

TAKDIR ALI MUKTI

**PARADIPLOMACY**  
**KERJASAMA LUAR NEGERI**  
**OLEH PEMDA DI INDONESIA**



*The Pinisi - Press*

# **PARADIPLMACY**

## **KERJASAMA LUAR NEGERI**

### **OLEH PEMDA DI INDONESIA**

© 2013, Takdir Ali Mukti  
*All rights reserved*

---

x + 352 hlm; 15 x 23 cm  
Cetakan I, Juli 2013  
ISBN: 978-602-17651-3-5

---

Penulis: Takdir Ali Mukti  
Editor: Ahmad Sahide  
Pewajah sampul: Ilham 'embe' Zainal  
Pewajah isi: Ilham 'embe' Zainal  
Penyunting: Ahmad Sahide

---

Copyright © 2013

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang.  
Dilarang Memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanis termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penerbit

---

Diterbitkan Oleh:  
The Phinisi Press Yogyakarta  
Jalan Golo, Gang Nanggolo No. 36 A Yogyakarta  
Nomor telepon: 085292039650  
Alamat e-mail: [thephinisiipress@yahoo.com](mailto:thephinisiipress@yahoo.com)



---

## KATA PENGANTAR

---



**A**lhamdulillah rabbil 'alamin. Segala puji-pujian dan kemuliaan hanya milik Alloh SWT, Tuhan Yang Maha esa. Atas karunia-Nya jua buku ini dapat diterbitkan.

Buku ini barulah awal dari studi paradiplomasi atau hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah secara komprehensif. Penulis berupaya untuk menawarkan sebuah kajian tentang paradiplomasi di Indonesia dari sudut pandang teori ilmu hubungan internasional, hukum nasional dan hukum perjanjian internasional, praktek diplomasi, serta teknis pembuatan dan pelaksanaan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah. Dalam kajian ini, penulis sangat berhutang budi kepada para ahli ilmu hubungan internasional dan ilmu hukum internasional, antara lain Prof. DR. Mohtar Mas'ood, MA, DR. Damos Dumoli Agusman, S.H., LL.M, Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LL.M, Prof. DR. Eddy R. Agoes, LL.M, Prof. DR. Bagir Manan, MA, I Wayan Parthiana, SH, MH, DR. Eddy Pratomo, S.H., MA, dan Prof. DR. Bob Sugeng Hadiwinata, MA, serta masih banyak lagi para ahli baik dari dalam maupun luar negeri yang tidak mungkin kami sebut satu per-satu. Kepada beliau semuanya kami ucapkan banyak terima kasih.

Kepada kolega, para diplomat di daerah yang pernah bersama penulis terlibat dalam penanganan urusan kerjasama luar

negeri di Pemda Provinsi D.I. Yogyakarta, antara lain *H.E.* Drs. Sudaryomo (sekarang Duta Besar RI untuk Republik Meksiko), dan *H.E.* Drs. Nur Syahrir Raharjo (sekarang Duta Besar RI untuk Suriname), penulis ucapkan terima kasih atas tukar pikiran dan pengalamannya.

Tulisan ini juga dipengaruhi oleh diskusi-diskusi dengan rekan sejawat di Program Studi Ilmu Hubungan Internasional dan Program Pascasarjana Magister Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, antara lain Prof. DR. Bambang Cipto, MA, yang juga Rektor UMY, Prof. DR. Tulus Warsito, M.Si., Ali Muhammad, MA, Ph.D, DR. Surwandono, M.Si., DR. Sidik Jatmika, M.Si., DR. Nur Azizah, M.Si., Grace Lestariana W, M.Si., Wahyuni Kartikasari, M.Si., Bambang Wahyu Nugroho, M.A, Sugeng Riyanto, M.Si., Bambang Sunaryono, M.Si., M. Zahrul Anam, M.Si., M. Faris Alfahd, M.A, Ratih Herningtyas, MA, Sugito, M.Si., Dian Asmawati, MA, Winner Agung P, MA, Husni Amriyanto P, M.Si., dan Siti Muslikhati, M.Si., dan yang lainnya. Kepada para sahabat tersebut, penulis ucapkan terima kasih atas masukannya.

Ucapan terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada keluarga saya tercinta, istriku Bunda Nita Ariyati, dan 2 (dua) *honey babies* yakni Almiera Litalia Mukti dan Bellenita Zafirah Mukti, yang selalu membuat ayah tidak pernah lelah dan ngantuk.

Kepada para pembaca yang budiman, penulis berharap buku ini dapat memberi kontribusi yang positif sekecil apa pun untuk kemajuan ilmu pengetahuan, dan perbaikan kebijakan bagi masyarakat dan Negara Republik Indonesia. Semoga!

Yogyakarta, 28 Mei 2013

**Penulis**

—  
—  
**DAFTAR ISI**  
—  
—

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI .....	v
BAB I: PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang, Pengertian, dan Urgensi.....	2
B. Kerja Sama Luar Negeri Sebagai Trend Global yang Harus Dijawab.....	7
C. Sebuah Ikhtiar Peningkatan Mutu Kerja Sama Inter- nasional oleh Pemda.....	10
BAB II: INTERAKSI TRANSNASIONAL DAN PARA- DIPLOMASI.....	21
A. Hubungan dan Kerja Sama Internasional Dewasa Ini .	22
B. Pemikiran Thomas C. Schellings tentang <i>'Theory of         Interdependent Decisions'</i> .....	32
C. 'Paradiplomacy', Geliat Lokal dalam Interaksi Global	37
D. Beberapa Pengalaman Paradiplomasi di Negara Maju	42
E. Catatan Sudut Pandang .....	62
BAB: PARADIPLOMASI Dalam BINGKAI HUKUM NASIONAL.....	67
A. Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri .....	69

B. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.....	70
C. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.....	75
D. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.....	82
E. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.....	83
F. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.....	92
G. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah.....	98
H. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pedoman Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Swasta Asing (BSA).....	101
I. Catatan Sudut Pandang .....	106
 BAB IV: PARADIPLOMASI Dalam HUKUM PER- JANJIAN INTERNASIONAL.....	 111
A. Konteks Hukum Perjanjian Internasional .....	111
B. Paradiplomasi dan UU Tentang Perjanjian Inter- nasional (PI).....	136
C. Pengesahan Perjanjian Internasional dengan UU di Indonesia .....	143
D. Beberapa Penamaan Judul Perjanjian Internasional.....	149
E. Catatan Sudut Pandang .....	155
 BAB V: DIPLOMASI OLEH PEMERINTAH DAERAH.....	 159
A. Perkembangan Dari Diplomasi Tradisional, Diplo- masi Publik, Ke Diplomasi Total .....	160

B.	Aktivitas Diplomasi Oleh Pemerintah Daerah: Diplomasi <i>Soft Power</i> .....	169
C.	Menuju ' <i>Virtual Diplomacy</i> ' .....	177
D.	Catatan Sudut Pandang .....	179
BAB VI: PERATURAN TEKNIS PELAKSANAAN PARADIPLOMASI Di INDONESIA .....		183
A.	Perkembangan Teknis Pelaksanaan Kerja Sama Luar Negeri Oleh Pemda Sebelum UU Nomor 32 Tahun 2004 .....	183
B.	Pengaturan Teknis Yang Berlaku Saat ini.....	192
C.	Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/ 2006/01 .....	196
D.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 .....	206
E.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang BSA .....	213
F.	Teknis Pembuatan Perjanjian Internasional .....	219
F.	Langkah Awal Memulai Kerja Sama.....	227
H.	Peran DPRD dalam Persetujuan Kerja Sama Luar Negeri .....	230
I.	Catatan Sudut Pandang .....	239
BAB VII: KERJASAMA LUAR NEGERI PROVINSI D.I. YOGYAKARTA .....		243
A.	Gambaran Umum Kerja Sama Luar Negeri Provinsi DIY .....	243
B.	Telaah Kerja Sama Pemprov DIY dengan Pihak Asing	245
C.	Catatan Sudut Pandang .....	289

BAB VIII: KRONIKA KERJASAMA LUAR NEGERI OLEH PEMDA-PEMDA.....	295
A. Kerja Sama Luar Negeri Oleh Provinsi DKI Jakarta ....	296
B. Kerja Sama Luar Negeri Oleh Provinsi Jawa Barat.....	299
C. Kerja Sama Luar Negeri Oleh Provinsi Jawa Timur.....	303
BAB IX: ASUKAN PEMIKIRAN Dalam RANGKA PERUBAHAN UU NOMOR 37 TAHUN 1999 TENTANG HUBUNGAN LUAR NEGERI .....	317
A. Posisi Politik Hukum UU tentang Hubungan Luar Negeri .....	317
B. Perjanjian Internasional dan Perjanjian Perdagangan Internasional.....	318
C. Masukan Kepada TIM SETJEN DPR RI .....	325
D. Penutup .....	344
BAB X: P I L O G.....	345
A. Membangun Konstruksi Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri.....	345
B. Membangun Konstruksi Hukum dalam Kerja Sama Luar Negeri.....	347
C. Membangun Konstruksi Tata Kelola dan Koordinasi Pusat dan Daerah dalam Kerja Sama Luar Negeri .....	349
D. Rekomendasi dari Studi Kasus Paradiplomasi DIY .....	350



---



# BAB I

---



## PENDAHULUAN

### PARADIPLOMASI:

### Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda

*'The increasing interconnectivity of nations in today's global economy underscores the need for robust partnerships between communities around the world. Organizations like Sister Cities International foster such relationships, increasing mutual knowledge and understanding between cities and cultures. These collaborations promote collaboration and trust among citizens and nations, create opportunities for technological and economic innovation and development, and lay the foundations for continued peace and prosperity. I am proud to serve as your Honorary Chair.'*<sup>1</sup>

*-President Barack Obama, 44<sup>th</sup> President of the United States*

---

<sup>1</sup><http://www.sister-cities.org/history-us-presidents-support>

## A. Latar Belakang, Pengertian, dan Urgensi

Paradiplomasi secara relatif masih merupakan fenomena baru bagi aktivitas pemerintahan di Indonesia. Paradiplomasi mengacu pada perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh entitas *'sub-state'*, atau pemerintah regional/pemda, dalam rangka kepentingan mereka secara spesifik.<sup>2</sup> Istilah *'paradiplomacy'* pertama kali diluncurkan dalam perdebatan akademik oleh ilmuwan asal Basque, Panayotis Soldatos tahun 1980-an sebagai penggabungan istilah *'parallel diplomacy'* menjadi *'paradiplomacy'*, yang mengacu pada makna *'the foreign policy of non-central governments'*, menurut Aldecoa, Keating dan Boyer. Istilah lain yang pernah dilontarkan oleh Ivo Duchacek (New York, tahun 1990) untuk konsep ini adalah *'micro-diplomacy'*.<sup>3</sup>

Dalam kerangka paradiplomasi itu, Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) di depan para pengusaha Australia, di Canberra, Australia, 11 Maret 2010, mengatakan bahwa, "silahkan para pengusaha Australia menghubungi dan menjalin komunikasi dengan pemerintah daerah (kabupaten/kota dan provinsi) di Indonesia, terutama para Gubernur untuk mengadakan investasi di Indonesia. Kalau ada kesulitan silahkan menghubungi para menteri terkait".<sup>4</sup> Jalinan kerja sama pemda dengan pihak asing ini ditegaskan oleh Presiden SBY karena disadari sepenuhnya bahwa tanpa kerjasama dengan investor

---

<sup>2</sup> Wolff, Stefan, *'Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges'*, hal. 1-2, dan 13, University of Nottingham, 2009

<sup>3</sup> Crikemans, David, *'Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?'*, hal. 34, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium, July 2008

<sup>4</sup> Kompas, 12 Maret 2010

asing atau pihak asing lainnya seperti pemerintah asing dan organisasi/foundation asing, pertumbuhan ekonomi daerah akan sulit didorong untuk berkembang lebih cepat.

Pernyataan Presiden tersebut memang dilandasi oleh undang-undang yang memberikan peluang bagi daerah untuk melakukan kerja sama dengan pihak asing. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan daerah otonom untuk melakukan kerja sama luar negeri ini terdapat dalam pasal 42 ayat (1), bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Ditegaskan pula dalam penjelasan pasalnya bahwa selain *sister city/province*, Pemda juga dapat membuat perjanjian kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal dan kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Secara historis, sebelum diberlakukannya UU Nomor 32 tahun 2004, kewenangan melakukan kerja sama internasional telah dimulai sejak diberlakukannya UU tentang Pemerintahan Daerah tahun 1999 atau yang lebih dikenal sebagai UU otonomi daerah. Dalam konteks UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan mengadakan kerja sama luar negeri ini masuk dalam kategori kewenangan Tidak Wajib bagi Daerah. Pasal 88, ayat (1) memaklumkan hal ini, sebagai berikut; Daerah *dapat* mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama, kecuali menyangkut kewenangan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 (yaitu Politik Luar Negeri).

---

<sup>5</sup>Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, SETNEG, Tahun 2004

<sup>6</sup> Dalam UU Nomor 32 tahun 2004, kewenangan daerah otonom untuk melakukan kerja sama luar negeri ini tetap berlaku sebagaimana terdapat dalam pasal 42 ayat (1), bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Ditegaskan pula dalam penjelasan pasalnya bahwa selain *sister city/province*, Pemda juga dapat membuat perjanjian kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal dan kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup>

Kerja sama luar negeri oleh daerah otonom jika dilihat dari sudut pandang studi hubungan internasional, secara teoritis, merupakan hubungan yang tidak lagi bersifat *state-centric* di mana aktor-aktor non-pemerintah dapat secara leluasa *mem-by pass* hubungan dengan tanpa melibatkan pemerintah pusat. Hal ini disebabkan adanya perbedaan sistem hukum yang berlaku di NKRI dengan hukum yang berlaku di negara asing yang akan bekerja sama, di mana beberapa gubernur/walikota dari negara asing dapat langsung membuat/menandatangani kerja sama internasional tanpa '*full power*' dari pemerintah pusatnya (contoh Propinsi Geongsangbuk-Do dan Chungnam-Do di Korea Selatan, Provinsi/Kota-kota di Cekoslovakia, serta Negara Bagian California, USA). Dalam hubungan yang '*non-state centris*' ini, aktor-aktor dapat berwujud INGO, Foundation, kelompok kepentingan ekonomi, perusahaan multinasional dan bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintah suatu negara (pemda). Sifat hubungan internasional yang bercorak

---

<sup>6</sup>Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, SETNEG, Tahun 1999

<sup>7</sup>OP.Cit., Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

transnasional ini memang menjadi kecenderungan dunia setelah munculnya era globalisasi seperti dikatakan oleh Q. Wright bahwa hubungan internasional melibatkan berbagai aktor, antara lain berbagai jenis kelompok, baik itu negara atau kelompok negara, pemerintah, warga negara, aliansi-aliansi, organisasi internasional, organisasi industri/perdagangan, dan sebagainya.

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 kerja sama luar negeri sebagai urusan wajib bagi propinsi dan kabupaten/kota. Kedudukan urusan kerja sama luar negeri sebagai urusan tidak wajib ini sama dengan kedudukannya pada UU sebelumnya, yakni UU No.22 Tahun 1999 Pasal 88, ayat (1) yang menegaskan bahwa; 'Daerah *dapat* mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama, kecuali menyangkut kewenangan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7', (yaitu Politik 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.

Dengan kerangka hukum dan teknis sebagaimana disampaikan di atas, banyak sekali Kerja Sama Luar Negeri yang dilakukan oleh Pemda baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Provinsi-provinsi seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan D.I. Yogyakarta termasuk yang produktif membuat *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan pihak asing, baik dengan pemerintah provinsi di negara asing maupun swasta asing, seperti universitas swasta asing maupun foundations. Kabupaten dan kota di Indonesia juga giat membangun kerja sama dengan pihak asing, misalnya, Kabupaten Kulon Progo pada proyek Bandara Internasional yang baru (dengan Republic Ceko), Kota Yogyakarta dengan Ammnewijn, Suriname, Kota Surakarta dengan GIZ, Jerman, dan lain sebagainya.

Ada kenyataan bahwa para birokrat di pemda provinsi, kabupaten dan kota yang sebelumnya nyaris tidak pernah bersentuhan dengan hubungan antar bangsa, jelas akan mengalami banyak kesulitan baik yang berkaitan dengan *diplomatic skill* maupun pengalaman praktis berhubungan dengan pihak asing. Padahal, dalam pelaksanaan kewenangan hubungan internasional itu diperlukan kemampuan yang cukup untuk menjalin relasi dan negosiasi, termasuk di dalamnya penguasaan atas hukum dan kode etik hubungan antar bangsa. Tentu saja, ini akan berakibat pada kualitas produk kerja sama yang dibuat dengan berbagai pihak asing tersebut sehingga belum optimal dalam mendorong laju pembangunan daerah, bahkan mungkin sebaliknya, justru hanya akan memboroskan keuangan daerah (APBD) karena para pejabatnya sering ke luar negeri. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan kerjasama internasional di daerah menjadi sangat penting sebab dengan munculnya kewenangan baru bagi daerah otonom akan secara otomatis berdampak pada penganggaran daerah. Pengawasan

ini bukan saja bertujuan untuk mencegah timbulnya pemborosan anggaran daerah, namun bertujuan pula untuk menjaga agar pihak asing selalu menaati kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat.

## **B. Kerja Sama Luar Negeri Sebagai Trend Global Yang Harus Dijawab**

Mengapa hubungan dan kerja sama luar negeri harus dibuka lebar bagi seluruh pemerintah daerah sebagai daerah otonom di Indonesia? Pertanyaan ini sulit terbayang pada 30 tahun yang lalu ketika isu hubungan internasional masih didominasi oleh masalah perimbangan kekuatan politik keamanan dan militer di era perang dingin antara blok Barat-Amerika Serikat dan blok Timur-mantan Uni Soviet sampai dengan runtuhnya tembok Berlin tahun 1989.<sup>8</sup> Isu internasional pun bergeser ke arah kerja sama politik-ekonomi dengan hegemon tunggal Amerika Serikat, yang ternyata belakangan ini, tahun 2008-2013, negara ini tidak bisa menghindarkan diri dari krisis ekonomi yang sangat berat dengan defisit anggaran yang sangat dalam. Trend kerja sama ekonomi yang diiringi dengan semangat keterbukaan atau demokratisasi di berbagai negara, termasuk Indonesia dengan gerakan reformasi tahun 1998, telah meluaskan jangkauan dan partisipasi dalam hubungan dan kerja sama internasional yang tidak lagi bersifat '*state centric*,' tapi telah melibatkan aktor-aktor non negara seperti *MNCs*, *INGO*, *foundations*, dan individu-individu dalam interaksi di fora internasional. Pergaulan dunia

---

<sup>8</sup> Uraian tentang pergeseran isu internasional dapat dibaca secara detail dalam tulisan Prof. Bob Sugeng Hadiwinata, Transformasi Isu dan Aktor di dalam Studi Hubungan Internasional: Dari Realisme hingga Konstruktifisme, dalam buku 'Transformasi Dalam Studi Hubungan Internasional', Hal. 7-9, Editor: Yulius P. Hermawan, Graha Ilmu, Yogyakarta, UNPAR, 2007

yang demikian ini dilukiskan oleh Thomas L. Friedman sebagai *'The world is flat'*, di mana masyarakat dunia seolah berada pada bidang datar yang sama, dan bukan lagi pada bulatan yang sama, sehingga semua menjadi tampak transparan tanpa ada yang bisa bersembunyi lagi, apalagi mengisolasi diri dari pergaulan internasional. Bahkan secara optimis, Friedman melihat bahwa karakteristik interaksi global itu membawa peluang bagi semua pihak untuk berkompetisi menunjukkan identitas dirinya yang unik sambil memperkenalkan nilai-nilai lokal masyarakatnya secara luas<sup>9</sup>. Pada konteks inilah, pemerintah daerah diberi kesempatan oleh negara untuk terlibat langsung dalam hubungan dan kerja sama internasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan menjalin interaksi internasional itu diberikan kepada pemda provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia sebagai jawaban atas kuatnya trend dunia dalam berkompetisi satu sama lain untuk memperoleh hasil yang optimal. Kewenangan ini sebagai pintu bagi pemda untuk membangun jejaring internasional guna meningkatkan daya saing dan perluasan investasi daerahnya.

Tidak dapat dibayangkan, apabila di saat dunia sekarang ini telah berada di era keterbukaan dan kompetisi, namun masih ada pemda yang belum membuka diri atau belum memanfaatkan peluang sekaligus tantangan kerja sama internasional ini. Resiko menjadi daerah yang lambat pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kualitas pendidikannya mungkin akan diderita

---

<sup>9</sup>Friedman, Thomas L., *'The World is Flat'*, London, New York, 2005, sebagaimana dikutip dalam 'Kajian Negara Eropa Potensial untuk Bekerjasama dengan Provinsi D.I. Yogyakarta', editor: Grace Lestariana W, hal. 165, Terbitan Jur. Ilmu Hubungan Internasional UMY bekerjasama dengan Biro Kerjasama Provinsi D.I. Yogyakarta, Tahun 2008.



oleh daerah-daerah yang belum mampu berkiprah dalam kancan internasional ini.

Memang, hubungan dan kerja sama internasional yang dibuat oleh pemda itu seberapa besar akan diorientasikan untuk peningkatan ekonomi daerah dan dukungan terhadap berbagai program kerja di sektor-sektor unggulan seperti pendidikan, kesehatan dan pariwisata. Dan, di sini, keterlibatan aktor-aktor internasional non-negara akan sangat terasa. MNCs, INGOs, foundations, dan individu-individu yang memiliki kemampuan saling membentuk jaringan untuk saling mendukung satu sama lain bersama dengan aktor-aktor negara dan pemerintahan lokal atau pemda. Meningkatnya intensitas hubungan dan semakin beragamnya aktor internasional itu harus dianggap sebagai potensi bagi perjuangan diplomasi Indonesia di lingkup internasional. Pendek kata, hubungan dan kerja sama luar negeri dapat pula dilaksanakan oleh para pedagang, pengusaha, ilmuwan, politisi, para pejabat daerah, wisatawan, atau bahkan mahasiswa, yang tentu semuanya harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan kebijakan politik luar negeri Indonesia<sup>10</sup>.

Tantangan trend kerja sama dunia ini bagi pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, memang dapat dikatakan berat mengingat selama ini belum ada tradisi birokrasi yang mengarah ke sana. Tradisi birokrasi Indonesia, pada umumnya masih *'inward looking'* atau berorientasi dengan melihat ke-dalam, atau berorientasi melayani dan berurusan dengan warga negara sendiri sehingga secara relatif tidak ada masalah kompleks yang dihadapi. Namun, di era trend

---

<sup>10</sup> Nur Hassan N. Wirayuda, Sambutan Menlu RI dalam Pedoman Umum Pelaksanaan Kerjasama Internasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, Hal. iv, DEPLU, 2007

global yang berubah ini, birokrasi pun, apalagi kalangan bisnis, harus siap berubah dengan melakukan *'outward looking'* atau perluasan cakrawala visi birokrasi yang lebih kompetitif dengan mempertimbangkan para pesaing di luar negeri, dengan tanpa meninggalkan misi layanan utamanya kepada masyarakat. Kata kunci utama dalam proses ini adalah perubahan *mindset* birokrasi dari sekedar melayani menjadi berani menerima tantangan kemajuan. Sudah barang tentu, untuk meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia bagi para pejabat pemda di provinsi dan kabupaten/kota yang mengemban tugas di bidang kerja sama internasional tersebut sangat memerlukan upaya-upaya khusus seperti workshop/bimbingan teknis yang meliputi materi pemahaman aspek hukum internasional, dan kewenangan dalam melakukan kerja sama pemda dengan pihak asing, seluk-beluk kode etik dan praktik diplomasi antar negara, pedoman dan tata cara melakukan kerja sama dengan pihak asing serta evaluasi kerja sama dengan pihak asing.

### **C. Sebuah Ikhtiar Peningkatan Mutu Kerja Sama Internasional oleh Pemda**

Setelah kewenangan melakukan hubungan internasional diberikan kepada daerah otonom atau pemerintah daerah, semua pemangku kepentingan segera berbenah. Pemerintah pusat, melalui Kementerian Luar Negeri menyiapkan segala pedoman tata laksana penyelenggaraan hubungan dan kerja Sama internasional yang dilakukan oleh pemda, pemda-pemda melakukan pembenahan-pembenahan internal birokrasi, demikian pula kalangan bisnis dan swasta mulai mengkaji peluang-peluang yang bias dimanfaatkan serta dengan pihak asing mana mereka akan bekerja sama. Yang tidak boleh dikesampingkan dalam pelaksanaan kerja sama internasional oleh pemda ini adalah bahwa pemda-pemda se-Indonesia

tersebut secara struktural berada di bawah Kementerian Dalam Negeri, sehingga dalam hal pengaturan kerja sama luar negeri ini pun dijumpai aturan-aturan yang dikeluarkan oleh Kemendagri, antara lain Permendagri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemda dengan Pihak Asing, dan permendagri Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemda dengan Badan Swasta Asing (BSA). Hubungan kinerja yang harmonis antara ke-2 kementerian ini akan sangat menentukan kesuksesan *'total diplomacy'* dan kerja sama yang dilakukan oleh pemda-pemda dengan pihak asing.

Dari berbagai penelitian yang dilakukan di beberapa daerah otonom, baik kabupaten/kota dan provinsi, di Jawa Tengah, Jawa Barat, D.I. Yogyakarta serta DKI Jakarta, ada beberapa fakta yang muncul secara konsisten yakni, *pertama*, pelaksanaan kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemda, baik dengan pemerintah lokal asing maupun dengan institusi swasta asing, masih jauh dari optimal, terutama jika dikaitkan dengan prinsip anggaran kinerja. Banyak perjanjian internasional, *Memorandum of Understanding*, yang mati suri bahkan kadaluwarsa dan belum sempat terealisasikan, padahal telah keluar anggaran daerah yang cukup besar untuk seremoni dan kunjungan pejabat daerah ke luar negeri.

*Kedua*, hasil atau produktivitas dari perjanjian internasional yang dilakukan oleh pemda dengan institusi non-pemerintah asing lebih produktif atau lebih konkrit hasil riilnya daripada kerjasama pemda dengan pemerintah lokal asing dalam *'sister provinces'* atau *'syster cities'*. Ada Negara-negara yang sangat memperhatikan kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah daerahnya dengan beberapa provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia seperti Korea Selatan, Jepang dan Jerman. Namun, kebanyakan negara asing kurang aktif menghidupkan kerja sama dengan pemerintah lokal mereka. Hanya perjanjian

dengan provinsi-provinsi asing yang kaya saja yang cenderung memiliki hasil secara konkrit untuk peningkatan berbagai sektor pemberdayaan masyarakat di bidang ekonomi, kesehatan dan pendidikan. Sedangkan kerja sama yang dilakukan oleh pemda dengan pemerintah lokal di Negara-negara yang sedang berkembang, rata-rata belum optimal.

*Ketiga*, kesiapan aparat birokrasi masih pada taraf minimal. Keadaan ini dapat dimengerti mengingat kewenangan bekerja sama dengan pihak asing merupakan kewenangan yang relative baru bagi daerah yakni diintrodusir dalam produk perundang-undangan sejak pasca reformasi. Jabatan Biro Kerja Sama di tingkat provinsi biasanya digabungkan dengan investasi dan penanaman modal, baik dalam negeri maupun asing. Demikian pula kedudukan kantor kerja sama di tingkat kabupaten/kota, hampir tidak ada yang memisahkan antara kantor kerja sama daerah dengan badan/kantor investasi daerah. Bahkan, ada provinsi yang dulunya memisahkan antara badan investasi daerah dengan biro kerja sama justru kemudian digabungkan menjadi satu karena sempitnya kuota/rasio pembentukan institusi pemda. Dari jumlah institusi kerja sama di 33 provinsi, yang pilihan nama dan kedudukan institusinya tidak sama pada setiap provinsi, serta sekitar 500-an institusi kerja sama dan investasi di seluruh kabupaten dan kota di Indonesia, sangat langka pejabat yang menduduki pos di institusi kerja sama dan investasi/penanaman modal daerah itu yang memiliki latar belakang kemampuan atau keahlian di bidang hukum internasional atau pun hubungan internasional. Ada provinsi yang cukup serius dalam memposisikan biro kerja sama mereka yakni Provinsi Jawa Barat dan D.I. Yogyakarta dengan menempatkan pejabat dari DEPLU untuk memimpin di institusi tersebut, yakni, antara lain, Drs. Sudaryomo Hartosudarmo yang kemudian menjadi Konsul Jenderal RI di Sydney, Australia, dan saat ini menjabat

sebagai Duta Besar RI untuk Meksiko, dan Drs. Nur Syahrir Rahardjo yang saat ini menjadi Duta Besar RI untuk Suriname. Tentu tidak semua daerah bisa seberuntung itu untuk dapat meminta KEMLU mengirimkan pejabatnya ke daerah karena jumlah penjabat eselon II di KEMLU pun terbatas jumlahnya, jika harus mengisi jabatan di semua provinsi.

*Keempat*, peran dan partisipasi DPRD kurang antusias. Membayangkan persepsi anggota DPRD Provinsi dan kabupaten/kota terhadap peluang dan tantangan yang melekat pada kewenangan untuk melakukan hubungan dan kerja sama internasional bagi pemerintah daerah memang tidak semenggairahkan persepsi anggota DPRRI terhadap kerja sama luar negeri. Umumnya mereka menganggap bahwa itu urusan kewenangan yang sangat *'executive heavy'*, dan hanya memberi peluang bagi gubernur/wakil gubernur, bupati/wabup dan walikota/wakilnya untuk bepergian ke luar negeri, tanpa keikutsertaan mereka secara mayoritas. Kesadaran bahwa wewenang ini memberi peluang bagi kemajuan daerah memang telah ada di dewan, namun belum cukup untuk mendorong pengoptimalan kegiatannya. Pembahasan-pembahasan di Komisi DPRD, biasanya Komisi A atau Komisi I yang membidangi politik, hukum, pemerintahan dan kerjasama, atau di pansus-pansus yang membahas persetujuan kerja sama luar negeri sering tampak datar dan eksekutif banyak mendominasi. Pemandangan ini mungkin terjadi karena aktivitas berhubungan dengan pihak asing masih merupakan hal *'asing'*, dan jauh dari aktivitas keseharian anggota DPRD, terutama di kabupaten-kabupaten, yang lebih banyak terkait urusan dengan para petani, peternak, pedagang kecil, UMKM dan lain sebagainya, sehingga mempengaruhi *'mindset'* mereka. Hal yang berbeda tentu akan tampak sedikit berbeda dengan aktivitas di DPRD provinsi seperti di D.I.Yogyakarta, Jawa

Barat, DKI Jakarta akan lebih responsif anggota dewannya, meskipun eksekutif tampak masih lebih dominan karena memiliki sumber informasi yang lebih lengkap terhadap materi yang akan dikerjasamakan dengan pihak asing yang sedang dibahas. Pembahasan kerja sama baru akan sedikit dinamis ketika sudah masuk dalam usulan belanja APBD di mana banyak item yang sulit dipahamkan kepada anggota dewan seperti beaya '*hospitalities*' para delegasi asing, belanja perjalanan dinas ke luar negeri bagi eksekutif yang standarnya jauh di atas standar belanja perjalanan dinas anggota dewan di dalam negeri, serta ketidakjelasan besaran hasil yang akan dicapai dengan disetujuinya rencana kerja sama dan anggaran belanjanya dalam APBD nantinya. Biasanya, meskipun pada awalnya agak alot pembahasan anggarannya, namun dengan sedikit koreksi saja dari dewan, anggaran akhirnya disetujui juga, sebab tidak mudah juga bagi dewan untuk mendebat posting anggaran yang terkait dengan aktivitas di luar negeri.

Dengan melihat keempat fakta yang ditemui di lapangan sebagaimana dijelaskan di atas, maka penulisan buku ini memiliki dua tujuan, yakni tujuan akademik dan praktis. Dari sisi tujuan akademik, buku ini akan memberikan analisis yang lebih spesifik mengenai gejala transnasionalisme dalam studi hubungan internasional, yakni yang terkait dengan perilaku aktor internasional di tingkat sub-negara bangsa (pemerintah daerah), sebab kajian keterlibatan pemerintah daerah selaku aktor hubungan antar bangsa merupakan gejala yang relatif baru dalam studi ilmu hubungan internasional di Indonesia. Kajian tentang kerja sama internasional oleh pemerintah daerah ini telah lebih banyak disampaikan dari sisi hukum internasional. Penulis berharap, buku ini dapat melengkapi kajian dimaksud dari sisi studi ilmu hubungan internasional. Sedangkan tujuan praktis yang ingin dicapai adalah adanya

peningkatan efektivitas dan produktivitas dalam pelaksanaan kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah di seluruh Indonesia yakni melalui pendalaman pemahaman secara lebih baik dari sudut teoritis, yuridis, dan teknis dalam pelaksanaan kerja samanya. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah agar pemerintah daerah dapat mengetahui alasan-alasan pokok mengapa sebuah kerja sama dengan pihak asing itu dapat berjalan dengan baik, atau sebaliknya.

Dengan kajian teoritis ilmu hubungan internasional, kajian yuridis baik hukum nasional maupun hukum perjanjian internasional, kajian teknis pelaksanaan kerja sama luar negeri, dan kajian studi kasus tentang pelaksanaan paradiplomasi, letak kekuatan buku ini berada pada upayanya untuk membangun tiga pikiran utama, yakni, pertama, membangun konstruksi hubungan dan kerja sama luar negeri secara umum sambil meletakkan posisi pemda selaku aktor hubungan transnasional dalam skema itu; *kedua*, membangun konstruksi hukum dalam kerja sama luar negeri; dan, *ketiga*, membangun konstruksi tata kelola dan koordinasi antara pusat dan daerah dalam urusan kerja sama luar negeri.

Untuk memenuhi tujuan sebagaimana dimaksud di atas, maka tulisan ini disajikan dengan sistematika sebagai berikut; Bab I, Pendahuluan, yang berisi konteks permasalahan Paradiplomasi, overview, tujuan penulisan dan sistematika tulisan ini. Bab II, Interaksi Transnasional dan Paradiplomasi, sebuah Tinjauan Teoritis dari sudut pandang studi ilmu hubungan internasional terhadap kerja sama luar negeri oleh aktor transnasional '*sub-state*', yang dilakukan oleh pemda. Bagian ini akan mengeksplorasi teori-teori ilmu hubungan internasional dalam memandang perilaku aktor-aktor internasional dalam era transnasionalisme dewasa ini. Perkembangan aktor internasional sejak *Westphalian System*,

pasca Wesphalia, transnasional, dan munculnya paradiplomasi akan dipaparkan di sini. Yang tidak kalah pentingnya adalah *positioning* kajian paradiplomasi dalam pemikiran Robert o. Keohane beserta kegelisahannya dalam mencari formula bagi terjadinya '*peaceful change*' di dunia internasional.

Pengalaman beberapa Negara Uni Eropa dan Asia dalam melaksanakan paradiplomasi akan disajikan sebagai contoh bervariasinya sistem pelaksanaannya. Kajian ini akan berguna untuk meluaskan pandangan dan memposisikan secara proporsional para aktor hubungan internasional terutama dalam kerangka kerja sama luar negeri. Bab III, Paradiplomasi dalam Bingkai Hukum Nasional, suatu Tinjauan Yuridis Paradiplomasi di Indonesia, yang mengeksplorasi pendapat para pakar hukum internasional terkait undang-undang dan peraturan pelaksanaannya mengenai kerja sama luar negeri. Pemahaman akan dasar-dasar hukum sumber kewenangan daerah dalam melaksanakan hubungan dan kerja sama internasional adalah sangat penting untuk dikupas secara mendalam agar pemahaman para penstudi ilmu hubungan internasional bisa '*grounded*' sampai pada tingkat pelaksanaannya di lapangan. Bab IV, Paradiplomasi dalam Hukum Perjanjian Internasional. Kajian ini akan mengupas konteks hukum Perjanjian Internasional di Indonesia yang sedang terjadi '*gugatan*' perbaikan yang dituntut secara keras oleh DPR RI. Paradiplomasi merupakan salah satu '*hot issue*' dalam skema perubahan undang-undang tentang perjanjian internasional saat ini. Perdebatan tentang domain hukum perdata internasional yang memiliki dimensi '*publik*' sangat mewarnai diskusi perubahan pasal-pasal baru. Hal ini terkait dengan pengertian hukum internasional dalam undang-undang dan Konvensi Wina 1969 yang hanya mencakup domain hukum publik saja, padahal kalangan DPR RI menilai bahwa banyak perjanjian yang dibuat oleh pemerintah RI



merugikan masyarakat Indonesia dengan tanpa persetujuan DPR RI, misalnya tentang berbagai *agreements* dengan Negara lain terkait *Free Trade Area*, dan perjanjian kontrak karya dengan perusahaan asing seperti Freeport dan Newmon.

Selain itu, terdapat pula isu tentang kekuatan mengikat suatu perjanjian internasional, bentuk serta pilihan judul perjanjian internasional, serta konsekuensi hukumnya. Di sinilah, pentingnya bagi pemda dan para pihak untuk memahami sistem hukum di Indonesia, sebab melakukan hubungan dan kerja sama internasional dengan tanpa memahami secara detail tentang hukum perjanjian internasional akan sangat beresiko bagi daerah. Bab V, Diplomasi Pemerintah Daerah, memuat berbagai '*track*' diplomasi yang mungkin bisa diambil oleh daerah dalam praktek berhubungan dengan berbagai bangsa, dan institusi asing di era teknologi informasi saat ini. Pergeseran diplomasi tradisional kearah diplomasi publik, sampai dengan munculnya istilah '*Multi-track diplomacy*' dan '*cultural diplomacy*' yang dikombinasikan dengan teknologi virtual-internet merupakan wahana yang efektif bagi promosi dan diplomasi daerah. Daerah harus mampu memasuki era yang disebut sebagai era diplomasi virtual atau '*virtual diplomacy*'.

Bab VI, Pelaksanaan Paradiplomasi di Indonesia. Bab ini memuat teknis pelaksanaan, tahap-tahap persiapan, pedoman pelaksanaan dari KEMLU dan Kemendagri, dinamika negosiasi serta beberapa pengalaman penanganan kerjasama pemda dengan pihak asing beserta kendala-kendala yang biasanya timbul dalam hubungan antar bangsa. Bagian ini bersifat teknis dan praktis sehingga diharapkan dapat membantu melengkapi informasi bagi para *stake holder* di daerah yang baru mulai merencanakan kerja sama dengan pihak asing. Bab VII, Studi Kasus Pelaksanaan Kerjasama Internasional oleh Pemda, yang merupakan catatan pelaksanaan kerja sama dengan pihak

asing yang dilakukan oleh Pemprov D.I. Yogyakarta. Bab ini merupakan hasil penelitian terbaru yang dilaksanakan pada bulan Maret-Mei 2013 yang lalu. Gambaran pelaksanaan kerja sama luar negeri oleh Provinsi DIY akan sangat berguna bagi pemda-pemda lainnya dalam melakukan peningkatan kualitas kerja sama mereka. Di samping itu, mengapa terdapat kerja sama yang produktif, dan ada pula kerja sama luar negeri itu yang stagnan atau hampir tidak ada realisasi yang berarti dalam berkontribusi kepada daerah? Dalam studi kasus ini, penulis berusaha menemukan jawabannya.

Bab VIII, Kronika Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda. Kronika ini menampilkan gambaran singkat pelaksanaan kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat, dan Provinsi Jawa Timur. Dari informasi dalam bab ini, dapat diketahui berbagai variasi aktivitas kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh daerah-daerah ini dalam beberapa tahun terakhir. Bab IX, Masukan pemikiran untuk penyusunan Naskah Akademik mengenai perubahan UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Internasional. Bab ini berisi beberapa jawaban atas pertanyaan yang disampaikan oleh Tim Kerja SETJEN DPRRI kepada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, pada Hari Kamis 28 Mei 2013 di Yogyakarta. Penulis berharap dengan berubahnya UU tentang Hubungan Internasional ini akan mampu menampung dinamika perubahan global dalam arena politik dunia atau *'world politics'* yang bersifat transnasional. Terakhir, adalah Bab X, yang berupa Epilog sebagai Catatan Penutup. Bab ini berusaha mengkonstruksi secara general keseluruhan pemikiran dan praksis yang diuraikan dalam bab-bab sebelumnya sehingga menjadi satu konstruksi pemahaman yang utuh.

Topik-topik yang diangkat dalam setiap bab dalam buku ini diharapkan dapat melengkapi referensi bagi para penstudi ilmu hubungan dan kerja sama internasional, serta pemerintahan khususnya pemerintahan daerah, dan para *stake holder* di seluruh pemda di Indonesia. Penulis berusaha secara seimbang melihat kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah ini dari sisi akademis yang berbasis penelitian, dan dari sisi pengalaman praktis penulis dalam keikutsertaannya menangani beberapa kerja sama internasional antara pemda dengan pihak asing.<sup>11</sup>

## Referensi

- Wolff, Stefan, *'Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges'*, hal. 1-2, dan 13, University of Nottingham, 2009
- Criekemans, David, *'Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?'*, hal. 34, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium, July 2008
- Friedman, Thomas L., *'The World is Flat'*, London, New York, 2005
- Grace Lestariana W (Editor), *'Kajian Negara Eropa Potensial untuk Bekerjasama dengan Provinsi D.I. Yogyakarta'*, hal.

---

<sup>11</sup> Penulis bertindak selaku Ketua Panitia Khusus DPRD Prov. DIY dalam pembahasan Rencana Kerjasama *'Friendly Ties Cooperation'* antara Provinsi D.I. Yogyakarta dengan Provinsi Gangwoon-Do, Korea Selatan, Tahun 2009. Penulis juga menjadi delegasi Prov. DIY dalam *'Saemaul Academy Program'* di Kyungwoon University, dalam rangka pelaksanaan program kerjasama dengan Provinsi Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, Tahun 2008.

165, Terbitan Jur. Ilmu Hubungan Internasional UMY bekerjasama dengan Biro Kerjasama Provinsi D.I. Yogyakarta, Tahun 2008.

Hadiwinata, Bob Sugeng, *Transformasi Isu dan Aktor di dalam Studi Hubungan Internasional: Dari Realisme hingga Konstruktifisme*, dalam buku '*Transformasi Dalam Studi Hubungan Internasional*', Hal. 7-9, Editor: Yulius P. Hermawan, Graha Ilmu, Yogyakarta, UNPAR, 2007

Nur Hassan N. Wirayuda, Sambutan Menlu RI dalam Pedoman Umum Pelaksanaan Kerjasama Internasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, Hal. iv, DEPLU, 2007

Kompas, 12 Maret 2010

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, SETNEG, Tahun 1999

Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, SETNEG, Tahun 2000

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

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

<http://www.sister-cities.org/history-us-presidents-support>

---



## BAB II

---



# INTERAKSI TRANSNASIONAL DAN PARADIPLOMASI

## Tinjauan Teoritis Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda

### **In what kind of international world do we live?**

*“We live in a hybrid world. Part of our positive and normative world is Westphalian and based on sovereignty, and part is post-Westphalian in which transnational actors and the norms of international humanitarian law transgress sovereignty. Both are likely to persist for decades, so good positive and normative analysis will have to be able to account for both.”<sup>12</sup> Joseph S. Nye Jr.*

---

<sup>12</sup> <http://www.theory-talks.org/2008/05/theory-talk-7.html>. Theory Talks is an initiative by Peer Schouten and is registered as ISSN 2001-4732 | 2008-2012. Beberapa wawancara Theory Talks telah diterbitkan dalam Bahasa Indonesia dengan judul “Theory Talks, Perbincangan Pakar Sedunia Tentang Teori Hubungan Internasional Abad Ke-21”, Editor: Bambang Wahyu Nugroho dan Hanafi Rais, PPSK dan LP3M UMY, Yogyakarta, 2012

## A. Hubungan dan Kerja Sama Internasional Dewasa Ini

Pernyataan Joseph Nye Jr. di atas adalah jawaban ketika diajukan pertanyaan kepadanya oleh Peer Schouten tentang, 'Dalam dunia internasional seperti apa, kita hidup saat ini?'. Nye Jr. menyatakan bahwa dewasa ini kita hidup di jaman hibrid. Sebagian dari dunia kita yang positif-normatif, serta berbasis pada 'kedaulatan negara' adalah 'doktrin' *Westphalian*, sedangkan di bagian lain adalah model post-Westphalia, yang di dalamnya aktor-aktor transnasional dan norma-norma hukum humaniter internasional menerabas melintasi batas-batas kedaulatan negara. Kedua bagian ini tampaknya masih akan terjadi untuk beberapa dekade ke depan, sehingga analisis positif dan normatif yang baik akan mencakup keduanya.

Perjanjian Westphalia atau *The Peace of Westphalia* atau *The Westphalia Treaty*, tahun 1648, German, yang mengakhiri Perang Eropa selama 30 tahun, berhasil memancarkan tonggak sejarah bernegara secara modern dalam konsep '*nation-state*', dan menjadi permulaan bagi terjadinya sistem hubungan internasional secara modern, yang disebut sebagai '*Westphalian System*'.<sup>13</sup> Doktrin Westphalian hasil dari perjanjian ini meliputi prinsip penghormatan atas kedaulatan suatu negara dan hak untuk menentukan nasib sendiri suatu bangsa, kemudian prinsip kesamaan di depan hukum bagi setiap negara, dan prinsip non-intervensi atas urusan internal negara lain. Sebagaimana dikatakan oleh Watson bahwa Perjanjian Westphalia melegitimasi persemakmuran negara-negara berdaulat, yang menandai kemenangan negara dalam mengendalikan masalah-masalah

---

<sup>13</sup>Osiander, Andreas, 'Sovereignty, International Relations and Westphalian Myth', *International Organization* 55, Spring 2001, hal. 251, The IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology

internalnya, dan menjaga kemerdekaannya secara eksternal. Perjanjian ini banyak melahirkan aturan dan prinsip politik bagi negara-negara baru.<sup>14</sup> Fakta historis tentang prinsip bernegara secara modern dalam *'The Westphalia Treaty'* ini bagi para penstudi ilmu hubungan internasional, terutama kalangan teoritis realist-tradisional, dianggap merupakan titik awal terjadinya studi ilmu hubungan internasional modern.

Sementara itu, para teoritis konstruktivist dan praktisi hubungan internasional dewasa ini, lebih melihat bahwa era *'Westphalian Doctrines'* telah tidak relevan lagi dalam pergaulan masyarakat dunia yang sangat interns dan terbuka seiring dengan kemajuan teknologi informasi. Andreas Osiander menyatakan bahwa *'Westphalian System'* dengan konsep kedaulatannya sebagai pilar utama, telah menjadi perdebatan secara internasional. Pertanyaan mengenai apakah pilar-pilar sistem Westphalia telah rapuh saat ini, dan sistem internasional dewasa ini sedang bergerak ke arah *'beyond Westphalian'*?<sup>15</sup>

Ketidakan relevanan itu juga sangat terasa di tempat asal dari doktrin Westphalia tersebut, yakni di Eropa, yang telah mengarah pada terbentuknya masyarakat Uni Eropa yang menyatu secara ekonomi, politik, dan kultural. Hal ini tergambar jelas dalam pidato Sekretaris General NATO, DR. Javier Solana dalam *'Symposium on the Political Relevance of the 1648 Peace of Westphalia'*, di Mnster, German, 12 November 1998, yang mengatakan bahwa;

---

<sup>14</sup> Watson, sebagaimana dikutip oleh Robert Jackson dan Georg Sorenson dalam, *'Introduction to International Relations'*, Oxford University Press Inc., New York, 1999. Dalam edisi Bahasa Indonesia diterjemahkan oleh Dadan Suryadipura, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2009

<sup>15</sup> Op.Cit. Andreas Osiander

*"It is my general contention that humanity and democracy - two principles essentially irrelevant to the original Westphalian order - can serve as guideposts in crafting a new international order, better adapted to the security realities, and challenges, of today's Europe. The Westphalian Peace, signed here in Mnster, was the first all-European peace after the first all-European war. It has shaped our thinking about the structure of the international system, and thus about war and peace, perhaps more than any other single event in the last 350 years. Yet the Westphalian system had its limits. For one, the principle of sovereignty it relied on also produced the basis for rivalry, not community of states; exclusion, not integration. In the end, it was a system that could not guarantee peace. Nor did it prevent war, as the history of the last three centuries has so tragically demonstrated."*<sup>16</sup>

Solana berpandangan bahwa prinsip humanitas dan demokrasi, 2 (dua) prinsip yang secara esensial tidak relevan terhadap order Westphalia, lebih bisa diadopsi untuk menjadi acuan dalam membangun sistem internasional yang baru, sebab sistem Westphalia mengandung sejumlah kelemahan. Sistem Westphalia dibangun di atas fondasi kedaulatan mutlak sebuah negara yang memunculkan rivalitas satu sama lain, dan tidak menciptakan sebuah komunitas negara-negara atau komunitas internasional yang damai. Kedaulatan adalah sebuah eskresi sehingga tidak berfungsi intergrasi. Pada akhirnya, sistem Westphalia tidak mampu menjamin keamanan sebagaimana yang terjadi selama 3 (tiga) abad selama ini.

Mengapa Eropa menjadi sangat merasakan pergeseran sistem Westphalia ini, bahkan untuk yang pertama kalinya dibandingkan dengan belahan dunia yang lain? Hal ini tidak

---

<sup>16</sup><http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981112a.htm>



dapat dipisahkan dari perkembangan dramatis kerja sama ekonomi Eropa yang kemudian tumbuh menjadi Uni Eropa seperti sekarang ini, di mana batas-batas negara menjadi sangat kabur, dan bahkan oleh sebagian besar penduduknya dianggap sebagai 'pengganggu yang merepotkan' mobilitas mereka saja. Intergrasi Eropa memunculkan gejala yang secara prinsip berlawanan dengan semangat Westphalian, yakni sebuah proses 'de-bordering the world of states', sebagaimana dikatakan oleh Hüsamettin Inanc dan Hayrettin Ozler;

*'Declining transaction costs and cost of organizational connections across national boundaries have increased the flow of information, capital, service, goods and people around the globe. This so-called globalization phenomenon is expected to close the gap between cultural, economic and political differences. Yet globalization does not always mean association between national political and economic societies or the emergence of a global society. The fact seems to be rather a process of 'de-bordering the world of states' in which the governments or the nation states diffuse to or 'share' their exclusive policy-making power with some international and sub-national actors. This conception signals the emergence of a novice political order beyond so-called the Westphalian system.'*<sup>17</sup>

Dalam pandangan Inanc dan Ozler, fenomena globalisasi yang terjadi karena peningkatan arus informasi, modal, layanan dan lalu lintas orang dan barang, diharapkan dapat menutup kesenjangan di antara perbedaan-perbedaan budaya, politik,

---

<sup>17</sup>Inanc, Hüsamettin dan Ozler, Hayrettin, dalam, 'Democratic Deficit in EU: Is there an institutional solution to over-institutionalization?' Alternatives: Turkish Journal of International Relations, Vol. 6, No.1&2, Spring & Summer 2007 hal. 127

dan ekonomi antar bangsa, meskipun globalisasi tidak selalu berarti terjadinya kesatuan secara ekonomi dan politik masyarakat suatu negara. Fakta menunjukkan bahwa globalisasi lebih merupakan proses *'de-bordering'* atau proses peniadaan batas-batas negara diantara bangsa-bangsa di dunia, di mana negara-negara melakukan *'share'* atas otoritas eksklusif pembuatan kebijakannya dengan aktor internasional dan juga dengan aktor-aktor sub-nasionalnya. Konsepsi tersebut memunculkan sebuah tatanan politik baru di luar apa yang biasa disebut sebagai Sistem Westphalia.

Tatanan pasca sistem Westphalia yang cenderung mengabaikan batas negara atau *'de-bordering'* ini mendobrak pengertian *'hubungan internasional'* konvensional menjadi *'hubungan transnasional'* yang lebih kompleks, dan dalam batas-batas tertentu lebih partisipatif, sekaligus mengandung potensi konflik. Pemaknaan istilah *'international relations'* yang berarti hubungan *'antar bangsa'* (inter-nation), menjadi kurang mawadahi aktor-aktor *'non-negara'* (non-nation/state). Dalam kajian ini, Robert C. Keohane memberikan kontribusi terbesar dalam pengembangan teoritis transnasionalisme sejak tahun 1970-an. Dia secara kreatif tidak terjebak dengan isu dunia yang mainstream saat itu yakni perang dingin, namun pemikirannya merambah dunia lain yang lebih luas dan lebih realistis untuk membangun sebuah fondasi kompleks perdamaian dunia. Keohane memfokuskan karyanya pada isu-isu baru tentang ekonomi politik dunia yang menggeser masalah keamanan internasional, isu tentang aktor-aktor baru dalam hubungan antar bangsa yang tidak lagi *'state centric'*, tapi berbagai aktor transnasional, isu tentang bentuk-bentuk interaksi internasional baru yang tidak lagi *'interstate relations'*, melainkan transnasional dan *'transgovernmental relations'*, isu tentang hasil-hasil baru dari kerja sama internasional yang tidak hanya berbicara tentang

konflik antar bangsa, isu tentang struktur institusi internasional baru yang tidak sepenuhnya anarkis, yang dia hepothetiskan secara provokatif bahwa struktur internasional baru itu akan kokoh setelah menurunnya hegemoni Amerika Serikat.<sup>18</sup>

Pemikiran Keohane tersebut merupakan kritikan terhadap pendekatan realisme politik internasional yang sangat dominan pada waktu itu, di mana hubungan internasional digambarkan penuh dengan anarkisme dan kecenderungan untuk berkonflik. Keohane menemukan celah untuk membangun fondasi teoritik tentang struktur intitusi dan hubungan internasional yang lebih memberi peluang untuk berkembangnya hubungan damai antar bangsa. Dia berkeyakinan bahwa dengan semakin bermunculannya aktor-aktor baru dalam hubungan trasnasional, terutama terkait dengan isu-isu ekonomi-politik internasional, hubungan antarbangsa akan lebih cenderung untuk tidak bersifat konfliktual, tetapi hubungan yang saling memberi keuntungan atau *'positive sum'*.

