

## **BAB II**

### **HUBUNGAN DAN KERJASAMA LUAR NEGERI OLEH PEMERINTAH DAERAH**

Pada bab ini akan dipaparkan mengenai isu politik internasional pasca perang dingin dan kehadiran pemerintah daerah sebagai salah satu aktor dalam hubungan internasional. Selanjutnya dipaparkan mengenai landasan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah, seperti kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, berbagai dasar hukum serta panduan umum tata cara melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri bagi pemerintah daerah di Indonesia. Pada akhir bab ini juga akan dipaparkan secara singkat tentang sejarah kemunculan kerjasama *sister city* di dunia.

#### **A. Isu Politik Internasional Pasca Perang Dingin dan Kehadiran Pemerintah Daerah Sebagai Aktor Hubungan Internasional**

Berakhirnya masa Perang Dingin menandai berbagai perubahan besar dalam arena politik internasional. Perang Dingin merupakan sebuah periode dimana terjadi ketegangan dan persaingan antara dua kekuatan besar dunia, yaitu antara Blok Barat yang dipimpin oleh Amerika Serikat dengan Blok Timur yang dipimpin oleh Uni Soviet. Ketegangan dan persaingan tersebut dilatarbelakangi oleh perbedaan ideologi

antar kedua negara. Amerika Serikat yang menganut paham Liberalisme dan Uni Soviet yang menganut paham Komunisme bersaing untuk memperluas pengaruhnya dalam percaturan politik internasional.

Amerika Serikat dan Uni Soviet mulanya adalah sekutu pada Perang Dunia Kedua, dimana mereka berhasil mengalahkan Jerman, Italia, dan Jepang. Kemenangan yang diraih oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet secara otomatis menjadikan keduanya sebagai negara hegemoni terbesar dalam percaturan politik internasional pada masa itu. Namun, tidak berselang lama pasca kemenangan yang mereka raih, kedua negara sekutu tersebut gagal mempertahankan aliansi yang selama ini mereka bangun.

Salah satu faktor kegagalan Amerika Serikat dan Uni Soviet untuk mempertahankan aliansinya adalah karena kedua negara tidak berhasil mencapai konsensus dalam soal bagaimana akan merekonstruksikan tatanan dunia pasca-Perang Dunia II.<sup>1</sup> Kedua negara memiliki pandangan yang berbeda dalam merumuskan kebijakan apa yang akan diambil untuk membangun kembali Eropa yang hancur total akibat dari perang yang terjadi. Perbedaan pandangan tersebut didasarkan pada ideologi mereka yang memang saling bertolak belakang, Amerika Serikat memandang bahwa dalam merokonstruksi Eropa dan negara-negara lain yang terkena imbas perang, haruslah berlandaskan nilai-nilai liberalisme yang memberikan kebebasan, kemerdekaan, dan demokrasi sedangkan Uni Soviet menginginkan

---

<sup>1</sup> S.R. Gibbons, *The Cold War*, New York, Longman, 1986, hlm. 39-73 dalam Adriana Elisabeth, Dhurorudin Mashad, Genewati Wuryandari, M.Riefqi Muna dan Nanto Sriyanto, *Politik Luar Negeri Indonesia; Di Tengah Arus Perubahan Politik Internasional*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2011, hal. 22.

rekonstruksi tersebut haruslah berlandaskan nilai-nilai komunisme yang otoriter dan anti demokrasi.

Perbedaan ideologi tersebut akhirnya memunculkan perang baru yang disebut sebagai Perang Dingin karena tidak lagi berupa kontak fisik atau perang terbuka tetapi berupa ketegangan dan persaingan. Bentuk dari ketegangan dan persaingan yang terjadi diantara kedua negara tersebut yaitu persaingan kekuatan militer dan nuklir, persaingan dalam menyebarkan ideologi ke berbagai negara dan berebut sekutu, propaganda dan spionase, persaingan teknologi, dan bahkan keduanya sampai bersaing untuk membentuk aliansi militer/pakta pertahanan tandingan.

Perang Dingin berlangsung sejak tahun 1947 sampai dengan tahun 1991. Perang Dingin yang terjadi antara kedua negara tersebut secara langsung mempengaruhi pola hubungan antar negara, sebab persaingan mereka dalam merebut pengaruh dan mengumpulkan sekutu membuat negara-negara di dunia terbagi menjadi dua Blok yang masing-masing memihak/bersekutu ke salah satu negara. Kedua negara adidaya tersebut memosisikan sebagai “pelindung” bagi negara-negara yang menjadi sekutunya.<sup>2</sup> Mereka tidak segan untuk memberikan bantuan bagi masing-masing negara yang ingin bersekutu, agar negara-negara tersebut tidak terjerumus dan tergabung dengan blok lain.

