pegawai di luar negeri serta tidak pula perlu membayar iuran keanggotaan.

Kekhawatiran lain adalah banyaknya pejabat yang akan studi banding ke luar negeri dengan alasan mengisi program *sister city* atau *sister province* sehingga menambah beban anggaran pemerintah daerah. Untuk mengatasi hal tersebut Pemerintah Propinsi DKI Jakarta misalnya telah berupaya untuk mengikuti Permendagri No. 20/2005, meski efektifitasnya masih perlu diteliti lebih lanjut.

Jika dilihat dari esensi tujuannya maka hubungan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah berupa *sister city* atau *sister province* sebenarnya merupakan wadah kerjasama antar kota atau antar propinsi untuk mempererat persahabatan atau persaudaraan. Begitupun, ada berbagai manfaat ekonomis yang dapat diperoleh sejalan dengan tujuan di atas, antara lain manfaat bagi kepentingan pengembangan dan pembangunan daerah di Indonesia. Hubungan luar negeri diharapkan akan memberi kontribusi untuk lebih memacu pertumbuhan perekonomian daerah, tentunya dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan (*stake holder*) pembangunan.

Untuk itu pemerintah daerah selaku koordinator di daerahnya harus mampu melibatkan para pengusaha guna menindaklanjuti hubungan luar negeri yang telah dirintisnya. Program-program *sister city* atau *sister province* hanya merupakan fasilitator untuk hubungan bisnis, bukan pelaku langsung dari

hubungan bisnis. Setelah terbuka forum dan wadah kerjasama, maka para pengusaha dihimbau agar proaktif menindaklanjutinya.

Demikian pula pemerintah daerah perlu mengundang keterlibatan aktif dari berbagai lapisan masyarakat agar hubungan luar negeri yang dijalin benar-benar dirasakan manfaatnya secara meluas dan kongkrit. Hubungan kerjasama luar negeri dalam bidang pendidikan, kesehatan, kesenian, kebudayaan, pariwisata dan lingkungan hidup adalah contoh dimana masyarakat dapat dilibatkan secara aktif. Misalnya program *sister province* yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Utara dengan Pulau Penang yang MoU-nya ditandatangani pada tanggal 9 Juni 2001 dan berakhir pada 8 Juni 2006. Kerjasama dalam bidang yang kurang lebih sama dilakukan oleh Pemerintah Propinsi Bali yang menjalin kerjasama *sister province* dengan Northern Territory (Australia) pada tahun 2001 dan berakhir di penghujung tahun 2006.

Manfaat lain yang dapat diperoleh dari hubungan kerjasama luar negeri yang diprakarsai oleh pemerintah daerah adalah terbukanya peluang untuk berlangsungnya *transfer of technology and knowledge* (alih teknologi dan pengetahuan) dari negara maju kepada negara berkembang. Bidang-bidang yang dapat memfasilitasi hal sebagaimana dimaksud adalah bidang ekonomi, perdagangan dan industri, IPTEK, pariwisata, kebudayaan dan manajemen perkotaan.

Sebagai contoh antara lain dapat dikemukakan hubungan kerjasama *sister province* antara Pemerintah Daerah Istimewa (DI) Yogyakarta dengan Negara Bagian California (AS) yang kesepakatannya ditandatangani pada tahun 1997. Demikian halnya kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur dengan Marseille (Perancis).

Dengan demikian hubungan kerjasama luar negeri berguna untuk mendukung pelaksanaan pembangunan daerah, peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah dan mendukung upaya pengentasan kemiskinan. Dalam praktek terlihat bahwa bidang-bidang kerjasama yang cukup potensial untuk memberikan manfaat ekonomis adalah bidang ekonomi, investasi, perdagangan, industri, pariwisata dan bidang IPTEK.

