



**MONOGRAF**

***PARADIPLOMACY***  
**DAN**  
**KONFLIK HUKUM DI INDONESIA**



**TAKDIR ALI MUKTI**

**Diterbitkan Oleh:**

**Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Tahun 2017**

## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
KATA PENGANTAR	ii

### BAB I PARADIPLOMASI DALAM BINGKAI HUKUM NASIONAL DAN PERATURAN LOKAL 7-80

- A. UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri
- B. UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional
- C. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 23 Tahun 2014
- D. UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Prov. Papua
- E. UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- F. PP Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah LN
- G. PP Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah
- H. Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 74 tahun 2012 tentang Pedoman Kerjasama pemerintah Daerah dengan Badan Swasta Asing (BSA)

## I. Qonun Aceh 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nangroe

### BAB II STUDI PERBANDINGAN ANTARA PEMERINTAHAN ACEH, INDONESIA DENGAN DAERAH OTONOM CATALONIA, SPANYOL 81-125

1. Pendahuluan
2. Theoretical Framework
3. Paradiplomasi di Catalonia
4. Organizing Radiplomasi di Catalonia
5. Regulasi Paradiplomasi di Catalonia
6. Controlling Paradiplomasi Catalonia
7. Gerakan Politik Lokal di Catalonia
8. Paradiplomasi di Aceh
9. Organizing Radiplomasi di Aceh
10. Regulasi Paradiplomasi di Aceh
11. Controlling Paradiplomasi Aceh
12. Gerakan Politik Lokal di Aceh
13. Simpulan

## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillah rabbi 'alamin. Segala puji-pujian dan kemuliaan hanya milik Allah SWT, Tuhan Yang Mahaesa. Hanya atas karunia-Nya Monograf ini dapat diselesaikan.

Monograf ini adalah refisi atas beberapa tulisan dalam Buku Paradiplomasi dan beberapa tambahan atas situasi mutakhir baik yang disebabkan oleh perubahan undang-undang, maupun perkembangan politik di Indonesia maupun luar negeri.

Penulis berupaya untuk menawarkan sebuah kajian tentang paradiplomasi di Indonesia dari sudut pandang teori ilmu hubungan internasional, dan hukum nasional serta perkembangan hukum di pemerintah lokal berikut dinamika konfliktual yang terjadi diantara mereka. Untuk memperoleh gambaran yang terang tentang perkembangan itu, penulis membandingkan perkembangan paradiplomasi antara Aceh dengan Catalonia, Spanyol, yang saat ini dalam pergolakan politik yang sangat menentukan.

Kepada para pembaca yang budiman, penulis berharap monograf ini dapat memberi kontribusi yang positif

sekecil apa pun untuk kemajuan ilmu pengetahuan, dan perbaikan kebijakan bagi masyarakat dan Negara Republik Indonesia. Semoga!

Yogyakarta, Desember 2017

Takdir Ali Mukti

## **BAB I**

### **PARADIPLOMASI DALAM BINGKAI HUKUM NASIONAL DAN PERATURAN LOKAL**

Tinjauan yuridis ini berkaitan dengan sumber kewenangan yang diperoleh pemerintah daerah selaku daerah otonom dalam bertindak selaku aktor dalam hubungan dan kerjasama luar negeri, dan pengaturan lanjutan yang bersifat lebih teknis dari Kementerian Luar Negeri (KEMLU, dulu Deplu) dan Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI dulu Depdagri) serta Peraturan Daerah (Qonun) Aceh.

Sebelum era otonomi daerah pasca reformasi tahun 1998, pemerintah pusat telah memiliki seperangkat aturan untuk mengatur kemungkinan hubungan kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak asing, meskipun belum dalam bentuk aturan hukum yang kokoh karena bukan berbentuk undang-undang, namun masih dalam format

peraturan menteri dalam negeri, yakni Permendagri Nomor 1 Tahun 1992 tentang penyelenggaraan hubungan dan kerjasama luar negeri di jajaran Departemen Dalam Negeri. Perangkat inilah yang menjadi dasar bagi beberapa daerah untuk menjalin hubungan dan kerjasama dengan luar negeri, antara lain, kerjasama '*sister city*' antara Pemda Kota Surabaya dengan Kota Perth, Australia, Tahun 1992an, '*sister province*' antara Provinsi DIY dengan Provinsi Tyrol, Austria, Tahun 1999, dan sebelumnya kerjasama 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. Sebelumnya telah pula terjadi hubungan kerjasama antara pemda provinsi dengan pihak luar negeri yang diawali dengan kedekatan individu diantara para pemimpin masing-masing provinsi, misalnya antara Provinsi D.I. Yogyakarta dengan Kyoto Prefecture tahun 1985 karena hubungan historis antara Gubernur Kyoto dengan Sri Sultan Hamengku Buwana



IX, yakni pada saat Mr. Hayashida Yukio bertugas sebagai bala tentara Jepang di Yogyakarta selama Perang Dunia II. <sup>1</sup>

Praktik '*sister city*' di Indonesia tercatat yang paling awal adalah kerjasama antara Pemerintah Kota Bandung dengan Pemerintah Kota Braunschweig, Jerman pada 2 Juni 1960. Kerjasama tersebut kemudian diperbaharui hingga saat ini. Secara umum kerjasama antar Kota atau antar wilayah di negara yang berlainan itu terbentuk karena adanya persamaan-persamaan tingkat administrasinya, kesamaan masalah yang dihadapi, adanya sumber daya yang berlainan dan bersifat komplementer di bidang social, budaya dan ekonomi dan pendidikan, atau peningkatan sumberdaya para pejabat daerahnya masing-masing, atau pun dapat meningkatkan arus aliran barang dan jasa di antara kedua belah pihak. <sup>2</sup>

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1992 tersebut di atas, termasuk Peraturan Menteri yang umurnya cukup panjang, sebab baru diubah dengan Peraturan Menteri

---

<sup>1</sup>Biro Kerjasama Prov. DIY, 'Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi D.I. Yogyakarta', Hal. 21, 2006

<sup>2</sup>Jemmy Rumengan, 'Perspektif Hukum dan Ekonomi Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah', Jurnal Hukum Internasional, Vol. 8, Nomor 2, Hal. 242, Tahun Januari 2009

Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Daerah dengan Pihak Luar Negeri.

Telaah berikut akan menguraikan tentang dasar-dasar hukum kewenangan melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang berlaku saat ini, baik yang berupa undang-undang, Peraturan Menteri Luar Negeri dan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

### **A. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri**

Kepastian hukum dan pengaturan kewenangan mengenai wewenang daerah otonom untuk melakukan kerjasama luar negeri secara jelas telah diatur pula dalam UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri ini dalam beberapa pasal, yakni;

A.1. Pasal 1, ayat (1); “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”.

Ayat (4); “Menteri adalah menteri yang bertanggungjawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri”.

A.2. Pasal 5, ayat (1); “Hubungan luar negeri diselenggarakan sesuai dengan politik luar negeri, peraturan perundang-undangan nasional, dan hukum serta kebiasaan internasional”.

Ayat (2); “Ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) berlaku bagi semua penyelenggara hubungan luar negeri, baik pemerintah maupun non-pemerintah”.

A.3. Pasal 7, ayat (1); “Presiden dapat menunjuk pejabat Negara selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang lain untuk menyelenggarakan hubungan luar negeri di bidang tertentu”.

Ayat (2); “Dalam melaksanakan tugasnya, pejabat Negara selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah atau orang lain sebagaimana dimaksud

dalam ayat (1) melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri.”

A.4. Pasal 28, ayat (1); “Menteri menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintahan dan pembangunan dalam bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.”

Ayat (2); “Koordinasi dalam penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan politik luar negeri diselenggarakan oleh menteri.”<sup>3</sup>

## **B. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional**

Dalam UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, disebutkan bahwa;

B.1. Pasal 1, poin nomor (1), “Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat

---

<sup>3</sup> Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, SETNEG, 14 Sept. 1999

secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.”

Poin nomor (9), “Menteri adalah menteri yang bertanggungjawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.”

B.2. Pasal 5 ayat (1), bahwa; “Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri”.<sup>4</sup>

Terkait dengan ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut, dan dengan telah terjadinya praktik-praktik kerjasama luar negeri oleh beberapa pemerintah daerah di Indonesia selama ini, Jawahir Thontowi mencatat ada 3 pertanyaan yang dapat dimunculkan, *pertama*, apakah pemerintah daerah dalam hukum pertanggungjawaban

---

<sup>4</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, SETNEG, 2001

internasional dapat dijadikan salah satu subyek hukum internasional? *Kedua*, apa status hukum MOU (*Memorandum of Understanding*) dalam hukum internasional, dan apa implikasinya apabila terjadi konflik? *Ketiga*, apakah pemberian wewenang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan kerjasama luar negeri bertentangan dengan kerangka konstruksi NKRI dalam konteks Undang-Undang Dasar 1945?<sup>5</sup>

Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang hubungan luar negeri tersebut semakin menegaskan kembali bahwa hubungan luar negeri oleh pemerintah daerah merupakan bagian dari regim undang-undang ini sebagai konsekuensi logis dari prinsip bahwa hubungan luar negeri merupakan kewenangan pemerintah pusat dan bukan kewenangan daerah. Undang-undang ini juga mengambil alih klausul dalam Pasal 88, ayat (1), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi, “Daerah dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan luar negeri, yang

---

<sup>5</sup> Thontowi, Jawahir, ‘Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri’, *Jurnal Hukum*, No. 2, Vol. 16, April 2009

diatur dengan keputusan bersama kecuali menyangkut kewenangan pemerintah, sebagaimana dimaksud dalam pasal 7”, sehingga tidak lagi dimasukkan dalam undang-undang tentang pemerintah daerah yang menggantikannya, sehingga UU Nomor 32 tahun 2004 hanya mengatur tentang perlunya persetujuan DPRD dalam setiap rencana kerjasama luar negeri oleh daerah.<sup>6</sup>

Dalam tataran hukum internasional, Negara di satu sisi masih menjadi subyek hukum internasional yang utama, di sisi lain peningkatan peran subyek-subyek hukum bukan Negara, memberikan pengaruh yang besar terhadap perkembangan hukum internasional. Hal ini juga dapat dilihat dari definisi hukum internasional yang dinyatakan oleh Mochtar Kusuma Atmadja, bahwa hukum internasional adalah keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas Negara antara Negara dengan Negara dan antara Negara dengan subyek hukum lain bukan Negara, atau subyek hukum bukan Negara satu sama

---

<sup>6</sup> Departemen Luar Negeri, Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah (Revisi Tahun 2006), Kata Pengantar Dirjen Hukum dan Perjanjian Internasional, Hal. vii, DEPLU, 2007

lain. Jelaslah bahwa hukum internasional dapat dibentuk tidak hanya oleh Negara, tetapi juga oleh subyek hukum lain bukan Negara. Pemerintah daerah atau Negara bagian hingga saat ini memang belum tercakup dalam subyek hukum lain bukan Negara, sehingga menyisakan pertanyaan terkait dengan pertanggung jawaban apabila terjadi pelanggaran norma-norma dalam hukum internasional dalam kerangka kesepakatan kerjasama atau perjanjian internasional mereka.<sup>7</sup>

Pemerintah daerah dalam bertindak melakukan perjanjian dengan pihak asing wajib mengantongi surat kuasa (*Full Power*) dari menteri Luar Negeri, sebab dalam konteks ini, pemerintah daerah tidak bisa melangkahi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam masalah pengaturan dan pelaksanaan kebijakan dan politik luar negeri RI. Dalam Pasal 7, ayat (1), UU Nomor 24 Tahun 2000, dinyatakan bahwa seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa. Sedangkan, dalam ayat (2), disebutkan bahwa Pejabat yang

---

<sup>7</sup> Op.Cit., Jemmy Remungan, Hal. 240.



tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 3 adalah: a. Presiden; dan b. Menteri.<sup>8</sup> Dengan surat kuasa ini menegaskan bahwa jika ada sengketa atau konflik dalam perjanjian internasional yang ditandatangani oleh pemda, maka otomatis Negara, dalam arti pemerintah pusat, akan terlibat langsung melalui aparat diplomatiknya untuk menangani masalah tersebut. Namun, sejauh ini, Damos Dumoli Agusman menyatakan bahwa dalam praktek diplomasi Indonesia saat ini, sebenarnya belum ada kecenderungan untuk mengarahkan penyelesaian sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional.<sup>9</sup>

Surat kuasa, atau dalam istilah Konvensi Jeneva 1969 disebut dengan *full power* tersebut, dimaknai sebagai mandate yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Luar Negeri, untuk melakukan sebahagian

---

<sup>8</sup> Op.Cit., UU No. 24 Tahun 2000

<sup>9</sup> Agusman, Damos Dumoli, Apakah Perjanjian Internasional itu? Beberapa Perkembangan Teori dan Praktek di Indonesia Hukum Perjanjian Internasional, KEMLU, di [http://e-library.kemlu.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=65%3Aapa-perjanjian-internasional-itu&catid=](http://e-library.kemlu.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=65%3Aapa-perjanjian-internasional-itu&catid=), diakses 20 Januari 2013

kewenangan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah dalam bidang kerjasama luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan kepada daerah otonom. Dalam konteks ini, kekhawatiran terjadinya singgungan antara pelaksanaan kerjasama luar negeri daerah otonom atau pmda dengan kerangka konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan terjadi. Untuk menjaga serta mengantisipasi, UU nomor 24 Tahun 2000 dalam Pasal 12, ayat (2), dinyatakan bahwa Lembaga pemrakarsa, yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, mengkoordinasikan pembahasan rancangan dan/atau materi permasalahan dimaksud dalam ayat (1) yang pelaksanaannya dilakukan bersama dengan pihak-pihak terkait. Di sinilah, Kementerian Luar Negeri bertindak sebagai satu-satunya pintu, atau semacam '*one gate policy*', yang harus dilalui dalam membuat perjanjian internasional, sekalipun itu dilakukan oleh pemerintah daerah.

Dengan diundangkannya UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan luar negeri dan UU Nomor 24 Tahun 2000, maka menjadi jelas regim atau politik hukum atas

hubungan dan kerjasama luar negeri yang akan dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia, baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun lembaga-lembaga lainnya. Permasalahan mulai timbul saat disahkannya Amandemen UUD 1945 pada Tahun 2002, dimana memuat kaidah yang dipahami secara berbeda oleh berbagai pihak, diantaranya pemahaman politis oleh DPRRI, para akademisi dan ahli hukum internasional serta para diplomat. Ketentuan yang diperdebatkan dalam UUD 1945 itu adalah Pasal 11, ayat (1), dan terutama ayat (2), sebagai berikut; ayat (1), “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”; sedangkan ayat (2), “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”<sup>10</sup>

Perdebatan muncul terkait wilayah hukum swasta yang belum masuk atau bahkan tidak bisa masuk dalam

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Ke-4, SETNEG, 2003

undang-undang tentang perjanjian internasional dimaksud, sehingga kontrak-kontrak kerja dengan perusahaan asing tidak memerlukan persetujuan DPRRI. Padahal, beberapa kontrak dengan pihak swasta asing itu bermasalah dan dianggap merugikan Negara RI. Diskusi lebih lanjut dalam buku ini ada di Bab IV terkait Perjanjian Internasional, terkait dengan perlunya revisi undang-undang tentang perjanjian internasional.