Perang Dingin yang berlangsung selama kurang lebih empat puluh empat tahun itupun mencapai titik akhir ketika dominasi kekuatan Uni Soviet di Eropa Timur mulai goyah pada tahun 1989. Berbagai masalah di dalam dan luar negaranya membuat negara Komunis tersebut mulai terpecah belah. Kemudian diikuti dengan

---

<sup>2</sup> Ibid., hal. 28.

runtuhnya Tembok Berlin di Jerman pada bulan November tahun 1989. Runtuhnya tembok tersebut dijadikan sebagai salah satu simbol berakhirnya masa Perang Dingin sebab setelah kekalahan Jerman pada Perang Dunia Kedua, wilayah Jerman Barat dan Jerman Timur kontras dengan perbedaan ideologi yang dianut, sehingga Jerman terbagi atas dua wilayah kekuasaan, Berlin/Jerman Barat dikuasai oleh Amerika Serikat sedangkan Berlin/Jerman Timur dikuasai oleh Uni Soviet sehingga dijadikan sebagai simbol bipolaritas dunia pada masa itu. Tidak berselang lama dari peristiwa tersebut, Uni Soviet pun resmi dibubarkan pada tahun 1991 di masa pemerintahan Mikhael Gorbachev yang pada masa itu berupaya mereformasi sistem komunis di Uni Soviet. Dengan runtuhnya negara komunis tersebut maka Perang Dingin dinyatakan benar-benar berakhir.

Dengan berakhirnya masa Perang Dingin, terjadi berbagai perubahan dalam tatanan hubungan internasional. Runtuhnya Uni Soviet beserta paham komunismenya menyisakan Amerika Serikat dengan paham liberalismenya mendominasi di berbagai belahan dunia. Dampak dari hal tersebut adalah semakin banyaknya negaranegara yang kemudian menerapkan sistem pemerintahan demokratis dimana sistem tersebut merupakan realisasi nyata dari nilai-nilai liberalisme. Kondisi tersebut membuat dunia yang sebelumnya bersifat konfliktual dan menegangkan berubah menjadi lebih kondusif sebab tidak ada lagi persaingan akibat pertentangan ideologi yang begitu kuat.

Isu seputar politik keamanan tidak lagi menjadi prioritas utama dalam hubungan antar negara, sebab dengan berakhirnya masa Perang Dingin stabilitas keamanan internasional mulai tertata. Dunia mulai memasuki fase yang lebih damai

dikarenakan ancaman keamanan dari dunia internasional mulai berkurang. Tidak ada lagi ketegangan ataupun persaingan yang menyelimuti tatatan global. Perang dunia yang selama ini telah menghasilkan berbagai kehancuran dan kerugian membuat negara-negara beralih untuk lebih mengutamakan hubungan penuh perdamaian dibandingkan berkonflik. Hal ini juga dikarenakan oleh semakin peka nya negara-negara akan interdependensi ekonomi yang berlangsung begitu kuat. Kebutuhan dan tingkat konsumsi masyarakat dunia yang terus berkembang dengan sangat kompleks dan dinamis membuat aktivitas ekonomi menjadi sangat vital bagi setiap negara, sehingga negara-negara beralih untuk fokus kepada proses pembangunan ekonomi di dalam negaranya masing-masing sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan dalam mensejahterakan rakyatna. Dalam upaya pembangunan ekonomi tersebut, menjadikan negara-negara di dunia lebih mengutamakan aspek kerjasama dibandingkan berkonflik, sebab mustahil bagi suatu negara untuk memenuhi berbagai kebutuhannya tanpa menjalin hubungan dengan negara lain. Selain itu melalui kerjasama antar negara, diyakini mampu untuk menciptakan perdamaian dalam skala global.

Seiring dengan beralihnya isu politik keamanan ke isu ekonomi dalam hubungan internasional, fenomena yang tidak kalah penting yaitu terjadinya kemajuan pesat dalam ilmu pengetahuan yang memberikan pengaruh besar terhadap kemajuan teknologi. Fenomena tersebut yang kemudian kita kenal sebagai globalisasi. Munculnya fenomena globalisasi membuat masyarakat dunia dapat berinteraksi dengan lebih intensif seolah tidak ada lagi batas-batas geografis negara yang tidak dapat dijangkau (*de-bordering*). Kemajuan pesat teknologi membuat telekomunikasi dan transportasi menjadi sangat efisien sehingga membuat pergerakan

manusia menjadi lebih fleksibel, arus barang, jasa, modal, informasi, pengetahuan, dan lainnya juga menjadi lebih cepat dalam bergerak atau berinteraksi.

