

**PEMBUATAN PERJANJIAN KERJA SAMA SISTER CITY
OLEH PEMERINTAH DAERAH: STUDI PERJANJIAN SISTER CITY
DI KOTA SURABAYA DAN KOTA BUKIT TINGGI**

***THE MAKING OF SISTER CITY TREATIES BY REGIONAL
GOVERNMENTS: STUDIES IN SURABAYA AND BUKIT TINGGI***

Novianti

Abstract

The making of Sister City cooperation treaties between the regional governments of Surabaya and Bukit Tinggi with their counterparts in other countries are arguably mentioned as an international cooperations treaties that should be part of international laws. Different opinion further debates whether the making of sister city is subjected to public international laws or to a privat ones due to the reason that the regional governments are not a subject of international laws. Their position is actually as part of a national state which must completely respect the existence of the central government. In the making of the Sister City cooperation treaties, their existance is only to represent the central government as the subject of international laws. This article underlines that Law No.24/2000 on International Treaty, Law No. 32/2004, and Law No. 37/1999 on International Relations should be considered by all regional government in Indonesia in the making of Sister City. Thus, its process cannot ignore consultations and coordinations with, or the role of, the central government, particularly, the Foreign Ministry.

Keywords: Law No. 24/2000, Law No. 32/2004, Law No. 37/1999, sister city, international treaty, international law, Surabaya, Bukit Tinggi

Abstrak

Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang merupakan penelitian yuridis deskriptif analisis dengan menggunakan metode kualitatif. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan penelitian

dilapangan melalui wawancara secara mendalam dengan pihak-pihak terkait. Hasil penelitian ini mengungkapkan dalam pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City*, kedudukan pemerintah daerah adalah atas nama negara yang mempunyai kapasitas sebagai subjek hukum internasional Untuk itu, kedudukan pemerintah daerah dalam pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City* merupakan perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah pusat dan beban pertanggungjawaban perjanjian kerja sama internasional tersebut berada pada pemerintah pusat. Pelaksanaan perjanjian kerja sama *Sister City* dilakukan dalam bentuk MoU yang dalam hukum perjanjian internasional merupakan instrumen hukum yang memiliki kekuatan mengikat yang tunduk pada Undang-Undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Kata Kunci: UU Nomor 24 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999, *Sister City*, Perjanjian Internasional, hukum internasional, Surabaya, Bukit Tinggi

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Perjanjian kerja sama internasional memainkan peranan yang sangat penting dalam mengatur kehidupan dan hubungan antar-negara. Melalui perjanjian kerja sama internasional, tiap negara menyelesaikan berbagai masalah demi kelangsungan hidup masyarakat itu sendiri. Dalam melakukan perjanjian kerja sama internasional tersebut tiap negara termasuk Indonesia selalu berusaha melakukan berbagai upaya untuk memperjuangkan kepentingan nasionalnya. Sebagai anggota aktif masyarakat internasional, Indonesia juga membuat perjanjian kerja sama internasional dengan negara-negara lain maupun dengan organisasi-organisasi internasional lainnya. Perjanjian kerja sama tersebut bukan hanya dalam bentuk bilateral, namun juga dalam bentuk regional.¹

Sejalan dengan perkembangan atau kemajuan teknologi para pelaku hubungan internasional atau perjanjian internasional juga meluas. Kerja sama internasional atau perjanjian internasional yang berkembang sebagai akibat kemajuan teknologi menyebabkan para pelaku hubungan internasional juga meluas, tidak hanya mencakup negara saja, akan tetapi telah meluas pada

¹ Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Alumi, 2005, hlm. 82.

pelaku-pelaku selain negara, seperti: organisasi internasional, lembaga swadaya masyarakat, perusahaan-perusahaan multinasional, dan pemerintah daerah. Berbagai macam pelaku yang terlibat dalam kerja sama internasional atau perjanjian internasional itu di samping membuat proses pengambilan keputusan semakin kompleks, juga membuka peluang bagi pematapan diplomasi Indonesia.

Terkait dengan kedudukan pemerintah daerah dalam pembuatan perjanjian internasional, kebijakan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah untuk lebih mandiri, tidak selalu tergantung pada pemerintah pusat. Hal ini mendorong pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi daerahnya, baik yang berupa potensi alam maupun sumber daya manusia, untuk memaksimalkan pendapatan asli daerah agar dapat melaksanakan pembangunan demi meningkatkan taraf hidup masyarakat. Hal tersebut dilakukan dengan mengadakan kerja sama dengan daerah otonom lain. Tidak hanya kerja sama antar daerah otonom di Indonesia, tetapi juga kerja sama dengan daerah (propinsi, kabupaten, kota) di luar negeri. Bentuk kerja sama tersebut diwujudkan dalam bentuk perjanjian internasional untuk saling bekerja sama, baik berupa kerja sama *Sister Province* maupun *Sister City*.

Dalam pelaksanaan Perjanjian Internasional tidak hanya dilakukan antara negara dengan negara, negara dengan organisasi internasional atau negara dengan subjek hukum internasional. Kota di suatu negara dengan kota di negara lain juga dimungkinkan untuk membuat perjanjian kerja sama. Perjanjian antar kota ini sering dikenal dengan istilah perjanjian *Sister City*. Undang-Undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional memungkinkan pemerintah daerah (Pemda) membuat perjanjian dengan provinsi atau kota di negara lain. Namun, Pasal 5 ayat (1) mensyaratkan bahwa daerah harus terlebih dulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.