*"The more fundamental implication of the existance of transnational relations is the following: State preferences about the management of world politics are a potentially positive-sum variable, rather than a zero sum constant, as realists had claimed."*<sup>19</sup>

Keohane sangat mengapresiasi konsep tentang manajemen konflik internasional yang diungkapkan oleh Thomas Schelling sebagai *'Strategy of Conflict'*, di mana cara-cara pemaksimalan potensi kerjasama internasional, secara rasional, akan dapat di-

---

<sup>18</sup>Moravcsik, Robert, *'Robert Keohane: Political Theorist'*, dalam *'Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics'*, Helen V. Milner dan Andrew Moravcsik (Editor), Chapter 3, hal 244, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2009.

<sup>19</sup>Ibid, Moravcsik

capai oleh para aktor hubungan internasional, dengan mengesampingkan pilihan untuk berkonflik. Keohane berpendapat bahwa regim atau tatanan internasional adalah sangat berharga bagi pemerintahan/negara-negara bukan karena mereka bisa memaksakan ikatan atas negara lainnya, melainkan karena mereka secara sadar melihat kemungkinan bagi pemerintahanya untuk membuat kesepakatan-kesepakatan yang saling menguntungkan satu sama lain. Mereka akan memberdayakan pemerintah mereka daripada membelenggunya.<sup>20</sup>

Kontribusi pemikiran Keohane yang kedua setelah optimisme '*positive-sum*' dalam hubungan transnasional ini adalah, bahwa hubungan kekuatan antar negara terbentuk bukan karena kepemilikan sumber-sumber kekuatan yang koersif, tetapi terbentuk dari keadaan yang asimetris terkait isu spesifik dalam hubungan yang saling bergantung antar bangsa. Dalam hubungan saling bergantung yang asimetris, semakin banyak sumber daya dimiliki oleh suatu negara, maka ia akan semakin kuat, namun sebaliknya, makin sedikit yang dimiliki, maka semakin lemahlah negara itu. '*Bargaining relations*' mungkin bisa relatif simetris seperti dalam kasus Jerman dan Perancis, dan mungkin juga menjadi asimetris misalnya antara Amerika Serikat dan Guatemala di masa yang lalu.

Kontribusi pemikiran dari Keohane yang ketiga dalam teori transnasional adalah, mengenai peranan informasi sebagai elemen dasar dalam sistem internasional. Dia berpendapat bahwa, variasi dari sifat dasar dan distribusi informasi adalah suatu variable sistemik dalam hubungan internasional

---

<sup>20</sup> Pernyataan Keohane ini ada dalam korespondensi pribadi antara Andrew Moravcsik dengan Keohane. Untuk mengetahui lebih lanjut tentang pandangan Thomas Schelling tentang manajemen konflik internasional, penulis buku ini akan membahasnya setelah uraian tentang transnasionalisme ini.

(*world politics*) yang membantu menjelaskan kemampuan bangsa-bangsa dalam mengatasi masalah aksi-aksi bersama. Dengan memahami secara akurat peran yang dimainkan oleh kuantitas, kualitas, dan distribusi dari informasi, maka kita dapat memahami dengan baik perilaku Negara dalam hubungan internasional, daripada model pemahaman yang hanya mempreferensikan gagasan-gagasan tentang kekuatan (militer) dan strategi.<sup>21</sup>

Lebih jauh, Keohane mengidentifikasi ada 5 dampak dari terjadinya interaksi transnasional, yakni, *pertama*, terjadinya '*attitude change*' atau perubahan sikap, di mana interaksi antar masyarakat, individu secara langsung antar bangsa akan memberikan alternatif sikap dan opini yang berbeda pada setiap orang. Demikian pula dengan jaringan komunikasi transnasional yang ditransmisikan secara elektronik baik dalam bentuk kata-kata, maupun gambar, akan mendorong terjadinya perubahan sikap tersebut. *Kedua*, terjadinya '*international pluralism*'. Yang dimaksud dengan tumbuhnya pluralism internasional ini adalah semakin eratnya link-link jaringan antar kelompok kepentingan yang berbasis nasional yang mengembangkan jaringan ke tingkat transnasional, dan biasanya dengan melibatkan organisasi transnasional untuk peng-koordinasiannya. *Ketiga*, terbentuknya '*dependence and interdependence*' terutama yang terkait dengan transportasi dan keuangan internasional.

Intergrasi sistem keuangan suatu Negara ke dalam sistem keuangan global merupakan praktek '*dependency*' yang tidak dapat dipungkiri saat ini, sebab keterasingan dalam system

---

<sup>21</sup> Ibid Moravcsik, untuk analisa lanjutan mengenai bagaimana interdependensi internasional bekerja, baca juga Robert Keohane, '*Power and Governance in a Partially Globalized World*', hal 2-40, Roulledge, London, 2002

keuangan ini dapat berakibat sangat serius bagi suatu Negara. Sedangkan, kesaling-ketergantungan dapat dilihat dari policy internasional terkait dengan lingkungan hidup dan 'global warming'. Keempat, peningkatan sikap dari beberapa pemerintah dari negara tertentu untuk mempengaruhi Negara lainnya. Di sini, interaksi transnasional dimanfaatkan oleh Negara-negara tertentu untuk tujuan-tujuan politik, misalnya pariwisata internasional digunakan untuk aktivitas spionase, atau menanamkan rasa simpatik kepada etnis tertentu di Negara lain, atau bahkan penumbuhan rasa simpatik terhadap agama tertentu, adalah contoh-contoh bagaimana melakukan penetrasi Negara secara informal. Kelima, munculnya aktor-aktor otonom 'non-state' dalam hubungan internasional dengan membawa corak kebijakan luar negeri 'swasta' atau 'private foreign policies' yang kemungkinan akan bertabrakan dengan kepentingan/kebijakan Negara atau paling tidak terdapat ketidak sinkronan dengan kebijakan Negara. Aktor-aktor ini antara lain kongsi dagang internasional (*trade unions*), dan MNCs.<sup>22</sup>

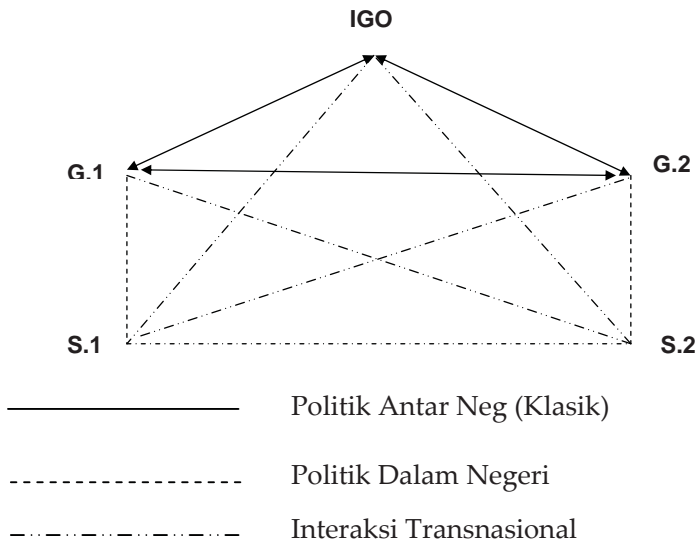
Sebagai acuan teoritis yang digunakan untuk mencandra struktur dan pola hubungan transnasional, Keohane dan J.S. Nye dalam *Transnational Relations and World Politic*, menggambarkan sebagai berikut:<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Keohane, Robert, and Nye, Joseph S. Jr., 'Transnational Relations and World Politics', hal. 337-341, Summer 1971. Published by International Organization Vol. 3, No. 3, JSTOR, 2003

<sup>23</sup> Ibid Keohane dan Nye, hal. 334

## Bagan 1



Keohane menjelaskan bahwa dalam hubungan internasional yang tidak lagi bersifat *state-centric*, namun sudah lebih bersifat transnasional di mana aktor-aktor non pemerintah sangat besar perannya dalam menciptakan hubungan antar bangsa. Sifat hubungan internasional yang bercorak transnasional ini memang menjadi kecenderungan dunia setelah munculnya era globalisasi, maka tidak mengherankan jika pemikir seperti Quincy Wright memaknai hubungan internasional dengan pengertian yang sangat luas dan tidak terkungkuh dengan pemikiran yang *state-centric*. Q. Wright menyatakan bahwa hubungan internasional melibatkan berbagai aktor, antara lain;

*"...varied types of groups- nation states, governments, peoples, regions, alliances, confederations, international*

*organizations, even industrial organizations, cultural organizations, religious organization...*"<sup>24</sup>

Dengan beragamnya aktor hubungan internasional, baik *'state actors'*, atau *'non-state actors'*, institusi maupun individu, serta kompleksnya interaksi transnasional yang terjadi di dalamnya, maka Keohane selaku peletak dasar-dasar pemikiran teoritis tentang transnasionalisme lebih memilih istilah *'world politics'* daripada *'international relations'*, dengan makna yang lebih dinamis dan luas.<sup>25</sup>

## **B. Pemikiran Thomas C. Schellings tentang *'Theory of Interdependent Decisions'***

Pemikiran Thomas C. Schelling tentang teori keputusan yang saling bergantung atau *"The Theory of Interdependent Decisions"*, yang untuk selanjutnya disingkat TID, secara khusus mendapat apresiasi dari Robert Keohane seperti telah disinggung sebelumnya. Keohane sependapat dengan Schelling bahwa secara rasional dalam interaksi transnasional para aktor akan mengambil tindakan atau aksi yang bersifat *'positive sum'*. Teori ini terdapat variasi nama-nama sebutan lain, seperti *Schelling's Bargaining Theory*, *Strategic Theory*, dan *The Strategy of Conflict*. Penulis secara sadar lebih memilih menggunakan sebutan *"Theory of Interdependent Decisions"* sebab istilah inilah

---

<sup>24</sup>Wright, Quincy, *'The Study of International relations'*, seperti dikutip dalam bukunya Suwardi Wiriaatmaja, Pengantar Ilmu Hubungan Internasional, Penerbit Pustaka Tinta Mas, Bandung, 1988

<sup>25</sup>Keohane, Robert, *'Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond'*, hal. 165, dan hal. 195-196, International Organization, JSTOR, 2003



yang diberikan oleh pencetusnya, yaitu Thomas C. Schellings sendiri.<sup>26</sup>

Sebelum mengkaji teori ini secara lebih jauh, terlebih dahulu akan didefinisikan apa yang dimaksud dengan *'Interdependent'*. Menurut Richard Rosecrance dan Arthur Stein, pengertian istilah ini adalah :

*"Interdependence, in the most general sense, as consisting of a relationship of interests such that if one nation's position changes, other states will be affected by that change".*<sup>27</sup>

Adapun yang dimaksud dengan *"Decisions"* dalam tesis ini adalah kebijakan yang diambil oleh para aktor hubungan internasional baik itu daerah otonom maupun pihak asing (IGO, INGO ataupun aktor-aktor lain). Kebijakan yang dipilih ini merupakan keputusan yang diambil di antara alternatif-alternatif kebijakan lain yang cukup mendapat dukungan dari komunitas yang melingkunginya. Kebijakan ini harus bersifat responsive terhadap perkembangan yang terjadi di lingkungan internasional yang melingkupinya. *"Decisions"* dalam hal ini disejajarkan dengan pengertian *"Out Put"* sebagaimana dimaksud oleh David Easton dalam teori sistemnya.<sup>28</sup>

Setelah mendefinisikan istilah-istilah pokok di atas, sampailah kini pada pembicaraan mengenai inti dari Teori Keputusan Yang Saling Bergantung ini. Menurut Schellings,

---

<sup>26</sup> Dougherty, James E. dan Pfaltzgraff, Robert L., Jr., *'Contending Theories of International Relations'*, , hal. 527, Harper and Row, Publishers, New York, 1982

<sup>27</sup> Ibid Dougherty, Hal. 137

<sup>28</sup> Easton, David, *'An Approach to the Analysis of Political System'*, dalam Mohtar Mas'ood, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada Univ. Press, YK, Tahun 1991, hal. 5

“*Theory of Interdependent Decisions*” (TID) ini mendasarkan diri pada pemikiran bahwa :

*“takes conflict for granted, but also assumes common interest between the adversaries; it assumes a ‘rational’ value-maximizing mode of behaviour; and it focuses on the fact that each participant’s ‘best’ choice of action depends on what the expects the other to do, and that ‘strategic behaviour’ is concerned with influencing another’s choice by working on his expectation of how one’s own behaviour is related to his”.*<sup>29</sup>

Terpapar jelas di sini, bahwa TID dilandaskan pada asumsi bahwa inheren dalam suatu konflik sebagaimana adanya, terdapat pula kepentingan bersama (*common interests*) di antara pihak-pihak yang terlibat, yang dianggap sebagai suatu bentuk pemaksimalan nilai rasional dari perilaku mereka yang bisa dicapai. Atau dengan kata lain, “*common interests*” itu merupakan hasil upaya maksimal yang rasional guna mengakomodasikan konflik yang sedang terjadi di antara para aktor hubungan internasional. Pandangan ini berdasar pada kenyataan bahwa pilihan kebijakan terbaik dari setiap perilaku partisipan (aktor-aktor) adalah sangat tergantung dari apa yang mereka harapkan dari pihak lain. Pilihan kebijakan itu dimaksudkan pula untuk mempengaruhi agar perilaku pihak lain sesuai dengan yang diharapkan.

Ada dua pokok pikiran penting dalam teori ini. Pertama, TID memandang konflik bukan semata-mata sebagai saling bersaing atau saling mengancam di antara pihak-pihak yang terlibat saja, tetapi lebih merupakan suatu fenomena yang kompleks, yang di dalamnya antagonisme dan kerja sama sering

---

<sup>29</sup> Ibid Dougherty, Hal. 527

berinteraksi secara samar dalam hubungan yang berlawanan. Pikiran Schelling ini merefleksikan suatu keyakinan bahwa dalam sebagian besar konflik internasional, misalnya masalah persaingan sumberdaya ekonomi luar negeri, penyelesaian yang bersifat *'Zero Sum Game'* adalah tidak relevan.

Pokok pikiran kedua dari TID adalah teori ini memandang bahwa penyelesaian yang bersifat rasional (kalkulatif) merupakan suatu tindakan yang pantas dan harus diupayakan semaksimal mungkin, meskipun, dalam berbagai kasus tidak semua penyelesaian dapat bersifat rasional. Dalam hal ini Schelling mengatakan :

*"It is not a universal advantage in situations of conflict to be inalienably and manifestly rational in decision and motivation...It is not true, as illustrated in the example of extortion, that in the face of threat, it is invariably an advantage to be rational, particularly if the fact of being rational or irrational cannot be concealed."*<sup>30</sup>

Nyatalah kiranya bahwa *'rational decision'* tidak selalu terdapat dalam setiap penyelesaian konflik ataupun pembuatan keputusan ketika menghadapi ancaman. Penyelesaian rasional harus tetap diupayakan terlebih dahulu sebagaimana diyakini sendiri oleh Schelling terutama untuk menyelesaikan masalah-masalah tertentu seperti konflik/masalah ekonomi yang menuntut rasionalitas yang tinggi.

Sumbangan terbesar dari TID dalam menyelesaikan masalah-masalah internasional antara para aktor hubungan antarbangsa adalah perlunya menghindarkan penyelesaian konflik internasional secara ekstrem atau frontal. Formulasi penyelesaian yang bersifat *'Zero Sum Game'* oleh TID diganti

---

<sup>30</sup> Ibid Dougherty, hal. 529

menjadi jenis penyelesaian yang bersifat “kolaborasi murni” (*pure collaboration*) yang di dalamnya para pihak yang berkonflik berusaha semaksimal mungkin untuk mencari celah kerja sama secara rasional sehingga melahirkan spiral harapan-harapan yang saling berbalasan (*spiral of reciprocal expectation*) guna memformulasikan penyelesaian yang ‘*acceptable*’ atas konflik internasional yang terjadi.

Relevansi TID dalam menganalisa penyelesaian masalah antar para aktor hubungan internasional adalah sesuai dengan dua pokok pikiran yang ditawarkan TID di atas, *pertama*, jenis penyelesaian masalah secara ‘*Non Zero Sum Game*’ dengan mendorong para aktor untuk melakukan ‘*pure collaboration*’ sangat sesuai untuk menganalisa kunci persoalan antar para aktor hubungan internasional yaitu masalah ekonomi atau perebutan sumber-sumber ekonomi luar negeri. *Kedua*, TID menawarkan bahwa dalam penyelesaian masalah antara para aktor hubungan internasional mendorong upaya pemaksimalan penyelesaian konflik secara rasional, betapun menurut TID ini pula, hal ini tidak dapat berlaku secara mutlak.

Jadi, penggunaan TID dalam menganalisa masalah konflik antar para aktor hubungan internasional ini, diharapkan dapat memberikan arah sekaligus sifat penyelesaiannya yaitu ‘*pure collaboration*’ dan ‘*rational decision*’. Sebuah optimisme baru di tengah pergaulan dunia yang lebih beradab dan kompleks.

Di samping itu, Keohane juga mengajukan 3 kriteria untuk mengelola resolusi konflik antar Negara dan konflik trans-nasional, yakni ‘*independence*’, ‘*access*’ dan ‘*legal embeddedness*’ di mana lembaga-lembaga internasional memiliki sifat pengambilan keputusan yang mandiri tanpa ada dominasi politik, tekanan luar atau pun ancaman militer dari Negara mana pun (*individual national governments*), serta keterbukaan akses bagi setiap negara untuk menjadi pengambil keputusan, dan

adanya keterikatan hukum di antara para aktor transnasional untuk saling mengontrol dan melakukan penegakkan aturan.<sup>31</sup>

Keohane melihat dalam karyanya, *'Theory of World Politics'*, bahwa ada kebutuhan menciptakan sebuah konstruksi teori yang mampu meletakkan dasar bagi terjadinya *'peaceful change'* atau perubahan secara damai dalam *'world politics'* atau hubungan internasional. Pencapaian pendekatan Realism yang ditandai oleh 3 (tiga) pemikiran penting, yakni teori *'Balance of Power'*-nya Waltz, *'Game Theory, structure and bargaining'* karya Snyder dan Diesing, serta *'Cycles of hegemony and war'* karya Gilpin, menyisakan sebuah pertanyaan fundamental tentang bagaimana menciptakan sebuah perubahan politik dunia yang damai dan dilakukan dengan cara-cara yang damai pula oleh masyarakat dunia.<sup>32</sup>

### C. 'Paradiplomacy', Geliat Lokal dalam Interaksi Global

Paradiplomasi secara relatif masih merupakan fenomena baru dalam kajian hubungan internasional. Paradiplomasi mengacu pada perilaku dan kapasitas melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh entitas *'sub-state'*, dalam rangka kepentingan mereka secara spesifik.<sup>33</sup> Istilah *'paradiplomacy'* pertama kali diluncurkan dalam perdebatan akademik oleh ilmuwan asal Basque, Panayotis Soldatos tahun 1980-an sebagai penggabungan istilah *'parallel*

---

<sup>31</sup> Keohane, Robert, Anne-Marie Slaughter, *'Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational'*, International Organization 54, 3, hal. 457-460, The IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology, USA, Summers 2000

<sup>32</sup> Op.Cit., Keohane, *'Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond'*, hal. 171-177

<sup>33</sup> Wolff, Stefan, *'Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges'*, hal. 1-2, dan 13, University of Nottingham, 2009

*diplomacy*' menjadi '*paradiplomacy*', yang mengacu pada makna '*the foreign policy of non-central governments*', menurut Aldecoa, Keating dan Boyer. Istilah lain yang pernah dilontarkan oleh Ivo Duchacek (New York, tahun 1990) untuk konsep ini adalah '*micro-diplomacy*'.<sup>34</sup>

Dalam konteks ini, aktor sub-Negara diperankan oleh pemerintahan regional atau lokal yang secara tradisional bertindak sebagai aktor dalam negeri. Namun, pada era transnasional, pemerintah regional juga melakukan interaksi yang melintasi batas-batas negara mereka, dan dalam taraf tertentu, mereka juga menyusun kebijakan kerja sama luar negerinya, yang dalam banyak kasus, tidak selalu berkonsultasi secara baik dengan pemerintah pusat. Fenomena pemerintah regional membangun hubungan internasional ini sangat tampak di Negara-negara industri maju di Barat, seperti di Flander-Belgia, Catalonia-Spanyol, the Basque Country, Quebec-Canada<sup>35</sup>

Terkait bangkitnya geliat partisipasi pemerintah lokal atau daerah otonom untuk berkiprah secara internasional ini, Stefan Wolff, lebih lanjut mengatakan;

*'The participation of autonomous entities in the international arena indicates that the very notion of sovereignty has fundamentally changed. It can no longer be conceptualised in the exclusive state-only terms of the Westphalian system. For states to enjoy sovereignty to its fullest possible extent and for their populations to benefit from it, states have to*

---

<sup>34</sup> Crikemans, David, '*Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?*', hal. 34, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium, July 2008

<sup>35</sup> Lecours, André, '*Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*', hal. 1, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', December 2008,

*share their powers with other players in the international arena. The example of paradiplomacy, however, also clearly indicates that states remain the ultimate bearers of sovereignty: paradiplomacy is, at best, a competence devolved to autonomous entities and hence it is the sovereign state that decides how much of its power it shares.'*<sup>36</sup>

Dengan terlibatnya pemerintah lokal dalam melaksanakan hubungan dengan pihak luar negeri, maka itu mengindikasikan bahwa pemikiran paling mendasar tentang kedaulatan Negara telah berubah secara fundamental. Sistem Westphalia yang meletakkan kedaulatan secara penuh pada pemerintah pusat, harus rela '*share*' dengan pemerintah daerah dalam aktivitas internasionalnya. Seberapa besar '*share*' kedaulatan itu, tentu akan berbeda-beda tiap Negara.

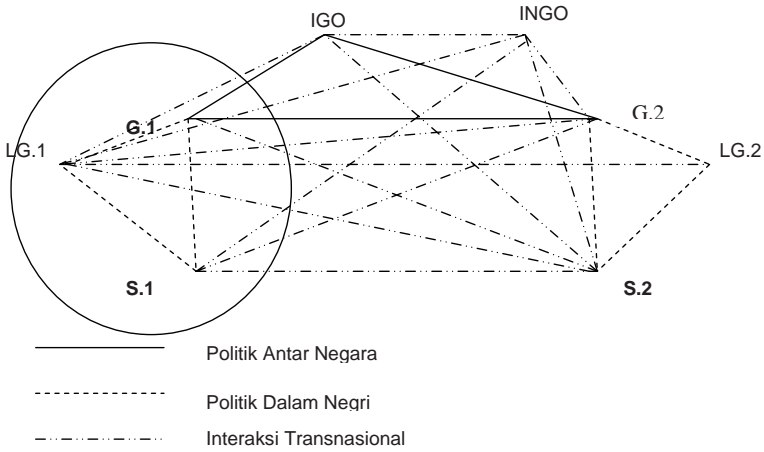
Jika Pemerintah Lokal atau '*Local Government (LG)*' dimasukkan ke dalam pola hubungan transnasional yang dikemukakan oleh Keohane pada Bagan 1 yang terdiri atas *Government (G)*, *Society (S)*, dan *Inter-Governmental Organization (IGO)*, lalu dikombinasikan dengan *International Non-Governmental Organization (INGO)*, sebagaimana dilakukan oleh Mohtar Mas'oe<sup>37</sup>, maka pola hubungan internasional oleh daerah otonom dapat digambarkan sebagai berikut :

---

<sup>36</sup>Op.Cit. Wolff

<sup>37</sup>Mas'oe, Mohtar, DR, 'Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi', hal. 271-274, LP3ES, Jakarta, Tahun 1990

## Bagan 2



Pada bagan 2 tergambar jelas bahwa daerah otonom menjadi titik temu 2 jenis garis, yakni, pertama, jenis garis yang menunjukkan interaksi semua Urusan Dalam Negeri (dengan pemerintah pusat dan masyarakat dalam negeri), bertemu dengan garis kedua, yakni jenis garis yang menggambarkan interaksi dalam segala Urusan Luar Negeri dengan pihak asing. Di sinilah, daerah otonom berada pada wilayah *'pertemuan garis'* antara pihak asing dengan pemerintah pusat. Titik taut Daerah Otonom dalam hubungan antar bangsa adalah pada perannya selaku *'actor'* hubungan internasional. Oleh karena itu, arti penting daerah otonom dalam studi hubungan internasional tidak dapat dikesampingkan sama sekali mengingat bahwa secara relatif mandiri daerah otonom dapat melakukan hubungan internasional secara langsung dengan pihak asing, baik yang bersifat antar pemerintah maupun kerja sama dengan Non Pemerintah asing, di mana aktor-aktor non-pemerintah dapat secara leluasa mem-*by pass* hubungan dengan tanpa melibatkan pemerintah pusat. Aktor-aktor ini dapat berujud kelompok-kelompok masyarakat dan suku-suku (*societies*), kelompok ke-



pentingan ekonomi, perusahaan-perusahaan multinasional dan bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintah suatu negara. Bagian-bagian birokrasi pemerintah ini kadang-kadang bertindak dengan berinteraksi langsung dengan pihak asing tanpa sepengetahuan pemerintah pusat.

Studi yang dilakukan oleh David Crikemans menunjukkan bahwa di Negara-negara maju, hubungan pusat dan daerah dalam 'share' kedaulatan di bidang hubungan internasional ini ada 2 (dua) kecenderungan, yakni ada yang bersifat kooperatif dan ada pula yang konfliktual. Paradiplomasi yang dipraktekkan oleh Flanders, Wallonia, dan Bavaria cenderung kooperatif dengan pemerintah pusat, meski masih ada kesan kompetitif, sedangkan interaksi luar negeri yang dilaksanakan oleh Scotland dan Catalonia cenderung konfliktual. Ada 4 (empat) pandangan mengenai sebab terjadinya kecenderungan konflik atau kooperatifnya antara hubungan pusat dan daerah dalam urusan luar negeri 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 aktivis pergerakan nasionalis (radikal) di daerah akan cenderung menciptakan konflik dengan pemerintah pusat dalam hubungan luar negerinya, atau sebaliknya, ketiadaan para aktivis 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 tempat tidak konsisten di Eropa.<sup>38</sup>

#### **D. Beberapa Pengalaman Paradiplomasi di Negara Maju**

Praktek paradiplomasi yang cukup lama di negara-negara maju, merupakan bagian dari kelanjutan sejarah integrasi di negara masing-masing. Menurut Lecours, praktek paradiplomasi yang mereka lakukan dapat dikategorikan ke dalam 3 kelompok, yakni, *pertama*, hubungan dan kerja sama pemerintah regional atau 'sub-states' yang hanya berorientasi untuk tujuan-tujuan ekonomi semata seperti perluasan pasar, pengembangan investasi ke luar negeri, dan investasi secara timbal balik. Hubungan ini sama sekali tidak melibatkan motif-motif yang kompleks, misalnya politik atau budaya. Interaksi transnasional jenis ini biasa dipraktekkan oleh negara-negara bagian di Amerika Serikat dan Australia. *Kedua*, paradiplomasi yang melibatkan berbagai bidang dalam kerja sama atau 'multipurposes', antara ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan dan alih teknologi, dan sebagainya. Konsep hubungan ini mengacu pada model kerja sama luar negeri yang terdesentralisasi atau '*decentralized cooperation*'. Beberapa provinsi di Jerman atau 'lander', mempraktekkan hubungan model ini, demikian pula pemerintah regional Rhone-Alpes, Perancis, menjalin hubungan dengan beberapa negara bagian di Afrika seperti Mali, Senegal dan Tunisia, serta provinsi di Vietnam dan Polandia. Kategori *ketiga* adalah, paradiplomasi kompleks yang melibatkan motif-motif politik dan identitas nasionalis wilayah yang spesifik. Mereka berusaha menjalin hubungan

---

<sup>38</sup> Op.Cit., Crieckemans, hal. 13-14,

internasional dengan semangat yang sangat besar untuk mengekspresikan identitas nasional wilayah mereka yang spesifik dan otonom yang berbeda dengan sebagian besar wilayah di negara mereka. Yang mempraktekkan model ini antara lain Flanders-Belgia, Catalonia-Spanyol, Quebec-Canada dan Basque Country.<sup>39</sup>

Jika dilihat dengan ketiga kategori di atas, pelaksanaan hubungan kerja sama luar negeri oleh pemerintah daerah atau paradiplomasi di Indonesia, baik provinsi atau kabupaten/kota, dapat dikelompokkan ke dalam kategori kedua, di mana pemda dalam menjalin hubungan dan kerja sama dengan pihak asing hampir selalu menggunakan '*memorandum of understanding*' yang mencakup berbagai bidang yang kompleks, antara lain kerja sama ekonomi, pendidikan, kebudayaan/kesenian, pertanian, kesehatan, alih teknologi, bantuan tenaga ahli, bantuan teknis, dan sebagainya.

Pesatnya kebangkitan aktivitas internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah/regional, baik tingkat provinsi maupun kota, mendorong mereka untuk membentuk wadah berupa organisasi ataupun asosiasi kerja sama antar pemerintah regional tersebut, yang saat ini tidak hanya di Eropa saja, namun juga di Asia Timur yang meliputi provinsi-provinsi di wilayah Korea Selatan, Jepang, China, Mongolia, Korea Utara, dan bahkan Rusia.

Berikut ini akan digambarkan praktik para diplomasi di 5 pemerintah regional/provinsi/state, yakni Flander-Belgia, Catalonia-Spanyol, Bavaria-Jerman, Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, dan Shaanxi, China, serta profile tentang '*Asociation of North East Asia Regional Government*' atau '*NEAR*'.

---

<sup>39</sup>Op.Cit., Lecours, hal 2-3

## 1. Flanders, Belgia

Pemerintah regional Flanders merupakan gabungan dari *'The Flemish Region'* dengan *'the Flemish Community'*. Flanders memiliki otonomi maksimum untuk berbagai kewenangan. Posisi pemerintahan regional Flanders adalah berdiri sama tinggi dengan pembagian kekuasaan yang tidak *'overlap'*. Dalam hal ini, setiap domain pembuatan kebijakan pemerintahan, diatur sesuai kewenangan masing-masing tanpa saling mempengaruhi.

Pemerintah Regional Flanders berwenang untuk urusan ekonomi, perdagangan internasional, kesehatan masyarakat, distribusi energi, perumahan, pertanian dan hortikultura, lingkungan hidup, transport dan pekerjaan umum, kebijakan tenaga kerja, kebudayaan, pendidikan, iptek dan inovasi di wilayahnya.

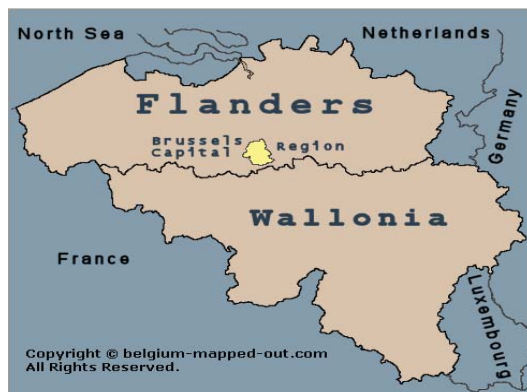
Pemerintah Regional Flanders sejak berdirinya pada tahun 1993, memiliki otoritas untuk membuat perjanjian dengan pihak luar negeri untuk setiap urusan domestiknya. Dengan kewenangan ini, Flanders membuat perjanjian internasionalnya secara langsung dengan pihak asing, dan mengirimkan perwakilan diplomatiknya sendiri di luar negeri. Flanders memiliki sekitar 100 lebih perwakilan di seluruh dunia khususnya untuk urusan kewirausahaan internasional, pertanian, dan pariwisata untuk mempromosikan potensi wilayah dan pertukaran sumber daya.<sup>40</sup> Flanders termasuk pemerintah regional di Eropa yang sangat ekspansif dalam menjalin hubungan kerja sama dengan pihak asing. Ini terkait dengan ambisi Pemerintah Regional Flanders yang berusaha menjadikan Flansers sebagai front terdepan dalam kemajuan

---

<sup>40</sup><http://www.flanders.be/en>

di Eropa. Visi daerah tersebut tentu saja mengilhami seluruh kebijakan yang diambil oleh Pemerintah dan rakyat Flanders.

### Peta Wilayah Pemerintah Regional Flanders:



Untuk mendukung aktivitas luar negerinya, Pemerintah Flanders mempekerjakan sejumlah pegawai yang khusus menangani urusan diplomatik dan perdagangan internasional ini yang jumlahnya mencapai 94 orang yang menempati pos di kantor pusat pemerintahan Flanders. Pegawai yang menempati pos perwakilan diplomatik Flanders di luar negeri ada 95 orang, 44 personil dari jumlah itu mengurus domain '*foreign policy*', di mana 15 orang dari 44 pegawai tersebut memiliki status sebagai '*diplomat*'. Urusan pariwisata asing ditangani oleh 26 pegawai, perdagangan internasional oleh 19 pegawai, urusan administrasi kerjasama pembangunan oleh 3 pegawai, dan tidak ada yang menempati pos urusan kerjasama kebudayaan.<sup>41</sup>

Hubungan Flanders dengan pemerintah federal pusat (Brussel) sebagaimana telah disinggung sebelumnya, secara umum menunjukkan keharmonisan, kecuali terhadap gesekan pada isu-isu tertentu. Flanders sangat sensitif terhadap isu

---

<sup>41</sup>Op.Cit., Crikemans, hal.32

territorial dan isu identitas minoritas di wilayah yang termasuk dalam *'Flanders Belt'*. Flanders sangat aktif dalam kerjasama Uni Eropa sehingga memiliki jaringan yang kuat, baik secara vertikal maupun horizontal atau sesama pemerintahan regional di Eropa.

## 2. Catalonia, Spanyol

Statuta Catalonia sebagai daerah otonomi yang luas diperoleh pada 18 Juni 2006 melalui referéndum, dan 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 kabinet parlementer. Pemerintahan regional Catalonia memiliki kewenangan yang luas, meliputi urusan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, peradilan sipil, 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 memendalikan untuk urusan penjagaan perbatasan, terorisme, dan imigrasi.<sup>42</sup>

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

---

<sup>42</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Catalan\\_Statute\\_of\\_Autonomy](http://en.wikipedia.org/wiki/Catalan_Statute_of_Autonomy)

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. Aktivitas hubungan internasional yang dilakukan oleh Catalonia meliputi pembuatan perjanjian kerja sama 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.<sup>43</sup> Catalonia, sebagaimana Flanders, juga aktif dalam memperkokoh hubungan antar pemerintah regional di Eropa yang sangat mendukung bagi penguatan kerja sama secara menyeluruh di Uni Eropa, seperti *AEBR*, *CPM*, dan *CTP Working Group Pyrenees*.<sup>44</sup>

### Peta Region Catalonia, Spanyol:



---

<sup>43</sup>Op.Cit., Wolff, hal 9

<sup>44</sup>Op.Cit., Crikemans, hal.32

Untuk menangani urusan kerja sama luar negeri ini, *Catalan Generalitat* tidak memiliki personal yang banyak di Sekretariat Kerja Sama Externalnya, sebab kerja sama luar negeri ini melekat pada setiap departemen sesuai dengan urusannya masing-masing. Meski demikian, Sekretariat External ini bertanggung jawab untuk memastikan terjaminnya koherensi dan sinergi dalam kebijakan luar negeri bagi setiap departemen tersebut. Fungsi koordinatif inilah yang diperankan 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 kerja sama dengan pemerintah regional asing sebanyak 37 kerja sama di bidang ekonomi dan perdagangan, 5 kerja sama di bidang kebudayaan, dan 11 kerja sama di bidang pariwisata asing.<sup>45</sup>

Hubungan Catalonia dengan pemerintah pusat Madrid-Spanyol, mengalami eskalasi yang memanas sejak tahun 2010 sejak diubahnya beberapa ketentuan Konstitusi Spanyol yang menyatakan bahwa Catalonia sebagai *'nation'*, direduksi. Pada saat yang bersamaan, negosiasi pembagian *'in come'* Negara dari pajak tidak dapat disetujui oleh Madrid, maka Catalonia yang mencakup daerah-daerah kaya ini, termasuk Barcelona, menyuarkan 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 ini;

*'The Catalan president, Artur Mas, this morning highlighted the success and civic nature of yesterday's mass*

---

<sup>45</sup>Op.Cit., Crikemans, hal.32 et.all



*demonstration, which he regarded as "a clear, but also perfectly normal public outcry [...] coherent with the process of national transition we have started". During his appearance at the Palau de la Generalitat to evaluate yesterday's events, he made clear that "after yesterday, we are even closer to achieving our desire and goal of full national freedom". "Nothing will be easy, but everything is possible", he stressed'.<sup>46</sup>*

Sejauh ini, saat buku ini ditulis bulan April 2013, seluruh kekuatan politik di Madrid, baik partai pemerintah maupun partai oposisi, belum ada yang menyetujui opsi referendum untuk Catalonia.

### 3. Bavaria, Jerman

Bavaria merupakan pemerintah negara bagian atau pemerintah regional terluas dan tertua di Republik Federasi Jerman. Sejarah Bavaria telah melintasi Eropa lebih dari 1000 tahun yang lalu sehingga kultur Bavaria banyak mewarnai kehidupan masyarakat modern di sana. Pertumbuhan Bavaria sebagai kota industri internasional, investasi padat modal dan teknologi tinggi, sekaligus tujuan migrasi utama di Eropa, menjadikan wilayah ini sebagai pemimpin di garis depan Eropa dalam kemajuan di bidang ekonomi, riset, dan teknologi dewasa ini.<sup>47</sup> Boleh dikatakan, bahwa Bavaria adalah jantungnya Eropa, sebab di wilayah ini pulalah Napoleon Bonaparte menancapkan Tugu sebagai penanda di 'tengah-tengah'-nya Eropa.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> [http://www.gencat.cat/index\\_eng.htm](http://www.gencat.cat/index_eng.htm)

<sup>47</sup> <https://www.bayern.de/English-.594/index.htm>

<sup>48</sup> <https://www.bayern.de/The-State-of-Bavaria-.633/index.htm>



Dalam Artikel 1 dari *the Constitution of the Free State of Bavaria*, dinyatakan bahwa Bavaria adalah Negara (Bagian) yang bebas.<sup>49</sup> Dengan Artikel nomor 20 dalam Konstitusi Jerman, Bavaria memperoleh jaminan hak untuk melakukan kewenangan pemerintah regionalnya secara luas, termasuk dalam menjalin hubungan dengan pihak asing di berbagai bidang seperti ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan dan teknologi. Alasan inilah yang dapat mempertahankan keutuhan Bavaria dalam Republik Federasi Jerman.<sup>50</sup>

Bavaria memiliki perwakilan diplomatik secara bilateral di satu Negara asing, dan Uni Eropa. Kerja sama Ekonomi bilateral yang diikat dengan perjanjian sebanyak 37 perjanjian, dan kerja sama kultural sebanyak 24 perjanjian. Hubungan pemerintahan antara Bavaria dengan Pemerintah Republik Federasi Jerman sangat baik, sehingga banyak hubungan luar negerinya yang difasilitasi oleh pemerintah federal/pusat. Karena hal ini

---

<sup>49</sup> *Op.Cit.*, <https://www.bayern.de/English-.594/>

<sup>50</sup> Karl, J.C., 'Bavaria is Germany, isn't it? The case of the German Land Bavaria. A Historical and Political Approach', Univ. of Oxford. Oriel College. Oxford OX1 4EW. UK, BIBLID [ISBN: 978-84-8419-162-9 (2008)]

pulalah, maka jumlah personil diplomatik atau yang mengurus *'foreign affairs'* Bavaria menjadi sangat sedikit, yakni sebanyak 2 diplomat urusan politik, dan 20 pegawai urusan kerja sama ekonomi luar negeri saja.<sup>51</sup>

#### 4. Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan

Provinsi Gyeongsangbuk-Do merupakan wilayah yang sangat kaya dan maju industrinya. Provinsi yang berada di pantai Timur Korea Selatan dan berdekatan langsung dengan Jepang ini, menikmati pertumbuhan ekonomi yang pesat setelah diberlakukannya Otonomi Daerah pada Tahun 1988. Meskipun Korea Selatan memiliki bentuk negara kesatuan, namun provinsi-provinsi diberi kebebasan untuk menjalin hubungan dan kerja sama luar negeri secara bilateral maupun multilateral.

Gyeongsangbuk-Do meluaskan aktivitas diplomatiknya melalui berbagai penandatanganan *'sister city'* dengan pemerintah provinsi lain di dunia. Provinsi ini bertindak selaku penggerak organisasi pemerintahan regional yang tergabung dalam *North East Asia Regional Governments Association (NEAR)*, sejak September 1996, dan menjadi kantor pusat NEAR di Pohang, Gyeongsangbuk-Do sejak tahun 2005. Asosiasi ini meliputi provinsi-provinsi dari 6 negara yakni Korea Selatan, China, Korea Utara, Jepang, Mongolia dan Russia.<sup>52</sup> Secara aktif, Gyeongsangbuk-Do menginisiasi beberapa kali pertemuan internasional untuk terwujudnya organisasi NEAR tersebut, termasuk beberapa pertemuan penting yang membahas masuknya Mongolia dan Korea Utara ke dalam

---

<sup>51</sup> Op.Cit., Crikemans, hal.33

<sup>52</sup> [http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=inter\\_relations&LANGCODE=English](http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=inter_relations&LANGCODE=English)

NEAR. Dari segi jumlah kepesertaan, memang Korea Selatan telah hampir mengikut sertakan seluruh provinsi di Negara itu, meskipun masih lebih sedikit dibandingkan dengan Mongolia yang bergabung kemudian dengan membawa 22 provinsi dan metrocity-nya. Peran ini sangat masuk akal diambil oleh Gyeongsangbuk-Do sebagai provinsi kaya di Korea Selatan, mengingat secara ekonomi dan finansial sangat siap.

### Peta Wilayah Gyeongsangbuk-Do dan kerja sama regionalnya;



Prioritas bidang kerja sama Gyeongsangbuk-Do dengan pihak asing adalah kerja sama ekonomi, investasi, pendidikan, kebudayaan, dan kesehatan serta lingkungan hidup. Gyeongsangbuk-Do juga merupakan pusat gerakan *'Saemaul Undong'* seluruh dunia yakni gerakan pembaharuan pedesaan dengan berdirinya Akademi Saemaul Undong di sana, dan menjadi tempat pelatihan gerakan ini bagi pada delegasi dari berbagai

belahan dunia.<sup>53</sup> Kerja sama dengan menyebarkan *'spirit of Saemaul Undong'* ini telah merekatkan hubungan antara Korea Selatan, khususnya Gyeongsangbuk-Do dengan Negara-negara di Afrika, Asia, Asia Tengah, Asia Tenggara, termasuk Indonesia.

Untuk mengoptimalkan kerja sama luar negerinya, Provinsi Gyeongsangbuk-Do memberi kehormatan kepada warga Korea yang tinggal di luar negeri dan memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan kerja sama antara kedua bangsa. Kehormatan itu diwujudkan dengan mengangkat mereka untuk menjadi *'Gyeongbuk Honorary Advisors'*, yang bertugas memfasilitasi dan memberikan dukungan teknis maupun *'human relations'* serta memberikan informasi tentang *'market'* dan investasi kepada peningkatan kerja sama asing bagi Gyeongsangbuk-Do. Jumlah *'Gyeongbuk Honorary Advisors'* mencapai 99 orang yang tersebar di 48 negara, yakni di negara-negara Asia 25 orang, Eropa 24 orang, Amerika Utara 29 orang, Amerika Selatan 4 orang, Oceania 9 orang, dan Afrika 8 orang *advisors*, plus utusan dagang khusus ditempatkan di Provinsi Henan, China.<sup>54</sup>

Di Indonesia, Provinsi Gyeongsangbuk-Do menjalin kerja sama dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sejak 2 Februari 2005. Kerja sama ini meliputi bidang ekonomi, pertanian, kesehatan, pendidikan, investasi, serta ilmu pengetahuan dan teknologi. Kedua Gubernur telah saling mengadakan kunjungan untuk menindaklanjuti bentuk-bentuk kerja sama ekonomi secara kongkrit. Sebagai hasil dari kerja sama ini antara lain Provinsi DIY mengirimkan delegasi

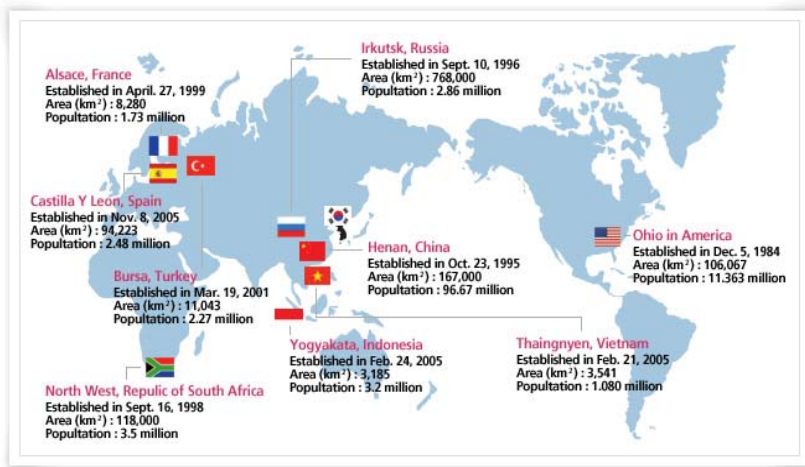
---

<sup>53</sup> Penulis buku ini adalah alumnus dari Akademi Saemaul Undong ini, yang bertempat di Kyungwoon University, Gyeongsangbuk-Do, pada Bulan Mei-Juni 2008.

<sup>54</sup> *Ibid.*, <http://www.gb.go.kr/eng/>

untuk mengikuti kursus tentang ‘*spirit of Saemaul Undong*’ ke Gyeongsangbuk-Do, demikian pula pengiriman PNS untuk belajar Bahasa Korea, serta pengiriman dokter untuk magang tentang manajemen kesehatan masyarakat di Korea Selatan. Provinsi Gyeongsangbuk-Do juga membantu pembangunan sebuah Pusat Pelatihan Saemaul di Desa Kampung, Kecamatan Playen, Gunungkidul, sebagai pusat pendidikan dan pelatihan bagi masyarakat dalam melakukan gerakan pembangunan desa. Sementara itu investasi dari Korea Selatan, khususnya Gyeongsangbuk-Do, juga meningkat dari tahun ke tahun di D.I. Yogyakarta.

Berikut ini adalah peta sebaran jalinan kerja sama yang dibuat oleh Provinsi Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan dalam bentuk ‘*Local Sister Governments*’ di 9 negara;



## 5. Shaanxi, China

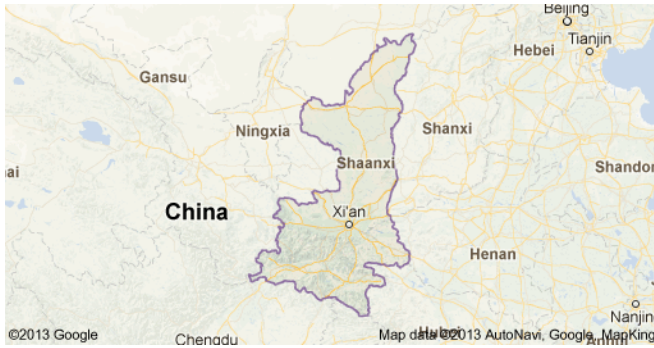
Sistem Pemerintahan China, yang *notabene* adalah Negara komunis, sering digambarkan secara tidak tepat oleh media Barat sebagai sistem Negara yang tertutup dan jauh dari pergaulan dunia. Ilustrasi seperti itu sama sekali tidak benar, sebab

dalam sistem pemerintahan China yang republik-presidensil ini, menganut sistem otonomi daerah atau desentralisasi yang fleksibel dan terbuka untuk kerja sama ekonomi maupun ilmu pengetahuan dengan pemerintahan regional dari luar China. China yang memiliki bentuk Negara kesatuan memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi mereka yang berjumlah 23 provinsi itu untuk melakukan kontak dan hubungan kerja sama dengan provinsi asing dengan sepengetahuan lembaga legislatif mereka.

Dari 23 provinsi tersebut, 6 di antara tergabung dalam keanggotaan aktif di 'NEAR' atau asosiasi pemerintahan regional/provinsi di Asia Timur, sedangkan provinsi lainnya juga secara leluasa menjalin kerja sama internasional mereka sendiri. Salah satunya adalah Provinsi Shaanxi. Menurut situs resmi pemerintah, Provinsi Shaanxi ini telah menjalin sekurang-kurangnya dengan 52 provinsi dan kota dari berbagai Negara di seluruh dunia, antara lain Minnesota dan Kansas City-USA, Nara dan Kyoto-Jepang, Edinburgh-UK, Bo Town-Perancis, Esfahan-Iran, Dortmund City-Jerman, Lahore-Pakistan, Lasi City-Rumania, Gyeongju-Korea Selatan, Parramatta-Yunani, Pompeii-Italia, Brazilia Federal District-Brazil, Kalluga State-Rusia dan Groningen Province-Netherland, dan lain sebagainya.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> <http://english.shaanxi.gov.cn/list/sistercities/provinciallevel/1/cateinfoScity.html>



Daya tarik utama provinsi yang tidak memiliki garis pantai ini adalah pertumbuhan ekonomi dan investasi yang relatif tinggi selama bertahun-tahun seiring dengan pertumbuhan ekonomi China. Pemerintah Provinsi Shaanxi selalu membuat laporan pembangunan ekonomi berikut data *econometric*-nya secara berkala dan dapat diakses oleh para investor dari luar negeri. Visi yang jelas dengan rencana pembangunan yang terukur merupakan keunggulan lain dari wilayah ini.

## 6. Asosiasi Antar Pemerintahan Regional/Provinsi di Asia Timur: 'NEAR'

*NEAR* merupakan singkatan dari 'the Association of North East Asia Regional Governments', yakni asosiasi pemerintahan regional/provinsi di kawasan Asia Timur. Sebagai organisasi internasional, *NEAR* didirikan oleh 29 pemerintah regional dari 4 negara Asia Timur, yakni China, Korea Selatan, Jepang, dan Federasi Rusia pada bulan September 1996, di Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan. *NEAR* berkomitmen untuk berkontribusi dalam pembangunan bersama di kawasan ini dan perdamaian dunia dengan menguatkan saling kerja sama yang dilandasi dengan semangat saling menguntungkan dan kesetaraan.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup>[http://www.neargov.org/en/page.jsp?mnu\\_uid=2597&](http://www.neargov.org/en/page.jsp?mnu_uid=2597&)



Latar belakang pemikiran dibentuknya organisasi ini penuh dengan idealisme untuk hidup berdampingan secara damai antar masyarakat internasional, bekerja sama dalam mewujudkan kemakmuran bersama, sambil berupaya untuk mengesampingkan konflik yang telah terjadi, dan berupaya merubah konfrontasi dan konflik itu menjadi hubungan persahabatan dan kerja sama. Dalam statuta NEAR menyebutkan;

*'The world is witnessing more diverse and active exchanges beyond borderlines mainly due to the advances in transportation and communication technologies, the relaxation of political tensions, etc. Now the time has come that no country can sustain national competitiveness and regional development without closer relationship with other regions and countries. The new world order is moving "from confrontation and conflict to friendliness and cooperation'.*<sup>57</sup>

Sejak disepakatinya persetujuan kerja sama yang berbasiskan pada ideology kemakmuran bersama bagi NEAR, maka kualitas dan kuantitas kerja sama yang dilakukan oleh anggotanya secara ektensif berkembang pesat, dengan dimulai dari kerja sama ekonomi dan perdagangan, lalu berkembang ke bidang pendidikan, pertukaran budaya, lingkungan hidup, penanggulangan bencana, kerja sama lintas batas Negara, ilmu pengetahuan dan teknologi, urusan maritim dan perikanan laut, terorisme, pembangunan sumberdaya mineral, energy, manajemen perubahan iklim, dan pemberdayaan perempuan dan anak. Dengan platform kerja sama ini, maka keanggotaan baru juga terus dibuka lebar, sehingga pada pertemuan puncak ke 8 di Gyenggi-Do, Korea Selatan, bulan Oktober 2010, NEAR

---

<sup>57</sup> Ibid., <http://www.neargov.org/en>

tumbuh menjadi semakin besar dengan 70 anggota. Dalam perkembangannya sampai dengan bulan November 2012, *NEAR* telah menjadi sebuah kerangka diplomasi lokal dan organisasi kerja sama internasional dengan jumlah anggota mencapai 71 anggota dari 6 negara, setelah Korea Utara dan Mongolia memberikan ijin bagi provinsi-provinsi mereka untuk bergabung. Ke-71 anggota itu berasal dari China 6 anggota, Rusia 15 anggota, Korea Selatan 16 anggota, Jepang 10 anggota, Mongolia 22 anggota, dan Korea Utara 2 anggota.<sup>58</sup>

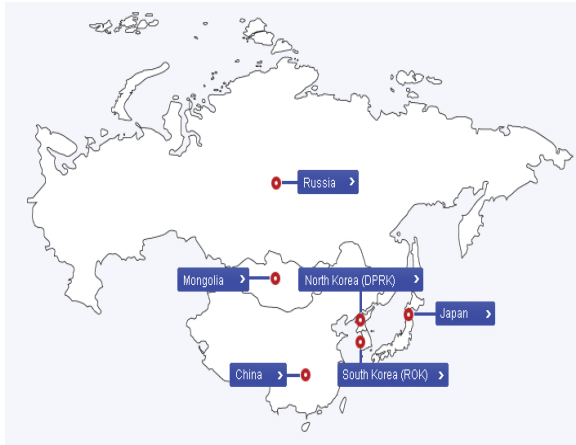
Saat ini *NEAR* dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dari Korea Selatan, Kim Jae-hyo, dan Direktur Jenderal Kim, Dong-sung untuk masa jabatan 2012-2016. Peran Korea Selatan memang tampak cukup mewarnai dalam organisasi ini.

Yang sangat menarik dari *NEAR* adalah keanggotaannya yang melintasi batas-batas ideologi, dan semangat kerja sama antar pemerintahan lokalnya lebih besar daripada hubungan konfliktual yang terjadi di tingkat Negara, misalnya hubungan Korea Selatan dengan Korea Utara pada tingkat Negara yang memanas, namun kerja sama antar provinsi di kedua Negara ini ternyata masih bisa berjalan melalui organisasi *NEAR* ini. Fakta ini menjadi menarik karena hubungan antar pemerintah lokal dari berbagai Negara ternyata lebih fleksibel, dan dalam batas-batas tertentu mampu mereduksi ketegangan ideologi beserta konflik ikutannya, yang biasa mewarnai hubungan pada tingkat Negara. Di samping itu, hubungan kerja sama antar pemerintahan regional/provinsi di suatu kawasan seperti *NEAR* ini, apabila kerja sama ekonominya menjadi sangat kuat dan terintegrasi, maka akan terjadi semacam 'quasi perdagangan bebas' di wilayah itu, tanpa harus menamakan dirinya sebagai *NEAFTA*, atau *CAFTA*, atau yang lainnya.

---

<sup>58</sup> Ibid., et.all. <http://www.neargov.org/>

## Peta Lokasi anggota NEAR



Kerja sama ekonomi di tingkat *'sub-states'* seperti NEAR ini menjawab kegelisahan intelektual seorang Keohane dan teoritis Schelling yang memandang perlunya suatu *'peaceful change'* dan *'pure coloboration'* dengan asas *'positive sums'* dalam hubungan transnasional yang lebih maju dan beradab sebagaimana telah disinggung pada tulisan ini sebelumnya. Di sini, kerasnya perbedaan ideologi dan hasrat untuk berperang akan lebih bisa dibuktikan sebagai hubungan antar elite Negara, sedangkan hubungan di tingkat *'sub-states'* dan *'societies'* secara langsung akan lebih terbuka peluang untuk bekerja sama secara damai dan lebih praktis realistik untuk menjawab kebutuhan mereka sehari-hari. Sebagai contoh, apakah elite Negara di Korea Utara pernah bertanya kepada rakyat miskinnya yang jumlahnya mencapai di atas 45% itu untuk memilih apakah anggaran Negara akan dibelanjakan untuk nuclear dan selalu memainkan diplomasi ancaman perang dengan Negara sekitarnya, ataukah uang rakyat itu digunakan untuk mendorong pembangunan ekonomi seluruh rakyat dan menjalin hubungan yang harmonis dengan berbagai Negara di dunia? Jika rakyat ditanya 2 hal itu, hampir pasti jawabannya adalah *'memilih kemakmuran*

dan kedamaian', bukan nuclear dan hantu ancaman perang. Menyadari pertanyaan seperti ini, Deng Xiaoping jauh lebih maju dalam memahami dan merespons keinginan rakyatnya, sehingga dia menerapkan dua sistem dalam satu Negara China, yakni sistem komunis pada tingkat pengelolaan politik Negara, namun berorientasi pasar pada pengelolaan ekonominya, tanpa harus menyebut sebagai sistem ekonomi liberal, yang dipadukan dengan 'style' diplomasi China yang tidak konfrontatif di kancah internasional.

Terkait dengan kerja sama regional di antara pemerintah provinsi di suatu kawasan ini, Michael Keating menyatakan;

*'[This kind of relationship] is a far cry from the world of a few years ago, when regionalism was contained safely within the borders of the nation-state and foreign affairs were the exclusive prerogative of the sovereign state. Unlike the foreign policy of states, regional diplomacy does not seek to represent broad general interests or to be comprehensive in coverage. Regions do not have sovereign governments able to lay down their definition of the 'national interest' and to pursue it in a unified and coherent manner. Regions are complex entities containing a multiplicity of groups which may share common interests in some areas but be sharply divided on other issues'.<sup>59</sup>*

Belajar dari kerja sama yang dilakukan oleh NEAR, dan kerja sama antar pemerintah regional di Eropa, maka dalam rangka mensukseskan CAFTA ataupun berbagai proyek kerja sama ASEAN lainnya, sangat perlu dilakukannya pengokohan kerja sama sampai di tingkat 'sub-states' dan 'societies' ini, misalnya

---

<sup>59</sup> Keating, Michael, *Paradiplomacy and Regional Networking*, hal. 3-4, Forum of Federations: an International Federalism, Hanover, October 2000.

dengan membentuk ‘*ASEAN Regional Government Association (ARGA)*’, yang dapat berfungsi sebagai pilar penyangga kerja sama ASEAN di tingkat yang lebih dekat dengan kebutuhan riil rakyat ASEAN.

Kerja sama pemerintah regional seperti *AEBR*, *CPMR*, *Flanders DC*, dan *CTP Working Group Pyrenees*, *ATO* (*Arabian Town Organization*), *CEMR* (*The Council of European Municipalities Region*) yang telah lebih dulu ada, secara minimal dapat memberikan manfaat pada peningkatan komunikasi antar daerah dan antar masyarakat di antara mereka sehingga memperlancar hubungan antar wilayah dan meminimalisir konflik.

Pada format kerjasama ‘*sister city*’ internasional yang lebih longgar, kita bisa melihat contoh organisasi lain yang didirikan oleh Presiden Dwight D. Eisenhower, Amerika Serikat, yakni ‘*Sister Cities International*’ yang berpusat di Washington, USA. Keanggotaannya meliputi kota-kota, provinsi atau Negara bagian di seluruh dunia yang secara suka rela ikut bergabung. Organisasi ini telah beranggotakan lebih dari 2000 kota dan provinsi di 136 negara, dari 6 benua yang ada di dunia saat ini. Organisasi ini bertujuan untuk mendorong perdamaian dan kemakmuran di seluruh dunia melalui upaya-upaya pembangunan kebudayaan, pendidikan, kemanusiaan, dan ekonomi, memberikan nilai lebih dan pengalaman kepada para ‘*citizen diplomats*’ yang bergabung.<sup>60</sup>

Organisasi ‘*Sister Cities International*’ ini mendapat perhatian dari banyak Presiden Amerika Serikat yang secara struktural diangkat menjadi Ketua Kehormatan dari organisasi ini. Presiden Richard M. Nixon mengatakan;

*‘The dramatic past successes of the Sister Cities International program give you and your fellow members a dynamic role*

---

<sup>60</sup> <http://www.sister-cities.org/>

*in the task of building a more peaceful and prosperous world community*'.<sup>61</sup>

Tampaknya, Nixon melihat bahwa organisasi ini telah memberikan dampak positifnya dalam menciptakan perdamaian dunia, tentu dalam peran-peran yang masih dalam jangkauan kewenangan para anggotanya selaku aktor '*sub-states*'.

## E. Catatan Sudut Pandang

Hubungan transnasional yang mewarnai sistem interaksi masyarakat dunia pasca regim Westphalia memiliki karakter yang lebih partisipatif bagi semua aktor internasional, baik pada tingkat Negara maupun lokal, institusional ataupun individual. Spirit '*positive sum*' dan '*pure colaboration*', yang diajukan sebagai '*transnational values*', akan lebih memberikan pengharapan bagi terciptanya dunia yang lebih beradap.

Interaksi transnasional menandai sebuah perubahan sistem dan era kebangkitan masyarakat internasional, di mana interaksi ini memunculkan aktor-aktor '*sub state*' dan '*societies*' dalam menjalin aktivitas paradiplomasi. Hubungan transnasional tidak serta merta menghapuskan sendi utama 'kedaulatan' Negara, namun melahirkan sebuah tuntutan untuk pengaturan lebih lanjut tentang komitmen Negara untuk melakukan '*share*' kedaulatan dalam batas-batas konstitusinya. Di sinilah, pada praktek paradiplomasi di Negara-negara maju, fakta tentang tarik ulur pembagian kedaulatan itu terjadi.

Dalam kerangka ASEAN, sangat penting untuk segera upayakan terbentuknya sebuah organisasi jalinan pemerintah daerah atau pemerintah regional/provinsi yang akan dapat berfungsi sebagai jembatan yang akan mendekatkan peng-

---

<sup>61</sup> [www.sister-cities.org/history-us-presidents-support](http://www.sister-cities.org/history-us-presidents-support)

ambilan keputusan pada tingkat Negara dengan masyarakat di tiap-tiap Negara anggota ASEAN. Belajar dari perkembangan penyatuan Uni Eropa, maka penyatuan pasar, kebijakan dan proyek-proyek antar Negara itu jauh lebih efektif jika Negaralah yang 'mengikuti' kemauan gerak masyarakat di kawasan itu, di mana aktor-aktor '*sub-states*' dan '*privat sectors*', '*MNCs*', '*societies*' memainkan peran yang sangat penting, dan bukan sebaliknya, Negara yang 'memformat' kerja sama dalam suatu kawasan, lalu rakyat mengikutinya. Jika Negara-negara terlalu memaksakan inisiasi penyatuan sebuah kawasan untuk menjadi '*free trade area*' atau semacamnya, namun masyarakat sasaran atau aktor-aktor lokal belum siap untuk terlibat karena memang kurang dilibatkan, atau tidak sama sekali, maka yang terjadi adalah Negara-negara itu hanyalah akan memproduksi segala macam aturan yang membebaskan batasan-batasan perdagangan lintas Negara, termasuk pembebasan pajak dan kuota, yang hanya akan menguntungkan para pemain ekonomi multinasional saja, dan bukan rakyatnya sendiri. Pola kebijakan semacam ini dapat dikatakan sebagai 'penyatuan pasar' antarnegara, namun dengan memisahkan masyarakatnya. Sangat berbahaya kalau sampai terjadi.

Dalam konteks Indonesia, hubungan transnasional dan paradiplomasi masih merupakan praktek berpemerintahan yang baru sehingga memerlukan perangkat yuridis yang jelas di tengah pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah saat ini. Pemerintah pusat melalui Kementerian Luar Negeri dan kementerian Dalam Negeri perlu mengarahkan orientasi kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia. Sebab dalam praktek selama ini, pemerintah daerah terlalu leluasa menentukan partner kerja sama dengan pemerintah daerah dari Negara asing, sehingga sering nilai kemanfaatannya kurang jelas.

## Referensi

- Criekemans, David, *'Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?'*, hal. 12-13, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium, July 2008
- Dougherty, James E. dan Pfaltzgraff, Robert L., Jr., *'Contending Theories of International Relations'*, hal. 527, Harper and Row, Publishers, New York, 1982
- Inanc, Hüsametdin dan Ozler, Hayrettin, dalam, *'Democratic Deficit in EU: Is there an institutional solution to over-institutionalization?'* Alternatives: Turkish Journal of International Relations, Vol. 6, No.1&2, hal. 127, Turkey, Spring & Summer 2007
- Jackson Robert, dan Sorenson, Georg dalam, *'Introduction to International Relations'*, Oxford University Press Inc., New York, 1999. Dalam edisi Bahasa Indonesia diterjemahkan oleh Dadan Suryadipura, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2009
- Keating, Michael, *Paradiplomacy and Regional Networking*, hal. 3-4, Forum of Federations: an International Federalism, Hanover, October 2000.
- Keohane, Robert, *'Power and Governance in a Partially Globalized World'*, hal 2-40, Roulledge, London, 2002
- Keohane, Robert, and Nye, Joseph S. Jr., *'Transnational Relations and World Politics'*, hal. 337-341, Summer 1971. Published by International Organization Vol. 3, No. 3, JSTOR, USA, 2003
- Keohane, Robert, *'Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond'*, hal. 165, dan hal. 195-196, International Organization, JSTOR, 2003



- Keohane, Robert, Anne-Marie Slaughter, '*Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational*', International Organization 54, 3, hal. 457-460, The IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology, USA, Summers 2000
- Lecours, André, '*Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*',
- Hal. 1, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', December 2008,
- Moravcsik, Robert, '*Robert Keohane: Political Theorist*', dalam '*Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*', Helen V. Milner dan Andrew Moravcsik (Editor), Chapter 3, hal 244, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2009
- Osiander, Andreas, '*Sovereignty, International Relations and Westphalian Myth*', International Organization 55, hal. 251, The IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology, USA, Spring 2001
- Stefan Wolff, '*Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges*', hal. 1-2, dan 13, University of Nottingham, 2009
- Takdir Ali Mukti, '*Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri Pemda Provinsi DIY 2008-2012*', Februari-April 2013, atas beaya LP3M, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2013
- Watson, sebagaimana dikutip oleh Robert Jackson dan Georg Sorenson dalam, '*Introduction to International Relations*', Oxford University Press Inc., New York, 1999. Dalam edisi Bahasa Indonesia diterjemahkan oleh Dadan Suryadipura, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2009
- Wright, Quincy, '*The Study of International relations*', seperti dikutip dalam bukunya Suwardi Wiriaatmaja, Pengantar

Ilmu Hubungan Internasional, Penerbit Pustaka Tinta Mas, Bandung, 1988

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Internasional, SETNEG, 2000

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, SETNEG, 2001

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, SETNEG, 2004

<https://www.bayern.de/English-.594/index.htm>

<https://www.bayern.de/The-State-of-Bavaria-.633/index.htm>

<http://english.shaanxi.gov.cn/list/sistercities/provinciallevel/1/cateinfoScity.html>

<http://www.flanders.be/en>

<http://www.gb.go.kr/eng/page.jsp?largeCode=business&mediumCode=trade&smallCode=English>

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

<http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981112a.htm>

[http://www.neargov.org/en/page.jsp?mnu\\_uid=2597&](http://www.neargov.org/en/page.jsp?mnu_uid=2597&)

<http://www.sister-cities.org/>

<http://www.sister-cities.org/history-us-presidents-support>

[http://en.wikipedia.org/wiki/Catalan\\_Statute\\_of\\_Autonomy](http://en.wikipedia.org/wiki/Catalan_Statute_of_Autonomy)

<http://www.theory-talks.org/2008/05/theory-talk-7.html>. Theory Talks is an initiative by Peer Schouten and is registered as ISSN 2001-4732 | 2008-2012. Beberapa wawancara Theory Talks telah diterbitkan dalam Bahasa Indonesia dengan judul "Theory Talks, Perbincangan Pakar Sedunia Tentang Teori Hubungan Internasional Abad Ke-21", Editor: Bambang Wahyu Nugroho dan Hanafi Rais, PPSK dan LP3M UMY, Yogyakarta, 2012



---

## BAB III

---



# PARADIPLOMASI DALAM BINGKAI HUKUM NASIONAL

## Tinjauan Yuridis Kerja Sama Luar Negeri oleh Pemda

**H**al mendasar yang menjadi kajian pokok pada tinjauan yuridis ini adalah berkaitan dengan sumber kewenangan yang diperoleh pemerintah daerah selaku daerah otonom dalam bertindak selaku aktor dalam hubungan dan kerja sama luar negeri, dan pengaturan lanjutan yang bersifat lebih teknis dari Kementerian Luar Negeri (KEMLU, dulu Deplu) dan Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI dulu Depdagri).

Sebelum era otonomi daerah pasca reformasi tahun 1998, pemerintah pusat telah memiliki seperangkat aturan untuk mengatur kemungkinan hubungan kerja sama 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 kerja sama luar negeri di jajaran Departemen Dalam Negeri. Perangkat inilah yang menjadi dasar bagi beberapa daerah untuk menjalin hubungan dan kerja sama dengan luar negeri, antara lain, kerja sama '*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 kerja sama dengan California, USA, Tahun 1997, '*sister city*' antara provinsi Sumatera Utara dengan Vermont, Amerika Serikat, Tahun 1997, Kota Ambon dengan Darwin, Australia, Kota Padang dengan Kota Hildesheim, Jerman tahun 1998, serta '*sister province*' antara Provinsi Jawa Timur dengan Australia Barat. Sebelumnya telah pula terjadi hubungan kerja sama 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>62</sup>

Praktik '*sister city*' di Indonesia tercatat yang paling awal adalah kerja sama antara Pemerintah Kota Bandung dengan Pemerintah Kota Braunschweig, Jerman pada 2 Juni 1960. Kerja sama tersebut kemudian diperbaharui hingga saat ini. Secara umum kerja sama antar Kota atau antarwilayah 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 sosial, budaya dan ekonomi dan pendidikan, atau

---

<sup>62</sup>Biro Kerjasama Prov. DIY, 'Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi D.I. Yogyakarta', Hal. 21, 2006

peningkatan sumber daya para pejabat daerahnya masing-masing, atau pun dapat meningkatkan arus aliran barang dan jasa di antara kedua belah pihak.<sup>63</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 Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Luar Negeri.

Telaah berikut akan menguraikan tentang dasar-dasar hukum kewenangan melakukan hubungan dan kerja sama 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 kerja sama luar negeri secara jelas telah diatur pula dalam UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri ini 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".

---

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

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 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 dan pelaksanaan politik luar negeri diselenggarakan oleh menteri.”<sup>64</sup>

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

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

---

<sup>64</sup> Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, SETNEG, 14 Sept. 1999

1. Pasal 1, poin nomor (1), “Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.”

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

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>65</sup>

Terkait dengan ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut, dan dengan telah terjadinya praktik-praktik kerja sama 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 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 kerja sama luar negeri bertentangan dengan kerangka konstruksi NKRI dalam konteks Undang-Undang Dasar 1945?<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, SETNEG, 2001

<sup>66</sup> Thontowi, Jawahir, ‘Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri’, *Jurnal Hukum*, No. 2, Vol. 16, April 2009

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 kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan luar negeri, yang 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 kerja sama luar negeri oleh daerah.<sup>67</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 lain. Jelaslah bahwa hukum

---

<sup>67</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, DE-PLU, 2007



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 pertanggungjawaban apabila terjadi pelanggaran norma-norma dalam hukum internasional dalam kerangka kesepakatan kerja sama atau perjanjian internasional mereka.<sup>68</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 tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 3 adalah: a. Presiden; dan b. Menteri.<sup>69</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

---

<sup>68</sup>Op.Cit., Jemmy Remungan, Hal. 240.

<sup>69</sup>Op.Cit., UU No. 24 Tahun 2000

suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional.<sup>70</sup>

Surat kuasa, atau dalam istilah Konvensi Jenewa 1969 disebut dengan *full power* tersebut, dimaknai sebagai mandat yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Luar Negeri, untuk melakukan sebahagian kewenangan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah dalam bidang kerja sama luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan kepada daerah otonom. Dalam konteks ini, kekhawatiran terjadinya singgungan antara pelaksanaan kerja sama luar negeri daerah otonom atau pemda 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 non-departemen, 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 kerja sama luar negeri yang akan dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia, baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah,

---

<sup>70</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

maupun lembaga-lembaga lainnya. Permasalahan mulai timbul saat disahkannya Amandemen UUD 1945 pada Tahun 2002, di mana memuat kaidah yang dipahami secara berbeda oleh berbagai pihak, di antaranya pemahaman politis oleh DPR RI, 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>71</sup>

Perdebatan muncul terkait wilayah hukum swasta yang belum masuk atau bahkan tidak bisa masuk dalam undang-undang tentang perjanjian internasional dimaksud, sehingga kontrak-kontrak kerja dengan perusahaan asing tidak memerlukan persetujuan DPR RI. 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 Pemerintahan Daerah**

Kewenangan untuk melakukan kerja sama luar negeri dicantumkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 berkaitan dengan persetujuan kerja sama dan pengawasan pelaksanaan perjanjian

---

<sup>71</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Ke-4, SETNEG, 2003

internasional yang dilaksanakan di daerah oleh DPRD, yang menyebutkan bahwa;

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 kerja sama internasional di daerah”, (f) “pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah”, dan (g) “persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.”<sup>72</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 kerja sama luar negeri sebagai urusan wajib bagi propinsi dan kabupaten/kota. Kedudukan urusan kerja sama luar negeri sebagai urusan tidak wajib ini sama dengan kedudukannya pada UU sebelumnya, yakni UU No.22 Tahun 1999 Pasal 88, 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 in-

---

<sup>72</sup>Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, SETNEG, 2005

vestasi dan perdagangan, akan sangat ketinggalan apabila tidak membaur 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 kerja sama 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>73</sup>

Dengan perubahan paradigma kerja sama luar negeri melalui undang-undang tentang otonomi daerah tersebut, maka pemerintah daerah akhir-akhir ini dengan leluasa membuka akses kerja sama dengan pemerintah daerah yang ada di luar negeri, baik melalui kerja sama *'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

---

<sup>73</sup>Op.Cit., DEPLU, Panduan Umum, Lampiran Bab I, Hal. 5

daerah tersebut dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak disebutkan secara eksplisit lagi.<sup>74</sup>

Selanjutnya, semangat otonomi daerah menempatkan pemerintah daerah sebagai pusat penggerak ekonomi khususnya sektor ril, dan selanjutnya pemerintah daerah menjadi koordinator dalam mensinergikan para pelaku EKOSOSBUD di daerahnya dan menerjemahkan potensi daerahnya ke manca Negara dalam rangka menjalin kerja sama dengan lembaga-lembaga manca.<sup>75</sup>

Kewenangan pemda dalam melakukan hubungan luar negeri dan kerja sama 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 menaati kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat, namun bertujuan pula untuk mencegah munculnya potensi konflik antar daerah otonom. Ini merupakan dampak lain yang belum terbayangkan sebelumnya bahwa ada kecenderungan muncul konflik antardaerah otonom, baik antarsesama kabupaten/kota maupun antara kabupaten/kota dengan priopinsi, selain juga ada kemungkinan timbulnya disharmoni antarpropinsi. Kasus-kasus yang telah terjadi antardaerah otonom antara lain isu-

---

<sup>74</sup> Op.Cit., Thontowi, Jawahir, Hal. 150.

<sup>75</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

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 legislatif, 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;

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>76</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 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 kerja sama 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 kerja sama 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>77</sup>

---

<sup>76</sup> Op.cit.Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

<sup>77</sup> Op.Cit., DEPLU, Panduan Umum, Lampiran Bab III



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

*"Foreign policy is strategy or planned course of action developed by the decision makers of vis a vis other states, or international entities, aimed as achieving specific goals defined as term of national interest."*<sup>78</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 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

---

<sup>78</sup> Plano, Jack C., dan Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, Clio Press, London, 1982.

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>79</sup>

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

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

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

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

2. Pasal 35, Ayat (1), "Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri setelah memberitahukannya kepada pemerintah".<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup>Jatmika, Sidik, DR., Otonomi Daerah Perspektif hubungan Internasional, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001 Hal. 47.

<sup>80</sup>Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, SETNEG, 2002

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

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

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

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

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."

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;
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."
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.”

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.”

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.”

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>81</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 Paripurna 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>82</sup>

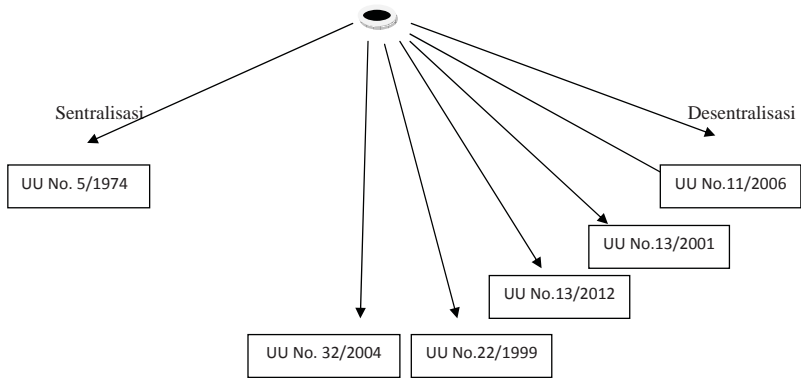
---

<sup>81</sup> Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, SETNEG, 2007

<sup>82</sup> Harian Kompas, Rabu, 2 Juli 2008

Demikian pula dengan Kedudukan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan dengan UU Nomor 13 Tahun 2012, setelah sempat menimbulkan ketegangan antara pemerintah pusat dengan masyarakat Yogyakarta. Perbedaannya dalam konteks hubungan luar negeri dan kerja sama 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 kerja sama 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 dikelola-

nya 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 barulah berupa urusannya, namun urusan pembagiannya 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, Perancis 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 kerja sama luar negeri pemerintahan Aceh adalah penegasan bahwa Pemerintahan Aceh dapat bekerja sama 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, di mana 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>83</sup>

Munculnya klausul ‘.....sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia’ yang wajib dicantumkan dalam setiap perjanjian internasionalnya ini adalah sangat ‘*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>84</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 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*

---

<sup>83</sup> Op.Cit., UU No. 11 tahun 2006

<sup>84</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)

*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 legislatif. 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 heroik 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 Desem-

ber 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>85</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>86</sup>

1. Pasal 4, “Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, dan BUMN dilarang melakukan perikatan dalam bentuk apapun yang dapat menimbulkan kewajiban untuk melakukan Pinjaman Luar Negeri”.

---

<sup>85</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>86</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.

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.

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.

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.
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.

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.

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>87</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 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

---

<sup>87</sup> Ibid, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011

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 Interna-



sional 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>88</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 bergerak maju dengan memberikan ketegasan tentang wilayah hukum dari perjanjian pinjaman dan hibah luar negeri sebagai hukum privat internasional yang tidak memerlukan persetujuan DPR RI, 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

---

<sup>88</sup> Op.Cit., Damos Dumoli Agusman.

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;

1. Pasal 4, "Pemerintah daerah dilarang melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri."
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.
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.

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.

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.

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.

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>89</sup>

Poin pokok pada PP ini dalam konteks kerja sama 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

---

<sup>89</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011, SETNEG, 2011

eksekutif di tingkat pusat yang tidak memerlukan persetujuan DPR RI 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 relati memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah untuk menjalin kerja sama ekonomi dengan pihak BSA. Berikut beberapa pasal yang terkait kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama luar negeri.

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

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

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

2. Pasal 43 ayat (1) Rencana kerja sama 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 kerja sama paling sedikit memuat: a. judul; b. subjek kerja sama; c. maksud dan tujuan; d. objek kerja sama; e. hak dan kewajiban; f. larangan pengalihan kerja sama; 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.

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

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

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

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

Ayat (3) Gubernur menyampaikan rancangan naskah kerja sama 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 kerja sama yang tidak mendapatkan persetujuan DPRD tidak dapat diajukan kepada Menteri.

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

Ayat (2) Menteri melalui Sekretaris Jenderal menyampaikan rancangan naskah kerja sama yang telah disetujui Tim

Koordinasi kepada gubernur berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk ditandatangani. Ayat (3) Gubernur menyampaikan rancangan naskah kerja sama yang telah disetujui Tim Koordinasi kepada bupati/walikota.

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

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

Ayat (3) Naskah kerja sama yang telah ditandatangani dibuat rangkap 4 (empat) untuk provinsi dan rangkap 5 (lima) untuk kabupaten/kota.<sup>90</sup>

Kementerian Dalam Negeri dalam mengeluarkan Permen ini sangat jelas mempertimbangkan masalah perdebatan hukum terkait wilayah hukum publik dan hukum swasta internasional sebagaimana terjadi dalam pembahasan Revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, yang tak kunjung selesai sejak tahun 2011. Permen ini meskipun memosisikan secara jelas bahwa kerja sama pemerintah daerah dengan Badan Swasta Asing itu sebagai wilayah hukum swasta yang diluar definisi Perjanjian Internasional sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 24 Tahun 2000, namun demi menjaga kepentingan masyarakat, maka setiap persetujuan kerja sama yang diatur dalam Permen ini mengharuskan 'Persetujuan DPRD' dalam Rencana dan Rancangan Kerja Samanya. 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

---

<sup>90</sup> KEMENDAGRI, Permendagri Nomor 74 tahun 2012, Jakarta, November 2012

tentang Hubungan Luar Negeri. Hal ini bisa dibandingkan dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Kerja Sama 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 kerja sama 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 sosial, 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, kerja sama 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), Mar-



wan Batubara, malah tegas menolak Permendagri ini. Pasalnya, peraturan ini dinilai berbahaya karena bisa menciptakan konflik yang semakin komplek 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>91</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 Kerja Sama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah sebagai revisi pedoman yang disusun Menlu tahun 2003. Demikian juga Departemen Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri, sebagai pengganti Permendagri Nomor 1 Tahun 1992, serta Permendagri Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Kerja Sama Depdagri dengan Lembaga Asing Non-Pemerintah. Yang tidak kalah menariknya adalah, ada kecenderungan bagi setiap departemen/kementerian untuk menyusun pedoman kerja sama luar negerinya masing-masing, misalnya di Kementerian Pertanian<sup>92</sup>, atau sekedar buku panduan praktis Korespondensi Kerja Sama Internasional bidang kehutanan.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50c20442ad86f/permendagri-kerjasama-pemerintah-dan-asing-dikritik>

<sup>92</sup> Pedoman Umum Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri (dalam lingkup Bidang Pertanian), Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2004

<sup>93</sup> Pedoman Praktis Korespondensi Kerjasama Internasional Bidang Kehutanan, Puslitbang Hutan dan Konservasi, Bogor, 2010.

## I. Catatan Sudut Pandang

Dari paparan yang telah diuraikan dalam bab ini, ada beberapa hal yang dapat dipahami dalam pengaturan kerja sama 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 DPR RI, 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 legislatif, namun untuk kerja sama 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 DPR RI dengan Presiden di tingkat pusat merupakan hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif, di mana DPR RI tidak termasuk penyelenggara pemerintahan, namun hubungan antara DPRD dengan eksekutif di daerah adalah hubungan di mana 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 ber-oposisi. Di sinilah sesungguhnya, fungsi DPRD itu bukanlah pemegang fungsi legislasi yang kuat. Pertanyaan yang timbul adalah, mengapa DPR RI 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 DPR RI 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 kerja sama 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 kerja sama luar negeri kurang optimal. Ke depan,

dan tahun 2011-2013 ini sudah jauh lebih baik, tentu koordinasi interdep 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 bekerja sama dengan RI, khususnya yang pelaku dan obyek kerja samanya 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 desentralisasi 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/permendagri-kerjasama-pemerintah-dan-asing-dikritik>

---



## BAB IV



---

# PARADIPLOMASI DALAM HUKUM PERJANJIAN INTERNASIONAL

### A. Konteks Hukum Perjanjian Internasional

**A**da apa dengan Hukum Perjanjian Internasional Negara Indonesia dewasa ini? Pertanyaan ini layak diajukan mengingat sejak tahun 2007, DPR RI telah mengajukan gugatan '*judicial review*' Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas ke Mahkamah Konstitusi (MK). Mengapa tentang Migas? Hal ini terkait dengan adanya opini public yang mendistorsi terhadap pemahaman hukum perjanjian internasional. Hukum perjanjian internasional 'diopinikan' sebagai segala bentuk perjanjian yang dilakukan antara pihak dalam negeri atau pemerintah Indonesia dengan pihak asing, baik pemerintah maupun swasta asing. Dengan 'opini' maka otomatis berarti bahwa *Memorandum of Understanding* (MoU) antara RI dengan Vietnam untuk jual beli beras, dan MoU RI dengan Microsoft 2007, serta MoU RI dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) akan dianggap sebagai Perjanjian Internasional. Akibat distorsi publik inilah, maka lahir sebuah pemahaman bahwa '*Production Sharing Contract* (PSC)' di bidang Minyak dan Gas antara pemerintah RI dengan

Pihak Swasta Asing dianggap sebagai perjanjian internasional. Inilah yang memicu kasus '*judicial review*' yang dilakukan oleh DPR RI terhadap UU tentang Migas itu, karena dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan jiwa UU Dasar 1945 yang telah diamandemen.<sup>94</sup>

Menurut Damos Dumoli, masalah definisi perjanjian internasional ini memang menjadi salah satu isu yang kontroversial dalam literature hukum perjanjian internasional. Konvensi Wina 1969 menyatakan bahwa, perjanjian internasional adalah;

*“An International Agreement concluded between States and International Organizations in written form and governed by International Law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation”*

Pengertian itu selanjutnya diadopsi oleh UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang perjanjian Internasional pada pasal 1, poin nomor (1);

‘Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.’<sup>95</sup>

---

<sup>94</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

<sup>95</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, SETNEG, 2001



Dari pengertian hukum ini, maka terdapat beberapa kriteria dasar yang harus dipenuhi oleh suatu dokumen untuk dapat ditetapkan sebagai suatu perjanjian internasional menurut Konvensi Wina 1969 dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, yaitu (1) *an International Agreement*; (2) *by Subject of International Law*, (3) *in Written Form*; (4) *Governed by International Law*, (5) *Whatever Form*. Parameter yang paling menentukan dan acapkali sulit dipahami oleh publik adalah "*Governed by International Law*" dan format (judul/momenklatur). Parameter tentang "*Governed by International Law*" merupakan elemen yang sering menimbulkan kerancuan dalam memahami perjanjian internasional tidak hanya di kalangan praktisi namun juga akademisi. Dalam pembahasan tentang Konvensi Wina 1969, suatu dokumen disebut sebagai "*Governed by International Law*" jika memenuhi dua elemen, yaitu "*intended to create obligations and legal relations under international law*":

**a. *Intended to create obligations and legal relations.***

' *There may be agreements whilst concluded between States but create no obligations and legal relations. They could be in the form of a "Joint Statement", or "MOU", depends on the subject-matter and the intention of the parties* '.

**b. *...Under International Law.***

' *There may be agreements between States but subject to the local law of one of the parties or by a private law system/ conflict of law such as "agreements for the acquisition of premises for a diplomatic mission or for some purely commercial transactions i.e. loan agreements* '.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional sendiri telah menekankan bahwa perjanjian internasional yang menjadi lingkup Undang-Undang ini adalah hanya perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerinth

Indonesia yang diatur dalam hukum internasional serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik dan bukan di bidang hukum perdata.<sup>96</sup>

Lebih lanjut Damos Dumoli mengatakan bahwa, Keputusan MK terhadap *judicial review* Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas), dimana penulis juga terlibat untuk mewakili pemerintah, merupakan jurisprudensi *landmark* bagi perkembangan hukum perjanjian internasional di Indonesia. Dalam kasus ini, beberapa anggota DPR mempermasalahkan bahwa pasal 11 ayat (2) UU Migas yang berbunyi "Setiap Kontrak Kerja Sama (KPS) yang sudah ditandatangani harus diberitahukan secara tertulis kepada DPR RI" dianggap bertentangan dengan pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "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 DPR". Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review* ini telah melakukan koreksi terhadap distorsi yang terjadi dalam *opini public* tentang apa itu perjanjian internasional. Mahkamah Konstitusi menyatakan:

*'Meskipun bunyi pasal 11 ayat (2) UUD 1945 menyebut, "perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat 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", kami dapat menyetujui pendapat Pemerintah dan ahli yang diajukan bahwa perjanjian internasional*

---

<sup>96</sup>Op.Cit., Agusman, Damos Dumoli

yang dimaksud adalah perjanjian internasional sebagaimana diartikan dalam pasal 1 dan 2 Konvensi Wina tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian (Law of Treaties) dan pasal 2 ayat (1) huruf a Konvensi Wina tahun 1986 tentang Perjanjian Internasional. Oleh karenanya, Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) UU Migas, tidak termasuk Perjanjian Internasional yang merupakan ruang lingkup pasal 11 UUD 1945, dan karena itu permohonan Pemohon sepanjang mengenai hal tersebut tidak cukup beralasan.<sup>97</sup>

Dengan Keputusan MK tersebut, apakah polemik tentang pengertian Hukum Perjanjian Internasional telah tuntas? Ternyata belum sama sekali. DPP RI sejak tahun 2012 mengajukan hak inisiatif untuk merubah atau mengganti UU Nomor 24 tahun 2000 itu dengan mengajukan Rancangan Perubahan Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional tersebut.

Alasan pengajuan usulan perubahan Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional oleh DPR RI yang dapat disarikan dari Naskah Akademik dari Draft Rancangan UU tersebut, adalah sebagai berikut;

- a. Pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan hasil perubahan ketiga Undang-Undang Dasar, menyatakan bahwa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan keharusan untuk suatu perjanjian internasional yang yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-

---

<sup>97</sup>Op.Cit., Agusman, Damos Dumoli

undang. Oleh karena itu, perlu diatur dan dipertegas mengenai keterlibatan DPR tersebut dalam pembuatan perjanjian internasional.

- b. Keresahan masyarakat akan adanya berbagai perjanjian internasional di bidang perdagangan dan sumber daya alam yang dianggap merugikan negara memerlukan tanggapan yang serius dengan dibuatnya batasan dan acuan yang tegas dalam pembuatan setiap perjanjian internasional di bidang tersebut.
- c. Gejolak di daerah yang sering terjadi akibat perjanjian internasional yang dilakukan oleh pemerintah dengan lembaga/badan asing perlu dicari solusinya, yang salah satunya adalah melibatkan pemerintah daerah dan masyarakat daerah dalam pembuatan perjanjian internasional yang memiliki implikasi langsung maupun tidak langsung terhadap daerah yang bersangkutan;
- d. Perjanjian internasional merupakan perjanjian yang menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik, dimana kepentingan publik terkait di sana. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat merupakan hal penting dalam pembuatan perjanjian internasional sehingga perlu diatur secara khusus dalam undang-undang ini.<sup>98</sup>

Dari serangkaian permasalahan itu, maka saat ini Komisi I DPR RI tengah membahas Rancangan Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2000 tersebut, dan belum mencapai kata akhir. Pokok

---

<sup>98</sup> Dhazali, Rusman, dan Budiprasetya EPY, *Perubahan UUU Nomor 24 Tahun 2000*, disampaikan pada Pertemuan Kelompok Ahli (PKA) dalam rangka "Kajian Posisi Dasar Kebijakan Luar Negeri Terkait Dasar Konstitusional Perjanjian Internasional dan Tantangan Globalisasi" di Hotel Novotel Surabaya, atas prakarsa Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada Hari Jumat, 25 November 2011.

persoalan yang akan dijawab dalam UU baru nanti adalah sebagai berikut;

1. Bagaimana definisi atau pengertian perjanjian internasional yang tepat agar tidak ada multitafsir antara perjanjian internasional yang bersifat publik dan yang bersifat privat?
2. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penggantian UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional?
3. Materi-materi perjanjian internasional apa saja yang pengesahannya harus memerlukan persetujuan DPR?
4. Bagaimana mekanisme pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional agar perjanjian internasional sejalan dengan kepentingan nasional dan tidak merugikan daerah yang terkena dampak perjanjian internasional?<sup>99</sup>

Untuk membahas perubahan UU itu, DPPRI melalui Badan Legislatif (Baleg) dan Komisi I yang membidangi urusan politik dan kerja sama luar negeri, mengundang cukup banyak pakar hukum internasional, dari kalangan akademisi, diplomat, dan praktisi. Beberapa di antaranya adalah, pada Rabu (12/10/2012) Baleg mengundang akademisi Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang juga mantan Duta Besar RI untuk Portugal Harry P. Haryono. Dalam rapat yang dipimpin Wakil Ketua Baleg Sunardi Ayub, dia mengatakan sebelumnya Baleg juga telah mengundang Guru Besar Hukum Internasional Universitas Padjadjaran Eddy R. Agoes dan Alex Jamadu. Sunardi menambahkan, UU No. 24 Tahun 2000 memang perlu segera dilakukan perubahan karena perlu disesuaikan dengan kebutuhan hukum dalam masyarakat. UUD 1945 juga mengamanatkan perlu di-

---

<sup>99</sup>Naskah Akademik Pengajuan Rancangan Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, hal. 5-6, DPRRI, Tahun 2012

bangun hubungan dan kerja sama internasional yang baik dan efektif dalam suatu perjanjian internasional.

Dalam masukannya, Harry P. Haryono yang juga mantan Ketua Penyusunan UU No. 24/2000 tentang Perjanjian Internasional memberikan point-point penting terkait dengan perubahan UU dimaksud. Di antara beberapa catatan penting yang diberikan adalah definisi perjanjian internasional. Menurutnya, definisi yang telah diatur dalam UU No. 24 tahun 2000 sudah memadai dan tidak perlu dilakukan perubahan. Harry juga memberikan catatan tentang kontrak antara Pemerintah RI dengan Freeport dan Newmont. Menurut Harry, kontrak ke dua perusahaan tersebut bukan perjanjian internasional yang diatur oleh UU No. 24/2000 karena merupakan perjanjian yang merupakan hukum perdata internasional, sedangkan yang diatur UU No. 24/2000 adalah perjanjian internasional yang merupakan hukum internasional publik.

Harry mengatakan, “Saya tidak memandang perlu bahwa kontrak-kontrak di bidang perdagangan dan pengelolaan sumber daya alam harus disahkan dengan UU karena bukan perjanjian internasional yang diatur oleh UU 24/2000 karena merupakan kontrak-kontrak hukum perdata yang melibatkan pihak asing”. Harry juga mengatakan bahwa perjanjian internasional tidak perlu melibatkan DPR dalam pembuatannya. DPR hanya diperlukan persetujuannya, jika RI memutuskan untuk menjadi pihak perjanjian internasional tersebut. Terhadap dimasukkannya partisipasi masyarakat, dalam hal ini Harry berpandangan partisipasi masyarakat tidak diperlukan dalam pembuatan perjanjian internasional, karena merupakan tugas dari Pemerintah baik pusat maupun daerah. Menurut Harry, masyarakat dapat mengajukan pendapat melalui DPR atau menyampaikan langsung kepada Kementerian Luar Negeri. Namun, perlu diingat bahwa fungsi Direktur Jenderal Hukum dan Perjanjian Inter-

nasional adalah *"The legal adviser of the Indonesian Government"* baik pusat maupun daerah, sehingga akan memberikan saran terbaik dalam pembuatan perjanjian internasional agar tidak merugikan kepentingan nasional.<sup>100</sup>

Salah satu pertanyaan yang ditujukan kepada Harry adalah apakah persoalan-persoalan kontrak dengan perusahaan internasional di Indonesia seperti Freeport dan Newmont mungkin diatur dalam revisi UU ini. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH UI) ini menilai sulit memasukan persoalan kontrak itu ke dalam UU Perjanjian Internasional ini. "Kontrak dengan Freeport dan Newmont bukan diatur dalam UU ini. Itu wilayah privat (perdata) internasional. Sedangkan UU ini bersifat hukum publik," jelas mantan Duta Besar RI untuk Portugal itu di ruang rapat Baleg. Lebih lanjut, Harry menjelaskan ruang lingkup UU Perjanjian Internasional ini adalah perjanjian antara negara Indonesia dengan negara lain. Atau perjanjian antara negara dengan Organisasi Internasional, semisal ASEAN. Karena kontrak dengan perusahaan asing tidak masuk ke dalam hukum internasional publik, maka tak perlu diatur dalam revisi UU ini.

Anggota Baleg Dhiana Anwar mengakui bila kontrak Indonesia dengan perusahaan asing, merupakan wilayah perdata. Namun, Ia menilai kontrak itu melibatkan juga kepentingan publik, seperti buruh Indonesia dan buruh asing. Permasalahannya selama ini buruh Indonesia kerap digaji dengan upah rendah sehingga kerap menimbulkan gejolak di daerah perusahaan itu beroperasi. "Kalau tak bisa diatur kedalam revisi UU ini. Lalu, peraturan hukum mana yang bisa kita pegang?" tanya politisi Partai Demokrat itu. Ibnu Multazam,

---

<sup>100</sup> <http://www.dpr.go.id/id/berita/baleg/2012/mei/31/3993/baleg-segera-godok-ruu-perjanjian-internasional>

Anggota Baleg dari PKB, bahkan meminta penjelasan lebih lanjut kepada Harry apakah memang ruang lingkup UU ini hanya boleh untuk wilayah publik. “Kira-kira bisa *nggak* bila yang dimaksud perjanjian perdata internasional itu, masuk ke dalam ruang lingkup UU ini? Mohon penjelasan ulang!” pinta Ibnu.

Harry kembali menegaskan bahwa kontrak internasional yang bersifat perdata memang tak masuk ke dalam ruang lingkup UU ini. Ia mengakui bila dalam kasus Freeport atau Newmont ada kepentingan publik yang bersinggungan, tetapi menurutnya kurang tepat bila wilayah privat dicampuradukan ke dalam wilayah publik dalam satu undang-undang. “Itu bisa masuk ke UU Pertambangan atau UU Migas. Dua UU itu yang seharusnya yang disempurnakan karena di situlah diaturnya persoalan kontrak Indonesia dengan perusahaan asing,” tegas Herry.

Sementara itu, anggota Baleg dari PKS Bukhori Yusuf justru berpendapat sebaliknya. Ia menunjuk Pasal 11 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945 sebagai dasar hukumnya. Pasal 11 ayat (1) menyatakan ‘*Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain*’. Ia menilai ketentuan ini berbicara hukum publik. Sedangkan, Pasal 11 ayat (2) lebih berbicara masalah perdata. Yakni, ‘*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 UU harus dengan persetujuan DPR*’. “Kenapa persoalan privat dan publik itu tak bisa digabung? Padahal, UUD 1945 mengamanatkan keduanya,” jelas Bukhori.

Harry mengakui bila UU tentang Perjanjian Internasional yang ada sekarang hanya mengakomodir Pasal 11 ayat (1) itu.



Sedangkan, Pasal 11 ayat (2) yang bersifat perdata tak diatur dalam UU ini. Namun, Harry tetap *keukeuh* dua sifat hukum perdata dan publik itu tak bisa disatukan. “Kan bisa diatur ke dalam UU yang lain,” pungkasnya.<sup>101</sup>

Pada tanggal 15 Januari 2013, Komisi I meminta Pemerintah segera menyerahkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) draf usul inisiatif DPR terhadap RUU Pengganti UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. “Sejauh ini pihak pemerintah belum juga menyerahkan DIM,” kata Wakil Ketua Komisi I DPR Agus Gumiwang Kartasmita di Gedung Nusantara II DPR RI, saat memimpin RDPU guna mendapatkan masukan dari kalangan akademisi. Politisi Partai Golkar itu menjelaskan, UU Nomor 24/2000 tentang Perjanjian Internasional memang perlu segera dilakukan perubahan, karena perlu disesuaikan dengan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Namun Pembahasannya harus dilakukan dengan hati-hati. “Perjanjian internasional yang melibatkan pemerintah RI, jangan sampai merugikan bangsa dan negara Indonesia,” ungkap Agus Gumiwang.

Anggota dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) Sidarto Danusubroto mengatakan, Perjanjian Internasional yang menyangkut kedaulatan, keamanan, sesungguhnya DPR harus dilibatkan. Dia mencontohkan Perjanjian mengenai Ekstradisi dengan Singapura yang juga termasuk perjanjian pertahanan, dengan meminta 60 Ha di Baturaja untuk latihan militer Singapura. “Perjanjian itu telah diteken Pemerintah, namun DPR tidak dilibatkan dan hingga saat ini ditolak DPR,” jelasnya. Sementara itu, Anggota Komisi I Evita Nursanty (F-

---

<sup>101</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/1t4e9585207e035/dpr-ingin-rombak-konsep-uu-perjanjian-internasional>, baca juga di <http://jdih.ristek.go.id/?q=berita/dpr-ingin-rombak-konsep-uu-perjanjian-internasional>

PDIP) mengatakan revisi ini penting karena banyak perjanjian internasional yang mempunyai kekurangan dan merugikan kepentingan nasional. “Diharapkan agar perjanjian internasional ke depan tidak merugikan kepentingan nasional, contohnya ACFTA,” paparnya. Selanjutnya dia memandang Perjanjian Internasional yang dilakukan Pemerintah Daerah perlu didalami dengan sungguh-sungguh, karena hal-hal yang berkaitan dengan politik, keamanan, hak asasi manusia, dan kedaulatan rakyat.<sup>102</sup>

Masukan yang lebih teknis dalam pembuatan Perjanjian Internasional disampaikan oleh I Wayan Parthiana, Pakar Hukum Internasional dari Universitas Parahyangan. Menurutnya, perjanjian dalam Bahasa Indonesia disebut juga persetujuan, traktat, ataupun konvensi, dalam pengertian umum dan luasnya adalah kata sepakat antara dua atau lebih subjek hukum internasional mengenai suatu objek atau masalah tertentu dengan maksud untuk membentuk hubungan hukum atau melahirkan hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum internasional. “Di antaranya soal penjajakan, yaitu merupakan tahap awal yang dilakukan oleh kedua pihak yang berunding mengenai kemungkinan dibuatnya suatu perjanjian internasional,” ujarnya. Sementara soal perundingan merupakan tahap kedua untuk membahas substansi dan masalah-masalah teknis yang akan disepakati dalam perjanjian internasional. Pada tahap perundingan biasanya pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian mempertimbangkan terlebih dahulu materi-materi apa yang hendak dicantumkan dalam perjanjian. “Pada tahap ini pula materi yang akan dicantumkan dalam perjanjian ditinjau dari berbagai segi, baik politik,

---

<sup>102</sup> <http://www.jurnalparlemen.com/view/783/komisi-i-minta-masukan-soal-ruu-perjanjian-internasional.html>

ekonomi maupun keamanan. Tahap perundingan akan diakhiri dengan penerimaan naskah (*adoption of the text*) dan pengesahan bunyi naskah (*authentication of the text*)," ujarnya. Dalam praktik perjanjian internasional, menurutnya, peserta biasanya menetapkan ketentuan mengenai jumlah suara yang harus dipenuhi untuk memutuskan apakah naskah perjanjian diterima atau tidak. "Demikian pula menyangkut pengesahan bunyi naskah yang diterima akan dilakukan menurut cara yang disetujui semua pihak. Bila konferensi tidak menentukan cara pengesahan, pengesahan dapat dilakukan dengan penandatanganan, penandatanganan sementara, atau dengan pembubuhan paraf," katanya.