Kemudahan dalam berinteraksi yang ditawarkan oleh globalisasi, serta semakin kuatnya interdependensi (kesalingtergantungan) ekonomi yang terjadi, mendorong lahirnya aktor-aktor baru dimana negara tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam hubungan internasional. Dengan munculnya aktor-aktor baru dalam hubungan internasional maka dapat dikatakan bahwa hubungan internasional saat ini tidak lagi bersifat *state centris*. Dalam hubungan yang *non state centris* ini, aktor-aktor dapat berwujud INGO, foundation, kelompok kepentingan ekonomi, perusahaan multinasional bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintah negara (pemerintah daerah). Tatanan hubungan internasional seperti ini kemudian disebut sebagai Hubungan Transnasional.

Richard Falk mendefinisikan hubungan transnasional sebagai perpindahan barang, informasi, dan gagasan melintasi batas wilayah nasional tanpa partisipasi atau dikendalikan oleh aktor-aktor pemerintah.<sup>3</sup> Makna pemerintah dalam hal ini yaitu pemerintah pusat yang merupakan struktur utama dalam negara. dari definisi yang disampaikan oleh Richard Falk tersebut dapat dipahami bahwa hubungan transnasional merupakan suatu interaksi yang melintasi batas-batas geografis negara yang dilakukan oleh aktor-aktor selain negara/pemerintah pusat dan secara langsung dapat mempengaruhi aktor lain dari wilayah yang berbeda. Dalam hubungan internasional yang bersifat transnasional ini bukan berarti peran negara sepenuhnya

---

<sup>3</sup> Richard Falk, *A Study of Future World*, Free Press, 1975 dalam Mohtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan internasional: Disipin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 231.

hilang, tetapi seiring dengan tuntutan zaman dimana dunia yang semakin mengglobal dan semakin menunjukkan kepekaan akan interdependensi ekonomi, membuat arah kebijakan negara-negara saat ini untuk lebih terbuka dan memberdayakan aktor-aktor lain di dalamnya. Dan dalam tatanan hubungan transnasional inilah pemerintah daerah hadir sebagai salah satu aktor hubungan internasional.

## **B. Landasan Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Bagi Pemerintah Daerah**

Kehadiran pemerintah daerah sebagai salah satu aktor dalam hubungan internasional juga dilandasi oleh adanya wewenang yang mereka miliki sebab dari terselenggaranya sistem penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi dan otonomi daerah. Selain itu, dengan munculnya pemerintah daerah sebagai salah satu aktor dalam hubungan internasional yang berarti bahwa pemerintah daerah dapat menyelenggarakan atau menjalin hubungan dan kerjasama luar negeri, berbagai aturan pun turut hadir di dalamnya. Tiap-tiap negara memiliki aturan/dasar hukumnya tersendiri yang mengatur tentang kapasitas pemerintah daerah mereka dalam melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri tersebut, termasuk Indonesia.

### **1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah Sebagai Landasan Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Bagi Pemerintah Daerah**

Berbicara soal desentralisasi maka akan sangat luas cakupannya sebab penafsiran dan pendekatan terhadap desentralisasi cukup beragam antar negara yang

satu dengan yang lainnya. Secara umum definisi dan ruang lingkup desentralisasi selama ini yang banyak diacu adalah pendapat Rondinelli dan Bank Dunia (1999), bahwa desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, lembaga semi-pemerintah, maupun kepada swasta.<sup>4</sup> Menurut PBB dan UNDP (United Nations Development Programme) desentralisasi didefinisikan sebagai berikut :

“Decentralization, or decentralizing governance, refers to the restructuring or reorganization of authority so that there is a system of co-responsibility between institutions of governance at the central, regional and local levels according to the principle of subsidiarity, thus increasing the overall quality and effectiveness of the system of governance, while increasing the authority and capacities of sub-national levels. ....”<sup>5</sup>

Sebagai pembanding, baik juga mengacu pada pendapat Turner dan Hulme (1997) yang berpendapat bahwa desentralisasi di dalam sebuah negara mencakup pelimpahan kewenangan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kepada

---

<sup>4</sup> Oswar Mungkasa, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia : Konsep, Pencapaian dan Agenda Ke Depan*, diakses dari [http://academia.edu/2659012/Desentralisasi\\_dan\\_Otonomi\\_Daerah\\_di\\_Indonesia\\_Konsep\\_Pencapaian\\_dan\\_Agenda\\_Kedepan](http://academia.edu/2659012/Desentralisasi_dan_Otonomi_Daerah_di_Indonesia_Konsep_Pencapaian_dan_Agenda_Kedepan), pada tanggal 12 Oktober 2014 pukul 10.41.