Adanya perubahan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, yang saat ini sudah memasuki tahap pembahasan di Komisi I DPR RI, namun terdapat beberapa substansi yang masih menjadi perdebatan diantaranya terkait dengan peran daerah dalam pembuatan perjanjian internasional khususnya terkait dengan perjanjian kerja sama *Sister City*. Selain itu, ada juga yang berpendapat bahwa perjanjian *Sister City* tidak masuk dalam ruang lingkup perjanjian internasional publik yang tunduk pada Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, tetapi perjanjian *Sister City* tersebut tunduk pada hukum internasional privat.²

² Perjanjian *Sister City* Akan Dimodifikasi, <http://hukumonline.com/>, diakses tanggal 11 Desember 2012.

intinya mengatur tentang panduan tata cara hubungan dan kerja sama luar negeri oleh pemerintah daerah. Dalam ketentuan tersebut memberikan pedoman kepada pemerintah daerah dalam melakukan perjanjian internasional termasuk pengaturan terhadap perjanjian *Sister City* dan *Sister Province*.³

Terkait dengan pelaksanaan kerja sama *Sister City* terdapat beberapa daerah yang telah melakukan perjanjian kerja sama internasional yakni Pemerintah Provinsi Jawa Timur (Kota Surabaya) dan Kota Bukit Tinggi. Kota Surabaya telah menjalin kerja sama *Sister City* dengan kota Xiamen (China) dan Kota Busan (Korea Selatan). Kota Busan adalah kota terbesar kedua di Korea Selatan dan merupakan salah satu kota pelabuhan terbesar yang terletak di semenanjung di Korea Selatan. Karena letaknya yang dekat dengan Lautan Pasifik, secara historis Busan memiliki peran penting sebagai pintu masuk budaya dan perdagangan dari luar negeri. Sejak dibuka sebagai pelabuhan pada tahun 1876, Busan berkembang menjadi kota perdagangan, pusat industri perkapalan, dan merupakan kota wisata yang menjadi pintu gerbang memasuki Korea Selatan.⁴

Selain perjanjian *Sister City* dengan kota Surabaya, kota Bukit Tinggi juga telah mengadakan perjanjian *Sister City* dengan kota Seremban (Malaysia). Berangkat dari pertalian sejarah, bangsa dan kebudayaan yang telah ada serta mengingat potensi kedua kota dan kebijaksanaan pembangunan nasional maupun daerah, maka fokus perjanjian kerja sama diwujudkan pada bidang-bidang kebudayaan, perdagangan, kepariwisataan dan perencanaan kota.⁵

B. Perumusan Masalah

Hukum perjanjian internasional dewasa ini telah mengalami pergeseran radikal seiring dengan perkembangan hukum internasional. Hubungan-hubungan internasional akibat globalisasi telah ditandai dengan perubahan-perubahan mendasar, antara lain munculnya subjek-subjek baru non-negara disertai dengan meningkatnya interaksi yang intensif antara subjek-subjek baru tersebut. Indonesia khususnya daerah otonom dan lembaga non-pemerintahan yang interaksinya dengan elemen-elemen asing sudah semakin meningkat, khususnya dalam pembuatan perjanjian kerja sama seperti perjanjian kerja sama *Sister City* atau kota kembar/kota bersaudara yang dilakukan di kota Surabaya dan kota Bukit Tinggi yang merupakan konsep penggandengan dua kota yang berbeda lokasi dan administrasi politik dengan sebuah perjanjian kerja sama

³ Lihat Peraturan Menteri Luar Negeri No. 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah.

⁴ *Sister City*, <http://www.surabaya.go.id/sistercity/>, diakses tanggal 20 Desember 2012.

⁵ Pemerintah Kota Bukit Tinggi, <http://www.bukittinggi.go.id/>, diakses tanggal 22 Desember 2012.

menjalin hubungan budaya, peningkatan perekonomian serta kerja sama di bidang lainnya secara erat. Pembuatan Perjanjian *Sister City* yang dilakukan oleh pemerintah daerah menjadi perdebatan karena dianggap daerah bukanlah subjek hukum internasional yang mempunyai kapasitas dalam pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City*. Oleh karena itu yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City* oleh Pemerintah Daerah Kota Bukit Tinggi dan Kota Surabaya? Dalam konteks ini pertanyaan penelitian yang hendak dijawab adalah:

1. Bagaimana kedudukan pemerintah daerah dalam pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City* dari perspektif hukum perjanjian internasional?
2. Bagaimana bentuk perjanjian kerja sama *Sister City* dan pelaksanaannya di daerah Provinsi Jawa Timur (Kota Surabaya) dan Provinsi Sumatera Barat (Kota Bukit Tinggi)?

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan pemerintah daerah dalam pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City* dari perspektif hukum perjanjian internasional.
2. Untuk mengetahui bentuk perjanjian *Sister City* dan pelaksanaannya di Kota Surabaya dan Kota Bukit Tinggi.

Selain itu, tulisan ini diharapkan akan memberikan kegunaan atau manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis memperkuat khazanah ilmu pengetahuan hukum dalam bidang hukum internasional, khususnya di bidang perjanjian internasional. Sedangkan secara praktis, penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan oleh Komisi I DPR dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional.

D. Kerangka Pemikiran

1. Pengertian Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional dalam arti umum dan luas meliputi: persetujuan, traktat atau konvensi. Perjanjian yang dimaksud adalah :

“Kata sepakat antara dua atau lebih subjek hukum internasional mengenai suatu objek atau masalah tertentu dengan maksud untuk membentuk hubungan hukum atau melahirkan hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum internasional.”⁶

⁶Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional*, Bagian I, Bandung: Mandar Maju, 2002, hlm. 1.

Definisi perjanjian internasional menurut Konvensi Wina 1969, dalam Pasal 2 ayat 1 butir a dijelaskan:

"Treaty means an international agreement concluded between states in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular description".

Adapun yang dimaksud dengan perjanjian internasional adalah suatu persetujuan/kesepakatan yang diadakan antara negara-negara dalam bentuk yang tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik yang berupa satu instrumen tunggal atau berupa dua atau lebih instrumen yang saling berkaitan tanpa memandang apapun juga namanya. Sedangkan berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional disebutkan: "Perjanjian internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik".⁷

Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, dalam Bab I Pasal 1 ayat (3) menyatakan:

"Perjanjian internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan sebutan apapun, yang diatur oleh hukum internasional dan diatur secara tertulis oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lainnya, serta menimbulkan hak dan kewajiban pada Pemerintah Republik Indonesia yang bersifat hukum publik".

Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa perjanjian internasional merupakan suatu persetujuan yang dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis, dilakukan oleh negara atau subjek hukum internasional lain, yang diatur dengan menggunakan instrumen tunggal maupun lebih, serta tunduk pada hukum internasional.

