

BAB II

KERJASAMA LUAR NEGERI OLEH PEMERINTAH DAERAH

Kerjasama luar negeri antar daerah atau yang lebih disebut *Sister City* telah diatur dalam kebijakan pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Maka landasan hukum *Sister City* Surabaya-Xiamen yang dilakukan oleh Surabaya mengacu pada setiap UU yang telah dikeluarkan oleh pemerintah guna menjadi landasan hukum melakukan kerjasama. Bab ini membahas mengenai kerjasama yang terjalin antara Surabaya dengan Xiamen. Pada sub bab pertama akan dibahas mengenai landasan kebijakan pemerintah yang berisi tentang kebijakan luar negeri Indonesia dan kebijakan menteri. Setelah penjelasan tersebut sub berikutnya akan menjelaskan tentang kerjasama *Sister City* Surabaya-Xiamen, yaitu tentang hubungan Indonesia dengan Tiongkok, serta proses kerjasama *sister city* antara kedua kota.

1. Dasar Hukum Bagi Pemerintah Daerah Dalam Melakukan Kerjasama Luar Negeri

Dalam melaksanakan hubungan luar negeri antara pemerintah daerah, Indonesia telah menerapkan beberapa undang-undang dan peraturan dalam

negeri melalui peraturan menteri dalam mengatur detail dan landasan hukum. Berikut akan dijabarkan peraturan menteri serta undang-undang yang digunakan pemerintah Indonesia dalam melakukan kerjasama dengan luar negeri :

a. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri

Hukum dan peraturan mengenai wewenang daerah otonom untuk melakukan kerjasama dengan luar negeri telah diatur dalam UU No. 37 Tahun 1999 dalam beberapa pasal yakni;

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 Indonesia”.

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

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 dalam ayat (1) berlaku bagi semua penyelenggara Hubungan Luar Negeri, baik pemerintah maupun non pemerintah”.

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”.

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 dari pelaksanaan Politik Luar Negeri diselenggarakan oleh Menteri.”

- b. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

Dalam Undang-undang nomor 24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional disebutkan bahwa Pada pasal 5 ayat (1); “ 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”

Dalam tataran hukum internasional, Negara di satu sisi masih menjadi subyek hukum internasional yang utama, disisi lain peningkatan peran subyek-subyek hukum bukan Negara memberikan pengaruh yang besar terhadap perkembangan hukum internasional. Pemerintah daerah dalam bertindak melakukan perjanjian dengan pihak asing wajib mengantongi surat kuasa atau *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. Surat kuasa dalam istilah konvensi Jeneva 1969 disebut sebagai *Full Power* tersebut, dimaknai sebagai mandat yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui menteri luar negeri untuk melakukan sebagian kewenangan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah dalam bidang kerjasam luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan yang diserahkan kepada daerah dalam bidang kerjasama luar negeri dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan kepada daerah otonom.

c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

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:

1. Pasal 42, ayat (1) huruf f dan g menyebut 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 kerja sama 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”

Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 mengisyaratkan perlu dilakukan penyesuaian pelaksanaan kewenangan melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah yang sebelumnya diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dengan diberlakukannya UU otonomi daerah, kerjasama internasional diarahkan untuk memberdayakan dan mempromosikan potensi daerah, dalam kerangka integrasi Negara. Dengan adanya UU otonomi daerah maka pemerintah daerah diberikan keleluasaan dengan mengadakan kerjasama internasional

yang berada di luar negeri seperti diimplementasikan pada kerjasama *Sister City*.

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:

2. Pasal 10 pembagian urusan (1) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah

Ayat (2), “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengaur 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 fiscal 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 menugaskna kepada pemerintah daerah dan atau pemerintahan desa.

Dengan adanya undang-undang tentang pemerintah daerah telah memberikan jalan dan otoritas kepada pemerintah daerah untuk menindaklanjuti hubungan kerjasama internasional antar pemerintah daerah di luar negeri. Hubungan kerjasama antar pemerintah daerah dengan pihak-pihak asing bertujuan untuk mengembangkan kerjasama perekonomian, kebudayaan, keuangan, IPTEK, pendidikan, kesehatan dan lainnya. Namun, pemerintah daerah harus tetap dibawah pemerintahan pusat melalui menteri dan hanya boleh melakukan kerjasama dengan pemerintah luar negeri yang telah memiliki legalitas dalam hubungan diplomatic dengan pemerintah Indonesia (Mukti, 2013).

2. Sejarah Hubungan Diplomatik Indonesia dan Tiongkok Dalam Membangun Kerjasama *Sister City*

Indonesia dan Tiongkok memiliki keterikatan kuat dalam sejarahnya. Melalui hegemoninya di masa kejayaan Tiongkok Dinasti Ming dan Qing, Tiongkok berhasil menyebarkan kekuatan dan masyarakatnya melalui *Boat People* ke setiap penjuru Negara tak terkecuali Indonesia. Hubungan apik

antara Indonesia pasca kemerdekaan Indonesia terlihat dari dekatnya pemerintah Indonesia masa Sukarno karena adanya kesamaan Ideologi. Lengsernya kedudukan Soekarno, memberikan pandangan pada Soeharto bahwa sebagai bangsa yang berdaulat Indonesia membutuhkan interaksi dengan dunia luar; dalam segala bidang. Kudeta mengakibatkan perubahan arah politik luar negeri Indonesia. Peran Tiongkok selepas kudeta komunis masih kabur, pemutusan secara langsung hubungan dagang Indonesia dengan Tiongkok oleh Soeharto dan diterimanya kembali Indonesia ke dalam anggota PBB menjadi tonggak dimana Indonesia kembali menyuarkan normalisasi hubungan kerjasama antara Indonesia dengan Tiongkok. Dalam konteks normalisasi China dengan Indonesia cenderung kearah perbaikan ekonomi yang mana dinilai penting dianggap penting bagi pembangunan negara.

Lengsernya rezim Suharto membawa angin segar pada pemerintahan Indonesia yang dipandang terlalu berpusat atau setralistik, banyak celah ketika rezim Suharto Sentralistik diterapkan di bangsa Indonesia seperti pembangunan yang tidak akan berjalan lancar karena terdapat ketidak sesuaian pembangunan dengan karakter budaya setempat, penumpulan kreativitas pemerintah daerah dan aparatur dalam pembangunan daerahnya. Gerakan reformis agar rezim *state-centric* digantikan kepada otonomi yang partisipatif dan demokratis membawa hasil yakni dengan diberlakukannya UU 22 dan 25 tahun 1999 mengenai otonomi daerah yang bertumpu pada daerah tingkat II.

Kebijakan baru yang diberikan kepada otonomi daerah harus bertujuan untuk mendukung integrasi nasional, pemberdayaan masyarakat daerah dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dalam memenuhi tujuannya, pemerintah daerah diperbolehkan untuk melakukan kerjasama internasional seperti mencari investor asing dan kerjasama asing (Jatmika, 2001).

Dengan terbukanya kembali hubungan Tiongkok dan juga Indonesia, maka salah satu momentum yang digunakan pemerintah Tiongkok adalah dengan mendorong kembali *people to people diplomacy* yang tujuannya antara lain adalah untuk mengembangkan hubungan seperti *Sister City* yang diprakarsai sejak tahun 1973. Pada tahun 1992 *Sister City* di Tiongkok telah dikembangkan melalui sebuah lembaga yang dikenal dengan *China's International Friendship Cities Association* dengan anggota terdiri dari perwakilan-perwakilan kota dan provinsi yang ada di Tiongkok yang mana kota-kota tersebut memiliki hubungan *Sister City* dengan kota atau daerah di luar negeri. Pada tahun 2006 pemerintah Tiongkok mencatat bahwa terdapat 30 Provinsi dan 309 kota di Tiongkok telah menjalin kerjasama *Sister City* dengan 335 provinsi dan 1,057 kota seuruh dunia (Wibowo & Hadi, 2009).

Tiongkok dan Indonesia memandang bahwa dengan adanya kerjasama semacam ini dapat memberikan kemudahan dalam menjalin hubungan dengan dunia luar. Di Indonesia, Hubungan *Sister City* antara pemerintah Indonesia dan pemerintah Tiongkok telah terjalin dengan beberapa kota seperti Jakarta

dengan Beijing mengingat kedua belah kota memiliki persamaan sebagai ibu kota dan pusat politik, Jakarta dengan Shanghai mengingat kedua kota tersebut sebagai pusat perdagangan. Surabaya sebagai kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta juga memiliki hubungan kerjasama *Sister City* dengan beberapa kota di Tiongkok seperti Guangzhou dan Xiamen.

Kerjasama *Sister City* antara Surabaya dan Xiamen terbentuk sejak tahun 2005, pemerintah Surabaya mengoptimalkan dalam melakukan kerjasama *Sister City* dengan kota berbagai belah dunia lain untuk menunjang kemampuan Surabaya dalam menghadapi Globalisasi. Xiamen dipilih oleh Surabaya karena sebagai pertimbangan bahwa kota Xiamen merupakan zona ekonomi khusus di Provinsi Fujian yang juga provinsi asal entitas warga Tiongkok di Indonesia. Selain antara Surabaya dan Xiamen memiliki kesamaan yaitu sebagai kota peabuhan serta saling tertarik dalam mengembangkan kebaharian kota dan juga penghijauan kota. Selain dari segi lingkungan, ekonomi selalu menjadi daya tarik utama dalam sebuah kerjasama, Xiamen dan Surabaya memiliki kedekatan yang sama dengan salah satu kota di Tiongkok yaitu Guangzhou, dimana kota tersebut merupakan kota dengan kemajuan ekonomi terpesat di Tiongkok dan kota penyelenggara event perdagangan terbesar di dunia. Dengan ini pemerintah Surabaya berharap bahwa dengan adanya kerjasama dengan salah satu kota di Tiongkok dapat mengembangkan perekonomian dan kesejahteraan warganya.