<sup>5</sup> UNDP, *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September 1997, p. 4 dalam UNDP, *Decentralization: A Sampling Of Definitions*, diakses dari [http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF), pada tanggal 12 Oktober 2014 pukul 12.42.



masyarakat, dari pejabat atau lembaga pemerintahan di tingkat pusat kepada pejabat atau lembaga pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat yang harus dilayani.<sup>6</sup>

Berdasarkan penjabaran beberapa definisi desentralisasi diatas dapat dipahami bahwa desentralisasi merupakan transfer atau pembagian kewenangan dalam mengelola pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam penerapannya, desentralisasi beriringan dengan otonomi daerah. Istilah otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani, *outonomos/autonomia*, yang berarti keputusan sendiri (*self ruling*).<sup>7</sup> Sehingga otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.<sup>8</sup> Dalam hal ini otonomi daerah dan desentralisasi saling terkait dan seringkali pengertiannya disamakan antara satu sama lain, desentralisasi mengacu kepada kebijakan yang memberi kewenangan sedangkan otonomi daerah adalah hak/kekuasaan atas wewenang tersebut yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur berbagai urusan pemerintahan dalam wilayahnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa otonomi daerah berlangsung karena terselenggaranya desentralisasi atau dengan kata lain otonomi daerah merupakan aktualisasi dari desentralisasi.

---

<sup>6</sup> Turner, Mark and David Hulme, *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Macmillan Press Ltd, London, 1997, dalam Oswar Mungkasa, diakses dari [http://www.academia.edu/2759012/Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia Konsep Pencapaian dan Agenda Kedepan](http://www.academia.edu/2759012/Desentralisasi_dan_Otonomi_Daerah_di_Indonesia_Konsep_Pencapaian_dan_Agenda_Kedepan), pada tanggal 12 Oktober 2014 pukul 13.21.

<sup>7</sup> Hugo F. Reading, Kamus Ilmu Sosia, CV Rajawali, Jakarta, 1996 dalam Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001, hal 1.

<sup>8</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekusaan Pusat Ke Daerah*, dalam Nugroho D Riant, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm. 46.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah menempatkan pemerintah daerah sebagai bagian/struktur dari negara yang memainkan peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dalam lingkup lokal maupun nasional. Penerapan kebijakan tersebut bertujuan agar terselenggaranya pemerintahan yang efektif dan efisien terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk mendorong laju pembangunan di daerah yang kemudian akan berdampak baik bagi pembangunan secara nasional. Sebab situasi dan kondisi negara secara tidak langsung akan mempengaruhi perkembangan daerah yang ada di dalam negaranya begitupun sebaliknya.

Pemerintah suatu negara mengemban berbagai tugas serta mengelola berbagai dimensi kehidupan masyarakat mulai dari masalah sosial, ekonomi, politik, pertahanan, keamanan, sumber daya, kesejahteraan masyarakat, dan masih banyak lagi. Hal-hal tersebut merupakan tugas pemerintah negara yang bersifat universal dan wajib adanya. Namun, kenyataannya dalam menyelenggarakan pemerintahan, aspek geografis dan demografis merupakan persoalan yang tidak dapat dikesampingkan. Dapat dibayangkan jika penyelenggaraan pemerintahan harus terpusat dalam wilayah negara yang begitu luas dan dengan jumlah penduduk yang besar apalagi dalam era seperti saat ini dimana kehidupan sosial berada dalam tingkat kompleksitas yang begitu tinggi, penyelenggaraan pemerintahan akan menjadi sangat tidak efektif dan efisien. Sehingga pemberian kewenangan kepada sub unit pemerintah (pemerintah daerah) sulit untuk tidak dilakukan.

Selain itu kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah juga ditujukan sebagai upaya untuk mendorong laju pembangunan. Setiap daerah memiliki berbagai macam permasalahan dan potensi yang berbeda beda, dengan adanya hak pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri berbagai urusan rumah tangga nya, kesempatan untuk mengembangkan daerah, memenuhi berbagai kepentingan daerah, serta untuk menekan laju pembangunan di daerah akan semakin baik sebab pemerintah daerah tentunya memahami betul tentang konteks kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan sumber daya yang ada di daerahnya sehingga dalam perencanaan pembangunan dapat lebih disesuaikan dengan kondisi daerah dan preferensi masyarakat masing-masing daerah.