2. Sister City

Aspek historis dari berlangsungnya hubungan kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah berawal dari lahirnya *Municipal International Cooperation* (MIC). Menurut Asosiasi Pemerintah Daerah Belanda bahwa MIC adalah suatu

⁷ Lihat Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Pasal 1 ayat (1).

hubungan kerja sama antara dua atau lebih komunitas. Yang satu dari pelaku utamanya adalah pemerintah kota, distrik, provinsi dan negara bagian.⁸

Sister City merupakan sebuah istilah yang digunakan untuk menyebut kerja sama antar-kota di Indonesia dengan kota-kota di negara lain. Istilah ini sesungguhnya dalam bahasa Indonesia disebut kota kembar atau *twin city*, kerja sama ini dilakukan baik berupa antar-kota luar negeri maupun dalam negeri di mana kerja sama tersebut bersifat luas, disepakati secara resmi, dan bersifat jangka panjang.

Terkait dengan pengertian perjanjian *Sister City*, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri tidak didefinisikan, namun dalam Pasal 4 Permendagri tersebut menyatakan: "bahwa untuk Kerja sama Provinsi dan Kabupaten/ Kota kembar Pemerintah Daerah harus memperhatikan:

- a. kesetaraan status administrasi;
- b. kesamaan karakteristik;
- c. kesamaan permasalahan;
- d. upaya saling melengkapi; dan
- e. peningkatan hubungan antar-masyarakat.

Penamaan dan penggunaan istilah *Sister City* di Indonesia oleh Pemerintah Pusat berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 193/1652/PUOD resmi menggunakan istilah *Sister City* dalam menyebut bentuk-bentuk kerja sama antar kota-kota di Indonesia baik dalam ranah lokal maupun internasional. Istilah tersebut resmi dikeluarkan oleh kementerian terkait yakni Kementerian Luar Negeri bekerja sama dengan Kementerian Dalam Negeri untuk mencegah terjadinya kesalahpahaman dan kekeliruan di masa yang akan datang. Di sisi lain, hal tersebut menjadi simbol, kontrol, dan pengawasan di bawah kendali Pemerintah.

3. Teori Bentuk Negara

Menurut CF Strong,⁹ negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislasi nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat, bukan pada pemerintah daerah. Hakikatnya kekuasaan tidak terbagi. Jadi hanya ada satu pemerintahan pusat.

⁸ Jemmy Rumengan, "Perspektif Hukum dan Ekonomi atas Kerja sama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah", *Jurnal Hukum Internasional*, Vol 6, No.2, 2009, hlm. 241.

⁹ C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung: Nuansa, 2004, hlm. 81.

C.F. Strong mencoba memecahkan persoalan bentuk negara berdasarkan 5 (lima) kriteria. *Pertama*, dengan cara melihat bagaimana bangunan negaranya, hal ini bisa dilihat dari ciri-ciri (i) negara kesatuan yang tidak terdiri dari negara-negara bagian dan (ii) negara serikat yang terdiri dari negara-negara bagian. Perbedaan negara kesatuan dan negara serikat mempengaruhi organisasinya. Pada negara serikat, masih ada perbedaan dalam menentukan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian. Namun, ada 2 cara penentuannya, yaitu (i) merumuskan dengan tegas wewenang negara bagian, selebihnya wewenang pemerintah pusat atau (ii) merumuskan dengan tegas wewenang pemerintah pusat, selebihnya wewenang pemerintah negara bagian.

Pada cara yang pertama, menurut Strong, negara serikat masih mendekati negara kesatuan, negara federal yang kurang murni, yaitu negara kesatuan dengan sistem desentralisasi dengan wewenang daerah swatantra sudah dirumuskan dengan tegas dan selebihnya termasuk wewenang pemerintah pusat.

Kedua, dengan cara melihat bagaimana konstitusinya, apakah konstitusi itu diletakkan dalam suatu naskah tertentu atau tidak (tertulis atau tidak). Ada beberapa keuntungan konstitusi tertulis, yaitu (i) organisasi negara itu dapat terjamin, dalam arti tidak berubah sewaktu-waktu jadi tidak tunduk pada kehendak orang tertentu dan (ii) adanya pedoman tertentu untuk perkembangan lebih lanjut. Misalnya pada suatu pasal atau bab, sehingga perkembangannya bisa dikembalikan pada norma tertentu. Namun, ada pula beberapa kelemahan tidak adanya naskah (konstitusi tidak tertulis). Misalnya dalam menentukan siapa yang berwenang menentukan bahwa kebiasaan yang baru dalam masyarakat yang merupakan hukum yang baru. Karena tidak adanya naskah tertentu, bagaimana kita dapat mengetahui adanya keadaan baru yang bertentangan dengan naskah itu. Di Inggris, hal ini dipecahkan dengan memberi wewenang kepada parlemen yang disebut *omnipotence*, yaitu wewenang tertinggi di segala hal pada parlemen.

Ketiga, mengenai badan perwakilannya, bagaimana disusunnya dan siapa yang berhak memegang kekuasaan itu. *Keempat*, mengenai badan eksekutif, apakah ia bertanggung jawab kepada parlemen atau tidak atau disebutkan badan eksekutif yang sudah pasti jangka waktu kekuasaannya. *Kelima*, bagaimana hukum yang berlaku.

Dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama internasional negara merupakan entitas abstrak. Negara terbagi dalam berbagai kekuasaan yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang kesemuanya diatur dalam konstitusi. Tidak bisa semua institusi negara melakukan hubungan dengan subjek hukum internasional

lainnya. Dalam kebiasaan yang diakui oleh masyarakat internasional, negara yang memiliki konstitusi ditentukan dalam konstitusi lembaga mana yang dapat melakukan hubungan luar negeri atas nama negara tersebut. Ini penting agar hanya ada satu pintu dan kebijakan (*one door policy*) bila pihak lain ingin berhubungan dengan negara tersebut. Berdasarkan konsep yang dikenal dalam hukum internasional, pemerintah pusat merupakan pemegang kedaulatan suatu negara. Subjek hukum internasional lainnya akan berhubungan dengan pemerintah pusat bila hendak melakukan hubungan luar negeri. Hukum internasional tidak mengatur lembaga mana yang dianggap sebagai pemerintah pusat. Ini diserahkan kepada masing-masing konstitusi dan peraturan perundang-undangan suatu negara.¹⁰

