

RINGKASAN

URGENSI PENGAWASAN TERHADAP PELAKSANAAN KERJASAMA *SISTER CITY* DI INDONESIA, Renata Edzgar Yosephine Manullang, Dr. Moh. Ridwan, S.H.M.S., Ikaningtyas, S.H.,L.L.M.

Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan Urgensi Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kerjasama *Sister City* di Indonesia. Pilihan tema tersebut dilatar belakangi oleh banyaknya aktivitas kerjasama *sister city* yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia. Kerjasama *sister city* tersebut diharapkan dapat memberikan perkembangan signifikan bagi daerah. Sayangnya, pelaksanaan kerjasama *sister city* tersebut tidak berjalan baik sehingga perlu untuk diawasi.

Tujuan penelitian pada skripsi ini adalah untuk mengetahui, menganalisis, serta menemukan urgensi serta bentuk pengawasan dalam pelaksanaan kerjasama *sister city* di Indonesia, serta untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan kerjasama *sister city* dalam perspektif hukum perjanjian internasional.

Penulis melakukan penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan norma-norma hukum positif. Penulis menggunakan pendekatan *statute approach*, *conseptual approach*, dan *comparative approach* dalam penelitian ini. Penulis menggunakan studi kepustakaan sebagai teknik pengumpulan bahan hukum dan metode yang digunakan untuk menganalisis bahan hukum tersebut adalah deskriptif kualitatif.

Penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa alasan utama yang mengakibatkan terjadinya urgensi tersebut adalah tidak terpenuhinya pelaksanaan hak dan kewajiban para pihak kerjasama *sister city* yang berdampak luas pada pelaksanaan bidang kerjasama *sister city*. Alasan ini menjadi dasar dari alasan-alasan lainnya, yaitu materi MoU yang tidak lengkap dan jelas, jangka waktu kerjasama yang berdurasi 5 tahun dan diperpanjang otomatis tanpa dilakukannya evaluasi, kurang berperannya komite kerja bersama yang dibentuk

para pihak, serta taidak adanya aturan formal mengenai kewenangan daerah dalam melakukan kerjasama internasional. Alasan-alasan tersebut pada akhirnya berdampak pada pada tidak adanya hasil signifikan pada kerjasama *sister city* yang dirasakan oleh masyarakat, beban anggaran pemerintah untuk membiayai kerjasama *sister city*, dan materi kerjasama tidak terimplementasikan secara optimal.

SUMMARY

URGENCY OF CONTROLLING OF THE IMPLEMENTATION OF SISTER CITY PARTNERSHIP IN INDONESIA, Renata Edzgar Yosephine Manullang, Dr. Moh. Ridwan, S.H.M.S., Ikaningtyas, S.H.,L.L.M.

In this paper, writer raised the issue of Urgency of Controlling of The Implementation of Sister City Partnership in Indonesia. The choice of the theme is because many of sister city partnership activities have been doing by local government in Indonesia. Sister city partnership is expected to provide significant growth for the region. Unfortunately, the implementation of a sister city partnership is not going well so need to be controlled.

The purpose of the research in this thesis is to investigate, analyze, and find the urgency as well as the form of controlling in the implementation of sister city partnership in Indonesia, as well as to identify and analyze the position of sister city partnership from international treaty law perspective.

Writer conducted normative-juridical research, which is focused on reviewing the implementation of the norm of positive law. Writer use statute approach, conceptual approach, and comparative approach in this research. The writer use literary study as legal materials collection techniques and methods used to analyze the legal material is descriptive qualitative.

This research finds that existing problems that the main reason that led to the urgency is un-fulfillment of the implementation of the rights and obligations of the parties sister city partnership that have broad impact on the implementation of the sister city partnership. The reason is the basic of other reasons, such as content MoU incomplete and unclear, validity period which lasted 5 years and automatically renewed without the evaluation, lack of involvement of a joint working committee set up by the parties, as well as the existence of formal rules regarding local authority in the area of international partnership. These reasons ultimately have an impact on the lack of significant results in the sister city partnership is perceived by society, the burden of the government budget to finance the sister city partnership, and content partnership is not optimally implemented.