Di Indonesia, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya telah berlangsung sejak zaman pasca kemerdekaan atau tepatnya sebelum masa reformasi yang dimulai dengan dikeluarkannya UU No. 1 tahun 1945. Kemudian dalam perjalanannya mengalami beberapa kali perubahan, yaitu dengan UU No. 22 tahun 1948, UU No.1 tahun 1957, Penpres No. 6 tahun 1959, UU No. 18 tahun 1965, UU No.5 tahun 1974 dan mencapai puncaknya atau dengan kata lain mengalami perubahan secara signifikan ketika diterbitkannya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pada masa awal reformasi, yang kemudian disempurnakan lagi menjadi UU No. 32 tahun 2004. Sedangkan di Korea Selatan otonomi daerah tertuang dalam UU Otonomi Daerah tanggal 6 April 1988.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Mohtar Mas'ood dan Yang Seung-Yoon, *Memahami Politik Korea*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 51.

Dalam UU Otonomi Daerah di Indonesia yaitu pada UU No. 32 Tahun 2004, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan otonomi daerah, diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kewenangan atau hak pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus berbagai urusan pemerintahan di dalam wilayahnya, termasuk adalah dalam menjalin hubungan luar negeri/kerjasama dengan pihak asing. Di era globalisasi ini daerah dapat menjadi sangat tertinggal jika tidak ikut berinteraksi dengan daerah lain baik dalam lingkup nasional maupun internasional. Pengintegrasian daerah ke dalam kancah hubungan internasional saat ini merupakan hal yang sulit untuk ditolak melihat bahwa tingkat interdependensi dan interaksi dalam kehidupan masyarakat sangatlah tinggi. Selain itu pemenuhan kebutuhan daerah tidak melulu dapat dipenuhi sendiri oleh daerah ataupun hanya dengan menjalin kerjasama dengan daerah lain di dalam wilayah negaranya, untuk memenuhi

kebutuhan/kepentingan tersebut menjalin hubungan/kerjasama dengan pihak luar/pihak asing juga sangat dibutuhkan.

Berikut adalah isi salah satu pasal dalam UU Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004 tepatnya pasal 42 ayat 1 yang menegaskan atau yang melegalkan pemerintah daerah melakukan hubungan luar negeri/kerjasama internasional :

“kerjasama internasional adalah kerjasama daerah dengan pihak luar negeri yang meliputi kerjasama kabupaten/kota “kembar”, kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal dan kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan.”

Berdasarkan undang-undang tersebut tersirat jelas bahwa daerah atau pemerintah daerah diperbolehkan untuk melakukan hubungan luar negeri/kerjasama internasional, dimana kerjasama tersebut dapat tertuang dalam beberapa bentuk kerjasama seperti yang disebutkan.

Dalam hal ini, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan landasan sekaligus pembuka kesempatan bagi pemerintah daerah untuk melakukan hubungan luar negeri, karena dengan kebijakan tersebutlah pemerintah daerah memiliki hak/kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri berbagai kebutuhan dan urusan pemerintahan di daerahnya termasuk hak untuk dapat melakukan hubungan luar negeri/kerjasama internasional. Kemudian dalam hal ini, Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Busan sama-sama memiliki hak otonomi.

Masing-masing negara dari kedua kota ini, yaitu Indonesia dan Korea Selatan menerapkan sistem penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi dan status keduanya adalah sebagai daerah otonom berdasarkan undang-undang otonomi daerah yang berlaku di negaranya masing-masing. Sehingga desentralisasi/otonomi daerah adalah merupakan salah satu landasan Pemerintah Kota Surabaya dan Kota Busan melakukan kerjasama internasional dalam bentuk sister city

## **2. Dasar Hukum Bagi Pemerintah Daerah Di Indonesia Dalam Melakukan Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri**

Di Indonesia, dasar hukum pemerintah daerah untuk dapat melakukan hubungan luar negeri/kerjasama internasional tertuang dalam bentuk peraturan menteri dan undang-undang. Berikut akan dijabarkan mengenai beberapa aturan tersebut :

### **a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1992 Tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri di Jajaran Departemen Dalam Negeri.**

Dalam Permendagri No. 1 tahun 1992 disebutkan bahwa hubungan luar negeri adalah segala bentuk pelaksanaan hubungan antara jajaran Departemen dalam Negeri dengan pihak luar negeri yang dilakukan sebagai

perwujudan, pengisian, dan pengembangan dari politik luar negeri pemerintah Indonesia yang bebas dan aktif. Jaringan yang berada dalam lingkup Departemen Dalam Negeri adalah keseluruhan unit kerja yang terdiri dari Departemen Dalam Negeri, Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Tingkat II, dan Badan Usaha Milik Daerah.