Penandatanganan perjanjian internasional merupakan tahap akhir dalam perundingan bilateral untuk melegalisasi suatu naskah perjanjian internasional yang telah disepakati oleh kedua pihak. Untuk perjanjian multilateral, penandatanganan perjanjian internasional bukan merupakan pengikatan diri sebagai negara pihak. Keterikatan terhadap perjanjian internasional dapat dilakukan melalui pengesahan (*ratification* atau *accession* atau *acceptance* atau *approval*). "Penandatanganan suatu perjanjian internasional tidak sekaligus dapat diartikan sebagai pengikatan diri pada perjanjian tersebut. Penandatanganan suatu perjanjian internasional yang memerlukan pengesahan, tidak mengikat para pihak sebelum perjanjian tersebut disahkan," ujarnya. Dengan menandatangani suatu naskah perjanjian, katanya, suatu negara berarti sudah menyetujui untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian. Selain melalui penandatanganan, persetujuan untuk mengikat diri pada perjanjian

dapat pula dilakukan melalui ratifikasi, pernyataan turut serta (*accession*) atau menerima (*acceptance*) suatu perjanjian.<sup>103</sup>

**Pada Senin 21 Januari 2013**, Pakar hukum tata negara Yusril Ihza Mahendra memberikan masukan kepada Komisi I terkait penyusunan RUU Perjanjian Internasional. Dalam RDPU yang dipimpin Wakil Ketua Komisi I Agus Gumiwang Kartasasmita itu, Yusril secara umum memberikan pandangannya bahwa perjanjian internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih negara, organisasi internasional, atau subyek hukum internasional lainnya yang menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik. "Ada kalanya dalam penyusunan draf perjanjian internasional, terkait konvensi, kita tidak terlibat secara langsung penyusunannya karena itu dilakukan oleh negara lain. Dalam konteks ini, tentu kita harus lebih hati-hati agar tidak merugikan pihak kita," kata Yusril. Yusril menambahkan, pembuatan perjanjian internasional itu umumnya dilakukan melalui tahap peninjauan, perundingan, perumusan naskah, dan penerimaan/pemarafan. Semua tahap tersebut dilakukan dengan tetap memperhatikan mekanisme konsultasi dan koordinasi. Pada tahapan-tahapan ini pihak Indonesia dan pihak *counterpart* menyusun draf dan *counterdraft* perjanjian internasional. "Hasil akhir dari penyusunan draf dan *counterdraft* ini adalah suatu Draft Final Perjanjian Internasional yang jika diperlukan diparaf oleh para pihak sebelum ditandatangani," ujarnya. Sementara, terkait penandatanganan suatu perjanjian internasional yang menyangkut kerja sama teknis sebagai pelaksanaan dari perjanjian yang sudah berlaku

---

<sup>103</sup> <http://www.jurnalparlemen.com/view/783/komisi-i-minta-masukan-soal-ruu-perjanjian-internasional.html>

dan materinya berada dalam lingkup kewenangan suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah, baik kementerian maupun non-kementerian, dilakukan tanpa memerlukan Surat Kuasa (*full powers*). "Bila secara substansi (draft final perjanjian internasional) telah disepakati kedua pihak dan prosedural (*full powers*) dan penggunaan kertas perjanjian yang disarankan telah selesai, maka perjanjian internasional tersebut siap ditandatangani oleh kedua pihak," pungkas mantan Mensesneg tersebut.<sup>104</sup>

Terkait dengan problema pengesahan terhadap suatu Perjanjian Internasional, apakah harus dengan persetujuan DPR RI atau cukup atas kuasa penuh pemerintah, para pakar mengemukakan bahwa, secara historis, dalam UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen dapat dijumpai suatu ketentuan pokok yang berhubungan dengan pembuatan perjanjian internasional, yakni ketentuan dalam pasal 11 UUD 1945 yang berbunyi, '*Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain*'. Selanjutnya, pada tanggal 22 Agustus 1960 telah dikeluarkan Surat Presiden kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2826/HK/60 yang isinya berbunyi sebagai berikut;<sup>105</sup>

1. ' .....
2. Menurut pendapat pemerintah, perkataan "perjanjian" di dalam pasal 11 ini tidak mengandung arti segala perjanjian dengan Negara asing, tetapi hanya perjanjian-perjanjian terpenting saja, yaitu yang mengandung soal-soal politik

---

<sup>104</sup> <http://www.jurnalparlemen.com/view/888/masukan-yusril-terkait-ruu-perjanjian-internasional.html>

<sup>105</sup> Syahmin AK, Hukum Perjanjian Internasional (Menurut Konvensi Wina 1969), Penerbit CV. Armico, Bandung, Edisi ke-2, Agustus 1988, Lampiran II, Hal.269-271, dan dikutip pula dalam Naskah Akademik RUU tentang Perjanjian Internasional, hal. 22-23

dan yang lazimnya dikehendaki berbentuk traktat (*treaty*). Jika tidak diartikan demikian, maka pemerintah tidak akan mempunyai cukup keleluasaan bergerak untuk menjalankan hubungan internasional dengan sewajarnya, karena tiap-tiap perjanjian walaupun mengenai soal-soal yang kecil harus diperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan hubungan internasional dewasa ini demikian intensifnya, sehingga menghendaki tindakan-tindakan yang cepat dari pemerintah yang membutuhkan prosedur konstitusional yang lancar.

3. Untuk menjamin kelancaran dalam pelaksanaan kerja sama antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana tertera dalam pasal 11 Undang-Undang Dasar, pemerintah akan menyampaikan pada Dewan Perwakilan Rakyat untuk memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, hanya perjanjian-perjanjian yang terpenting saja, yakni (*treaties*), sedangkan perjanjian yang lain (*agreements*) akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui.
4. Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang tersebut di atas pemerintah berpendapat bahwa perjanjian-perjanjian yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan sebelumnya disahkan oleh Presiden ialah perjanjian-perjanjian yang lazimnya berbentuk *treaty* yang mengandung materi sebagai berikut :
  - a. Soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara seperti halnya dengan perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian persekutuan (*alliansi*), perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas.
  - b. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara; dapat

terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan di dalam perjanjian kerja sama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang.

Menurut Bagir Manan, Perjanjian-perjanjian yang mengandung materi yang lain yang lazimnya berbentuk *'agreement'* akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden. Dari Surat Presiden tersebut, keikutsertaan DPR seperti dimaksudkan Pasal 11 UUD 1945, mencakup :

- a. Soal-soal politik atau yang akan mempengaruhi politik luar negeri RI, antara lain :
  - 1) perjanjian persahabatan;
  - 2) perjanjian persekutuan;
  - 3) perjanjian tentang perubahan wilayah;
  - 4) perjanjian kerja sama ekonomi dan teknik;
  - 5) perjanjian pinjaman uang;
- b. Soal-soal yang menurut UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan harus diatur oleh Undang-undang.
- c. Soal-soal yang menurut Undang-undang diatur dalam bentuk traktat (*treaty*).<sup>106</sup>

Kritikan terhadap sistem hukum Indonesia terkait perjanjian internasional disampaikan oleh DR. Eddy Pratomo, MA dalam pidato desertasinya di Universitas Padjajaran, Bandung. Eddy Pratomo menyatakan bahwa meskipun sudah seringkali terlibat dalam perjanjian internasional, namun Indonesia masih belum memiliki sistem hukum nasional yang tegas terkait

---

<sup>106</sup> Bagir Manan, 'Kekuasaan Presiden Untuk Membuat, Memasuki dan Mengesahkan Perjanjian/Persetujuan', Majalah Universitas Padjajaran No. 3-4, Jilid XVI, 1998. Hal.14. Dikutip pula dalam Naskah Akademik RUU tentang Perjanjian Internasional, hal. 24, DPRRI 2012

dengan beberapa permasalahan utama perjanjian internasional. Peraturan perundang-undangan Indonesia hingga kini belum mengatur secara tegas tentang status hukum dan penerapan perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional. Hal ini menimbulkan kerancuan dalam praktik perjanjian internasional yang dilakukan Indonesia. “Kejelasan tentang status hukum perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional sangatlah penting, karena hal ini akan berpengaruh langsung terhadap penerapan dan implementasi ketentuan-ketentuan perjanjian internasional dalam ranah hukum nasional setiap negara,” jelas Eddy Pratomo saat mempertahankan disertasinya yang berjudul “Status Hukum Suatu Perjanjian Internasional dan Ratifikasi dalam Praktik Indonesia Dihubungkan dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional” pada Sidang Terbuka Promosi Doktor di Ruang Sidang Gedung Pascasarjana Unpad, Jln. Dipati Ukur No. 35 Bandung, Selasa, 26/04/2011.<sup>107</sup>

Kerancuan dalam praktik perjanjian internasional juga terjadi akibat tidak jelasnya definisi dan pengertian perjanjian internasional dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal ini menimbulkan ketidakkonsistenan pemakaian istilah perjanjian internasional dalam keseharian masyarakat umum Indonesia. “Pemahaman publik tentang apa itu perjanjian internasional sangat minim dan seringkali memandang dari segi istilah populernya saja, yakni semua perjanjian yang bersifat lintas batas negara atau transnasional,” ungkap Eddy, yang kini menjabat sebagai Duta Besar Republik Indonesia untuk Republik Federasi Jerman. Eddy mengungkapkan bahwa sebenarnya telah terdapat kriteria yang cukup jelas tentang definisi perjanjian internasional dalam Konvensi Wina tahun 1969 tentang Perjanjian Internasional. Definisi ini pun telah diadopsi

---

<sup>107</sup> <http://news.unpad.ac.id/?p=40659>



oleh Undang-undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Meskipun demikian, dalam praktiknya masih sering dijumpai kekurangpahaman dalam pelaksanaannya di lapangan.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia juga belum memberikan ketegasan tentang konsepsi dan makna hukum dari tindakan pengesahan (ratifikasi) Indonesia. Pengertian tentang ratifikasi masih dipahami secara berbeda oleh hukum nasional dan hukum internasional yang berlaku. "Oleh karena itu perlu adanya penegasan dalam kebijakan hukum nasional, bahwa tindakan ratifikasi oleh pemerintah Indonesia adalah komitmen Indonesia untuk terikat pada perjanjian internasional yang telah diratifikasi ke dalam wilayah nasional," ujarnya. Terkait hal ini, Eddy pun menyarankan adanya penyempurnaan dalam Undang-undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional agar dapat membedakan antara pengesahan eksternal sebagai suatu prosedur internasional dengan pengesahan internal sebagai suatu prosedur tata negara pada tingkat nasional.<sup>108</sup>

Perlu penyempurnaan tentang pengertian perjanjian internasional pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional agar sesuai dengan pengertian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf (a) Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional. Juga Pasal 2 ayat (1) huruf (a) Konvensi Wina 1986 tentang Perjanjian Internasional antara Negara dengan Organisasi Internasional dan Organisasi Internasional dengan Organisasi Internasional lainnya. Pemerintah Republik Indonesia perlu segera meratifikasi Konvensi Wina tahun 1969 tentang Perjanjian Internasional karena pada dasarnya Pemerintah Indonesia telah

---

<sup>108</sup> Ibid, <http://news.unpad.ac.id/>

melaksanakan isi Konvensi Wina tahun 1969 tersebut. Terkait dengan status perjanjian internasional dalam hukum nasional, perlu menyempurnakan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 dengan menambah 1 (satu) ayat baru tentang kebijakan hukum Indonesia yakni penegasan teori kombinasi (inkorporasi dan transformasi yang dilakukan secara dinamis). Usulan ayat baru dimaksud berbunyi, "Perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia (inkorporasi dan transformasi) menjadi hukum nasional". Pada ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional perlu ditambah 1 (satu) ayat baru yang berbunyi, "Perjanjian Internasional yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang atau dengan Peraturan Presiden mengikat Indonesia." Terakhir, perlu penyempurnaan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional untuk lebih menjelaskan makna ratifikasi dengan menambah 1 (satu) ayat baru yang berbunyi, "Pengesahan atau ratifikasi meliputi prosedur internal dan eksternal," tegasnya.<sup>109</sup>

Dari paparan di atas, nampak jelas masih lebarnya jurang antara harapan pengaturan yang diinginkan oleh DPR RI dalam undang-undang tentang perjanjian internasional yang baru nantinya, dengan pemahaman tertib hukum internasional yang dimiliki oleh para pakar. Kegelisahan para legislator tentang perbuatan hukum perdata internasional pemerintah, misalnya penandatanganan kontrak karya dengan Freeport atau Newmont, yang tanpa berkonsultasi apalagi meminta persetujuan Dewan, melahirkan kesadaran baru di bidang hukum bahwa memang ada jenis perbuatan hukum perdata internasional yang dilakukan subyek hukum internasional, dalam hal ini

---

<sup>109</sup> <http://news.detik.com/read/2011/04/26/223053/1626280/10/saran-penyempurnaan-uu-terkait-perjanjian-internasional?9911022>

pemerintah, yang berdimensi publik. Berdimensi publik ini bukan dalam pengertian masuk wilayah kajian hukum publik internasional, tetapi ada pertanggungjawaban 'publik' yang harus diterima apabila suatu subyek hukum perdata internasional menandatangani sebuah kontrak atau perjanjian perdata internasional. Pertanggungjawaban publik seperti apa yang dimaksud? Adalah pertanggungjawaban publik karena luasnya dampak yang akan diterima oleh masyarakat setelah penandatanganan perjanjian itu, baik itu dampak lingkungan, marginalisasi masyarakat/penduduk asli, dan kemiskinan struktural yang melingkungi proyek-proyek vital tersebut.

Pada sisi yang lain, kalangan DPR RI mensinyalir perjanjian atau kesepakatan pasar bebas antar Negara yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia tanpa persetujuan dewan banyak merugikan rakyat. Berbagai perjanjian perdagangan bebas yang dibuat oleh pemerintah baik secara bilateral maupun multilateral seperti *ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)*, *ASEAN Free Trade Area (AFTA)*, *ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area*, *ASEAN-Korea Selatan Free Trade Area*, dan *Indonesia-Japan Partnership*.<sup>110</sup> Dalam konteks perjanjian perdagangan internasional ini, Prof. DR. Hikmahanto, menegaskan bahwa;

*Hukum perdagangan internasional yang mengatur aturan-aturan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan di bidang perdagangan yang menjadi subyek hukum adalah subyek hukum internasional. Dalam hukum perdagangan internasional, orang dan badan hukum bukanlah subyek hukumnya. Di sinilah harus dipahami bahwa hukum perdagangan in-*

---

<sup>110</sup>Op.Cit. Naskah Akademik DPRRI, hal. 3

*ternasional masuk dalam kategori hukum internasional (publik), dan sama sekali bukan hukum perdata internasional.<sup>111</sup>*

Memang, dari tinjauan subyek hukum perdata internasional, pemerintah tidak bisa serta merta digolongkan sama dengan subyek hukum lain, seperti perusahaan asing ataupun Multinational Corporation (MNC), dari sisi pertanggungjawaban publiknya. Pertanggungjawaban publik inilah makna sesungguhnya dari dimensi 'publik' dari subyek hukum yang bernama 'pemerintah' itu. Publik bagi pemerintah Indonesia saat ini adalah sejumlah warga Negara yang berjumlah lebih dari 245 juta jiwa, sedangkan makna 'publik' bagi perusahaan asing atau pun MNCs, adalah mereka yang membeli dan memiliki saham pada saat 'go public' atau *Initial Public Offer (IPO)*, ataupun membeli saham di pasar sekunder. Dengan kata lain, pertanggungjawaban publik perusahaan adalah sangat terbatas maknanya, dan itu sudah diwakili oleh komisaris atau dalam rapat umum pemegang saham. Peran komisaris atau pemegang saham sebagai 'owner' inilah yang diperankan oleh DPR RI. 'Owner' perusahaan pasti akan menanyakan, menilai secara detail dan menyetujui atau menolak rencana '*corporate actions*' yang akan diambil oleh manajemen. Hak inilah yang ditagih oleh DPR RI kepada pemerintah sebagai manajemen dalam melakukan '*government actions*' yang dalam hal ini kebijakan pemerintah untuk ikut dalam suatu perjanjian perdata internasional.

Jika substansi di atas dapat dipahami bersama, terutama tentang dimensi publik pada hukum perjanjian perdata internasional/kontrak, maka tersisa 3 pilihan pokok, yakni, *pertama*,

---

<sup>111</sup> Prof. Hikamahanto Juwana, Ph.D, dalam Kata Pengantar dalam Buku, *Pengantar Hukum WTO*, karangan Peter Van den Bossche, Daniar Natakusumah dan Joseph Wira Koesnaldi, Universitas Indonesia, Oktober 2012

apakah akan memperluas jangkauan pengertian ‘perjanjian internasional’ pada undang-undang baru nantinya, atau tetap pada pengertian yang standard seperti yang sekarang ini berlaku. Pilihan ini tampak beresiko secara disiplin ilmu hukum internasional, sebab memperluas makna perjanjian internasional yang mencakup tidak hanya hukum internasional publik, tapi juga hukum perdata internasional dalam satu undang-undang adalah tidak lazim. Pilihan *kedua*, adalah apakah hak DPRRI untuk menjalankan control terhadap pemerintah dalam melakukan perjanjian/kontrak internasional bidang perdata sebagai bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat itu harus dimasukkan dalam undang-undang lainnya seperti UU tentang hubungan internasional, UU tentang migas, atau semua undang-undang yang memuat tentang perikatan perdata. Sebab, jika penekannya hanya pada undang-undang tentang migas, maka persetujuan-persetujuan pemerintah (*agreement*) tentang *free trade area* dan kejasama ekonomi lain yang berdampak luas bagi masyarakat, dan menghendaki penyesuaian undang-undang di berbagai bidang, tidak dapat dijangkau oleh DPR RI. Pilihan *ketiga*, DPR RI meminta fatwa Mahkamah Konstitusi tentang tafsir UUD 1945 hasil amandemen, Pasal 11 ayat (2), yakni, ‘*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 UU harus dengan persetujuan DPR*’.

Fatwa tersebut terkait dengan apa yang dimaksud dengan ‘perjanjian internasional lainnya’ ini sehingga presiden harus meminta persetujuan dengan DPR RI. Jika telah jelas domain hukumnya, maka kepastian hukum serta pengaturan turunannya akan menjadi jelas pula. Dengan fatwa MK ini, diharapkan dapat dengan jelas diidentifikasi bidang atau materi apa saja yang harus dengan persetujuan DPR RI, atau cukup dengan

persetujuan presiden/pemerintah saja, atau yang biasa disebut sebagai '*executif agreement*' itu.

Dalam praktik di beberapa Negara terkait dengan pengesahan atau pun penyusunan suatu perjanjian internasional ini, menunjukkan fakta yang sangat beragam. Sebagai catatan bahwa kekuasaan eksekutif yang begitu kuat dalam pembuatan perjanjian internasional itu juga pernah digugat di Australia pada tahun 1995, di mana banyak kritik dari unsur masyarakat yang menilai bahwa dalam pembuatan perjanjian internasional, Pemerintah Australia tidak melibatkan parlemen, karena memang Konstitusi Australia tidak memberikan kewenangan khusus kepada parlemen untuk terlibat dalam proses pembuatan perjanjian internasional. Setelah itu muncullah usulan perbaikan sebagai hasil diskusi yang diadakan oleh *The Senate Legal and Constitutional References Committee*, dengan sebuah laporannya yang berjudul '*Trick or Treaty? Commonwealth Power to Make and Implement Treaties*'.

Ternyata Negara Bagian dan Territory juga mendukung reformasi proses pembuatan perjanjian internasional tersebut melalui '*Position Paper on Reform of the treaties process*' yang disampaikan kepada *the Council of Australian Governments* pada tahun itu pula. Untuk merespon tuntutan tersebut, Pemerintah *Commonwealth* Australia pada tanggal 2 Mei 1996 di depan parlemen, atas usulan Menteri Luar negeri Alexander Downer dan Jaksa Agung Australia waktu itu, mengajukan beberapa proses yang dimaksudkan untuk menjamin agar pembuatan perjanjian internasional di Australia berjalan secara demokratis dan terbuka. Proses itu antara lain, perjanjian internasional akan disampaikan kepada Dua Kamar Parlemen (*both Houses of Parliament*) paling tidak 15 hari sidang (*sitting days*). Perjanjian disampaikan setelah penandatanganan dan sebelum langkah pengikatan hukum (*treaty action*) dilakukan. Yang dimaksud

'*treaty action*' ini adalah bisa berupa ratifikasi, amandemen, atau pun justru pembatalan, bila tidak disetujui oleh parlemen. Sebagai kelengkapan dokumen, maka perjanjian internasional yang diajukan ke parlemen tersebut harus dilampiri dengan '*National Interest Analysis*' atau NIA.<sup>112</sup>

Dalam praktek kenegaraan di Amerika Serikat, klasifikasi materi perjanjian internasional apa saja yang presiden harus meminta persetujuan Senat atau Kongress, atau tidak sama sekali, diatur dalam Konstitusi dan Act. Sebagai contoh, berdasarkan Pasal 1, bagian 8 klausul 1 dan 3 dari Konstitusi, menyatakan bahwa Kongress adalah Lembaga yang memiliki wewenang perihal masalah perpajakan dan bea cukai, serta perdagangan dengan Negara-negara lain. Dengan demikian, perjanjian internasional yang terkait masalah ini harus dengan persetujuan Kongress<sup>113</sup>. Jika di Indonesia, maka ketentuan ini akan mewajibkan pemerintah untuk meminta persetujuan DPR RI dalam menandatangani seluruh *agreements* terkait dengan *Free Trade Area*, dan tidak seperti yang telah berlangsung saat ini, pemerintah melakukannya sendiri tanpa memandang perlunya persetujuan DPR RI.

Meski demikian, Konstitusi Amerika Serikat juga memberikan kewenangan kepada Presiden untuk melangsungkan atau mengesahkan perjanjian internasional atas dasar wewenangnya sendiri (*Sole Executive Agreements*), yaitu yang berkaitan dengan perjanjian internasional di luar '*tractaat* atau *Treaty*', yakni;

---

<sup>112</sup> Pratomo, Eddy, DR, S.H., MA., Hukum Perjanjian Internasional, hal. 204-205, PT. ALUMNI, Bandung, 2011

<sup>113</sup> Ibid., Pratomo, Eddy, hal. 195. Lihat pula Konstitusi Amerika Serikat, National Treaty Law and Practices, hal. 772-774, lihat National Law of Treaty Implementation, hal. 15

1. Perjanjian internasional yang berkaitan dengan wewenang presiden selaku Kepala Eksekutif;
2. Perjanjian internasional yang berkaitan dengan wewenang presiden selaku *Commander-in-Chief*;
3. Kekuasaan dalam menerima Duta Besar dan Pejabat Publik <sup>114</sup>

Perbedaan praktek kenegaraan dalam persetujuan terhadap perjanjian internasional merupakan bagian dari sistem hukum negara tersebut, dan tidak bisa dilepaskan dari dinamika perkembangan sistem hukum di dunia internasional yang mempengaruhinya. Negara-negara seperti Inggris mereformasi sistem dan proses pembuatan perjanjian internasionalnya secara lebih kokoh dengan memasukkan *Ponsoby Rule* Tahun 1924 ke dalam *Constitutional Reform Act and Government Act* Tahun 2010. Republik Rakyat China (RRC) juga telah mereformasi proses perjanjian internasionalnya dalam Undang-Undang Prosedur Pembuatan Traktat pada tahun 1990. Sebagai sebuah ciri dinamis dari perkembangan hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional, atau hukum internasional yang ‘dinasionalisasi’ melalui proses ratifikasi, maka penyesuaian kebijakan di bidang hukum ini merupakan gejala yang sehat.

## **B. Paradiplomasi dan UU Tentang Perjanjian Internasional (PI)**

Merespon keinginan pemerintah daerah terkait dengan pelaksanaan dan pembuatan PI, dalam Bab II Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional disebutkan :

‘Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen, di tingkat pusat

---

<sup>114</sup> Ibid. Pratomo, Eddy, hal. 197



dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri'.

Dalam pembuatan perjanjian internasional yang dilakukan oleh pemerintah, kewenangan atau yang menjadi pihak dalam perundingan rancangan suatu perjanjian tersebut sesuai dengan bunyi Pasal 5 ayat (4) adalah Menteri atau pejabat lain sesuai dengan materi perjanjian dan lingkup kewenangan masing-masing. Selain itu, dari aspek hukum internasional, Subyek Hukum Internasional adalah Negara. Pemerintah Daerah meskipun dapat melaksanakan perjanjian atau kerja sama internasional, tetapi kedudukannya tidak bisa dipandang sebagaimana layaknya subjek hukum internasional. Tetapi lebih merupakan perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah pusat. Dalam konteks hukum internasional, beban pertanggungjawaban perjanjian internasional tetap berada di Pemerintah Pusat.

Terkait dengan keinginan daerah untuk dilibatkan dalam pembuatan PI, dari hasil pengumpulan data yang dilakukan beberapa universitas, menyatakan, perlu ada kehati-hatian jika hendak mengakomodir keinginan daerah tersebut dalam UU PI karena daerah bukan subyek hukum yang memiliki kewenangan untuk membuat PI (*treaty making power*). Daerah tidak bisa dilibatkan secara langsung dalam pembuatan PI. Namun peran daerah perlu diatur secara jelas agar tidak terjadi lagi pengalaman kasus yang telah lalu, misalnya, rencana Kalimantan Barat untuk mendatangkan mobil bekas dari Malaysia yang dituangkan dalam Perda dimentahkan oleh SK Menteri Perdagangan yang mengakibatkan Perda tidak berlaku. Kasus sejenis yang lebih baru adalah mengenai tata gula, meskipun dibatalkan oleh eksekutif (SK Menteri Perdagangan),

yang seharusnya pembatalan Perda dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Perlu ditegaskan bahwa, dalam pembuatan PI, dunia internasional (negara pihak) akan melihat konstitusi, sebab berdasarkan konvensi Montivideo yang mengatur hak dan kewajiban negara, jika negara berbentuk negara kesatuan, maka yang memiliki kewenangan/kemampuan untuk melakukan hubungan ke luar adalah pemerintah pusat. Oleh karena itu, jika daerah hendak membuat PI maka harus melibatkan pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan negara yang berbentuk federal, di mana negara bagian ada yang diberi wewenang untuk membuat PI. Untuk itu, ke depan agar tidak ada permasalahan lagi, maka dalam kerangka NKRI, perlu ada dialog dengan daerah dalam pembuatan PI agar kebutuhan/keinginan daerah dapat terakomodasi.<sup>115</sup>

Sebagaimana telah disinggung dalam dalam BAB III sebelumnya, bahwa pada tataran hukum internasional, Negara di satu sisi 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 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

---

<sup>115</sup>Op.Cit. Naskah Akademik DPRRI, hal. 22-23, et.all

pertanyaan terkait dengan pertanggungjawaban apabila terjadi pelanggaran norma-norma dalam hukum internasional dalam kerangka kesepakatan kerja sama atau perjanjian internasional mereka.<sup>116</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 tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 3 adalah: a. Presiden; dan b. Menteri.<sup>117</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>118</sup>

---

<sup>116</sup> Op.Cit., Jemmy Remungan, Hal. 240.

<sup>117</sup> Op.Cit., UU No. 24 Tahun 2000

<sup>118</sup> Op.Cit., Agusman, Damos Dumoli

Surat kuasa, atau dalam istilah Konvensi Jeneva 1969 disebut dengan *full power* tersebut, dimaknai sebagai mandat yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Luar Negeri, untuk melakukan sebahagian kewenangan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah dalam bidang kerja sama luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip penyerahan urusan kepada daerah otonom. Dalam konteks ini, kekhawatiran terjadinya singgungan antara pelaksanaan kerja sama luar negeri daerah otonom atau pemda 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.

Kementerian Luar Negeri RI dalam mendampingi atau pun ikut menyusun draft kerja sama Pemerintah Daerah dengan pihak asing, terutama dalam kerja sama '*sister city*' hampir selalu menggunakan judul dengan istilah '*Memorandum of Understanding*' (*MoU*). Sekalipun Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tidak mempermasalahkan judul atau nomenklatur, namun praktek di Indonesia pada umumnya tanpa disengaja telah mengarah pada kristalisasi penggunaan nomenklatur tertentu untuk ruang lingkup materi tertentu, misalnya lebih cenderung menggunakan "*Agreement*" sebagai instrumen payung dan kemudian *MOU* serta *Arrangements* untuk instrumen turunannya. Pendekatan

ini dimaksudkan hanya untuk kebutuhan praktis dan secara hukum tidak mengurangi atau melarang Indonesia untuk menentukan bentuk lain berdasarkan asas kebebasan berkontrak sepanjang kedua pihak menyepakatinya. Selain itu, terdapat pula kecenderungan umum dalam praktek Indonesia bahwa dalam setiap pembuatan perjanjian yang bersifat teknis antar sektor harus didahului dengan pembuatan perjanjian payung, seperti Perjanjian Kerja Sama Ekonomi dan Teknik. Pendekatan ini cukup idealis namun hanya dimaksudkan untuk kepentingan *conveniencies* dan bukan merupakan suatu aturan yang mengikat.

Dalam hal ini, jika terdapat kebutuhan lain maka suatu perjanjian dapat saja dibuat untuk masalah yang teknis dan konkrit tanpa adanya perjanjian payung. Memorandum Saling Pengertian (*Memorandum of Understanding*) merupakan salah satu model dokumen yang memiliki sifat khas/*typical*. Terdapat praktek negara, khususnya pada negara-negara *common law system*, yang berpandangan bahwa MOU adalah *non-legally binding* dan perlu dibedakan dengan *Treaties*. Namun praktek negara-negara lain termasuk Indonesia menekankan prinsip bahwa setiap persetujuan yang dibuat antara negara (termasuk MOU) memiliki daya mengikat seperti *Treaties*.

Para ahli berpendapat bahwa istilah MOU digunakan dengan alasan politis yaitu ingin sedapat mungkin menghindari penggunaan *Agreement* yang dinilai lebih formal dan mengikat. Adanya pengertian MOU yang *non-legally binding* dalam praktek beberapa negara akan menimbulkan suatu situasi bahwa satu pihak menilai dokumen tersebut sebagai perjanjian internasional yang mengikat namun pihak yang lain menganggap dokumen itu hanya memuat komitmen politik dan moral. Pengertian *non-legally binding* itu sendiri masih belum memberikan klarifikasi yang berarti. Secara umum pengertian

ini selalu diartikan bahwa salah satu pihak tidak dapat meng-enforce isi *MOU* melalui jalur peradilan internasional atau jalur kekuatan memaksa yang lazim dilakukan terhadap perjanjian internasional. Dari sisi hukum nasional, khususnya pada negara-negara *common law*, pengertian *non-legally binding* memiliki implikasi bahwa dokumen ini tidak dapat dijadikan alat pembuktian serta di-enforce oleh pengadilan. Dalam praktek diplomasi Indonesia saat ini, sebenarnya belum ada kecenderungan untuk mengarahkan penyelesaian sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional. Dengan demikian, pengertian *non-legally binding* belum menjadi *concern* yang berarti bagi Indonesia.

Istilah *MOU* sendiri ternyata telah sering digunakan sebagai bentuk yang lebih informal dari "kontrak" atau "perjanjian" dalam hubungan perdata nasional. Dalam rangka menarik dan memberikan jaminan politik terhadap investor asing, Pemerintah Daerah juga sudah mulai menggunakan format *MOU* untuk merefleksikan jaminan Pemerintah Daerah terhadap niat investor asing untuk melakukan investasi di daerah itu. Status hukum *MOU* semacam ini masih menjadi perdebatan. Perlu pula dicermati bahwa *MOU* sudah menjadi instrumen yang digunakan dalam hubungan kerja sama antar wilayah dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia. Pengertian *MOU* oleh otonomi daerah merupakan dokumen awal yang tidak mengikat yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk "Perjanjian Kerja Sama" yang bersifat mengikat. Metode yang digunakan dalam praktek Indonesia untuk menentukan apakah suatu dokumen adalah perjanjian internasional masih belum konsisten. Hal ini terlihat dari pola sistem penyimpanan perjanjian (*depository system*) yang ternyata menyimpan pada *Treaty Room* Departemen Luar Negeri semua dokumen sepanjang ditandatangani oleh Pemerintah RI tanpa melihat

apakah dokumen tersebut memenuhi semua elemen sebagai suatu perjanjian. Jika diteliti lebih dalam seluruh dokumen yang tersimpan pada *Treaty Room* berdasarkan materi perjanjian (*the merits of the documents*), maka pada hakekatnya dapat dilakukan klasifikasi sebagai berikut:

- a. Perjanjian seperti yang didefinisikan oleh *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969* dan *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986* serta Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (*Multilateral Convention, Border Treaties, Extradition, Agreement, MOU's, Exchange of Notes, etc*);
- b. Perjanjian yang memiliki karakter internasional tetapi tidak tunduk pada hukum internasional publik (*loan agreements, procurement contracts, etc*);
- c. Dokumen yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum (*joint statements, declarations, agreed minutes, etc*).<sup>119</sup>

### **C. Pengesahan Perjanjian Internasional dengan UU di Indonesia**

Dalam sistem hukum Indonesia, pengesahan suatu perjanjian internasional dengan menggunakan undang-undang harus mendasarkan diri pada UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan PERPU, Rancangan Peratutan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Terkait hal ini, Kementerian

---

<sup>119</sup> Op.Cit., Agusman, Damos Dumoli.

Luar Negeri Indonesia telah mengeluarkan penjelasan sebagai berikut;<sup>120</sup>

1. Pemrakarsa adalah salah satu dari lembaga negara, lembaga pemerintah, Kementerian dan non-Kementerian (Pusat dan Daerah). Pemrakarsa terlebih dahulu mengidentifikasi dan memastikan bahwa perjanjian tersebut mensyaratkan adanya Pengesahan (sesuai dengan Pasal 9 dan Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2000) dengan Undang-undang. Jika terdapat keragu-raguan tentang persyaratan ini maka pemrakarsa harus mengkonsultasikannya dengan Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri.
2. Pemrakarsa kemudian mengajukan permohonan izin prakarsa kepada presiden melalui Menteri Luar Negeri dengan tembusan kepada menteri terkait.

Permohonan izin prakarsa tersebut disertai penjelasan konsepsi pengaturan RUU yang meliputi: urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup dan objek yang akan diatur, serta jangkauan dan arah pengaturan. Menteri Luar Negeri kemudian membuat surat kepada Presiden yang berisi pertimbangan-pertimbangan sebagaimana tercantum di dalam Ps. 3 Perpres 68 tahun 2005 dan melampirkan *Certified True Copy* Perjanjian.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> <http://naskahperjanjian.kemlu.go.id/treaty/ratific/page>

<sup>121</sup> Dalam perjanjian bilateral salinan naskah resmi (*certified true copy*) dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri. Untuk perjanjian multilateral dan regional, salinan naskah resmi tersebut dikeluarkan oleh lembaga depositori organisasi internasional. Lembaga pemrakarsa yang menerima salinan naskah resmi tersebut wajib menyerahkan kepada Kementerian Luar Negeri sebagai dasar penerbitan salinan naskah resmi yang disyaratkan



Pertimbangan-pertimbangan sebagaimana dimaksud adalah pertimbangan suatu kondisi di mana pemrakarsa dapat mengajukan RUU di luar prolegnas, yaitu: menetapkan Perpu menjadi UU, melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi, mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam, keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama Badan legislasi DPR dan Kementerian Hukum dan HAM.

Menteri Sekretaris Negara menerima surat Menteri Luar Negeri dan kemudian melakukan analisa meliputi substansi, prosedural dan kepentingan sektoral terkait sebelum diteruskan ke Presiden. Jika Presiden setuju maka Menteri Sekretaris Negara akan mengeluarkan Surat Persetujuan Izin Prakarsa kepada Menteri Luar Negeri dengan tembusan ditujukan kepada Wakil Presiden dan Menteri terkait.

Apabila disetujui Presiden, Pemrakarsa akan membentuk Panitia Antar Kementerian.

3. Pemrakarsa dapat membentuk Panitia Antar Kementerian (PAK) yang terdiri dari: Kementerian Hukum dan HAM (Ditjen Peraturan Perundang-undangan), Sekretariat Kabinet (Biro PUU II), Kementerian Sekretariat Negara (Biro Hukum dan Administrasi Peraturan Perundang-undan-

---

oleh Sekretariat Negara. Salinan naskah resmi sebagaimana dimaksud adalah salinan yang dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri yang diberi segel dan pita serta ditandatangani oleh Pejabat yang berwenang. Amanat Presiden (Ampres) sebagaimana dimaksud adalah surat Presiden yang ditujukan kepada ketua DPR yang berisikan penunjukan Menteri yang akan mewakili Presiden dalam pembahasan RUU Pengesahan dengan DPR. Para Menteri yang ditunjuk oleh Presiden sesuai kelaziman adalah Pimpinan Lembaga Pemrakarsa, Menteri Luar Negeri, Menteri Hukum dan HAM dan/atau Menteri Sekretaris Negara (Agusman Damos Dumoli, KEMLU)

gan, Kementerian Luar Negeri (Ditjen HPI dan unit satuan terkait), dan instansi terkait lainnya. (catatan: Kepala Biro Hukum Pemrakarsa akan menjadi Sekretaris PAK)

4. a. Setelah pembentukan PAK, pemrakarsa mengadakan Rapat Antar Kementerian (RAK) untuk koordinasi pembahasan RUU Pengesahan, Naskah Akademik dan terjemahan perjanjian yang berdasarkan salinan naskah resmi perjanjian (*Certified True Copy/CTC*). Apabila terdapat reservasi dan/atau deklarasi atas perjanjian dimaksud, maka dibahas pula rancangan pernyataan reservasi dan/atau deklarasi.
- b. Dalam hal pembahasan RUU beserta lampirannya, Pemrakarsa dapat melaksanakan sosialisasi dan meminta masukan dari masyarakat. Kemudian masukan dari masyarakat tersebut diteruskan ke PAK untuk menjadi pertimbangan dalam RAK.
5. Setelah pembahasan dalam RAK selesai, Pemrakarsa akan mengajukan permohonan harmonisasi, pembulatan, dan pematapan atas konsepsi RUU Pengesahan kepada Kementerian Hukum dan HAM. Setelah proses harmonisasi tersebut selesai, Pemrakarsa menyampaikan Dokumen Pengesahan kepada Menteri Luar Negeri, Menteri Hukum dan HAM, dan Menteri terkait untuk memperoleh persetujuan dan paraf. Persetujuan dan paraf dimaksud, diberikan selambat-lambatnya 14 hari kerja setelah dokumen pengesahan diterima.
6. a. Jika persetujuan sebagaimana dimaksud butir 5 di atas tidak diperoleh, maka pemrakarsa wajib untuk melakukan koordinasi ulang dengan kementerian terkait. Apabila setelah koordinasi tersebut masih belum diperoleh persetujuan dan paraf dimaksud, maka pemrakarsa akan melapor secara tertulis kepada

Presiden untuk memperoleh keputusan. Jika Presiden tidak memberikan persetujuan terhadap RUU tersebut, maka proses pengesahan dihentikan.

- b. Jika persetujuan sebagaimana dimaksud butir 5 di atas telah diperoleh, maka pemrakarsa melakukan perumusan ulang RUU guna pengesahan.
7. Jika tidak ada masalah lagi, pemrakarsa mengajukan dokumen-dokumen pengesahan kepada Menteri Luar Negeri (melalui Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional) untuk disampaikan kepada presiden, sesuai Pasal 12 (3) UU No. 24 Tahun 2000 jo Pasal 19 Perpres No. 68 Tahun 2005.
8. Dokumen-dokumen pengesahan sebagaimana dimaksud dalam butir 7 adalah 1 RUU Pengesahan, 1 salinan naskah resmi perjanjian, 1 *naskah akademik*, 45 *copy perjanjian*, dan 45 *copy naskah terjemahan perjanjian dalam bahasa Indonesia*.  
Setelah Kementerian Luar Negeri melakukan verifikasi atas dokumen-dokumen RUU Pengesahan beserta lampirannya, Menteri Luar Negeri mengajukan permohonan Amanat Presiden atas RUU Pengesahan tersebut dengan melampirkan dokumen pengesahannya kepada presiden melalui Menteri Sekretaris Negara.
9. Menteri Sekretaris Negara menyiapkan Surat Amanat Presiden (Ampres) dan menerbitkan RUU Pengesahan di atas kertas polos guna di paraf Menteri Luar Negeri, Menteri terkait dan Pimpinan Lembaga Pemrakarsa pada tiap-tiap lembarnya dan nama jelas menteri yang melakukan paraf dicantumkan pada lembar pertama. Setelah pemberian paraf, Menteri Luar Negeri akan meneruskan RUU Pengesahan tersebut ke presiden.
10. Presiden menandatangani Surat Presiden (Ampres) dan diteruskan kepada pimpinan DPR guna menyampaikan

RUU Pengesahan disertai keterangan Pemri mengenai RUU dimaksud. Bersamaan dengan itu, Menteri Sekretaris Negara membuat Surat Penunjukkan Wakil Pemerintah yang berisi: Menteri yang ditugaskan mewakili Presiden dalam pembahasan RUU Pengesahan di DPR, sifat RUU, dan cara penanganan/pembahasan. Surat Penunjukkan Wakil Pemerintah tersebut ditembuskan kepada Menteri Luar Negeri, Menteri Hukum dan HAM, Pemrakarsa, dan Menteri Koordinator terkait.

11. Pembahasan di DPR
12. Apabila disetujui, DPR akan mengirimkan Surat Ketua DPR dan Keputusan DPR perihal persetujuan DPR atas RUU Pengesahan beserta lampirannya tersebut yang ditujukan kepada presiden.
13. Menteri Sekretaris Negara menerbitkan RUU Pengesahan di atas Kertas Presiden untuk diparaf Menteri Luar Negeri dan Menteri terkait lainnya. Setelah itu, RUU Pengesahan yang sudah diparaf tersebut akan disampaikan kepada presiden.
14. Presiden kemudian akan melakukan penandatanganan RUU dan mengesahkannya (apabila tidak ditanda tangani dalam 30 hari, maka otomatis akan berlaku). Setelah disahkan, Menteri Sekretaris Negara akan memberikan nomor Undang Undang dan akan memintakan nomor Lembaran Negara kepada Kementerian Hukum dan HAM. Pada tahap ini, otensifikasi UU Pengesahan guna penyebarluasan UU dimaksud dilakukan oleh Kepala Biro Hukum Sekretariat Negara.
15. Pemrakarsa menyampaikan salinan UU Pengesahan kepada Menteri Luar Negeri dengan dilampiri pernyataan reservasi dan/atau deklarasi jika ada.

16. Menteri Luar Negeri menyampaikan *Instrument of ratification/accession/acceptance/ approval* kepada pimpinan lembaga depositori terkait.
17. Pimpinan lembaga depositori terkait menerima *instrument of ratification/accession/ acceptance/approval* serta menyampaikan *acknowledgement* kepada Menteri Luar Negeri bahwa *Instrument of ratification/accession/acceptance/approval* telah diterima. Menteri Luar Negeri kemudian menerima *acknowledgement* tersebut beserta tanggal mulainya pemberlakuan perjanjian tersebut.

#### **D. Beberapa Penamaan Judul Perjanjian Internasional**

Pada Umumnya, walaupun judul suatu perjanjian internasional dapat beragam (*whatever Form*), pengelompokan perjanjian internasional dalam nomenklatur tertentu dimaksudkan dan diupayakan untuk menunjukkan kesamaan materi yang diatur. Selain itu, terdapat kecenderungan dalam praktek Negara-negara, sekalipun tidak konsisten, bahwa nomenklatur tertentu menunjukkan bahwa materi perjanjian tersebut memiliki bobot kerja sama yang berbeda tingkatannya dengan perjanjian internasional lainnya, atau untuk menunjukkan hubungan antara perjanjian tersebut dengan perjanjian internasional lainnya.<sup>122</sup>

Merujuk praktek di berbagai Negara, terdapat beberapa peristilahan yang seringkali dipakai sebagai judul perjanjian internasional, meskipun pilihan judul itu lebih pada pertimbangan politik daripada hukum, yang di antaranya adalah *Joint Statement, Protocol, Charter, Joint Declaration, Final Act,*

---

<sup>122</sup> Pedoman Teknis dan Referensi tentang Pembuatan Perjanjian Internasional, Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, Dirjen hukum dan Perjanjian Internasional, DEPLU, 2006, hal. 3

*Process Verbal, Memorandum of Cooperation, Side Letter, Letter of Intent, Reciprocal Agreement*, (dalam format Nota Diplomatik), *Minutes of Meeting, Aide Memoire, Demarche, Letter of Agreement, Memorandum of Agreement, Letter of Understanding*, dan *Record of Understanding*.<sup>123</sup> Istilah-istilah perjanjian internasional yang umum dikenal adalah sebagai berikut;

1. **Treaty (Tractaat).** *Treaties* (traktat) adalah perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih yang mencakup seluruh instrumen yang dibuat oleh subyek hukum internasional dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat, menurut hukum internasional. Suatu traktat untuk dapat menjadi sumber hukum formil harus disetujui oleh DPR terlebih dahulu, kemudian diratifikasi oleh Presiden, dan setelah itu baru berlaku mengikat terhadap negara peserta dan warga negaranya.<sup>124</sup> *Treaty* dipergunakan untuk perjanjian-perjanjian internasional antar Negara yang substansinya dianggap tergolong penting bagi para pihak.<sup>125</sup> *Treaty* biasanya digunakan untuk sebuah perjanjian multilateral yang mengikat bagi para pihak, tapi terkadang pilihan istilah ini untuk menunjukkan bobot pentingnya suatu perjanjian internasional. Misalnya, *Timor Gap Treaty 1989* antara Indonesia dengan Australia.<sup>126</sup>
2. **Convention (Konvensi).** Konvensi dapat disebut juga sebagai kebiasaan, dan bersifat *Law Making Treaties*, dalam artian bahwa ketentuan dalam konvensi ini akan meletakkan nor-

---

<sup>123</sup> Op.Cit. Pratomo, Eddy, hal. 57

<sup>124</sup> <http://hikmatulula.lecture.ub.ac.id/2012/07/istilah-istilah-dalam-perjanjian-internasional/>

<sup>125</sup> Parthiana, I Wayan, SH, MH, Hukum Perjanjian Internasional, Buku I, hal. 27

<sup>126</sup> Op.Cit. Pratomo, Eddy, hal. 58

ma-norma hukum bagi masyarakat internasional. Misalnya, *United Nation Convention Against Corruption 2003*.<sup>127</sup>

3. **Agreement (persetujuan)**. Pengertian umum *agreement* (persetujuan) adalah, mencakup seluruh jenis perjanjian internasional dan biasanya mempunyai skope lebih rendah dari traktat dan konvensi, dan cenderung digunakan secara bilateral. Konvensi Wina 1969 menggunakan istilah *International Agreement* bagi perangkat yang tidak memenuhi definisi Treaty.
4. **Charter (piagam)**. Istilah *charter* umumnya digunakan untuk perangkat internasional seperti dalam pembentukan suatu organisasi internasional. Penggunaan istilah ini berasal dari *Magna Charta* yang dibuat pada tahun 1215. Contoh umum yang paling dikenal dari perangkat internasional tersebut adalah piagam PBB tahun 1945.
5. **Protocol (protocol)**. *Protocol* merupakan instrument tunggal yang memberikan amandemen, turunan, atau pelengkap terhadap persetujuan internasional sebelumnya. Ada dua macam *protocol*, yaitu:
  - a. *Protocol of Signature*, yaitu protokol penandatanganan, merupakan perangkat tambahan suatu perjanjian internasional yang dibuat oleh pihak-pihak yang sama pada perjanjian. Protokol tersebut berisikan hal-hal yang berkaitan dengan penafsiran pasal-pasal tertentu pada perjanjian dan hal-hal yang berkaitan dengan peraturan teknik pelaksanaan perjanjian.
  - b. *Optional Protocol*. Protokol tambahan, yaitu protokol yang memberikan hak tambahan hak dan kewajiban selain yang diatur dalam perjanjian internasional. Contoh

---

<sup>127</sup> Ibid., Pratomo, Eddy, hal. 58

protokol tambahan, konvensi internasional mengenai hak-hak sipil dan politik tahun 1966.

- c. *Protocol based on a framework*. Protokol ini merupakan perangkat yang mengatur kewajiban-kewajiban khusus dalam melaksanakan perjanjian induknya. Misalnya, Protokol untuk mengubah beberapa perjanjian internasional seperti *Protocol of Amending the Agreement 1945, Conventions and Protocol on Nature in Drugs*. Atau, Protokol yang merupakan perlengkapan perjanjian sebelumnya seperti *Protocol of 1967 Relating to the Status of Refugees* yang merupakan pelengkap dari *Convention of relating to the Status Refugees*.<sup>128</sup>
6. **Declaration (deklarasi)** merupakan suatu perjanjian yang berisikan pokok-pokok atau ketentuan-ketentuan umum saja, di mana pihak-pihak pada deklarasi tersebut berjanji untuk melakukan kebijakan-kebijakan tertentu di masa yang akan datang. Menurut J.G. Starke deklarasi dapat digolongkan menjadi 4 macam, yakni deklarasi dalam artian perjanjian internasional yang sejati, yang mengikat para pihak secara langsung, deklarasi sebagai suatu instrument tidak formal yang dilampirkan dalam dokumen perjanjian internasional, deklarasi sebagai persetujuan informal, dan deklarasi yang dikeluarkan dalam sebuah konferensi internasional, biasanya sebagai sebuah resolusi penyelesaian masalah internasional. Contoh: *Declaration of Human Rights 1947*.
7. **Final Act** merupakan suatu dokumen yang berisikan ringkasan laporan sidang dari suatu konferensi atau pertemuan internasional yang juga menyebutkan konverensi-konverensi yang dihasilkan oleh konferensi tersebut dengan

---

<sup>128</sup> Op.Cit., <http://hikmatulula.lecture.ub.ac.id/>



kadang-kadang disertai anjuran atau harapan yang sekiranya dianggap perlu. Contoh: *Final Act General Agreement on Tariff and Trade (GATT) 1974*.

8. **Agreed Minutes** atau **Summary Record** atau **Record of Discussion**, merupakan suatu catatan kesepakatan sementara diantara wakil-wakil lembaga pemerintah mengenai hasil perundingan dalam pertemuan teknis. Contoh, *Record of discussion between the republic of Indonesia- the Republic of The Philippines Meeting on The Arrangement on The Utilization of Part of The Total Allowable Catch International The Indonesian Exclusive Economic Zone*.
9. **Memorandum of Understanding**, merupakan perjanjian internasional yang sangat khas, karena Negara-negara yang menganut sistem *Common Law* berpandangan bahwa MoU tidak bersifat mengikat atau *non legal binding*. Namun, pada praktek internasional, termasuk Indonesia, MoU memiliki daya ikat bagi para pihak. Damos Dumoli Agusman menyatakan;

*'The use of MOU is now so widespread. Many States may see the MOU as the more usual form, a treaty/agreement being used only when it cannot be avoided. The very word "treaty/agreement" may come up with fearsome of formalities. The MOU is less formal, easy to terminate, to amend and to withdraw. The use of MOU to avoid complicating ratification requirement. Common Law system considers MOU's as non-legal binding documents. Indonesia's Practices MOU; No significant differences to an Agreement in term of its legal binding. MOU's and Agreements might be interchangeably used for the same subject matters. MOU's are not subject to ratification simply because they are MOU. Documents*

*that less formal than MOU's are exchange of notes, agreed minutes of the Meeting.'*<sup>129</sup>

10. **Arrangement** adalah suatu perjanjian yang mengatur pelaksanaan teknis operasional suatu perjanjian induk, dan dapat dipakai untuk melaksanakan proyek-proyek jangka pendek yang bersifat teknis. Contoh: *Arrangement* Studi Kelayakan Proyek Tenaga Uap di Aceh yang ditandatangani tanggal 19-02-1976 antara Departemen Pertambangan RI dan *President the Canadian International Development Agency*.
11. **Exchange of Notes**. Pertukaran nota diplomatik adalah suatu pertukaran penyampaian, atau pemberitahuan resmi posisi pemerintah masing-masing Negara yang telah disetujui bersama mengenai suatu masalah tertentu. Instrumen ini menjadi perjanjian internasional jika yang dimaksudkan oleh para pihak yang terkait *sebagai Exchange Notes/Letters Constitute Treaty* atau *Agreement*. Indonesia pernah melakukannya dengan Cuba dalam *Exchange of Notes between The Government of Republic of Indonesia and The Government of Republic of Cuba on The Establishment of a Joint Commission, 1996*.
12. **Process Verbal**. Istilah ini dipakai untuk mencatat pertukaran atau penyimpan piagam pengesahan atau untuk mencatat kesepakatan hal-hal yang bersifat teknis administratif atau perubahan-perubahan kecil dalam suatu persetujuan.
13. **Modus Vivendi** adalah suatu perjanjian yang bersifat sementara dengan maksud akan diganti dengan pengatu-

---

<sup>129</sup> Materi yang disampaikan oleh Damos Dumoli Agusman selaku Direktur Kerjasama Ekonomi, Sosial dan Budaya, dan Perjanjian Internasional, DEPLU. Penulis bersama rombongan Komisi A DPRD DIY melakukan konsultasi ke Deplu, di Jakarta, November 2008.

ran lebih permanen. Biasanya dengan cara tidak resmi dan tidak memerlukan pengesahan.<sup>130</sup>

## E. Catatan Sudut Pandang

Lebarnya jurang antara harapan pengaturan yang diinginkan oleh DPR RI dalam undang-undang tentang perjanjian internasional yang baru nantinya, dengan pemahaman tertib hukum internasional yang dimiliki oleh para pakar, menunjukkan semakin perlunya 'gap' itu untuk segera diisi. Belajar dari sistem hukum Amerika Serikat dan proses perubahan persetujuan atas perjanjian internasional yang dilakukan oleh Australia di atas, maka sesungguhnya dinamika yang terjadi di DPR RI saat ini terkait dengan penyempurnaan UU tentang Perjanjian Internasional merupakan sebuah kelaziman dalam kehidupan bernegara yang sehat dan dimanis.

Jika substansi tentang dimensi publik pada hukum perjanjian internasional, hukum pergadangan internasional dan hukum perdata internasional/kontrak dapat dipahamkan bersama, maka seperangkat undang-undang yang terkait dengan masalah utama ini, yakni Perubahan UU tentang Perjanjian Internasional, Perubahan UU tentang Hubungan Internasional, Perubahan UU tentang Perjanjian Perdagangan Internasional, dan Perubahan UU tentang pemerintahan Daerah, yang sedang dibahas oleh DPR RI saat ini, kecuali Perubahan UU tentang Hubungan Internasional yang belum diagendakan, akan dapat berlangsung secara produktif tanpa perdebatan yang tidak perlu antara DPR RI dengan Tim dari wakil pemerintah.