**URGENSI PENGAWASAN TERHADAP PELAKSANAAN
KERJASAMA *SISTER CITY* DI INDONESIA**

ARTIKEL ILMIAH

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar
Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

RENATA EDZGAR YOSEPHINE MANULLANG

NIM. 105010100111099



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSIAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

**URGENSI PENGAWASAN TERHADAP PELAKSANAAN
KERJASAMA *SISTER CITY* DI INDONESIA**

Renata Edzgar Yosephine Manullang,¹ Moh.Ridwan,² Ikaningtyas.³

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: greatrenagreatlife@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sebab urgensi pengawasan terhadap kerjasama *sister city* di Indonesia. Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif yang dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan perbandingan hukum. Hasil penelitian ini adalah ditemukannya faktor tidak terpenuhinya pelaksanaan hak dan kewajiban para pihak yang berdampak luas pada pelaksanaan kerjasama *sister city*. Alasan utama tidak terpenuhinya hak dan kewajiban tersebut adalah penggunaan bentuk perjanjian dalam kerjasama *sister city* yaitu MoU, dimana MoU memiliki kekuatan mengikat yang lemah karena tidak menjelaskan hak dan kewajiban para pihak perjanjian secara rinci. Selain itu, jangka waktu yang panjang dalam mengimplementasikan isi kerjasama membuat kerjasama ini tidak berjalan efektif. Pelaksanaan kerjasama yang tidak efektif tentu akan menghamburkan uang negara dan hanya menjadi beban anggaran pemerintah saja. Alasan-alasan tersebut berdampak pada tidak adanya hasil signifikan pada kerjasama *sister city* yang dirasakan oleh masyarakat, beban anggaran pemerintah untuk membiayai kerjasama *sister city*, dan materi kerjasama tidak terimplementasikan secara optimal.

Kata Kunci : Kerjasama Kota Kembar, *Sister City*, Perjanjian Internasional, Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah, Kerjasama Internasional

¹Mahasiswa S1 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

²Dosen pembimbing utama dalam skripsi ini, Dr. Moh. Ridwan, S.H., M.S.

³Dosen pembimbing pendamping dalam skripsi ini, Ikaningtyas, S.H., L.L.M.

ABSTRACT

This research aims to analyze the causes of urgency controlling of a sister city partnership in Indonesia. This research is a kind of normative research which is being done by using statute approach, conceptual approach, and comparative approach. The result found that cause of un-fulfillment implementation of rights and obligations of the parties that have broad impact on the implementation of the sister city partnership. The main reason for the un-fulfillment of the rights and obligations of the agreement is using MoU as the form of sister city agreement, which has a weak binding force because it does not explain the rights and obligations of the parties to the agreement in detail. That Furthermore, the long validity period to implementing the content of agreement makes this partnership is not effective. Implementation of in-effective partnership necessarily is wasting of money and just a burden on the government budget. Those reasons have impact there is no significant results in the sister city partnership for society, the burden of the government budget to finance it, and contents of agreement is not optimally implemented.

Keyword: Sister City Partnership, Sister City, International Agreement, Local Authority, Local Government, International Partnership

A. Pendahuluan

Hubungan luar negeri merupakan hubungan yang dijalin oleh negara dengan negara lain. Hubungan yang dilakukan biasanya dalam bentuk kerjasama antar negara maupun antar beberapa negara yang diimplementasikan dalam bentuk perjanjian. Kerjasama tersebut umumnya meliputi bidang ekonomi, budaya, politik, teknologi, sosial, maupun hukum.

Dewasa ini, hubungan luar negeri tidak hanya dapat dilakukan oleh negara sebagai subyek hukum internasional saja, tetapi juga dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dari suatu negara. Hubungan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah dilakukan dalam bentuk kerjasama dan bukannya suatu perjanjian internasional yang subyeknya negara. Kerjasama ini dikenal dengan istilah *sister city*.

*Sister city*⁴ mulanya dilakukan oleh kota-kota di Benua Amerika dengan negara lain di luar Amerika. Kerjasama yang dilakukan pertama kali oleh Kota Seattle, Washington D.C. dengan Kota Kobe, Jepang⁵. Kerjasama ini kemudian berkembang menjadi 1992 kerjasama yang dilakukan oleh 694 kota di Amerika⁶. Dari kerjasama *sister city* yang dilakukan oleh kota-kota di Amerika ini akhirnya diikuti oleh kota-kota lain yang ada di Asia dan Eropa.

Indonesia sendiri telah aktif melakukan kerjasama *sister city* dengan kota dari negara lain. Berdasarkan data dari Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia yang ditulis oleh Prof. Dr. Agustinus Supriyanto S.H., M.Si tahun 2003, Indonesia pertama kali melakukan kerjasama *sister city* pada tahun 1992 yang dilakukan oleh Kota Jakarta dengan Kota Berlin, Jerman. Kerjasama yang dilakukan meliputi transportasi, lingkungan hidup, program kota bersih/limbah buangan, kebun binatang, perkotaan, dan perdagangan.

⁴ *Sister city* adalah suatu konsep penggandengan dua kota yang berbeda lokasi dan administrasi politik dengan tujuan menjalin hubungan budaya dan kontak sosial antar penduduk dari kedua kota tersebut. Umumnya, *sister city* diadakan oleh pemerintah daerah satu negara dengan pemerintah daerah dari yang lain.

⁵ Macinnis, Adam, *What is a Sister City?*, ProQuest Documents, Washington, 2014, hlm. 1.