### **C. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 23 Tahun 2014**

Kewenangan untuk melakukan kerjasama luar negeri dicantumkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 berkaitan dengan persetujuan kerjasama dan pengawasan pelaksanaan perjanjian internasional yang dilaksanakan di daerah oleh DPRD, yang menyebutkan bahwa;

- C.1. Pasal 42, ayat (1) huruf f dan g menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan;

(c) “melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah”, (f) “pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah”, dan (g) “persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.”<sup>11</sup>

Kewenangan melakukan hubungan internasional atau dengan pihak asing dalam konteks UU No. 32 Tahun 2004, masuk dalam kategori kewenangan Tidak Wajib bagi Daerah. Pasal 13 dan 14 UU ini tidak menyebutkan kerjasama luar negeri sebagai urusan wajib bagi propinsi dan kabupaten/kota. Kedudukan urusan kerjasama luar negeri sebagai urusan tidak wajib ini sama dengan kedudukannya pada UU sebelumnya, yakni UU No.22 Tahun 1999 Pasal 88,

---

<sup>11</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, SETNEG, 2005

ayat (1) yang menegaskan bahwa; “Daerah *dapat* mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri...”.

Meskipun kewenangan melakukan hubungan internasional ini bersifat Tidak Wajib, namun dalam praktik pemerintahan di daerah telah menjadi sebuah keniscayaan karena arus globalisasi dunia yang telah merambah ke seluruh pelosok nusantara. Pemda selaku pelaksana pemerintahan yang juga pengambil keputusan dalam kebijakan publik yang strategis seperti investasi dan perdagangan, akan sangat ketinggalan apabila tidak membaaur ke dalam pergaulan masyarakat internasional. Daerah yang tidak terampil dalam pergaulan dunia pasti akan ketinggalan, sebab daerah itu hanya akan menjadi konsumen pasif saja dari seluruh proses perdagangan dunia atau kapitalisme global.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengisyaratkan perlu dilakukannya penyesuaian pelaksanaan kewenangan melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah yang sebelumnya diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pada

dasarnya pelaksanaan politik luar negeri adalah kewenangan pemerintah pusat. Namun, sering dengan berlakunya undang-undang otonomi daerah tersebut, kebijakan hubungan luar negeri dan diplomasi oleh pemerintah pusat antara lain juga diarahkan untuk memberdayakan dan mempromosikan potensi daerah, dalam kerangka NKRI.<sup>12</sup>

Dengan perubahan paradigma kerjasama luar negeri melalui undang-undang tentang otonomi daerah tersebut, maka pemerintah daerah akhir-akhir ini dengan leluasa membuka akses kerjasama dengan pemerintah daerah yang ada di luar negeri, baik melalui kerjasama ‘sister city’, ‘sister province’ dan lain sebagainya. Seperti disebutkan di atas, bahwa pada mulanya, ketentuan ini diatur secara eksplisit dalam Pasal 88, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, namun karena perkembangannya, pelaksanaan pasal tersebut cenderung mengarah pada model pemerintahan bagian, sebagaimana praktek dalam negara-negara federal, maka kemudian kewenangan pemerintah daerah tersebut dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak disebutkan secara eksplisit lagi.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Op.Cit., DEPLU, Panduan Umum, Lampiran Bab I, Hal. 5

<sup>13</sup> Op.Cit., Thontowi, Jawahir, Hal. 150.

Selanjutnya, semangat otonomi daerah menempatkan pemerintah daerah sebagai pusat penggerak ekonomi khususnya sektor riil, dan selanjutnya pemerintah daerah menjadi coordinator dalam mensinergikan para pelaku EKOSOSBUD di daerahnya dan menerjemahkan potensi daerahnya ke manca Negara dalam rangka menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga manca.<sup>14</sup>

Kewenangan pemda dalam melakukan hubungan luar negeri dan kerjasama dengan pihak asing justru disampaikan dengan secara tidak langsung dalam ketugasan DPRD sebagai lembaga kontrol atau pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan kerja sama internasional di daerah menjadi sangat penting sebab dengan munculnya kewenangan baru bagi daerah otonom yang secara otomatis merubah pola hubungan antarbangsa di Indonesia. Pengawasan ini bukan hanya bertujuan untuk menjaga agar pihak asing selalu mentaati kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat, namun

---

<sup>14</sup> Agusman, Damos Dumoli, dalam, Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri dalam Kerangka Otonomi Daerah, Hal. 9, Ditjen Hukum dan Perjanjian Internasional DEPLU, tahun 2007, sebagaimana dikutip dalam <http://repository.usu.ac.id>, Universitas Sumatera Utara, Bab II, Hal 28



bertujuan pula untuk mencegah munculnya potensi konflik antar daerah otonom. Ini merupakan dampak lain yang belum terbayangkan sebelumnya bahwa ada kecenderungan muncul konflik antar daerah otonom, baik antarsesama kabupaten/kota maupun antara kabupaten/kota dengan propinsi, selain juga ada kemungkinan timbulnya disharmoni antarpropinsi. Kasus-kasus yang telah terjadi antar daerah otonom antara lain isu-isu pada tahun 2003-2004 mengenai perebutan investor mega proyek dermaga antara Kabupaten Bantul dan Kabupaten Kulon Progo (investor dari Korea Selatan), masalah perebutan investor mega proyek pemindahan Bandara Adisucipto antara Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul dan Propinsi DIY (investor dari Jerman dan Republik Ceko), serta masalah investasi pengolahan limbah DIY oleh Bioculture-Australia, di Kabupaten Bantul yang ditandatangani pada 10 November 2000, yang menimbulkan disharmoni politik internal kabupaten, baik antar sesama eksekutif, maupun antara eksekutif dengan legislative, karena MoU dengan Bioculture-Australia tersebut bernilai \$ 6 juta, atau sekitar Rp. 54 milyar saat itu, tanpa persetujuan DPRD Kabupaten Bantul.

UU Nomor 32 Tahun 2004 juga dengan jelas mencantumkan batasan kewenangan atau pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 10 sebagai berikut;

C.2. Pasal 10 Pembagian Urusan (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Ayat (2), "Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan."

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; dan f. agama.

Ayat (4), “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.”<sup>15</sup>

Dari pasal-pasal tersebut, tampak jelas keleluasaan daerah otonom dalam melaksanakan setiap kewenangannya di luar yang dikecualikan dalam pasal 10 ayat (3) itu. Pada Pasal 1 poin nomor (5) dan (6), UU Nomor 32 Tahun 2004, dinyatakan bahwa otonomi daerah 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

---

<sup>15</sup> Op.cit.Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom atau pemerintah daerah dapat melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri yang mencakup bidang yang luas sebagaimana disebutkan dalam Bab III, Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 adalah meliputi; a. bidang kerjasama ekonomi yang mencakup perdagangan, investasi, ketenagakerjaan, kelautan, perikanan, IPTEK, pertanian, kehutanan, pertambangan, kependudukan, pariwisata, lingkungan hidup, dan perhubungan; b. bidang kerjasama sosial budaya, yakni pendidikan, kesehatan, kepemudaan, kewanitaan, olah raga, dan kesenian, serta bidang kerjasama lainnya.<sup>16</sup>

Yang harus dihindari adalah aktifitas pemerintah daerah dengan pihak asing yang sudah memasuki wilayah kebijakan politik luar negeri RI, sebab aktifitas ini menjadi tidak legal. Sebagaimana dikatakan oleh Jack C. Plano dan Roy Olton, bahwa kebijakan politik luar negeri adalah;

---

<sup>16</sup> Op.Cit., DEPLU, Panduan Umum, Lampiran Bab III

*"Foreign policy is strategy or planned course of action developed by the decision makers of vis a vis other states, or international entities, aimed at achieving specific goals defined as term of national interest."*<sup>17</sup>

Politik luar negeri digambarkan sebagai strategi atau serangkaian rencana aksi yang dibuat oleh para pengambil kebijakan dalam rangka menghadapi negara lain, atau entitas internasional lainnya, dengan tujuan untuk meraih tujuan-tujuan spesifik yang dinamakan kepentingan nasional. Tentu saja ini adalah ranah pemerintah pusat sebagai pemegang kewenangan tertinggi dalam merumuskan dan melaksanakan politik luar negeri RI, sebab di dalamnya menyangkut pula hak pemerintah RI untuk menyatakan 'mau berhubungan diplomatik' atau 'tidak mau berhubungan diplomatik' terhadap suatu Negara asing, terkait keberpihakan politik dan ikatan-ikatan dalam kerangka politik luar negeri yang lebih luas.

Menurut DR. Sidik Jatmika, M.Si., Undang-Undang tentang pemerintah daerah telah memberi jalan dan wewenang

---

<sup>17</sup> Plano, Jack C., dan Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, Clio Press, London, 1982.

kepada pemda untuk menindaklanjuti pembukaan hubungan diplomatic yang telah dijalin antara RI dengan pemerintah asing dan pihak-pihak di luar negeri untuk menyelenggarakan hubungan kerjasama perekonomian, kebudayaan, keuangan, IPTEK, pendidikan, kesehatan dan lainnya. Tentu saja dengan catatan, pemerintah daerah hanya boleh bekerjasama dengan pihak yang telah ada hubungan diplomatiknya, misalnya, Pemda Provinsi Jawa Timur dengan Australia Barat, atau Pemda Provinsi DIY dengan California, Amerika Serikat. Contoh sebaliknya, suatu pemerintah daerah dilarang menjalin kerjasama ‘sister city’ dengan Tel Aviv, di Israel, karena Indonesia tidak memiliki hubungan diplomatic resmi dengan Israel, atau pun Taiwan, karena kebijakan ‘One China Policy’ atau kebijakan satu China.<sup>18</sup>

Dalam UU Nomor 23 tahun 2014, ketentuan tentang kerjasama luar negeri tidak mengalami perubahan secara substantif sebagaimana tercantum dalam pasal 363 dan 367, sebagai berikut :

---

<sup>18</sup> Jatmika, Sidik, DR., Otonomi Daerah Perspektif hubungan Internasional, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001 Hal. 47.

Pasal 363;

(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. (3) Kerja sama dengan Daerah lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.

Pasal 367;

(1) 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.

(2) Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat.

(3) Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.



## **D. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua**

Kerjasama luar negeri yang diselenggarakan oleh provinsi Papua, termasuk Provinsi Papua Barat, diatur antara lain;

D.1. Pasal 4, Ayat (6), “Perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Propinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Ayat (7), “Provinsi Papua dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

D.2. Pasal 35, Ayat (1), “Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri setelah memberitahukannya kepada pemerintah”.<sup>19</sup>

## **E. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh**

Pengaturan kerjasama luar negeri yang secara khusus diberlakukan untuk Pemerintahan Aceh, antara lain sebagai berikut;

E.1. Pasal 7, Ayat (1), “Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.”

Ayat (2), “Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan,

---

<sup>19</sup> Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, SETNEG, 2002

keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan urusan tertentu dalam bidang agama.”

E.2. Pasal 8, Ayat (1), “Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.”

E.3. Pasal 9, Ayat (1), “Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.”

Ayat (2), ”Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.”

Ayat (3), “Dalam hal diadakan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

E.4. Pasal 23, Ayat (1), “DPRA mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut;

g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh;

h. memberikan pertimbangan terhadap rencana kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh;

E.5. Pasal 156, Ayat (1), “Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota mengelola sumber daya alam di Aceh baik di darat maupun di laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya.”

Ayat (2), “Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya.”

Ayat (3), “Sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi bidang pertambangan yang terdiri atas pertambangan mineral, batu bara, panas bumi, bidang kehutanan, pertanian, perikanan, dan kelautan yang dilaksanakan dengan menerapkan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan.”

Ayat (5), “Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, badan usaha swasta lokal, nasional, maupun asing.”

E.6. Pasal 165, Ayat (1), “Penduduk di Aceh dapat melakukan perdagangan dan investasi secara internal dan internasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Ayat (2), “Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya, dapat menarik wisatawan asing dan memberikan izin yang terkait dengan investasi dalam bentuk penanaman modal dalam negeri, penanaman modal asing, ekspor dan impor dengan memperhatikan norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional.”

E.7. Pasal 174, Ayat (1), “Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota berwenang mengeluarkan izin usaha jasa pengerahan tenaga kerja ke luar negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan”

Ayat (4), “Pemerintah, Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota memberikan perlindungan bagi tenaga kerja yang berasal dari Aceh dan kabupaten/kota yang bekerja di luar negeri bekerja sama dengan pemerintah negara tujuan.”

E.8. Pasal 186, Ayat (1), “Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat memperoleh pinjaman dari Pemerintah yang dananya bersumber dari luar negeri atau bersumber selain dari pinjaman luar negeri dengan persetujuan Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri.”

Ayat (3), “Ketentuan lebih lanjut mengenai dana pinjaman dari dalam dan/atau luar negeri dan bantuan luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.”

Ayat (4), “Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat menerima hibah dari luar negeri dengan kewajiban memberitahukan kepada Pemerintah dan DPRA/DPRK.”

E.9. Pasal 252, Ayat (1), “Perjanjian antara Pemerintah dengan negara asing atau pihak lain, yang antara lain berkenaan dengan perjanjian bagi hasil minyak dan gas bumi yang berlokasi di Aceh, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya masa perjanjian.”

Ayat (2), “Perjanjian bagi hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditinjau kembali dan/atau diperpendek masa berlakunya jika ada kesepakatan antara kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian.”<sup>20</sup>

Saat ini ada 3 (tiga) daerah di Indonesia yang memiliki kekhasan dalam pengaturan otonomi daerahnya, yakni bersifat asimetris jika dibandingkan dengan provinsi-provinsi pada umum. Mereka adalah Provinsi Papua, Pemerintahan Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Bahkan, dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dikeluarkan oleh Presiden tahun 2008, otonomi khusus Papua telah melebar ke Provinsi Papua Barat. Rapat

---

<sup>20</sup> Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, SETNEG, 2007

Pariwisata DPR, Selasa (1/7), sepakat mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 mengenai Perubahan atas Undang-Undang No 21/2001 mengenai Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang. Persetujuan atas perpu tersebut memastikan pemberlakuan ketentuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat. Perubahan substantif dalam Perpu No 1/2008 tersebut adalah adanya klausul bahwa Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang kemudian menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menteri Dalam Negeri Mardiyanto yang mewakili pemerintah menyebutkan, dengan disetujuinya perpu menjadi undang-undang, ada kepastian hukum mengenai eksistensi Provinsi Papua Barat. Diharapkan ke depan ada harmonisasi antara penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua dan Papua Barat.<sup>21</sup>

Demikian pula dengan Kedudukan Ke-Istimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan dengan UU Nomor 13 Tahun 2012, setelah sempat menimbulkan ketegangan

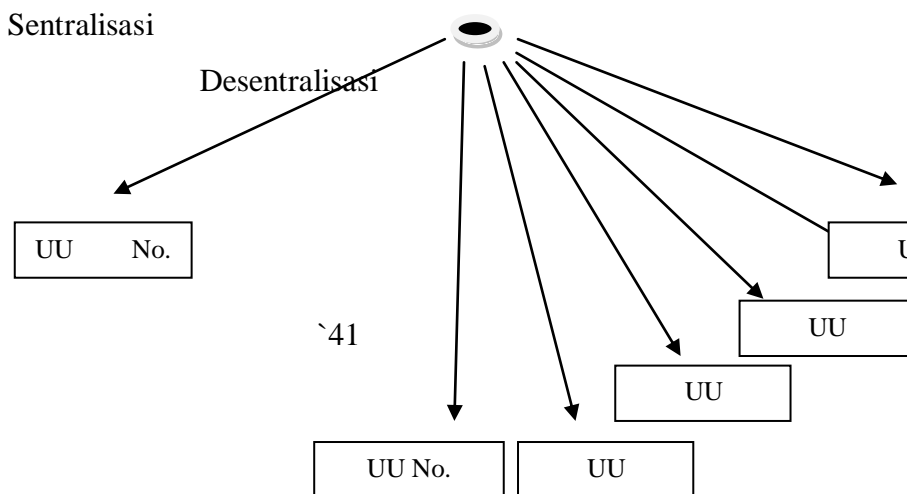
---

<sup>21</sup> Harian Kompas, Rabu, 2 Juli 2008



antara pemerintah pusat dengan masyarakat Yogyakarta. Perbedaannya dalam konteks hubungan luar negeri dan kerjasama internasional, tidak ada ketentuan khusus yang terkait antara kerjasama luar negeri yang dibuat oleh Pemda Provinsi DIY dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh yang memuat klausul ‘khas’ tentang hubungan dan kerjasama internasionalnya.