---

<sup>130</sup> Op.Cit., Pratomo, Eddy, hal. 60

## 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
- Bagir Manan, '*Kekuasaan Presiden Untuk Membuat, Memasuki dan Mengesahkan Perjanjian/Persetujuan*', Majalah Universitas Padjajaran No. 3-4, Jilid XVI, 1998. Hal.14. Dikutip pula dalam Naskah Akademik RUU tentang Perjanjian Internasional, hal. 24, DPRRI 2012
- Dhazali, Rusman, dan Budiprasetya EPY, *Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2000*, disampaikan pada Pertemuan Kelompok Ahli (PKA) dalam rangka "Kajian Posisi Dasar Kebijakan Luar Negeri Terkait Dasar Konstitusional Perjanjian Internasional dan Tantangan Globalisasi" di Hotel Novotel Surabaya, atas prakarsa Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada Hari Jumat, 25 November 2011.
- Kusumaatmadja Mochtar, dan Agoes R. Ety, *Pengantar Hukum Internasional*, hal. 1-4, PT. ALUMNI, Bandung, 2003
- Naskah Akdemik Pengajuan Rancangan Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, hal. 5-6, DPRRI, Tahun 2012
- Parthiana, I Wayan, SH, MH, *Hukum Perjanjian Internasional*, Buku I, hal. 27
- Pratomo, Eddy, DR, S.H., MA., *Hukum Perjanjian Internasional*, hal. 204-205, PT. ALUMNI, Bandung, 2011
- Syahmin AK, *Hukum Perjanjian Internasional* (Menurut Konvensi Wina 1969), Penerbit CV. Armico, Bandung, Edisi ke-2,

Agustus 1988, Lampiran II, Hal.269-271, dan dikutip pula dalam Naskah Akademik RUU tentang Perjanjian Internasional, hal. 22-23

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

Pedoman Teknis dan Referensi tentang Pembuatan Perjanjian Internasional, Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, Dirjen hukum dan Perjanjian Internasional, DEPLU, 2006, hal. 3

<http://www.dpr.go.id/id/berita/baleg/2012/mei/31/3993/baleg-segera-godok-ruu-perjanjian-internasional>

<http://hikmatulula.lecture.ub.ac.id/2012/07/istilah-istilah-dalam-perjanjian-internasional/>

<http://hukumonline.com/berita/baca/lt4e9585207e035/dpr-ingin-rombak-konsep-uu-perjanjian-internasional>, baca juga di <http://jdih.ristek.go.id/?q=berita/dpr-ingin-rombak-konsep-uu-perjanjian-internasional>

<http://www.jurnalparlemen.com/view/783/komisi-i-minta-masukan-soal-ruu-perjanjian-internasional.html>

<http://www.jurnalparlemen.com/view/783/komisi-i-minta-masukan-soal-ruu-perjanjian-internasional.html>

<http://www.jurnalparlemen.com/view/888/masukan-yusril-terkait-ruu-perjanjian-internasional.html>

<http://news.unpad.ac.id/?p=40659>

<http://news.detik.com/read/2011/04/26/223053/1626280/10/saran-penyempurnaan-uu-terkait-perjanjian-internasional?9911022>

<http://naskahperjanjian.kemlu.go.i/?idtreaty/ratific/page>.



---



## BAB V

---



# DIPLOMASI OLEH PEMERINTAH DAERAH

*Local Actions in a Global Context considered how subnational jurisdictions (towns, cities, counties, and regions) and other non-state actors use paradiplomacy to seek influence beyond their borders. As globalisation reduces the ability of national governments to independently implement effective policies, subnational jurisdictions are finding that sovereignty is no longer essential for entrance to the global stage. Local governments are using paradiplomacy and informal diplomacy to promote their interests internationally in areas like trade, culture, tourism, politics, and environment.<sup>131</sup>*

Eric Clark, a governance expert

---

<sup>131</sup> Eric Clark, Government Expert, in <http://www.islanddynamics.org/localactions.html>

## A. Perkembangan Dari Diplomasi Tradisional, Diplomasi Publik, Ke Diplomasi Total

**A**pakah pemerintah daerah dapat melakukan diplomasi? Pertanyaan ini mungkin menggelayut dalam pikiran ketika pemaknaan diplomasi masih dilekatkan pada aktivitas yang dilakukan hanya oleh pemerintah di tingkat pusat. Memang secara tradisional, perkembangan diplomasi sangat melekat pada kewenangan pemerintah pusat dalam merumuskan kebijakan politik luar negeri dan merencanakan strategi-strategi pelaksanaannya. Pemahaman ini dapat ditelusuri dari pengertian diplomasi sebagaimana dinyatakan oleh Berridge (1995), bahwa diplomasi merupakan suatu tata cara dalam melakukan hubungan internasional yang lebih mengutamakan jalur negosiasi dibandingkan dengan penggunaan kekuatan militer, propaganda atau ikatan-ikatan hukum yang memaksa, namun melalui cara-cara yang damai seperti pengumpulan informasi yang akurat (agar tidak ada mispersepsi antarbangsa) atau melahirkan niat-niat baik para aktornya yang secara langsung ataupun tidak langsung akan mendorong terselenggarakannya negosiasi.<sup>132</sup>

Aktivitas diplomasi yang bersifat antarpemerintah pusat ini mengalami perkembangan yang sangat drastis ketika kemajuan perdagangan internasional dan perkembangan teknologi informasi (ICT) merevolusi karakter hubungan antarbangsa dan antarsesama manusia di muka bumi ini. Pada era inilah aktivitas diplomasi meluaskan jenis kegiatan maupun memun-

---

<sup>132</sup> Berridge, GR, *Diplomacy, Theory and Practice*, Maryland: Prentice Hall/Harvester Wheatscheaf, 1995. Berridge mendefinisikan bahwa, 'Diplomacy is the conduct of international relations by negotiation rather than by force, propaganda, or recourse of law, and by other peaceful means such as gathering information or engendering goodwill which are either directly or indirectly designed to promote negotiation'.



culkan aktor-aktor barunya. Diplomasi tidak lagi didominasi oleh Negara dalam arti pemerintah pusat, namun juga dilakukan oleh entitas-entitas masyarakat, atau '*sub-state actors*', yang dalam hal ini adalah pemerintah regional provinsi dan kota, kelompok masyarakat, atau bahkan '*people to people diplomacy*'. Fenomena globalisasi dan perluasan kewenangan bagi pemerintah regional atau pemda adalah 2 (dua) elemen yang menstimulasi munculnya cara-cara baru dan saluran-saluran baru dalam melakukan aktivitas diplomasi. Di sinilah pemerintah regional atau pemda mencoba memanfaatkan peluang yang terbuka lebar itu untuk memajukan kepentingan daerahnya secara spesifik dengan menjalin mitra kerja sama dari luar negeri. Para perancang kebijakan telah berusaha membangun alternatif-alternatif baru untuk me-revisioning cara-cara diplomasi tradisional ke arah cara-cara baru yang lebih fleksibel dan komplementer terhadap diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat, dengan berorientasi pada kepentingan pemerintah atau masyarakat regional yang lebih spesifik. Pengalaman pembentukan jalur atau saluran diplomasi regional yang dilakukan di Uni Eropa menunjukkan betapa besarnya peran perubahan visi diplomasi ini dalam merekatkan kerja sama antarpemerintah regional dan masyarakat di kawasan itu.<sup>133</sup>

Ketika cara-cara dan saluran baru diplomasi telah berge- ser dari model diplomasi tradisional, maka pemerintah pusat di banyak Negara telah mempopulerkan strategi baru mereka dengan apa yang mereka sebut sebagai '*public diplomacy*'. Istilah ini pertama kali digunakan oleh Edmund Gullion, seorang diplomat karir dan wakil dekan dari *The Fletcher School of Law and*

---

<sup>133</sup> Dídac Gutiérrez-Peris, Coordinator of the Catalan Observatory at LSE, *Alternative Channels of Diplomacy*, <http://blogs.lse.ac.uk/lseein-spain/2011/10/12/paradiplomacy/>

*Diplomacy*, di Tufts University, Tahun 1965, yang dicantumkan dalam brosur *the Murrow Center's institution*, bahwa;

*'Public diplomacy...deals with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses dimensions of international relations beyond traditional diplomacy...[including] the cultivation by governments of public opinion in other countries; the interaction of private groups and interests in one country with those of another . . . (and) the transnational flow of information and ideas'.<sup>134</sup>*

Tampak sekali bahwa diplomasi publik dalam pengertian Gullion adalah sebuah perkembangan baru yang berbeda dari diplomasi tradisional, di mana diplomasi publik berusaha menggunakan pengaruh dari sikap publik pada perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri suatu Negara. Bagaimana strategi merekayasa opini publik di Negara lain, menjalin interaksi dengan kelompok-kelompok swasta dan berbagai kelompok kepentingan lainnya, dan melancarkan arus pertukaran gagasan dan informasi antar Negara, merupakan cara-cara yang sangat populer dan efektif. Model diplomasi ini, menurut Allan Gotlieb, mantan duta besar Kanada untuk Amerika Serikat, memang menuntut keahlian, sikap, dan teknik baru yang berbeda dengan diplomasi tradisional.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Charles Wolf, Jr., Brian Rosen, *Public Diplomacy: How to Think About and Improve It*, Hal. 3, Published 2004 by the RAND Corporation 1700 Main Street, P.O. Box 2138, Santa Monica, CA 90407-2138

<sup>135</sup> Andrew F. Cooper, Brian Hocking, *Global Governance and Diplomacy; Worlds Apart?*, Hal. 242, The Centre for International Governance Innovation First published in 2008 by PALGRAVE MACMILLAN Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010241

Dalam perannya yang luas, diplomasi publik diyakini dapat lebih menjamin terjadinya *'sustainable diplomacy'* antar-bangsa. Keyakinan ini didasarkan fakta bahwa diplomasi yang dapat berlangsung dengan baik selalu dibangun berdasarkan kedalaman pemahaman atau *'intimate understanding'*, antarberbagai faktor yang ada pada bangsa-bangsa yang saling menjalin hubungan. Pemahaman yang mendalam di antara bangsa-bangsa mengenai penduduk dan tanah tempat tinggalnya, agama/keyakinan mereka, budayanya, realitas ekologi, dan kesadaran akan para tetangga Negara yang mengelilinginya, merupakan penentu terjadinya hubungan diplomasi yang sehat dan berkelanjutan di antara bangsa-bangsa itu.<sup>136</sup>

Dalam bahasa yang lebih sederhana, Menteri Luar Negeri RI, Hassan Wirajuda mengatakan bahwa diplomasi publik bertujuan untuk mencari teman di kalangan masyarakat negara lain, yang dapat memberikan kontribusi bagi upaya membangun hubungan baik dengan negara lain. Diplomasi publik juga dikenal dengan istilah *'citizen diplomacy'* atau *'second track diplomacy'* yang secara umum didefinisikan sebagai upaya-upaya diplomasi yang dilakukan oleh elemen-elemen non-pemerintah secara tidak resmi (*unofficial*). Penggunaan sebutan *'second track diplomacy'* pertama kali dipakai oleh Joe Montville yang mengacu pada aktivitas *'citizen negotiations'*. Perlu dicatat bahwa *second track diplomacy* bukan bertindak sebagai pengganti *'first track diplomacy'* yang bersifat *'government to government'*. Dengan kata lain, upaya-upaya yang dilakukan dalam *'second track diplomacy'* harus sejalan dengan proses negosiasi dan

---

<sup>136</sup> David Joseph Wellman, *Sustainable Diplomacy Ecology, Religion, and Ethics in Muslim Christian Relations*, Hal. 163, First published 2004 by PALGRAVE MACMILLAN™ 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010 and Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England RG21 6X Companies and representatives throughout the world.

persetujuan dalam rangka *'first track diplomacy'* dengan cara mendorong para diplomat untuk memanfaatkan informasi penting yang diperoleh pelaku-pelaku *'second track diplomacy'* yang bersifat *unofficial*.<sup>137</sup>

Keunggulan dari kontak-kontak *'unofficial'* ini adalah dapat lebih mudah menjembatani para pihak apabila terjadi konflik sebelum negosiasi secara *'official'* dapat ditempuh, dan meningkatkan kepercayaan dan saling memahami satu sama lain. *'Unofficial contacts'* ini dapat pula berfungsi untuk meluruskan mispersepsi dan kekhawatiran-kekhawatiran yang tidak berdasar, bahkan dapat mencegah perilaku yang di luar kemanusiaan dan rasa permusuhan, dalam situasi yang cenderung berkonflik.<sup>138</sup>

Perkembangan lebih lanjut dari *'second track diplomasi'* atau diplomasi pulik adalah dengan munculnya konsep *'multi-track diplomacy'* dengan mengusung spirit *'peace building through collaboration'* oleh DR. Louise Diamond dan Ambassador John McDonald, Amerika Serikat. Mereka mendefinisikan *'multi-track diplomacy'* sebagai berikut;

*Multi-Track Diplomacy is a conceptual way to view the process of international peacemaking as a living system. It looks at the web of interconnected activities, individuals, institutions, and communities that operate together for a common goal: a world at peace.*<sup>139</sup>

Diplomasi multi jalur merupakan sebuah cara konseptual untuk melihat proses penciptaan perdamaian dunia sebagai

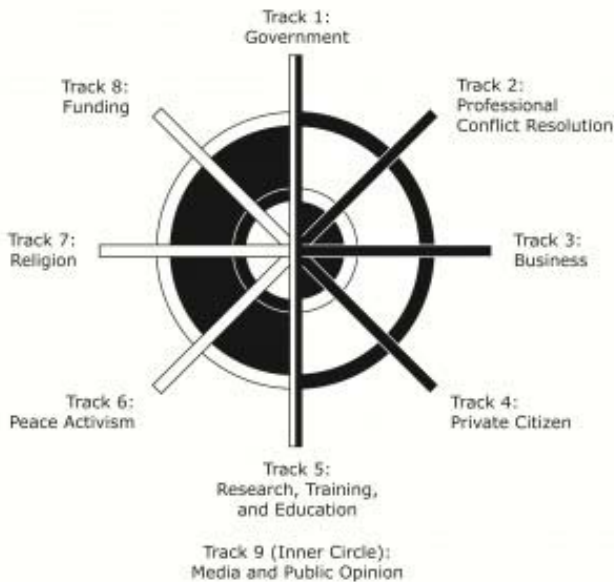
---

<sup>137</sup> <http://lacapitale.wordpress.com/2008/04/19/diplomasi-publik/>

<sup>138</sup> <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/citdip.htm>, **Conflict Research Consortium**, University of Colorado, USA

<sup>139</sup> [http://imtd.server295.com/?page\\_id=119](http://imtd.server295.com/?page_id=119) (an official web of Institute of Multi-track Diplomacy founded by Louise Diamond)

sebuah sistem yang hidup. Ia memandang beragam aktivitas yang saling berinterkoneksi, individu-individu, institusi, dan komunitas yang bekerja bersama-sama untuk sebuah tujuan yang sama, yakni terciptanya dunia yang damai. Definisi ini tampak normatif dan utopis, namun ketika dilihat langkah-langkah yang dirumuskan, maka akan terlihat sebuah kemungkinan yang masuk akal tentang adanya upaya bersama dalam menciptakan perdamaian dunia itu.



*Multi-track diplomacy* merupakan perluasan atas diplomasi ‘*track one*’ dan ‘*track two*’, yang dianggap sebagai bagian dari konsep resolusi konflik selama 2 (dua) dekade terakhir. Berawal dari kesadaran akan ketidak-efisienan diplomasi atau mediasi yang dilakukan oleh pemerintah di masa konflik, menunjukkan bahwa diplomasi ‘*track one*’ adalah tidak efektif. Untuk mengatasi hal itu, diplomat Joseph Montville memunculkan konsep ‘*track two diplomay*’ dengan maksud untuk menggabungkan warga Negara dengan segala perbedaan dan kemampuannya untuk

terlibat dalam proses mediasi. Ketika DR. Louise Diamond menyadari bahwa dari seluruh kompleksitas aktivitas *'track two'* tidak dapat dicakup dalam satu label itu, maka dia mengajukan konsep *'multi-track diplomacy'* ini. *'Multi-track diplomacy'* melibatkan seluruh lapisan masyarakat dengan maksud untuk memastikan kebutuhan dalam sebuah mediasi atau negosiasi, dan memfasilitasi agar terjalinnya komunikasi di semua lapisan masyarakat yang terlibat.

Ambassador John McDonald selanjutnya memperluas diplomasi *'track two'* dengan 4 (empat) elemen yang terpisah, yakni ahli resolusi konflik, bisnis, warga Negara biasa/swasta, dan media massa. Selanjutnya, pada tahun 1991, DR. Louise Diamond dan Ambassador John McDonald menambahkan *track* itu menjadi 9 (Sembilan) *track*, dengan menambah 4 (empat) elemen baru lagi, yakni agama, aktivisme, research, pendidikan dan pelatihan, serta philanthropy atau pekerjaan amal sosial. Diamond dan McDonald mereorganisasi pola hubungan berbagai *track* tersebut. Mereka mendesain ulang diagram dan menempatkan *track-track* dalam bentuk lingkaran yang saling ber-interkoneksi satu sama lainnya. Tidak ada *track* yang independen atau lebih penting dari yang lainnya, semua saling terkait dan penting. Setiap *track* memiliki sumber daya, nilai-nilai dan pendekatannya sendiri, namun ketika mereka ada dalam struktur lingkaran itu, elemen-elemen tersebut dapat bekerja dengan lebih kuat efeknya. Setiap *track* beroperasi secara bersama-sama sebagai sebuah sistem.

Keseluruhan dari 9 (Sembilan) *track* dalam *'multi-track diplomacy'* itu adalah sebagai berikut:

1. **Track 1. Pemerintah, atau penciptaan perdamaian melalui diplomasi.** Ini adalah wilayah diplomasi resmi, pembuatan keputusan, dan pembentukan perdamaian yang diekspresikan melalui proses pemerintahan.

2. **Track 2. Non-Government/Professional, atau Penciptaan perdamaian melalui konflik.** Ini adalah sebuah realitas dari aksi aktor-aktor non-states, yang berusaha untuk menganalisa, mencegah, memecahkan atau memutuskan, dan memanage konflik internasional.
3. **Track 3. Bisnis, atau Penciptaan perdamaian melalui perdagangan.** Ini merupakan wilayah bisnis yang senyatanya, yang sangat potensial untuk mempengaruhi penciptaan perdamaian melalui pemanfaatan peluang-peluang ekonomi, persahabatan dan pemahaman internasional, saluran-saluran komunikasi informal, dan dukungan dari kegiatan-kegiatan '*peacemaking*' lainnya.
4. **Track 4. Warga Negara Biasa/Swasta, atau Penciptaan perdamaian melalui keterlibatan personal/individual.** Ini termasuk berbagai macam cara yang digunakan individu untuk terlibat dalam aktivitas perdamaian dan pembangunan, melalui program pertukaran, organisasi sukarela, organisasi non-pemerintah, atau kelompok kepentingan khusus yang *concern* pada perdamaian.
5. **Track 5. Penelitian, Pelatihan dan Pendidikan, atau Penciptaan perdamaian melalui pembelajaran.** Termasuk dalam aktivitas ini adalah kerja sama antar universitas, kerja sama pakar, pusat research khusus, program beasiswa dari Taman Kanak-Kanak sampai dengan Ph.D, kerja sama program studi atau penelitian tentang *multicultural*, *cross culture*, dan studi perdamaian, dan beragam aktivitas pembelajaran lainnya.
6. **Track 6. Kalangan Aktifis, atau Penciptaan perdamaian melalui Advokasi (publik).** Aktivitas ini adalah pekerjaan yang dilakukan para aktivis dari berbagai bidang, antara lain aktivis HAM, lingkungan hidup, keadilan ekonomi, aktivis perlucutan senjata (nuklir, misalnya), dan advokasi

terhadap kelompok tertentu yang terkalahkan karena kebijakan pemerintah yang kurang adil, misalnya.

7. **Track 7. Agama, atau Penciptaan perdamaian melalui keyakinan dalam aksi nyata.** Ini merupakan pelaksanaan dari keyakinan dan aktivitas yang berorientasi perdamaian dari komunitas-komunitas spiritual atau agama, dan sepenuhnya adalah '*morally based movement*' atau gerakan moral.
8. **Track 8. Pendanaan, atau Penciptaan perdamaian melalui pemberian sumberdaya.** Ini mengacu pada komunitas atau individu yang memiliki kemampuan sumber daya untuk melakukan amal dengan men-support aktivitas di *track-track* yang lainnya.
9. **Track 9. Komunikasi dan media massa, atau Penciptaan perdamaian melalui informasi.** Ini adalah realitas dari aspirasi masyarakat; bagaimana opini publik dieskpresikan oleh media publik, film, media cetak, TV, radio, sistem elektronik dan seni secara umum.<sup>140</sup>

Dengan munculnya 9 (sembilan) *track* dalam '*multi-track diplomacy*' ini, maka untuk memudahkannya, para diplomat sering menyebutnya sebagai '*total diplomacy*' atau diplomasi total. Hampir semua Negara, tak terkecuali Indonesia, menetapkan diplomasi total sebagai suatu strategi diplomasi yang resmi digunakan oleh pemerintah. Hal ini dapat ditemui dalam pidato Menteri Luar Negeri N. Hassan Wirayuda dalam sambutan pengantar Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 9/A/KP/XII/2006/01 tentang Pedoman Umum Tata Cara Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah. Itu juga

---

<sup>140</sup> Ibid. [http://imtd.server295.com/?page\\_id=119](http://imtd.server295.com/?page_id=119), lihat juga Dr. Louise Diamond and Ambassador John McDonald, *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, Kumarian Press, USA, 1996



berarti bahwa pemerintah daerah dalam melakukan hubungan dan kerja sama luar negeri juga lebih tepat menggunakan jalur '*multitrack diplomacy*' atau '*total diplomacy*' pula.

## **B. Aktivitas Diplomasi Oleh Pemerintah Daerah: Diplomasi *Soft Power***

Dalam kerangka diplomasi total, pemda bersinergi dengan pemerintah pusat, dapat melakukan berbagai aktivitas yang bertujuan untuk merekatkan hubungan antar berbagai bangsa. Sesuai dengan porsinya, daerah dapat merencanakan bentuk-bentuk kegiatan yang bersifat '*non political action*', namun lebih bersifat kultural, seperti aktivitas yang menonjolkan sisi seni dari kebudayaan daerah, musik tradisional, kuliner dan lainnya, untuk dikemas menjadi sebuah sarana '*diplomatic actions*' yang menarik simpati bangsa asing.

Kondisi dunia saat ini mendorong munculnya gaya diplomasi baru yang mengutamakan pembentukan jaringan informal selain jalur formal melalui perwakilan. Diplomasi yang handal memerlukan konektivitas dan berpikir *out of the box*. Duta Besar RI untuk Amerika Serikat, Dino Patti Djalal, menyatakan bahwa Indonesia mempunyai banyak potensi untuk dijual, tinggal bagaimana diplomatnya dapat menjualnya dengan baik. Menurutnya, selama ini sebagian besar pidato diplomat Indonesia datar dan tidak inspiratif, sehingga tidak memberikan pengetahuan apa-apa mengenai Indonesia pada dunia luar. "Diplomat harus memikirkan cara yang kreatif untuk menjual Indonesia. Kita mempunyai tiga aset utama sebagai unggulan: Kita adalah negara demokrasi ketiga terbesar dunia, berpenduduk muslim

terbanyak, dan kita adalah *super power* lingkungan dengan hutan tropis yang luas. Indonesia jelas punya bobot,” jelasnya.<sup>141</sup>

Dalam berbagai kesempatan, Presiden SBY tidak pernah lupa untuk menekankan bahwa pejabat negara dan pejabat pemerintah baik yang bertugas di dalam ataupun luar negeri adalah *salesman* resmi negara pada saat mengadakan kunjungan atau menerima tamu dari negara sahabat. Tercatat beberapa *point* dalam berbagai kesempatan pertemuan/agenda Presiden RI, ditekankan Indonesia dapat diangkat di mata dunia internasional melalui makanan/kuliner (nasi goreng, kopi luwak), pariwisata (Bali dan pulau-pulau lain), kerajinan tradisional (batik, *handycraft* dan lain-lain), kesenian (angklung) dan olahraga (bulutangkis dan pencaksilat). Poin tersebut diharapkan dapat disinergikan dengan gagasan harmonisasi/kerukunan antar umat beragama dan identitas lain sehingga tujuan yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yaitu turut serta dan aktif dalam perdamaian dunia terus dilakukan. Pendapat tersebut konsisten dijalankan dalam diplomasi saat ini, termasuk dalam beberapa pidato atau sambutan Presiden RI saat menerima atau berkunjung ke negara sahabat. Dalam Kunjungan Kenegaraan terakhir ke Kerajaan Inggris setidaknya tercatat dua kali Presiden RI menyisipkan diplomasi *soft power*. Dalam pidato di forum *All Party Parliamentary Group on Indonesia*, bertempat di *Palace of Westminster* Presiden mengatakan;

*'I am pleased to extend our heartfelt congratulations to the United Kingdom for a very successful and spectacular Olympics this past summer. Your Olympics success – both*

---

<sup>141</sup> Thanon Aria Dewangga (Asisten Deputi Bidang Pelaksanaan dan Pelaporan Persidangan), *Diplomasi Melalui Soft Power*, yang dipublikasikan pada laman <http://www.setkab.go.id/artikel-6305-.html>

*in terms of organization as well as sporting achievements – was typical of the qualities that are essentially British : hard work, entrepreneurship, fair play, perseverance. And yes, I personally was rooting for Andy Murray during the tennis finals’.*<sup>142</sup>

Saat menyampaikan sambutan tersebut, ‘*standing ovation*’ secara spontan dilakukan oleh audiens yang merasa tersentuh oleh statemen di atas.

Demikian halnya Presiden SBY yang tidak pernah lupa menyelipkan “kekhususan” suatu daerah atau negara saat mengadakan kunjungan ke daerah atau negara sahabat, ternyata efektif dan ampuh untuk “memuluskan” kepentingan-kepentingan Indonesia. Metode diplomasi *a la* Presiden SBY ini oleh Menlu Marty Natalegawa disebut sebagai diplomasi *soft power*, dengan mengatakan bahwa jika mendekati orang dengan cara diplomasi *soft power*, akan lebih mudah diterima. Dan, kontak ‘*people to people*’ lebih mudah untuk membangun persahabatan, ungkapinya. *Soft power diplomacy* atau *soft diplomacy* ini diartikan sebagai pertukaran gagasan, informasi, seni dan aspek-aspek kebudayaan lain antara negara dan bangsa, dengan harapan bisa menciptakan pengertian bersama. Keberhasilan *soft diplomacy* ini sangat tergantung pada reputasi pelaku dalam komunitas internasional serta pertukaran informasi di antara para pelaku.<sup>143</sup>

*Soft diplomacy* bersumber dari *soft power diplomacy* sebagai lawan kata dari *hard power diplomacy*. Istilah *soft power* pertama kali dimunculkan oleh Joseph S. Nye, Jr. dalam bukunya yang berjudul ‘*Bound to Lead*’, Tahun 1990, yang menggambarkan

---

<sup>142</sup> Ibid. Thanon Aria Dewangga

<sup>143</sup> Ibid. Thanon Aria Dewangga

Amerika Serikat tidak hanya memiliki *hard power* seperti *military power* dan *economic power*, namun juga ada dimensi kekuatan ke-3 yang dia namakan *soft power*. Lebih lanjut Joseph S. Nye, Jr. menjelaskan pengertian *soft power* tersebut dalam bukunya yang lain, yang berjudul '*Soft Power: The Means to Success in World Politics*', Tahun 2004, sebagai berikut;

*'What is soft power? It is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country's culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced.'*<sup>144</sup>

*Soft power* adalah kemampuan untuk mendapatkan apa yang diinginkan oleh suatu Negara melalui penampilan bangsa itu di mata Negara lain, dan bukan dengan menekankan pada pemaksaan (militer) atau dengan pembayaran (konsesi ekonomi). *Soft power* muncul dari penampilan budaya suatu bangsa, cita-cita politik dan kebijakan-kebijakan. Jika suatu bangsa menginginkan kebijakan luar negerinya '*legitimate*' di mata bangsa lainnya, maka penggunaan *soft power* merupakan sebuah keharusan.

Inti dari *soft power* adalah eksplorasi kekuatan-kekuatan kebudayaan suatu bangsa yang bersifat non perang dan non pengikatan secara ekonomi, sebagai metode sekaligus alat untuk melakukan diplomasi dengan bangsa lainnya. *Economic power* oleh W.R. Mead disifatkan sebagai '*sticky power*' yang menjadikan ikatan hubungan suatu bangsa menjadi lengket, adiktif, sub-ordinate, dan sulit untuk keluar dari cengkeraman ini<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, hal. x, Public Affairs, New York, 2004

<sup>145</sup> W.R., Mead dalam Jan Melissen, *The New Public Diplomacy, Soft Power in International Relations*, hal. 33, Palgrave Macmillan, Tahun 2005.

Dalam konteks situasi hubungan damai ini, suatu pemerintah, termasuk pemerintah daerah, dapat melakukan bentuk-bentuk kegiatan seperti eksebisi, kompetisi, pertukaran misi, negosiasi, dan konferensi. Sedangkan sarannya dapat melalui pariwisata, olah raga, pendidikan, perdagangan, dan kesenian.<sup>146</sup>

Secara umum, pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan hubungan diplomasi dengan Negara atau provinsi asing, sepanjang dimungkinkan dalam undang-undang, menurut Prof. DR. Tulus Warsito, M.Si., dapat menempuh cara-cara sebagai berikut:

1. pendirian kantor-kantor perwakilan (*permanent offices*) di negara-negara lain terutama di pusat-pusat perdagangan dan keuangan dunia,
2. pertukaran kunjungan pejabat-pejabat pemerintah sub nasional di satu negara dengan pejabat-pejabat pemerintah sub nasional di negara lainnya,
3. pengiriman misi-misi teknik, promosi dagang dan investasi,
4. pembentukan *foreign trade zone* seperti yang dilakukan oleh 30 negara bagian di Amerika Serikat.
5. Upaya lainnya adalah berpartisipasi dalam organisasi-organisasi atau konferensi-konferensi internasional. Sebagai contoh keikutsertaan Quebec dalam delegasi Kanada pada KTT Francophone dan keikutsertaan Pemerintah Tyrol dalam delegasi Austria pada konpe-

---

Lihat juga W. R. Mead, *America's Sticky Power*, Foreign Policy, March/April 2004, hal. 48-49.

<sup>146</sup> Tulus Warsito dan Wahyuni Kartikasari, *Diplomasi Kebudayaan, Konsep dan Relevansinya Bagi Negara Berkembang: Studi Kasus Indonesia*, Hal. 31, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2007, hal 31.

rensi PBB mengenai wilayah Tyrol Selatan tahun 1960-1962.<sup>147</sup>

Praktek bentuk hubungan lain yang biasa ditempuh oleh Korea Selatan, selain menggunakan cara-cara tersebut, juga melakukan pengangkatan *honorary advisor* untuk kota-kota tertentu di luar negeri, yang diambil dari warga Negara Korea Selatan yang bertempat tinggal di Negara itu. Tugas dari *honorary advisor* ini adalah sebagai penghubung antara berbagai pihak di kota tempat tinggalnya, baik pihak pemerintah asing, maupun kalangan para pebisnis asing, dan para pihak lainnya, untuk dijalinan koneksi dengan para pihak dari pemerintah daerah di Korea Selatan yang telah mengangkatnya sebagai *honorary advisor* tersebut. Sebagai contoh, pemerintah Provinsi Gyeongsangbuk, mengangkat Mr. Nasir yang merupakan warga Negara Korea Selatan, selaku *honorary advisor* di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selain itu, pemerintah daerah juga dapat memanfaatkan *diplomatic tour* yang secara periodik dilaksanakan oleh Kementerian Luar Negeri RI. *Diplomatic Tour* merupakan agenda tahunan Kementerian Luar Negeri RI dalam rangka memperkuat upaya promosi potensi daerah.

Pada tahun 2012 yang lalu, *diplomatic tour* diikuti oleh 33 peserta, yang terdiri atas 24 Duta Besar dan 9 (sembilan) korps diplomatik lainnya perwakilan kedutaan asing di Jakarta. Mereka adalah para Duta Besar dan perwakilan dari berbagai negara di kawasan Eropa dan Asia, diantaranya dari Bangladesh, Denmark, Slovakia, Vietnam, Brunei Darussalam, Kroasia, Uzbekistan, Republik Ceko, Ekuador, Peru, Serbia,

---

<sup>147</sup> Prof. DR. Tulus Warsito, M.Si., Materi Kuliah Diplomas, Magister Ilmu Hubungan Internasional, UMY, yang diberikan kepada penulis untuk memperkaya bahan bacaan, Maret 2013.

Rumania, Hungaria, Iran, Norwegia, Pakistan, Tunisia, Yemen, Fiji, Paraguay, RRT, Nigeria, Singapura, Zimbabwe, Laos, Siria, Turki, Iraq, Afghanistan dan Timor Leste. Daerah yang menjadi tujuan adalah Provinsi Kepulauan Riau. Para peserta disambut dengan hangat oleh Pemprov Kepulauan Riau melalui sebuah prosesi budaya yang mengesankan saat mendarat di Bandara Hang Nadim-Batam (7/9/2012).

Sukses acara ini atas kerja sama Kementerian Luar Negeri (Kemlu) RI c.q Direktorat Jenderal Informasi dan Diplomasi Publik (IDP) dengan Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau (Kepri). Dalam sambutannya, Gubernur Kepri, Muhammad Sani menyampaikan ucapan terima kasih kepada Kemlu RI yang telah mengorganisir kunjungan para Duta Besar dan perwakilan negara-negara sahabat untuk melihat secara langsung potensi daerah dan ekonomi di Kepulauan Riau. Gubernur berharap melalui kunjungan ini, perwakilan asing akan dapat mengundang mitra yang tepat di negaranya masing-masing untuk bekerja sama dengan pengusaha lokal<sup>148</sup>.

Pada sesi *Business gathering* dan *mini exhibition* para peserta memperoleh suguhan mengenai profile ekonomi Provinsi Kepri yang terbagi ke dalam 7 (tujuh) Kabupaten/kota. Dalam kesempatan tersebut, para peserta mendapatkan berbagai informasi mengenai potensi daerah serta berinteraksi langsung dengan para pengusaha dan perwakilan dari masing-masing kabupaten/ kota. Selanjutnya pada sesi 'Forum Bis-nis' para peserta mendengarkan secara langsung presentasi bisnis yang disampaikan oleh Gubernur Kepri. Dalam presentasinya Gubernur memaparkan mengenai potensi ekonomi, turisme dan investasi serta berbagai kebijakan daerah dalam rangka

---

<sup>148</sup> <http://www.tabloiddiplomasi.org/current-issue/178-diplomasi-oktober-2012/1526-diplomatic-tour--perkuat-diplomasi-ekonomi.html>

mendorong pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Kepri. Dalam kesempatan tersebut juga disampaikan paparan oleh pelaku bisnis yang telah sukses mengembangkan salah satu kawasan industri di kompleks *Batam Indonesia Free Trade Zone*. Pada sesi acara berikutnya, para peserta *Diplomatic Tour* melakukan kunjungan ke *Batam Indonesia Free Zone Authority (BIFZA) Information Centre*. Dalam kunjungan tersebut, Kepala BP Batam, Mustofa Widjaja, memaparkan mengenai *profile* BIFZA dan kemudian dilanjutkan dengan sesi tanya jawab yang disambut dengan antusias oleh para peserta. Selanjutnya, pada sesi acara *on site visit tour* para peserta diajak berkeliling melihat perusahaan-perusahaan dan juga *real estate* yang berada di kawasan industri *Panbil Industrial Estate* dan *Kabil Industrial Estate*.

Selain itu, para peserta juga melakukan kunjungan ke studio animasi terbesar di Asia Tenggara, Kinema Systran Multimedia di kawasan Turi, yang sudah banyak mengekspor film-film hasil karya anak bangsa ke manca negara. Rangkaian kegiatan *Diplomatic Tour* ke Provinsi Kepri ditutup dengan turnamen golf dan *on-site visit* ke Pulau Bintan sebagai bagian dari promosi wisata. Selain peserta *Diplomatic Tour*, turnamen golf yang dilakukan di *Ria Bintan Golf Club* juga diikuti oleh Pemprov Kepri, BP Batam, Pengembang Kawasan Bintan dan kelompok pengusaha. Sementara itu, kegiatan *on-site visit* ke Pulau Bintan dimaksudkan untuk melihat secara langsung potensi pariwisata dan sentra industri kerajinan di *Bintan Resort* dan *Banyan Tree Resort* yang merupakan salah satu *resort* bergengsi di kawasan *Bintan Resort*. Dengan melihat secara langsung berbagai fasilitas yang ada, diharapkan dapat menarik minat para Duta Besar maupun korps diplomatik lainnya agar dapat mempromosikan potensi pariwisata dan mengundang investor di negaranya masing-masing, untuk datang dan berinvestasi di Pulau Bintan, khus-



usnya di *Bintan Resort*. Sebagaimana diketahui, *Diplomatic Tour* merupakan salah satu upaya Kemlu untuk menjembatani daerah dengan perwakilan negara-negara sahabat dan organisasi internasional, sehingga dapat menunjukkan secara langsung berbagai potensi yang dimiliki oleh daerah.<sup>149</sup>

### C. Menuju '*Virtual Diplomacy*'

Dengan laju kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang sangat revolusioner dewasa ini secara mendasar telah dan akan terus merubah perilaku hubungan antar manusia, baik di dalam negerinya sendiri maupun dengan pihak luar negeri. Olesya M. Grech menengarai akan adanya perubahan perilaku hubungan antar negara, khususnya dalam hubungan diplomatik, dari aktivitas diplomasi yang bersifat interaksi riil dalam dimensi ruang, waktu dan tempat, menjadi aktivitas diplomasi yang bersifat realitas imajinatif, atau '*virtual diplomacy*'.<sup>150</sup>

'*Virtual Diplomacy*' dicirikan dengan beberapa karakteristik antara lain, *pertama*, penggunaan '*information and communication technology*' atau ICT yang sangat dominan sehingga menggeser peran manusia secara fisik untuk berhubungan dalam aktivitas diplomasi. Peran '*world wide web*' atau '*www*' menggantikan dan menyederhanakan proses pertukaran informasi dan negosiasi antar berbagai aktor internasional dan mendorong munculnya masyarakat internasional baru yang bersifat '*maya*'. Ciri *kedua*, adalah terjadi pergeseran aktor diplomasi, yakni dari diplomat profesional, menjadi '*admin*', atau personalia pengolah data dalam alamat web. *Ketiga*, aktivitas diplomasi tidak lagi berpusat di pusat pemerintahan, tetapi aktivitas diplomasi virtual mun-

---

<sup>149</sup> Ibid., <http://www.tabloiddiplomasi.org/>

<sup>150</sup> Grech, Olesya M., '*Virtual Diplomacy, Diplomacy of The Digital Age*', hal. 20-24, University of Malta, 2006

cul secara sporadik dari segenap penjuru ‘pelontar’ informasi antar bangsa, dengan bahasa internasional, di pelosok-pelosok Negara sekali pun. Di sinilah aktor diplomasi virtual itu tidak sepenuhnya dapat dikendalikan oleh Negara. Dari sinilah dapat dikatakan bahwa ‘*virtual diplomacy*’ merupakan generasi ke-4 dalam urutan perkembangan diplomasi dunia, dengan diawali dari diplomasi tradisional, diplomasi ‘*track two*’ (yang meliputi ‘*public diplomacy*’, ‘*citizen diplomacy*’, ‘*soft diplomacy*’, atau pun ‘*informal actors diplomacy*’), kemudian muncul ‘*multitrack diplomacy*’ (termasuk ‘*total diplomacy*’), dan generasi diplomasi ke-4 adalah ‘*virtual diplomacy*’ ini.

Dalam kontek diplomasi di era informasi ini, John Arquilla dan David Ronfeldt menyatakan bahwa para diplomat akan segera menyadari munculnya realitas baru yang mereka sebut ‘*the noosphere*’ yang dimaknai sebagai sebuah bentuk pemikiran global (*global realm of the mind*) yang akan mempengaruhi bagaimana mengatur sebuah Negara, atau Negara-negara. Selanjutnya, kata Arquilla dan Ronfeldt, era teknologi informasi akan tetap memelihara beberapa unsur dari diplomasi tradisional yang berbasis realisme politik dan ‘*hard power*’, dan dalam waktu bersamaan akan memunculkan model diplomasi baru yang berbasis pada ‘*noopolitik*’ (baca ‘nu-oh-poooh-li-teek’) yang mengacu pada ‘*soft diplomacy*’. ‘*Noopolitik*’ adalah sebuah pendekatan untuk melaksanakan diplomasi dan strategi di era informasi yang menerapkan upaya pembentukan dan penyebaran gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma, hukum, dan etika melalui persuasi. Di sinilah, ‘*noopolitik*’ diharapkan akan lebih mendorong ke arah terjadinya kerja sama internasional,

dan sanggup menghindari kecenderungan konflik sebagaimana dipostulatkan oleh madzhab realisme politik internasional.<sup>151</sup>

Dari gagasan diplomasi virtual ini dapat diambil peluang bahwa dalam pelaksanaan diplomasi oleh aktor '*sub-states*' seperti pemerintah daerah, tidak perlu terlalu terkungkung dengan diplomasi formal yang *step by step* harus menunggu dan mengikuti setiap tahapannya sebagaimana diarahkan oleh pemerintah pusat, namun dapat langsung mengakses dan berhubungan dengan para pihak asing melalui media maya di internet. Yang harus dibenahi adalah peningkatan kesiapan sumber daya manusia dan updating data yang bersifat terus menerus dan mengikuti dinamika dalam percaturan dunia maya atau virtual ini. Oleh karena itu, sangat penting bagi pemerintah daerah untuk merekrut tenaga-tenaga PNS muda yang melek terhadap teknologi informasi secara '*advance*', dan tidak sekedar '*bisa komputer*'.

#### **D. Catatan Sudut Pandang**

Diplomasi adalah sebuah seni untuk menciptakan hubungan yang sehat dan produktif antar Negara. Oleh karena itu, diplomasi menuntut kreativitas para pelakunya bagaimana merancang kegiatan yang tidak klise atau monoton sebagaimana biasanya dalam hubungan formal. Di sinilah diplomasi itu merupakan wilayah kreativitas, dan bukan formalitas belaka.

Hal yang tidak dapat dipungkiri dalam menjalin hubungan diplomasi adalah tersedianya sumber daya manusia yang memiliki kecakapan, dan tersedianya dana untuk melakukan aktivitas itu. Praktek diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah

---

<sup>151</sup> Brown, Sheryl J., dan Studemeister, Margarita S., '*Virtual Diplomacy, Rethinking Foreign Policy Practice in Information Age*', hal. 32, *Information and Security, An International Journal*, Vol. 7, 2001, 28-44.

regional, baik provinsi maupun kota, di Negara-negara maju Eropa atau pun Asia Timur seperti Jepang dan Korea Selatan, demikian pula yang dilakukan oleh Negara-negara bagian di Amerika Serikat, memang menunjukkan kemampuan pemerintahan mereka yang telah cukup ketersediaan kedua sumberdaya tersebut.

Dalam konteks diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia, baik provinsi maupun kabupaten/kota, harus disadari bahwa secara umum ketersediaan sumber daya manusia dan dananya sangat terbatas, kecuali untuk beberapa pemda seperti Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Papua, dan Aceh. Oleh karena itu, porsi kebijakan untuk melakukan aktivitas diplomasi harus didasarkan pada skala prioritas pembangunan sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah masing-masing.

## Referensi

- Andrew F. Cooper, Brian Hocking, *Global Governance and Diplomacy; Worlds Apart?*, Hal. 242, The Centre for International Governance Innovation First published in 2008 by PALGRAVE MACMILLAN Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010241
- Berridge, GR, *Diplomacy, Theory and Practice*, Maryland; Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995.
- Brown, Sheryl J., dan Studemeister, Margarita S., *Virtual Diplomacy, Rethinking Foreign Policy Practice in Information Age*, hal. 32, *Information and Security, An International Journal*, Vol. 7, 2001, 28-44.

- Charles Wolf, Jr., Brian Rosen, *Public Diplomacy: How to Think About and Improve It*, Hal. 3, Published 2004 by the RAND Corporation 1700 Main Street, P.O. Box 2138, Santa Monica, CA 90407-2138
- David Joseph Wellman, *Sustainable Diplomacy Ecology, Religion, and Ethics in Muslim Christian Relations*, Hal. 163, First published 2004 by PALGRAVE MACMILLAN™ 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010 and Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England RG21 6X Companies and representatives throughout the world.
- Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, hal. x, Public Affairs, New York, 2004
- Grech, Olesya M., 'Virtual Diplomacy, Diplomacy of The Digital Age', hal. 20-24, University of Malta, 2006
- W.R., Mead dalam Jan Melissen, *The New Public Diplomacy, Soft Power in International Relations*, hal. 33, Palgrave Macmillan, Tahun 2005. Lihat juga W. R. Mead, *America's Sticky Power*, Foreign Policy, March/April 2004, hal. 48-49.
- Tulus Warsito dan Wahyuni Kartikasari, *Diplomasi Kebudayaan, Konsep dan Relevansinya Bagi Negara Berkembang: Studi Kasus Indonesia*, Hal. 31, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2007, hal 31.
- Prof. DR. Tulus Warsito, M.Si., Materi Kuliah Diplomasi, Magister Ilmu Hubungan Internasional, UMY, yang diberikan kepada penulis untuk memperkaya bahan bacaan, Maret 2013.
- Dídac Gutiérrez-Peris, Coordinator of the Catalan Observatory at LSE, *Alternative Channels of Diplomacy*, <http://blogs.lse.ac.uk/lseeinspain/2011/10/12/paradiplomacy/>
- Eric Clark, Government Expert, in <http://www.islanddynamics.org/localactions.html>

Thanon Aria Dewangga (Asisten Deputi Bidang Pelaksanaan dan Pelaporan Persidangan), *Diplomasi Melalui Soft Power*, yang dipublikasikan pada laman <http://www.setkab.go.id/artikel-6305-.html>

<http://lacapitale.wordpress.com/2008/04/19/diplomasi-publik/>  
<http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/citdip.htm>,  
*Conflict Research Consortium*, University of Colorado, USA

[http://imtd.server295.com/?page\\_id=119](http://imtd.server295.com/?page_id=119) (an official web of Institute of Multi-track Diplomacy founded by Louise Diamond). Lihat juga Dr. Louise Diamond and Ambassador John McDonald, *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, Kumarian Press, USA, 1996

<http://www.tabloiddiplomasi.org/current-issue/178-diplomasi-oktober-2012/1526-diplomatic-tour--perkuat-diplomasi-ekonomi.html>



---

## BAB VI

---



# PERATURAN TEKNIS PELAKSANAAN PARADIPLOMASI DI INDONESIA

### A. Perkembangan Teknis Pelaksanaan Kerja Sama Luar Negeri Oleh Pemda Sebelum UU Nomor 32 Tahun 2004

**B**ermula dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kewenangan hubungan internasional dan menentukan bidang-bidang apa saja yang akan dikerjasamakan, selain yang dikecualikan dalam UU tersebut, pengaturan mengenai teknis kerja sama luar negeri ini berkembang cukup dinamis. Sebelumnya, untuk melaksanakan kerja sama luar negeri, Daerah Otonom masih harus berpedoman pada aturan pelaksanaan, yakni Permendagri No. 1 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan dan Hubungan Kerja Sama Luar Negeri di Jajaran Depdagri. Setelah lahir UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian muncullah Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom yang dengan tegas menyatakan bahwa

Pemerintah Pusat berwenang menetapkan pedoman tata cara kerja sama dengan lembaga/badan di luar negeri.<sup>152</sup>

Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri juga tidak secara jelas dan detail memerinci pelaksanaan kegiatan kerja sama luar negeri. Bahkan, dalam Bab IX, Pasal 39 dinyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan mengenai atau berkaitan dengan hubungan luar negeri yang sudah ada pada saat mulai berlakunya UU ini, tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan UU ini.<sup>153</sup>

Jika kita telaah kedua UU tersebut, maka dari sisi waktu penetapannya dapat diketahui bahwa UU No. 37 Tahun 1999 (ditetapkan 14 September 1999) jelas lahir kemudian setelah UU No. 22 Tahun 1999 (ditetapkan 7 Mei 1999). Oleh karena itu dapat diartikan UU No. 37 tahun 1999 menegaskan bahwa pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tetap mematuhi aturan-aturan pelaksanaan kerja sama luar negeri yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat meskipun yang dibuat sebelum UU No. 22, selama belum ada yang baru berdasarkan pada UU No. 37/1999 dimaksud.

Nuansa pengaturan Hubungan Luar Negeri yang diatur dalam aturan-aturan pemerintah sebelum UU No. 22 Tahun 1999 cenderung masih bersifat '*State Centric*' di mana penekanannya pada pengaturan kerjasama antara Pemerintah dengan Pemerintah Asing atau pemerintah Daerah dengan Pemerintah Lokal asing. Sedangkan pengaturan Hubungan Luar Negeri mulai dari UU No. 22 Tahun 1999, dan sesudahnya

---

<sup>152</sup> Sidik Jatmiko, Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional, hal 118, BIGRAF, YK, 2001

<sup>153</sup> Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, SETNEG, 14 Sept. 1999



telah bernuansa ‘*Non-State Centric*’ atau ‘*Transnasional*’. Kerja sama antar Kota dapat terjadi melalui beberapa cara, antara lain :

- a. melalui kontak Perwakilan RI di luar negeri dengan pejabat-pejabat setempat
- b. melalui kontak Perwakilan Negera sahabat di Indonesia dengan pejabat-pejabat daerah
- c. melalui kontak langsung antarpejabat daerah pada saat mereka melakukan kunjungan ke luar negeri atau ketika pejabat daerah menerima tamu asing pemerintah.

Khusus berkaitan dengan ketentuan kerja sama *Sister Province* dan *Sister City*, Pemerintah melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 193/1652/PUOD/1993 menerapkan aturan dan beberapa kriteria tertentu<sup>154</sup>. Kriteria tersebut adalah :

- a. adanya kesamaan kedudukan dan status administrasi
- b. adanya kesamaan besaran dan fungsi
- c. adanya kesamaan karakteristik
- d. adanya kesamaan permasalahan
- e. adanya ilmu dan teknologi yang dapat dialihkan
- f. adanya komplementaritas antara kedua belah pihak dalam bidang ekonomi sehingga dapat menimbulkan aliran barang antara kedua belah pihak.

Setelah usulan pembentukan hubungan kerjasama yang disampaikan ke DEPDAGRI mendapat persetujuan, maka sebelum penandatanganan perjanjian kerjasama harus melalui beberapa tahapan terlebih dahulu. Tahapan-tahapan itu adalah tahap perencanaan, *Memorandum of Understanding*, persetujuan DEPDAGRI, Pembahasan materi/bidang yang dikerjasamakan antara Daerah dengan Pemerintah-Lokal asing, persetujuan kerja sama oleh DPRD, Penandatanganan Perjanjian kerjasama.

---

<sup>154</sup> Op.Cit., Sidik Jatmiko

Tahap perencanaan merupakan tahap persiapan intern pemerintah daerah dalam menyiapkan materi dan bidang apa saja dan dengan pihak asing atau pemerintah-lokal asing yang manakah suatu kerja sama akan dilaksanakan. Tahap ini lebih merupakan tahap perencanaan program kerjasama luar negeri.

Tahap kedua adalah tahap komunikasi luar negeri dan penyusunan '*Memorandum Of Understanding*'. Materi-materi kerja sama yang telah disiapkan pada tahap perencanaan secara garis besar dituangkan dalam MoU yang disusun bersama pihak asing tersebut. MoU belum merupakan Perjanjian Kerjasama, namun hanyalah sebuah ikrar akan dilaksanakannya kerjasama antar kedua pihak.

Tahap ketiga, yaitu mengajukan persetujuan kerjasama antara daerah dengan pemerintah-lokal asing atau pihak asing ke Depdagri. Materi dalam MoU disertakan dalam usulan ke Depdagri ini beserta rencana detail kerjasama.

Tahap keempat adalah pembahasan rencana detail perjanjian kerja sama dengan pihak asing di tingkat DPRD untuk meminta persetujuan dewan. DPRD dapat menolak rencana kerja sama dan membatalkan rencana kerja sama tersebut, meskipun MoU telah dibuat antara Pemda dengan Pihak Asing.

Tahap kelima yaitu tahap penandatanganan perjanjian kerja sama luar negeri antara Daerah dengan Pihak Asing setelah rencana kerja sama mendapat persetujuan dewan.

Sekali lagi, tahapan-tahapan di atas sangat bersifat '*state Centric*', artinya penekanan kerja samanya antara pemerintah daerah dengan pemerintah-lokal asing. Namun, apabila pihak asing itu bukan berupa pemerintah-lokal asing (*local Government*), tetapi badan/lembaga/satuan lain bukan negara seperti perusahaan-perusahaan asing atau investor asing, maka menurut UU No. 22 Tahun 1999 tahapannya menjadi lebih sederhana, yaitu tahap perencanaan, MoU, persetujuan DPRD

dan penandatanganan Perjanjian kerjasama. Tahap meminta persetujuan Depdagri tidak diperlukan lagi dalam kerjasama ekonomi dengan pihak swasta asing ini.

Di sinilah, UU 22 Tahun 1999 memiliki kelebihan dalam memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menjalin kerja sama internasional. Memang, Pemerintah Pusat melalui Depdagri dan Deplu masih meminta laporan atau berkas kerja sama yang dilakukan oleh daerah, namun sifatnya hanya koordinatif dan hanya digunakan sebagai pengawasan pemerintahan saja.