⁶ *Ibid.* Hlm. 1.

Awal dan berkembangnya kerjasama *sister city* di Indonesia terjadi pada saat otonomi daerah belum diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia. Pada tahun-tahun tersebut pemerintah daerah belum diberikan kewenangan untuk bebas mengatur sendiri daerahnya seperti sekarang. Kewenangan yang diberikan masih berupa sisa-sisa kewenangan dimana kewenangan penuh telah diambil oleh pemerintah pusat. Diperkirakan waktu itu pemerintah daerah yang ingin melakukan kerjasama *sister city* dengan pemerintah daerah dari negara lain harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat.

Kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama dengan daerah di negara lain mulai terlihat pada Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dari undang-undang ini kewenangan pemerintah daerah lebih dijelaskan lagi dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Hingga akhirnya disahkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan Peraturan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri mengenai hal-hal teknis.

Terhitung sampai tahun 2012 kerjasama *sister city* di Indonesia sudah mencapai 102 *Memorandum of Understanding* (MoU)⁷. Sebut saja, Jakarta yang dianggap sebagai pelopor dimulainya kerjasama *sister city* sudah melakukan *sister city* dengan Beijing, Hanoi, Berlin, Pyongyang, Rotterdam, Seoul, Tokyo, Athena, Bangkok, Casablanca, Jeddah, Istanbul, Islamabad, dan Los Angeles.

Tak hanya Jakarta, kota-kota lainnya di Indonesia pun sudah mulai melakukan perjanjian *sister city* dengan pemerintah daerah di luar negeri. Surabaya, misalnya, yang beberapa tahun belakangan ini agresif dan sangat berkembang dalam melakukan aktivitas *sister city* di daerahnya. Kota ini diketahui menjalin kerjasama dengan daerah Seattle, Kochi, Busan, dan Kitakyushu.⁸

⁷ Kementerian Dalam Negeri, **Kota Kembar** (*online*), Kabar Bangsa- Buletin Kementerian Dalam Negeri Indonesia Bulan Mei 2013, www.bangda.kemendagri.go.id/webbangda/buletin/buletin_mei_2013/files/res/pages/page_0028.swf, diakses 30 Oktober 2013.

⁸ Pemerintah Kota Surabaya, **Sister City** (*online*), <http://www.surabaya.go.id/sistercity/>, diakses tanggal 9 Agustus 2013.

Banyaknya aktivitas *sister city* yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia tidak selalu berhasil untuk diimplementasikan. MoU yang telah ditandatangani seringkali penerapannya tidak berjalan. Di awal se usai penandatanganan, para pemerintah antar daerah aktif untuk mulai menjalankan MoU kerjasama. Akan tetapi, seiring dengan berjalannya waktu, banyaknya urusan pemerintah daerah, serta tidak adanya batasan waktu kerjasama dalam MoU, pemerintah daerah mulai tidak fokus untuk menjalankan kerjasama yang telah mereka sepakati sebelumnya.

Banyak MoU kerjasama *sister city* yang bahkan se usai dari penandatanganan MoU hanya berjalan sampai pada tahap diskusi rencana yang akan dilakukan. Tetapi rencana-rencana tersebut secara teknis tidak dilakukan oleh pemerintah antar daerah yang menjadi pihak dalam kerjasama tersebut. Akhirnya MoU tersebut hanya menjadi sebuah kerjasama tanpa perkembangan signifikan. Bahkan MoU tersebut banyak yang sudah tidak dilaksanakan lagi atau dilupakan karena sudah terlalu lama tidak ada aktivitas yang dijalankan.

Kota Medan, misalnya, yang diketahui memiliki kerjasamasister city dengan Kota Ichikawa, Jepang. MoU kerjasama ditandatangani pada akhir tahun 1989 tetapi perjanjian tersebut baru diimplementasikan pada awal tahun 2000. Selama 11 tahun kedua kota ini hanya melakukan diskusi perencanaan dan pertukaran delegasi satu sama lain. Baru pada tahun 2000, antar kedua kota menerapkan perjanjian dalam bentuk riil, yakni membantu dari sektor pembangunan dan budaya daerah masing-masing. Tak hanya itu, dari sektor pendidikan pun mulai digiatkan dengan seringnya pertukaran pelajar serta guru antar kedua daerah. Hal ini dilakukan dengan harapan ketika kembali ke daerah asal pelajar dan guru tersebut dapat menerapkan ilmu dan kebiasaan baik yang mereka terima.

B. Masalah/ Isu Hukum

1. Bagaimana kedudukan kerjasama *sister city* dalam perspektif hukum perjanjian internasional?
2. Apa urgensi dan bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan kerjasama *sister city* di Indonesia?