Dalam konstitusi Indonesia yakni Pasal 11 ayat. (1) UUD 1945 menyatakan: "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". Hal tersebut ditegaskan dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional pada Pasal 4 ayat (1) menyebutkan: "Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan dan para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan iktikad baik". Lebih lanjut terkait dengan peran pemerintah daerah, pada Pasal 5 ayat (1) UU tentang Perjanjian Internasional menyebutkan: "Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, di tingkat pusat dan daerah yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri"

D. Metodologi

1. Waktu dan Tempat

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Sumatera Barat (Kota Bukit Tinggi) dan Provinsi Jawa Timur (Kota Surabaya). Pemilihan kedua daerah tersebut dilakukan dengan alasan bahwa kedua daerah tersebut sudah melakukan kerja sama atau perjanjian *Sister City* dengan negara lain, seperti Bukit Tinggi telah melakukan MoU dengan Seremban dari Negeri Sembilan di Malaysia terkait kerja sama di bidang perdagangan, pendidikan dan lain-lain. Sedangkan Jawa Timur (Kota Surabaya) juga sudah melakukan kerja sama *Sister City* dengan

¹⁰ Hikmahanto Juwana, *UU Hubungan Luar Negeri: Konteks, Konsep Pemikiran dan Pelaksanaannya Selama Ini*, artikel Hukum pada *Institut for Legal and Constitutional Government*, 1 Maret 2010.

kota Xiamen (Cina) dan kota Busan, Korea Selatan di bidang industri dan perdagangan. Penelitian di Provinsi Jawa Timur (Kota Surabaya) dilakukan pada bulan Mei 2012 dan di Sumatera Barat (Kota Bukit Tinggi) dilakukan pada bulan April 2012.

2. Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini memerlukan data sekunder dan data primer. Data sekunder yang dimaksudkan terdiri dari bahan hukum primer (*primary sources*), dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). *Primary sources* yang dimaksudkan adalah UUD 1945, Undang-Undang mengenai bidang-bidang yang diteliti, keputusan menteri yang terkait dengan pembuatan perjanjian kerja sama internasional, antara lain berkaitan dengan kerja sama *Sister City*. Sedangkan *secondary sources* yang dimaksudkan adalah ulasan atau komentar para pakar yang terdapat dalam buku dan jurnal, termasuk yang dapat diakses melalui internet.

Penelitian ini akan dilengkapi dengan data primer, terutama berkaitan dengan data mengenai kerangka regulasi sebagai pelaksanaan dari kerja sama internasional terkait dengan perjanjian *Sister City*. Dalam rangka itu, maka wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara dilakukan dengan pihak-pihak yang berkompeten di instansi-instansi terkait baik di pusat maupun di daerah yakni: Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, Pemda, DPRD, Dinas Perdagangan, LSM dan Akademisi. Selain dengan wawancara, pengumpulan data secara langsung, dilakukan pula *Focus Group Discussion (FGD)*, sesuai dengan kemampuan dana/anggaran yang ada.

3. Metode Analisis Data

Data yang terkumpul disajikan secara kualitatif dan dianalisis secara deskriptif. Analisis yuridis deskriptif menggambarkan mengenai kerangka regulasi (pengaturan atau norma-norma) mengenai beberapa masalah yang diteliti.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Pembuatan Perjanjian Kerja sama *Sister City* Oleh Pemerintah Daerah Kota Surabaya dan Kota Bukit Tinggi

1. Kedudukan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Perjanjian Kerja sama *Sister City*

Perjanjian kerja sama *Sister City* merupakan kerja sama Kabupaten/ Kota kembar yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan salah satu kota di

luar negeri. Kedudukan pemerintah daerah dalam pembuatan perjanjian kerja sama internasional tersebut, berdasarkan Konvensi Montivideo yang mengatur hak dan kewajiban negara, jika negara berbentuk negara kesatuan maka yang memiliki kewenangan/kemampuan untuk melakukan hubungan ke luar adalah pemerintah pusat. Oleh karena itu jika daerah hendak membuat perjanjian internasional maka harus melibatkan pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan negara yang berbentuk federal, dimana negara bagian ada yang diberi wewenang untuk membuat perjanjian internasional. Hal tersebut ditegaskan dalam pendapat CF Strong, yang menyatakan negara kesatuan merupakan bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislasi nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat bukan pada pemerintah daerah. Hakikatnya kekuasaan tidak terbagi. Jadi hanya ada satu pemerintahan pusat

Dalam pembuatan perjanjian kerja sama internasional, negara merupakan subjek hukum yang terpenting dibanding dengan subjek-subjek hukum internasional lainnya. Negara sebagai subjek hukum internasional, terdapat satu standart seperti yang tercantum pada Pasal 1 Konvensi Montevideo (*Pan American The Convention on Right and Duties of State of 1933*), yang menentukan: "Negara sebagai subjek dalam hukum internasional harus memiliki: (a) penduduk tetap; (b) wilayah tertentu; (c) pemerintahan; dan (d) kapasitas untuk berhubungan dengan negara lain".

Dari aspek hukum internasional syarat (d), yakni kapasitas untuk berhubungan dengan negara lain merupakan syarat yang paling penting. Suatu negara harus memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan ekstern dengan negara-negara lain.¹¹ Hal inilah yang membedakan negara dalam arti sesungguhnya dengan unit-unit lain atau negara-negara protektorat, negara federal dan sebagainya.

Suatu negara memiliki kewenangan atas wilayahnya. Kewenangan tersebut tidak lepas dari kedaulatan internal negara, karena hal tersebut menentukan dapat atau tidaknya suatu negara mempertahankan kedaulatannya. Terdapat beberapa cara yang harus dilakukan oleh negara untuk mempertahankan kedaulatannya, yaitu melalui pengembangan kewenangan-kewenangan dalam memanfaatkan potensi-potensi alamiah maupun non alamiah negaranya.¹²

Istilah apapun yang digunakan untuk perjanjian internasional yang dibuat, berdasarkan praktik-praktik negara-negara (baik *agreement* atau *MoU*), negara

¹¹ Lihat *Advisory Opinion* dari ICJ dalam *Reparation Case* di mana ICJ secara penuh menyatakan bahwa PBB dapat mengajukan klaim atas pertanggungjawaban internasional terhadap pemerintah yang secara *de facto* atau *de jure* telah melakukan tindakan-tindakan yang merugikannya.

