

Otoritas Pemerintah Daerah Dalam Konteks Hukum Internasional Tinjauan Hukum Otonomi Daerah*

Safri Nugraha**

*"division of power is the basis of
civilized government"****

The development of democracy principles in Indonesia has promoted the policy of regional autonomy based on regional interest. The policy of regional autonomy needs to be supported by legal infrastructure in order to provide the certainty of the legal principle and justice value. In relation to the recent global development, the international relationship particularly in term of economic and business field is significantly developed to the sophisticated situation. Therefore, it is highly important to do in-depth research on the functions and the relations between the central and the regional authorities concerning on their competency to establish an international relationship.

Government of Indonesia itself has developed the administration system consist of Central Administration and Regional Administration which each has different competency as regulated in Law No. 32 Year 2004 on Regional Administration ("Law"). In conducting its competency, the central government is dealing with national scope matters, and the regional administration is handling the matters in the region or local area.

* Revisi makalah untuk Diskusi Ilmiah dalam rangka Studi Banding Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta ke FHUI Depok tahun 2004 yang telah diperbaharui dengan perkembangan aktual dan perundang-undangan pemerintahan daerah yang terbaru.

** Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Direktur Eksekutif Center for Law and Good Governance Studies FHUI.

*** C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (New York, 1950), p. 1.

The Law has determined that the central administration holds competency related to international politics, defense, security, judicial, monetary, and religion. However, the regional administration holds the competency related to international relation in private area such as, commercial agreement, business contract, trade, investment, and tourism. This Law has provided the regional administrations great opportunity to establish the mutual relations with other countries in order to develop their region by attracting the foreign investment.

1. Pengantar

Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai suatu sistem pemerintahan yang terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat merupakan pemerintah yang berskala nasional, terdiri dari Presiden, Wakil Presiden dan para Menteri. Sedangkan pemerintah daerah merupakan pemerintahan yang berskala lokal, dan terdiri dari pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota, dan pemerintahan desa. Dalam pelaksanaan tugasnya, pemerintah pusat menangani urusan yang berskala nasional dan berkaitan dengan fungsi negara kesatuan, sedangkan pemerintah daerah menangani urusan yang bersifat lokal yang berkaitan dengan isu-isu yang sifatnya kedaerahan (*localities*).

Oleh karena itu, segala sesuatu yang dijalankan oleh daerah adalah urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat di daerahnya dan kewenangan yang dijalankannya adalah kewenangan yang bersifat lokal atau mengenai daerah tersebut. Daerah tidak berwenang menangani segala sesuatu yang berkaitan dengan urusan-urusan yang sifatnya merupakan urusan nasional dan mencakup kepentingan negara kesatuan. Urusan-urusan yang sifat dan cakupannya nasional merupakan kewenangan pusat. Salah satunya adalah kewenangan mengenai hubungan luar negeri satu negara dengan negara lainnya.

Dalam perkembangannya, kegiatan perekonomian dan globalisasi telah menciptakan berbagai hal yang baru, diantaranya perdagangan langsung antara pembeli dan penjual dengan melampaui batas-batas teritorial negara yang ada, baik dengan

menggunakan sarana-sarana komunikasi canggih maupun sarana-sarana perekonomian lainnya. Sehingga, sering terjadi daerah-daerah melakukan hubungan dagang dengan mitranya di luar negeri tanpa memperhatikan adanya hubungan diplomatik diantara negara-negara mereka. Oleh karena itu, harus dikaji kembali mengenai fungsi daerah dalam negara kesatuan dan kaitannya dengan hubungan internasional suatu negara.

2. Kewenangan Pusat dan Kewenangan Daerah yang bersifat Internasional

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004), pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) yang menetapkan bahwa:

(ayat 1) Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. (Ayat 3) urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi (a) politik luar negeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter dan fiskal nasional, (f) agama.

Berdasarkan pembagian kewenangan tersebut, maka terlihat bahwa bidang politik luar negeri merupakan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak mempunyai otoritas untuk menangani urusan tersebut. Oleh karena itu, pertanyaan berikutnya adalah apakah daerah sama sekali tidak mempunyai wewenang dalam melakukan hubungan dengan pihak luar negeri?

Guna menjawab hal tersebut, terdapat beberapa hal yang patut dicermati. *Pertama*, kewenangan yang diatur pada Pasal 10 UU 32/2004 adalah kewenangan dalam bidang *politik* luar negeri. Dalam hal ini, terdapat pihak yang berpendapat bahwa kewenangan

yang diatur dalam Pasal 10 adalah kewenangan yang bersifat hukum publik, artinya kewenangan yang berkaitan dengan hubungan diplomatik satu negara dengan negara lainnya, dan tidak terkait dengan hubungan hukum yang bersifat keperdataan, seperti perjanjian dagang, kontrak, kerja sama swasta, pariwisata dan lain sebagainya. Oleh karena itu, hubungan bisnis dalam bidang perdagangan, pariwisata, perekonomian dan lain-lain yang terjadi antara daerah di Indonesia dengan daerah di negara lainnya adalah sah dan tidak menyalahi ketentuan UU 32/2004. Hal ini diperkuat dengan ketentuan pada Pasal 42 UU 32/2004 ayat (f) dan (g) yang menentukan bahwa beberapa tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berkaitan dengan kerja sama internasional adalah:

(Ayat f) : memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah

(Ayat g): memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Akan tetapi, ada juga yang berpendapat bahwa karena hubungan bisnis antara daerah di berbagai negara berkaitan juga dengan hubungan diplomatik antara negara tersebut. Selama hubungan diplomatik antara Indonesia dengan negara lainnya belum ada, maka seharusnya hubungan dagang antara daerah di Indonesia dengan daerah di negara tersebut tidak boleh dilaksanakan. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah berbagai dampak negatif yang ditimbulkan dari hubungan dagang tersebut. *Kedua*, praktek yang terjadi pada beberapa daerah provinsi/kota selama ini menunjukkan bahwa daerah-daerah melakukan kerja sama dengan provinsi/kota di luar negeri dalam bentuk *sister cities/sister provinces*. Oleh karena yang bekerjasama adalah provinsi/kota, maka kerja sama yang dilakukan pada hakekatnya merupakan kerja sama antara pemerintah yang berada dalam area hukum publik. Oleh karena kerja sama antar pemerintah berada dalam kewenangan politik luar negeri, maka seharusnya kerja sama tersebut didasarkan pada

kewenangan dalam bidang politik luar negeri, yang merupakan kewenangan pemerintah pusat dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Departemen Luar Negeri bukan Pemerintah Daerah.

Ketiga, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, dalam Pasal 5 (ayat 1), mengatur bahwa perjanjian dan komitmen internasional yang telah berlaku dan akan dibuat oleh Pemerintah juga berlaku bagi daerah otonom. Sedangkan dalam Pasal 5 (ayat 2) diatur bahwa perjanjian dan kerja sama suatu daerah dengan lembaga/badan di luar negeri berdasarkan kewenangan daerah otonom tidak boleh bertentangan dengan ketentuan kesepakatan serupa yang dibuat oleh Pemerintah. Oleh karena itu, setiap daerah otonom tunduk pada berbagai perjanjian dan komitmen internasional yang telah maupun akan dibuat oleh pemerintah pusat. *Keempat*, berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri ditetapkan bahwa hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat atau warga negara Indonesia.

Selanjutnya, dalam Pasal 6 ayat 1 ditetapkan bahwa kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri Pemerintah Republik Indonesia berada di tangan Presiden. Ketentuan ini menetapkan bahwa kewenangan hubungan dan politik luar negeri adalah kewenangan Presiden dan dilaksanakan oleh Menteri Luar Negeri yang merupakan Pejabat Pemerintah Pusat. *Kelima*, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menetapkan bahwa 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*. Ketentuan undang-undang ini menetapkan bahwa yang merupakan kewenangan pemerintah pusat adalah membuat perjanjian internasional yang bersifat hukum publik. Dengan

demikian, dapat disimpulkan daerah otonom boleh membuat perjanjian-perjanjian internasional yang bersifat keperdataan, seperti perjanjian bisnis, dagang, pariwisata, investasi dan lain sebagainya. Praktek-praktek yang terjadi selama ini membuktikan bahwa beberapa daerah otonom telah banyak membuat perjanjian perdata dengan pihak swasta asing untuk melakukan kerja sama investasi, perdagangan, bisnis, pariwisata dan lain-lain.

3. Penutup

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Kewenangan untuk melakukan hubungan dan politik luar negeri merupakan kewenangan pemerintah pusat sebagaimana telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini sesuai dengan prinsip negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia yang memiliki satu pemerintahan negara yang bersifat nasional dan berdaulat atas seluruh wilayah dan daerah yang ada di Indonesia;
2. Daerah tidak mempunyai kewenangan dalam hubungan politik luar negeri dan membuat perjanjian internasional yang bersifat hukum publik karena hal tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Namun, dalam membuat perjanjian atau kerja sama internasional yang bersifat hukum perdata, daerah sebagai suatu badan hukum berwenang untuk melakukannya;
3. Terhadap perjanjian dan komitmen internasional yang telah dan akan dibuat oleh pemerintah pusat, daerah wajib untuk mematuhi karena keduanya berlaku juga bagi pemerintah daerah. Selain itu, daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari satu sistem pemerintahan nasional yang ada pada negara kesatuan;
4. Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam hukum internasional, tidak berarti menghalangi kreativitas dan inovasi

dari pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang bersifat internasional; dan

5. Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah perlu dilaksanakan secara seimbang dengan memperhatikan proporsionalitas dan tanggung jawab masing-masing dalam membina kerja sama dengan pihak asing sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, Cet. I. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Hadjon, Philipus M, et.al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988.
- Nugraha, Safri, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit FHUI, 2000.
- Purbopranoto, Kuntjoro *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia* Jakarta: BPHN-Binacipta, 1981.
- Van Wijk-Konijnenbelt *Hoofdstukken van Administratiefrecht*, 5e druk, 's-Gravenhage: Vuga, 1984.