C. Pembahasan

Penelitian ini dilakukan merupakan jenis penelitian normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁹ Terdapat tiga metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan perbandingan hukum (*comparative approach*).

Selain itu, terdapat tiga bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dan akses internet. Ketiga bahan hukum tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan beberapa teknik analisis bahan hukum, yaitu teknik interpretasi bahasa/gramatikal dan teknik interpretasi komparatif yang dijadikan sebagai rujukan untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.

1. Kedudukan Kerjasama Sister City Dalam Hukum Perjanjian Internasional

Perwujudan atau realisasi hubungan internasional dalam bentuk perjanjian-perjanjian internasional, sudah sejak lama dilakukan oleh negara-negara dalam masyarakat internasional. Perjanjian internasional tersebut merupakan hukum yang harus dihormati dan ditaati oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Dengan kata lain, bahwa selama masih tetap berlangsungnya hubungan antar bangsa atau negara di dunia ini, selama itu pula masih tetap akan selalu muncul perjanjian internasional.¹⁰

Pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional menempatkan perjanjian internasional pada kedudukan pertama sebagai sumber formal hukum internasional. Hal ini sesuai dengan kenyataan bahwa praktek negara-negara selalu menggunakan perjanjian internasional. Karena itu

⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 13

¹⁰Wayan Parthiana, **Hukum Perjanjian Internasional Bagian I**, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2002, Hlm.1.

menjadi jelas, pentingnya perjanjian internasional sebagai sarana bagi pengaturan hubungan-hubungan internasional demi menjaga ketertiban masyarakat internasional.¹¹

Definisi perjanjian internasional menurut pasal 2 ayat (1) *Vienna Convention 1969 on The Law of Treaties* memberikan dasar bahwa di dalam hukum internasional yang berhak untuk mengadakan perjanjian internasional adalah hanya negara sebagai subyek hukum internasional. Kala itu subyek hukum internasional lain belum dikenal dan tidak mempunyai kewenangan untuk mengadakan hubungan internasional.

Kemajuan teknologi dan komunikasi telah mendorong globalisasi saling ketergantungan antar negara. Hal ini menyebabkan terciptanya suatu dunia tanpa batas (*borderless world*). Aktor-aktor selain negara tersebut seperti organisasi internasional, LSM, perusahaan multinasional (MNCs), media, daerah, kelompok-kelompok minoritas, bahkan individu.

Kerjasama internasional yang dilakukan oleh daerah merupakan salah satu bentuk dari perjanjian internasional. Daerah dalam melakukan kerjasama luar negeri bukanlah bertindak atas nama daerah itu sendiri. Kerjasama oleh daerah itu dilakukan atas nama negara daerah tersebut.

Sebut saja, kerjasama *sister city*. Kerjasama *sister city* pertama kali dilakukan di *United States of America* (USA). Sekitar 50 tahun yang lalu, tepatnya pada tahun 1956, Presiden Dwight Eisenhower memperkenalkan program *sister city* internasional dengan harapan pertukaran budaya antar masyarakat dapat mencairkan ketegangan Perang Dingin. Setengah abad kemudian, program *sister city* berkembang di Texas Utara dan di seluruh dunia.¹²

Kerjasama *sister city* pertama kali dilakukan antara Kota Seattle, Washington, dengan Kota Kobe, Jepang. Sampai saat ini sudah terdapat 694 kelompok kota *sister city* di USA dengan 1.992 kerjasama.¹³ Ruang

¹¹ Ananda Zakaria, **Kedudukan Perjanjian Ekonomi Antara Pemerintah Daerah Dengan Lembaga Internasional Ditinjau Dari Hukum Nasional dan Hukum Internasional**, Skripsi Tidak Diterbitkan, Medan, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, 2012, Hlm.2.

¹² Batsell, Jake, *Sister City Programs: Relics of The Past?*, ProQuest Document, Washington, 2014, hlm. 3

¹³ Macinnis, Adam, *Op.cit.* Hlm. 3

lingkup kerjasama sister city pada mulanya hanya sebatas pertukaran kebudayaan dan pendidikan.¹⁴

Aktivitas kerjasama *sister city* kota-kota di USA diikuti pembentukan organisasi *Sister Cities International*. Awalnya organisasi ini didirikan pada tahun 1956 sebagai bagian dari *The National League of Cities*. Akan tetapi organisasi ini kemudian memisahkan diri menjadi semacam *Non-Governmental Organization* (NGO) atau organisasi non-profit pada tahun 1967.¹⁵

Biaya yang dikeluarkan untuk melakukan kerjasama *sister city* sangat besar. Kota Forth Worth, Texas Utara, tercatat pernah menghabiskan dana sebesar \$ 2,3 juta untuk melakukan kerjasama sister city dengan Kota Cowtown.¹⁶ Hal ini mengakibatkan perubahan ruang lingkup kerjasama.