¹² Mirza Satria Buana, *Hukum Internasional Teori dan Praktek*, Bandung: Nusamedia, 2007, hlm. 19.

Republik Indonesia membedakan perjanjian internasional dalam 2 (dua) golongan. Pada satu pihak terdapat perjanjian internasional yang diadakan menurut 3 (tiga) tahap pembentukan, yakni perundingan, penandatanganan, dan ratifikasi. Pada lain pihak perjanjian internasional dibuat dengan dua tahap yakni perundingan dan penandatanganan.¹³ Praktik dua macam perjanjian ini belum jelas sampai diundangkannya suatu Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa yang menjadi pemegang kekuasaan membuat perjanjian internasional adalah kerja sama antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 sebagai berikut: "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". Selanjutnya sebagai pengaturan lebih lanjut dalam rangka pembuatan perjanjian internasional diundangkanlah Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan juga sebagai pelaksanaan ketentuan-ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar negeri.

Terkait dengan kedudukan perjanjian kerja sama internasional khususnya dalam pembuatan perjanjian Internasional, dalam Bab II Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyebutkan: "Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri".

Dengan demikian dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) tersebut, menyimpulkan bahwa daerah yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan menteri.

Konsultasi dan koordinasi yang dilakukan dengan menteri mencakup 4 (empat) hal yakni:¹⁴

1. Secara politis, perjanjian kerja sama internasional tersebut tidak bertentangan dengan politik luar negeri dan kebijakan hubungan luar negeri pemerintah pusat pada umumnya.
2. Perjanjian kerja sama luar negeri tidak digunakan atau disalahgunakan

¹³ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003, hlm. 119.

¹⁴ Lihat Lampiran Peraturan Menteri Luar Negeri No. 09/A/XII/2006/01 pada Bab III tentang Mekanisme Hubungan dan Kerja sama Luar Negeri oleh Daerah.

- sebagai akses bagi kegiatan asing yang dapat mengganggu dan mengancam stabilitas keamanan dalam negeri.
3. Secara yuridis terdapat jaminan kepastian hukum yang secara maksimal dapat menutup celah-celah yang merugikan bagi pencapaian tujuan kerja sama.
 4. Secara teknis tidak bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh departemen teknis yang terkait.

Selain itu, sebagai implementasi dari kedudukan perjanjian kerja sama internasional oleh pemerintah daerah, dalam pelaksanaannya Kementerian Luar Negeri juga mengeluarkan Buku Panduan Umum tentang Tata Cara Hubungan Luar Negeri. Dalam Bab I Buku Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri, menyebutkan agar kebijakan sejalan dan sinergi dengan kebijakan politik luar negeri satu pintu (*one-door policy*) dalam melakukan hubungan luar negeri. Semua kebijakan politik luar negeri adalah cerminan dari kebijakan dan kondisi dalam negeri suatu negara.

Hal tersebut juga ditegaskan dalam Keputusan Menteri Luar Negeri No. 03/A/OT/X/2003/01 dalam menimbang butir b, terkait dengan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri menegaskan, dalam melakukan kerja sama dengan pihak luar negeri perlu dilakukan secara koordinasi, terpadu, terfokus, efektif, efisien, serta sejalan dengan upaya pelaksanaan politik luar negeri satu pintu (*one-door foreign policy*).

Di samping itu, dengan adanya penerbitan surat kuasa (*full powers*) oleh Kementerian Luar Negeri makin menegaskan posisi pemerintah pusat sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang menyatakan:

- (1) Seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa.
- (2) Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa adalah Presiden dan Menteri.

Hal tersebut juga ditegaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri, Pada Pasal 14 ayat (3) menegaskan bahwa surat kuasa (*full powers*) dijadikan dasar untuk menandatangani Memorandum Saling Pengertian oleh pemerintah daerah dan pihak luar negeri.

Oleh karenanya dalam konteks hubungan luar negeri, daerah tidak dapat dipandang sebagai representasi dirinya sendiri, tapi daerah harus dipandang sebagaimana layaknya negara yang merupakan subjek hukum internasional.

Ini sesuai dengan Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik dan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler yang hanya mengenal kepentingan perwakilan Republik Indonesia dan bukan pemerintah daerah negara Indonesia. Dengan demikian kedudukan pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City* yang dilakukan oleh pemerintah daerah tunduk pada hukum perjanjian internasional yakni Konvensi Wina 1969 dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional serta Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

Dalam melakukan kerja sama dengan pihak luar negeri sesuai dengan Peraturan Menteri Luar Negeri No. 09/A/KP/XII/2006/01 yang pada intinya mengatur tentang panduan tata cara hubungan dan kerja sama luar negeri oleh pemerintah daerah, memberikan pedoman kepada pemerintah daerah dalam melakukan perjanjian internasional yang mengharuskan daerah dalam melakukan kerja sama internasional harus memperhatikan prinsip-prinsip keamanan, baik dari segi politik, keamanan maupun yuridis.

Dalam pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City* yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Surabaya dan Kota Bukit Tinggi diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri. Dalam Permendagri tersebut terkait dengan pembuatan perjanjian *Sister City* diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 14. Adapun tata cara pembuatan perjanjian atau kerja sama *Sister City* adalah:

Pertama, prakarsa kerja sama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri dapat berasal dari: pemerintah daerah; pihak luar negeri kepada pemerintah daerah; dan pihak luar negeri melalui Menteri Dalam Negeri kepada pemerintah daerah. Prakarsa kerja sama tersebut dilaporkan dan dikonsultasikan oleh Pemerintah Daerah kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pertimbangan dan pertimbangan Menteri Dalam Negeri tersebut disampaikan kepada Gubernur untuk dijadikan dasar dalam menyusun rencana kerja sama. Selanjutnya Menteri Dalam Negeri menyampaikan prakarsa kerja sama dari pihak luar negeri kepada gubernur beserta pertimbangan di mana pertimbangan tersebut akan dijadikan dasar dalam menyusun Rencana Kerja sama oleh Pemerintah Daerah. Rencana Kerja sama memuat hal berikut:

- a. subjek kerja sama;
- b. latar belakang;
- c. maksud, tujuan dan sasaran;
- d. objek/ruang lingkup kerja sama;
- e. hasil kerja sama;
- f. sumber pembiayaan; dan
- g. jangka waktu pelaksanaan.

