BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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

Kemajuan teknologi komunikasi telah mendorong globalisasi saling ketergantungan antarnegara dan antarmasalah yang semakin erat.[2] Masyarakat seolah-olah telah membentuk *Global Village* yang mengakibatkan terciptanya suatu dunia tanpa batas. Terjadinya ketergantungan dan upaya penyelesaian terhadap permasalahan yang dihadapi oleh negara dapat diselesaikan dengan mengadakan perjanjian hubungan timbal balik dengan negara-negara lain. Tidak terkecuali permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam suatu negara, khususnya negara Indonesia yang telah memberikan hak

---

[1] Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian Peran dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*. (Bandung : PT. Alumni, 2005), hlm. 82.

[2] Peraturan Menteri Luar Negeri No. 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah, hlm.5

otonom terhadap pemerintah daerah sebagaimana telah di atur oleh undang-undang.[3]

Peranan Pemerintah Daerah menjadi sangat penting sebagai salah satu aktor dalam pelaksanaan hubungan internasional telah ditegaskan dalam pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yaitu sebgai berikut :

> "*Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat puast dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negera, badan usaha, orgasisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara*"

Selain terdapat dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 hal tersebut juga terdapat dalam pasal 42 ayat (1) huruf (f) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang secara tidak langsung memuat pasal tentang perjanjian Internasional, yaitu:

> "*DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan pendapat dan pertimbangan kepada daerah terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah.*"

Ada tiga hal yang menyebabkan dimungkinkannya pemerintah daerah melakukan kerjasama luar negeri.

1. Secara filosofis

   Undang-undang berkehendak untuk berpemerintahan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan.

[3] Syaiful Arifin, Huasaini dan Syaiful Ulum, *Kapasitas Hukum Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional*, hlm. 5

2. Secara sosiologis

Undang-undang mengadopsi kebutuhan akan peran serta masyarakat dalam kehidupan pemerintahan, keanekaragaman daerah, tantang global dan perkembangan keadaan dalam dan luar negeri.

3. Secara politis

Undang-undang merupakan instrumen pemerintah untuk melakukan desentralisasi kewenangan agar beban pemerintah pusat mengalir secara sentrifuga.[4]

Salah satu perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah daerah adalah *Sister City/Sister Province*. Terdapat beberapa perbedaan penyebuatan atas bentuk kerjasama antara daerah ini, di Eropa dikenal dengan sebutan *Town Twinning* ada juga yang menyebutnya dengan *Friendship Town* dan sebagainya, namun di Indonesia lebih dikenal dengan *Sister City*.

Pemerintah Daerah dapat melakukan suatu hubungan luar negeri dalam rangka perkembangan daerah agar lebih maju. Hal ini dikarenakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah terdapat 33 provinsi, 399 kabupaten dan 98 kota, dimana masing-masing memiliki potensi yang dapat dikembangka.[5] Dengan hal ini dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri, yang telah diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri.

---

[4] *Ibid*.

[5] Riyadi, *Analisis Kerjasama Sister City Pemerintah Daerah*, (Surakarta : Universitas Slamet, 2011), hlm.2

Selain *Sister City/Sister Province* ada beberpa bentuk kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak luar Negeri yang terdapat dalam pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 yaitu:

> " *a. Kerjasama provinsi dan kabupaten/kota kembar;*
> *b. Kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan;*
> *c. Kerjasama penyertaan modal; dan*
> *d. kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan."*

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri ini juga di jelaskan beberapa pesayaratan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kerjasama sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 yaitu termuat dalam pasal 4 yaitu:

> " *a. Merupakan pelengkap dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;*
> *b. Mempunyai hubungan diplomatik;*
> *c. Merupakan urusan pemerintahan Daerah;*
> *d. Tidak membuka kantor perwakilan diluar Negeri;*
> *e. Tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam Negeri;*
> *f. Sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan; dan*
> *g. Ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat dialihkan.*"

Selain 7 syarat umum diatas masih terdapat lagi syarat khusus untuk kerjasama provinsi dan kabupaten/kota kembar yang termuat dalam pasal 5 yaitu:

> " *a. Kesetaraan status administrasi;*
> *b. kesamaan karakteristik;*
> *c. Kesamaan Permasalahan;*
> *d. Upaya saling melengkapi; dan*
> *e. Peningkatan hubungan antar masyarakat.*"

Sama halnya dengan kerjasama provinsi dan kabupaten/kota kembar, kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan juga mempunyai persyaratan khusus yang terdapat dalam pasal 6 yaitu:

> " *a. Peningkatan kemampuan dan keterampilan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;*
> *b. Kemampuan keuangan daerah;*
> *c. Prioritas produksi dalam negeri; dan*

d. Kemandirian daerah."