Permendagri ini menjadi landasan kerjasama pemerintah daerah di Indonesia pada masa sebelum reformasi. Permendagri inilah yang menjadi landasan beberapa daerah di Indonesia pada masa itu dalam melakukan hubungan luar negeri/kerjasama dengan pihak asing seperti kerjasama sister province antara Provinsi DIY dengan California, USA pada tahun 1997 dan dengan Tylor, Australia pada tahun 1999, Kota Ambon dan Darwin, Australia tahun 1998, Kota Padang dan Kota Hildesheim, Jerman pada tahun 1998 dan masih beberapa lagi diantaranya. Pada masa itu, walaupun daerah melakukan hubungan atau kerjasama luar negeri, kendali/campur tangan pemerintah pusat masih sangat dominan, mengingat bahwa pada masa tersebut Indonesia memang belum benar-benar menerapkan otonomi daerah yang memberikan kewenangan dalam porsi besar kepada pemerintah daerah dalam urusan pemerintahan terlebih dalam hubungan luar negeri.

Dalam kerjasama sister city antara Kota Surabaya dan Kota Busan, Permendagri inilah yang menjadi landasan hukum pada masa awal kerjasama yang terjalin diantara kedua kota, karena sister city Kota Surabaya dan Kota Busan disepakati pada tahun 1992.

**b. Undang-undang No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan luar Negeri**

Dalam Undang-undang No. 37 Tahun 1999, pada pasal 1 ayat 1 disebutkan 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”.

Undang-undang diatas dengan jelas menyebutkan bahwa hubungan luar negeri merupakan setiap kegiatan dalam aspek regional maupun internasional yang salah satunya dapat dilakukan oleh pemerintah di tingkat daerah. Undang-undang tersebut memberikan pengakuan atau legalitas atas keberadaan pemerintah daerah di Indonesia untuk dapat melakukan hubungan luar negeri. Undang-Undang ini juga menandai dibukanya paradigma baru dalam memandang hubungan luar negeri yang selama ini dianggap hanya dapat dilakukan atau dimonopoli oleh negara (pemerintah pusat). Selain itu undang-undang ini juga menandai bahwa pemerintah nasional menyadari bahwa keefektifan politik luar negeri dan diplomasi Indonesia akan lebih bersinergi jika seluruh aktor turut diberdayakan dalam menjawab tuntutan zaman yang bergerak cepat ini. Salah satunya dengan memberikan kesempatan terhadap pemerintah daerah untuk turut mengintegrasikan dirinya ke dalam kancah hubungan internasional agar dapat bersaing secara global, mengembangkan daerahnya, dan



memenuhi kepentingannya dimana hal tersebut nantinya juga akan berdampak baik bagi negara.

Selain itu perlu menjadi catatan bahwa Undang-undang No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri ini ditetapkan pada tanggal 14 September 1999 dan berarti bahwa Undang-Undang ini lahir setelah diterbitkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999. Hal ini berarti bahwa pasca diberlakukannya Undang-undang ini, pemerintah daerah dalam melakukan hubungan/kerjasama luar negeri telah memiliki wewenang yang lebih luas dan terbuka dibanding sebelum ditetapkannya Undang-undang Pemerintah Daerah dimana pada saat itu kendali pemerintah pusat masih sangat dominan.

### **3. Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah Di Indonesia**

Panduan umum tata cara hubungan luar negeri oleh daerah diterbitkan oleh Departemen Luar Negeri pada bulan Oktober tahun 2003 yang tertuang dalam Peraturan Menteri Luar Negeri nomor SK.03/a/OT/X/2003/01 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Menteri Luar Negeri nomor 09/A/KP/XII/2006/01.

Mekanisme umum dalam menyelenggarakan kerjasama dengan pihak luar negeri dalam Permenlu ini diatur dalam point-point sebagai berikut :