Kedua, Rencana Kerja Sama disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD untuk mendapat persetujuan dan persetujuan DPRD diberikan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya Rencana Kerja Sama. Persetujuan DPRD ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja Rencana Kerja Sama tidak mendapat tanggapan dari DPRD, Rencana Kerja Sama dianggap disetujui. Selanjutnya kepala daerah menyusun Rancangan Memorandum Saling Pengertian setelah Rencana Kerja Sama mendapatkan persetujuan DPRD. Kepala daerah menyusun Rancangan Memorandum Saling Pengertian paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah Rencana Kerja sama mendapatkan persetujuan DPRD yang selanjutnya Gubernur menyampaikan Rencana Kerja sama Provinsi, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian tersebut kepada Menteri Dalam Negeri (untuk kerja sama *sister province*). Bupati/Walikota menyampaikan Rencana Kerja Sama, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur (untuk kerja sama *Sister City*).

Ketiga, Rencana Kerja Sama dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian yang disampaikan oleh gubernur kepada Menteri Dalam Negeri dilakukan pembahasan oleh Menteri Dalam Negeri dengan melibatkan departemen/lembaga pemerintah non-departemen terkait, untuk memperoleh pertimbangan. Rencana Kerja Sama dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian hasil pembahasan tersebut, untuk Kerja Sama Provinsi/Kabupaten/Kota “kembar” disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada Menteri Sekretaris Negara untuk mendapatkan Persetujuan Pemerintah. Berdasarkan Persetujuan Pemerintah, Menteri Dalam Negeri menyampaikan kepada Menteri Luar Negeri untuk mendapatkan surat kuasa (*full powers*) setelah mendapatkan tanda persetujuan dari pihak luar negeri. Surat kuasa (*full powers*) dijadikan dasar untuk menandatangani Memorandum Saling Pengertian oleh pemerintah daerah dan pihak luar negeri.

2. Bentuk dan Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama *Sister City*

Pelaksanaan kerja sama internasional oleh pemerintah Provinsi Jawa Timur (Kota Surabaya) dan Provinsi Sumatera Barat (Kota Bukit Tinggi) dilakukan dengan syarat-syarat berupa: *Pertama*, dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); *Kedua*, sesuai dengan bidang kewenangan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; *Ketiga*, mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); *Keempat*, tidak mengganggu

stabilitas politik dan keamanan dalam negeri; *Kelima*, tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri masing-masing negara; *Keenam*, berdasarkan asas persamaan hak dan tidak saling memaksakan kehendak; *Ketujuh*, mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan nasional dan daerah serta pemberdayaan masyarakat.¹⁵

Dalam pelaksanaan kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, dari hasil wawancara dan berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Bagian Kerja Sama Internasional Pemerintah Daerah Kota Surabaya, terdapat beberapa MoU yang sudah dilakukan, antara lain:¹⁶

a. Kota Surabaya dengan Kota Xiamen

Walikota Surabaya dan Walikota Xiamen (China), menandatangani nota kesepahaman (MoU) kerja sama *Sister City* (kota kembar) di Surabaya, tanggal 23 Juni 2008. Penandatanganan kerja sama ini merupakan tindak lanjut dari upaya peninjauan yang telah dilakukan kedua kota. *Letter of Intent* (LoI) tersebut terlaksana pada 8 September 2003 di Xiamen. Kerja sama *Sister City* ini menyangkut berbagai bidang, di antaranya perdagangan, pariwisata, pendidikan, dan ilmu pengetahuan serta teknologi (Iptek). Surabaya dan Xiamen memiliki sejumlah kesamaan, di antaranya Surabaya mempunyai pelabuhan dan institut teknologi, demikian juga dengan Xiamen. Kota Xiamen dianggap mempunyai persamaan dengan Kota Surabaya, walaupun dari struktur wilayah daratannya sangat berbeda. Surabaya berada di pinggir laut dengan pelabuhan samudera Tanjung Perak yang berada di dataran rendah. Sedangkan Kota Xiamen merupakan kota pantai, pulau yang berbukit-bukit.

b. Kota Surabaya dengan Kota Busan

Kerja sama antarkota yang mempunyai geografis yang sama di bidang pelabuhan dan maritim, yakni Kota Surabaya dan Kota Busan yang merupakan kota kedua terbesar di Korea Selatan setelah ibukotanya, Seoul. Pelabuhan laut Kota Busan yang menghadap ke Lautan Pasifik di Semenanjung Korea juga merupakan pelabuhan kedua di negeri "ginseng" sama dengan Tanjung Perak Surabaya. Di kota pelabuhan yang mulai berkembang sejak tahun 1876 tersebut, kegiatan armada kapal dagangnya sudah sering melakukan angkutan antarnegara dengan Indonesia, khususnya ke Surabaya. Sekarang, Kota Busan juga sudah berkembang menjadi kota maritim, perdagangan, industri, pendidikan, dan pariwisata. Jadi, sama dengan Kota Surabaya yang mendapat predikat Kota Indamardi (industri, perdagangan, maritim, dan pendidikan) atau sekarang

¹⁵ Peraturan Menteri Luar Negeri Luar Negeri *op.cit*, hlm. 20.

¹⁶ Hasil wawancara dengan Kepala Biro Kerja Sama Luar Negeri Pemda Provinsi Jawa Timur tanggal 22 Mei 2012.