Dengan mengeluarkan biaya sangat besar Pemerintah Texas tidak ingin ruang lingkup kerjasama *sister city* hanya sebatas *non-profit relationship*. Sejak saat itu ruang lingkup dari kerjasama *sister city* diperluas dengan bidang pengembangan ekonomi daerah yang menjalin kerjasama.¹⁷

Kerjasama ini kemudian berkembang sampai ke negara-negara Eropa. Negara Eropa mulai menerapkan kerjasama *sister city* ini dengan istilah *twinning city*. Twinning City digunakan oleh negara-negara Eropa yang tergabung dalam *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) di bawah Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). CEMR didirikan sejak tahun 1951. Tujuan didirikannya CEMR ini adalah untuk mempromosikan kerjasama antar kota dan komunitas Eropa sebagai *driving force* untuk pertumbuhan dan pembangunan.¹⁸

Kerjasama *sister city* ini terus berkembang dan diikuti oleh negara-negara lainnya. Di Indonesia sendiri kerjasama *sister city* telah digunakan

¹⁴ Batsell, Jake, *Op.cit.* Hlm. 3

¹⁵ Andi Oetomo, **Pengelolaan Lewat Skema Sister City** (*online*), www.penataanruang.net/bulletin/upload/data_artikel/edisi3i.pdf, (03 Agustus 2014), hlm. 1.

¹⁶ Batsell, Jake, *Op.cit.*, Hlm.3.

¹⁷ Macinnis, Adam, *Op.cit.*, Hlm.4

¹⁸ Andy Oetomo, *Op.cit.* Hlm.1

secara formal dengan keluarnya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 193/1652/PUOD tanggal 26 April 1993 perihal Tata Cara Pembentukan Hubungan Kerjasama Antar Kota (*Sister City*) dan Antar Provinsi (*Sister Province*) Dalam dan Luar Negeri.¹⁹

Negara sebagai subyek hukum internasional memiliki kewenangan untuk bekerja sama dengan negara lain. Kewenangan tiap negara ini diberikan kepada kepala negara dan menteri luar negeri negara itu. Kewenangan ini dapat dimandatkan kepada pihak lain, baik itu kementerian, pemerintah, instansi, swasta, maupun individu.

Mandat ini dibuktikan dalam bentuk *full powers*. Adanya *full powers* ini memberikan kewenangan kepada pihak yang diberikan untuk dapat melakukan aktivitas internasional. Begitu pula dengan daerah. Daerah sebelum mengadakan kerjasama internasional harus selalu berkoordinasi dan mengajukan permohonan *full powers* kepada pemerintah pusat yang diwakilkan oleh kementerian luar negeri.

Full powers ini kemudian menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk dapat melakukan kerjasama *sister city*. Dasar ini yang membuat daerah bebas untuk mengadakan kerjasama dengan daerah negara lain tanpa harus melanggar ketentuan dari hukum internasional.

2. Urgensi dan Bentuk Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kerjasama *Sister City* di Indonesia

Adanya Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta aturan teknis dibawahnya telah memberikan batasan yang jelas bagi pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama luar negeri. Sekalipun daerah dibebaskan untuk melakukan kerjasama luar negeri tapi untuk melakukannya daerah harus memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Persyaratan tersebut tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Mengenai Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan

¹⁹ Andy Oetomo, *Op.cit.* Hlm.1

Pihak Luar Negeri. Dalam peraturan itu persyaratan bagi pemerintah daerah terbagi atas dua, yakni persyaratan umum dan persyaratan khusus.

Secara hukum pemerintah daerah mulai dapat melakukan kerjasama luar negeri ketika pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri atau yang lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah. Otonomi daerah mulai diberlakukan sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disahkan.

Hanya saja sebelum otonomi daerah, pemerintah²⁰ memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk dapat mengembangkan daerahnya melalui jalinan kerjasama dengan luar negeri yang dinyatakan dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri. Ayat ini mengisyaratkan bahwa pemerintah Indonesia merasa perlu memberikan kesempatan bagi daerah-daerah di Indonesia untuk berkembang.

Kewenangan daerah untuk mengatur daerahnya sendiri tidak mencakup kewenangan dalam bidang kebijakan strategis untuk penyelenggaraan pemerintahan dan hanya melaksanakan tugas Pemerintah yang dilimpahkan.²¹ Termasuk juga dalam hal kerjasama luar negeri harus terletak dalam batas-batas kewenangan daerah dan bukannya kewenangan pusat.