Dari sisi desentralisasi, memang perundangan tentang ke 4 daerah ini memiliki posisi yang berbeda satu sama lain. Secara grafis dapat ditampilkan sebagai berikut;



UU Nomor 32 Tahun 2004 dilihat oleh berbagai pihak belum merupakan undang-undang yang ideal dan ‘balance’ dalam menerapkan asas desentralisasi bagi daerah otonom di Indonesia, sebab undang-undang ini meskipun dari segi urusan atau kewenangan yang diberikan kepada daerah cukup luas, namun undang-undang ini tidak dapat ‘memaksa’ pemerintah pusat untuk mendesentralisasikan keuangan Negara yang dikelolanya kepada daerah secara lebih adil, melalui undang-undang ‘turunannya’ yakni undang-undang tentang pembagian keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Saat ini, dana yang dikelola oleh pemerintah pusat dalam APBN yang dikirimkan kepada daerah otonom hanya sekitar 16%, sedangkan 74%-nya masih dalam kendali sepenuhnya pemerintah pusat. Ini berarti bahwa, sebenarnya yang didesentralisasikan baru lah berupa urusannya, namun

urusan pembagian keuangannya masih jauh dari semangat desentralisasi, atau masih sentralistik. UU ini juga merupakan koreksi atas UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dinilai terlalu bersifat federal sehingga menciptakan kerawanan secara politik dan lebih jauh dapat mengancam keutuhan NKRI. Dinilai banyak pihak, bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai semangat otonomi yang kebablasan. Hal ini mudah dipahami karena UU tersebut merupakan antitesa dari sentralisme di jaman sebelum reformasi 1998. Di sinilah pendulum desentralisasi itu ditarik lagi dengan mengurangi beberapa ketentuan desentralisasi bagi daerah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Sementara itu, jika UU Nomor 22 Tahun 1999 dinilai terlalu luas kewenangan yang diberikan kepada daerah, maka lahirnya UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam (NAD), yang kemudian direvisi setelah penandatanganan *'Helsinki Agreement'* pada tanggal 15 Agustus 2005 menjadi UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, serta munculnya UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua, harus dipahami dengan frame yang berbeda

dalam asas desentralisasi di negeri ini, yakni sebagai desentralisasi asimetris. Model asimetris ini diterapkan pula oleh beberapa Negara di dunia seperti Inggris terhadap Irlandia Utara, Prancis atas Quebeque, Spanyol atas Catalonia dan lain sebagainya. Perbedaan perlakuan ini semata demi menjaga keutuhan Negara bagi bangsa-bangsa yang menerapkannya. Di sinilah, Daerah Istimewa Yogyakarta menemukan alasan yuridisnya untuk meminta perlakuan khusus dari pemerintah pusat melalui UU Nomor 13 Tahun 2012 itu berdasarkan fakta historis.

Secara spesifik, kewenangan kerjasama luar negeri pemerintahan Aceh adalah penegasan bahwa Pemerintahan Aceh dapat bekerjasama dengan pihak asing dalam Pasal 9, ayat (1), yang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dihapuskan. Demikian juga terkait dengan kewenangan pemerintahan Aceh untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional, yang dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 9 ayat (2), serta pentingnya pemerintah pusat menegaskan tentang penggunaan frasa, “..Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia”, dalam setiap

perjanjian internasional yang dilakukan oleh Pemerintahan Aceh, pada Pasal 9, ayat (3).

Sempat pula muncul perdebatan di kalangan pengamat tentang penggunaan istilah ‘pemerintahan’ Aceh yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia, dimana dipahami bahwa istilah Pemerintahan itu identik dengan makna ‘state’ dalam sistem Negara federal. Namun, hal ini telah diantisipasi oleh para pembuat undang-undang dengan pencantuman pengertian Pemerintahan Aceh dalam Pasal 1, poin nomor (4), sebagai berikut, ‘Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.’<sup>22</sup>

Munculnya klausul ‘.....*sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia*’ yang wajib dicantumkan dalam setiap perjanjian internasionalnya ini adalah sangat

---

<sup>22</sup> Op.Cit., UU No. 11 tahun 2006

‘typical’ bagi Aceh yang pernah mengalami konflik bersenjata yang panjang dengan pemerintah pusat. Sebagaimana dipahami bahwa UU tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006 ini untuk mengakomodir hasil kesepakatan dalam “*Helsinki Agreement*”, di Finlandia, antara pihak RI dengan Pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Frasa dalam klausul tersebut sebagai penguat ikatan bahwa Aceh dengan pemerintahannya yang khas adalah mutlak sebagai bagian dari NKRI agar dipahami oleh para pihak di luar negeri. Hal ini penting ditegaskan sebab banyak kalangan di luar negeri menilai bahwa ‘Helsinki Agreement’ adalah ‘*Law Making Treaties*’ yang tunduk pada kaidah-kaidah hukum internasional. Catherine Bholmann membuat pengartian tentang konsep ini sebagai berikut;<sup>23</sup>

*“Law-making treaty’ is an awkward notion. For one thing, it is questionable whether treaties can create law at all. But regardless of how we define ‘law’ to begin with, ‘law-making’ has a received meaning in the context of treaties. It refers to the substance of the*

---

<sup>23</sup> Catherine Bholmann, Law-Making Treaties: Form and Function in International Law, Nordic Journal of International Law, No.74, 2005, yang dipublish di [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1334266](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1334266)

*norms, which would be statutory rather than contractual. In the words of Sir Gerald Fitzmaurice: law-making treaties stipulate 'integral obligations' (that is, they have to be performed as such and in their entirety), and they establish a regime "towards all the world rather than towards particular parties."*

'*Law making treaties*' dapat dipahami sebagai perjanjian internasional yang mengandung kaedah-kaedah hukum yang dapat berlaku secara universal bagi masyarakat bangsa-bangsa di dunia, oleh karena itu jenis perjanjian ini dikategorikan sebagai sumber langsung dari hukum internasional, yang terbuka bagi pihak lain yang tadinya tidak turut serta dalam perjanjian. Sebagaimana pernyataan Sir Gerald Fitzmaurice bahwa apa yang ada dalam produk '*law making treaties*' itu akan menjadi regim untuk seluruh dunia daripada secara khusus mengikat para pihak saja. Dengan kata lain, '*law making treaties*' adalah perjanjian yang akan melahirkan produk hukum turunan lainnya. Pemahaman ini sangat riskan bagi pihak Indonesia karena akan meningkatkan posisi GAM sebagai 'di luar' warga Negara Indonesia dalam perundingan itu. Pandangan sementara pengamat asing bahwa '*Helsinki Agreement*' adalah '*law making treaties*'

seolah memperoleh pembenaran ketika banyak pengamat di Indonesia yang menilai bahwa '*Helsinki Agreement*' telah mendikte pemerintah Indonesia dan kalangan legislative. Hal ini dapat diindikasikan dengan banyaknya pasal dalam undang-undang tentang pemerintahan Aceh itu yang sangat berbeda dengan aturan umum bahkan aturan dasar bagi wilayah Indonesia yang lainnya, misalnya, ketentuan tentang adanya partai lokal di Aceh, penggunaan syariat Islam sebagai hukum dasar di Aceh, dan lain sebagainya.

Pemerintah Indonesia memang terlihat sangat toleran terhadap masyarakat Aceh, dan itu memang seharusnya begitu, demi merangkul bangsa yang heroic membela kemerdekaan RI tahun 1945 itu menjadi merasa tenteram berada di pangkuan NKRI. Pencapaian pada '*Helsinki Agreement*' adalah sangat luar biasa dan monumental setelah Aceh diterjang tsunami Desember 2004, sebab sebelum kesepakatan Helsinki, yang terdengar dari masyarakat Aceh hanyalah referendum untuk penentuan nasib mereka, dan bukan perundingan, sebab telah gagal 2 (dua) kali kesepakatan antara GAM dengan pemerintah Indonesia pada Mei Tahun 2001 dan Desember 2002. Padahal, menurut



Edward Aspinall dan Harol Crouch, makna referendum bagi warga Aceh tidak lain adalah keinginan untuk merdeka dari Republik Indonesia.<sup>24</sup>

#### **F. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri**

Peraturan Pemerintah ini adalah pengganti PP Nomor 2 Tahun 2006 yang mengatur hal yang sama. Ketentuan dalam PP yang lama dipandang oleh pemerintah sudah tidak lagi memenuhi perkembangan pengelolaan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah, perkembangan pasar keuangan, serta tuntutan terhadap prinsip pengelolaan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah yang baik (good governance).<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Aspinall, Edward, dan Harol Crouch, *The Aceh Peace Process: Why It Failed*, Policy Studies 1, East-West Center, Washington, Reprinted 2005, halaman 8. Baca juga Edward Aspinall dalam, 'The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?', Policy Studies nomor 20, Tahun 2005

<sup>25</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, SETJEN, 2011

- F.1. Pasal 4, “ Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, dan BUMN dilarang melakukan perikatan dalam bentuk apapun yang dapat menimbulkan kewajiban untuk melakukan Pinjaman Luar Negeri”.
- F.2. Pasal 7, Ayat (1) Pinjaman Luar Negeri digunakan untuk: a. membiayai defisit APBN; b. membiayai kegiatan prioritas Kementerian/Lembaga; c. mengelola portofolio utang; d. diteruspinjamkan kepada Pemerintah Daerah; e. diteruspinjamkan kepada BUMN; dan/atau f. dihibahkan kepada Pemerintah Daerah.
- Ayat (2) Pemerintah Daerah dapat meneruspinjamkan dan/atau menerushibahkan Pinjaman Luar Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf f kepada Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- F.3. Pasal 8, ayat (1) Pinjaman Luar Negeri merupakan bagian dari Nilai Bersih Pinjaman yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat.

Ayat (2) Perubahan pinjaman yang tidak menambah selisih lebih dari Nilai Bersih Pinjaman, tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ayat (3) Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari persetujuan APBN.

F.4. Pasal 12, ayat (4) Pemerintah Daerah menyampaikan usulan kegiatan yang dapat dibiayai dari Pinjaman Luar Negeri kepada Menteri Perencanaan dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan memperhatikan Rencana Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri.

F.5. Pasal 32, ayat (1) Hasil perundingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dituangkan dalam Perjanjian Pinjaman Luar Negeri yang ditandatangani oleh Menteri atau pejabat yang diberi kuasa dan Pemberi Pinjaman Luar Negeri.

Ayat (4) Salinan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri disampaikan oleh Kementerian Keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan instansi terkait lainnya.

F.6. Pasal 33, Ayat (1) Perjanjian untuk Pinjaman Luar Negeri yang bersumber dari Kreditor Multilateral dan Kreditor Bilateral dapat didahului dengan perjanjian induk.

Ayat (2) Perjanjian induk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau hukum internasional.

Ayat (3) Perjanjian induk memuat persyaratan yang tidak mengakibatkan beban APBN atau hanya terbatas pada persyaratan yang bersifat indikatif, kecuali: a. mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang terkait dengan indikasi persyaratan keuangan yang mengikat dan mengakibatkan beban APBN; dan/atau b. mendapat persetujuan tertulis Menteri Perencanaan yang terkait dengan indikasi persyaratan penggunaan dana untuk pembiayaan kegiatan dan/atau kelompok kegiatan tertentu.

F.7. Pasal 34 ayat (1) Pinjaman Luar Negeri yang dipinjamkan, dituangkan dalam Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri.

Ayat (2) Pinjaman Luar Negeri yang dihibahkan dituangkan dalam Perjanjian Hibah Pinjaman Luar Negeri.

Ayat (3) Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri dan Perjanjian Hibah Pinjaman Luar Negeri memuat paling sedikit: a. jumlah; b. peruntukan; c. hak dan kewajiban; dan d. ketentuan dan persyaratan yang mengacu pada Perjanjian Pinjaman Luar Negeri.

(4) Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh Menteri atau pejabat yang diberi kuasa dan gubernur, bupati/walikota, atau direksi BUMN. (5) Perjanjian Hibah Pinjaman Luar Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditandatangani oleh Menteri atau pejabat yang diberi kuasa dan gubernur, bupati/walikota.