14. Bidang-bidang Pemerintahan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terkait dengan hubungan dan kerjasama luar negeri, berdasarkan Undang-Undang nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional wajib dikonsultasikan dan dikoordinasikan dengan Menteri.
15. Hubungan dan kerjasama luar negeri oleh Pemerintah daerah harus diselenggarakan sesuai dengan Politik Luar Negeri. Sesuai Konvensi Wina Tahun 1961 mengenai Hubungan Diplomatik dan Konvensi Wina Tahun 1963 mengenai Hubungan Konsuler, di luar negeri hanya dikenal perwakilan Republik Indonesia yang melayani kepentingan negara Republik Indonesia termasuk Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah tidak dibenarkan membuka perwakilan tersendiri.
16. Bidang-bidang hubungan dan kerjasama luar negeri oleh Daerah yang memerlukan konsultasi dan koordinasi dengan Departemen Luar Negeri antara lain sebagai berikut:
  - a. Kerjasama Ekonomi
    - (1) Perdagangan
    - (2) Investasi
    - (3) Ketenagakerjaan
    - (4) Kelautan dan perikanan
    - (5) Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
    - (6) Kehutanan
    - (7) Pertanian
    - (8) Pertambangan
    - (9) Kependudukan
    - (10) Pariwisata
    - (11) Lingkungan Hidup
    - (12) Perhubungan
  - b. Kerjasama Sosial Budaya

- (1) Pendidikan
- (2) Kesehatan
- (3) Kepemudaan
- (4) Kewanitaan
- (5) Olahraga
- (6) kesenian

c. Bentuk kerjasama lain.

20. Kerjasama luar negeri dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia dalam kerangka NKRI.
- b. Sesuai dengan bidang kewenangan Pemerintah Daerah .
- c. Mendapat persetujuan DPRD.
- d. Tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri.
- e. Tidak mengarah kepada campur tangan urusan dalam negeri masing-masing negara.
- f. Berdasarkan asas persamaan hak dan tidak saling memaksakan kehendak.
- g. Memperhatikan prinsip persamaan kedudukan, memberi manfaat dan saling menguntungkan bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat.
- h. Mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan nasional dan daerah serta pemberdayaan masyarakat.

23. Hubungan dan kerjasama luar negeri dapat dilakukan atas prakarsa dari:

- a. Pihak Indonesia
  - 1) Departemen Luar Negeri
  - 2) Perwakilan RI di luar negeri

- 3) Departemen Dalam Negeri
  - 4) Departemen Teknis
  - 5) Pemerintah Daerah
  - 6) Lembaga Non-Departemen di Pusat dan Daerah
- b. Pihak Asing
- 1) Pemerintah Daerah/Pemerintah Negara Bagian
  - 2) Badan/Lembaga Internasional
  - 3) Badan/Lembaga Negara Asing
  - 4) Lembaga Non Pemerintah/Lembaga Swadaya Masyarakat Asing
  - 5) Badan Usaha Swasta Asing

Pelaksanaan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah, dalam skema kewenangan adalah berada di wilayah interseksi antara urusan dalam negeri dan urusan luar negeri, yang masing-masing ditangani oleh departemen yang berbeda, maka wajar sekali jika kedua departemen itu, yakni Kementerian Luar Negeri (dulu DEPLU) dan Kementerian Dalam Negeri (dulu DEPDAGRI), mengeluarkan produk hukum yang berbeda.<sup>10</sup> Berikut ini adalah pengaturan DEPDAGRI terkait dengan pengurusan prosedural kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008.

Pada Pasal 2 diatur tentang prinsip kerjasama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip:

- a. Persamaan kedudukan;
- b. Memberikan manfaat dan saling menguntungkan;

---

<sup>10</sup> Takdir Ali Mukti, *op.cit*, hlm.206.

- c. Tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan perekonomian;
- d. Menghormati kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. Mempertahankan keberlanjutan lingkungan;
- f. Mendukung pengarusutamaan gender; dan
- g. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada pasal 3 menyatakan bahwa kerjasama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri berbentuk:

- a. Kerjasama provinsi dan kabupaten/kota “kembar”;
- b. Kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan;
- c. Kerjasama penyertan modal; dan
- d. Kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan persyaratan untuk bekerjasama dengan pihak asing, dalam Pasal 4, dinyatakan bahwa pemerintah daerah dalam melaksanakan kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 memenuhi persyaratan sebagai berikut;

- a. Merupakan pelengkap dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. Mempunyai hubungan diplomatik;
- c. Merupakan urusan pemerintah daerah;
- d. Tidak membuka kantor perwakilan di luar 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.

Dalam hal prakarsa kerjasama, Pasal 8 menyatakan bahwa, prakarsa kerjasama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri dapat berasal dari:

- a. Pemerintah Daerah;
- b. Pihak Luar Negeri kepada pemerintah daerah; dan
- c. Pihak Luar Negeri melalui Menteri Dalam Negeri kepada Pemerintah Daerah.