Begitupun, sebagai catatan perlu dipahami bahwa jika menyangkut kalkulasi ekonomi atas hubungan luar negeri oleh pemerintah daerah maka akan sampai pada kenyataan sulitnya mengukur keuntungan secara kuantitatif sebab filosofinya terletak pada nilai persahabatan dan peningkatan pengertian antara warga kota atau warga propinsi, tidak hanya antar institusi yang bekerjasama di lingkungan pemerintahan masing-masing. Program kerjasama luar negeri tidak hanya

berkaitan dengan aspek teknis, tetapi juga aspek sosio-kultural. Oleh karena itu, manfaat kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah sebenarnya tidak dapat dilihat dari perspektif ekonomi saja, namun dari perspektif yang lebih komprehensif seperti aspek-aspek diplomasi, kebudayaan, menumbuhkan saling pengertian dan sebagainya. Tulisan ini sengaja memfokuskan pembahasan hanya pada kajian manfaat ekonomi dengan alasan efisiensi dan efektifitas penulisan sesuai dengan judul yang dikemukakan di atas.

Hubungan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah dalam kajian hukum

1. Perspektif Hukum Nasional

Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, yang dalam Pasal 7 ayat (1) menyebutkan:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Jika diperhatikan ketentuan Pasal 7 ayat (1) tersebut maka bisa timbul kesan bahwa jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif, yakni hanya berjumlah lima. Hal itu berarti di luar kelima jenis tersebut sepertinya bukan dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.¹⁵ Namun demikian Pasal 7 ayat (4) berikut Penjelasannya menyatakan bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini antara lain, Peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁵ Mien Usihen, 2007

Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Berdasarkan ketentuan di atas maka kesan limitatif dari Pasal 7 (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 bisa ditepiskan. Selanjutnya dengan dasar pemahaman tersebut, maka uraian hukum nasional tentang hubungan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah akan dilakukan mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pengaturan yang terkait dengan masalah hubungan luar negeri antara lain dapat dilihat pada Pasal 11 yang memberikan kewenangan pada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain atau membuat perjanjian internasional lainnya. Pasal tersebut kemudian memerintahkan pembentukan undang-undang yang mengatur tentang perjanjian internasional.

Pengaturan hukum yang terkait dengan hubungan luar negeri dalam tataran undang-undang adalah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang “Hubungan Luar Negeri”, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang “Perjanjian Internasional” dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang “Pemerintahan Daerah” yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang “Pemerintahan Daerah”.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang “Hubungan Luar Negeri” (UU No. 37/1999) pada Pasal 1 ayat (1) memberikan batasan: “Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah”. Berdasarkan batasan tersebut maka jelas bahwa hubungan luar negeri tidak hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat tetapi juga bisa dilakukan oleh pemerintah daerah.

UU No.37/1999 kemudian dalam Pasal 5 ayat (1) mensyaratkan agar hubungan luar negeri tersebut diselenggarakan sesuai dengan politik luar negeri RI. Kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri berada di tangan presiden yang dapat melimpahkannya kepada menteri.

Perangkat Undang-undang berikutnya adalah UU No.24/2000 yang dalam Pasal 5 menyebutkan:

“Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri”.

Selanjutnya UU No.24/2000 tersebut juga mensyaratkan adanya Surat Kuasa bagi seseorang yang mewakili Pemerintah RI untuk menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian internasional atau mengikatkan diri pada perjanjian internasional. (Pasal 7). Surat Kuasa tersebut dalam hukum internasional, tepatnya dalam Konvensi Jenewa 1969, di kenal dengan istilah *Full Powers*.

Undang-undang lainnya yang berkaitan dengan hubungan kerjasama luar negeri oleh Pemerintah daerah adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang "Pemerintahan Daerah" yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang "Pemerintahan Daerah". Pasal 42 ayat (1) sub f dan g dari UU No.32/2004 mengisyaratkan pemerintah daerah untuk dapat mengadakan perjanjian internasional dan kerjasama internasional di daerah dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berperan untuk memberikan pendapat, pertimbangan dan persetujuannya.

Dalam Penjelasan Pasal 42 ayat (1) huruf f disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "perjanjian internasional" adalah perjanjian antara Pemerintah Pusat dengan pihak luar negeri yang terkait dengan kepentingan daerah. Berikutnya dijelaskan pula bahwa "kerjasama internasional" yang dimaksud adalah kerjasama daerah dengan pihak luar negeri yang meliputi kerjasama Kabupaten/ Kota "Kembar", kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal dan kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan.