Budi Pamarinda (budaya, pendidikan, pariwisata, maritim, industri, dan perdagangan).

c. Kota Bukit Tinggi dengan Kota Seremban

Di samping beberapa MoU yang telah dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya, terdapat beberapa kerja sama yang dilakukan di Kota Bukit Tinggi. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kerja Sama Pemerintahan Kota Bukit Tinggi,¹⁷ terdapat kerja sama *Sister City* antara Kota Bukit Tinggi dan Kota Seremban, Negeri Sembilan Malaysia. Perwujudan hubungan persahabatan antara Bukit Tinggi dengan Seremban bukan saja dilandasi oleh keinginan untuk lebih meningkatnya hubungan persahabatan yang telah ada antara Bangsa Indonesia dengan Bangsa Malaysia, tetapi juga dilandasi oleh adanya pertalian bangsa, sejarah, dan kebudayaan yang telah lama terjalin antara kota Bukit Tinggi dengan Seremban, Negeri Sembilan. Sejak tahun 1968, baik para ahli kuasa kerajaan Negeri Sembilan maupun para pejabat Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat sering melakukan kunjungan secara timbal balik. Bagitu pula masyarakat yang terhimpun dalam kegiatan kesenian, kebudayaan, olah raga serta kepemudaan, telah melakukan kunjungan muhibah ke Malaysia, khususnya Negeri Sembilan. Terakhir pada saat diadakan kegiatan Pekan Budaya Sumatera Barat/Minangkabau III tahun 1985, Raja Negeri Sembilan berkesempatan mengunjungi Kota Bukit Tinggi pada acara pembukaan pekan budaya tersebut.

Adapun instrumen hukum yang digunakan untuk model kerja sama *Sister City* tersebut adalah MoU. Fungsi dari MoU tersebut lebih merupakan instrumen payung bagi kerja sama-kerja sama teknis lainnya antara pemerintah daerah dengan pemerintah daerah asing (luar negeri). Oleh karena itu, instansi terkait masing-masing pihak memerlukan kesepakatan teknis tersendiri sesuai dengan jenis dan objek kerja sama yang disepakati.

Selain itu model hubungan kerja sama yang dilakukan oleh Kota Surabaya dengan pemerintah asing di luar negeri (Kota Surabaya dengan Kota Xiamen – China, dan kota Surabaya dengan Kota Busan – Korea Selatan, serta kota Bukit Tinggi dan Seremban) berupa perjanjian kersama bersifat *Government to Government* dengan menggunakan bentuk perjanjian kerja sama kota kembar bersaudara (*Sister City*), di mana kedua kota tersebut dipandang memiliki kesamaan latar belakang geografis, sosial budaya, dan kecenderungan perkembangan kota, sehingga memudahkan adanya hubungan kerja sama dalam berbagai aspek kehidupan yang saling menguntungkan dan berkelanjutan.

Dalam pelaksanaan perjanjian *Sister City* tersebut, dari hasil wawancara dengan Kepala Biro Kerja Sama Pemda Surabaya, terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan perjanjian *Sister City* yakni:¹⁷

1. Penyusunan program terlalu umum, bahkan tidak jelas target pencapaiannya.
2. Belum tersedianya pembiayaan oleh pemerintah provinsi, termasuk juga pemerintah Indonesia.
3. Surat kuasa (*full powers*) yang dijadikan dasar untuk menandatangani Memorandum Saling Pengertian oleh pemerintah daerah dan pihak luar negeri yang dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri sering terlambat diberikan (tidak ada batas waktu).
4. Kurangnya pengawasan (pemantauan dan evaluasi) terhadap perjanjian *Sister City* tersebut.
5. Adanya tumpang tindih peraturan, yakni antara Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri dan Peraturan Menteri Luar Negeri No. 09/A/XII/2006/01 pada Bab III tentang Mekanisme Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri oleh Daerah, di mana masing-masing departemen ini mengeluarkan peraturan yang tertuang dalam Permenlu dan Permendagri. Peraturan yang dikeluarkan oleh departemen terkait ini menonjolkan peran masing-masing, seperti dalam Permenlu sangat dominan peran Kementerian Luar Negeri, sebaliknya dalam Permendagri sangat dominan peran Kementerian Dalam Negeri.

Meskipun terdapat kendala dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama *Sister City*, namun berdasarkan analisis penulis kerja sama *Sister City* antara Kota Surabaya-Busan dapat dikatakan efektif dan efisien. Hal ini mengingat status administrasi kedua kota sebagai kota pelabuhan besar di mana salah satu poin kerja sama MoU kedua kota tersebut adalah pengembangan pelabuhan, sehingga Kementerian Dalam Negeri telah menetapkan Kota Surabaya sebagai kota berprestasi dan sukses sebagai *Best Practice Sister City* di Indonesia, dan selanjutnya Surabaya dijadikan percontohan bagi kota lain di dalam negeri, khususnya dalam perencanaan, prosedur, dan regulasi kerja sama dengan luar negeri. Persamaan status kedudukan administrasi kota Surabaya-Busan, mampu meminimalisasi kesenjangan kepentingan antara dua kota tersebut. Persamaan status kedudukan tersebut tentunya membawa

¹⁷ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kerja Sama Pemerintahan Kota Bukit Tinggi, Tanggal 6 April 2012.

¹⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kerja sama Luar Negeri Pemda Kota Surabaya, *Op.Cit.*

kesamaan untuk mengejar dan mencapai tujuan dan cita-cita bersama sehingga kerja sama antar-kedua kota tersebut menjadi efektif dan efisien.

Terkait dengan masalah instrumen hukum kerja sama, pemerintah daerah dalam melakukan perjanjian kerja sama *Sister City/Sister province* dilakukan dalam bentuk *Memory of Understanding (MoU)*. MoU dalam hukum perjanjian internasional dapat digolongkan sebagai salah satu bentuk instrumen hukum (traktat) yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Hal tersebut sesuai Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Validitas kekuatan mengikat dari MoU ini tidak bisa dilepaskan dari Pasal 24 dari Undang-Undang No.24 tahun 2000 yang secara eksplisit menyatakan daerah sebagai salah satu lembaga pemrakarsa pembuatan perjanjian internasional.¹⁹ Instrumen hukum MoU sebagai bentuk perjanjian tertulis yang digunakan oleh Pemda, maka status hukum MoU dalam konteks kerja sama tersebut dapat dijelaskan dengan menggunakan teori hukum perjanjian. Dengan demikian terdapat beberapa persoalan terkait dengan pelaksanaan perjanjian *Sister City* yakni sebagai berikut:

Pertama, daerah ketika melakukan perjanjian di tingkat internasional tidak bisa dipandang sebagai representasi atas dirinya, walau daerah bertindak untuk kepentingan daerah tersebut, bukan kepentingan nasional. Sebagai konsekuensinya hal tersebut berimplikasi pada persoalan tanggung jawab. Artinya pertanggungjawaban berada di pundak pemerintah pusat (nasional). Meskipun para kontraktor adalah pemerintah daerah. Hal tersebut dikarenakan dalam hukum internasional hanya dikenal negara dan bukan pemerintah daerah. Kedua, persoalan yang terkait dengan kewenangan daerah untuk mengadakan hubungan luar negeri bersifat lintas hukum. Hal mana melibatkan, setidaknya, hukum internasional publik, hukum tata negara, dan hukum administrasi negara. Dari ketersinggungan antar ketiganya telah mengakibatkan kesimpangsiuran pengaturannya. Ini tercermin jelas dalam praktik di Indonesia.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa sebuah perjanjian internasional tidaklah mewajibkan untuk menggunakan istilah tertentu. Dengan kata lain, tidak tertutup kemungkinan untuk menggunakan istilah MoU sebagaimana yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur (Kota Surabaya) dan Sumatera Barat (Kota Bukit Tinggi) dalam menamai instrumen hukum yang dijadikan dasar bagi dilaksanakannya kerja sama luar negeri. Singkatnya faktor yang menentukan untuk menjadikan sebuah dokumen sebagai sebuah perjanjian internasional adalah konteks yang menyetujui proses pembentukannya.

¹⁹ Lihat leaflet *Prosedur Kerjasama Kota Bersaudara (Sister City) dan Provinsi Bersaudara (Sister Province)* yang dikeluarkan Departemen Luar Negeri, hlm. 21.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Dari uraian diatas dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Kedudukan pemerintah daerah meskipun dapat melaksanakan kerja sama internasional, tetapi tidak bisa dipandang sebagaimana layaknya subjek hukum internasional. Tetapi lebih merupakan perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah pusat. Dalam konteks hukum internasional, beban pertanggungjawaban perjanjian internasional berada pada pemerintah pusat. Dengan demikian dalam kerangka negara kesatuan, maka yang memiliki kewenangan/kemampuan untuk melakukan hubungan keluar adalah pemerintah pusat. Selain itu, sebagai implementasi dari kedudukan pemerintah daerah dalam kerja sama internasional kebijakan politik luar negeri menganut sistem satu pintu (*one-door policy*) dalam melakukan hubungan luar negeri. Hal tersebut juga ditegaskan dalam Keputusan Menteri Luar Negeri No. SK 03/A/OT/X/2003/01 dalam menimbang butir b, terkait dengan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri menegaskan, dalam melakukan kerja sama dengan pihak luar negeri perlu dilakukan secara koordinasi, terpadu, terfokus, efektif, efisien, serta sejalan dengan upaya pelaksanaan politik luar negeri satu pintu (*one-door foreign policy*).
2. Bentuk dan pelaksanaan kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Surabaya dan Kota Bukit Tinggi dengan pemerintah asing di luar negeri (Kota Surabaya dengan Kota Xiamen dan Kota Busan serta Kota Bukit Tinggi dengan Kota Seremban Negeri Sembilan, Malaysia) berupa perjanjian kerja sama bersifat *Government to Government* dengan menggunakan instrumen hukum dalam bentuk MoU berupa perjanjian kerja sama kota kembar bersaudara (*Sister City/Sister Province*), dimana selain kedua kota tersebut dipandang memiliki kesamaan latar belakang geografis, sosial budaya dan juga kecenderungan perkembangan kota, sehingga memudahkan adanya hubungan kerja sama dalam berbagai aspek kehidupan yang saling menguntungkan dan berkelanjutan.

B. Rekomendasi

Pemerintah daerah dalam melakukan perjanjian kerja sama *Sister City* seharusnya memperhatikan status kedudukan administrasi kota, sehingga dapat meminimalisasikan kesenjangan kepentingan antara dua kota dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama *Sister City*. Persamaan status kedudukan tersebut tentunya membawa kesamaan untuk bersama-sama mengejar dan mencapai tujuan dan cita-cita bersama sehingga kerja sama antar kedua kota tersebut terbilang efektif dan efisien.

Selain itu, adanya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perjanjian Internasional yang merupakan perubahan terhadap Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, diusulkan substansi terkait dengan pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City* agar dimasukkan dalam pengaturan RUU tentang Perjanjian Internasional. Dengan demikian pemerintah daerah dalam pembuatan perjanjian kerja sama *Sister City* mempunyai pedoman yang jelas dan tidak terjadi tumpang tindih pengaturan seperti yang ada saat ini, yaitu adanya 2 (dua) Peraturan Menteri (Permendagri dan Permenlu) yang mengatur tentang mekanisme pembuatan perjanjian kerja sama oleh pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buana, Mirza Satria. (2007). *Hukum Internasional Teori dan Praktek*, Bandung: Nusamedia.

Juwana, Hikmahanto. (2010). *UU Hubungan Luar Negeri: Konteks, Konsep Pemikiran dan Pelaksanaannya Selama Ini*, Artikel Hukum pada *Institut for Legal and Constitutional Government*, 1 Maret 2010.

Kusumaatmadja, Mochtar. (1990). *Pengantar Hukum Internasional: Buku I- Bagian Umum*, Bandung: Bina Cipta.

Mauna, Boer. (2005). *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Alumni.

Parthiana, Wayan. (2002). *Hukum Perjanjian Internasional Bagian I*, Bandung: Mandar Maju.

Rumengan, Jemmy. (2009). "Perspektif Hukum dan Ekonomi atas Kerja sama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah", *Jurnal Hukum Internasional*, Vol 6, No.2, 2009.

Strong, C.F. (2004). *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung: Nuansa.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara No. 125, Tambahan Lembaran Negara No. 4437.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara No. 185, Tambahan Lembaran Negara No. 4012.

Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Lembaran Negara No. 56, Tambahan Lembaran Negara No. 3882.

Peraturan Menteri Luar Negeri No. 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Pedoman Mekanisme Perjanjian atau Kerja sama Luar Negeri oleh Daerah.

Internet:

Pemerintah Kota Bukit Tinggi, <http://www.bukittinggi.go.id/>, diakses tanggal 22 Desember 2012.

Perjanjian Sister City Akan Di Modifikasi, <http://hukumonline.com/>, diakses tanggal 11 Desember 2012.

Sister City, <http://www.surabaya.go.id/sistercity/>, diakses tanggal 20 Desember 2012.