#### 4. Sejarah Kemunculan Kerjasama *Sister City* Di Dunia

Wilbur Zelinsky, seorang ahli geografi budaya Amerika yang mempelajari pesatnya perkembangan “fenomena *sister city*”, mencatat bahwa “*town twinning*” (kota kembar), atau “*sister cities*” istilah yang digunakan di Amerika Utara, pertama kali ditemukan sebagai sebuah fenomena yang terorganisir di Eropa Barat setelah Perang Dunia ke II, menyebar ke Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya, dan kemudian ke bekas negara-negara blok timur dan sebagian besar negara-negara dunia ketiga selama tahun 1980an.<sup>11</sup> Di tahun-tahun awal praktek kota kembar digunakan sebagai alat untuk membawa warga Eropa kedalam pemahaman yang lebih dekat antara satu sama lain dan untuk mendorong proyek-proyek lintas perbatasan yang saling menguntungkan.<sup>12</sup> Dengan kata lain *sister city* yang dilaksanakan di Eropa terutama pada masa-masa awal pasca Perang Dunia dijadikan sebagai media untuk mendorong terciptanya hubungan yang penuh perdamaian di

---

<sup>11</sup> Wilbur Zelinsky, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historic Perspective*, *Annals of the Association of American Geographers*, 81, no. 1 (1991): 1-31 dalam Asuka Ogawa, *Sister City As Preservation Strategy*, tahun 2012, diakses dari [academic commons.columbia.edu/-/Asuka\\_Ogawa\\_Thesis\\_Sister\\_City\\_as\\_a\\_Preservation\\_Strategy\\_May\\_2012.pdf](http://academiccommons.columbia.edu/-/Asuka_Ogawa_Thesis_Sister_City_as_a_Preservation_Strategy_May_2012.pdf) , pada tanggal 18 Oktober 2014 pukul 14.51.

<sup>12</sup> Ibid.

dalam masyarakat. Sebagai contoh, pada tahun 1959, Coventry, Inggris Raya bekerjasama dengan Dresden, Jerman sebagai sebuah tindakan perdamaian dan rekonsiliasi, dimana kedua kota telah dibom selama perang.<sup>13</sup>

Di Amerika Serikat, praktik awal kerjasama *sister city* berlangsung antara Dunkirk, New York dengan Dunkirk, Prancis pada tahun 1946. Pada saat itu Dunkirk New York membentuk dan mengembangkan suatu program untuk membantu Dunkirk Prancis pulih dari Perang Dunia ke II. Kemudian pada tahun 1956, Presiden Amerika Serikat ke 34, Dwight David Eisenhower meluncurkan American *Sister City* Program atau yang disebut sebagai People to People Program. Program tersebut muncul sebagai reaksi atas kehancuran dan kesengsaraan yang dihasilkan pasca Perang Dunia ke II. Selain itu program tersebut ditujukan untuk membentuk rasa persahabatan, rasa saling menghormati, saling pengertian, dan kerjasama yang efektif antar individu/masyarakat dari berbagai kota dari negara yang berbeda-beda. Dengan begitu akan tercipta hubungan kemitraan yang dapat mengurangi kemungkinan berkonflik sehingga akan tercipta perdamaian yang lebih baik di masa depan. Pasca penerapan program tersebut, berbagai negara bagian di Amerika Serikat pun sangat gencar melaksanakan kerjasama *sister city* dengan berbagai kota di penjuru dunia. Pelaksanaan kerjasama *sister city* kemudian juga banyak diikuti dan diterapkan oleh berbagai kota dari berbagai negara di dunia.

---

<sup>13</sup> The Council of European Municipalities and Regions, *Twinning For Tomorrow's world: A Political Handbook*, The Council of European Municipalities and Regions, Brussels, 2007, page 2-5, dalam Ibid.

Sejalan dengan perkembangan zaman, dimana pada masa awal pelaksanaannya terutama di Eropa dan Amerika, kerjasama *sister city* adalah untuk menciptakan perdamaian pasca perang Dunia ke II, dalam perkembangannya tidak dapat dipungkiri bahwa kerjasama tersebut merupakan salah satu cara atau strategi yang ditempuh oleh negara atau pemerintah daerah untuk menghadapi arus globalisasi dan interdependensi dalam berbagai bidang yang terjadi. Pada masa ini daerah atau kota- kota di dunia dituntut untuk memiliki daya saing atau keunggulan komperatif maupun kompetitif agar dapat bertahan dan mampu mencapai kepentingannya. Dan melakukan kerjasama sangatlah penting karena hal tersebut merupakan salah satu cara terbaik untuk membentuk hubungan yang saling menguntungkan dengan berbagai pihak. Fokus kerjasama *sister city* juga turut merambah ke berbagai sektor terutama pada sektor ekonomi, pendidikan, kebudayaan, bantuan kemanusiaan, dan sebagainya.