Dalam Peraturan Pemerintah ini telah diakomodasi berbagai ketentuan mengenai pengelolaan Pinjaman Luar Negeri yang berupa pemisahan kewenangan dan tanggung jawab masing-masing institusi yang terkait, penyempurnaan

konsep mengenai batas maksimal Pinjaman Luar Negeri yang dimaksudkan sebagai alat pengendali dalam rangka pengelolaan portofolio utang secara optimal dan pemenuhan kebutuhan riil pembiayaan, konsep mengenai fleksibilitas pemilihan sumber pembiayaan, Rencana Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri, penerimaan Hibah melalui Dana Perwalian. Selain itu memperjelas kebijakan peneruspinjaman Pinjaman Luar Negeri baik untuk kebutuhan pembiayaan APBD melalui Pinjaman Luar Negeri dan pemberian Hibah oleh Pemerintah yang bersumber dari Pinjaman Luar Negeri untuk pembiayaan kegiatan tertentu bagi Pemerintah Daerah berdasarkan kebijakan Pemerintah maupun untuk kebutuhan BUMN untuk investasi.<sup>26</sup>

Damos Dumoli Agusman, Dirjen Perjanjian Internasional bidang ekonomi, sosial dan budaya selaku penasehat resmi pemerintah dalam perjanjian luar negeri, berpendapat bahwa peraturan sebelumnya, yakni Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan

---

<sup>26</sup> Ibid, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011

Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri pada hakekatnya mengatur tentang Naskah Perjanjian Pinjaman atau Hibah Luar Negeri. Menurut pasal 15 Peraturan Pemerintah tersebut, wewenang penandatanganan Perjanjian Pinjaman dan Hibah Luar Negeri berada pada Menteri Keuangan. Pada Peraturan Pemerintah ini tidak terdapat aturan yang mengindikasikan bahwa Naskah Perjanjian Pinjaman atau Hibah harus mendapat persetujuan DPR. Selain itu, lanjutnya, Pasal 16 Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa Perjanjian Pinjaman dan Hibah Luar Negeri mulai berlaku sejak ditandatangani, kecuali ditentukan lain dalam naskah/dokumen yang bersangkutan. Pasal ini akan menyulitkan Departemen Luar Negeri jika ternyata perjanjian dimaksud adalah perjanjian internasional publik yang tunduk pada Konvensi Wina 1969 dan 1986 serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Itulah sebabnya, dalam rangka akuntabilitas *juridis* serta untuk mengamankan kepentingan hukum khususnya kewajiban pengesahan dengan Undang-Undang, maka posisi Departemen Luar Negeri pada setiap perjanjian pinjaman kategori ini selalu mengupayakan klausula tentang

dipenuhinya terlebih dahulu prosedur konstitusional/internal sebelum berlakunya perjanjian. Dalam praktek, Departemen Luar Negeri akan menyampaikan notifikasi “telah terpenuhinya prosedur konstitusional/internal” setelah mendapatkan konfirmasi tertulis dari Departemen Keuangan perihal itu. Damos Dumoli Agusman yang seorang diplomat sekaligus ahli hukum internasional ini, lebih lanjut mengatakan bahwa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Indonesia terkait masalah perjanjian pinjaman ini adalah tidak adanya penegasan secara juridis baik dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara maupun Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2006 (bahkan dalam Rancangan Undang-Undang Pinjaman/Hibah Luar Negeri) apakah perjanjian pinjaman ini masuk dalam kategori perjanjian internasional publik atau perjanjian perdata internasional biasa. Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional hanya mengatur tentang perjanjian pinjaman per definisi Undang-Undang ini yaitu perjanjian “*Governed by International Law*”. Untuk perjanjian pinjaman kategori ini, ketentuan Konvensi Wina 1969 dan 1986 serta Undang-Undang No. 24 Tahun 2000



tentang Perjanjian Internasional diberlakukan. Akibat tidak adanya penegasan *juridis* dari Rancangan Undang-Undang ini, akan terjadi konflik kewenangan antara substansi dan format yaitu Menteri Keuangan yang memiliki kewenangan atas pinjaman luar negeri dengan kewenangan Menteri Luar Negeri yang memiliki wewenang untuk membuat perjanjian internasional itu sendiri. Terlebih lagi, dalam pasal 14 ayat (2) disebutkan bahwa Naskah Perjanjian Pinjaman Luar Negeri ditandatangani oleh Menteri Keuangan sedangkan menurut penjelasan pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, “Dalam hal pinjaman luar negeri, Menteri (dalam hal ini Menteri Luar Negeri) mendelegasikan kepada Menteri Keuangan”.<sup>27</sup> Sebenarnya, posisi yuridis Peraturan Pemerintah ini telah tampak dengan tidak dicantumkannya UU Nomor 24 Tahun 2000 dalam konsideran mengingatnya.

Sebagai penyempurnaan dari PP Nomor 2 Tahun 2006, PP Noor 10 Tahun 2011 ini telah telah bergerak maju dengan memberikan ketegasan tentang wilayah hukum dari

---

<sup>27</sup> Op.Cit., Damos Dumoli Agusman.

perjanjian pinjaman dan hibah luar negeri sebagai hukum swasta internasional yang tidak memerlukan persetujuan DPRRI, dengan mengasumsikan pencantuman dana hibah dan pinjaman itu di dalam APBN, maka persetujuan Dewan bersamaan dengan persetujuan APBN dimaksud sebagai bagian dari pinjaman bersih Negara secara keseluruhan (Pasal 8).

Revisi terhadap subyek yang menandatangani perjanjian pinjaman internasional pun diubah dari yang sebelumnya hanya oleh Menteri Keuangan saja, menjadi ditandatangani oleh Menteri Keuangan atau Pejabat Negara yang memperoleh surat kuasa atau *'full power'* dari Presiden atau Menteri Luar Negeri (Pasal 32). Sedangkan Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat Pasal 34 ayat (1) ditandatangani oleh Menteri atau pejabat yang diberi kuasa dan gubernur, bupati/walikota, atau direksi BUMN, dan Perjanjian Hibah Pinjaman Luar Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditandatangani oleh Menteri atau pejabat yang diberi kuasa dan gubernur, bupati/walikota.

## **G. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah**

Peraturan Pemerintah ini sebagai pengganti PP Nomor 54 Tahun 2005. Dalam ketentuan yang baru tersebut, pengaturan hubungan luar negeri yang terkait langsung dengan urusan pinjaman daerah, terdapat dalam pasal-pasal berikut;

- G.1. Pasal 4, “Pemerintah daerah dilarang melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri.”
- G.2. Pasal 10, ayat (3) Pinjaman Daerah yang bersumber dari Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berasal dari APBN termasuk dana investasi Pemerintah, penerusan Pinjaman Dalam Negeri, dan/atau penerusan Pinjaman Luar Negeri.
- G.3. Pasal 18 ayat (1) Usulan Pinjaman Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 diajukan oleh gubernur, bupati, atau walikota kepada Menteri.

Ayat (4) Usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus melampirkan paling sedikit dokumen; poin e. persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

G.4. Pasal 22 ayat (1) Perjanjian pinjaman ditandatangani oleh Menteri atau pejabat yang diberi kewenangan oleh Menteri dan gubernur, bupati, atau walikota.

Ayat (2) Perjanjian pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat: a. jumlah; b. peruntukan; c. hak dan kewajiban; dan d. ketentuan dan persyaratan.

Ayat (3) Perjanjian pinjaman yang dananya berasal dari penerus-pinjaman Pinjaman Dalam Negeri dituangkan dalam Perjanjian Penerusan Pinjaman Dalam Negeri.

Ayat (4) Perjanjian pinjaman yang dananya berasal dari peneruspinjaman Pinjaman Luar Negeri dituangkan dalam Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri.

Ayat (5) Perjanjian pinjaman yang dananya bersumber dari Pemerintah selain yang berasal dari

peneruspinjaman Pinjaman Dalam Negeri dan/atau peneruspinjaman Pinjaman Luar Negeri dituangkan dalam Perjanjian Pinjaman Daerah.

- G.5. Pasal 23 ayat (1) Penandatanganan perjanjian pinjaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) dilakukan setelah usulan Pinjaman Daerah disetujui Menteri.

Ayat (2) Dalam hal pinjaman berasal dari peneruspinjaman Pinjaman Dalam Negeri, Perjanjian Penerusan Pinjaman Dalam Negeri ditandatangani setelah ada Perjanjian Pinjaman Dalam Negeri.

Ayat (3) Dalam hal pinjaman berasal dari peneruspinjaman Pinjaman Luar Negeri, Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri ditandatangani setelah ada Perjanjian Pinjaman Luar Negeri.

- G.6. Pasal 24 ayat (1) Ketentuan dan persyaratan pinjaman dalam Perjanjian Pinjaman Dalam Negeri atau Perjanjian Pinjaman Luar Negeri menjadi acuan dalam menetapkan ketentuan dan persyaratan Perjanjian Penerusan Pinjaman Dalam

Negeri atau Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri.

Ayat (2) Mata uang yang dicantumkan dalam Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri dapat berupa mata uang rupiah atau mata uang asing.

G.7. Pasal 25 ayat (1) Menteri atau pejabat yang diberi kewenangan oleh Menteri dan/atau gubernur, bupati, atau walikota dapat mengajukan usulan perubahan Perjanjian Penerusan Pinjaman Dalam Negeri, Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri, atau Perjanjian Pinjaman Daerah.

Ayat (2) Perubahan Perjanjian Penerusan Pinjaman Dalam Negeri, Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri, atau Perjanjian Pinjaman Daerah sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan kesepakatan bersama antara Menteri atau pejabat yang diberi kewenangan oleh Menteri dan gubernur, bupati, atau walikota.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011, SETNEG, 2011

Poin pokok pada PP ini dalam konteks kerjasama luar negeri adalah larangan bagi daerah untuk mengadakan peminjaman langsung kepada pihak di luar negeri (Pasal 4), usulan pinjaman daerah wajib mendapat persetujuan DPRD (Pasal 18 ayat (4) poin e), dan Perjanjian pinjaman ditandatangani oleh Menteri atau pejabat yang diberi kewenangan oleh Menteri dan gubernur, bupati, atau walikota (Pasal 22 ayat (1)). Perihal persetujuan DPRD ini secara tegas mengikat eksekutif untuk memperoleh persetujuan dewan terlebih dahulu sebelum bernegosiasi pinjaman dengan pihak asing, itu pun tidak boleh secara langsung, melainkan melalui pemerintah pusat (Kementerian Keuangan). Hal ini berbeda dengan yang dilakukan oleh eksekutif di tingkat pusat yang tidak memerlukan persetujuan DPRRI atas rencana peminjaman yang akan dinegosiasikan dengan pihak asing.

#### **H. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pedoman Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Swasta Asing (BSA)**

Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri terkait dengan BSA yang berisi ketentuan-ketentuan secara relative memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah untuk menjalin kerjasama ekonomi dengan pihak BSA. Berikut beberapa pasal yang terkait kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama luar negeri.

H.1. Pasal 41 ayat (1) Gubernur dan bupati/walikota menyampaikan rencana kerjasama kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan.

Ayat (2) Rencana kerjasama disampaikan kepada DPRD sebelum mendapatkan persetujuan Menteri.

Ayat (3) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPRD.

H.2. Pasal 43 ayat (1) Rencana kerjasama yang telah disetujui Menteri menjadi dasar penyusunan rancangan naskah kerjasama.

Ayat (2) Gubernur dan bupati/walikota menugaskan Kepala SKPD bersama BSA menyusun rancangan



naskah kerjasama dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris.

Ayat (3) Rancangan naskah kerjasama paling sedikit memuat: a. judul; b. subjek kerjasama; c. maksud dan tujuan; d. objek kerjasama; e. hak dan kewajiban; f. larangan pengalihan kerjasama; g. mekanisme penyelesaian perselisihan; h. hukum yang berlaku, yaitu hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia; i. bahasa yang berlaku; j. domisili; k. jangka waktu; l. keadaan memaksa; m. strategi keberlanjutan n. pengakhiran kerjasama; dan o. perubahan.

H.3. Pasal 44 ayat (1) Gubernur dan bupati/walikota menyampaikan rancangan naskah kerjasama yang telah disepakati masing-masing pihak kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan.

Ayat (2) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPRD.

H.4. Pasal 45 ayat (1) Gubernur menyampaikan rancangan naskah kerjasama kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan persetujuan.

Ayat (2) Bupati/walikota menyampaikan rancangan naskah kerjasama kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan.

Ayat (3) Gubernur menyampaikan rancangan naskah kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan persetujuan.

Ayat (4) Rancangan naskah kerjasama disampaikan dengan disertai keputusan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2).

Ayat (5) Rancangan naskah kerjasama yang tidak mendapatkan persetujuan DPRD tidak dapat diajukan kepada Menteri.

H.5. Pasal 46 ayat (1) Menteri menugaskan Tim Koordinasi membahas dan menyempurnakan rancangan naskah kerjasama yang disampaikan gubernur sebagaimana dimaksud dalam pasal 45 ayat (1) dan ayat (3).

Ayat (2) Menteri melalui Sekretaris Jenderal menyampaikan rancangan naskah kerjasama yang telah disetujui Tim Koordinasi kepada gubernur

berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk ditandatangani.

Ayat (3) Gubernur menyampaikan rancangan naskah kerjasama yang telah disetujui Tim Koordinasi kepada bupati/walikota.

H.6. Pasal 47 ayat (1) Gubernur dan bupati/walikota bersama pimpinan BSA menandatangani naskah kerjasama.

Ayat (2) Naskah kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat 2 (dua) rangkap bermaterai cukup.

Ayat (3) Naskah kerjasama yang telah ditandatangani dibuat rangkap 4 (empat) untuk provinsi dan rangkap 5 (lima) untuk kabupaten/kota.<sup>29</sup>

Kementerian Dalam Negeri dalam mengeluarkan Permen ini sangat jelas mempertimbangkan masalah perdebatan hukum terkait wilayah hukum public dan hukum

---

<sup>29</sup> KEMENDAGRI, Permendagri Nomor 74 tahun 2012, Jakarta, November 2012

privaat internasional sebagaimana terjadi dalam pembahasan Revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, yang tak kunjung selesai sejak tahun 2011. Permen ini meskipun memposisikan secara jelas bahwa kerjasama pemerintah daerah dengan Badan Swasta Asing itu sebagai wilayah hukum privaat yang diluar definisi Perjanjian Internasional sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 24 Tahun 2000, namun demi menjaga kepentingan masyarakat, maka setiap persetujuan kerjasama yang diatur dalam Permen ini mengharuskan ‘Persetujuan DPRD’ dalam Rencana dan Rancangan Kerjasamanya. Posisi yuridis Permendagri ini juga nampak dengan tidak digunakannya UU Nomor 24 Tahun 2000 dalam konsideran mengingatnya, meskipun tetap mencantumkan UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Hal ini bisa dibandingkan dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Kerjasama Departemen Dalam Negeri dengan Lembaga Asing Non-Pemerintah, yang mencantumkan kedua UU tersebut.

Diskusi dari berbagai latar belakang disiplin dan pengalaman dalam mensikapi Permendagri ini cukup variatif pandangannya. Seperti dikutip dalam *hukumonline*, kalangan

ekonom dan dunia usaha yang diwakili oleh Drajat Wibowo melihat bahwa Permendagri yang mengatur tentang kerjasama antara Pemda dengan Badan Swasta Asing adalah sah-sah saja dilakukan dengan beberapa catatan. Ia menilai Indonesia tidak mungkin anti asing. Menyoal Permendagri ini, dilihat dari sisi koorporasi masuknya asing ke dalam sektor-sektor strategis menjadi suatu hal yang positif bagi investasi yang ada di Indonesia. Namun, ia setuju jika dipandang dari sisi social, kerugian yang akan diterima masyarakat jauh lebih besar ketimbang manfaat yang akan dirasakan. Di pihak lain, dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) Chudry Sitompul mengatakan, peraturan tersebut cukup memberikan kekhawatiran tersendiri atas keberadaan bumi Indonesia. Ia memandang peraturan tersebut memberikan dampak buruk terutama di sektor yang sensitif seperti kehutanan. Chudry mempertanyakan dampak atas pengelolaan sektor kehutanan yang diberikan pemerintah kepada pihak asing. Menurutnya, kerjasama ini hanya mengakibatkan kerusakan hutan Indonesia tanpa ada pertanggungjawaban dan perbaikan hutan. Akibatnya, kehidupan masyarakat setempat akan terancam sehingga

harus ada pihak-pihak yang mengkritisi aturan ini baik dari LSM, masyarakat atau akademisi. Salah satu cara yang bisa ditempuh yakni dengan mengajukan uji materi terhadap Permendagri No.74 Tahun 2012 kepada Mahkamah Agung (MA). Sementara itu, Direktur Eksekutif Indonesian Resources Studies (IRESS), Marwan Batubara, malah tegas menolak Permendagri ini. Pasalnya, peraturan ini dinilai berbahaya karena bisa menciptakan konflik yang semakin kompleks di daerah. Marwan berpendapat, harusnya pemerintah memberikan peluang sebesar-besarnya kepada BUMN dan BUMD untuk mengelola sektor-sektor strategis di daerah. Pemerintah juga diminta berhati-hati mengeluarkan peraturan untuk mencegah uji materi yang akan diajukan masyarakat.<sup>30</sup>

Selain dari berbagai aturan yang disebutkan di atas, disusun pula peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Pedoman Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah sebagai revisi pedoman yang

---

30

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50c20442ad86f/permendagri-kerjasama-pemerintah-dan-asing-dikritik>

disusun Menlu tahun 2003. Demikian juga Departemen Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri, sebagai pengganti Permendagri Nomor 1 Tahun 1992, serta Permendagri Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Kerjasama Depdagri dengan Lembaga Asing Non-Pemerintah. Yang tidak kalah menariknya adalah, ada kecenderungan bagi setiap departemen/kementerian untuk menyusun pedoman kerjasama luar negerinya masing-masing, misalnya di Kementerian Pertanian<sup>31</sup>, atau sekedar buku panduan praktis Korespondensi Kerjasama Internasional bidang kehutanan.<sup>32</sup>

## **I. Qonun (Perda) Aceh Nomor 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nangroe**

---

<sup>31</sup> Pedoman Umum Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri (dalam lingkup Bidang Pertanian), Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2004

<sup>32</sup> Pedoman Praktis Korespondensi Kerjasama Internasional Bidang Kehutanan, Puslitbang Hutan dan Konservasi, Bogor, 2010.

Dalam Qonun/Peraturan Daerah ini, disebutkan dalam pasal 29 bahwa Wali Nanggroe memiliki kewenangan untuk ;

- (g) mengurus khazanah (Aset) Aceh di dalam dan di luar Aceh (luar provinsi dan negeri).
- (h) melakukan kerjasama dengan berbagai pihak baik dalam maupun luar negeri untuk kemajuan peradaban Aceh;
- (j) menjaga perdamaian Aceh dan ikut berpartisipasi dalam proses penyelesaian perdamaian dunia.

Dengan local regulation ini berarti kewenangan paradiplomasi Aceh telah mengalami perubahan yang mendasar yakni perluasan kewenangan yang melebihi ketentuan di dalam national law No. 11/2006, dan memberikan fungsi baru pada lembaga Wali Nanggroe yang awalnya bersifat Simbolik-Cultural menjadi memiliki kekuasaan aktual yakni di bidang paradiplomasi yang langsung berada di bawah Lembaga Wali Nanggroe (LWN), yang dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe.



Dari paparan yang telah diuraikan dalam bab ini, ada beberapa hal yang dapat dipahami dalam pengaturan kerjasama luar negeri yang selama ini diundangkan;

*Pertama*, produk hukum yang terbit tahun 2011 dan 2012, yakni PP Nomor 10 tahun 2011 sebagai revisi PP Nomor 2 Tahun 2006, dan PP Nomor 30 Tahun 2011 sebagai pengganti PP Nomor 54 Tahun 2005, dan Permendagri 74 Tahun 2012 tampak sekali konsisten dan menegaskan sikap resmi pemerintah sebagaimana disikapkan dalam persidangan Mahkamah Konstitusi pada saat menyidangkan kasus perjanjian kontrak yang diajukan oleh beberapa anggota DPRRI, bahwa perjanjian itu masuk wilayah hukum swasta internasional yang tidak memerlukan persetujuan dewan. Ketentuan yang justru kurang konsisten adalah PP Nomor 30 Tahun 2011 dan Permendagri 74 Tahun 2012 yang di satu sisi pemerintah pusat dalam menyelenggarakan perjanjian dengan pihak asing tidak memerlukan persetujuan legislative, namun untuk kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan Badan Swasta Asing diharuskan mendapat persetujuan DPRD provinsi/kabupaten/kota. Alasan rasional yang mungkin diajukan adalah karena

hakikat hubungan DPRRI dengan eksekutif (Presiden) sangat berbeda dengan hubungan DPRD dengan eksekutif (Gubernur, Bupati dan Wali Kota). Hubungan antara DPRRI dengan Presiden di tingkat pusat merupakan hubungan antara lembaga legislative dan eksekutif, dimana DPRRI tidak termasuk penyelenggara pemerintahan, namun hubungan antara DPRD dengan eksekutif di daerah adalah hubungan dimana DPRD adalah bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah sehingga berstatus sebagai 'mitra' dari pemerintah daerah. Dengan kata lain, dalam pemerintahan daerah antara DPRD dengan eksekutif seolah-olah adalah satu tubuh yang tidak memungkinkan adanya pihak yang beroposisi. Di sinilah sesungguhnya, fungsi DPRD itu bukanlah pemegang fungsi legislasi yang kuat. Pertanyaan yang timbul adalah, mengapa DPRRI yang memegang fungsi legislasi secara kuat justru tidak memiliki kewenangan untuk mengontrol secara langsung rencana pinjaman luar negeri yang akan dinegosiasikan oleh pemerintah? Kewenangan inilah yang mestinya dikuatkan melalui undang-undang.

*Kedua*, perdebatan hukum yang bermula dari kegelisahan para anggota DPRRI terkait dengan 'loan

*agreement*' yang tidak masuk dalam ranah UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, tidak akan pernah mencapai titik temu dalam pembahasan Rancangan Perubahan UU itu yang saat ini sedang berlangsung di dewan, jika tidak dilakukan terobosan pemikiran hukum secara '*constructivism*' dan sosiologis hukum. Berlama-lama pada jebakan dikotomi hukum public dan hukum swasta internasional pada penyusunan revisi UU tersebut hanya akan memproduksi dugaan adanya '*unfairness agreement*' antara pemerintah atau pemerintah daerah dengan pihak asing yang akan merugikan kepentingan nasional. Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional yang baru nantinya harus mampu menjadi payung bagi terselenggaranya seluruh perikatan secara baik, yang terjadi antara berbagai pihak di Indonesia dengan pihak-pihak asing, baik pemerintah maupun non-pemerintah, lembaga maupun individu.

*Ketiga*, terdapat kecenderungan bahwa beberapa kementerian, dulu departemen, untuk menyusun pedoman tata kerja kerjasama luar negerinya masing-masing, yang sedikit banyak ada nuansa penguatan di departemennya masing-masing. Kementerian Luar Negeri yang berwenang

mengatur urusan ini kadang menghadapi kendala aturan internal departemen yang lain, paling tidak di masa lalu, sehingga sinkronisasi peng-administrasian kerjasama luar negeri kurang optimal. Ke depan, ini harus menjadi lebih baik, tentu koordinasi antarkementerian harus semakin ditingkatkan sehingga wajah bangsa Indonesia di mata pihak asing akan semakin menarik.

*Keempat*, bahwa kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia haruslah menjadi komitmen nasional yang kokoh untuk menegakkan keadilan sosial dan NKRI. Komitmen itu harus dipahami pula secara baik oleh pihak asing yang akan bekerjasama dengan RI, khususnya yang pelaku dan obyek kerjasamanya berada di wilayah Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Dalam kacamata hubungan luar negeri, desentralisasi asimetris terhadap Aceh, Papua dan Yogyakarta dapat dijadikan etalase diplomasi bangsa Indonesia di fora internasional, mengingat ke 3 (tiga) daerah tersebut memiliki keunggulannya yang sangat spesifik. Di sinilah, kebijakan desentrasasi asimetrik menjadi sebuah unsur penopang kekuatan bangsa, dan bukan sebaliknya.

## Referensi

Agusman, Damos Dumoli, *Apakah Perjanjian Internasional itu? Beberapa Perkembangan Teori dan Praktek di Indonesia Hukum Perjanjian Internasional*, KEMLU, di [http://e-library.kemlu.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=65%3Aapa-perjanjian-internasional-itu&catid=](http://e-library.kemlu.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=65%3Aapa-perjanjian-internasional-itu&catid=), diakses 20 Januari 2013

Agusman, Damos Dumoli, dalam, *Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Hal. 9, Ditjen Hukum dan Perjanjian Internasional DEPLU, tahun 2007, sebagaimana dikutip dalam <http://repository.usu.ac.id>, Universitas Sumatera Utara, Bab II, Hal 28

Aspinall, Edward, dan Harol Crouch, *The Aceh Peace Process: Why It Failed*, Policy Studies 1, East-West Center, Washington, Reprinted 2005, halaman 8. Baca juga Edward Aspinall dalam, 'The Hensinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?', Policy Studies nomor 20, Tahun 2005

Biro Kerjasama Prov. DIY, 'Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi D.I. Yogyakarta', Hal. 21, 2006

Catherine Bholmann, *Law-Making Treaties: Form and Function in International Law*, Nordic Journal of International Law, No.74, 2005, yang dipublikasikan di

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1334266](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1334266)

Jemmy Rumengan, *Perspektif Hukum dan Ekonomi Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah*, Jurnal Hukum Internasional, Vol. 8, Nomor 2, Hal. 242, Tahun Januari 2009

Thontowi, Jawahir, *Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri*, Jurnal Hukum, No. 2, Vol. 16, April 2009

Departemen Luar Negeri, *Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah (Revisi Tahun 2006)*, Kata Pengantar Dirjen Hukum dan Perjanjian Internasional, Hal. vii, DEPLU, 2007

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

Jatmika, Sidik, DR., *Otonomi Daerah Perspektif hubungan Internasional*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001 Hal. 47.

Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, SETNEG, 14 Sept. 1999

Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, SETNEG, 2001

Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, SETNEG, 2002

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Ke-4, SETNEG, 2003

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, SETNEG, 2005

Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, SETNEG, 2007

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, SETJEN, 2011

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011, SETNEG, 2011

Permendagri Nomor 74 tahun 2012, KEMENDAGRI, Jakarta, November 2012

Pedoman Umum Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri (dalam lingkup Bidang Pertanian), Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2004

Pedoman Praktis Korespondensi Kerjasama Internasional Bidang Kehutanan, Puslitbang Hutan dan Konservasi, Bogor, 2010.

Harian Kompas, Rabu, 2 Juli 2008

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50c20442ad86f/p-ermendagri-kerjasama-pemerintah-dan-asing-dikritik>



## **BAB II**

# **Studi Perbandingan antara Pemerintahan Aceh, Indonesia dengan Daerah Otonom Catalonia, Spanyol**

### **1. Pendahuluan**

Kewenangan besar yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah lokal, baik dalam statusnya sebagai ‘autonomous community’ maupun sebagai ‘special province/state’, memungkinkan pemerintah lokal untuk mengelola kekuasaannya secara mandiri secara nasional maupun internasional. Kewenangan seperti ini pada umumnya bersifat asimetrik dengan pemerintahan lokal lainnya di dalam negerinya. Otonomi asimetrik ini diperoleh oleh pemerintah lokal sebagai bagian dari penghormatan atas latar belakang historis, atau pun sebagai bagian dari ‘political bargaining’ atas terjadinya pergolakan di daerah. Contoh pemerintah lokal yang mendapatkan otonomi seperti ini

adalah Pemerintahan Aceh, Indonesia, dan Autonomous Community of Catalonia, Spain. Kedua regional governments ini juga memiliki kelompok latent political movements yang berusaha melepaskan diri dari kekuasaan pemerintah pusat, yakni Free Aceh Movement (Gerakan Aceh Merdeka) pimpinan Hasan Tiro yang telah menandatangani perjanjian damai pada tahun 2005 di Helsinki, dan kelompok pro kemerdekaan Catalonia pimpinan Carles Puigdemont.

Dalam mengelola kewenangannya, pemerintah lokal ini mendesign sendiri kelembagaannya sesuai dengan size of authority yang mereka miliki. Salah satu kewenangan strategis yang dimiliki oleh pemerintahan lokal adalah kewenangan dalam mengelola paradiplomasi atau kerjasama luar negeri yang dilaksanakan oleh regional governments. Secara normal, paradiplomatic authority sangat bermanfaat untuk menalin kerjasama luar negeri dengan berbagai pihak untuk pengembangan kerjasama ekonomi, budaya dan teknologi atau bidang-bidang lainnya. Namun, aktifitas dan pelembagaan kewenangan paradiplomasi itu dapat pula didesign untuk memperkuat jaringan internasional pemerintah lokal dalam mencapai latent agendanya untuk

memperoleh kemerdekaan atau autonomy yang lebih luas lagi dari yang diperoleh sebelumnya. Menurut penelitian yang dilakukan oleh David Criekemans menunjukkan bahwa di Negara-negara maju, aktifitas paradiplomasi dapat bersifat kooperatif dan dapat pula bersifat konfliktual (Criekemans, 2008).

Research kualitatif ini berusaha untuk mengeksplorasi dan menjelaskan tentang manajemen paradiplomasi yang di dalamnya terkait dengan pelebagaan paradiplomasi, dan instrumentasi paradiplomasi sebagai bagian dari usaha untuk memperkuat political movements di Aceh dan Catalonia secara comparative. Rentang waktu yang diamati adalah sejak perolehnya status autonomy tahun 2006 sampai dengan saat ini.

## **2. Theoretical Framework**

Theoretical framework yang digunakan untuk menganalisa Paradiplomacy management didasarkan pada studi Nikola Vojvodic yang merupakan adaptasi dari fungsi-fungsi manajemen classicnya Henri Fayol, yakni political

planning, organisation of political process, leading political process, coordinating, dan control of work and political results (Vojvodic, 2016). Untuk keperluan research ini, peneliti hanya menfokuskan pada 2 aspek saja yakni organisation of political process and control of work and results.

Sebagai bagian dari organisation process, institutionalization of paradiplomacy diidentifikasi dengan menggunakan konsep institutionalism dari Samuel Huntington. Huntington menyebutkan bahwa pelebagaan adalah suatu proses yang dengannya suatu organisasi dan prosedur atau tata kerja mendapatkan value/nilai dan stabilitas, dengan melihat pada 4 aspek yakni Adaptability-Rigidity, Complexity-Simplicity, Autonomy-Subordination, dan Coherence-Disunity (Huntington, 1968). Adaptabilitas yang dimaksudkan oleh Huntington di sini adalah kemampuan sebuah organisasi untuk menyesuaikan diri dengan tantangan lingkungan luarnya sehingga mampu merespon secara benar dan kreatif sesuai dengan perkembangan jaman. Kompleksitas merupakan kelengkapan struktur dan keahlian yang tersedia di dalam sebuah

organisasi atau kelembagaan sehingga mampu menjawab permasalahan yang spesifik dan yang kompleks, serta menunjukkan kelengkapan organ dalam sebuah organisasi/kelembagaan. Otonomi dan subordinasi dimaknai kemandirian lembaga dalam menentukan pilihan-pilihan aktifitasnya. Semakin otonom maka sebuah organisasi akan semakin bebas bergerak dan mengambil keputusannya, namun jika tersubordinasi maka pilihannya dalam menentukan gerak akan cenderung terbatas. Sedangkan koheren di sini diartikan sebagai keutuhan lembaga dalam menghadapi dan menyelesaikan persoalan yang dihadapinya. Semakin koheren sebuah lembaga maka akan semakin solid lembaga itu dalam menghadapi tantangan dan memecahkan persoalan mereka, namun sebaliknya jika tidak koheren maka akan terjadi 'disunity' atau keterpecahan yang dapat melemahkan kinerja organisasi.

Di sisi lain, penelitian David Crikemans, menjelaskan praktek paradiplomasi di negara-negara Eropa, di mana terdapat 4 (empat) faktor yang dapat menjadi sebab kecenderungan konflik atau kooperatifnya antara hubungan pusat dan pemerintah lokal dalam paradiplomasi ini, yakni,

*pertama*, perbedaan paham politik mayoritas di pemerintahan regional dengan pemerintah pusat akan cenderung untuk konflik, atau sebaliknya, jika kekuatan politik mayoritas di pusat dan di daerah sama, maka akan cenderung kooperatif. *Kedua*, keberadaan para aktifis pergerakan nasionalis (radikal) di daerah akan cenderung menciptakan konflik dengan pemerintah pusat dalam hubungan luar negerinya, atau sebaliknya, ketiadaan para aktifis radikal ini akan di daerah akan mendorong kearah kooperatif. *Ketiga*, pemerintah regional yang memiliki kekuatan ekonomi yang tinggi/kokoh akan cenderung berani untuk berseberangan secara konfliktual dengan pemerintah pusat, atau sebaliknya, pemerintah daerah yang miskin akan sangat diuntungkan dengan berkooperasi dengan pemerintah pusat untuk meminta asistensinya. *Keempat*, keberadaan institusi formal yang melaksanakan fungsi koordinasi dan konsultasi antara pusat dan daerah untuk urusan luar negeri akan berpengaruh terhadap terjadinya hubungan yang konfliktual atau pun koordinatif, meskipun yang terakhir ini tampak tidak konsisten di Eropa (Crikemans, 2008).

Kerangka teoritik dalam research ini mengacu pada kombinasi pemikiran Vojvodic dan Huntington untuk menganalisa paradiplomacy management, serta mendasarkan pada pemikiran Crikemans untuk menganalisis kecenderungan konflikual atau tidaknya hubungan antara pemerintah pusat di Jakarta, Indonesia dan Madrid, Spain, dengan lokal governments di Aceh dan Catalonia terkait dengan instrumentasi paradiplomasi oleh local political movements. Hal-hal yang akan dicermati dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

	Aceh, Indonesia	Catalonia, Spain
Paradiplomacy Management	1. Organizing Process a. Paradiplomatic Institutionalization: Board of Int'l Cooperation b. Regulations: - Qonun 12/2013 - National Law/Constitution: Number 11/2006 - Helsinki	1. Organizing Process a. Paradiplomatic Institutionalization: Board of Int'l Affairs b. Law/Regulation: Spain Constitution Amandement 2006  2. Controlling

	Agreement 2005 2. Controlling political work and results - International networks	political works and results - International networks, EU, and others
Local Political Movement	Free Aceh Movement and Supporting elements (Partai Aceh/Aceh Party established by GAM activists)	Pro-Catalonia Independence (Junts Per Catalon formed by Puigdemont)

### 3. Paradiplomacy di Catalonia

Statuta Catalonia sebagai daerah otonomi yang luas diperoleh pada 18 Juni 2006 melalui referéndum, berlaku efektif pada 9 Agustus pada tahun yang sama. Pemerintahan regional Catalonia atau ‘Generalitat de Catalunya’, terdiri atas parlemen regional dan ‘Minister President’ yang memiliki susunan cabinet parlementer. Pemerintahan regional Catalonia memiliki kewenangan yang luas, meliputi urusan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, peradilan civil, komunikasi, transportasi, perdagangan, keamanan dan ketertiban umum, dan berbagai urusan



pemerintahan lokal dalam wilayahnya. Catalonia juga memiliki perangkat kepolisian sendiri yakni ‘Mossos d'Esquadra’, meskipun pemerintah Spanyol tetap memengendalikan untuk urusan penjagaan perbatasan, terorisme dan imigrasi (reuter, 2017 and wikipedia 2013).

Sistem pembagian kekuasaan antara pusat dengan daerah di Spanyol memberikan tawaran kepada pemerintah regional untuk melakukan kewenangan melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing, meskipun masih dalam kontrol pemerintah pusat. Memang dalam konstitusi Spanyol ditegaskan bahwa urusan kebijakan luar negeri adalah kewenangan pemerintah pusat, namun pada kenyataannya, hal ini tidaklah bersifat kaku.

### **3.1. ‘Organizing’ Paradiplomacy: Institutionalisation**

Pada dasarnya Spanyol memberlakukan sistem otonomi daerahnya secara simetris, kecuali pada pemerintahan khusus sebagaimana pemerintahan regional Catalonia, memiliki kewenangan di bidang urusan luar negeri yang paling luas dibandingkan dengan pemerintahan regional

lainnya. Aktifitas hubungan internasional yang dilakukan oleh Catalonia meliputi pembuatan perjanjian kerjasama dengan berbagai pemerintah regional dan institusi asing, antara lain dengan Scotland, California, Kyonggi Province (Korea), the Centre National de la Recherche Scientifique (National Center for Scientific Research, France's Ministry of Research), dan the National Assembly of Quebec. Selain itu, Catalonia juga menjalin hubungan patrón dengan warga berkebudayaan Catalonia atau 'kin-states' di seluruh dunia (Wolff, 2008). Catalonia, sebagaimana Flanders, juga aktif dalam memperkokoh hubungan antar pemerintah regional di Eropa yang sangat mendukung bagi penguatan kerjasama secara menyeluruh di Uni Eropa, seperti AEBR, CPM, dan CTP Working Group Pyrenees (Criekemans, 2008).

Secara kelembagaan, untuk menangani urusan kerjasama luar negeri ini, pada awalnya Catalan Generalitat tidak memiliki personal yang banyak di Sekretariat Kerjasama Externalnya, sebab kerjasama luar negeri ini melekat pada setiap departemen sesuai dengan urusannya masing-masing. Meski demikian, Sekretariat External ini bertanggungjawab untuk memastikan terjaminnya koherensi

dan sinergi dalam kebijakan luar negeri bagi setiap departemen tersebut. Fungsi koordinatif inilah yang di perankan oleh Sekretariat External sehingga pegawainya hanya sedikit, dan didukung oleh 7 staf pembantu. Di sisi lain, Catalan Generalitat memiliki 6 pegawai senior yang ditempatkan di luar negeri sebagai konsultan politik, termasuk perwakilan Catalonia di Uni Eropa, Berlin, London and New York. Catalonia mengikat kerjasama dengan pemerintah regional asing sebanyak 37 kerjasama di bidang ekonomi dan perdagangan, 5 kerjasama di bidang kebudayaan, dan 11 kerjasama di bidang pariwisata asing (Crikemans, 2009).

Dalam studi Ramon Lohmar S. Vicuna, pelembagaan paradiplomasi Catalonia mengalami perubahan yang significant pada masa President Arthur Mas yakni pada tahun 2013 dan 2014 melalui keputusan presiden. Pelembagaan itu diwujudkan dalam beberapa bentuk, yakni Regional Ministry of Foreign Affair, Permanent abroad offices, Official Presidential visits, Multilateral regional networks and International Organizations, Work within central government delegations (EU), dan Public Diplomacy (Lohmar, 2015).

Pelembagaan ini mencerminkan penafsiran yang lebih luas atas kewenangan paradiplomatic yang diberikan dalam Spain Constitution 1978 dan The Statute 2006, dimana secara de facto, President Generalitat bertindak selayaknya presiden sebuah negara merdeka dan menyelenggarakan diplomasinya pun dalam kemasam yang lebih kompleks. Seluruh aktifitas foreign affairs dikendalikan langsung oleh Presiden Generalitat.



### Skema dari Lohmar, 2015

Dalam perspektif Huntington, deskripsi yang diberikan oleh Lohmar menunjukkan bahwa pelembagaan kompleks tersebut memiliki tingkat ketangguhan yang tinggi, sebab mampu melakukan adaptability atau memiliki tingkat adaptasi dan fleksibilitas yang tinggi terhadap kondisi di luar negeri. Tingkat autonomy lembaga juga tinggi sebab dipimpin oleh presiden yang memiliki otoritas luas. Dari sisi coherency institusi ini memiliki soliditas yang baik sehingga sangat percaya diri dalam mencapai target Foreign Action Plan 2010-2015, dengan memaksimalkan hasil atau paradiplomatic achievement bagi Catalonia.

### **3.2. Regulasi Paradiplomacy**

Ketika hendak melihat dasar hukum atau regulasi yang mendasari aktifitas paradiplomasi Catalonia, maka kita bisa menelusurinya dalam statute 2006 tentang 'share' kewenangan antara pusat dengan Catalonia sebagai autonomous community. Bahkan sebelumnya, dalam constitution 1978 juga telah disebutkan bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan eksklusif atas hubungan

internasional atau foreign affairs. Pemerintah pusat bertindak sebagai subjek hukum internasional dalam hubungan dan perjanjian internasional (SCT 165/1994). Sedangkan local government Catalonia memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri baik di dalam wilayah Catalonia maupun di luar wilayah Catalonia sesuai dengan prinsip ‘in foro interno, in foro externo’. Dengan kata lain bahwa, aktifitas internasional Catalonia dilakukan sesuai dengan dan terkait dengan kewenangannya secara domestik. Dalam statute 2006 tercantum 17 pengaturan yang terkait dengan EU dan aktifitas external. The 2006 Statute menjadi pilar utama hubungan Catalonia dengan Madrid in “general and permanent framework for relations between the Generalitat and the Spanish government” (Art. 183.1), including matters regarding European policy and foreign affairs (Lohmar, 2015). Dalam makna ini, maka statute 2006 juga merupakan pilar utama paradiplomatic activism yang dilakukan oleh Catalonia, meskipun dalam prakteknya banyak perbedaan penafsiran antara Madrid dengan Barcelona.

Sebagai pillar paradiplomatic affairs, Statute 2006 memberikan pengakuan atas aktifitas resmi paradiplomasi oleh Catalonia. Dengan segenap keberanian dan kewenangannya, setelah berlakunya Statute 2006 ini, presiden generalitat waktu itu Arthur Mas, yang seorang pemimpin secessionist movement, membuat keputusan presiden yang meletakkan kewenangan paradiplomasi ini di bawah pengawasan langsung dari Presidency (Departament de la Presidència 2010). Kemudian pada tahun 2013, presiden generalitat mengeluarkan keputusan presiden lagi untuk membentuk the Secretariat of Foreign Affairs and of the European Union, dan menempatkannya langsung di bawah Presiden (Departament de la Presidència 118/2013). Tahun 2014 kewenangan the Secretariat diperbesar dengan dikeluarkannya decree 80/2014 (Departament de la Presidència 2014a), yang kewenangannya mencakup: a) the general direction of foreign relations; b) the general direction of multilateral and European Affairs; c) the general direction of development cooperation; d) the delegation of the Generalitat to the EU; e) the delegations of the Generalitat

abroad; f) the general subdirection of programme coordination and management (Lohmar, 2015).

Dengan dekrit Presiden itu, Arthur Mas sebagai seorang secessionist, meletakkan kewenangan paradiplomasi di dalam tangannya sendiri, dan pada saat yang sama meluaskan kewenangannya untuk melakukan hubungan luar negeri. Sekretariat menyusun program aksinya setiap 5 tahun, sehingga waktu itu disusunlah Foreign Action Plan (FAP) 2010-2015, yang dalam penyusunannya menggunakan dasar wewenang yang sudah diperluas dan tidak lagi secara ketat mengikuti kaidah yang secara tertulis ada dalam Statute 2006, tapi lebih pada interpretasi presiden generalitet di dalam decree-nya. Design paradiplomasi secara fundamental telah berubah dari aturan asalnya sehingga secara praktik pun akan lebih mencerminkan aspirasi dari pelaku utamanya, yakni presiden generalitet, daripada aspirasi Catalonia sebagai bagian dari Spain.

Mencermati isi dari FAP 2010-2015, yang melebihi kewenangan dari yang ditentukan oleh Statute 2006 itu, maka pemerintah Spanyol mengajukan gugatan ke the Spanis Constitutional Court untuk membatalkannya. The Court



memutuskan dalam Judgement No. 228/2016 on 22 December 2016, mengabulkan gugatan pemerintah, bahwa the Catalan Law of Foreign Action adalah unconstitutional, karena memasuki wilayah kekuasaan eksklusif eksekutif pemerintah pusat Spanyol (Balazs Gyimesi, 2017). Lalu apakah aktifitas paradiplomasi Catalonia berhenti? Sama sekali tidak. Sebab model public diplomasi yang menekankan pada cultural diplomacy yang selama ini dimainkan oleh Catalonia ke lebih dari 32 negara di seluruh dunia, memberikan porsi yang besar pada private, informal and societal diplomacy daripada diplomacy yang hanya berbasis pada formal diplomacy. Jordi Vela and Jordi Xifra secara optimistik menyatakan bahwa stateless nation's public diplomacy yang dipraktekkan ini, dapat menjadikan Catalonia memperoleh pengakuan baik local cultural recognition maupun global cultural relevance (Jordi, 2015).

### **3.3. 'Controlling' pada Aktifitas Paradiplomasi**

*The critical question is who controls Catalanian paradiplomatic activism?* Pertanyaan ini secara normatif memiliki 2 sisi jawaban, yakni, apabila didasarkan pada

Statute 2006 yang dibuat oleh Madrid, maka jawabannya adalah pemerintah pusat, namun apabila didasarkan pada hukum yang berlaku di lapangan, maka jawabannya adalah presiden generalitet, Catalonia. Dekrit presiden generalitet tahun 2013 dan 2014, telah secara nyata memindahkan kontrol paradiplomasi dari pemerintah pusat ke dalam kekuasaannya sendiri selaku Presiden. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Spanyol lebih bersifat evaluatif 'pro justicia', yakni menilai dan memberikan judgement bahwa aktifitas paradiplomasi tertentu itu melanggar konstitusi dan harus dihentikan, namun pada praktiknya, terus berlangsung di lapangan.

Control constitutional secara maximal pernah dilakukan oleh Perdana Menteri Rajoy yang membekukan seluruh perwakilan Catalonia di Luar negeri, kecuali perwakilannya untuk UE di Brussel setelah terjadinya Unilateral Declaration of Independence oleh Presiden Catalonia Charles Puigdemont sebagai tindak lanjut dari referendum 1 October 2017 (Thespanisreport, 2017). Namun, efektifitas pembekuan itu dalam jangka waktu lama sangat diragukan, sebab partai-partai yang mendukung koalisi

Presiden Puigdemont yang secessionist memenangi pemilu ulang pada 21 December 2017 dengan suara mayoritas di parlemen Catalonia (Theguardian, 2017).

### **3.4. Gerakan Politik Lokal: Secession**

Hubungan Catalonia dengan pemerintah pusat Madrid-Spanyol, mengalami eskalasi yang memanas sejak tahun 2010, saat diubahnya beberapa ketentuan Konstitusi Spanyol yang menyatakan bahwa Catalonia sebagai ‘nation’, direduksi. Pada saat yang bersamaan, negosiasi pembagian ‘income’ Negara dari pajak tidak dapat disetujui oleh Madrid, maka Catalonia yang mencakup daerah-daerah kaya ini, termasuk Barcelona, menyuarakan pilihan untuk mengadakan referendum. Dengan mengutip pidato dari ‘Minister President of Catalan’, Arthur Mas, dalam sebuah demonstrasi yang besar di Barcelona pada tanggal 12 September 2012, situs resmi pemerintah Catalonia mempublikasikan perkembangan politik yang heroik ini;

*‘...we are even closer to achieving our desire and goal of full national freedom’’. “Nothing*

*will be easy, but everything is possible”, he stressed’* (gencat, 2012).

Seiring dengan itu, partai-partai politik lokal Catalonia terus bermunculan dan secara massive menggalang dukungan dengan mengeksplorasi issue identity dan nationalism. Issue ini sangat sexy mengingat Catalonia memiliki latar belakang historis yang sangat berbeda dengan bagian lain dari wilayah Spanyol. Mayoritas rakyat Catalonia mengidentifikasi diri mereka bukan bagian dari Spain baik secara cultural maupun historis. Sejarah represi yang dilakukan oleh Jenderal Franco selama 36 tahun atas Catalonia, justru mengkristalkan identitas mereka untuk ‘berbeda’ dengan Spanyol. Spain Constitution 1978 dan Constitution 2006, serta tingginya tingkat kemakmuran Barcelona sebagai pusat investasi dan pariwisata di Spanyol bahkan Eropa, tidak menjadikan Catalan untuk ‘becoming Spain’, tetapi justru menguatkan kelompok-kelompok political movement untuk memisahkan diri (Alexander and Badcock, 2017). .

Krisis Eropa, dan yang lebih spesifik lagi adalah penurunan pertumbuhan ekonomi Spanyol, menjadi

momentum bagi gerakan secessionist untuk memenangkan pengaruhnya di tengah masyarakat dengan mengangkat isu bahwa pemerintah Spanyol mengambil hasil ekonomi lebih besar daripada yang diberikan kepada rakyat Catalonia sehingga Spanyol diidentikkan sebagai penjajah secara ekonomi bagi Catalonia. Keefektifan isu ini dalam mendulang suara pemilih diyakini cukup signifikan, terutama untuk menggerus partai pemerintah pusat People's Party pimpinan PM Rajoy.

Kemenangan kelompok pro independen pada pemilu terakhir yakni koalisi partai JxCat (Together for Catalan) pimpinan Puigdemont, ERC (Republican Left) Junqueras, dan CUP (Popular Unity Candidacy), meskipun secara kepartaian yang memperoleh suara terbesar adalah partai pro-unionis, yakni Ciutadans pimpinan Inas Arrimadas, akan semakin melemahkan kontrol PM Rajoy atas arah politik Catalonia. Bahkan, partai pimpinan PM Rajoy, People's Party, hampir saja tergusur dari kursi parlemen Catalonia karena hanya memperoleh 3 kursi saja (The Guardian, 2017).

Besarnya pengaruh kekuatan politik pro independen atau secessionist di Catalonia, yang dilatar belakangi oleh

politik identity dan nationalism ini, juga memberikan karakteristik yang khas kepada pengelolaan paradiplomasi Catalonia, yakni hubungan paradiplomatik yang bersifat konfliktual dengan pemerintah pusat, antara Catalonia dengan Spanyol. Hal ini disebabkan oleh 4 faktor, yakni, pertama, adanya perbedaan politik mayoritas rakyat Catalonia dengan Spanyol dengan latar perbedaan nasionalism. Kedua, existensi kelompok political movement yang cukup radical, yakni kelompok pro independence pimpinan Puigdemont. Ketiga, terdapatnya sumber-sumber daya ekonomi yang besar di Catalonia, yakni sebagai pusat investasi dan bisnis di Eropa. Dan, keempat, keberadaan institusi di tingkat pusat yang lemah dalam mengendalikan paradiplomatic activism Catalonia di luar negeri (Criekemans, 2008).

Hubungan konfliktual itu semakin terbuka sifatnya ketika Catalan's Deputy Minister of External Affairs, Roger Albiniana, mengumumkan rencana untuk membuka 50 'embassy' di seluruh dunia untuk kepentingan komersial, cultural dan politic Catalonia melalui TV3. Catalonia telah membuka perwakilannya di Roma, Vienna, Slovakia, the Czech Republic, Slovenia, Croatia and Hungary, serving as

one for the whole area, and previously, delegations were opened in Belgium, the US, the UK, France and Germany (Ballart, 2015).

#### **4. Paradiplomacy di Aceh**

Penandatanganan Perjanjian Damai antara Pemerintah republik Indonesia dengan Free Aceh Movement (Gerakan Aceh Merdeka-GAM) di Helsinki, Finland, pada 15 Agustus 2005, merupakan tonggak baru sejarah Aceh pasca konflik yang berkepanjangan selama lebih 30 tahun. “Aceh Nation”, begitu rakyat Aceh menyebut diri mereka pada masa konflik, merasakan tindakan represif pemerintah Indonesia pada masa diberlakukannya Military Operation Zone (Daerah Operasi Militer-DOM) pada pemerintahan Jenderal Soeharta, dan baru berakhir pada era reformasi tahun 1998 (Aspinall, 2005.b).

Memorandum of Understanding (MOU) Helsinki 2005, yang sering juga disebut dengan Helsinki Agreement, memberikan kepada rakyat Aceh untuk mengelola pemerintahan mereka sendiri (governing Aceh). Kewenangan luas di bidang urusan dalam negeri, termasuk ekonomi,

sosial, politik, hukum, kultural, pertambangan, dan perdagangan. Bahkan, Pemerintahan Aceh diberikan kewenangan pula untuk menjalin kerjasama luar negeri dalam bingkai pemerintahan nasional Republik Indonesia. Kewenangan yang besar bagi pemerintahan Aceh itu merupakan penerapan prinsip otonomi asimetris di Indonesia. Sebelum Helsinki Agreement, pemerintah RI pernah mengeluarkan undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh, namun, undang-undang ini tidak memenuhi aspirasi masyarakat Aceh secara keseluruhan sehingga tidak bisa dilaksanakan dengan baik.

Prinsip-prinsip dalam ‘governing Aceh’ yang terdapat dalam MOU Helsinki, oleh pemerintah Indonesia di-legalkan ke dalam regulasi nasional, yakni national law number 11/2006 on Governing Aceh. Dalam regulasi ini dijabarkan secara lebih detail prinsip-prinsip yang ada dalam MOU Helsinki, termasuk di dalamnya kewenangan untuk melaksanakan kerjasama luar negeri atau paradiplomasi dalam kerangka Unitary State of Republic of Indonesia.



#### **4.1 ‘Organizing Paradiplomacy’: Institutionalisation**

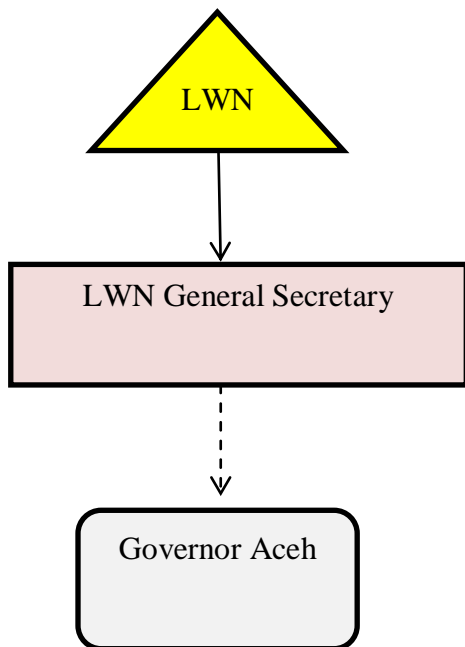
Kewenangan untuk melaksanakan paradiplomatic affairs yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh sebagaimana tercantum dalam National Law No. 11/2006 itu dalam pelembagaannya di dalam pemerintahan Aceh terutama dalam struktur organisasi yang menangani urusan paradiplomasi ternyata masih sangat lemah. Hal ini disebabkan oleh kecilnya institusi yang dibentuk dalam pemerintahan sehingga tidak mampu melaksanakan kewenangan yang ada di dalam national regulation. Lembaga yang dibentuk untuk menangani paradiplomatic affairs di Aceh saat itu hanya berbentuk sub-unit, di dalam struktur regional government Secretary, di bawah Gubernur Aceh, or the structure is 6 level under Governor position (Aceh Gov, 2016). Why is this institutionalisation too small and weak? Banyak scholars melihatnya sebagai masa transisi dari era revolusi ke era pembangunan, sehingga kewenangan ini belum menjadi fokus dari pemerintahan Aceh pada awal periodenya.

Perubahan institusionalisasi kewenangan paradiplomasi terjadi secara drastis setelah regional parliament of Aceh (DPRA) mengesahkan local regulation (Qonun) Nonor 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe. Dalam Qonun/Peraturan Daerah ini, disebutkan dalam pasal 29 bahwa Wali Nanggroe memiliki kewenangan untuk ;

- (g) mengurus khazanah (Aset) Aceh di dalam dan di luar Aceh (luar provinsi dan negeri).
- (h) melakukan kerjasama dengan berbagai pihak baik dalam maupun luar negeri untuk kemajuan peradaban Aceh;
- (j) menjaga perdamaian Aceh dan ikut berpartisipasi dalam proses penyelesaian perdamaian dunia.

Dengan local regulation ini berarti kewenangan paradiplomasi Aceh telah mengalami perubahan yang mendasar yakni perluasan kewenangan yang melebihi ketentuan di dalam national law No. 11/2006, dan mmberikan fungsi baru pada lembaga Wali Naggroe yang asalnya

bersifat Simbolik-Cultural menjadi memiliki kekuasaan aktual yakni di bidang paradiplomasi yang langsung berada di bawah Lembaga Wali Nanggroe (LWN), yang dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe.



Tentu saja reaksi keras muncul dari pemerintah pusat atas perubahan mendasar itu, sehingga Jakarta tidak bersedia mengakui keabsahan berlakunya local regulation tersebut.

Namun, pihak pemerintahan Aceh sampai saat ini pun tidak bersedia merubah regulation yang mereka buat tersebut. Memang, secara konseptual, institusionalisasi baru itu akan menjadi lebih efektif karena dengan kewenangan-kewenangan barunya, seorang Wali Nanggroe dapat langsung bernegosiasi dengan pihak asing, baik states maupun non state actors, untuk memperjuangkan kepentingan rakyat Aceh.

## **4.2 Regulasi Paradiplomacy**

Pemerintah Pusat di Jakarta sebenarnya telah merasa proporsional dalam merumuskan kewenangan paradiplomasi bagi Aceh sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 itu karena di dalamnya terdapat klausul bahwa semua perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Aceh, wajib mencantumkan pasal tentang posisi Aceh sebagai bagian dari wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Namun, perkembangan menjelang pemilu tahun 2009, dimana Aceh memiliki 6 partai politik lokal yang beberapa diantaranya dimotori oleh para aktivis

Free Aceh Movement (GAM), dalam kampanyenya menggunakan isu-isu sensitif tentang 'self government' dan tuntutan pengutan beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Aceh dalam mengelola pemerintahannya (Nurhasim, 2008).

Hasil pemilu 2009 sangat kuat mengindikasikan dukungan rakyat kepada partai yang disponsori oleh mantan kombatan GAM, yakni Partai Aceh yang memperoleh 40% suara lebih kursi parlemen yakni 33 kursi dari 81 kursi yang diperebutkan, sedangkan partai lainnya berbagi angka dibawah 15% suara (KIP Aceh, 2009). Dengan kemenangan yang signifikan dari partai Aceh ini dengan melihat isu-isu kampanye yang ditawarkan kepada rakyat, pemerintah pusat mengantisipasinya antara lain dengan mengeluarkan Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 11 Tahun 2010 dengan membuat batasan-batasan yang menegaskan kembali klausul tentang keterikatan Pemerintah Aceh dengan NKRI dalam perancangan sebuah dokumen kerjasama dengan pihak asing. Perpres tersebut menegaskan tentang keterlibatan pemerintah pusat dalam hal pelaksanaan kewenangan ber-paradiplomasi sejak dari perencanaan

sampai dengan tahap implementasi kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah Aceh.

Terbitnya Perpres itu, oleh kalangan elit di Aceh dimaknai sebagai cara pemerintah pusat untuk mengurangi kewenangan Pemerintah Aceh sekaligus mengendalikannya dalam rangka kerjasamanya dengan pihak asing sebagaimana disampaikan oleh pimpinan Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Sinyalemen ini sangat masuk akal mengingat, bagaimanapun juga, pemerintah pusat tidak ingin kehilangan kendali atas Pemerintahan Aceh pasca Perjanjian Helsinki. Momentum keluarnya Perpres Nomor 11 Tahun 2010 itu bergulir setelah kemenangan mutlak Partai Aceh pada Pemilu 2009, yang merupakan reinkarnasi para pendukung Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam memperjuangkan aspirasi politiknya sehingga nuansa politiknya sangat kental. Ketika para aktifis GAM menguasai tampuk pemerintahan Aceh secara dominan, baik di eksekutif yakni terpilihnya aktifis GAM Irwandi Yusuf pada pemilihan Gubernur Aceh tahun 2006, maupun legislatif (DPRA/DPRD) provinsi maupun kabupaten kota di seluruh wilayah Aceh tahun 2009.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa setelah keluarnya Perpres No. 11 Tahun 2010 itu, Pemerintahan Aceh meresponnya dengan membuat local regulation no. 9/2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe, yang merupakan perubahan atas local regulation no 8/2012. Pemerintah pusat sangat keberatan dengan klausul-klausul tersebut dan mengirimkan 21 poin yang harus direvisi oleh DPRA terhadap qonun itu. Namun, sampai dengan akhir 16 Desember 2013 ketika pelantikan Malik Abdullah secara sepihak dilakukan oleh DPRA bersama Gubernur Aceh, pihak Jakarta atau pusat belum mengakui berlakunya qonun tersebut sehingga dikatakan oleh Kemendagri bahwa pelantikan Wali Nanggroe itu belum sah karena qonun belum disesuaikan sesuai dengan poin-poin yang diusulkan oleh pemerintah, sehingga sampai waktu pelantikan pun pemerintah pusat tidak mengirimkan utusan resminya, kecuali Tim Evaluasi pemerintahan saja. Meskipun dianggap illegal oleh pemerintah pusat, Lembaga Wali Naggroe tetap terus berjalan dengan kewenangan yang didasarkan pada Qanun yang dibuat oleh DPRA, termasuk penganggaran kegiatannya dalam APBD Aceh (detik.com, 2016).