Departemen Luar Negeri RI pada Bulan Oktober 2003 mengeluarkan Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri Oleh Daerah. Dalam panduan tersebut antara lain diatur syarat-syarat Kerjasama Luar Negeri oleh daerah antara lain :

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

Ditegaskan pula dalam panduan bahwa kerja sama luar negeri dapat dilakukan atas prakarsa dari Pihak Indonesia (Pemerintah, Pemerintah Daerah) dan dapat pula atas prakarsa

Pihak asing. Mekanisme hubungan dan kerja sama luar negeri atas prakarsa pihak Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. Pemerintah Daerah sebagai instansi pemrakarsa melakukan koordinasi dengan DEPLU serta instansi terkait dan mengajukan usulan program kerja sama yang berisi latar belakang kerja sama, tujuan, sasaran, pertimbangan, potensi daerah, keungguyulan komparatif, dan profil pihak asing yang akan menjadi mitra kerja sama.
- b. Pemda sebagai instansi pemrakarsa dapat mengadakan rapat interdep dengan mengundang DEPLU dan instansi terkait untuk membicarakan usulan program tersebut.
- c. Koordinasi dapat juga dilakukan melalui komunikasi resmi surat-menyurat.
- d. DEPLU selanjutnya memberikan pertimbangan politis/yuridis Hubungan Luar negeri sesuai dengan Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia.
- e. DEPLU berdasarkan masukan dari perwakilan RI menyediakan informasi yang diperlukan dalam rangka menjalin kerja sama dengan pihak asing.
- f. DEPLU mengkomunikasikan rencana kerja sama dengan Perwakilan Diplomatik dan Konsuler pihak asing di Indonesia dan Perwakilan RI di luar negeri.
- g. DEPLU memberitahukan hasil koordinasi kerja sama dengan pihak asing kepada instansi terkait di Daerah dan Perwakilan RI di Luar Negeri.
- h. Kesepakatan kerja sama antara pihak asing dan daerah dituangkan dalam bentuk Perjanjian Internasional yang lazim digunakan sesuai dengan pertimbangan DEPLU.

Pada dasarnya, panduan yang dikeluarkan oleh DEPLU bersifat teknis prosedural yang bersifat makro sehingga tidak

dapat menghilangkan potensi konflik yang dapat terjadi antar daerah otonom dalam merebut berbagai sumber daya di luar negeri.

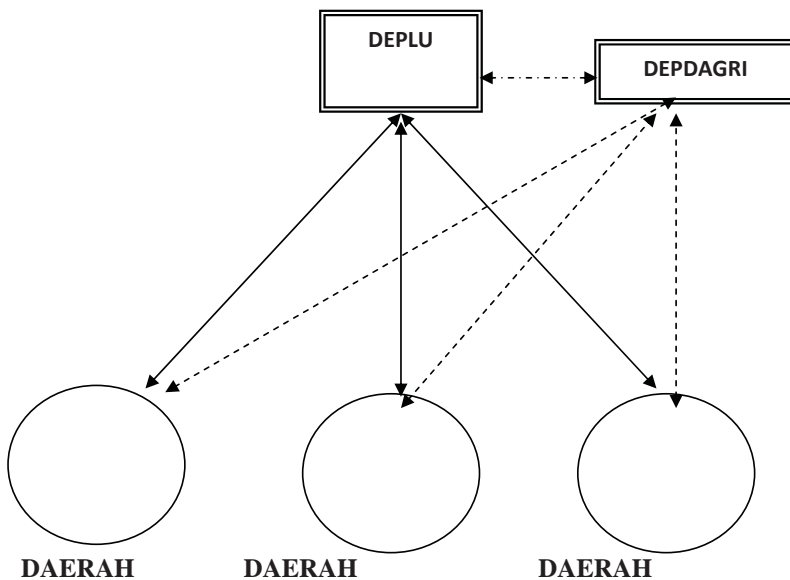
Dengan dikeluarkannya Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah oleh DEPLU sebagai tindak lanjut dari UU No. 22 Tahun 1999, maka prosedur yang waktu itu dipakai, yaitu Surat Edaran Mendagri tahun 1993, secara otomatis diganti. Kerancuan aturan Prosedur kerja sama luar negeri memang sangat mengganggu kelancaran proses kerja sama sebab masalah yang semestinya ditangani DEPLU masih diatur oleh Depdagri (Dirjen PUOD waktu itu).

Sebagai aturan baru, panduan hubungan luar negeri dari DEPLU itu sangat patut untuk dikritisi, sebab mengandung kelemahan yang cukup signifikan :

1. Mekanisme yang melibatkan DEPLU dan Perwakilan RI di negara asing, maupun keterlibatan Perwakilan Diplomatik asing di Indonesia, hanya dapat dilakukan kalau pihak asing yang akan diajak kerja sama oleh suatu daerah itu aktornya berupa Pemerintah atau Pemerintah Lokal (*Local Government*). Namun, apabila pihak asing yang diajak kerja sama oleh pemerintah daerah itu berupa suatu perusahaan, atau LSM luar negeri, atau Foundation, atau bahkan perorangan asing, maka prosedur itu tidak mungkin ditempuh atau dengan kata lain cenderung akan dilanggar.
2. Dari sisi birokrasi, jalur prosedur kerjasama tersebut terlalu panjang, sehingga tidak sesuai dengan semangat debirokratisasi/penyederhanaan birokrasi.
3. Panduan DEPLU bersifat koordinasi administratif diplomatik, sehingga tidak dapat menghilangkan potensi konflik yang dapat terjadi antar daerah otonom dalam merebut berbagai sumber daya di luar negeri.

Bagian terpenting dari pengkritisan terhadap prosedur kerja sama yang dibuat oleh DEPLU (Oktober 2003), dan juga Surat Edaran Depdagri (Dirjen PUOD) Tahun 1993, adalah, bahwa pada kedua aturan itu hanya mengatur Mekanisme Kerjasama dan Prosedur Diplomatik yang harus dilalui oleh pemerintah daerah apabila akan melakukan kerja sama dengan pihak asing. Prosedur dan mekanisme ini sama sekali tidak mengatur koordinasi antara sesama daerah otonom yang akan melakukan hubungan kerja sama dengan pihak asing. Dengan kata lain, Panduan Umum Tata Cara Hubungan Internasional itu hanya mengatur koordinasi vertikal dengan pemerintah pusat sejauh dapat dilaksanakan, dan sama sekali tidak mengatur mengenai koordinasi antar daerah otonom yang akan melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing, atau koordinasi horizontal.

Pola koordinasi vertical yang dilakukan oleh DEPLU tersebut dapat digambarkan dalam skema berikut :



Koordinasi yang dilakukan DEPLU seperti tergambar pada skema di atas, sama sekali tidak ada kaitannya dengan pengkoordinasian berbagai masalah antar daerah otonom beserta bidang-bidang yang akan dikerjasamakan dengan pihak asing. Padahal, yang justru dapat menimbulkan konflik itu adalah persaingan antar daerah otonom dalam melaksanakan hubungan antar bangsa, dan bukan antara daerah otonom dengan instansi vertikal (DEPLU/Depdagri).

Koordinasi itu sama sekali tidak dapat mengurangi carut-marut persaingan antar aktor hubungan internasional (yang dalam hal ini pemerintah–pemerintah daerah), bahwa hubungan antar bangsa yang terjalin dalam rangka pelaksanaan UU No. 22/1999 merupakan hubungan yang tidak lagi bersifat *state-centric*, di mana aktor-aktor non-pemerintah dapat secara leluasa *mem-by pass* hubungan dengan tanpa melibatkan pemerintah pusat. Aktor-aktor ini dapat berujud kelompok-kelompok suku, kelompok kepentingan ekonomi, perusahaan-perusahaan multinasional dan bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintah suatu negara. Bagian-bagian birokrasi pemerintah ini kadang-kadang bertindak dengan berinteraksi langsung dengan pihak asing tanpa sepengetahuan pemerintah pusat.

Yang tidak diatur dalam Pedoman Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah adalah bagaimana membuat mekanisme untuk melaksanakan koordinasi horizontal antardaerah otonom dalam menjalankan kerja sama internasionalnya. Dengan melihat fakta sebagaimana dipaparkan sebelumnya, Pemerintah Provinsi memiliki peluang yang sangat besar untuk melaksanakan tugas pengkoordinasian horizontal antardaerah tersebut, sebab dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, maka tidak ada lagi hierarki antarpemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi.

Hal ini penting, karena masing-masing pemerintah daerah hanya terikat secara prosedural terhadap pemerintah pusat, namun secara horizontal, daerah terkadang bertindak menjadi aktor mandiri dalam menjalankan hubungan kerja sama luar negerinya.

## **B. Pengaturan Teknis Yang Berlaku Saat ini**

UU Nomor 32 Tahun 2004 jelas memberikan keleluasaan kepada daerah otonom untuk melaksanakan kewenangan hubungan internasional dan menentukan bidang-bidang apa saja yang akan dikerjasamakan, selain yang dikecualikan dalam UU tersebut. Yang perlu dikaji lebih mendalam adalah berkaitan dengan Pedoman Penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri yang masih ditentukan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, untuk melaksanakan kerja sama luar negeri, daerah otonom masih harus berpedoman pada beberapa aturan pelaksanaan, antara lain; Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang pedoman pelaksanaan kerja sama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pedoman Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Badan Swasta Asing (BSA).

Sebagaimana disinggung sebelumnya, bahwa Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri juga tidak secara jelas dan detail memerinci pelaksanaan kegiatan kerja sama luar negeri. Bahkan, dalam Bab IX, Pasal 39 dinyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan mengenai atau berkaitan dengan hubungan luar negeri yang sudah ada pada saat mulai berlakunya UU ini, tetap berlaku sepanjang



tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan UU ini.<sup>155</sup>

Berdasarkan Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01, sebagai revisi Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor SK.03/A/OT/X/2003/01, pada Bab I, poin nomor 10, disebutkan bahwa peran Kementerian Luar Negeri berkaitan dengan kepentingan daerah otonom dalam melaksanakan kerja sama luar negeri adalah sebagai koordinator, Inisiator, informator, mediator, promotor, fasilitator, protector, dan supervisor/konsultan.

Berdasarkan pengalaman praktik penyusunan perjanjian kerja sama biasanya dilaksanakan dalam 5 tahapan. Tahap pertama adalah perencanaan, yang merupakan tahap persiapan intern pemerintah daerah dalam menyiapkan materi dan bidang apa saja dan dengan pihak asing yang manakah suatu kerja sama akan dilaksanakan. Termasuk dalam tahap ini adalah menyiapkan studi terhadap calon-calon potensial sebagai partner kerja sama asing.

Tahap kedua adalah tahap komunikasi luar negeri dan penyusunan draft *Memorandum Of Understanding*. Materi-materi kerja sama yang telah disiapkan pada tahap perencanaan secara garis besar dituangkan dalam draft MoU yang disusun bersama pihak asing tersebut. Meskipun MoU belum merupakan Perjanjian Kerja sama dalam artian '*agreement*', namun sering dipilih oleh pihak RI/daerah otonom karena tidak memerlukan ratifikasi dari DPR RI.

Tahap ketiga, yaitu mengajukan persetujuan kerja sama antara daerah dengan pemerintah-lokal asing atau pihak asing ke Depdagri. Materi dalam draft MoU disertakan dalam usulan ke Depdagri ini beserta rencana detail kerja sama. Tahap

---

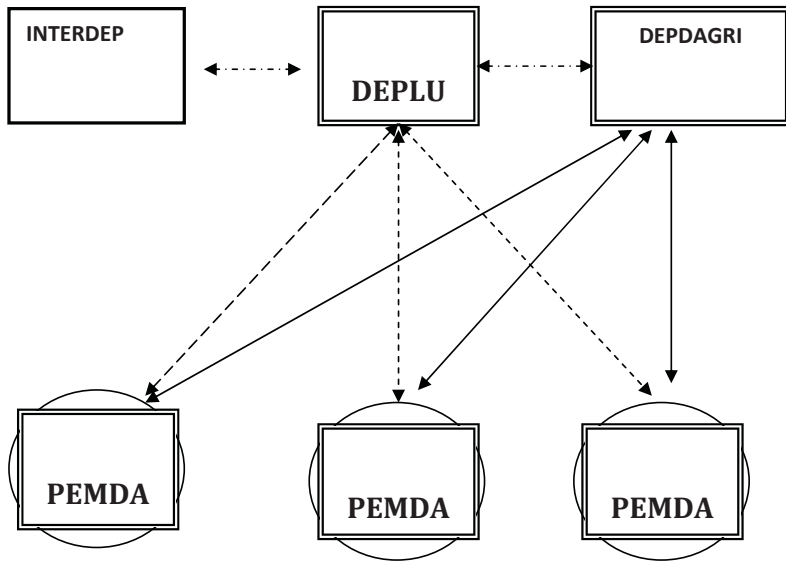
<sup>155</sup> Opcit, Undang-Undang No. 37 Tahun 1999

keempat adalah pembahasan rencana detail perjanjian kerja sama dengan pihak asing di tingkat DPRD untuk meminta persetujuan dewan. DPRD dapat menolak rencana kerja sama dan membatalkan rencana kerja sama tersebut, meskipun MoU telah dibuat antara Pemda dengan Pihak Asing. Tahap kelima yaitu tahap penandatanganan perjanjian kerja sama luar negeri antara Daerah dengan Pihak Asing setelah rencana kerja sama mendapat persetujuan dewan.

Bagian terpenting dari pengkritisan terhadap prosedur kerja sama, baik Permenlu 2006 maupun Pemendagri Nomor 3 Tahun 2008, adalah bahwa pada kedua aturan itu hanya mengatur Mekanisme Kerja sama dan Prosedur Diplomatik yang harus dilalui oleh pemerintah daerah apabila akan melakukan kerja sama dengan pihak asing tanpa mempertimbangkan celah hukum yang mungkin timbul akibat perbedaan sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan di Negara asing dimaksud. Daerah otonom dapat secara langsung membuat kerja sama dengan pihak asing, jika pihak asing tersebut tidak mewajibkan dalam UU dalam negerinya bahwa dalam penandatanganan kerja sama wajib ada '*Full Power*' dari menteri Luar Negeri atau bagi Negara-negara asing yang UU dalam negerinya memberikan mandat kepada Gubernur, atau *Perfecture* atau Wali Kota untuk dapat langsung menandatangani kerja sama internasional mereka.

Masih seperti pengaturan sebelumnya, prosedur dan mekanisme yang terdapat dalam Panduan Umum Tata Cara Kerja Sama Internasional itu hanya mengatur koordinasi vertikal dengan pemerintah pusat, dan sama sekali tidak mengatur mengenai koordinasi antar daerah otonom yang akan melakukan hubungan luar negeri, atau koordinasi horizontal, misalnya koordinasi antar kabupaten berdekatan dalam satu propinsi atau antar kabupaten lain propinsi yang berdekatan.

Pola koordinasi vertikal yang dilakukan tersebut dapat digambarkan dalam skema berikut :



Akibat dari adanya perbedaan sistem hukum di negara asing dengan sistem hukum yang berlaku di Indonesia, serta pola koordinasi yang hanya bersifat vertikal tersebut, dalam beberapa kasus di daerah telah menimbulkan konflik antar daerah otonom, misalnya, pada tahun 2003, konflik investasi pemindahan bandara Adisucipto, Yogyakarta, antara Kab. Kulon Progo dengan pemerintah Propinsi D.I. Yogyakarta. Kab. Kulon Progo membuat perjanjian kerja sama dengan Republik Ceko untuk mengembangkan bandara internasional, sedangkan pihak pemerintah propinsi DIY menjalin kerja sama dengan investor dari Eropa untuk membangun bandara di Kab. Bantul. Atau konflik pembangunan dermaga di Kulon Progo antara Kab. Kulon Progo dengan Kab. Bantul yang mengundang investor dari Korea Selatan. Dengan melihat potensi konflik antardaerah otonom tersebut, sebenarnya pemerintah Provinsi

memiliki peran yang sangat strategis untuk melaksanakan tugas pengkoordinasian horisontal antardaerah itu. Atau, kasus penandatanganan kerja sama antara Kabupaten Bantul dengan *Bioculture Ltd.* dari Australia yang tunduk pada hukum Australia Barat, yang dinyatakan illegal oleh pemerintah pusat karena mem-*by pass* dengan tanpa koordinasi, dan menimbulkan konflik dalam pemerintahan di daerah waktu itu.

### **C. Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01**

Pengaturan ini lebih komprehensif dan telah menggunakan framework hubungan transnasional jika dibandingkan yang sebelumnya. Hal ini tercermin dalam poin latar belakang yang ada dalam lampirannya, yang menyatakan bahwa, perubahan-perubahan mendasar yang terjadi, di lingkup nasional, regional maupun global, telah menuntut kebijakan dan perangkat baru dalam pelaksanaan hubungan antar negara. Kemajuan teknologi komunikasi telah mendorong globalisasi saling ketergantungan antarnegara dan antarmasalah semakin erat. Akibatnya tercipta suatu dunia tanpa batas (*borderless world*) yang seolah-olah telah membentuk suatu global village bagi masyarakat dunia. Sejalan dengan proses globalisasi tersebut, para pelaku hubungan internasional juga meluas, tidak hanya melingkupi negara (state actors) saja, namun telah meluas pada aktor-aktor selain negara (non-state actors) seperti organisasi internasional, LSM, perusahaan multinasional (MNCs), media, daerah, kelompok-kelompok minoritas, bahkan individu. Beragamnya aktor yang terlibat dalam Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri di samping membuat proses pengambilan keputusan semakin kompleks tetapi juga membuka peluang bagi pemantapan diplomasi Indonesia. Pemberdayaan seluruh aktor Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri diharapkan dapat mewujudkan

suatu diplomasi yang memandang substansi permasalahan secara integratif dan melibatkan semua komponen bangsa dalam suatu sinergi yang disebut '*Total Diplomacy*'.<sup>156</sup>

Mekanisme umum dalam menyelenggarakan kerja sama dengan pihak luar negeri dalam Permenlu ini diatur dalam poin-poin nomor 14 sampai dengan 23, dan 26-29, sebagai berikut;

14. Bidang-bidang Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terkait dengan hubungan dan kerjasama luar negeri, berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional wajib dikonsultasikan dan dikoordinasikan dengan Menteri.
15. Hubungan dan kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus diselenggarakan sesuai dengan Politik Luar Negeri. Sesuai Konvensi Wina Tahun 1961 mengenai Hubungan Diplomatik dan Konvensi Wina Tahun 1963 mengenai Hubungan Konsuler, di luar negeri hanya dikenal Perwakilan Republik Indonesia yang melayani kepentingan negara Republik Indonesia termasuk Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah tidak dibenarkan membuka perwakilan tersendiri.
16. Bidang-bidang hubungan dan kerja sama luar negeri oleh Daerah yang memerlukan konsultasi dan koordinasi dengan Departemen Luar Negeri antara lain sebagai berikut:
  - a. Kerjasama Ekonomi

---

<sup>156</sup> Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01, DE-PLU, 2007

- (1) Perdagangan
- (2) Investasi
- (3) Ketenagakerjaan
- (4) Kelautan dan Perikanan
- (5) Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
- (6) Kehutanan
- (7) Pertanian
- (8) Pertambangan
- (9) Kependudukan
- (10) Pariwisata
- (11) Lingkungan Hidup
- (12) Perhubungan

b. Kerja sama sosial budaya

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

c. Bentuk kerja sama lain.

17. Departemen Luar Negeri sebagai Koordinator penyelenggaraan Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri memberikan saran dan pertimbangan politis/ yuridis terhadap program kerja sama yang dilaksanakan oleh Daerah dengan Badan/Lembaga di luar negeri. Sedangkan departemen teknis memberikan saran dan pertimbangan mengenai materi/substansi program kerjasama.
18. Mekanisme ini merupakan acuan umum bagi setiap Kerja Sama Ekonomi dan Kerja Sama Sosial Budaya yang dilakukan oleh Daerah dengan Pihak Asing termasuk kerja sama perbatasan oleh Pemerintah Daerah

(Provinsi/Kabupaten/Kota) yang berbatasan dengan wilayah negara asing (*border crossing, border trade and transportation*). Namun, hal ini tidak berlaku bagi bidang-bidang yang dicakup dalam wadah : Komisi Bersama (*Joint Commission*), Forum Konsultasi Bilateral (*Bilateral Consultations*), Komite Bersama mengenai Perbatasan (*Joint Border Committee*) dan Promosi Terpadu serta Kerja Sama Ekonomi Sub-Regional (KESR).

20. Kerja sama luar negeri dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut :
  - a. Dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
  - b. Sesuai dengan bidang kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional Republik Indonesia;
  - c. Mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
  - d. Tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri;
  - e. Tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri masing-masing negara;
  - f. Berdasarkan asas persamaan hak dan tidak saling memaksakan kehendak;
  - g. Memperhatikan prinsip persamaan kedudukan, memberikan manfaat dan saling menguntungkan bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat;
  - h. Mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan nasional dan Daerah serta pemberdayaan masyarakat.

21. Pelaksanaan kerjasama luar negeri harus aman dari berbagai segi yaitu:
  - a. Politis: tidak bertentangan dengan Politik Luar Negeri dan kebijakan Hubungan Luar Negeri Pemerintah Pusat pada umumnya.
  - b. Keamanan: Kerja sama luar negeri tidak digunakan atau disalahgunakan sebagai akses atau kedok bagi kegiatan asing (spionase) yang dapat mengganggu atau mengancam stabilitas dan keamanan dalam negeri.
  - c. Yuridis: Terdapat jaminan kepastian hukum yang secara maksimal dapat menutup celah-celah (loopholes) yang merugikan bagi pencapaian tujuan kerja sama.
  - d. Teknis: Tidak bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Departemen Teknis yang terkait.
22. Dalam melakukan kerja sama, pihak-pihak terkait perlu menyiapkan materi kerja sama yang memuat hal-hal sebagai berikut:
  - (1) Subyek kerja sama
  - (2) Maksud dan tujuan kerja sama
  - (3) Obyek kerjasama
  - (4) Ruang lingkup kerja sama dan kewenangan daerah
  - (5) Hak, kewajiban dan tanggung jawab
  - (6) Tata cara pelaksanaan
  - (7) Pengorganisasian
  - (8) Pembiayaan
  - (9) Penyelesaian perselisihan
  - (10) Perubahan (amandemen) kerja sama
  - (11) Jangka waktu kerja sama
  - (12) Keadaan memaksa (*force majeure*)



- (13) Pemberlakuan dan pengakhiran kerja sama
23. Hubungan dan Kerja sama luar negeri dapat dilakukan atas prakarsa dari:
- (1) Pihak Indonesia
    - (a) Departemen Luar Negeri
    - (b) Perwakilan RI di Luar Negeri
    - (c) Departemen Dalam Negeri
    - (d) Departemen teknis
    - (e) Pemerintah Daerah
    - (f) Lembaga Non-Departemen di Pusat dan Daerah
  - (2) Pihak Asing
    - (a) Pemerintah Daerah / Pemerintah Negara Bagian
    - (b) Badan/Lembaga Internasional
    - (c) Badan/Lembaga Negara Asing
    - (d) Lembaga Non Pemerintah / Lembaga Swadaya Masyarakat Asing
    - (e) Badan Usaha Swasta Asing
26. Apabila terjadi tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan kepentingan nasional atau bertentangan dengan kebijakan politik luar negeri RI, perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional, Menteri Luar Negeri RI dapat mengambil langkah-langkah yang dipandang perlu demi dipatuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.
27. Dalam hal Daerah memerlukan informasi, konsultasi dan koordinasi yang berkaitan dengan Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri dan pelaksanaan Politik

Luar Negeri, dapat menghubungi Departemen Luar Negeri, c.q. Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional (Ditjen HPI).

29. Prosedur/mekanisme pelaksanaan Kerja sama Kota/Provinsi Kembar adalah sebagai berikut :
  - a. Kerja sama antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri (*Sister Province/Sister City*) dilakukan dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan negara Republik Indonesia, tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri, dan berdasarkan pada prinsip menghormati kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, persamaan kedudukan, tidak memaksakan kehendak, memberikan manfaat dan saling menguntungkan serta tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri masing-masing;
  - b. Pemerintah Daerah yang berminat mengadakan kerja sama dengan Pemerintah Kota/Provinsi di luar negeri memberitahukan kepada Departemen Luar Negeri, Departemen Dalam Negeri dan instansi terkait untuk mendapat pertimbangan;
  - c. Pemerintah Daerah bersama dengan Departemen Luar Negeri melalui Perwakilan RI di luar negeri mengadakan peninjauan untuk mengetahui apakah minatnya tersebut mendapat tanggapan positif dari pemerintah Kota/Provinsi di luar negeri;
  - d. Dalam hal terdapat tanggapan positif dari kedua Pemerintah Daerah mengenai rencana kerja sama, maka kedua Pemerintah Daerah, jika diperlukan, dapat menyiapkan penandatanganan kesepakatan awal dalam bentuk *Letter of Intent* (LoI);

- e. *Letter of Intent (LoI)* dapat disiapkan oleh Pemerintah Daerah, Departemen Luar Negeri atau Perwakilan RI di luar negeri untuk disampaikan dan dimintakan tanggapan kepada mitra asing di luar negeri;
- f. Naskah LoI yang disepakati bersama dapat ditandatangani oleh Pimpinan atau pejabat setingkat dari kedua Pemerintah Daerah;
- g. Sebagai tindak lanjut dari LoI, kedua pihak dapat bersepakat untuk melembagakan kerja sama dengan menyiapkan naskah *Memorandum of Understanding (MoU)*;
- h. Pembuatan MoU sebagai salah satu bentuk perjanjian internasional dilakukan menurut mekanisme sebagaimana tertuang dalam Bab X Panduan ini (Bagian akhir Bab ini);
- i. Rancangan naskah MoU dapat memuat bidang kerja sama sebagaimana dimaksud dalam butir 16 dengan memperhatikan pula aturan tentang pemberian visa, ijin tinggal, perpajakan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- j. Dalam hal para pihak sepakat untuk melakukan penandatanganan terhadap MoU tersebut, selanjutnya dapat dimintakan Surat Kuasa (*Full Powers*) kepada Menteri Luar Negeri;
- k. Naskah asli *Letter of Intent (LoI)* dan *Memorandum of Understanding (MoU)* Kerja sama *Sister Province/Sister City* yang telah ditandatangani oleh kedua pihak diserahkan kepada Departemen Luar Negeri c.q. Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, untuk disimpan di ruang perjanjian (*Treaty Room*). Selanjutnya Direktorat Perjanjian

Ekonomi dan Sosial Budaya akan membuatkan salinan naskah resmi (*certified true copy*) untuk kepentingan/arsip Pemerintah Daerah.

Pengaturan Kerja sama Teknik dengan pihak luar negeri diatur dalam Permenlu ini pada poin-poin berikut ini;

30. Kerja sama Teknik Luar Negeri merupakan bentuk kerja sama oleh Pemerintah Daerah yang juga telah diamanatkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
31. Kerja sama Teknik Luar Negeri adalah kerja sama antar-Pemerintah Daerah dengan negara dan badan/lembaga asing dalam rangka upaya meningkatkan kemampuan dan keterampilan sumber daya manusia melalui pelatihan, alih teknologi, dan pertukaran tenaga ahli, guna mendukung pelaksanaan pembangunan daerah, khususnya peningkatan kesejahteraan dan upaya pengentasan kemiskinan.
32. Mengingat bahwa Departemen Luar Negeri berfungsi sebagai koordinator dalam penyelenggaraan Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri, maka kerja sama antar daerah dengan pihak asing harus dilakukan di bawah koordinasi Departemen Luar Negeri. Selanjutnya Departemen Luar Negeri akan mengkoordinasikannya dengan instansi terkait lainnya di tingkat Pusat dan dengan negara/lembaga donor asing.
33. Departemen Luar Negeri akan memberikan pertimbangan politis yuridis atas kerja sama teknik agar aman secara politis, keamanan, yuridis dan teknis.
34. Kerja sama Teknik Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah dapat dituangkan dalam bentuk Perjanjian Internasional antara Pemerintah Daerah dengan mitra asing. Prosedur pembuatan Perjanjian Internasional

diatur sesuai dengan Bab X (ada di bagian akhir pada Bab ini).

Sementara itu, dalam Permenlu ini, kerja sama dengan LSM asing diatur sebagai berikut;

42. Pemerintah Daerah yang berminat melakukan kerja sama dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Asing harus mengajukan permohonan tertulis beserta kelengkapan administrasinya, melalui Departemen Dalam Negeri untuk diteruskan kepada Departemen Luar Negeri guna mendapat persetujuan.
43. Dalam memberikan persetujuannya, Departemen Luar Negeri mempertimbangkan aspek politis/yuridis atas permohonan tersebut dan memperhatikan pertimbangan teknis dari instansi-instansi terkait.
44. Hasil keputusan Departemen Luar Negeri atas permohonan tersebut diberitahukan kepada Pemerintah Daerah.
45. Pemerintah Daerah wajib secara berkala melaporkan perkembangan kerja sama tersebut kepada Departemen Luar Negeri serta instansi terkait lainnya yang bertugas memantau dan mengevaluasi Kegiatan LSM Asing di daerah.
46. Kerja sama LSM asing dengan Pemerintah Daerah dapat dituangkan dalam bentuk Perjanjian Internasional. Prosedur pembuatan Perjanjian Internasional diatur sesuai dengan Bab X (pada bagian akhir Bab ini).<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Ibid., Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01, DEPLU, 2007

#### **D. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008**

Pelaksanaan kerja sama luar negeri oleh pemda, dalam skema kewenangan adalah berada di wilayah interseksi antara urusan dalam negeri dan urusan luar negeri, yang masing-masing ditangani oleh departemen yang berbeda, maka wajar sekali jika kedua departemen itu, yakni Kementerian Luar Negeri (dulu DEPLU) dan Kementerian Dalam Negeri (dulu DEPDAAGRI), mengeluarkan produk hukum yang berbeda. Berikut ini adalah pengaturan Depdagri terkait dengan pengurusan prosedural kerja sama luar negeri oleh pemda.

Pada Pasal 2 diatur tentang prinsip Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip:

- a. persamaan kedudukan;
- b. memberikan manfaat dan saling menguntungkan;
- c. tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan perekonomian;
- d. menghormati kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. mempertahankan keberlanjutan lingkungan;
- f. mendukung pengarusutamaan gender; dan
- g. sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 3, menyatakan bahwa Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri berbentuk:

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

Terkait dengan persyaratan untuk bekerja sama dengan pihak asing, dalam Pasal 4, dinyatakan bahwa Pemerintah

Daerah dalam melaksanakan kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. merupakan pelengkap dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. mempunyai hubungan diplomatik;
- c. merupakan urusan pemerintah daerah;
- d. Tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri;
- e. tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri;
- f. sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan; dan
- g. ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat dialihkan.

Persyaratan tambahan untuk kerja sama '*sister province/sister city*', dinyatakan dalam pasal 5, bahwa untuk Kerjasama Provinsi dan Kabupaten/ Kota "kembar" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, selain persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 juga harus memperhatikan:

- a. kesetaraan status administrasi;
- b. kesamaan karakteristik;
- c. kesamaan permasalahan;
- d. upaya saling melengkapi; dan
- e. peningkatan hubungan antar masyarakat.

Pada Pasal 6 dinyatakan bahwa, untuk kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b, selain persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, juga harus memperhatikan:

- a. peningkatan kemampuan dan keterampilan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. kemampuan keuangan daerah;
- c. prioritas produksi dalam negeri; dan
- e. kemandirian daerah.

Dalam hal prakarsa kerja sama, Pasal 8 menyatakan bahwa, Prakarsa kerja sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri dapat berasal dari:

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

Selanjutnya, Pasal 9 menyatakan bahwa;

- (1) Prakarsa kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a dan huruf b dilaporkan dan dikonsultasikan oleh Pemerintah Daerah kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pertimbangan.
- (2) Pertimbangan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Gubernur untuk dijadikan dasar dalam menyusun rencana kerjasama.

Pasal 10, menyatakan bahwa,

- (1) Menteri Dalam Negeri menyampaikan prakarsa kerja sama dari pihak luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf c kepada Gubernur beserta pertimbangan.
- (2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar dalam menyusun Rencana Kerja Sama oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 11, mengatur bahwa,

- (1) Rencana Kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (2) disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada Menteri Dalam Negeri.
- (2) Rencana Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:
  - a. subyek kerja sama;



- b. latar belakang;
- c. maksud tujuan dan sasaran;
- d. obyek/ruang lingkup kerja sama;
- e. hasil kerja sama;
- f. sumber pembiayaan; dan
- g. jangka waktu pelaksanaan.

Keterlibatan DPRD dalam pembahasan Rencana Kerja sama, dan bukan membahas bunyi kalimat 'MOU'-nya, dinyatakan dalam pasal-pasal berikut ini;

Pasal 12, berbunyi;

- (1) Rencana Kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk mendapat persetujuan;
- (2) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya Rencana Kerja sama.
- (3) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan DPRD.
- (4) Apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja Rencana Kerja sama tidak mendapat tanggapan dari DPRD, Rencana Kerja sama dianggap disetujui
- (5). Kepala Daerah menyusun Rancangan Memorandum Saling Pengertian setelah Rencana Kerja sama mendapatkan persetujuan DPRD.
- (6). Kepala Daerah menyusun Rancangan Memorandum Saling Pengertian paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah Rencana Kerja sama mendapatkan persetujuan DPRD.

Pasal 13, menyatakan;

- (1). Gubernur menyampaikan Rencana Kerja Sama Provinsi, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum

Saling Pengertian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 kepada Menteri Dalam Negeri.

- (2). Bupati/Walikota menyampaikan Rencana Kerja sama, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.

Pembahasan Rencana Kerja sama dilakukan sebagaimana tersebut dalam Pasal 14, berikut ini;

- (1) Rencana Kerja sama dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian yang disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dilakukan pembahasan oleh Menteri Dalam Negeri dengan melibatkan Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen terkait untuk memperoleh pertimbangan.
- (2) Rencana kerja sama dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian hasil pembahasan sebagaimana pada ayat (1), untuk kerja sama Provinsi/Kabupaten/Kota “kembar” disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada Menteri Sekretaris Negara untuk mendapatkan Persetujuan Pemerintah.
- (3) Berdasarkan Persetujuan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Menteri Dalam Negeri menyampaikan kepada Menteri Luar Negeri untuk mendapatkan surat kuasa (*full powers*) setelah mendapatkan tanda persetujuan dari Pihak Luar Negeri.
- (4) Surat kuasa (*full powers*) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar untuk menandatangani Memorandum Saling Pengertian oleh Pemerintah Daerah dan Pihak Luar Negeri.

- (5) Hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, penyertaan modal dan kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dijadikan dasar untuk menandatangani naskah Memorandum Saling Pengertian.

Terkait dengan pembeayaan, Pasal 15 menyatakan bahwa, Pembiayaan pelaksanaan kerja sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri dapat Bersumber dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan/atau
- b. Sumber-sumber lain yang sah telah disepakati dalam Memorandum Saling Pengertian.

Untuk menjamin terlaksananya pelaksanaan kerja sama luar negeri secara baik, maka Menterian Dalam Negeri menggariskan dalam Pasal 16 sebagai berikut;

- (1) Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan, kerja sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri.
- (2) Menteri Dalam Negeri dapat melimpahkan pembinaan terhadap pelaksanaan kerja sama Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.
- (3). Menteri Dalam Negeri dapat melimpahkan pengawasan pelaksanaan kerjasama Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Selanjutnya, Pasal 17 menyatakan bahwa;

- (1) Pembinaan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) meliputi:
  - a. koordinasi pelaksanaan kerja sama antar susunan pemerintahan;

- b. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan kerja sama;
  - c. perencanaan, penelitian, dan pengembangan;
  - d. bimbingan, supervisi, dan konsultasi; dan
  - e. pendidikan dan pelatihan.
- (2) Pembinaan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) meliputi kegiatan:
- a. perencanaan, penelitian, dan pengembangan;
  - b. bimbingan, supervisi, dan konsultasi; dan
  - c. pendidikan dan pelatihan.

Pasal 18, menyebutkan bahwa;

- (1) Koordinasi pelaksanaan kerjasama antar susunan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf a berkaitan dengan aspek perencanaan dan evaluasi pelaksanaan kerja sama dengan pihak luar negeri.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara nasional dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri melalui rapat koordinasi paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1(satu) tahun.

Lebih lanjut Pasal 19 menegaskan bahwa;

- (1) Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan pelaksanaan kerja sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. pemantauan;
  - b. evaluasi; dan
  - c. pemeriksaan.

Untuk mengantisipasi terjadinya konflik, maka Pasal 20 Permendagri ini menyatakan bahwa Perselisihan dalam

pelaksanaan kerja sama antara Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri diselesaikan sesuai dengan Naskah Memorandum Saling Pengertian.

Pelaporan Kerja sama Luar Negeri dilakukan dengan mekanisme sebagaimana diterangkan pada Pasal 21, bahwa;

- (1) Gubernur menyampaikan laporan pelaksanaan kerja sama Pemerintah Provinsi dengan Pihak Luar Negeri kepada Menteri Dalam Negeri dan Pimpinan Instansi terkait paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (2) Bupati/Wali kota menyampaikan laporan pelaksanaan kerjasama Pemerintah Kabupaten/ Kota dengan Pihak Luar Negeri kepada Menteri Dalam Negeri dan Pimpinan Instansi terkait melalui Gubernur paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun.

Sedangkan Pasal 22 menyatakan bahwa Gubernur menyampaikan laporan pembinaan dan pengawasan pelaksanaan kerja sama Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pihak Luar Negeri kepada Menteri Dalam Negeri paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun.<sup>158</sup>

## **E. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang BSA**

Seperti telah diungkapkan sebelumnya, bahwa Kementerian Dalam Negeri dalam mengeluarkan Permen ini sangat jelas mempertimbangkan masalah perdebatan hukum terkait wilayah hukum publik dan hukum swasta internasional sebagaimana terjadi dalam pembahasan Revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, yang tak kunjung selesai sejak tahun 2011. Permen ini meskipun memosisikan secara jelas bahwa

---

<sup>158</sup> Op.Cit., Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/2008, DEP-DAGRI, 2009, et.all

kerja sama pemerintah daerah dengan Badan Swasta Asing itu sebagai wilayah hukum swasta yang di luar 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 Kerja samanya. 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 Kerja sama Departemen Dalam Negeri dengan Lembaga Asing Non-Pemerintah, yang mencantumkan kedua UU tersebut.

Syarat-syarat kerja sama dengan BSA dipaparkan pada Pasal 7 dan Pasal berikut ini; Pasal 7 mensyaratkan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat melakukan kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dengan persyaratan; a. sesuai dengan RPJMN dan RPJMD; b. tidak menimbulkan ketergantungan; c. adanya alih teknologi dan/atau pengetahuan; d. memiliki perencanaan dan sumber pembiayaan yang jelas; e. memiliki pembagian kerja yang proporsional dalam pelaksanaannya; f. melibatkan unsur aparatur pemerintah daerah dalam pelaksanaannya; dan g. memberikan manfaat langsung bagi masyarakat dan/atau pemerintah daerah. Pasal 8, ayat (1) BSA yang bekerja sama dengan pemerintah daerah harus memenuhi persyaratan; a. berasal dari negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Pemerintah Republik Indonesia; b. telah terdaftar secara sah pada instansi pemerintah di negara asal BSA paling sedikit 5 (lima) tahun; c. memiliki kegiatan usaha yang jelas, sah, dan sesuai dengan bidang yang dikerjakannya; d. menjamin ketersediaan

dana untuk pembiayaan kerja sama yang berasal dari sumber yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan e. diutamakan memiliki pengalaman bekerja sama dengan pemerintah di negara asal BSA dan/atau Pemerintah Republik Indonesia.

Ayat (2), Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan dokumen; a. surat keterangan yang menyatakan kebenaran keberadaan BSA dari kedutaan besar atau Konsulat Jenderal Republik Indonesia di negara asal BSA ditujukan kepada gubernur dan bupati/wali kota dari daerah yang akan bekerjasama; b. akta dan/atau dokumen yang dipersamakan perihal pendirian BSA di negara asal; c. profil yang dilengkapi uraian bidang usaha dan struktur organisasi BSA; d. surat keterangan yang menyatakan bahwa badan swasta asing memiliki kegiatan usaha yang jelas, sah, serta sesuai dengan bidang yang dikerjasamakan dari kedutaan besar negara asal BSA di Indonesia ditujukan kepada gubernur dan bupati/walikota dari daerah yang akan bekerja sama; e. referensi bank negara asal BSA mengenai ketersediaan dana untuk pembiayaan kerjasama hingga berakhirnya kerja sama, yang ditandatangani pejabat bank yang berwenang dan ditujukan kepada gubernur dan bupati/walikota dari daerah yang akan bekerjasama; dan f. salinan naskah kerjasama BSA dengan pemerintah di negara asal dan/atau Pemerintah Republik Indonesia bagi BSA yang telah berpengalaman bekerja sama dengan pemerintah di negara asal dan/atau Pemerintah Republik Indonesia. (3) Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditulis dalam Bahasa Inggris diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia dan dilegalisir oleh kedutaan besar atau Konsulat Jenderal Republik Indonesia di negara asal dokumen diterbitkan.

Untuk mengendalikan pelaksanaan kerja sama daerah dengan BSA, pemerintah membentuk Tim Koordinasi

sebagaimana tersebut dalam Pasal 10, ayat (1), Menteri membentuk Tim Koordinasi untuk pengendalian kerja sama pemerintah daerah dengan BSA. Ayat (2), Tim Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki tugas:

- a. menilai kerangka acuan kerja sama, studi kelayakan, dan rencana kerjasama;
- b. membahas dan menyempurnakan rancangan naskah kerja sama yang disusun pemerintah daerah bersama BSA;
- c. memberikan saran terhadap proses seleksi BSA dalam hal prakarsa kerja sama diajukan oleh pemerintah daerah;
- d. melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2);
- e. memberikan rekomendasi BSA yang layak bekerja sama dengan pemerintah daerah;
- f. membahas dan menyempurnakan Rencana Kerja Tahunan yang disusun pemerintah daerah bersama BSA;
- g. melakukan pembinaan dan pengawasan kerja sama; dan
- h. melakukan koordinasi dan komunikasi dengan Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

Kerja sama dengan BSA prakarsanya dapat terjadi dengan 2 arah seperti tercantum dalam Pasal 11, ayat (1) Prakarsa kerja sama dapat diajukan oleh; a. pemerintah daerah; atau b. BSA. Ayat (2) Pengajuan prakarsa kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dokumen; a. kerangka acuan kerja sama; dan b. studi kelayakan. Selanjutnya pada Pasal 12 dinyatakan bahwa, ayat (1) Kerangka acuan kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf a paling sedikit memuat; a. judul; b. latar belakang; c. maksud, manfaat



dan tujuan; d. subyek dan objek kerja sama; e. lingkup kegiatan; f. jangka waktu; g. sumber daya yang harus disediakan oleh BSA; dan h. rencana dan sumber pembiayaan. Ayat (2) Studi kelayakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b paling sedikit memuat: a. judul; b. kondisi saat ini; c. maksud dan tujuan; d. kajian aspek teknis/teknologi, hukum, sosial, ekonomi, manajemen, keuangan, risiko; dan e. kesimpulan/rekomendasi.

Pasal 41 ayat (1) Gubernur dan bupati/walikota menyampaikan rencana kerja sama kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan. Ayat (2) Rencana kerja sama disampaikan kepada DPRD sebelum mendapatkan persetujuan Menteri. Ayat (3) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Pasal 43 ayat (1) Rencana kerja sama yang telah disetujui Menteri menjadi dasar penyusunan rancangan naskah kerja sama. Ayat (2) Gubernur dan bupati/walikota menugaskan Kepala SKPD bersama BSA menyusun rancangan naskah kerja sama dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris. Ayat (3) Rancangan naskah kerja sama paling sedikit memuat: a. judul; b. subjek kerja sama; c. maksud dan tujuan; d. objek kerja sama; 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 kerja sama; dan o. perubahan.

Pasal 44 ayat (1) Gubernur dan bupati/walikota menyampaikan rancangan naskah kerja sama yang telah disepakati masing-masing pihak kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan. Ayat (2) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Pasal 45 ayat (1) Gubernur menyampaikan rancangan naskah kerja sama kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan persetujuan. Ayat (2) Bupati/walikota menyampaikan rancangan naskah kerja sama kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan. Ayat (3) Gubernur menyampaikan rancangan naskah kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Menteri melalui Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan persetujuan. Ayat (4) Rancangan naskah kerja sama disampaikan dengan disertai keputusan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2). Ayat (5) Rancangan naskah kerja sama yang tidak mendapatkan persetujuan DPRD tidak dapat diajukan kepada Menteri.

Pasal 46 ayat (1) Menteri menugaskan Tim Koordinasi membahas dan menyempurnakan rancangan naskah kerja sama yang disampaikan gubernur sebagaimana dimaksud dalam pasal 45 ayat (1) dan ayat (3). Ayat (2) Menteri melalui Sekretaris Jenderal menyampaikan rancangan naskah kerja sama yang telah disetujui Tim Koordinasi kepada gubernur berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk ditandatangani. Ayat (3) Gubernur menyampaikan rancangan naskah kerja sama yang telah disetujui Tim Koordinasi kepada bupati/walikota.

Pasal 47 ayat (1) Gubernur dan bupati/walikota bersama pimpinan BSA menandatangani naskah kerja sama. Ayat (2) Naskah kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat 2 (dua) rangkap bermaterai cukup. Ayat (3) Naskah kerja sama yang telah ditandatangani dibuat rangkap 4 (empat) untuk provinsi dan rangkap 5 (lima) untuk kabupaten/kota.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup>Permendagri Nomor 74 Tahun 2012, KEMENDAGRI, Jakarta, November 2012

## F. Teknis Pembuatan Perjanjian Internasional

Berdasar Permenlu Nomor 09 Tahun 2006, Proses pembuatan dan pengesahan Perjanjian Internasional, secara umum harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, yang memuat ketentuan dalam poin-poin sebagai berikut <sup>160</sup>:

Poin 87; Lembaga Pemrakarsa adalah Lembaga yang oleh Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dapat membuat Perjanjian Internasional. Lembaga Pemrakarsa terdiri dari:

1. Lembaga Negara;
2. Lembaga Pemerintah Departemen;
3. Lembaga Pemerintah Non Departemen;
4. Pemerintah Daerah;

Poin 88; Lembaga Pemrakarsa baik atas nama Pemerintah RI maupun atas nama lembaga dimaksud yang mempunyai rencana untuk membuat Perjanjian Internasional, harus terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri Luar Negeri;

Poin 89; Mekanisme konsultasi dan koordinasi dilakukan melalui rapat interdep atau komunikasi surat menyurat atau cara komunikasi lainnya untuk meminta pandangan Departemen Luar Negeri dari aspek politis/yuridis; a. Koordinasi ini dimaksudkan untuk menciptakan kesamaan persepsi agar selaras dengan kepentingan nasional; b. Mekanisme konsultasi dan koordinasi juga bertujuan untuk memfasilitasi kepentingan instansi terkait di daerah. Peran Departemen Luar Negeri memberikan arahan, pedoman, pemantauan, dan pemberian

---

<sup>160</sup>Ibid., Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01, DEPLU, 2007

pertimbangan dalam pembuatan Perjanjian Internasional; c. Pembuatan Perjanjian Internasional dilakukan melalui tahap peninjauan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan dan penandatanganan serta pengesahan; d. Departemen Luar Negeri ikut serta dalam setiap tahap pembuatan Perjanjian Internasional, sejak peninjauan hingga pengesahannya; e. Sesuai yang dipersyaratkan Undang-Undang, Departemen Luar Negeri menerbitkan Surat Kuasa (*Full Powers*) kepada wakil Pemerintah Daerah atau pejabat lain yang ditunjuk oleh Pemerintah Indonesia yang akan menandatangani perjanjian internasional; f. Naskah asli perjanjian internasional yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak selanjutnya diserahkan kepada Departemen Luar Negeri c.q. Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, untuk disimpan di ruang perjanjian (*Treaty Room*). Kemudian Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya akan membuat salinan naskah resmi (*certified true copy*) untuk kepentingan/arsip baik instansi pemerintah maupun non pemerintah di daerah; g. Departemen Luar Negeri turut serta memantau dan mengevaluasi pelaksanaan Perjanjian Internasional dimaksud; h. Pembuatan perjanjian internasional harus memuat prinsip-prinsip dasar yang melandasi setiap kesepakatan, yaitu:

- (1) Aman ditinjau dari segi politis;
- (2) Aman ditinjau dari segi keamanan;
- (3) Aman ditinjau dari segi yuridis;
- (4) Aman ditinjau dari segi teknis.

Poin 90; Proses pembuatan perjanjian internasional oleh daerah pada hakekatnya mengikuti pola Mekanisme Umum Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri oleh Daerah, sebagaimana yang tercantum pada Bab III di atas. Sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebelum tahapan penandatanganan perjanjian internasional,

daerah harus mengikuti mekanisme internal daerah yaitu adanya pendapat dan pertimbangan DPRD kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah serta adanya persetujuan DPRD terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;

91. Adapun tahap-tahap pembuatan Perjanjian Internasional adalah sebagai berikut; a. Tahap Penjajakan. Tahap penjajakan adalah tahap di mana para pihak yang ingin membuat perjanjian menjajaki kemungkinan untuk dibuatnya perjanjian internasional. Penjajakan dapat dilakukan melalui inisiatif instansi/lembaga Pemerintahan (negara) di Indonesia ataupun dapat pula merupakan inisiatif dari "calon mitra" (*counterpart*). b. Tahap Perundingan. Perundingan adalah suatu kegiatan melalui pertemuan yang ditempuh oleh para pihak yang berkehendak untuk membuat perjanjian internasional untuk mencapai kesepakatan atas materi yang masih belum dapat disetujui dalam tahap penjajakan. Tahap ini dapat pula digunakan sebagai wahana untuk memperjelas pemahaman setiap pihak tentang ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam perjanjian internasional. c. Tahap Perumusan Naskah. Rumusan naskah adalah merupakan hasil kesepakatan dalam perundingan oleh para pihak atas materi perjanjian internasional. Pada tahap ini dilakukan pamarafan terhadap naskah perjanjian internasional yang telah disetujui. d. Tahap Penerimaan. Dalam perundingan bilateral, kesepakatan atas naskah awal hasil perundingan dapat disebut "penerimaan" yang biasanya ditandai dengan pamarafan pada naskah perjanjian internasional oleh masing-masing ketua delegasi. Dalam perundingan multilateral, proses penerimaan (*acceptance/ approval*) biasanya merupakan tindakan pengesahan suatu negara pihak atas pembuatan perjanjian internasional. e. Tahap Penandatanganan. Tahap ini merupakan tahap terakhir dari sebuah perundingan untuk

melegalisasi kesepakatan yang dituangkan dalam naskah perjanjian internasional. Namun penandatanganan tidak selalu merupakan pemberlakuan perjanjian internasional. Keterikatan akan tergantung pada klausula pemberlakuan yang disepakati oleh para pihak dan dituangkan dalam naskah perjanjian bersangkutan.

Poin 92; Proses pembuatan suatu Perjanjian Internasional berdasarkan atas prakarsa Pihak Indonesia, pola mekanisme dan koordinasi yang dilakukan adalah sebagai berikut; a. Lembaga pemrakarsa melakukan koordinasi dengan Departemen Luar Negeri dan instansi terkait untuk mengajukan usulan program kerjasama yang berisi latar belakang kerjasama, tujuan, sasaran, pertimbangan, potensi daerah, keunggulan komparatif, dan profil pihak asing yang akan menjadi mitra kerjasama; b. Lembaga pemrakarsa mengadakan rapat interdep dengan mengundang Departemen Luar Negeri dan instansi terkait untuk membicarakan usulan program tersebut; c. Koordinasi dapat juga dilakukan melalui komunikasi resmi surat menyurat; d. Departemen Luar Negeri selanjutnya memberikan pertimbangan politis/yuridis Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri sesuai dengan Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia; e. Departemen Luar Negeri berdasarkan masukan dari Perwakilan RI menyediakan informasi yang diperlukan dalam rangka menjalin kerja sama dengan Pihak Asing; f. Departemen Luar Negeri mengkomunikasikan rencana kerjasama dengan Perwakilan Diplomatik dan Konsuler pihak asing di Indonesia dan Perwakilan RI di luar negeri; g. Departemen Luar Negeri memberitahukan hasil koordinasi kerjasama dengan Pihak Asing kepada Instansi terkait di daerah dan Perwakilan RI di luar negeri; h. Kesepakatan kerja sama dimaksud dituangkan dalam bentuk Perjanjian Internasional yang lazim digunakan;

i. Departemen Luar Negeri turut memantau dan melakukan evaluasi terhadap tindak lanjut dan pelaksanaan kerja sama.

Poin 93; Proses pembuatan suatu Perjanjian Internasional berdasarkan atas prakarsa Pihak Asing, pola mekanisme dan koordinasi yang dilakukan adalah sebagai berikut; a. Setelah melalui pertimbangan politis/yuridis, Departemen Luar Negeri menyampaikan secara resmi tawaran program kerjasama dari pihak asing yang diterima melalui Perwakilan RI di Luar Negeri kepada Pemerintah Daerah dan Instansi terkait lainnya; b. Terhadap tawaran program kerja sama tersebut, Pemerintah Daerah menyampaikan secara resmi tanggapan berupa usulan program kerjasama yang berisi latar belakang kerja sama, tujuan, sasaran, pertimbangan, potensi daerah, keunggulan komparatif, dan profil daerah kepada Departemen Luar Negeri dan instansi yang terkait langsung dengan substansi dan materi kerja sama; c. Usulan program kerja sama dibahas dalam rapat interdep yang dikoordinasikan oleh Departemen Luar Negeri atau instansi yang terkait langsung dengan substansi dan materi kerja sama dengan melibatkan Daerah; d. Departemen Luar Negeri menyampaikan hasil rapat interdep kepada Perwakilan RI di luar negeri dan berkoordinasi dengan Perwakilan Diplomatik dan Konsuler pihak asing di Indonesia; e. Departemen Luar Negeri memberitahukan hasil koordinasi kerja sama dengan Pihak Asing kepada Instansi terkait di daerah; f. Departemen Luar Negeri turut memantau dan melakukan evaluasi terhadap tindak lanjut dan pelaksanaan kerja sama.