Pembagian kewenangan antara pusat dengan daerah diatur secara jelas dalam pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah memerlukan aturan operasional yang lebih rinci. Oleh karenanya, pada tahun 2008 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri. Peraturan ini

²⁰ Makna Pemerintah sebelum otonomi daerah berlaku adalah pemerintah pusat. Sedangkan untuk pemerintah daerah digunakan kata Pemerintah Daerah seperti biasanya. Setelah otonomi daerah berlaku pun penyebutan istilah Pemerintah ditujukan untuk pemerintah pusat (pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

²¹ Ibid. Hlm. 5

persyaratan khusus. Persyaratan umum merupakan persyaratan yang harus terpenuhi untuk semua hubungan kerjasama luar negeri yang yaitu dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri, serta harus memenuhi syarat khusus yang berbeda tiap bentuk kerjasama luar negeri.

Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri mengatur mengenai persyaratan khusus kerjasama *sister city*. Persyaratan khusus dalam kerjasama *sister city* ini diberikan pemerintah pusat agar pemerintah daerah selektif dalam memilih partner kerjasamanya. Hal ini menjadi penting dengan pertimbangan bahwa adanya persyaratan khusus tersebut akan mendekatkan dan memudahkan para pihak dalam memulai kerjasama.

Sejak adanya aturan mekanisme bagi pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama *sister city*, pemerintah daerah mulai terarah ketika akan menjalin kerjasama. Adanya konsultasi mengenai kerjasama yang akan dilakukan dengan kementerian luar negeri memberikan banyak manfaat untuk pemerintah daerah. Karena selain berkonsultasi mengenai persyaratan dan materi kerjasama, pemerintah daerah pun dapat meminta contoh LoI atau MoU dari daerah yang pernah melakukan kerjasama.

Kenyataannya, meskipun pemerintah daerah dapat meminta contoh tersebut ke kementerian luar negeri tapi masih banyak pemerintah daerah yang membuat sendiri MoU kerjasama *sister city*. Hal ini mengakibatkan banyaknya MoU kerjasama *sister city* yang materinya kurang lengkap atau kurang rinci.

Ada 26 kerjasama *sister city* sejak tahun 1983 sampai 2013 yang materinya tidak lengkap. Setengah dari jumlah kerjasama yang tidak lengkap itu, sekitar 12 buah, dibuat diatas tahun 2006. Hal ini menunjukkan bahwa setelah Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah diterbitkan tahun 2006 pun masih banyak daerah yang tidak tertib mengikuti bagan mekanisme kerjasama *sister city* yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Ketidaktertiban pemerintah daerah dalam membuat kerjasama *sister city* dikhawatirkan akan merugikan pemerintah daerah itu sendiri.

MoU yang merupakan payung hukum bagi para pihak apabila tidak disusun sedetail mungkin berimplikasi pada kurang terikatnya para pihak dalam melaksanakan isi kerjasama.

Kota yang aktif melakukan kerjasama *sister city* adalah Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya aktif menjalin beberapa kerjasama *sister city* untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Salah satunya adalah kerjasama *sister city* antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Prefektur Kitakyushu. Kerjasama ini dibuat untuk mengatasi pengelolaan sampah kota (*municipal solid waste management/ MSWM*).

Penelitian bersama Surabaya-Kitakyushu mengenai manajemen persampahan berbasis masyarakat memakan waktu 2 tahun yang kemudian menghasilkan *Takakura Home Method* dan *Takakura Basket*. *Takakura Home Method* dan *Takakura Basket* terbukti mereduksi jumlah sampah di TPA Surabaya hingga 10%.²²

Pelaksanaan kerjasama *sister city* lainnya adalah kerjasama *sister city* antara Kota Surabaya dengan Kota Busan. MoU kerjasama ditandatangani pada tanggal 10 November 1994 di Surabaya dan tanggal 20 November 2004 di Busan.²³ Kerjasama ini tertuang dalam beberapa poin, yaitu:²⁴

- a. Pengembangan pelabuhan;
- b. Perdagangan dan pengembangan ekonomi;
- c. Pendidikan, kebudayaan, pemuda, dan olahraga;
- d. Lingkungan hidup dan pengelolaan kota;

²² Laporan Pemerintah Kota Surabaya dalam rapat **Revitalisasi Kerjasama Sister City di Indonesia** pada tanggal 06 Agustus 2013.

²³ Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, **Nota Kesepahaman Pemerintah Kota Surabaya, Republik Indonesia, Dengan Pemerintah Kota Busan, Korea Selatan** (*online*), treatyroom2.kemlu.go.id (01 Agustus 2013).