Pemahaman atas kewenangan bekerjasama dengan pihak asing ini, oleh para elite di Aceh, Gubernur Zaini Abdullah, yang mantan miniter of foreign affairs-nya GAM, secara tegas menyatakan berpedoman pada MOU Helsinki 2005, yang dimaknai secara luas, dan bukan mendasarkan diri pada UU Nomor 11 tahun 2006 maupun Perpres Nomor 11 Tahun 2010. Gubernur Zaini Abdullah mengatakan bahwa Aceh memiliki kewenangan khusus, untuk bekerja sama dengan luar negeri tanpa harus melalui Pemerintah Pusat, dan itu dijamin oleh undang-undang kekhususan Aceh. Hal itu diungkapkan ketika Gubernur Aceh bertemu dengan Ketua Parlemen Jepang dan Wakil Menteri Perdagangan Jepang di Tokyo (acehprov, 2016).

Dengan kewenangan yang dimilikinya, Pemerintah Aceh, sejauh ini, telah menjalin kerjasama dengan berbagai mitranya dari luar negeri seperti kerjasama dengan Provinsi Istanbul, Turkey, Helsinki, Finlandia, Negara Bagian Perlak, Malaysia dan sebuah Provinsi di Kazakhtan, serta berbagai kerjasama dengan non pemerintah asing di bidang pendidikan dan pariwisata yakni dengan berbagai universitas asing dan pihak swasta asing.



Jika perkembangan regulasi Aceh dibandingkan dengan Catalonia, maka akan terlihat seperti tabel berikut:

No.	Aceh	Catalonia	S
1	MOU Helsinki 2005	Spain Constitution 1978	Basic P Au
2	National Law No. 11/2006	Spain Constitution 2006 (Amandement)	Aut Parac
3	Local Regulation No. 9/2013	President Decree 195/2013	Strength ging Par Autor reg
4	Still conceptual in legal framework, not fully practiced yet	Practiced in actual paradiplomatic affairs	Imple

Pada tabel di atas tampak ada kesamaan waktu dan kesamaan ‘stage’ of paradiplomatic development pada tahun 2006 dan tahun 2013 antara Aceh dan Catalonia. Sebuah fakta yang menarik di dunia sangat terbuka dan saling berhubungan secara digital.

### **4.3 ‘Controlling’ Aktifitas Paradiplomacy**

Dengan disahkannya local regulation No. 9/2013, pergeseran mendasar telah terjadi secara ‘de jure’, yakni bukan saja mengambil porsi eksekutif Gubernur Aceh sebagai penanggungjawab kewenangan paradiplomasi, tetapi Wali Nanggroe juga sudah memindahkan kontrol paradiplomatic activism Aceh dari Presiden RI di Jakarta, ke dalam kekuasaannya di Banda Aceh.

Sebagaimana diketahui, bahwa Gubernur Aceh pasca MOU Helsinki selalu dimenangkan oleh para mantan pimpinan GAM, yakni pada pemilihan pertama tahun 2006 dimenangkan oleh Irwandi Yusuf I (2007-2012), kemudian pemilihan Gubernur tahun 2012 dimenangkan oleh Zaini Abdullah (2012-2017), dan pemilihan Gubernur terakhir 2017 dimenangkan oleh Irwandi Yusuf lagi (2017-2022), maka sangat logis apabila Gubernur Aceh tidak keberatan sama sekali dengan pergeseran kewenangan yang terjadi itu. Memang, pergeseran ini masih pada tahapan ‘de jure’ dan belum bisa diterapkan secara aktual sebab pemerintah pusat

di Jakarta tidak memberi ruang sama sekali kepada Wali Nanggroe untuk melaksanakan kewenangannya itu.

Meski keberatan dengan pergeseran kewenangan yang ada di dalam local regulation tersebut, Jakarta juga tidak serta merta membatalkannya. Tampaknya, pusat sangat berhati-hati dalam mensikapi isu-isu terkait dengan Aceh, sebab jangan sampai merusak achievements yang sudah dihasilkan selama ini pasca MOU Helsinki.

Saat ini, pelaksanaan kerjasama paradiplomatik Aceh dengan luar negeri dilakukan oleh Gubernur Aceh, bukan karena Aceh telah merevisi local regulationnya, tetapi karena gubernurlah dan bukan Wali Nanggroe yang diberi mandat atau 'full power letter' dari pemerintah pusat. Hal inilah yang terjadi pada bulan Desember 2017 ketika Gubernur Irwandi Yusuf berkunjung ke Rusia dalam rangka paradiplomatic cooperation (Acehtribunnews, 2017).

#### **4.4 Gerakan Politik Lokal : Free Aceh Movement (GAM)**

Munculnya gerakan perlawanan di Aceh terhadap pemerintah Republik Indonesia, terkait erat dengan sejarah perjuangan dan pergolakan nasional pasca kemerdekaan RI tahun 1945. Aceh merupakan provinsi yang sangat loyal dengan Pemerintah RI yang baru saja merdeka saat itu, sehingga rakyat Aceh bahu-membahu mendukung perjuangan kemerdekaan Indonesia dengan membelikan pesawat terbang pertama Republik Indonesia bernama ‘Seulawah’ I dan II untuk menunjang perjuangan kemerdekaan Indonesia. Namun, rakyat Aceh dikecewakan oleh para pemimpin Indonesia yang dengan semangat integralistik ‘unitary state’-nya tidak bersedia mengakomodasi aspirasi Bangsa Aceh untuk menerapkan syariat Islam di Aceh. Bahkan Aceh diperlakukan sebagai pemberontak dan menjadi ‘Military Operation Zone’ selama hampir 3 dekade (Bhakti, 2008).

Momentum perlawanan rakyat Aceh terhadap RI mulai terorganisir secara sistematis sejak Free Aceh Movement (GAM) mendeklarasikan dirinya pada tanggal 4 Desember 1976 di Pidie, Aceh, dibawah pimpinan DR. Hasan Tiro. Sejak saat itu, GAM mengorganisir diri dan menyusun kekuatan bersenjata untuk melawan pemerintah pusat,

meskipun dipimpin oleh Hasan Tiro dari pengasingannya di Swedia. Untuk memperoleh dukungan dari daerah lainnya di Sumatera, maka pada awalnya Hasan Tiro menggunakan nama Atjeh Sumatera National Liberation Front, namun kemudian lebih dikenal sebagai GAM (Basyar, 2008). Angin perubahan baru berhembus setelah lahirnya gerakan Reformasi 1998 yang dimotori oleh para mahasiswa di Indonesia untuk menurunkan Presiden Soeharto dan menerapkan sistem demokrasi di Indonesia.

Secara ideologis pihak GAM mengajukan konsep ‘self determination’ atau penentuan nasib sendiri yang dengan kata lain adalah ‘independence’ lepas dari NKRI, sebagaimana disuarakan dalam Sidang Umum Masyarakat Pejuang Referendum (SU MPR), yang dikomandoi oleh Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA), di Halaman Masjid Raya Banda Aceh dengan dihadiri tidak kurang dari 1,5 juta rakyat Aceh pada tanggal 8 November 1999. Dan, makna referendum itu tidak lain adalah ‘merdeka’ (Aspinall, 2005.a). Namun, gagasan ‘self determination’ ini akhirnya melunak dalam perundingan Helsinki Agreement 2005 dengan menyepakati konsep ‘governing Aceh’. Sampai saat

ini, makna ‘Governing Aceh’ dalam tafsiran pemerintah pusat adalah ‘extended Special Autonomy’ sedangkan bagi para mantan aktivis GAM yang ada dalam pemerintahan Aceh ditafsirkan sebagai ‘self government’ sehingga muncul perdebatan juga terkait dengan lambang, Hymne dan Bendera Aceh yang belum selesai (Acehtrend, 2016).

Setelah MOU Helsinki 2005, GAM dan RI bersepakat secepatnya untuk merealisasikan isi peace agreement itu. Langkah awalnya yakni dengan mendirikan partai-partai politik lokal di Aceh, maka berdirilah 6 partai lokal yang mayoritas didirikan oleh para mantan aktifis GAM. Dari sini, para mantan aktifis GAM mulai merubah jalan politiknya dari perjuangan bersenjata menjadi perjuangan melalui jalan politik dengan mendirikan partai politik dan terlibat langsung dalam pemerintahan di Aceh (Nurhasim, 2008).

Dalam pemerintahan regional yang dipimpin oleh para mantan aktivis local political movements seperti Aceh ini, dalam kontek kewenangan paradiplomasi, menurut David Crikemans, sengketa kewenangan akan terjadi apabila, pertama, jika terdapat perbedaan paham politik mayoritas di pemerintahan regional dengan pemerintah pusat, yang dalam

konteks Aceh didominasi paham politik yang bersifat religius, sedangkan RI didominasi politik yang bercorak sekuler; kedua, keberadaan para aktifis pergerakan nasionalis (radikal) di daerah, yang dalam konteks Aceh adalah aktifis GAM, akan cenderung menciptakan konflik dengan pemerintah pusat dalam hubungan luar negerinya; ketiga, pemerintah regional yang memiliki kekuatan ekonomi yang tinggi/kokoh akan cenderung berani untuk berseberangan secara konfliktual dengan pemerintah pusat, yang dalam hal ini Aceh kaya akan sumber daya alamnya; dan keempat, keberadaan institusi formal yang melaksanakan fungsi koordinasi dan konsultasi antara pusat dan daerah untuk urusan luar negeri akan berpengaruh terhadap terjadinya hubungan yang konfliktual atau pun koordinatif, yang dalam hal ini keberadaan institusi dimaksud sangat lemah peranannya dalam mengkoordinasikan kepentingan Aceh dengan pusat sehingga mudah terjadinya hubungan yang konfliktual antara Aceh dengan Pemerintah pusat.

## **5. Simpulan**

Dari explorasi terhadap paradiplomatic activism di Pemerintahan Aceh dan Catalonia, dari aspek paradiplomatic management dan local political movement, dapat disimpulkan bahwa kedua local governments ini memiliki pola yang sama dalam mengelola paradiplomasinya, yakni, pertama, mereka memperluas kewenangan yang dimilikinya melalui local regulations sehingga secara bebas melegalkan kewenangan yang diinginkan tanpa persetujuan pemerintah pusat. Kedua, memindahkan control paradiplomatic affairs dari pemerintah pusat ke executive top leader di local government, yakni dari Prime Minister di Madrid, dipindah ke President Generalitet di Barcelona, dan dari Presiden Indonesia di Jakarta ke Wali Nangroe Aceh di Banda Aceh.

Perbedaan antara Aceh dan Catalonia, terdapat pada sisi pelebagaan paradiplomasinya, yakni bahwa Paradiplomasi Catalonia telah mencapai tataran pelebagaan yang relatif tangguh, sedangkan pelebagaan paradiplomasi Aceh masih pada taraf embrional yang masih lemah. Akibatnya, Catalonia telah mampu menerapkan semua design paradiplomasi mereka pada tataran praktis di fora



internasional sesuai dengan targetnya, sedangkan Aceh baru sampai pada tataran yuridis konseptual saja sampai saat ini.

## Referensi

Aspinall, Edward, dan Harol Crouch, (2005), 'The Aceh Peace Process: Why It Failed', Policy Studies 1, East-West Center, Washington, Reprinted 2005

Aspinall, Edward, (2005), 'The Hensinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?', Policy Studies nomor 20.

Basyar, M. Hamdan, (2008), 'Aceh Baru: Tantangan perdamaian dan Reintergrasi', Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Basri, Hasan, (2014), 'Konflik Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat Pasca MOU Helsinki; Self Government', Jurnal Politika, Vol. 5, Nomor 1, 2014

Criekemans, David, (2008), 'Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?', hal. 34, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium

Darmansjah, Djumala (2013), 'Soft Power untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi', Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Huntington, Samuel, (1968), 'Political Order in Changing Societies', Harvard University

Ikrar Nusa Bhakti, (2008), 'Beranda Perdamaian, Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki', Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Lohmar, Ramon, Sainz de Vicuña, (2015), 'Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty', Leiden University,

Nurhasim, Moch. Dkk, (2008), 'Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka', Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta

Wolff, Stefan, (2009), 'Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges', hal. 1-2, dan 13, University of Nottingham

Alexander, Harriet, and Badcock, James (2017), 'History of Catalonia', <http://www.telegraph.co.uk/news/0/does-catalonia-want-independence-spain/#>

Ballart, Carlos, (2015), 'Catalonia to open up to 50 'embassies' around the world in 'a few years', <https://www.rt.com/news/228955-catalonia-open-embassy-delegation/>

Balazs Gyimesi, (2017), 'Sub-state public diplomacy: The Catalan case' <http://www.nouvelle-europe.eu/en/sub-state-public-diplomacy-catalan-case>

Irwandi Yusuf Menang Pilkada Aceh, (2017), <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170225201737-32-196178/irwandi-yusuf-menang-perolehan-suara-pilgub-aceh>

Jordi and Jordi Xifra, (2015), 'Representation For Stateless Nation: Catalonia', <http://uscpublicdiplomacy.org/story/representation-stateless-nations-catalonia>

Husin, Mukhtar S., (2016), 'Keinginan Merdeka Tak Pernah padam?', <http://aceh.tribunnews.com/2016/08/15/keinginan-merdeka-tak-pernah-padam>

KIP Aceh, (2009), [kip.bandaacehkota.go.id/wp.../Hasil-Pemilu-Legislatif-2009](http://kip.bandaacehkota.go.id/wp.../Hasil-Pemilu-Legislatif-2009)

Vojvodic, Nikola, (2016), 'Principles and Funtions of Political management', <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2334-735X/2016/2334-735X1601017V.pdf>

Okezone, Tangis Soekarno dan Jasa Rakyat Aceh Merebut Kemerdekaan RI, (2014),

<https://news.okezone.com/read/2017/08/16/337/1757367/oke-zone-files-tangis-soekarno-dan-jasa-rakyat-aceh-merebut-kemerdekaan-ri>

Report Election Results, (2017),  
<https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/dec/21/catalonia-election-full-results>

BBC Report (2017), 'Catalonia's bid for independence from Spain explained', <http://www.bbc.com/news/world-europe-29478415>

The National View: The EU's response to Cataloni, (2017)  
[http://www.thenational.scot/news/15625269.The\\_National\\_View\\_The\\_EU\\_s\\_response\\_to\\_Catalonia\\_so\\_far\\_hasn\\_t\\_been\\_good\\_enough\\_it\\_s\\_time\\_to\\_finally\\_act/](http://www.thenational.scot/news/15625269.The_National_View_The_EU_s_response_to_Catalonia_so_far_hasn_t_been_good_enough_it_s_time_to_finally_act/)

<http://aceh.tribunnews.com/2017/08/05/gubernur-irwandi-promosiinvestasi-aceh-di-moskow>

[http://en.wikipedia.org/wiki/Catalan\\_Statute\\_of\\_Autonomy](http://en.wikipedia.org/wiki/Catalan_Statute_of_Autonomy)  
<https://www.reuters.com/article/us-spain-politics-catalonia-mossos-analy/demoralized-and-divided-inside-catalonias-police-force-idUSKBN1CT2MT>

[http://www.gencat.cat/index\\_eng.htm](http://www.gencat.cat/index_eng.htm)

<https://www.thespainreport.com/articles/1246-171027202040-rajoy-sacks-entire-catalan-government-dissolves-catalan-parliament-and-calls-elections-for-december-21>

<https://www.theguardian.com/world/2017/oct/27/spanish-pm-mariano-rajoy-asks-senate-powers-dismiss-catalonia-president>