Untuk kerjasama penyertaan modal persyaratan khususnya terdapat dalam pasal 7 yaitu:

" *a. Kemampuan keuangan daerah;*
b. Resiko; dan
c. Transparansi dan akuntabilitas."

Selain Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri yang sangat terperinci mengatur mengenai kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak luar negeri, Menteri Luar Negeri pada Tahun 2012 juga menerbitkan Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. Namun Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undangundang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tidak secara detil memerinci pelaksanaan hubungan dan kerjasama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri. Dalam pasal 5 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional juga terlihat bahwa daerah mempunyai kewenangan dalam melakukan hubungan luar negeri yaitu:

" *(1) 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;*
(2) Pemerintah Republik Indonesia dalam mempersiapkan pembuatan perjanjian internasional, terlebih dahulu harus menetapkan posisi Pemerintah Republik Indonesia yang dituangkan dalam suatu pedoman delegasi Republik Indonesia;
(3) Pedoman delegasi Republik Indonesia yang perlu mendapat persetujuan Menteri, memuat hal-hal sebagai berikut:
a. latar belakang permasalahan;

b. analisis permasalahan ditinjau dari aspek politis dan yuridis serta aspek lain yang dapat mempengaruhi kepentingan nasional Indonesia;

c. posisi Indonesia, saran, dan penyesuaian yang dapat dilakukan untuk mencapai kesepakatan.

(4) Perundingan rancangan suatu perjanjian internasional dilakukan oleh Delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Menteri atau pejabat lain sesuai dengan materi perjanjian dan lingkup kewenangan masing-masing."

Namun apabila kita meninjau pasal 5 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional diatas maka kritik yang dapat diajukan terhadap pasal ini adalah bahwa syarat yang diperlukan daerah untuk membuat perjanjian internasional adalah setelah melakukan konsultasi dan koordinasi. Permasalahanya adalah apabila daerah telah melakukan koordinasi, namun tidak memperoleh persetujuan dari Menteri Luar Negeri, tetapi daerah tetap melanjutkan pembuatan perjanjian itu. Daerah akan merasa tidak bersalah karena ia telah melakukan sesuai prosedur yang telah ditentukan oleh Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 yang hanya mensyaratkan harus melakukan konsultasi dan koordinasi dari mentri luar negeri. Disamping itu Undang-undang ini juga tidak mengatur apa konsekuensi hukum yang akan muncul apabila daerah tetap melakukan perjanjian internasional yang tidak memperoleh perserujuan dari Mentri Luar Negeri. Bahkan Menteri Dalam Negeri telah mengelurkan peraturan yang mengetur tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri yang tedapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri. Maka dengan permasalah diatas peneliti mengangkat sebuah judul peneltian yaitu "**Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah".**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Mekanisme Perjanjian Internasional oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah?
2. Apa Hambatan Pemerimtah Daerah Dalam Melaksanakan Perjanjian Internasionl Yang Merupakan Kewenangan Otonomi Daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Mekanisme Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah.
2. Untuk Mengetahui Apa Hambatan Pemerimtah Daerah Dalam Melaksanakan Perjanjian Internasionl Yang Merupakan Kewenangan Otonomi Daerah.

1.4 Manfaat

Adapun manfaat penelitian hukum berdasarkan tujuan penelitian diatas anatara lain yaitu:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, peneliti berharap hasil penelitian ini dapat memberi manfaat untuk :

1. Dapat memberi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.
2. Menambah referensi dan bahan masukan bagi peneliti-peneliti selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Sementara disisi praktis, peneliti juga berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk :

1. Sebagai syarat mutlak guna memperoleh gelar kesarjanaan di fakultas hukum Universitas Negeri Gorontalo (UNG).
2. Sebagai masukan atau pedoman bagi Pemerintah Daerah, utamanya terkait dengan Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah.