



Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perjanjian Kerjasama Internasional

Jose Christy Wattimena^{1*}, Renny Heronia Nendissa², Dyah Ridhul Airin Daties³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

 : josewattimena777@gmail.com

 : 10.47268/tatohi.v4i1.2122

Info Artikel

Keywords:

Local Government;
International Agreements;
Authorities.

Kata Kunci:

Pemerintah Daerah;
Perjanjian Internasional;
Kewenangan.

Abstract

Introduction: The development of the international community which has an impact on political and economic regionalization also has demands for local autonomy affecting patterns of international relations, in line with this, new actors have emerged where local governments have played a role in entering into international cooperation agreements.

Purposes of the Research: This writing aims to identify and analyze the position of local government as a legal subject in international cooperation agreements and to determine and analyze the form of local government authority in entering into international cooperation agreements.

Methods of the Research: The research method used is normative juridical with a problem approach using a statutory approach and a conceptual approach. The legal materials used consist of primary and secondary legal materials with legal material collection techniques carried out through library research.

Results of the Research: The results of this study conclude that the regional government in entering into international cooperation agreements cannot be seen as a proper subject of international law, in entering into international cooperation agreements the position of the regional government remains a representation of the state. The form of regional government authority in entering into international agreements is a combination of delegation and mandate because it is a pre-existing delegation of authority from the center to the regions and acts on behalf of the state, in this case the authority giver.

Abstrak

Latar Belakang: Perkembangan masyarakat internasional yang berdampak pada regionalisasi politik dan ekonomi juga terdapat tuntutan otonomi lokal mempengaruhi pola hubungan internasional, sejalan dengan hal tersebut muncul aktor-aktor baru dimana pemerintah daerah turut berperan dalam mengadakan perjanjian kerjasama internasional.

Tujuan Penelitian: Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan pemerintah daerah sebagai subjek hukum dalam perjanjian kerjasama internasional dan untuk mengetahui dan menganalisis bentuk kewenangan pemerintah daerah dalam mengadakan perjanjian kerjasama internasional.

Metode Penelitian: Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan masalah menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder dengan teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan.

Hasil Penelitian: Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa pemerintah daerah dalam mengadakan perjanjian kerjasama internasional kedudukannya tidak dapat dipandang selayaknya subjek hukum

internasional, dalam mengadakan perjanjian kerjasama internasional kedudukan pemerintah daerah tetap merupakan representasi negara. Bentuk wewenang pemerintah daerah dalam mengadakan perjanjian internasional merupakan kombinasi dari delegasi dan mandat karena merupakan pelimpahan wewenang yang sudah ada sebelumnya dari pusat ke daerah dan bertindak atas nama negara dalam hal ini pemberi wewenang.

1. Pendahuluan

Regionalisasi politik dan ekonomi yang terus berkembang di berbagai belahan dunia dan juga adanya tuntutan otonomi lokal mempengaruhi pola-pola hubungan hukum antar negara.¹ Sejalan dengan perkembangan globalisasi yang terjadi para pelaku hubungan internasional juga meluas, bukan saja negara (*state actors*) tetapi juga muncul berbagai aktor selain negara (*non state actors*) seperti: organisasi internasional, perusahaan multinasional, lembaga swadaya masyarakat, pemerintah daerah, bahkan juga individu. Subjek-subjek hukum internasional yang mengadakan perjanjian kerjasama internasional telah mengalami perubahan salah satunya pemerintah daerah (*local Government*) yang melakukan hubungan kerjasama internasional.

Subjek hukum internasional yang paling utama adalah negara, hal ini karena negara dapat mengadakan hubungan hukum internasional dalam segala bidang kehidupan masyarakat. Maka sebagai konsekuensinya negaralah yang paling banyak memegang hak dan memikul kewajiban berdasarkan hukum internasional dibandingkan subjek hukum yang lain.² Hal ini karena negara memiliki kedaulatan dan kekuasaan mutlak, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat untuk mengatur kepentingannya tanpa campur tangan dunia luar.³

Berbagai aktor yang turut berpartisipasi dalam hubungan internasional membuat dinamika dalam mengambil keputusan menjadi semakin kompleks, tetapi juga menjadi kesempatan perkembangan diplomasi di Indonesia.⁴ Pada dasarnya politik luar negeri merupakan urusan pemerintah pusat. Sebagaimana diketahui bahwa dasar kerjasama dengan dunia luar berada di dalam pasal 11 Undang-undang Dasar 1945 yang mengatur bahwa: "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain." Demikian tidak mengatur urusan hubungan luar negeri yang diadakan oleh pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Pada pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3882 (selanjutnya disingkat UU No 37 Tahun 1999) memberikan batasan bahwa pemerintah daerah juga dapat melakukan hubungan internasional terkait aspek regional maupun internasional. Kemudian dalam pasal 5 ayat (1) mensyaratkan bahwa

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2017, h. 56.

² Suryo Sakti Hadiwijoyo. *Perbatasan Negara Dalam Dimensi hukum Internasional*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011, h. 7.

³ Teuku May Rudy. *Administrasi dan Organisasi Internasional* Bandung: Refika Aditama, 2009, h. 67.

⁴ Noer Indriati, "Perjanjian Internasional oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol, 10 No,1 (2010). 38.

hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri berada ditangan presiden yang dapat melimpahkannya kepada menteri. Terkait kewenangan pembuatan perjanjian internasional pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Pejanjian Internasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4012 (selanjutnya disingkat UU No 24 Tahun 2000).

Berlandaskan prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab maka pemerintah daerah diberi keluasaan untuk menyelenggarakan urusan pemerintah di daerah masing-masing. Otonomi daerah itu merupakan penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan penyerahan tugas ini antara lain menumbuh kembangkan daerah, meningkatkan pelayanan masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.⁵ Otonomi daerah yang dijalankan tetap memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan memperhatikan keunikan dan keragaman masing-masing daerah dalam wilayah Indonesia.

Pemberian kewenangan seluas-luasnya kepada daerah ini bertujuan agar meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam menjawab tantangan persaingan global.⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587 (selanjutnya disingkat UU No 23 Tahun 2014) pada pasal 363 mengisyaratkan bahwa daerah dapat melakukan kerjasama demi meningkatkan kesejahteraan rakyat baik dengan pemerintah daerah lain, pihak ketiga, dan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal ini memberi afirmasi bahwa pemerintah daerah dapat melakukan perjanjian kerjasama internasional. Tetapi di dalam pasal 367 ayat (2) memberi penegasan bahwa kerjasama dengan pihak luar negeri dalam hal ini lembaga maupun pemerintah daerah di luar negeri oleh pemerintah daerah dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dari pemerintah pusat.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 pasal 363 dan Permenlu Nomor 3 Tahun 2019 menyatakan pemerintah daerah dapat melakukan perjanjian kerjasama internasional artinya bahwa pemerintah daerah telah memiliki kewenangan untuk melakukan kerjasama internasional. Tetapi kerjasama dengan pihak luar negeri oleh pemerintah daerah dapat dilakukan apabila mendapat persetujuan dari pemerintah pusat sesuai dengan pasal 367 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014, dan didalam Permenlu Nomor 3 Tahun 2019 juga mengatur bahwa untuk melangsungkan kerjasama internasional perlu adanya surat konfirmasi dari menteri luar negeri yang menjadi dasar penandatanganan naskah kerjasama. Sehingga menimbulkan pertanyaan bagaimana kedudukan pemerintah daerah dalam perjanjian kerjasama internasional itu sendiri dan seperti apakah bentuk kewenangan pemerintah daerah dalam mengadakan perjanjian kerjasama internasional.

2. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian bersifat yuridis normati. penelitian hukum dengan studi kepustakaan yaitu meneliti dan mengkaji bahan-bahan hukum

⁵ HAW Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia: dalam rangka sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008, h. 17.

⁶Ade Pratiwi Susanty, Kewenangan Daerah Dalam Membuat Perjanjian Internasional Di Indonesia, *Jurnal Selat*. Vol, 5 No, 1 (2017). 9.

dengan menggunakan sumber bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, asas dan prinsip hukum, teori hukum, doktrin hukum, serta pendapat para ahli dengan tujuan untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti. Dengan menggunakan pendekatan: Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Sedangkan sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Prosedur pengumpulan data yang digunakan adalah dengan cara studi kepustakaan dimana semua bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan dengan mencari data-data yang relevan dengan penelitian yang dilakukan selanjutnya dihubungkan antara satu dengan yang lain.

3. Hasil Dan Pembahasan

A. Kedudukan Pemerintah Daerah Sebagai Subjek Hukum Internasional Dalam Perjanjian Kerjasama Internasional

Sebelum mengetahui bagaimana kedudukan pemerintah daerah sebagai subjek hukum internasional dalam perjanjian kerjasama internasional perlu diketahui terlebih dahulu apa itu subjek hukum internasional. Martin Dixon berpendapat bahwa "*A subject of international law is a body or entity that is capable of possessing and exercising rights and duties under international*"⁷ (terjemahan: Subjek hukum internasional adalah sebuah badan/lembaga atau entitas yang memiliki kemampuan untuk menguasai hak dan melaksanakan kewajiban di dalam hukum internasional). Berdasarkan pendapat tersebut dapat dikatakan hanya aktor yang memiliki hak-hak serta kewajiban-kewajiban dalam hukum internasional saja yang dapat dikategorikan sebagai subjek hukum internasional.

Subjek hukum internasional adalah pemegang hak dan kewajiban menurut hukum internasional. Subjek hukum internasional merupakan pihak yang memiliki kemampuan bertindak dan pihak yang memiliki personalitas atau identitas tertentu dalam hukum internasional. Selanjutnya untuk dapat disebut sebagai subjek hukum internasional, diperlukan kepribadian hukum internasional yang memiliki kecakapan tertentu. Kecakapan-kecakapan tersebut adalah:⁸

- 1) Cakap dalam mendukung hak dan kewajiban internasional (*capable of possessing international rights and duties*)
- 2) Cakap dalam tindakan tertentu yang bersifat internasional (*capable of taking certain action on international plane*)
- 3) Cakap untuk menjadi pelaku dalam membuat perjanjian internasional (*the capacity to become party of treaties and agreement under international law*)
- 4) Cakap untuk melakukan penuntutan terhadap pihak yang melanggar kewajiban (*the capacity to make claims for breaches of international law*)
- 5) Mempunyai kekebalan dari penerapan yuridiksi nasional suatu negara (*enjoy privileges and immunities from national jurisdiction*)
- 6) Bisa berpartisipasi dalam keanggotaan suatu organisasi internasional (*participation in international bodies*).

⁷ Martin Dixon, *Textbook on International Law*, 6th Edition, New York: Oxford University Press, 2007. h. 111

⁸ Setyo Widagjo dkk, *Hukum Internasional dalam Dinamika Hubungan Internasional*, Malang: UB Press, 2019. hal. 100-101

Kelsen mengemukakan bahwa subjek hukum internasional hanyalah negara. Berdasarkan teori ini negara merupakan pengertian abstrak. Negara merupakan konsep hukum teknis untuk menunjuk kumpulan ketentuan hukum yang berlaku pada sekelompok orang yang berada di suatu wilayah tertentu. Menurut pandangan teori ini hak dan kewajiban negara dengan demikian sebenarnya merupakan hak dan kewajiban orang-orang yang membentuknya. Secara tidak langsung dalam hal ini hukum internasional juga mengikat individu.⁹

Menurut Starke dari segi teori murni, teori Kelsen adalah benar tetapi dari segi praktiknya sebagian ketentuan hukum internasional mengatur hak dan kewajiban negara. Sebagai pengecualian di dalam beberapa perjanjian internasional juga mengatur hak dan kewajiban orang perorangan contohnya Konvensi Jenewa tahun 1949 tentang tawanan perang. Dimana konvensi tersebut secara langsung mengikat individu. Sejalan dengan hal tersebut peradilan internasional juga mengikuti ketentuan umum bahwasanya dihadapan peradilan internasional hak dan kewajiban individu hanya dapat dilaksanakan melalui negaranya. Starke juga berpendapat bahwa dengan timbulnya organisasi-organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa Organisasi Buruh Internasional, dalam pandangannya organisasi-organisasi internasional itu juga termasuk subjek hukum internasional. Dari kedua teori tersebut berpandangan bahwa subjek hukum internasional adalah negara, organisasi internasional, dan individu.¹⁰ Subjek hukum internasional dibedakan ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu negara sebagai subjek hukum internasional (*state actor*) dan subjek hukum internasional bukan negara (*non-state actors*). Adapun subjek-subjek hukum internasional, yaitu :¹¹

- 1) Negara (*States*)
- 2) Takhta Suci (*Vatican/The Holy Emperor*)
- 3) Palang Merah Internasional (*International Committee of the Red Cross*)
- 4) Organisasi Internasional (*International Organization*)
- 5) Individu (*Individual*)
- 6) Kaum Pemberontak (*Belligerents; Insurgents*)

Perkembangan yang terjadi dalam hubungan atau pergaulan internasional dimana semakin meningkatnya dominasi peran dari subjek-subjek hukum bukan negara, namun demikian negara tetap diakui sebagai subjek hukum internasional yang utama (*subject of international law with full personality*). Mengacu pada pendapat yang dikemukakan oleh Mochtar kusumaatmadja mengenai defenisi hukum internasional bahwa "hukum internasional merupakan keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara negara dengan negara, negara dengan subjek hukum lain bukan negara atau subjek hukum bukan negara satu sama lain". Dapat diketahui bahwa secara garis besar subjek hukum internasional diklasifikasikan sebagai *state actors* (subjek hukum berupa negara) dan *non state actors* (subjek hukum bukan negara).

Munculnya berbagai aktor baru dalam hubungan internasional salah satunya kehadiran entitas pemerintah daerah sebagai aktor dalam hubungan internasional. dari perkembangan ini munculah konsep paradilomasi. Istilah paradiplomasi pertama kali

⁹ Dewa Gede Sudika Mangku, *Pengantar Hukum Internasional*, Klaten: Lakeisha, 2021. h.23

¹⁰ *Ibid* dari halaman yang sama

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja & Ety R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi ke-2, cetakan ke-1, Bandung: Alumni, 2003, h. 95-112.

muncul dalam perdebatan akademik oleh ilmuwan asal Basque, Panayoti Soldatos tahun 1980-an sebagai penggabungan istilah "*paralle diplomacy*" menjadi "*paradiplomacy*", yang mengacu pada makna "*the foreign policy of non-central governments*", menurut Aldeco Keating dan Boyer. Istilah lain yang pernah dilontarkan oleh Ivo Duchacek pada tahun 1990 untuk konsep ini adalah "*micro-diplomacy*".¹² Menurut pendapat Ivo Duchacek "*paradiplomacy refers to direct international activities by subnational actors (federal units, region, urban communities, cities)*".¹³ Mengacu pada pendapat ini maka paradiplomasi itu sendiri adalah hubungan internasional yang dilakukan oleh *subnational actors, regional*, maupun *local* untuk mencapai kepentingannya.

Menurut Lecours, praktek paradiplomasi dikategorikan dalam tiga lapisan yakni, *pertama*, hubungan kerjasama pemerintah regional (*sub-state*) yang hanya berorientasi pada tujuan ekonomi. *kedua*, paradiplomasi yang mencakup berbagai bidang dalam kerjasama, antara ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan, alih teknologi, dan sebagainya. *Ketiga*, paradiplomasi kompleks yang melibatkan motif-motif politik dan identitas nasionalis wilayah yang spesifik.¹⁴ Praktek paradiplomasi yang sering dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia termasuk ke dalam kategori kedua, dimana kerjasama yang dilakukan mencakup berbagai bidang atau "*multipurposes*".

Hubungan dan kerjasama internasional yang kerap dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia yaitu *sister city/province*. Kerjasama yang dijalin oleh pemerintah daerah di negara yang berbeda tidak jarang terjadi karena kesamaan kedua daerah atau kota tersebut sehingga menimbulkan hal yang saling menguntungkan diantara keduanya.¹⁵ Hubungan kerjasama internasional ini tidak hanya terbatas pada praktik *sister city/province* saja tetapi juga seperti *foreign direct investment* (FDI) yakni merupakan investasi langsung pihak asing berupa penanaman investasi berupa dana maupun pembangunan pabrik.

Pemerintah daerah dalam bertindak mengadakan perjanjian internasional dengan pihak asing harus memiliki Surat Kuasa (*full powers*) dari menteri luar negeri, karena dalam konteks ini pemerintah daerah tidak bisa melangkahi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam masalah pengaturan dan pelaksanaan kebijakan dan politik luar negeri. Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 mengatur bahwa "Seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikat diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa". Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa dalam bertindak mengadakan perjanjian internasional dapat dilihat ketentuannya pada ayat (2), bahwa "Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 adalah: a. Presiden; dan b. Menteri."

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 memberi suatu ketentuan bahwa dalam pelaksanaan pembuatan suatu perjanjian internasional pemerintah daerah terlebih

¹² Takdir Ali Mukti. *Paradiplomacy Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemnda Di Indonesia*, Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013. h. 2.

¹³ Ivo Duchacek (1990), *Perforated Sovereignities and International Relation : Trans-Sovereign Contacts os Subnational Government* (Eds). Dalam Hans J. Michelmann, H.J. & Soldatos, P. "*Federalism and International Relation :The Role of Subnational Units*". Oxford: Clarendon Press. h.25

¹⁴ *Ibid.* Hal 42 (dari halaman yang berbeda)

¹⁵ Eka Titiyanti A, *Efektifitas Kerjasama Sistercity Sister City Kota Semarang (Indonesia) dengan Brisbane (Australia) Tahun 2002-2007*, Jom FISIP Universitas Riau, Vol.1, No.2, (2014) hal. 2

dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri. Juga dalam pasal 5 ayat (4) mengatur bahwa, “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”. Sehingga pemerintah daerah dalam hal ini tetap berada dibawah koordinasi pemerintah pusat.

Pasal 367 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, mengatur bahwa : “Kerja sama daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat.” Adanya kewenangan Pemerintah Daerah tidak berarti bahwa Pemerintah Daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak pada Pemerintah Pusat. Otonomi daerah yang merupakan penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah tidak berarti bahwa daerah sudah terlepas dari pengawasan Pemerintah Pusat, Pemerintah pusat tetap memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan Pemerintah Daerah.¹⁶

Pada pasal 2(a) Konvensi Wina 1969 memberi pengertian mengenai perjanjian internasional yaitu : “*treaty means an international agreement conclude between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or ini two or more related instruments and whatever its particular designation*” terjemahan (“Perjanjian internasional berarti suatu perjanjian internasional yang dibuat antara negara-negara dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik yang diwujudkan dalam satu instrumen tunggal atau dalam dua atau lebih instrumen terkait dan apa pun sebutan khususnya”).

Ditinjau dari pengertian menurut pasal dalam konvensi tersebut bahwa subjek hukum yang dapat mengadakan perjanjian internasional adalah negara dan dalam Konvensi Wina 1969 ini juga tidak terdapat klausula yang mengatur kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai subjek hukum dalam hubungan kerjasama internasional. Selain negara didalam Konvensi Wina 1986 Tentang Hukum Perjanjian Antara Negara dengan Organisasi Internasional atau antar Organisasi Internasional, Organisasi internasional juga diakui sebagai subjek hukum internasional yang dapat mengadakan perjanjian internasional.

Untuk memenuhi syarat sebagai subjek hukum internasional diperlukan kepribadian hukum internasional (*international legal personality*). Dimana untuk memiliki kepribadian hukum internasional perlu adanya kecakapan hukum internasional, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya terdapat enam kecapan yang diperlukan sebagai subjek hukum internasional. Pemerintah Daerah meskipun dapat mengadakan perjanjian atau kerjasama internasional, namun kedudukannya tidak bisa dipandang sebagaimana layaknya subjek hukum internasional sebab untuk dapat disebut sebagai subjek hukum internasional diperlukan kepribadian hukum internasional yang memiliki kecakapan tertentu, sementara pemerintah daerah itu sendiri tidak memenuhi kriteria-kriteria personalitas hukum internasional, sehingga tidak dapat dipandang kedudukannya sebagai subjek hukum internasional.

¹⁶ Efie Badilah dan Dyah R A Daties, *Legalitas Perjanjian Kerjasama Luar Negeri Pemerintah Daerah Di Masa Pandemi Covid-19*. SASI. Vol.27. No.2 (2021) . 215

B. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perjanjian Kerjasama Internasional

Kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah harus diselenggarakan sesuai dengan politik luar negeri dimana prinsip dasar politik luar negeri Indonesia adalah bebas aktif. Politik luar negeri bebas aktif bertumpu pada ideologi Pancasila dan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) yang merupakan dasar hukum tertinggi negara Indonesia.

Hubungan Kerjasama dan politik luar negeri pada hakekatnya berada ditangan pemerintah pusat dalam hal ini presiden, hal tersebut dapat dilihat dalam pasal 11 ayat (1) UUD 1945, yaitu : “ Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”. Pada penjelasan UUD 1945 kekuasaan presiden dalam pasal tersebut merupakan konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara.¹⁷

UUD 1945 mengatur bahwa negara Republik Indonesia yang merupakan negara kesatuan dibagi-bagi atas daerah-daerah yang lebih kecil sebagaimana disebutkan dalam pasal 18 ayat (1), yaitu : “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Kemudian pemerintah daerah diberikan kekuasaan oleh UUD 1945 untuk dapat mengatur sendiri urusan pemerintahannya yang berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, hal tersebut dapat dilihat dalam pasal 18 ayat (2), yaitu : “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Namun demikian terdapat pengecualian dalam urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat sesuai dengan yang diamanatkan dalam pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yang berbunyi: “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (selanjutnya disingkat UU No 23 Tahun 2014) dengan jelas mencantumkan Batasan kewenangan atau pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah seperti yang telah tercantum dalam pasal 9 dimana terdapat urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum.

Aktifitas pemerintahan daerah dengan pihak asing yang harus dihindari adalah apabila sudah memasuki wilayah kebijakan politik luar negeri Republik Indonesia, sebab aktifitas ini menjadi tidak sah. Jack C. Plano dan Roy Olton, bahwa kebijakan politik luar negeri adalah : “*Foreign policy is strategy or planned course of action developed by the decision makers of vis a vis other states , or international entities, aimed as achieving specific goals defined as terms of national interest.*”¹⁸ Terjemahan (“Politik luar negeri adalah strategi atau serangkaian rencana yang dibuat oleh para pengambil kebijakan dalam menghadapi negara lain, atau entitas internasional lainnya, berujuan untuk mencapai tujuan-tujuan spesifik yang dinamakan kepentingan nasional”).

¹⁷ Skripsi Cut Adelia Desta Sari, *Analisis Yuridis Perjanjian Internasional Kerjasama Sister city Pemerintah Kota Banda Aceh Dengan Pemerintah Kota Higashimatsushima*, Medan, 2018. h. 35

¹⁸ Plano, Jack C., dan Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, Cilo Press, London 1982.

Sejalan dengan otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional (selanjutnya disingkat UU No 24 Tahun 2000) memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengadakan perjanjian internasional.¹⁹ Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (1) , yaitu : “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 pedoman yang ditetapkan undang-undang.²⁰

UU No 23 Tahun 2014 yang merupakan pengimplementasian asas otonomi daerah, artinya dengan asas otonomi daerah ini pemerintah daerah dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing, dengan kata lain pemerintah daerah dengan kebijakan-kebijakannya mampu memberikan kontribusi lebih kepada negara.

Pasal 363 ayat (1) dan (2) UU No 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa (1) “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan”, (2) “Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan: a. Daerah lain; b. pihak ketiga; dan/atau c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Sesuai dengan pasal tersebut maka dengan tujuan kesejahteraan rakyat pemerintah daerah dapat mengadakan kerjasama dengan pihak asing, tetapi tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah dapat meliputi beberapa hal seperti yang telah dinyatakan dalam pasal 367 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014, yaitu: “Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf c meliputi:

- a) pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- b) pertukaran budaya;
- c) peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
- d) promosi potensi Daerah; dan
- e) kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah (selanjutnya disingkat Permenlu No 3 Tahun 2019) merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam mengadakan hubungan luar negeri yang didalamnya terdapat syarat, jenis, dan objek serta mekanisme kerjasama internasional yang hendak diadakan oleh pemerintah daerah.

Syarat kerjasama internasional oleh pemerintah daerah dapat dilihat dalam Permenlu No 3 Tahun 2019 butir 18, yaitu: a) mempunyai hubungan diplomatik; b) merupakan urusan pemerintahan daerah; c) Pemerintah daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar

¹⁹ Ade Pratiwi Susanty, *Kewenangan Daerah Dalam Membuat Perjanjian Internasional Di Indonesia*. Jurnal Selat. Vol.5. No.1 (2017) 4

²⁰ Saeful Kholik, *Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Wujud Implementasi Kewenangan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Hermeneutika. Vol.3. No.1 (2019) 261

negeri; d) Pemerintah daerah diluar negeri dan Lembaga di luar negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri; e) Sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah; f) Kesetaraan status administrasi dan/atau kesetaraan wilayah; g) Saling melengkapi; dan a) Peningkatan hubungan antar masyarakat. Butir 19 Permenlu No 3 Tahun 2019 menyatakan bahwa: "pemerintah daerah dapat melakukan kerjasama internasional dengan: a) pemerintah daerah di luar negeri; dan/atau b) lembaga di luar negeri." Butir 20 menjelaskan bahwa: "Kerjasama internasional dengan pemerintah daerah di luar negeri dapat berupa: a. kerjasama provinsi kembar/bersaudara; b. kerjasama kabupaten/kota kembar/bersaudara; dan/atau c. kerjasama lainnya, berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Sudah banyak kerjasama *sister province/city* yang telah terjalin di Indonesia, antara lain kerja sama *sister city* antara Pemda Kota Surabaya dengan Kota Perth, Australia, Tahun 1992, *sister province* antara Provinsi DIY dengan Provinsi Tyrol, Austria, Tahun 1999, dan sebelumnya kerja sama dengan California, USA, Tahun 1997, *sister city* antara provinsi Sumatera Utara dengan Vermont, Amerika Serikat, Tahun 1997, Kota Ambon dengan Darwin, Australia, Kota Padang dengan Kota Hildesheim, Jerman tahun 1998, serta *sister province* antara Provinsi Jawa Timur dengan Australia Barat.

Di Indonesia *Sister city* merupakan hubungan kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah kota madya/Daerah Tingkat II, Pemerintah kota administratif dengan pemerintah setingkat diluar negeri. Kerjasama *Sister City* Memiliki keuntungan seperti²¹: a) meningkatkan kesadaran budaya yang lebih luas; b) kemitraan dan pengembangan di bidang pendidikan, termasuk penelitian dan program pengajaran bersama; d) masuknya bisnis, pariwisata dan pedagang; e) alih teknologi d) meningkatkan profil kota di tingkat internasional; c) peningkatan ekonomi.

Kewenangan dan kedudukan pemerintah daerah dalam hubungan kerjasama dengan pihak luar negeri merupakan hal yang penting karena berhubungan erat dengan pertanggungjawaban hukum. Terdapat undang-undang dasar (*constitution*) sebagai dasar hukum, maka negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*) tidak semata-mata berdasarkan atas kekuasaan (*machtstaat*). Pemerintah yang berdasarkan konstitusi, tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut maka kebijakan pemerintah pusat untuk menyerahkan urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.²²

Menurut Bagir Manan dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).²³ Wewenang dari sudut pandang hukum yaitu berbicara soal hak dan kewajiban, dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengolah sendiri (*selfbesturen*).²⁴ Kewenangan pemerintahan dalam negara hukum berasal dari peraturan perundang-undangan diperoleh

²¹ True Education Partnership, *What is Sister City Partnership*, diakses pada 29 September 2022 melalui website <https://www.trueeducationpartnerships.com/culture/what-is-a-sister-city-partnership/>

²² Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM, 2012. h. 29

²³ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 2010, h. 101

²⁴ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2006. h. 79.

melalui tiga cara sebelumnya telah diuraikan yakni secara atribusi, delegasi, dan mandat. Lebih lanjut H.D. van Wijk mendefinisikan tiga cara diperolehnya wewenang sebagai berikut:²⁵

- a) *Attributie* atau atribut adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b) *Delegatie* atau delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c) *Mandaat* atau mandat adalah terjadi Ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Secara sederhana diartikan bahwa penerima wewenang melalui atribusi berarti dapat memperluas wewenang yang didapatkan dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada delegasi tidak terdapat perluasan dan penciptaan wewenang melainkan terjadi pelimpahan dan sejalan dengan hal tersebut terdapat pula pelimpahan tanggung jawab. Selanjutnya pada mandat penerima wewenang bertindak untuk dan atas nama pemberi wewenang yakni pemberi mandat itu sendiri.

Demikian bentuk pelimpahan wewenang seperti apakah yang diperoleh pemerintah daerah dalam mengadakan perjanjian kerjasama internasional. Jika berkaca pada mekanisme dan alur hubungan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah, terlihat bahwa terdapat instruksi kepada pemerintah daerah untuk berkonsultasi dengan kementerian dalam negeri dan kementerian luar negeri juga diperlukan persetujuan dari DPRD terkait hal-hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah tetap berada dibawah koordinasi pemerintah pusat.

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundang-undangan disebut dengan urusan pemerintahan. Terdapat tiga model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dikemukakan oleh Clarke dan Stewart, yaitu:²⁶

- 1) *The Relative Autonomy Model*, yaitu bentuk hubungan yang memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah tetapi dengan tetap menghormati keberadaan pemerintah pusat.
- 2) *The Agency Model*, pada model ini pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Sehingga dalam model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme pengendalian sangat menonjol.
- 3) *The Interaction Model*, dalam bentuk model hubungan ini keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan dari ketiga model hubungan tersebut, jika di korelasikan dengan pembagian urusan pemerintahan dalam UU No 23 Tahun 2014 teori model *The Agency Model* relevan dengan hal tersebut. Karena sebagaimana pembagian urusan pemerintahan dalam UU No 23 Tahun 2014 yang diatur secara defenitif dan terperinci.

²⁵ Ridwan H.R., *Op. Cit*, h. 104-105

²⁶ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, h. 7.

Hal tersebut berdampak terhadap kewenangan pemerintah daerah yang sifatnya jelas dan terbatas pada urusan-urusan yang secara eksplisit telah diatur dalam undang-undang. UU No 23 Tahun 2014 telah mengisyaratkan pemerintah daerah dapat mengadakan kerjasama dengan pihak asing namun hal itu dapat dilakukan apabila telah mendapat persetujuan dari pemerintah pusat, hal tersebut dapat dilihat dalam pasal 367 ayat (2), Juga dalam pasal 368 terdapat pula bentuk pemantauan dan evaluasi terhadap wewenang yang dijalankan pemerintah daerah terkait kerjasama dengan pihak asing.

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengadakan perjanjian kerjasama internasional haruslah dipahami semata-mata sebagai kewenangan yang bersifat teknis. Dimana hal tersebut berbeda dengan kewenangan untuk bidang politik luar negeri yang pada dasarnya bersifat kebijakan. Oleh karena itu kewenangan pemerintah daerah dalam hal ini lebih dipahami sebagai pelaksanaan atas kebijakan yang sebelumnya telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Ditinjau dari cara memperoleh wewenang pemerintah daerah dalam mengadakan perjanjian internasional merupakan kombinasi dari delegasi dan mandat. Sebab wewenang pemerintah daerah sejatinya merupakan pelimpahan wewenang yang sudah ada sebelumnya terkait hubungan dengan pihak luar negeri sehingga merupakan pendelegasian wewenang. Tetapi dalam sudut pandang hukum internasional pemerintah daerah bukan merupakan subjek hukum internasional sehingga dalam hal ini bukan resentasikan dirinya sendiri melainkan bertindak atas nama negara dalam hal ini yang memberikan wewenang.