Poin 94; Perlu dicatat bahwa kesepakatan kerja sama antara Pihak Asing dan Daerah dituangkan dalam bentuk Perjanjian Internasional yang lazim digunakan sesuai dengan pertimbangan Departemen Luar Negeri. Dalam hal diperlukan Surat Kuasa (*Full Powers*) dari Menteri Luar Negeri, maka

Full Powers dapat diberikan setelah memenuhi persyaratan-persyaratan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Beberapa hal khusus yang terkait hubungan dengan Israel, Taiwan dan China, disikapi secara khusus pula dalam Permenlu ini;

Poin 95; Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945, Politik Luar Negeri Indonesia beratkan pada solidaritas antar negara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan kemandirian bangsa dan kerja sama internasional bagi kesejahteraan rakyat.

Poin 96; Indonesia tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Israel. Sedangkan dengan 'Taiwan' (China-Taipei), Indonesia hanya memiliki hubungan di bidang Ekonomi dan Perdagangan. Oleh karena itu, dengan semangat otonomi daerah dalam melakukan Hubungan dan Kerja Sama Luar Negeri, beberapa hal khusus yang dapat mengakibatkan dampak politis yang besar perlu dicermati oleh Daerah secara bijaksana.

Poin 97; Sampai saat ini Indonesia tidak mempunyai hubungan diplomatik dengan Israel, karenanya segala bentuk hubungan dengan Israel tidak dapat dilakukan secara resmi oleh Pemerintah Indonesia.

Poin 98; Masalah hubungan Indonesia-Israel bukanlah masalah agama atau ras. Sampai saat ini, hubungan Indonesia-Israel masih sensitif karena masalah Palestina, yaitu pendudukan wilayah Palestina oleh Israel. Pemerintah, sesuai amanat Konstitusi (alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945), tidak akan mengakui Israel dan membuka hubungan diplomatik dengan Israel, hingga Israel menerima eksistensi negara Palestina merdeka, di tanah airnya, dan hidup berdampingan secara damai dengan Israel. Pemerintah



Indonesia selalu memperhatikan faktor sensitivitas tersebut untuk menghindari timbulnya gejolak politik dalam negeri. Hal ini dapat dibuktikan dengan penundaan rencana Pemerintah Indonesia untuk mengadakan hubungan dagang resmi dengan Israel.

Poin 99; Sehubungan dengan hal-hal di atas, dalam melakukan hubungan dengan pihak Israel kiranya perlu diperhatikan prosedur yang ada dan selama ini masih berlaku; a. Tidak ada hubungan secara resmi antara Pemerintah Indonesia dalam setiap tingkatan dengan Israel, termasuk dalam surat-menyurat dengan menggunakan kop resmi; b. Tidak menerima delegasi Israel secara resmi dan di tempat-tempat resmi; c. Tidak diijinkan pengibaran/penggunaan bendera, lambang dan atribut lainnya serta pengumandangan lagu kebangsaan Israel di wilayah Republik Indonesia; d. Kehadiran Israel tidak membawa implikasi pengakuan politis terhadap Israel; e. Kedatangan warga Israel tidak menggunakan paspor diplomatik atau dinas, tetapi paspor biasa; f. Pemberian visa kepada warga Israel dilaksanakan oleh Imigrasi dan visa akan diberikan dalam bentuk afidavit melalui Kedutaan Besar RI di Singapura atau Kedutaan Besar RI di Bangkok.

Poin 100; Kebijakan dasar Pemerintah Republik Indonesia terhadap Pemerintah Republik Rakyat China (RRC) adalah *"One China Policy"*. *Memorandum of Understanding (MoU)* antara RI-RRC yang ditandatangani oleh para Menteri Luar Negeri kedua negara pada tanggal 8 Agustus 1990 a.l. menyatakan bahwa Indonesia hanya mengadakan hubungan ekonomi dan perdagangan yang bersifat non-pemerintah dengan Taiwan (*Chinese Taipei*). Hubungan dengan Taiwan tersebut penting bagi pembangunan nasional Indonesia, karena Taiwan merupakan salah satu investor dan mitra dagang Indonesia yang penting.

Poin 101; Dalam melaksanakan kebijakan dasar bahwa hubungan Indonesia dengan Taiwan di bidang ekonomi dan perdagangan bersifat non-pemerintah, sesuai dengan MoU, para pejabat Pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut; a. Tidak dibenarkan adanya pengibaran bendera Taiwan dengan cara apapun dan pada kesempatan apapun; b. Tidak dibenarkan penggunaan papan nama '*Republic of China*' dalam konferensi, pertemuan maupun upacara penandatanganan apapun; c. Dalam melakukan surat-menyurat dengan pihak Taiwan agar dihindari penggunaan sebutan '*Republic of China*' ataupun referensi kepada 'Menteri' ('Minister') ataupun pejabat resmi 'Pemerintah Republik China'; d. Kecuali dengan seijin Presiden RI, para Menteri hendaknya tidak melakukan kunjungan ke Taiwan. Kunjungan tingkat eselon satu ke bawah hendaknya dengan seijin Menteri yang bersangkutan. Pada kunjungan tersebut, agar diperhatikan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- (1) Tidak melakukan tindakan yang berimplikasi politik;
- (2) Dijaga sifat kunjungan tidak resmi;
- (3) Menghindari publisitas;
- (4) Tidak mengeluarkan pernyataan yang dapat ditafsirkan sebagai menyalahi isi dan jiwa MoU;
- (5) Tidak menandatangani sesuatu dokumen yang merujuk pada adanya sebutan '*Republic of China*', '*Government*' ataupun '*Minister*'/'*Ministry*' of the '*Republic of China*'.
- (6) Pemerintah Daerah dilarang untuk membuka Perwakilan di Taiwan.

Poin 101 huruf e. Penerimaan pejabat Perwakilan KADIN Taiwan di Jakarta oleh Pejabat RI hendaknya dilakukan tanpa publikasi, baik secara tertulis, lisan maupun fotografis; f. Penerimaan tamu-tamu dari Taiwan hendaknya dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan Menteri Luar Negeri,

sebagai berikut: (1) Bila tamu tersebut berkedudukan sebagai 'Menteri' atau setingkatnya dapat diterima oleh Menteri RI, namun penerimaannya bersifat tidak resmi; (2) Penerimaan tamu-tamu Taiwan eselon satu ke bawah harus sepengetahuan dan seijin Menteri yang bersangkutan dan penerimaannya harus bersifat tidak resmi.

Poin 102; Dalam hal pihak RRC mengajukan protes, yang berwenang menjawab atau memberi penjelasan adalah Departemen Luar Negeri RI.

Poin 103; Sejalan dengan terus meningkatnya hubungan ekonomi, perdagangan dan sosial budaya dengan Taiwan, saat ini Departemen Luar Negeri RI bersama tim interdep tengah merevisi petunjuk pelaksanaan RI-Taiwan, dengan mempertimbangkan kepentingan nasional maupun dalam rangka mengamankan hubungan bilateral RI-RRC.

## **F. Langkah Awal Memulai Kerja Sama**

Untuk memulai sebuah kerja sama, pemerintah daerah haruslah melakukan langkah-langkah persiapan terlebih dahulu, yang antara lain meliputi;

1. Inventarisasi potensi daerah. Langkah awal ini sangat bermanfaat untuk memetakan di bidang apa saja suatu daerah harus bekerja sama dengan pihak luar negeri. Daerah yang tidak memiliki inventaris potensi unggulan daerah yang menjadi prioritas kerja sama akan gagap ketika ada tawaran kerja sama dari pihak asing.
2. Penyusunan *Country Profile*. Country profile berisi gambaran umum satu daerah dan memuat beberapa sektor unggulan daerah yang siap dikerjasamakan.
3. Publikasi via web, KJRI, dan Kedubes. Penting bagi daerah untuk memiliki alamat web yang menampilkan berbagai

aspek pemerintahan, potensi daerah dan mekanisme investasi atau kerja sama dalam Bahasa Inggris. Informasi yang tersaji dalam web akan dapat dibaca oleh orang dari belahan dunia yang mana pun. Publikasi yang dilakukan lewat lembaga atau kantor-kantor resmi, misalnya Konsulat Jenderal RI (KJRI) atau kedutaan besar RI di luar negeri, akan berjalan lebih lambat dibandingkan dengan publikasi lewat internet. Meski demikian, KJRI dan Kedubes RI tetap strategis untuk publikasi potensi daerah sebab dapat membantu memfasilitasi terjalannya kerja sama dengan pihak asing.

4. Identifikasi partners asing. Pemda dapat berinisiatif untuk mengidentifikasi beberapa calon partners yang potensial diajak kerja sama. Untuk memilih dan menganalisa calon partners asing ini, pemda dapat menggunakan tenaga ahli dari perguruan tinggi atau profesional sehingga lebih akurat dan obyektif pertimbangannya.
5. Memulai Kontak-kontak via KJRI/Kedubes RI atau pihak lain. Jika telah mengidentifikasi beberapa calon partners kerja sama, maka daerah dapat memulai kontak-kontak dengan pihak asing melalui KJRI atau Kedubes atau pun kontak langsung, jika memungkinkan. Kontak-kontak ini sangat menentukan untuk terjalannya kesepakatan pertemuan antara para pihak.
6. Meeting pejabat berwenang/negosiasi *letter of intent* (LoI). Jika telah ada kesepakatan dengan pihak asing tentang pertemuan awal para pejabat daerah, maka itu akan terbuka kemungkinan untuk disepakatinya LoI antara para pihak, yang berisi keinginan untuk melakukan kerjasama secara formal.
7. Perencanaan pembuatan MoU, antara calon partner dengan pemda. Dengan berbekal LoI, daerah dapat memulai

membentuk Tim negosiasi yang akan merumuskan rencana kerjasama dan draft *memorandum of understanding* (MoU). MoU berisi bidang-bidang apa saja yang akan disepakati, masa berlaku persetujuan, pembentukan Tim teknis, sumber pendanaan dan perubahan kesepakatan, serta tentu saja para pejabat pembuat MoU.

8. Pembahasan dengan DPRD. Pembahasan Rencana Kerja Sama dan Draft MoU oleh DPRD sangat relatif prosesnya. Dapat langsung ditangani oleh komisi yang membidangi urusan kerja sama, biasanya Komisi A atau Komisi I, namun dapat pula agak lama kalau prosesnya melalui pembahasan di panitia khusus (pansus). Untuk pembahasan di dewan, lihat lebih lanjut di Bab VII.
9. Penandatanganan MoU. Jika persetujuan DPRD atas rencana kerja sama telah dicapai, maka pemda dapat melanjutkan negosiasi tentang finalisasi materi MoU dengan calon partner kerja sama luar negeri dan melakukan penandatanganan dokumen MoU tersebut. Sangat mungkin, draft MoU yang dibawa ke dewan saat pembahasan persetujuan rencana kerja sama berbeda dengan hasil final yang disepakati dengan calon mitra luar negeri. Hal ini wajar selama tidak menyangkut masalah-masalah prinsip.
10. Tindak lanjut Tim Teknis. Setelah penandatanganan MoU, biasanya dilanjutkan dengan pertemuan Tim Teknis atau *Joint Committee* yang akan membicarakan secara detail program-program kerja sama dan agenda pelaksanaannya.
11. Penyiapan Anggaran Program/Kegiatan. Sesuai dengan mekanisme penyusunan anggaran dalam APBD, maka anggaran yang akan digunakan untuk penanganan kerjasama mulai dari pertemuan awal negosiasi dan fasilitas (*hospitality*) para utusan dari negara asing di Indonesia harus disiapkan setahun sebelumnya. Program

dan pelaksanaan kerja sama akan tersendat manakala penyiapan anggaran daerahnya belum jelas.

12. Pelaksanaan Program Kerja sama. Pada tahap ini semua aspek harus sudah siap untuk dijalankan, baik menyangkut sumber daya manusianya, dananya, maupun kesiapan mitra asing.
13. Evaluasi Pelaksanaan Kerja sama. Mekanisme evaluasi kerja sama luar negeri tetap mengacu pada pola mekanisme evaluasi program/kegiatan pemerintahan pada umumnya. Namun, ada yang harus disadari bahwa hasil atau *output* kerjasama luar negeri tidak semuanya dapat diukur secara kuantitatif, artinya manfaat atau *benefit*-nya dapat berupa sesuatu yang abstrak seperti meningkatnya hubungan kerja sama antar kedua bangsa, di samping hasil-hasil yang bersifat profit, materiil. Meski demikian, pemda dapat menentukan mana kerja sama yang dapat dikatakan boros dan kurang menguntungkan, dan mana kerja sama yang produktif dalam ikut menunjang percepatan pembangunan di daerah.

## **H. Peran DPRD dalam Persetujuan Kerja Sama Luar Negeri**

Pembuatan kerja sama luar negeri oleh pemerintah daerah merupakan kerja legislasi daerah yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif secara bersama-sama. Keseimbangan peran dalam penyusunan rencana kerja sama dan persetujuannya, adalah untuk menciptakan keseimbangan kewenangan dan kontrol terhadap jalannya pemerintahan daerah. Hal ini penting mengingat setiap kerja sama luar negeri selalu bermuara pada penggunaan dana APBD untuk mendukung terlaksananya program yang direncanakan nantinya.

## 1. Sumber Kewenangan DPRD di Bidang Kerja Sama Internasional

Sebagaimana telah disinggung di Bab III, bahwa kewenangan untuk melakukan kerja sama luar negeri dicantumkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 berkaitan dengan persetujuan kerja sama dan pengawasan pelaksanaan perjanjian internasional yang dilaksanakan di daerah oleh DPRD, yang menyebutkan bahwa;

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 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.”<sup>161</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 kerja sama luar negeri sebagai urusan wajib bagi provinsi dan kabupaten/kota. Kedudukan urusan kerja sama luar negeri sebagai urusan tidak wajib ini sama dengan kedudukannya pada UU sebelumnya, yakni UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 88, ayat (1) yang menegaskan bahwa; “Daerah *dapat* mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri”.

---

<sup>161</sup>Op.Cit., Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, SETNEG, 2005

Untuk melaksanakan UU tersebut, maka diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Dalam PP ini, disebutkan pada Pasal 3, mengenai Tugas dan Wewenang DPRD, sebagai berikut;

DPRD memiliki tugas dan wewenang:

- a. membentuk...
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;

Penjelasan huruf f, yang dimaksud dengan "perjanjian internasional" dalam ketentuan ini adalah perjanjian antara Pemerintah dan pihak luar negeri yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Penjelasan huruf g, yang dimaksud dengan "kerja sama internasional" dalam ketentuan ini adalah kerja sama antara pemerintah daerah dan pihak luar negeri yang meliputi kerja sama provinsi, kabupaten/kota "kembar", kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal, dan kerja sama lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-perundangan.<sup>162</sup>

Dari kedua aturan ini maka disusunlah Peraturan tata Tertib DPRD Provinsi dan kabupaten/kota seluruh Indonesia yang memekanisir proses persetujuan DPRD atas Perjanjian Kerja Sama Luar Negeri oleh pemerintah daerah.

---

<sup>162</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, tentang tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD



## 2. Perbedaan Persepsi Daerah tentang Persetujuan DPRD dalam Permenlu dan Permendagri

Menurut Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01, poin nomor 20, disebutkan bahwa;

20. Kerja sama luar negeri dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
- b. Sesuai dengan bidang kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional Republik Indonesia;
- c. Mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- d. Tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri;
- e. Tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri masing-masing negara;
- f. Berdasarkan asas persamaan hak dan tidak saling memaksakan kehendak;
- g. Memperhatikan prinsip persamaan kedudukan, memberikan manfaat dan saling menguntungkan bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat;
- h. Mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan nasional dan Daerah serta pemberdayaan masyarakat.<sup>163</sup>

Pemahaman pemerintah daerah terhadap poin 20 huruf c di atas, pada umumnya, bahwa yang dibahas antara eksekutif dan

---

<sup>163</sup> Op.cit., Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01, DEPLU, 2007

legislatif di DPRD baik di Panitia Khusus ataupun di Komisi yang membidangi urusan kerja sama adalah draft 'MoU' antara pemda dengan pihak asing. Dokumen draft MoU biasanya dibuat dalam 2 (dua) bahasa, Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia.

Namun, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, keterlibatan DPRD dalam pemberian persetujuan terhadap kerja sama internasional, diawali dengan pembahasan Rencana Kerja sama, dan bukan membahas bunyi kalimat '*Memorandum of Understanding*' (MOU)-nya. Hal ini dinyatakan dalam pasal-pasal berikut ini;

Pasal 12, berbunyi;

- (1) Rencana Kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk mendapat persetujuan;
- (2) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya Rencana Kerja sama.
- (3) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan DPRD.
- (4) Apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja Rencana Kerjasama tidak mendapat tanggapan dari DPRD, Rencana Kerja sama dianggap disetujui
- (7). Kepala Daerah menyusun Rancangan Memorandum Saling Pengertian setelah Rencana Kerja sama mendapatkan persetujuan DPRD.
- (8). Kepala Daerah menyusun Rancangan Memorandum Saling Pengertian paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah Rencana Kerja sama mendapatkan persetujuan DPRD.

Pasal 13, menyatakan;

- (4). Gubernur menyampaikan Rencana Kerja sama Provinsi, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 kepada Menteri Dalam Negeri.
- (4). Bupati/Walikota menyampaikan Rencana Kerja sama, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.<sup>164</sup>

Dengan adanya Permendagri yang tahun pembuatannya lebih baru, serta pemerintah daerah adalah instansi yang langsung dibawah binaan Departemen Dalam Negeri, maka saat ini mekanisme pembahasan di DPRD adalah patuh pada aturan dari Kementerian Dalam Negeri ini seluruhnya.

### **3. Tahap-Tahap Pembahasan Persetujuan Terhadap Rencana Kerja Sama Luar Negeri di DPRD**

Pembahasan persetujuan kerja sama luar negeri di DPRD melalui beberapa tahapan. Di beberapa daerah terkadang ada perbedaan mengenai forum yang digunakan untuk membahas agenda ini, misalnya, ada DPRD provinsi yang membahas rencana persetujuan kerja sama luar negeri hanya melalui rapat-rapat komisi yang membidangi kerja sama sehingga lebih simple, namun ada pula DPRD yang memilih jalur pembahasan melalui Panitia Khusus karena produk akhirnya adalah Persetujuan DPRD yang diputuskan dalam rapat paripurna.

Jika jalur pembahasan melalui komisi, biasanya Komisi A atau Komisi I yang menangani kerjasama, maka tahapannya menjadi lebih simple, yakni sebagai berikut;

---

<sup>164</sup> Ibid., Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 03 Tahun 2008, DEPDIAGRI, 2009

1. pembicaraan awal pra proses persetujuan kerjasama luar negeri antara eksekutif dengan legislatif,
2. penyampaian surat dari kepala daerah kepada pimpinan dewan tentang permohonan persetujuan rencana kerja sama,
3. dewan mengagendakan dalam Bamus DPRD,
4. Penyampaian Usulan Rencana Kerja sama Luar negeri oleh kepala daerah dalam Rapar paripurna Dewan,
5. tanggapan fraksi-fraksi atas penyampaian Rencana kerja sama luar negeri oleh Kepala daerah dalam rapat paripurna,
6. pembahasan Komisi antara eksekutif dengan legislatif, di mana sikap fraksi-fraksi dicerminkan pada sikap para anggota komisi dari fraksi masing-masing.
7. pembuatan laporan komisi atas pembahasan kerja sama, dan dibacakan dalam rapat paripurna persetujuan kerjasama.
8. rapat paripurna dewan melakukan persetujuan (atau penolakan) terhadap rencana kerjasama luar negeri tersebut.

Jika jalur pembahasan yang dipilih adalah melalui pembahasan di dalam Panitia Khusus DPRD, maka tahapan-tahapannya adalah sebagai berikut:

1. pembicaraan awal pra proses persetujuan kerja sama luar negeri antara eksekutif dengan legislatif,
2. penyampaian surat dari kepala daerah kepada pimpinan dewan tentang permohonan persetujuan rencana kerja sama,
3. dewan mengagendakan dalam Bamus DPRD,
4. penyampaian Usulan Rencana Kerja sama Luar negeri oleh kepala daerah dalam Rapat paripurna Dewan,
5. tanggapan fraksi-fraksi atas penyampaian Rencana kerja sama luar negeri oleh Kepala daerah,

6. pembentukan Panitia khusus DPRD,
7. pembahasan pansus antara eksekutif dengan legislatif,
8. sikap akhir fraksi-fraksi dalam pansus,
9. pembuatan laporan panitia khusus atas pembahasan kerja sama, dan dibacakan dalam rapat paripurna persetujuan kerja sama,
10. rapat paripurna dewan melakukan persetujuan (atau penolakan) terhadap rencana kerja sama luar negeri tersebut.

Setelah persetujuan DPRD dalam Rapat Paripurna Dewan tersebut, maka Gubernur menyampaikan Rencana Kerja sama Provinsi, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian tersebut kepada Menteri Dalam Negeri. Atau, Bupati/Walikota menyampaikan Rencana Kerja sama, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian tersebut kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sesuai Pasal 13 Permendagri.

Sesuai dengan Pasal 11, ayat (2), Permendagri Nomor 3 tahun 2008, maka Rencana Kerja sama itu memuat hal-hal sebagai berikut;

- a. subyek kerjasama;
- b. latar belakang;
- c. maksud, tujuan dan sasaran;
- d. obyek/ruang lingkup kerja sama;
- e. hasil kerjasama;
- f. sumber pembiayaan; dan
- g. jangka waktu pelaksanaan.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Ibid., Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 03 Tahun 2008, DEPDA GRI, 2009

Pada pembicaraan pra proses pembahasan, sebenarnya eksekutif telah menyampaikan beberapa pokok materi penting rencana kerja sama secara global, misalnya tentang kejelasan para pihak di luar negeri, bidang dan lingkup kerja sama dan keuntungan yang bisa diraih oleh daerah. Pembicaraan ini lebih bersifat sebagai pendekatan antara eksekutif dengan komisi atau dewan agar ada pemahaman umum sebelum proses pembahasan resmi dilakukan.

Pada tahap pembahasan materi kerja sama di komisi atau panitia khusus, DPRD secara umum akan meminta dokumen-dokumen pendukung antara lain *'country profile'* dari pemerintah asing yang akan diajak kerjasama, atau *'company profile'* jika yang diajak kerjasama adalah swasta asing, dokumen draft *'Memorandum of Understanding'* atau MoU, Rencana Program dan Kegiatan yang masuk dalam Rencana Kerja sama, dan Taksiran biaya. Selain itu, hal yang sangat menentukan apakah rancangan kerja sama itu akan lancar persetujuannya atau akan alot pembahasannya adalah sangat bergantung pada bagaimana eksekutif melakukan presentasi rencana kerja sama itu di hadapan para anggota panitia khusus. Kalau eksekutif tidak jelas gagasannya atau terbata-bata dalam memaparkan rencana kerjasama, itu adalah alamat ketidاكلancaran pembahasan.

Biasanya, di tengah-tengah pembahasan pansus, ada acara konsultasi kepada Kementerian Dalam Negeri di Jakarta, dengan membawa daftar isian masalah selama pembahasan berlangsung. Konsultasi bahkan ada juga yang dilakukan di 2 (dua) kementerian sekaligus, yakni Kemendagri dan Kemlu. Konsultasi memang tidak wajib dilakukan, tetapi jarang sekali ada panitia khusus DPRD provinsi yang tidak melakukannya.

Di provinsi yang kaya, bukan tidak mungkin anggota dewan meminta diadakan program kunjungan kerja ke Negara atau provinsi/kota yang akan diajak kerja sama itu sebelum

persetujuan kerja sama dilakukan. Dan, hampir pasti, jika setelah kunjungan, maka persetujuan akan lebih lancar.

## **I. Catatan Sudut Pandang**

1. Perlu disusun Master Plan Nasional sebagai arahan kerja sama dengan pihak asing yang dilakukan oleh pemda, misalnya dengan pemerintah lokal asing di Negara-negara yang Pemerintah RI terikat dalam persetujuan *Free Trade Area*, atau secara khusus dengan Negara-negara ASEAN, dan dengan Negara-negara prioritas lainnya seperti Jepang, Jerman, Australia, New Zealand dan Arab Saudi.
2. Terbukanya peluang kerja sama luar negeri oleh daerah otonom (kab/kota dan propinsi) menjadi kajian yang menarik bagi studi ilmu hubungan internasional karena berkaitan dengan munculnya aktor-aktor baru dalam kancah interaksi global. Kajian yang populer disebut sebagai paradiplomasi ini memungkinkan para pengambil keputusan di pemda untuk berkolaborasi atau bekerja sama dengan pihak perguruan tinggi dalam menyiapkan sumberdaya manusia dan penyiapan kajian-kajian strategis terkait rencana kerja sama daerah dengan pihak asing di luar negeri.
3. Tidak semua daerah otonom memiliki kesiapan untuk menangkap peluang kerja sama internasional itu disebabkan oleh kurangnya sumber daya manusia yang menanganinya. Untuk 486 kab/kota dan 33 propinsi se-Indonesia dibutuhkan SDM PNS sekitar 2100 orang berkualifikasi sarjana ilmu hubungan internasional atau sarjana hukum internasional. Hal ini perlu menjadi perhatian dalam penyiapan recruitment PNS di masa mendatang sehingga terpenuhi kebutuhan sumber daya PNS yang menguasai bidang tugasnya.

4. Pemahaman para pembuat keputusan di daerah (Ekskutif dan legislatif) terkait dengan urusan kerja sama luar negeri masih perlu terus ditingkatkan agar semakin meningkat pula kualitas perjanjian internasional yang mereka buat, dan tidak sekedar memboroskan anggaran daerah. Penyelenggaraan Bimbingan teknis kerja sama luar negeri adalah sangat strategis untuk dilakukan dengan menggandeng partner dari kementerian luar negeri, kementerian dalam negeri dan perguruan tinggi.
5. Ada potensi konflik antara daerah otonom dengan pihak asing, maupun antar sesama daerah otonom di Indonesia, dalam pelaksanaan kerja sama luar negeri yang disebabkan oleh perbedaan sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan yang berlaku di beberapa Negara asing. Celah hukum itu sampai saat ini belum terantisipasi secara memadai dalam Panduan pelaksanaan kerja sama Luar Negeri yang dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri maupun Kementerian Dalam Negeri.

## **Referensi**

- Sidik Jatmiko, DR, Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional, hal 118, BIGRAF, YK, 2001
- UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, SETNEG, 2000
- Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, SETNEG, 14 Sept. 1999
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, SETNEG, 2001



- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, SET-NEG, 2005
- Permendagri No. 1 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan dan Hubungan Kerjasama Luar Negeri di Jajaran Depdagri, DEPDAGRI, 1992
- Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor SK.03/A/OT/X/2003/01 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri, Deplu, 2003
- Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi, SETNEG, 2001
- Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri, Deplu, 2007
- Perat Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, tentang tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, SETNEG, 2010
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pedoman Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Swasta Asing (BSA), Kemendari, 2013.



---



## BAB VII

---



# KERJASAMA LUAR NEGERI PROVINSI D.I. YOGYAKARTA

## Sebuah Studi Kasus Pelaksanaan Paradiplomasi

### A. Gambaran Umum Kerja Sama Luar Negeri Provinsi DIY

**P**rovinsi Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk salah satu daerah yang aktif dalam menjalin kerja sama luar negeri dengan pihak asing. Kerja sama itu meliputi kerjasama '*sister province/city*' dengan asing provinsi lain, maupun kerja sama dengan pihak non pemerintah asing. Beberapa kerja sama itu telah dirintis jauh sebelum era otonom daerah karena adanya kedekatan antara para pemimpin di DIY dengan Pemimpin di Negara asing, misalnya kedekatan Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwana IX dengan Gubernur Kyoto Prefecture, Jepang, yang dahulunya pernah melakukan tugas militer di Yogyakarta, dan kerja sama DIY dengan Provinsi Ismailiya, Republik Arab Mesir.

Setelah era otonomi daerah, perluasan kerja sama Pemprov DIY dengan provinsi-provinsi atau swasta asing terus berkembang, antara lain dengan Provinsi Tyrol, Austria Tahun 1999,

Suruga Miyagawa Company Tahun 2001, Berndhard Ltd., Malaysia, Tahun 2003, Chugcheongnam-Do, Korea Selatan Tahun 2004, dengan Provinsi Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, Tahun 2005, dengan Provinsi Chiang Mai, Thailand, Tahun 2007, Kerja sama dengan Provinsi Gangwon, Korea Selatan Tahun 2009, Kerja sama khusus bidang kesehatan dengan *Medical Peace Foundation* (MPF), Korea Selatan, Tahun 2007, dan dengan Provinsi Saint Petersburg, Rusia, Tahun 2010 (*Letter of Intent*).

DIY memang merupakan provinsi yang unik dan sangat menarik para tamu asing, baik para pejabat Negara, komunitas-komunitas asing, maupun wisatawan. Dalam catatan Pemerintah provinsi DIY, yakni dalam buku tamu resmi Gubernur DIY, antara tahun 2000 sampai dengan tahun 2003, rata-rata tamu asing, mulai dari kepala Negara, presiden, perdana menteri, menteri, duta besar, utusan konsulat, LSM asing, *foundations*, jurnalis, dan *tour leaders* asing yang berkunjung ke Gubernur DIY rata-rata 63 delegasi per tahun<sup>166</sup>. Jumlah ini melonjak sangat tajam ketika Yogyakarta tertimpa musibah gempa bumi tahun 2006. Cepatnya program *recovery* bagi korban gempa bumi, antara lain disebabkan oleh hubungan baik yang terjalin antara provinsi DIY dengan pihak-pihak asing tersebut.

Sampai saat ini, telah terjalin kerja sama luar negeri antara Provinsi DIY dengan berbagai pihak asing sebanyak lebih dari 13 kerjasama, dari 10 negara asing. Kerja sama ini ada yang berbentuk kerja sama kompleks *multipurpose* dan tertuang dalam *Memorandum of Understanding*, namun juga ada yang berupa kerja sama teknis atau kerja sama tertentu saja dengan pihak swasta asing, atau perguruan tinggi asing. Tentu saja, dari

---

<sup>166</sup> Penulis melakukan *research* untuk *Thesis tentang Potensi Konflik Pelaksanaan Kewenangan Melakukan Kerjasama Luar Negeri oleh Daerah Otonom, Studi Kasus di DIY, Tahun 2000-2003*, Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Tahun 2004

berbagai kerja sama tersebut ada yang produktif dan ada pula yang kurang produktif, atau bahkan mandeg.

### **Peta Negara asal para pihak yang bekerja sama dengan Pemprov. DIY<sup>167</sup>**



## **B. Telaah Kerja Sama Pemprov DIY dengan Pihak Asing**

Kerja sama luar negeri daerah otonom atau Paradiplomasi di era otonomi daerah, merupakan sebuah penanda perubahan, dari pola pengelolaan pemerintahan daerah yang *'inward looking'* menjadi berorientasi pada *'outward looking'*. Dari kacamata kajian ilmu Hubungan internasional, paradiplomasi merupakan sebuah gejala bangkitnya aktor-aktor lokal di fora internasional, yang semakin mengarah pada pola hubungan yang transnasional, informal, dan inklusif dan kompetitif.

Hubungan transnasional yang dewasa ini terjadi di fora internasional, memungkinkan setiap aktor untuk memaksimalkan hasil (*outcome*) dalam berhubungan dengan pihak asing, baik yang berupa keuntungan non-ekonomi (*benefit*),

---

<sup>167</sup> Penulis melakukan *research* tentang *Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri yang dilakukan oleh Pemda Provinsi D.I. Yogyakarta dengan Pihak Asing Tahun 2003-2012*, Maret-Mei 2013, atas Beaya LP3M, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

maupun yang bersifat ekonomi (*profit*). Sebagai penyelenggara pemerintahan, pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan bekerja sama dengan pihak asing tidak bisa lepas dari prinsip evaluasi kinerja yakni *'input'*, *'out put'* dan *'out come'* serta prinsip *'money follows function'*. Pengukuran hasil kerja sama menurut criteria tersebut memang tidak semua mudah dilakukan karena hasil yang berupa *'benefit'* seperti penguatan kerja sama antar Negara pada skala makro, atau meningkatnya hubungan persahabatan atau *'friendship'*, atau pun *'mutual understanding'* antar kedua bangsa akan sulit diukur secara matematis.

Kerja sama Luar Negeri yang dilakukan oleh Pemda D.I. Yogyakarta selama tahun 2003 sampai dengan 2012 secara aktif, yakni (1) Kyoto Prefecture sebagai kelanjutan kerja sama yang dibuat pada 16 Juli tahun 1985 dengan perpanjangan kerja sama pada 20 Oktober 2010<sup>168</sup>; (2) Kerja sama dengan Suruga Miyagawa Company yang dibuat pada 2 Juli 2003; (3) Kerja sama dengan Universitas Karlsruhe, Jerman, yang ditandatangani pada 29 Oktober 2003 dengan perpanjangan terakhir pada 19 Januari 2010, yang sebenarnya merupakan kelanjutan kerja sama dengan pihak BATAN dalam pemanfaatan IPTEK nuklir untuk kesejahteraan rakyat pada 12 Agustus 1999; (4) Kerja sama dengan Provinsi Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, yang ditandatangani pada 24 Februari 2005; (5) Kerjasama dengan Provinsi Chiang Mai, Thailand pada 4 September 2007; serta (6) Kerjasama khusus bidang kesehatan dengan *Medical Peace*

---

<sup>168</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur DIY Tahun 2010, hal. VI-6, menyebutkan ada 2 kerjasama lanjutan yang ditandatangani tahun 2010, yakni Perpanjangan Kerjasama dengan Kyoto Prefecture, perpanjangan kerjasama DIY-Jerman, Universitas Karlsruhe, dan 1 penandatanganan Letter of Intent (LOI) baru dengan Provinsi Saint Petersburg, Russia, SETDA DIY, 2011

*Foundation* (MPF), Korea Selatan yang dibuat tahun 2007; (7) Kerjasama dengan Provinsi Gangwon, Korea Selatan, Tahun 2009<sup>169</sup>; dan (8) Kerja sama dengan Provinsi Saint Petersburg, Russia, Mei 2010.

Sementara itu, dalam LKPJ Akhir Masa Jabatan Gubernur DIY 2008-2012 disebutkan aktifnya kembali 3 kerja sama yang telah habis masa berlaku sebelumnya, yakni (9) Kerja sama dengan Provinsi Ismalia, Republik Arab Mesir yang dibuat pada 24 Desember 1991 (sebelumnya habis masa berlakunya tahun 2001); (10) Kerja sama dengan California State, Amerika Serikat, yang MoU-nya ditandatangani pada 25 Agustus 1997 (sebelumnya habis masa berlakunya tahun 2002)<sup>170</sup>; (11) Kerja sama dengan Provinsi Tyrol, Republik Austria, yang dibuat pada 30 November 1999; (12) Kerja sama dengan Provinsi Chugcheongnam-Do, Korea Selatan yang ditandatangani pada 13 September 2004 secara substantif batal karena ada kebijakan dari Pemerintah Pusat Korea Selatan yang tidak memandang tepat jika ada penandatanganan *Sister Province* lebih dari 1 provinsi di Korea, sehingga MoU yang telah ditandatangani diusulkan oleh ChungCheongnam-Do untuk diubah menjadi *Agreement For Friendly* saja, dan sampai sekarang belum ada realisasinya.

Dari 12 (dua belas) kerja sama tersebut yang telah memiliki tindak lanjut konkrit adalah kerja sama dengan Kyoto Perfecture yang cukup produktif, kerja sama dengan Suruga Miyagawa Company, Kerja sama dengan Universitas Karlshure, Jerman, Kerja sama dengan Geonsangbuk-Do, Korea Selatan

---

<sup>169</sup> Penulis adalah Ketua Panitia Khusus di DPRD Prov. DIY yang membahas Persetujuan Rencana Kerjasama antara Pemprov. DIY dengan Provinsi Gangwon, Korea Selatan ini, pada Mei 2009.

<sup>170</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan (LKPJ-AMJ) Gubernur DIY 2008-2012, hal. VI-4, SETDA, DIY, 2012

dan MPF, Korea Selatan. Di lain pihak, kerja sama dengan Chungcheongnam-Do, Gangwon-Do, Chiang Mai, dan Saint Petersburg baru sebatas pemenuhan etika diplomatik dengan saling mengunjungi antar kedua pihak dan penyusunan rencana kerja sama saja,

Sementara itu kerja sama luar negeri yang stagnan, atau macet karena telah habis masa berlakunya, dan dihentikan efektivitasnya adalah Kerja sama dengan Konsorsium Logistik Bernhard, Malaysia tahun 2003 di bidang Pengembangan Logistik dan Pengembangan Bandara (Air Port) tidak ada realisasinya secara konkrit.

Telaah berikut akan diuraikan perihal kerja sama Pemprov. DIY dengan para pihak dariluar negeri dalam 2 (dua) kategori, yakni kategori kerja sama yang ada tindak lanjut programnya secara konkrit, dan kategori ke-2 kerja sama yang pasif, stagnan, atau tidak ada tindak lanjut kegiatannya secara konkrit.

### **1. Kerja Sama 'Sister Province' Pemprov DIY dengan Kyoto Prefecture, Jepang**

Hubungan antara Pemprov DIY dengan Kyoto Prefecture, Jepang, dapat dianggap sebagai hubungan yang bersifat istimewa dibandingkan dengan hubungan DIY dengan pihak asing yang lainnya. Hal ini disebabkan oleh faktor historis yang melatarbelakanginya. Kerja sama dengan Kyoto Prefecture ini adalah satu-satunya hubungan dan kerja sama luar negeri yang diwarisi langsung dari hubungan antara Sri Sultan Hamengku Buwana IX dengan Gubernur Kyoto, Yukio Hayashida, yang notabene pernah bertugas di Yogyakarta saat berkecamuknya Perang Dunia II sehingga telah memahami Yogyakarta sejak sebelum kemerdekaan RI.

Kerja sama Pemerintah Propinsi DIY dengan Kyoto Prefecture Jepang secara resmi terjalin pada tanggal 16 Juli 1985



dengan ditandatanganinya persetujuan untuk pembentukan Hubungan Kerja sama Persahabatan antara kedua pemerintahan propinsi oleh Sri Paku Alam VIII selaku Wakil Gubernur dan Yukio Hayashida selaku Gubernur Kyoto Prefecture, Jepang.

Menurut Pemerintah Provinsi DIY, Hubungan dan Kerja sama tersebut dilatar belakangi oleh beberapa hal, antara lain<sup>171</sup>:

1. Keinginan Gubenur Kyoto Prefecture Hayashida Yukio yang banyak mengetahui tentang Propinsi DIY sewaktu bertugas di Yogyakarta selama Perang Dunia II;
2. Hubungan pribadi antara Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Kyoto;
3. Adanya kesamaan antara kedua propinsi antara lain keduanya merupakan bekas ibukota negara dan kedua kota tersebut mempunyai nilai-nilai perjuangan;
4. Propinsi DIY dan Kyoto Prefecture merupakan daerah budaya dan daerah tujuan wisata nasional maupun internasional;
5. Keindahan alam kedua propinsi dapat diandalkan bagi pengembangan pariwisata dan pusat pendidikan.

Program kerja sama "*sister province*" antara Pemerintah Propinsi DIY dengan Kyoto Prefecture ini meliputi berbagai bidang, antara lain; Seni dan Budaya, Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK), Pariwisata serta Industri. Untuk menangani hal-hal teknis terkait dengan kerja sama tersebut, maka dibentuklah suatu Komite Bersama yang beranggotakan para Pejabat dari kedua belah pihak. Komite Bersama ini bertemu setiap tahun sekali untuk menyusun program tahunan sesuai dengan garis-garis yang telah disetujui,

---

<sup>171</sup> Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY, Hal. 21-25, Biro Kerjasama, Setda Prov. DIY, 2006

mengevaluasi kegiatan pertukaran, menyempurnakan, menilai dan menyesuaikan program tahunan yang dipandang perlu. Lokasi penyelenggaraan pertemuan ini diselenggarakan secara bergantian setahun sekali.

Serangkaian kegiatan yang telah terlaksana dari tahun 1985 sampai dengan tahun 2012 telah diselenggarakan kegiatan-kegiatan antara lain:

1. Pengiriman petugas untuk belajar teknis konservasi pelestarian lingkungan cagar budaya;
2. Pengiriman Misi Kesenian di Kyoto;
3. Pemberian bea siswa bagi mahasiswa dari Yogyakarta, dan pemberian beasiswa untuk belajar ke Jepang;
4. Penanganan pelestarian lingkungan cagar budaya di kawasan Tamansari, Kotagede, Situs Gamping dan Candi Boko;
5. Penerimaan tenaga ahli teknik pertanian dari Jepang;
6. Pertukaran mahasiswa;
7. Lomba dan pameran dalam rangka pertukaran lukisan anak DIY-Kyoto;
8. Pengiriman petugas untuk mengikuti training di bidang: Otomotif, Kelistrikan, Pemipaan, Pengeplatan, dan Pengelasan;
9. Penerimaan tenaga ahli di bidang pariwisata, untuk memberikan pelatihan di bidang Marketing;
10. Pengiriman petugas untuk belajar budidaya hortikultura di lahan kering dan kultur jaringan;
11. Mengadakan dan promosi hasil kerajinan diikuri oleh 20 perusahaan industri kerajinan.

12. Pameran misi dagang dan industri, pengiriman promosi wisata, bantuan gempa bumi 27 Mei 2006, serta program Te Collabo 2007
13. Ketika gempa bumi melanda Yogyakarta dan Jawa Tengah 27 Mei 2006 lalu, pemerintah asing yang pertama kali simpati sekaligus langsung memberi bantuan adalah Kyoto Jepang.
14. Program Te Collabo 2007 lebih terfokus pada pengembangan UKM pasca gempa yang terjadi di Yogyakarta. Industri Kecil dan Menengah yang terpilih dalam program Te-Collabo adalah perajin batik Imogiri, perajin batik kayu lurik Krapyak, dan perajin tenun serat alam Gamplong yang mayoritas merupakan korban bencana gempa bumi 27 Mei 2006.<sup>172</sup>
15. Fasilitasi Persetujuan Kerja sama antara Universitas Islam Indonesia dan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dengan Ritsumeikan University, Kyoto, Jepang, pada Tahun 2011.<sup>173</sup>

Untuk memperingati 20 (dua puluh) tahun terjalannya hubungan *sister province* Propinsi DIY dan Kyoto Prefecture, pada Tahun 2005 diselenggarakan serangkaian kegiatan “Peringatan 20 tahun kerja sama Pemerintah Propinsi DIY-Kyoto Prefecture, Jepang.” Rangkaian kegiatan ini dimulai dari tanggal 18, 21 Juli 2005 di Yogyakarta, dengan diselenggarakan acara<sup>174</sup>:

---

<sup>172</sup> Nur Syahrir Raharjo, Kepala Biro Kerjasama (waktu itu), pada Workshop Pengembangan Kerjasama DIY-Kyoto Prefecture, 3 Agustus 2008, sebagaimana dipublikasikan dalam <http://www.tembi.org/cover/2008/20080828.htm>

<sup>173</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur DIY Tahun 2011, hal. VI-4, SETDA, DIY, 2012

<sup>174</sup> Op.Cit., Bunga Rampai Kerjasama Luar negeri Prov. DIY

- a. Simposium Lingkungan Hidup dan Pariwisata
- b. Pameran hasil Lomba Lukis anak dan Batik;
- c. *Field Trip* dan penanaman pohon tetenger;
- d. Lomba Pidato Bahasa Jepang;
- e. Sarasehan antar *Joint Committee* DIY-Kyoto pembahasan draf MoU dan Program Kerjasama DIY-Kyoto;

Setelah itu, dilanjutkan pada tanggal 9-14 November 2005, di Kyoto Prefecture, Jepang, bersamaan dengan kunjungan Gubernur DIY beserta delegasi instansi teknis terkait, dilaksanakan beberapa kegiatan, yakni; Pameran Batik Kraton; Pertunjukan kolaborasi *Fashion Show* Batik Yogyakarta dan tekstil Jepang serta Kimono Batik-Kimono Batik Kyoto; Penyerahan dan Pementasan Gamelan serta pentas (kesenian) Mitologi; Promosi dan Meeting bersama antara pemerintah dengan pelaku pariwisata dari kedua propinsi; Pertemuan dengan Asosiasi Persahabatan Indonesia-Jepang; dan Kunjungan ke Miyagawa Town, sebuah konsep pariwisata yang melestarikan kota tua dan bangunan bersejarah tanpa meninggalkan bidang pertanian dan penghijauan lingkungan.

Berkaitan dengan terjadinya gempa bumi pada tanggal 27 Mei 2006, berkekuatan 6,1 Skala Richter, yang mengakibatkan kehancuran infrastruktur di sejumlah kawasan Provinsi DIY, khususnya Kabupaten Bantul, dan mengakibatkan jatuhnya korban tidak kurang dari 6000 jiwa, maka masyarakat Kyoto Prefecture berinisiatif untuk membantu meringankan beban Provinsi DIY. Pemerintah Kyoto Prefecture pada tanggal 21-23 Agustus 2005, mengirimkan delegasi untuk mengantarkan bantuan *recovery* pasca gempa yang berupa dana bantuan hibah sebesar 9.200.000 yen (sembilan juta dua ratus ribu yen). Delegasi terdiri dari 5 orang anggota yaitu Mr. Osamu Wada (*General Director for Emergency Management and Disaster Prevention*), Mr. Masahiro Imoto (*Architect, Associate Director of International*

*Affairs Division*), Mr. Hiroshi Yamaguchi (*Associate Director of International Affairs Division*), dan Mr. Masato Kuroda (*Associate Director of International Affairs Division*). Dalam kunjungan tersebut, delegasi Kyoto Prefecture mengadakan *courtesy call* dengan Gubernur DIY untuk menyampaikan ucapan salam dan turut prihatin yang mendalam dari Gubernur Kyoto serta menyerahkan dana bantuan hibah untuk korban bencana, mengadakan meeting dengan NICCO (NGO di Kyoto) dan PT Yarsilk serta kunjungan lapangan ke lokasi bencana gempa, yaitu;

1. Kabupaten Bantul (SD, SMP di Wonokromo, Asrama Putra Yatim Piatu Muhammadiyah di Lowanu, Strikers serta bangunan perkantoran BPKP)
2. Kabupaten Sleman (Desa Sangkir, Prambanan);
3. Kota Yogyakarta (Taman Sari).

Setelah kunjungan lapangan tersebut pada tanggal 22 dan 23 Agustus 2006 diselenggarakan *technical meeting* terkait dengan pemberian bantuan *recovery* pasca gempa di Ruang Rapat Wakil Gubernur, yang dihadiri oleh delegasi Kyoto, JHS, Yayasan Royal Silk dan instansi terkait dilingkungan Pemerintah Propinsi DIY. Hasilnya adalah (1) Pemerintah Kyoto Prefecture mengirimkan bantuan tim ahli penelitiannya untuk melakukan pemetaan dan observasi di DIY untuk mengetahui kondisi geomorfologis Provinsi DIY. Hasil penelitian ini kemudian diserahkan kepada Pemda sebagai bahan dalam menyusun kebijakan baik dalam pembangunan perumahan maupun pembangunan secara umum; (2) Dalam masa rekonstruksi pasca gempa, Pemerintah Kyoto memberikan bantuan dengan melakukan *campaign* penggalan dana bekerja sama dengan pengusaha tekstil di Kyoto sampai dengan 31 Agustus 2006, dan menggelar konser amal dengan menggunakan gamelan

yang diberikan Gubernur DIY, bekerja sama dengan Universitas Retsumeikan pada tanggal 23 September 2006<sup>175</sup>.

Pada perkembangan berikutnya, yakni dalam persetujuan *Reaffirmation of The Sister Agreement Between Yogyakarta Special Region, Republic of Indonesia, and Kyoto Prefecture, Japan*, atau Persetujuan Penegakkan Kembali Kerja sama antara kedua provinsi, tanggal 20 Oktober 2010, berdasarkan hasil Pertemuan Komite Kerja sama di Yogyakarta, kedua belah pihak menyepakari hal-hal sebagai berikut<sup>176</sup>:

1. Penyesuaian naskah Perjanjian Kerja sama (MoU) sesuai dengan tata naskah dan ketentuan yang berlaku, terutama mengenai jangka waktu dan bidang-bidang dalam lingkup kerja sama.
2. Melakukan kerjasama dibidang seni dan budaya, pendidikan dan iptek, pariwisata dalam arti luas, industri, dan bidang-bidang lainnya.

Dalam kerja sama ini, bidang pariwisata dan kebudayaan merupakan agenda prioritas bagi kedua provinsi. Tercatat bahwa sejak tahun 2005 telah diselenggarakan berbagai pertemuan dan simposium untuk mendorong kerja sama di sektor ini. Program seperti Eco-Tourism, pembuatan leaflet bersama dalam 2 bahasa (Indonesia dan Jepang), serta informasi mengenai karakter dan keinginan spesifik wisatawan dari Jepang, dan kerja sama travel agent telah dilakukan pada tahun yang sama. Di bidang kebudayaan, telah terjalin secara aktif keikutsertaan setiap pihak dalam acara-acara festival budaya yang diselenggarakan oleh kedua provinsi.

---

<sup>175</sup> Op.Cit. Bunga Rampai kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY

<sup>176</sup> Op. Cit. LKPJ Gubernur DIY Tahun 2010

Sebagaimana dimuat di *Republika online*, Pemerintah Provinsi (Pemprov) DIY menggelar berbagai kegiatan sejak tanggal 18 hingga 21 Oktober dalam rangka peringatan 25 tahun hubungan kerja sama DIY dengan Kyoto, Jepang, sebagai kota kembar. Peringatan tersebut akan dibuka, Rabu (20/10/2010) ditandai dengan pengguntingan buntal di Gerbang Torii Gate di Jalan Malioboro oleh Duta Besar Jepang, Gubernur DIY, Gubernur Kyoto, Ketua DPRD Kyoto, Ketua DPRD DIY dan KJRI Osaka sebagai tanda pembukaan rangkaian acara peringatan 25 tahun kerja sama DIY dengan Kyoto, kata Bagian Humas Biro Umum, Humas dan Protokol Setda Provinsi DIY, Biwara Yuswantana, pada wartawan, di Hotel Inna Garuda. Menurut Biwara, Gerbang Torii Gate yang didirikan di depan Hotel Inna Garuda merupakan simbol kerja sama antara Provinsi DIY dan Provinsi Kyoto yang telah berlangsung 25 tahun. Pada kesempatan itu juga dilakukan penandatanganan *Reaffirmation of The Sister State Agreement* antara Gubernur DIY dengan Gubernur Kyoto yang disaksikan oleh Duta Besar Jepang. Penandatanganan ini dimaksudkan untuk memperkuat dan melanjutkan kembali hubungan DIY-Kyoto. Peringatan 25 tahun kerja sama DIY dan Kyoto ini merupakan momentum yang sangat istimewa karena kerja sama Provinsi DIY dengan Provinsi Kyoto merupakan kerja sama yang paling intensif dan berjalan cukup lama<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nusantara/10/10/20/141106-pemprov-diy-peringati-25-tahun-kerja-sama-dengan-kyoto>, (Reporter Neni Ridarineni dan Redaktur Budi Raharjo)



### **Gerbang 'Torii Gate' di Jl. Malioboro, Yogyakarta**

Kerja sama dengan Kyoto Prefecture terus berlanjut dengan ditandatangani kesepakatan kerja sama antara Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), Universitas Islam Indonesia (UII) dengan Ritsumeikan University di Suzaku Campus Ritsumeikan University, Kyoto, pada hari Kamis, 22 Desember 2011. Penandatanganan ini dilakukan oleh Rektor Universitas Islam Indonesia (UII), Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec, Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), Ir. Mohammad Dasron Hamid, M.Sc dan President of Ritsumeikan University, Dr. Kiyofumi Kawaguchi, yang juga disaksikan oleh Konjen RI-Osaka, Ibnu Hadi dan sejumlah pejabat terkait, antara lain Kepala Bidang Kerja Sama BKPM Prov. DIY, Heru Suroso, SH dan KOPERTIS Wilayah V Yogyakarta, Dr. Ir. Bambang Supriyadi, CES, DEA. Dengan ditandatanganinya kerja sama ini diharapkan agar mahasiswa maupun tenaga didik Indonesia yang menempuh pendidikan di Jepang khususnya di Ritsumeikan University akan semakin



bertambah, dan dapat berdampak pada meningkatnya kualitas pendidikan di Indonesia secara umum<sup>178</sup>.