²⁴ *Ibid.*

- e. Transportasi dan pariwisata;
- f. Peningkatan sumber data

Dari poin-poin kerjasama tersebut tidak ada yang dilaksanakan hingga tahun 2007.²⁵ Pada tahun 2007, Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Busan berencana untuk mengadakan pertemuan. Dari pertemuan tersebut dibahas program kerja yang akan dilakukan demi mencapai poin-poin kerjasama yang telah disepakati. Tetapi hingga saat ini belum ada program kerjasama yang berhasil dilaksanakan dan memberikan hasil signifikan.²⁶

Harus disadari bahwa prinsip kerjasama antar daerah kota harus didasarkan pada beberapa prinsip seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah. Pasal 2 dari Peraturan Pemerintah tersebut ialah:

Kerjasama daerah dilakukan dengan prinsip:

- a. efisiensi;
- b. efektivitas;
- c. sinergi;
- d. saling menguntungkan;
- e. kesepakatan bersama;
- f. itikad baik;
- g. mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- h. persamaan kedudukan;
- i. transparansi;
- j. keadilan; dan
- k. kepastian hukum.

Kerjasama *sister city* di Indonesia ternyata juga masih belum dapat diimplementasikan dengan optimal. Banyak faktor yang menghambat

²⁵Indri Hastuti, **Evaluasi Program *Sister City* Surabaya-Busan Dalam Bidang Pendidikan** (*online*), edukasi.kompasiana.com/2011/06/19/evaluasi-program-sister-city-surabaya-busan-dalam-bidang-pendidikan-374229.html (04 Agustus 2014).

²⁶ *Ibid.*

terlaksananya kerjasama *sister city* yang telah disepakati. ada tujuh kendala pelaksanaan kerjasama *sister city* di Indonesia, yaitu:

- 1) Terhambatnya komunikasi, baik antar kementerian dengan pemerintah daerah, maupun pemerintah daerah dengan pemerintah daerah luar negeri;
- 2) Perbedaan persepsi dari masing-masing pihak sebagai implikasi dari kemampuan berbahasa asing pemerintah daerah yang kurang;
- 3) Implementasi dari MoU yang kadang terhambat disebabkan kesibukan masing-masing pemerintah sehingga program-program yang telah dicanangkan tidak berjalan optimal;
- 4) Tidak adanya batas waktu yang tegas dalam MoU kerjasama yang membuat para pihak tidak terdesak untuk mengimplementasikan kerjasama;
- 5) Kurangnya bahkan hampir tidak adanya pengawasan (*monitoring*) dan evaluasi dalam pelaksanaan kerjasama;
- 6) Prosedural birokrasi yang cenderung berbelit-belit dan lama;
- 7) Nomenklatur yang berbeda di tiap negara terkadang membuat bingung pihak pemerintah yang ingin menandatangani MoU tersebut.

Lemahnya keberhasilan kerjasama *sister city* di Indonesia disebabkan karena dua hal, yakni tidak lengkapnya materi MoU kerjasama dan tidak efektifnya pelaksanaan kerjasama *sister city*. Dalam kerjasama yang bersifat teknis seperti riset maupun proyek, kesepakatan kerjasama ditulis dalam bentuk MoU yang lebih teknis, kesepakatan kerjasama ditulis dalam bentuk MoU yang lebih teknis, berisi pembagian tugas dan tanggung jawab, pembagian dana, masa berlangsungnya kegiatan, dan hal-hal lain yang ditujukan agar pengerjaan kegiatan menjadi jelas²⁷.

Yang dirugikan dari lamanya pelaksanaan program dari kerjasama *sister city* juga berdampak pada lamanya daerah tersebut untuk

²⁷ Gina Puspitasari Rochman dan Delik Hudalah, **Evaluasi Keberhasilan Kerjasama Antar Kota ‘Sister City’ Kota Surabaya** (*online*), <http://sappk.itb.ac.id/jpwk1/wp-content/uploads/2013/07/V2N2-Evaluasi-Keberhasilan-Kerjasama-Antar-Kota-%E2%80%98Sister-City%E2%80%99-Kota-Surabaya1.pdf> (09 Agustus 2014) hlm. 8.

berkembang dan menambahnya beban keuangan daerah atau negara. Tidak dihasilkannya satu pelaksanaan dari program kerjasama hanya menghabiskan anggaran keuangan daerah. Anggaran keuangan daerah yang dialokasikan untuk pelaksanaan kerjasama *sister city* akhirnya habis hanya untuk akomodasi ke luar negeri pihak-pihak yang didelegasikan dalam kerjasama tersebut.²⁸

D. Penutup

1. Kesimpulan

Perjanjian internasional pada hakekatnya hanya dapat diadakan oleh negara. Tetapi dalam perkembangannya seringkali aktor selain negara melakukan kerjasama internasional. Salah satunya adalah pemerintah daerah. Pemerintah daerah aktif melakukan kerjasama internasional, seperti kerjasama *sister city*. Walaupun belum ada aturan formal dari kewenangan pemerintah daerah melakukan kerjasama *sister city* akan tetapi masyarakat dunia sudah memberikan pengakuan terhadap eksistensi pemerintah daerah. Kerjasama yang dilakukan oleh daerah merupakan bentuk dari perjanjian internasional. Hal ini karena sebelum melakukan kerjasama membutuhkan *full powers* dari kementerian luar negeri. *Full powers* ini yang kemudian menjadikan kerjasama *sister city* merupakan kerjasama internasional.

Aktivitas kerjasama *sister city* di Indonesia telah ada sejak tahun 1983. Setiap tahun aktivitas kerjasama ini terus meningkat. Sekalipun pada masa itu belum ada peraturan yang menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama internasional akan tetapi semangat pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama *sister city* tetap ada. Akibatnya, banyak MoU kerjasama *sister city* yang tidak lengkap, tidak jelas, dan

²⁸ *Ibid.*

tidak sesuai dengan struktur perjanjian internasional. Ketidaktepatan Biaya yang begitu besar dalam melakukan kerjasama *sister city* serta tidak berdampaknya kerjasama tersebut bagi perkembangan daerah dan masyarakat daerah menjadikan kerjasama *sister city* tidak efisien dan tidak efektif untuk dilaksanakan.

2. Saran

- 1) Masyarakat internasional harus membuat suatu aturan baru dalam hukum internasional yang mengatur mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama internasional agar tidak ada kekosongan hukum.
- 2) Dalam setiap MoU kerjasama *sister city* harus ada materi pembentukan komite kerja bersama dan pengaturan teknis. Komite kerja bersama pun harus memiliki tugas yang lengkap mulai dari memberikan usulan kegiatan program, mempersiapkan kegiatan program, mengawasi pelaksanaan kegiatan program, serta mengevaluasi kerjasama tersebut.
- 3) Adanya jangka waktu yang tegas dari setiap pelaksanaan kerjasama *sister city*. Seharusnya klausul dalam MoU kerjasama berisi mengenai jangka waktu kerjasama selama 5 tahun dan akan diperpanjang otomatis selama 5 tahun ke depan setelah adanya evaluasi kerjasama dilakukan.
- 4) DPRD selaku badan legislatif di daerah harus lebih peduli lagi terhadap pelaksanaan kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerahnya. Kepedulian DPRD dapat berupa pengawasan

terhadap pelaksanaan kerjasama tersebut dan evaluasi kepada pemerintah daerah agar kerjasama tersebut semakin efektif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Macinnis, Adam, *What is a Sister City?*, ProQuest Documents, Washington, 2014.

Andi Oetomo, **Pengelolaan Lewat Skema Sister City** (*online*), www.penataanruang.net/bulletin/upload/data_artikel/edisi3i.pdf, (03 Agustus 2014).

Gina Puspitasari Rochman dan Delik Hudalah, **Evaluasi Keberhasilan Kerjasama Antar Kota ‘Sister City’ Kota Surabaya** (*online*), <http://sappk.itb.ac.id/jpwk1/wp-content/uploads/2013/07/V2N2-Evaluasi-Keberhasilan-Kerjasama-Antar-Kota-%E2%80%98Sister-City%E2%80%99-Kota-Surabaya1.pdf> (09 Agustus 2014).

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Wayan Parthiana, **Hukum Perjanjian Internasional Bagian I**, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2002.

Jurnal:

Batsell, Jake, *Sister City Programs: Relics of The Past?*, ProQuest Document, Washington, 2014.

Kementerian Dalam Negeri, **Kota Kembar** (*online*), Kabar Bangsa- Buletin Kementerian Dalam Negeri Indonesia Bulan Mei 2013, www.bangda.kemendagri.go.id/webbangda/buletin/buletin_mei_2013/files/res/pages/page_0028.swf, diakses 30 Oktober 2013.

Dokumen:

Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, **Nota Kesepahaman Pemerintah Kota Surabaya, Republik Indonesia, Dengan Pemerintah**

Kota Busan, Korea Selatan (*online*), treatyroom2.kemlu.go.id (01 Agustus 2013).

Laporan Pemerintah Kota Surabaya dalam rapat **Revitalisasi Kerjasama Sister City di Indonesia** pada tanggal 06 Agustus 2013.

Skripsi:

Ananda Zakaria, **Kedudukan Perjanjian Ekonomi Antara Pemerintah Daerah Dengan Lembaga Internasional Ditinjau Dari Hukum Nasional dan Hukum Internasional**, Skripsi Tidak Diterbitkan, Medan, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, 2012.

Internet:

Pemerintah Kota Surabaya, **Sister City** (*online*), <http://www.surabaya.go.id/sistercity/>, diakses tanggal 9 Agustus 2013.

Indri Hastuti, **Evaluasi Program Sister City Surabaya-Busan Dalam Bidang Pendidikan** (*online*), edukasi.kompasiana.com/2011/06/19/evaluasi-program-sister-city-surabaya-busan-dalam-bidang-pendidikan-374229.html (04 Agustus 2014).