Sejatinya wewenang pemerintah daerah dalam mengadakan perjanjian kerjasama dengan pihak asing merupakan wewenang yang diterima melalui peraturan perundang-undangan, seperti yang telah tercantum dalam UU No 37 Tahun 1999, UU No 24 Tahun 2000, maupun UU No 23 Tahun 2014. Namun demikian wewenang pemerintah daerah dalam hal ini lebih merupakan perpanjangan kekuasaan dari pemerintah pusat dimana pemerintah daerah tetap dipandang bukan sebagai representasi dirinya sendiri.

4. Kesimpulan

Hubungan dan perjanjian internasional oleh pemerintah daerah dalam konteks ini meskipun pemerintah daerah dapat mengadakan perjanjian kerjasama internasional tetapi kedudukannya tidak dapat dipandang selayaknya subjek hukum internasional sebab diperlukannya personalitas subjek hukum internasional untuk dapat dikategorikan sebagai subjek hukum internasional, sedangkan pemerintah daerah tidak memenuhi kriteria personalitas hukum internasional. Kedudukan pemerintah daerah tidak dapat dipandang sebagai representasi dirinya sendiri, melainkan dalam perjanjian kerjasama dengan pihak asing pemerintah daerah tetap dipandang sebagai representasi negara. Kewenangan pemerintah daerah dalam perjanjian kerjasama internasional dipahami sebagai pelaksanaan atas kebijakan yang sebelumnya telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, dalam hal ini wewenang pemerintah daerah lebih merupakan perpanjangan kekuasaan dari pemerintah pusat. Ditinjau dari cara memperoleh wewenang bentuk wewenang pemerintah daerah dalam mengadakan perjanjian internasional merupakan kombinasi dari delegasi dan mandat karena merupakan pelimpahan wewenang yang sudah ada sebelumnya dari pusat ke daerah dan disisi lain dalam sudut pandang hukum internasional pemerintah daerah bertindak atas nama negara dalam hal ini pemberi wewenang.

Daftar Referensi

Jurnal

- Ade Pratiwi Susanty. Kewenangan Daerah Dalam Membuat Perjanjian Internasional Di Indonesia, *Jurnal Selat*, Vol, 5, No. 1, 2017
- Efie Badilah dan Dyah R A Daties. Legalitas Perjanjian Kerjasama Luar Negeri Pemerintah Daerah Di Masa Pandemi Covid-19, *SASI*, Vol. 27, No.2, 2021
- Eka Titiyanti A. Efektifitas Kerjasama Sistercity Sister City Kota Semarang (Indonesia) dengan Brisbane (Australia) Tahun 2002-2007, *JOM FISIP Universitas Riau*, Vol. 1, No.2, 2014
- Noer Indriati. Perjanjian Internasional oleh Daerah Sebagai Kewenangan otonomi Daerah, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2010.
- Saeful Kholik. Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Wujud Implementasi Kewenangan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah, *Hermeneutika*, Vol.3, No.1, 2019

Buku

- Hadiwijoyo, S.S. (2011). *Perbatasan Negara Dalam Dimensi hukum Internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- H. Widjaja, (2008). *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia: dalam rangka sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- I Duchacek, *Perforated Sovereignties and International Relation: Trans-Sovereign Contacts os Subnational Government* (Eds). Dalam Hans J. Michelmann, H.J. & Soldatos, P. "Federalism and International Relation :The Role of Subnational Units". Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Jack C Plano, R Olton. *The International Relations Dictionary*. London: Cilo Press. 1982.
- J Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: RajaGrafindo Persada, 2017.
- M. Dixon, (2007). *Textbook on International Law*, 6th Edition. New York: Oxford University Press.
- M Kusumaatmadja, E R Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi ke-2, cetakan ke-1, Bandung: Alumni, 2003.
- M Fauzan. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- R. Kaho, (2012). *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM, 2012.
- Ridwan H. R., *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Radja Grafindo persada.
- S. Widagjo, dkk. (2019). *Hukum Internasional dalam Dinamika Hubungan Internasional*. Malang: UB Press.
- T. M. Rudy, *Administrasi dan Organisasi Internasional*, Edisi II. Bandung: Refika Aditama, 2009.

T. A. Mukti, (2013). *Paradiplomacy Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemnda Di Indonesia*. Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013.

Online/World Wide Web, Dan Lain-lain

C.A.D. Sari, (2018). *Analisis Yuridis perjanjian internasional Kerjasama Sister city Pemerintah Kota Banda Aceh Dengan Pemerintah Kota Higashimatsushima*. Skripsi, Universitas Sumatra Utara.

<https://www.trueeducationpartnerships.com/culture/what-is-a-sister-city-partnership/>, diakses pada 29 september 2022