Ketentuan yang termaktub dalam ketiga undang-undang di atas telah menegaskan bahwa perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah daerah pada dasarnya merupakan perjanjian yang dibuat oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah dalam membuat perjanjian internasional adalah mengatasnamakan pemerintah pusat sehingga merupakan kerjasama yang dilakukan oleh Negara RI. Dalam menetapkan kebijakan hubungan dan kerjasama internasional tidak dapat dilakukan semata-mata berdasarkan kepentingan daerah.

Setelah undang-undang maka tataran hukum yang berikutnya adalah Peraturan Pemerintah (PP). Sampai dengan pertengahan tahun 2007 Rancangan PP tentang "Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah dengan Luar Negeri" masih dipersiapkan untuk diajukan kepada Presiden guna ditetapkan. Penetapan RPP tersebut sangat penting guna mencegah terjadinya kebingungan para pejabat di daerah manakala melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri.

Perangkat hukum selanjutnya adalah Peraturan Menteri Luar Negeri

(Permenlu) Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 tanggal 28 Desember 2006 tentang "Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. Ada berbagai syarat bagi pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri antara lain: harus dilakukan dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia dan dalam kerangka NKRI; sesuai dengan bidang kewenangan Pemda sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan RI; mendapat persetujuan dari DPRD; tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri; tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri masing-masing negara; berdasarkan asas persamaan hak dan tidak saling memaksakan kehendak; memperhatikan prinsip persamaan kedudukan, memberikan manfaat dan saling menguntungkan bagi Pemda dan masyarakat; mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan nasional dan daerah serta pemberdayaan masyarakat.

Selain itu, pelaksanaan hubungan kerjasama luar negeri harus aman dari berbagai segi, yaitu:

- a. Politik (tidak bertentangan dengan politik luar negeri dan kebijakan hubungan luar negeri Pemerintah Pusat pada umumnya);
- b. Keamanan (tidak mengganggu dan mengancam stabilitas negara);
- c. Yuridis (adanya jaminan kepastian hukum);
- d. Teknis (tidak bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan departemen teknis terkait)

2. Perspektif Hukum Internasional

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya di atas bahwa jika mengacu pada definisi hukum internasional, antara lain seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, maka diketahui bahwa secara garis besar subjek dari hukum internasional bisa diklasifikasikan sebagai *state actors* (subjek hukum berupa negara) dan *non state actors* (subjek hukum bukan negara).

Subjek-subjek bukan negara seperti dimaksud terdiri dari Organisasi Internasional, Tahkta Suci Vatikan, Palang Merah Internasional, Pihak yang Bersengketa (*belligerent*), Individu dengan syarat-syarat tertentu.¹⁶ Selain itu telah muncul pula pemikiran untuk memasukkan *private international organization* sebagai subjek hukum internasional bukan negara (David Ott, 1998: 23). Demikian pula pemikiran atas *Non Governmental Organization/*

¹⁶ Teuku May Rudi, 2002: 2

NGO, namun hal tersebut belum sepenuhnya diterima karena masih mengundang banyak perdebatan.

Sekalipun suatu perkembangan yang sangat ekstrim telah terjadi dalam hubungan atau pergaulan internasional dengan meningkatnya dan semakin dominannya peran dari subjek-subjek hukum bukan negara, namun negara tetap diakui sebagai subjek hukum internasional yang utama (*subject of international law with full personality*)

Ada berbagai fakta yang mendukung dijadikannya negara sebagai subjek utama dalam hukum internasional dan hubungan internasional, antara lain seperti yang akan diuraikan di bawah ini. Pertama, secara historis hukum internasional memang ditujukan untuk mengatur hubungan antar bangsa (negara). Kedua, negara memiliki supremasi atas wilayahnya masing-masing, memiliki penduduk dan kekuasaan untuk mengendalikan wilayahnya tersebut, serta memiliki kemampuan penuh untuk masuk dalam hubungan internasional. Ketiga, dalam hukum internasional negara diakui sebagai pembentuk hukum, terutama untuk perjanjian-perjanjian internasional.¹⁷

Dalam perspektif yuridis normatif bisa dilihat bahwa perangkat-perangkat hukum internasional yang berlaku, berupa konvensi-konvensi internasional, juga kian memperkuat persepsi yang menempatkan negara sebagai pelaku utama dalam hukum internasional. Misalnya dalam: *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*, *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961*, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982* yang antara lain menyebutkan bahwa: "...the States parties to the present Convention."

Selanjutnya, konsep dasar suatu perjanjian internasional menyatakan bahwa suatu perjanjian internasional hanya mengikat negara yang ikut serta dalam perjanjian. Demikian pula kata-kata yang umum dipakai dalam setiap perjanjian internasional yang selalu menggunakan kata-kata "*State*", atau memakai aturan bahwa "Ketentuan ini akan dapat diberlakukan kepada suatu negara jika telah diratifikasi oleh negara."¹⁸

Kondisi seperti dimaksud dapat dilihat dalam deklarasi-deklarasi maupun piagam internasional yang memberikan hak dan kewajiban tertentu kepada negara, seperti: Prinsip 21 dari "*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972*" yang menyatakan: "*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and principles*

¹⁷ Ida bagus Wyasa Putra, 2003: 11

¹⁸ Suhaidi, 2007: 4

of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies... ". Hampir senada dengan itu, dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. 3281 (XXIX) tentang "*Charter of Economic Right and Duties of States*" dinyatakan: "*Every State has and shall freely exercise full permanent sovereignty including possession, use and disposal, over all its wealth, natural resources and economic activities.* "

Pemberian hak dan pembebanan kewajiban-kewajiban internasional kepada orang perorangan (individu) juga dilaksanakan oleh hukum internasional tidak secara langsung melainkan melalui perantara negara (nya) yang menjadi peserta perjanjian internasional itu. Contohnya *Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States* dan *The European Convention on Human Rights*.¹⁹

Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketa internasional yang tersedia melalui jalur peradilan yakni Mahkamah Internasional hanya diperuntukkan bagi negara. Ketentuan Pasal 34 (1) Statuta Mahkamah Internasional telah memberi batasan bahwa hanya negara yang boleh menjadi para pihak dihadapannya. Lebih jelas lagi bahwa penyelesaian sengketa secara litigasi di Mahkamah Internasional menurut hukum internasional tidak berlaku bagi subjek hukum bukan negara, seperti organisasi internasional dan lain-lain.²⁰

Semua uraian di atas pada dasarnya hendak memperlihatkan atau menegaskan fakta bahwa negara menjadi pelaku utama yang penting dalam hubungan internasional maupun dalam kerangka hukum internasional. Tentu saja hal itu tanpa bermaksud untuk mengenyampingkan keberadaan dari *non state actors*.

Jika kenyataan di atas dikaitkan dengan persoalan menyangkut hubungan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah maka jelaslah bahwa hubungan luar negeri itu berada sepenuhnya di bawah kewenangan pemerintah pusat (negara). Menurut hukum internasional yang berlaku seperti Konvensi Wina 1969 dan Konvensi Wina 1986 tentang "Hukum Perjanjian" bahwa subjek-subjek hukum internasional yang dapat membuat perjanjian internasional hanyalah "negara" dan "organisasi internasional". Selain itu subjek hukum internasional yang dapat membuat perjanjian internasional adalah Tahkta Suci Vatikan, Kaum *Belligerent* dan Bangsa yang sedang memperjuangkan haknya.²¹

Secara luas ada dua bentuk negara yang cukup dikenal dan sangat signifikan

¹⁹ Mochtar Kusumaatmadja, 1997: 68

²⁰ Jelly Leviza, 2006: 294

²¹ I Wayan Parthiana, 2002: 16

pemerintah pusat sehingga memerlukan surat kuasa. Hal yang sama berlaku dalam hukum internasional dimana hanya negara (pemerintah pusat) yang dikenal sebagai subjek hukum internasional yang dapat membuat perjanjian internasional sehingga tanggung jawabnya juga terletak pada negara. Dengan demikian baik hukum nasional maupun hukum internasional telah memberikan kesempatan pada pemerintah daerah untuk melakukan hubungan kerjasama luar negeri, namun menyangkut pembentukan hukum internasional (perjanjian internasional) maka semuanya kembali dalam kekuasaan atau kewenangan negara. Dalam perspektif ekonomi hubungan kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah seharusnya bukan hanya bertujuan untuk mempererat persahabatan atau persaudaraan antar kota/propinsi namun juga memberikan manfaat yang nyata bagi pembangunan daerah.

Saran

Hal yang perlu diperhatikan adalah semua proses hubungan luar negeri sebaiknya dilakukan melalui satu pintu (*one door policy*), yakni melalui Departemen Luar Negeri (Deplu) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 UU No. 37/1999. Dalam kaitan itu perlu dipertimbangkan untuk melembagakan kehadiran Deplu di daerah-daerah melalui suatu kebijakan nasional. Deplu dapat berperan sebagai konsultan bagi para pelaku hubungan internasional di daerah baik itu lokal maupun asing. Sebagai perbandingan, bisa dilihat bagaimana negara lain yang telah melakukan strategi membuka Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) di daerah-daerahnya, seperti Kemlu China. Pemerintah daerah sendiri harus mempersiapkan diri (termasuk persiapan SDM) dalam menjalin hubungan kerjasama luar negeri agar tidak sampai mengganggu stabilitas kepentingan nasional atau melanggar norma-norma hukum nasional maupun hukum internasional. Selain itu dalam perspektif ekonomi, pemerintah daerah perlu melibatkan para pengusaha dan masyarakat daerah guna menghasilkan manfaat yang nyata atas kerjasama internasional yang dilakukannya.

Daftar Pustaka

1. Boer Mauna, Boer. 2003. *Hukum Internasional, Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era dinamika Global*. Alumni. Bandung.
2. Dworkin, Ronald. 1973. *Legal Research*, Deadalus, Spring.
3. Fadhil, Sayid. 2007. *Kerjasama Luar Negeri oleh Daerah dalam Rangka Kerjasama Sister City dan Kerjasama Ekonomi Sub-Regional*

Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle. Makalah disampaikan pada Lokakarya “Aktualisasi Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh pemerintah Daerah”, kerjasama Departemen Luar Negeri dengan Fakultas Hukum USU. Medan.

4. Firman, Tommy. 1990. *Urbanisasi dan Globalisasi Industri*. Majalah Kota, No. 3/Tahun II/Nopember-Desember.
5. Frankle, J. 1988. *Teori Kontemporer Tentang Tingkah Laku Negara*. P.T Bina Aksara. Jakarta.
6. Hartono, Sunaryati. 1994. *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-XX* Penerbit Alumni. Bandung.
7. 1991. *Pembinaan Hukum Nasional Dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar. Fakultas Hukum Universitas Padjajaran. Bandung.
8. Hutapea, Purba, 2007. *Praktek Sister City/Province oleh DKI Jakarta*. Makalah disampaikan pada Lokakarya “Aktualisasi Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh pemerintah Daerah”, kerjasama Departemen Luar Negeri dengan Fakultas Hukum USU. Medan.
9. Kusumaatmadja, Mochtar. 1997. *Pengantar Hukum Internasional*. Bina Cipta. Bandung.
10. Leviza, Jelly. 2006. *Tanggung Jawab Hukum Bank Dunia dan IMF atas Dampak Negatif Kondisionalitas Pinjamannya: Studi Kasus Indonesia*. Disertasi Ilmu Hukum pada Sekolah Pasca Sarjana USU. Medan.
11. Parthiana, I Wayan. 2002. *Hukum Perjanjian Internasional, Bagian 1*. Mandar maju. Bandung.
12. Putra, Ida Bagus, Wyasa. 2003. *Hukum Lingkungan Internasional, Perspektif Bisnis Internasional*. Refika Aditama. Bandung.
13. Rajagukguk, Erman. 1997. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasi Bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
14. Stiglitz, Joseph. 2003. *Globalisasi dan Kegagalan Lembaga-Lembaga Keuangan Internasional*. P.T Ina Publikatama. Jakarta.
15. Suhaidi. 2007. *Status Hubungan dan kerjasama Luar Negeri yang Dilakukan oleh Pemerintah Daerah Menurut Hukum internasional*. Makalah disampaikan pada Lokakarya “Aktualisasi Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh pemerintah Daerah”, kerjasama Departemen Luar Negeri dengan Fakultas Hukum USU. Medan.