**Dr. Ir. Bambang Supriyadi, Prof. Dr. Edy Suandi Hamid,  
Ibnu Hadi, Dr. Kiyofumi Kawaguchi, dan Ir. Mohammad  
Dasron Hamid, M.Sc**

Sebagai universitas mitra di luar negeri, Ritsumeikan University merupakan salah satu universitas swasta ternama di Jepang yang banyak membuka peluang kerja sama secara internasional. Sebelumnya, Ritsumeikan University telah memiliki kerja sama dengan 379 universitas di berbagai negara, termasuk dengan Indonesia. Sampai saat ini tercatat 46 (empat puluh enam) mahasiswa Indonesia yaitu 6 (enam) mahasiswa program sarjana, 39 (tiga puluh sembilan) mahasiswa program

---

<sup>178</sup> <http://www.indonesia-osaka.org/berita/2011/12/28/penandatangan-keepakatan-kerja-sama-antara-universitas-muhammadiyah-yogyakarta-umy-universitas-islam-indonesia-iii-dengan-ritsumeikan-university/>

pascasarjana dan 1 (satu) mahasiswa program non gelar yang telah menempuh pendidikan di Ritsumeikan University<sup>179</sup>.

Manfaat kerja sama antara Provinsi DIY dengan Kyoto Prefecture ini, antara lain<sup>180</sup>;

1. Bidang Investasi. Mampu menjembatani hubungan antar pelaku bisnis di kedua belah pihak, terbukti dengan investasi yang diperoleh masyarakat Kulon Progo terkait dengan pembudidayaan tanaman indigo, serta terinformasikannya peluang bisnis di Kyoto dan di Propinsi DIY bagi pelaku bisnis di kedua propinsi pada setiap penyelenggaraan pertemuan tahunan.
2. Bidang Pertanian. Melalui kegiatan penerimaan tenaga ahli teknik pertanian dari Jepang dan pengiriman petugas untuk belajar budidaya hortikultura di lahan kering dan kultur jaringan, manfaat yang diperoleh antara lain meningkatnya kemampuan petugas dalam menghasilkan benih dan bibit tanaman pertanian, dan kemampuan petugas dalam mengelola pertanian lahan kering dan pasir.
3. Bidang Industri. Meningkatnya pengetahuan dan keahlian petugas dalam hal ketrampilan teknis melalui kegiatan training di bidang Otomotif, Kelistrikan, Pemipaan, Pengeplatan, Pengelasan, serta diperolehnya kesempatan/ peluang untuk promosi industri kerajinan melalui beberapa kegiatan pameran dan promosi yang diikuti antara lain oleh beberapa perusahaan industri kerajinan.
4. Bidang Pariwisata. Melalui penerimaan 2 (dua) orang ekspert pada tahun 2003 yang memberikan pelatihan bagi praktisi pariwisata, diperoleh peningkatan pengetahuan di

---

<sup>179</sup> Ibid. <http://www.indonesia-osaka.org/berita/2011/12/28/>

<sup>180</sup> Op.Cit. Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY, yang dipadukan dengan data mutakhir.

bidang marketing bagi pelaku/raktisi bisnis pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan meningkatnya turis asing dari Jepang, khususnya dari Kyoto Prefecture.

5. Bidang Kebudayaan. Meningkatnya kemampuan pengelolaan konservasi Cagar Budaya di Propinsi DIY, melalui pengiriman petugas untuk belajar teknis konservasi pelestarian lingkungan cagar budaya. Melalui penerimaan ekspert dari Jepang, diperoleh rekomendasi gambaran ideal dalam rangka penanganan pelestarian lingkungan cagar budaya di kawasan Tamansari, Kotagede, Situs Gamping dan Candi Boko. Melalui kegiatan Lomba dan Pameran dalam rangka pertukaran lukisan anak Daerah Istimewa Yogyakarta Kyoto, diharapkan dapat meningkatkan wawasan dan kreatifitas anak di kedua belah pihak khususnya mengenai budaya Indonesia Kyoto Prefecture, Jepang. Juga terselenggaranya *Jogja-Japan Week* yang diselenggarakan rutin setiap tahun.
6. Bidang Pendidikan. Pembentukan *Kyoto Book Center* yang sebagian besar buku dalam bahasa Jepang merupakan hibah dari Kyoto Prefecture Peningkatan wawasan budaya dan pengetahuan bagi para mahasiswa melalui kegiatan pertukaran mahasiswa serta peningkatan semangat belajar mahasiswa penerima beasiswa pendidikan di Fakultas Ilmu Budaya Jurusan Sastra Jepang, Universitas Gadjah Mada, dan sebagian mahasiswa Yogyakarta yang belajar ke Jepang, melalui Program Pemberian Beasiswa Pemerintah Kyoto Prefecture<sup>181</sup>, serta terjalinnya kerja sama antara beberapa universitas swasta di Yogyakarta dengan universitas ternama di Jepang, Ritsumeikan University.

---

<sup>181</sup>Op.Cit., Laporan Pertanggungjawaban Gubernur DIY Tahun 2010, hal. VI-6-7

Berbagai upaya dilakukan untuk meningkatkan hubungan kedua provinsi ini, namun masih ada pula kendala yang dihadapi, antara lain kendala yuridis yang berlaku di kedua Negara. Hal ini disebabkan peranan lembaga pemerintahan formal sangat dominan. Artinya setiap akan melakukan kerja sama dalam bidang tertentu, terkendala dengan Undang-Undang yang berlaku di kedua belah pihak. Misalnya, ketika pemerintah Jepang meminta 500 tenaga pramurukti (perawat manula) asli Yogyakarta, pemerintah RI tidak mengizinkan. Lalu permintaan pramurukti dibatalkan dengan alasan terbentur Undang-Undang yang berlaku di pemerintahan RI. Itu hanya satu kasus kerja sama bilateral antar provinsi dua negara yang terbentur dengan Undang-Undang yang berlaku di masing-masing negara. Agar kerja sama lebih fleksibel, kerja sama yang sudah ada perlu dilengkapi dengan kerja sama yang dilakukan oleh suatu lembaga semi pemerintah yang bisa diisi baik dari kalangan pemerintahan maupun masyarakat dari kedua belah pihak. Sebab lembaga semi pemerintah itulah yang akan dapat melakukan kegiatan yang tidak dapat dilakukan oleh kedua pemerintahan daerah, sekaligus meringankan tugas pemda. Lembaga semi pemerintah ini sifatnya harus independen, dan tentu saja harus mendapatkan persetujuan kedua gubernur, dan bekerja di bawah koordinasi Biro Kerja sama (sebelum bergabung menjadi BKPM DIY). Demikian salah satu usulan yang dilontarkan oleh Usmar Salam, Dosen Fisipol UGM.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> <http://www.tembi.org/cover/2008/20080828.htm>, teks: Suwandi/Rumah Budaya Tembi

## 2. Kerja Sama 'Sister Province' DIY dengan Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan

Kerja sama antara Provinsi DIY dan Propinsi Gyeongsangbuk diresmikan dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* oleh Gubernur DIY dan Gubernur Gyeongsangbuk pada tanggal 24 Februari 2005 di Kraton Yogyakarta. Program-program kerja sama yang disepakati dalam MoU adalah bidang ekonomi, pendidikan, kebudayaan dan seni, pertanian, pariwisata, perdagangan, industri serta investasi.

Kronologis kerja sama antara Provinsi DIY dan Provinsi Gyeongsangbuk adalah sebagai berikut<sup>183</sup>; Tanggal 15 Januari 2001, BAPPEDA DIY menerima kedatangan 2 (dua) utusan dari Propinsi Gyongsangbuk (Mr. Sang-Gon Kim dan Mr. Lee Jung Woo, *Staff of International Trade Division*, Propinsi Gyongsangbuk) yang bermaksud menyerahkan surat dari Gubernur Propinsi Gyongsangbuk kepada Gubernur DIY. Isi surat dari Gubernur Propinsi Gyongsangbuk adalah perkenalan dan kemungkinan kerja sama dengan Provinsi Gyongsangbuk. Selanjutnya, tanggal 16-17 Januari 2001 Mr. Sang-Gon Kim cs. meninjau beberapa obyek (wisata dan industri) di DIY di antaranya Proyek Pengembangan Pantai Selatan. Gubernur DIY menerima Mr. Sang-Gon Kim cs. di Kraton pada tanggal 18 Januari 2001. Dari pembicaraan dengan Mr. Sang-Gon Kim, disimpulkan bahwa kedua pihak akan mengadakan peninjauan mengenai kemungkinan kerja sama. Mr. Sang-Gon Kim menyatakan tertarik dan berkeinginan ikut serta dalam Program Pengembangan Pantai Selatan.

Tanggal 14 Februari 2001, Gubernur Propinsi Gyongsangbuk (Mr. Lee, Eui-Geum) mengirim surat kepada Gubernur DIY melalui utusan pribadi (Mr. Tae-Hyun, Lee, *Director of International*

---

<sup>183</sup> Op.Cit. Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY 2006

*Trade Division*, Propinsi Gyongsangbuk) yang berupa tawaran kerja sama Provinsi Gyongsangbuk kepada Propinsi DIY, dan undangan kepada Gubernur DIY untuk mengunjungi Provinsi Gyongsangbuk dalam rangka peninjauan obyek-obyek kerja sama dan realisasi kerja sama (penandatanganan MoU). Tanggal 20 Februari 2001 Gubernur DIY mengirim balasan kepada Gubernur Propinsi Gyongsangbuk yang isinya merespon secara positif tawaran kerja sama, namun meminta waktu penundaan kunjungan ke Provinsi Gyongsangbuk.

Sementara itu, hubungan telepon telah dilakukan antara Sekretaris Gubernur Gyongsangbuk dengan Sekretaris BAPPEDA-DIY mengenai rencana kunjungan Gubernur DIY. Sehubungan dengan hal tersebut, tanggal 2 Maret 2001 Mr. Tae-Hyun, Lee mengirim surat kepada Sekretaris BAPPEDA bahwa Gubernur DIY diharapkan dapat berkunjung ke Provinsi Gyongsangbuk pada tanggal 12-13 April 2001. Untuk menindaklanjuti hal tersebut, tanggal 6-10 September 2003, delegasi DIY berkunjung ke Gyeongsangbuk dalam rangka penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) antara Propinsi DIY dan Propinsi Gyeongsangbuk. LoI ditandatangani pada tanggal 9 September 2003 oleh Paku Alam IX (Wakil Gubernur DIY) dan Lee, Eui Geun (Gubernur Gyeongsangbuk DO Korsel) di Korea Selatan. Proses berikutnya adalah pada tanggal 17 Februari 2004, Gubernur Gyeongsangbuk melalui surat Bapak Abdul Nasir, warga Negara Korea Selatan, selaku *Honorary Advisor of Gyeongsangbuk-do for International Cooperation* memberitahukan keinginannya akan melakukan kunjungan balasan ke Yogyakarta pada bulan Maret 2004 untuk membicarakan dan menandatangani kerja sama *sister province*. Delegasi Tim *Advance* Gyeongsangbuk-do Korsel berkunjung ke Yogyakarta untuk membahas draf MoU pada tanggal 27-31 Januari 2005.

Tanggal 24-26 Februari 2005, Gubernur Gyeongsangbuk-do Korsel bersama delegasi yang berjumlah 12 (dua belas) orang berkunjung ke Yogyakarta dalam rangka penandatanganan MoU kerja sama *sister province*. Pada tanggal 25 Februari 2005, sore sekitar jam 16:00-18:00 WIB, negosiasi tentang 'nama' persetujuan kerja sama kedua provinsi masih belum 'deal'. Sebab pihak Indonesia, yang dalam hal ini Provinsi DIY, menginginkan penggunaan istilah '*Memorandum of Understanding*' atau MoU, namun pihak Korea, menginginkan nama persetujuan kerja samanya adalah '*agreement*', dengan alasan bahwa MoU adalah '*non legal binding*'. Masalah ini dapat diatasi setelah ada loby-loby pada tingkat yang lebih tinggi. Akhirnya, MoU antara kedua provinsi dapat ditandatangani oleh Hamengku Buwono X (Gubernur DIY) dan Lee, Eui Geun (Gubernur Gyeongsangbuk Do Korsel) pada tanggal 25 Februari 2005 di Kraton Yogyakarta<sup>184</sup>.

Setelah penandatanganan MoU tersebut, Tim Teknis atau '*joint committee*' berhasil merencanakan beberapa kegiatan yang akan dilaksanakan, meskipun akhirnya terpaksa harus ditunda 2 tahun karena ada bencana gempa bumi. Kegiatan yang telah dilaksanakan dalam rangka kerja sama antara Provinsi DIY dengan Gyeongsangbuk-Do ini antara lain;

---

<sup>184</sup> Penulis selaku anggota komisi yang membidangi kerjasama luar negeri (Komisi A) turut hadir pada negosiasi tersebut bersama dengan Ketua DPRD DIY, H. Djuwanto (sekarang anggota DPRRI), Kabiro Kerjasama Drs. Sudaryomo (sekarang Duta Besar RI untuk Mexico), dan Sekretaris Bappeda Ir. Bayudono. Sedangkan dari pihak Korea tampak hadir 2 orang utusan dan Bapak Abdul Nasir selaku *Honorary Advisor of Gyeongsangbuk-do for International Cooperation*. Acara ini dilakukan di sebuah Restoran Jepang di Timoho.

1. Pengiriman seorang tenaga PNS yang bekerja di lingkungan Biro Kerja sama, Sdr. Imam, untuk mengikuti kursus Bahasa Korea selama 6 bulan, di Korea, tahun 2008.
2. Kegiatan *Saemaul International Academy* 2008 di Kyungwoon University, Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan, Mei-Juni 2008. Provinsi DIY mengirimkan 16 orang untuk mengikuti program ini, termasuk penulis sendiri, bersamaan dengan kunjungan Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengku Buwana X, ke Gyeongsangbuk-Do.
3. Inisiasi kontak-kontak bisnis dan investasi antara para pengusaha Korea dan para pengusaha dari Yogyakarta.



**Penulis (depan, tengah) bersama Delegasi DIY dalam Saemaul International Academy 2008**

4. Bantuan sarana fisik dan Program pemberdayaan masyarakat di Desa Kampung, Kecamatan Ngawen, Kabupaten Gunungkidul, dengan membangun fasilitas fisik berupa Gedung Saemaul sebagai sarana sosialisasi dan pencerahan masyarakat desa agar menerapkan prinsip-prinsip hidup yang bekerja keras, disiplin dan bergotong royong. Bangunan gedung ini bernilai sekitar Rp. 1,5 milyar bantuan dari



Korea Selatan, dengan dana pendamping dari Provinsi DIY, tahun 2009.



### **Gedung Saemaul, Bantuan dari Gyeongsangbuk-DO di Gunungkidul**

5. Kegiatan *Korean Youth Saemaul Volunteer* di Desa Kampung, Ngawen, Gunungkidul, yang diisi dengan bakti sosial di bidang kesehatan oleh para mahasiswa dari Korea Selatan, sekaligus meresmikan penggunaan Gedung Saemaul di desa tersebut, tahun 2009.<sup>185</sup>
6. Kegiatan *Saemaul International Academy* 2011 di Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan, sebagai kelanjutan program sebelumnya. Provinsi DIY mengirimkan delegasi untuk mengikuti program ini.
7. Kegiatan *Korean Youth Saemaul Volunteer* 2011 di Desa Karangtalun, Kecamatan Imogiri, Kabupaten Bantul, yang

---

<sup>185</sup> Kegiatan poin nomor 2, 3 dan 4, adalah kegiatan yang penulis terlibat langsung di dalamnya.

diisi dengan bakti sosial di bidang kesehatan oleh para mahasiswa dari Korea Selatan, pada 18-30 Juli 2011.

8. Fasilitasi kunjungan delegasi DPRD Gyeongsangbuk-Do ke DPRD Provinsi DIY pada tanggal 20 September 2011, dengan menghasilkan Nota Kesepahaman antara kedua lembaga parlemen daerah tersebut.<sup>186</sup>
9. Fasilitasi kerjasama bisnis dan investasi antara para pengusaha dari Korea Selatan dengan para pelaku usaha di DIY. Hasilnya beberapa investasi dari Korea Selatan seperti pabrik *wig* (rambut palsu), industri *lingerie* (keduanya untuk export), serta *real estate* (perumahan) berdiri di DIY dengan menyerap ribuan tenaga kerja. Fasilitasi ini telah berlangsung sejak awal dibukanya kerja sama kedua provinsi.

Dari serangkaian program dan kegiatan tersebut, tampak jelas manfaat dari kerja sama luar negeri antara Provinsi DIY dengan Gyeongsangbuk-Do, Korea Selatan ini. Beberapa di antaranya adalah;

1. Meningkatnya jalinan persahabatan antara Provinsi DIY dengan Gyeongsangbuk-Do, dan pada skala yang lebih luas adalah persahabatan antara RI dengan Republik Korea.
2. DIY memperoleh bantuan fisik gedung senilai milyaran rupiah, sebab program itu secara bertahap akan mencapai jumlah sekitar Rp.5 milyar, termasuk untuk membiayai kegiatan dalam gedung itu pada tahun-tahun berikutnya.
3. Terjalinnnya hubungan bisnis dan investasi yang semakin meningkat antara kedua provinsi, baik di sektor jasa maupun industri barang, dan perdagangan. Secara kuantitatif dapat

---

<sup>186</sup>Op. Cit. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DIY Tahun 2011, poin nomor 5, 6, dan 7, hal. VI-5

diukur dari peningkatan volume perdagangan dan investasi kedua provinsi yang meningkat setelah adanya kerjasama.

4. Masyarakat Yogyakarta, khususnya Desa Kampung, Ngawen, Gunungkidul, memperoleh suntikan spirit untuk menerapkan prinsip-prinsip Saemaul Undong atau Gerakan Pembaharuan Desa sehingga dapat merubah perilaku dan cara kerja mereka sehari-hari sehingga akan mempengaruhi masa depan mereka yang lebih baik di kemudian hari. Perubahan cara berpikir dan cara bekerja masyarakat ini sangat besar nilainya dibandingkan dengan bantuan fisik yang telah diberikan oleh Gyeongsangbuk-Do.

### **3. Kerja Sama Provinsi DIY dengan BATAN dan Universitas Karlsruhe, Jerman**

Berawal dari kunjungan Prof. Nestmann dari Jerman, ke Yogyakarta pada bulan Maret 2000, saat ini telah berlangsung kegiatan pembangunan instalasi *Integrated Water Resources Management (IWRG)* di Bribin, Kecamatan Semanu, Gunungkidul. Proyek ini merupakan *sustainability project* atau pilot proyek yang berkelanjutan yang telah selesai dan diserahkan kepada pemerintah Republik Indonesia. Proyek ini mengeksplorasi air sungai bawah tanah di daerah Bribin, yang nantinya diharapkan dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga lebih dari 3 kali lipat dari kemampuan pendistribusian air yang telah ada waktu itu.

Kerja sama segi tiga antara provinsi DIY, BATAN dan Universitas Karlsruhe, Jerman ini ditandatangani pada bulan Agustus 2004 oleh pimpinan masing-masing lembaga yang berisi tentang kerja sama teknis pengelolaan air sungai bawah tanah di daerah batu kars di Yogyakarta (Gunungkidul). Pembangunan sistem manajemen dan pemanfaatan air sungai bawah tanah ini melibatkan berbagai institusi, yakni di dalam

negeri adalah Pemerintah Propinsi DIY, Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul, BATAN dan Ristek, sedangkan dari pihak Jerman adalah Universitas Karlsruhe dan Kementerian Pendidikan dan Riset (BMBF) Jerman sebagai sumber pendanaan proyek. Sesuai dengan permintaan pihak Jerman, maka Pemprov. DIY melibatkan unsur perguruan tinggi (UGM) agar terjadi transfer ilmu pengetahuan untuk kesinambungan dan pengembangan pengetahuan di masa mendatang.



### **Dam Sungai Bawah Tanah Goa Bribin, Gunungkidul, DIY**

Kerja sama proyek Bribin ini pada awalnya berjalan cukup lancar sampai dengan tahap pembangunan waduk atau dam di sungai bawah tanah tahun 2005-2006 awal. Kenyataan menjadi sedikit berubah ketika terjadi gempa bumi akhir Mei 2006 di mana bangunan dam di sungai bawah tanah ambrol karena bebatuan tempat menancapkan cor-cor besi penyangga dam runtuh akibat gempa. Kerusakan ini mengakibatkan kemunduran penggarapan proyek Bribin dalam 3 tahun berikutnya. Namun, setelah melalui berbagai pembicaraan, maka proyek ini dijalankan lagi dengan perencanaan yang diperbarui.

Babak baru penanganan kerja sama ini terjadi pada tanggal 19 Januari 2010 yaitu dengan ditandatanganinya '*Minute of Discussion on The Cooperation to Implement The Integrated Water Resources Management (IWRM) in The Province of Yogyakarta Special region, Indonesia, The Provincial Government of Yogyakarta Special Region and The national Nuclear Agency of The Republic of Indonesia, and Karlsruhe Institute of Technology (KIT), Germany*' atau sebuah kesepakatan baru mengenai rencana penanganan tingkat lanjut mengenai proyek IWRM, yang mencakup proyek Bribin dan sungai bawah tanah Goa Seropan, dan beberapa jaringan pendukungnya. Secara rinci, kesepakatan ini meliputi 7 (tujuh) kegiatan, yakni; (1) Pembangunan Proyek Seropan Microhidro; (2) Eksplori air bawah tanah sungai Goa Seropan; (3) Pengembangan distribusi air di Bribin dan Seropan dengan menggunakan sistem hidrolis; (4) Perbaikan serta instalasi pipa penyaluran air proyek Bribin; (5) Pembangunan Proyek Pilot-Plan Waste Water Treatment di Rumah Sakit Wonosari; (6) Workshop dan disseminasi dalam rangka alih teknologi; dan (7) *Technology assessment dan sustainability analysis*.

Dengan kesepakatan tersebut, Proyek Bribin tahap II dilaksanakan dan berjalan cukup lancar sehingga dapat diresmikan penggunaannya pada tanggal 11 Maret 2010 di Pendopo Kabupaten Gunungkidul oleh Menteri Pekerjaan Umum RI. Dalam ucapan terimakasihnya, Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono XI mengatakan bahwa ini adalah suatu peristiwa pemanfaatan air dari goa yang pertama kali di dunia, dengan harapan lebih lanjut pemerintah Jerman dan pemerintah Indonesia bisa mengambil manfaat yang sebesar-besarnya di dalam pemahaman ilmu pengetahuan dan teknologi memanfaatkan air, maupun manajemen air dalam gua. Bendung bawah tanah Bribin yang berlokasi di Dusun Sindon, Desa Dadapayu, Kecamatan Semanu, Kabupaten Gunung Kidul,

DIY, juga digunakan sebagai Laboratorium Batu Karst. Pada kesempatan yang sama ditandatangani pula *Memorandum of Understanding* antara Pihak Universitas Karlsruhe Jerman, BATAN dan Pemerintah provinsi DIY untuk kelanjutan proyek kerja sama di Yogyakarta.<sup>187</sup>



**Penandatanganan MoU antara Jerman, BATAN dan Pemda D.I. Yogyakarta, dari kanan ke kiri: Gubernur D.I. Yogyakarta Sri Sultan Hamengkubuwono, Kepala BATAN Dr. Hudi Hastowo dan Dr. Franz Nestmann dari Universitas Karlsruhe Jerman.**

Dari sisi manfaat, kerja sama teknis dengan lembaga non-pemerintah seperti dengan Universitas Karlsruhe ini ternyata lebih simpel dan lebih konkrit manfaatnya bagi daerah. Fokus kerja sama yang menangani bidang garap tertentu menjadikan kerjasama yang dibuat lebih produktif pelaksanaannya.

---

<sup>187</sup> [http://www.batan.go.id/view\\_news.php?idx=983&Peresmian%20Infrastruktur%20Kementerian%20Pekerjaan%20Umum%20di%20D.I.%20Yogyakarta](http://www.batan.go.id/view_news.php?idx=983&Peresmian%20Infrastruktur%20Kementerian%20Pekerjaan%20Umum%20di%20D.I.%20Yogyakarta)

#### 4. Kerja Sama Provinsi DIY dengan Suruga Miyagawa Company, Jepang

Kerja sama antara Pemerintah Propinsi DIY dan Suruga Miyagawa Company, Jepang, yang meliputi Kerja sama Pengembangan Sumber Daya Manusia, Industri dan Perdagangan, Pertanian serta Investasi, ditandatangani oleh Presiden Direktur Suruga Miyagawa, MS. Shizuko Miyagawa dan Gubernur DIY, pada tanggal 2 Juli 2003.

Untuk merealisasikan kerja sama itu, melalui Keputusan Gubernur DIY No: 20 Tahun 2004, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi ditunjuk untuk melaksanakan program pengembangan Sumber Daya Manusia dengan Suruga Miyagawa Company Japan melalui kegiatan pemagangan ke Jepang bagi para tenaga kerja professional atau calon tenaga kerja dari Provinsi DIY.

Pemagangan merupakan suatu proses pendidikan dan pelatihan secara sistematis dan terorganisir yang berlaku secara terpadu dan berjenjang di Lembaga Pendidikan Pendidikan dan Pelatihan dan dengan bekerja secara langsung dalam proses produksi atau jasa di perusahaan agar peserta memiliki ketrampilan dan kompetensi bagi suatu profesi tertentu sesuai dengan kebutuhan dunia usaha di mana peserta magang dan dunia usaha terkait kontrak pemagangan. Tujuan pemagangan adalah untuk menambah ilmu pengetahuan dan ketrampilan teknik para peserta magang di perusahaan kecil dan menengah, sehingga setelah kembali ke Indonesia mampu berperan aktif untuk membangun industri di Indonesia. Di samping itu program ini bertujuan untuk membentuk siap dan etos kerja agar lebih produktif dalam rangka perluasan lapangan kerja/

kesempatan kerja serta untuk kesejahteraan keluarga dan peserta<sup>188</sup>.

Pengumuman pendaftaran dikeluarkan tanggal pada tanggal 10 Maret 2004, memuat tentang tempat pendaftaran, waktu pendaftaran, persyaratan administrasi dan persyaratan fisik. Tempat pendaftaran di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Propinsi DIY, dimulai tanggal 15 Maret 2004 sampai 27 Maret 2004. Dari hasil rekrut dan seleksi tahun 2004 yang dinyatakan memenuhi syarat setelah melalui proses seleksi administrasi, kesempatan, psikotes dan wawancara serta *medical chek up* sebanyak 36 (tiga puluh enam) orang dengan perincian : perempuan 3 (tiga) orang, laki-laki 33 (tiga puluh tiga) orang.

Untuk mengetahui perkembangan peserta magang dilaksanakan evaluasi berkala seminggu sekali dan untuk menentukan kelulusan peserta pelatihan dilaksanakan evaluasi akhir. Evaluasi dilaksanakan oleh Tim Gabungan antara Suruga Miyagawa Company Japan, Instruktur dan Dinas Tenaga Kerja dari Transmigrasi Propinsi DIY. Bagi peserta pelatihan yang memenuhi syarat diberikan Sertifikat Balai Latihan kerja Yogyakarta dan berhak untuk mengikuti pemagangan di Jepang yang pemberangkatannya dilakukan secara bertahap dimulai pada akhir bulan Mei tahun 2004 sebanyak 11 (sebelas) orang dan sisanya akan ditentukan kemudian.

Presiden Suruga Miyagawa Company, MS. Shizuko Miyagawa Shizuko, bersama beberapa pengusaha dari Jepang berkunjung ke Yogyakarta pada tanggal 14-17 Juni 2005 untuk mencari peluang investasi di Indonesia, khususnya di Yogyakarta. Rombongan yang berkunjung sebanyak 15 (lima belas) orang yang berasal dari berbagai bidang, antara lain :

---

<sup>188</sup>Op.Cit. Bunga Rampai Kerjasama Luar negeri Provinsi DIY



Perakitan Sparepart Mobil, Pengelolaan Air, Sosial, Asuransi. Garment, Elektrikal Otomotif, Konstruksi, Developer, dan Packaging.

Kegiatan yang dilakukan selama kunjungan ke Yogyakarta adalah *Courtesy Call* dengan Gubernur DIY, Kunjungan ke Pemda Sleman, Kunjungan ke obyek wisata (Candi Mendut dan Candi Borobudur) dan Kunjungan ke sentra-sentra industri di Yogyakarta (PT. Yarsilk, Batik Nakula Sadewa, BLPT, dan Mataram Tunggal Garment) untuk mengetahui proses produksi dan masalah ketenagakerjaan. Rombongan Suruga Miyagawa Group juga melakukan kunjungan ke Pendidikan Latihan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Propinsi DIY Kaliurang untuk melakukan seleksi calon tenaga kerja magang yang akan dikirim ke Jepang, selain itu juga mengunjungi lokasi calon panti Jompo Kaliurang, SLB Panti Asih Kaliurang, dan Pusat Rehabilitasi dan Pengobatan Yakkum, untuk melihat sarana dan prasaranayang ada berkaitan dengan rencana Suruga Miyagawa untuk membangun Panti Jompo di Yogyakarta.

Dalam kunjungan tersebut juga diagendakan pertemuan dengan Dinas, Instansi dan Lembaga terkait (BAPEDA Propinsi DIY, Pemda. Kab. Sleman dan Pemda. Kab. Kulon Progo) untuk membahas peluang investasi di Yogyakarta. Dalam pertemuan tersebut para investor/pengusaha Jepang ingin mengetahui lebih jauh mengenai potensi dan peluang investasi di DIY termasuk kebijakan investasi di DIY terutama mengenai Tatacara prosedur investasi asing, Ketenagakerjaan (termasuk upah tenaga kerja), Hukum dan Perpajakan, Prosedur perijinan, Jangka waktu dan biaya yang diperlukan untuk proses perijinan<sup>189</sup>.

Pada tahun 2008, dilakukan fasilitasi dan koordinasi pe-nandatanganan pernyataan minat antara Suruga Miyagawa

---

<sup>189</sup> Op.Cit. Bunga Rampai Kerjasama Luar negeri Provinsi DIY

dengan Dinas Kesehatan Provinsi DIY terkait dengan rencana kebutuhan tenaga perawat manula di Jepang sebagai kelanjutan kerja sama antara pihak Suruga Miyagawa dengan Provinsi DIY.<sup>190</sup>

Dari sisi manfaat, maka kerja sama dengan Suruga Miyagawa sangat memberi keuntungan bagi provinsi DIY terutama dalam kaitannya dengan perluasan lapangan kerja dan penyiapan tenaga kerja muda yang terampil dan professional. Di samping itu, terjadi saling tukar informasi bisnis dan investasi antara para pengusaha Jepang dan pengusaha Yogyakarta sehingga memudahkan kontak-kontak bisnis selanjutnya. Meskipun kerja sama ini bersifat kerjasama pemerintah provinsi DIY dengan lembaga non-pemerintah, namun kegiatan dan fungsi kerjasamanya dapat berdampak baik bagi hubungan antar pemerintahan juga.

Setelah pemaparan 4 (empat) kerja sama Provinsi DIY dengan pihak asing (2 antar provinsi dan 2 dengan lembaga non-pemerintah) yang dinilai produktif manfaatnya bagi DIY, maka berikut ini akan digambarkan pelaksanaan kerja sama dengan para pihak yang dinilai kurang produktif, menurut sumber resmi di pemda Provinsi DIY.

## **5. Kerja Sama DIY dengan Propinsi Ismailia, Republik Arab Mesir**

Program kerja sama antara Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Provinsi Ismailia, Mesir berawal dari kunjungan Duta Besar Republik Arab Mesir kepada Gubernur DIY pada bulan Januari 1990 dan dilanjutkan dengan pembicaraan antar-gubernur. Dalam pembicaraan lanjutan

---

<sup>190</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DIY Tahun 2008, hal. VI-6

tersebut muncul keinginan untuk melakukan kerja sama antar provinsi, yang kemudian direspons positif oleh Pemda DIY dan ditindaklanjuti dengan penandatanganan *Letter of Intension* pada tanggal 15 Oktober 1990 dan *Memorandum of Understanding* pada tanggal 24 Desember 1991. Hubungan kedua provinsi ini didasarkan atas kesamaan potensi wilayah yang merupakan daerah wisata budaya. Program kerja sama Provinsi DIY-Propinsi Ismailia berpedoman pada MoU yang meliputi lima bidang, yaitu bidang perdagangan, pariwisata, teknologi, industri, pendidikan, dan kebudayaan. Sampai saat ini, walaupun telah tersusun program kerja sama namun pelaksanaan program tersebut belum dapat direalisasikan, baru satu kegiatan yang diselenggarakan yaitu pengiriman misi budaya propinsi DIY ke Ismailia. Hal tersebut terjadi karena kendala antara lain:

1. Penyusunan program kerja tidak detail dan jelas;
2. Belum tersedianya biaya di pihak Ismailia;
3. Tidak jelasnya kedudukan masing-masing dalam kerja sama;
4. Kurangnya komunikasi antar kedua negara.<sup>191</sup>

Pada kegiatan Seminar Evaluasi Program Kerja sama Luar Negeri dengan Pemerintah Propinsi DIY untuk mendukung otonomi daerah yang diselenggarakan oleh BAPPEDA Provinsi DIY pada tanggal 11 November 2000, hal-hal tersebut di atas direspons positif oleh Direktur KTJE Direktorat Jenderal Hubungan Ekonomi Luar Negeri Deplu RI dan beliau mengirim faksimili kepada Duta Besar RI di Ismailia (vide fax Direktur KTJE No. BB-2639/DEP/XI/00 tanggal 22 November 2000) yang isinya menyampaikan permasalahan Provinsi DIY tersebut dan

---

<sup>191</sup> Op.Cit., Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY, 2006

keinginan mengaktifkan kembali Kerja sama *Sister Province* antara Propinsi DIY dengan Propinsi Ismailia. Program kerja sama propinsi DIY dengan Provinsi Ismailia yang mengalami hambatan, ditindaklanjuti dengan semangat kebersamaan, yaitu:

1. Faksimili dari Duta Besar RI di Kairo kepada Gubernur DIY Nomor : BB-063/CAIRO, tanggal 19 Maret 2001, perihal kerjasama *sister province* DIY-Ismailia. Informasi yang disampaikan adalah bahwa Gubernur Ismailia dan Duta Besar Kairo sepakat untuk menghidupkan kembali kerjasama yang konkrit dan tidak terlalu memberatkan keuangan masing-masing propinsi.
2. Tanggal 6 April 2001 diselenggarakan rapat koordinasi oleh Bappeda bersama instansi-instansi terkait, yaitu: Dinas Pendidikan dan Pengajaran, Dinas Kebudayaan, Bidang Pembinaan Generasi Muda Kanwil Depdiknas, Dinas Pariwisata, Dinas Perindustrian, Biro Bina Sosial, Biro Umum, Biro Humas, Biro Keuangan, dan Biro Penyusunan Program. Hasil rapat segera dilaporkan oleh Ketua Bappeda kepada Bapak Gubernur yang ditindak lanjuti dengan surat balasan Gubernur DIY kepada Duta Besar Kairo. Adapun isi surat tersebut antara lain sebagai berikut; a. Pemerintah Propinsi DIY belum dapat berpartisipasi dalam acara *Indonesian Week* bulan April/Mei 2001; b. Propinsi DIY dapat menerima kunjungan pertukaran pemuda/ pelajar/ mahasiswa yang direncanakan pada bulan Agustus 2001 (musim panas dan liburan di Mesir).
3. Provinsi Ismailia telah menanggapi surat Gubernur DIY tersebut melalui Surat Duta Besar di Kairo, Nomor BB-087/CAIRO tanggal 26 April 2001 perihal Kerjasama *Sister City* Propinsi DIY-Propinsi Ismailia, dalam surat tersebut dinyatakan bahwa penyampaian terima kasih atas balasan

surat dari Gubernur DIY, dan kesediaan menerima kunjungan pelajar/mahasiswa Ismailia ke DIY.<sup>192</sup>

Meskipun secara konkrit belum ada hasil yang dapat diambil, namun ada harapan dari dihidupkannya kembali program kerja sama antara Provinsi DIY dengan Provinsi Ismailia adalah:

1. Menindaklanjuti program kerja sama yang pernah dibangun namun sempat mengalami stagnasi;
2. Mempromosikan pariwisata dan budaya melalui forum kerja sama, salah satu caranya adalah dengan tukar-menukar kunjungan pelajar/mahasiswa kedua provinsi;
3. Adanya kemungkinan dikembangkannya kegiatan-kegiatan pada sektor lain dalam rangka mendukung otonomi daerah.

## **6. Kerja Sama DIY dengan Negara Bagian California, USA**

Kerja sama Provinsi Kembar antara Negara Bagian California dan Propinsi DIY, dimulai sejak ditandatanganinya MoU Kerja sama Pada tanggal 25 Agustus 1997 di Scramento, California. Pada penandatanganan Kerjasama ini Pihak Propinsi DIY diwakili oleh Sri Paku Alam VIII, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi DIY, dan Negara bagian California diwakili oleh Bill Lockyer, Presiden Pro Tempore Senat Negara Bagian California. Dalam acara yang sama ditandatangani pula MoU Kerja sama antar KADIN kedua belah pihak. Tujuan dari kerja sama tersebut adalah untuk mengembangkan pembangunan Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah Negara Bagian California di bidang-bidang ekonomi/perdagangan, industri, pariwisata, pertanian, pendidikan dan kebudayaan, lingkungan

---

<sup>192</sup>Op.Cit., Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY, 2006

hidup, investasi serta bidang-bidang lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Perlu diketahui bahwa dari pihak Pemerintah California penandatanganan MoU dilakukan oleh *President Pro Tempore*. *President Pro Tempore* adalah Wakil Presiden Senat, yang mewakili jika Presiden Senat berhalangan, tetapi tetap memiliki kekuasaan yang sama dengan Presiden Senat. *President Pro Tempore* secara khusus bertanggung jawab dalam memberikan disposisi terhadap agenda rapat Senat di bidang bisnis. Ia secara *ex officio* sebagian anggota Senat, termasuk komite-komite bersama, tetapi ia tidak memiliki hak suara.

Sebagai tidak lanjut penandatanganan MoU tersebut, Negara Bagian California merencanakan akan melakukan kunjungan balasan ke Provinsi DIY pada bulan Oktober 1997, namun karena stabilitas politik/keamanan dalam negeri Indonesia, maka delegasi Negara Bagian California membatalkan kunjungannya dan selanjutnya tidak ada aktivitas apapun dari kerja sama ini. Pada tanggal 24 April 2002, KJRI San Fransisco bertemu dengan Ms. Ezilda Samoville, Direktur California Senate Office of Internasional Relations (Pejabat terkait di kantor Gubernur California di Sacramento), dan dalam pertemuan tersebut Ms. Samoville menjelaskan hal-hal mengenai kerja sama Provinsi DIY dengan Negara Bagian California sebagai berikut:

1. Penyebab utama dan tidak berjalannya kegiatan kerja sama adalah karena anggota Senat California yang menjadi penggerak utama kerja sama tersebut, yaitu Senator Milton Marks meninggal beberapa tahun yang lalu. Untuk mengaktifkan kembali kerja sama perlu adanya pemrakarsa dilingkungan legislatif (anggota Senat) dan seorang warga setempat yang bersedia menjadi perwakilan untuk menangani kerja sama dimaksud;

2. Meminta kepada KJRI agar melakukan *lobby* kepada beberapa orang anggota Senat dengan menjelaskan manfaat dikembangkannya kerja sama tersebut serta mencari warga setempat yang bersedia secara sukarela menanganinya. Untuk keperluan ini, Ms. Samoville menyatakan kesediaannya untuk membantu mengatur pertemuan/*lobby* tersebut antara KJRI dengan anggota senat yang disarankan untuk *dilobby* yang dijadwalkan akan dilakukan pada masa reses (pada bulan Agustus/September).
3. Selanjutnya dalam hubungan tersebut, John Drews, *Consultant Sub Committee on Asia Trade and Commerce*, California Senate, didampingi oleh Joseph Bartlett (penerjemah), pada tanggal 15 Juli 2002 akan berkunjung ke Yogyakarta untuk membicarakan masalah pengaktifan kembali kerja sama sister province di Yogyakarta-Negara Bagian California tersebut dengan pejabat terkait Pemerintah Propinsi DIY serta menyerahkan surat dari Senat California kepada Gubernur DIY.

Sesuai dengan masa berlakunya MoU ini adalah 5 tahun, maka pada tanggal 25 Agustus 2002 kerjasama ini berakhir. Namun sampai dengan saat buku ini disusun, kerja sama provinsi kembar antara Provinsi DIY dan Negara Bagian California belum dapat berlangsung sesuai dengan yang diharapkan walaupun pernah disepakati oleh DIY untuk memanfaatkan momentum peningkatan 100% kegiatan *Sister Cities Internasional* (SCI) oleh Pemerintah Amerika Serikat akibat peristiwa Tragedi 11 September 2001. Rencana untuk menghidupkan kembali kerja sama antara Pemerintah Propinsi DIY dengan California sebenarnya sudah diprogramkan pada tahun anggaran 2006. Bahkan pembiayaan pada tingkat Gubernur dengan Duta Besar RI di Washington sudah dilakukan. Namun demikian,

berhubung dengan terjadinya gempa bumi 27 Mei 2006, rencana kegiatan dimaksud belum bisa dilakukan kembali.<sup>193</sup>

## 7. Kerja Sama DIY dengan Propinsi Tyrol, Republik Austria

Kerja sama Provinsi DIY dengan provinsi Tyrol, Austria diawali pada tahun 1989, melalui pemberian beasiswa *post graduated* program bagi Universitas Gadjah Mada (UGM) serta pendirian Laboratorium Kimia Komputer yang disponsori oleh Prof. B.M. Rode. Untuk keperluan ini, Prof. B.M. Rode datang ke Yogyakarta 2 (dua) kali dalam setahun untuk menghadiri dan menyaksikan seleksi penerima beasiswa serta memberikan bimbingan dalam pendirian laboratorium dimaksud yang akhirnya dibuka secara resmi oleh Menteri Science Austria dan Menteri Pendidikan dan Pengajaran Republik Indonesia pada tanggal 27 Agustus 1997 di UGM. Atas dasar hubungan yang sudah dekat ini, maka berlandaskan keinginan untuk meningkatkan ruang lingkup kerja sama Prof. B.M. Rode bersama dengan Prof. Bambang Setiadji dari Jurusan Kimia UGM merintis kerja sama antara Provinsi Tyrol, Austria dengan Propinsi DIY dalam bentuk kerja sama *sister province*. Atas dasar pemikiran di atas, mulailah dirintis hubungan kerja sama ini dengan diawali kunjungan Prof. Dr. Norbert Wimmer beserta Dubes Austria dan rombongan untuk melakukan pembicaraan awal dengan Gubernur DIY. Hasil kunjungan ini menghasilkan rekomendasi untuk melanjutkan upaya pembentukan kerja sama dengan membuat deklarasi bersama antara Ketua Bapeda Provinsi DIY dengan Wakil Walikota Innsbruck, Provinsi Tyrol Austria pada tanggal 18 Juli 1995.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup>Op.Cit., Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY, 2006

<sup>194</sup>Op.Cit., Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY, 2006



Pada tanggal 30 November 1999 di Tyrol Austria, dalam pertemuan langsung antara Gubernur Provinsi DIY dengan Gubernur Tyrol dilakukan penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) Kerja sama antara Provinsi Tyrol dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pertemuan dilaksanakan di ruang pertemuan *Government House* dengan acara yang semi formal. Kedua Gubernur mengemukakan besarnya harapan kedua belah pihak agar MoU ini merupakan awal kerja sama secara formal agar dapat ditindaklanjuti dalam bentuk yang lebih detail dan realistis. MoU tersebut memuat kesepakatan kerja sama di bidang pendidikan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan, industri dan perdagangan, pariwisata, dan bidang-bidang lain yang akan disetujui kedua belah pihak. Sesuatu kesepakatan dalam MoU, maka telah dilakukan tindak lanjut berupa pembentukan forum kerja sama yang disebut sebagai Kelompok Kerja Bersama yang meliputi menyiapkan kriteria anggota forum dan sekaligus pembentukan kelompok kerja yang anggotanya tetap dan bukan *instantional* tahun 2000.<sup>195</sup>

Manfaat kerja sama dengan Provinsi Tyrol, Republik Austria, itu hanya ada 1 (satu) realisasi, yakni mengirimkan seorang dokter PTT bernama dr. Andreasta Meliala dari Gunungkidul untuk mengikuti kursus selama 1 tahun di Austria tahun 2000, selain kunjungan ke-2 Gubernur DIY ke Tyrol, Austria pada 1-3 Desember 2003, dan kunjungan balasan delegasi Tyrol ke DIY pada 28-29 Desember 2005.

---

<sup>195</sup> Op.Cit., Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY, 2006

## 8. Kerja Sama DIY dengan Chungcheongnam-Do, Korea Selatan

Kerja sama ini dirintis oleh Mr. Lee, Kyung-Jun, Rektor Sun Moon University, Daejon, Chungchengnam, Korea Selatan, saat ke Yogyakarta untuk membuka Pusat Studi Korea di Universitas Negeri Yogyakarta. Sekembalinya ke Chungcheongnam, Mr. Lee, Kyung-Jun melaporkan kepada Gubernur Provinsi Chungcheongnam mengenai prospek kerja sama antara Propinsi DIY dengan Propinsi Chungcheongnam. Berdasarkan laporan tersebut Mr. Sung Dae-Pyun, Gubernur Chungcheongnam mengirim surat (melalui kurir) kepada Gubernur DIY menawarkan kerja sama antara kedua provinsi dan sekaligus mengundang Gubernur DIY untuk menghadiri Acara Pameran Floritopia yang diselenggarakan di Chungcheongnam pada tanggal 26 April s/d 19 Mei 2002. Melalui utusan tersebut disampaikan bahwa karena kesibukan maka Gubernur DIY dengan menyesal tidak dapat memenuhi undangan tersebut.<sup>196</sup>

Pada tanggal 16 Maret 2002 Direktur Hubungan Luar Negeri Provinsi Chungcheongnum (Mr. Doong Soon Lee) melalui Mr. Keun Won Jang, mengirimkan surat kepada Gubernur DIY yang berisi undangan menghadiri Pameran Bunga se Dunia, tawaran kerja sama (*sistership*) antara Provinsi DIY dan Provinsi Chungcheongnam, dan Permintaan data/informasi mengenai peluang investasi di DIY. Untuk merespon hal tersebut pada bulan November 2002 Delegasi dari DIY berkunjung ke Provinsi Chungcheongnam dalam rangka tindak lanjut rintisan kerja sama *sister province*. Pada tahap berikutnya, Tim advance dari Chungcheongnam berkunjung ke Yogyakarta dalam rangka pembahasan dan penandatanganan naskah Lol serta

---

<sup>196</sup>Op.Cit., Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY, 2006

pembuatan jadwal kunjungan Gubernur Chungcheongnam ke Yogyakarta pada tanggal 12 dan 13 September 2004. Lol antara DIY-Chungcheongnam ditandatangani pada tanggal 10 Agustus 2004 oleh Bayudono (Kepala BAPEDA Provinsi DIY) dan Song Suk-Doo (Dirjen Biro Ekonomi dan Perdagangan Provinsi Chungcheongnam). Selanjutnya Gubernur Chungcheongnam bersama delegasi yang berjumlah 12 orang berkunjung ke DIY dalam rangka penandatanganan MoU kerja sama *sister province*. MoU *sister province* antara DIY-Chungcheongnam ditandatangani pada tanggal 13 September 2004 oleh Hamengku Buwono X (Gubernur DIY) dan Sim Dae-Pyung (Gubernur Chungcheongnam Korea).

Dalam naskah MoU tersebut Pemerintah kedua provinsi akan mengembangkan kerja sama dalam bentuk *Sister Province* (Propinsi Bersaudara) untuk meningkatkan dan mengembangkan kerja sama yang efektif dan saling menguntungkan dalam pembangunan kedua Provinsi dalam bidang administrasi Pemerintahan, budaya dan Seni, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Perdagangan, Industri dan Investasi, Pariwisata, Informasi dan Komunikasi, Pertanian dan Perikanan, Kesehatan Masyarakat dan Kesejahteraan Sosial, dan Bidang-bidang lain yang disepakati oleh para pihak.<sup>197</sup>

Sejauh ini, kerja sama dengan Provinsi Chungcheongnam belum ada realisasinya sebab ada kebijakan dari Pemerintah Korea Selatan bahwa bentuk kerja sama antara kedua provinsi ini harus diubah bentuknya sehingga bukan dalam bentuk *sister province*, mengingat bentuk ini telah digunakan sebagai ikatan kerja sama antara Provinsi DIY dengan Gyeongsangbuk-Do sebelumnya. Agenda perubahan bentuk kerja sama itu sampai sekarang belum ada tindaklanjutnya.

---

<sup>197</sup> Op.Cit., Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY, 2006

## 9. Kerja Sama Provinsi DIY dengan Provinsi Gangwon, Korea Selatan

Kerja sama Provinsi DIY dengan provinsi Gangwon, Korea Selatan disetujui Rencana kerja samannya, termasuk draft *Memorandum of Understanding* antara kedua pihak, oleh DPRD DIY pada tanggal 30 Mei 2009. Gubernur DIY kemudian menindaklanjuti persetujuan rencana kerja sama tersebut dengan melakukan pertemuan dengan pihak Gangwon untuk melakukan penandatanganan MoU pada bulan berikutnya dengan nama kerja samanya adalah '*Memorandum of Understanding Friendly Ties*'.

Pembahasan persetujuan rencana kerja sama dengan Gangwon ini agak unik karena terjadi pada saat perubahan aturan atau lebih tepatnya adanya peraturan baru dari Depdagri yang kurang sinkron dengan aturan dari Deplu sebelumnya. Hal ini tergambar dari laporan Panitia Khusus DPRD DIY dalam Laporan Akhirnya.<sup>198</sup> Dalam laporan yang disampaikan Ketua Pansus dalam Rapur pada Sabtu (30/05/2009) menyatakan bahwa Permendagri No 3 Tahun 2008 tentang pedoman pelaksanaan kerja sama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri, sebelum DIY belum pernah dilaksanakan. Oleh karena itu, Provinsi DIY menjadi yang pertama kali melaksanakan mekanisme baru itu. Permendagri ini secara substantif-materil mengubah mekanisme pembahasan dan persetujuan DPRD atas sebuah kerja sama luar negeri. Pedoman lama yang mengacu pada Permenlu No 09/A/KP/XII/2006/01 pada mekanismenya pembahasan MoU yang telah disepakati cukup dibahas di komisi yang membidangi. Akan tetapi pada permendagri

---

<sup>198</sup> Penulis adalah Ketua Pansus DPRD DIY Bahan Acara No. 8, yang membahas Persetujuan Rencana Kerjasama Provinsi DIY dengan Gangwon, Korea Selatan ini.

yang baru, maka yang akan disepakati dewan adalah berupa Dokumen Rencana Kerja sama sebelum terjadi MoU. Atau lebih tepatnya, merupakan dokumen baru yang bersifat 'antara' setelah ada *Letter of Intent*, namun sebelum Penandatanganan MoU dengan pihak asing.

Ini yang menjadi permasalahan dalam diskusi Pansus. Perbedaan materi dan mekanisme persetujuan telah kami sampaikan, akan tetapi hasilnya masing-masing Departemen mempedomani 'pedoman' yang dibuat masing-masing. Kejadian ini sangat disesalkan dewan sebagai sebuah ketidakompakan pengaturan antar departemen yang akan menimbulkan inefisiensi di daerah dan ketidakpastian hukum. Dewan berharap dengan adanya kerja sama antara Provinsi DIY dengan Provinsi Gangwon Republik Korea ini, semoga dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat di kedua provinsi di dua Negara ini. Sesuai dengan pembahasan pada saat rapat Pansus BA 8 tahun 2009 bahwa fokus di 6 bidang, yaitu Pariwisata, Pendidikan, Pertanian, Kebudayaan, Ilmu Pengetahuan (riset) dan Teknologi, serta Olahraga. Dikeempatan yang sama pendapat akhir fraksi-fraksi DPRD Provinsi DIY juga disampaikan para juru bicara dari tiap-tiap fraksi. Pada intinya seluruh fraksi menyetujui Draf Rencana kerja sama yang merupakan hasil pembahasan pansus BA 8 Tahun 2009 antara Provinsi DIY dengan Provinsi Gangwon, untuk ditetapkan dan disahkan menjadi Keputusan DPRD DIY<sup>199</sup>.

---

<sup>199</sup><http://www.dprd-diy.go.id/posts/1194>



**Ketua Pansus DPRD DIY(Kiri, Penulis sendiri)  
Menyerahkan Draft Final Peretujuan Rencana Kerja sama  
DIY dengan Gangwon kepada Kabiro Kerja sama DIY,  
Nur Syahrir Raharjo (Kanan, Sekarang Dubes RI  
untuk Suriname)**

Kerja sama dengan Gangwon ini termasuk kerja sama yang sempat mandek dan baru ada aktivitas pada tahun 2011, yakni dengan keikutsertaan dalam “*2011 Gangwoon Provincial Program For Local Government Officials of Sisterhood Governments*”; dalam kerangka kerja sama persahabatan antara Provinsi DIY dengan Gangwoon, Korea Selatan<sup>200</sup>.

Penggiatan kerja sama diinisiasi dengan adanya kunjungan Anggota Delegasi Provinsi Gangwon, Korea di DIY (6-8 November 2012), rombongan diikuti 2 perwakilan Anggota Delegasi yakni Mr. Jeon, Jin-Pyo (*Direktor, Global Business Bureau*) dan Ms. Lee, Seungeun (*Intergovernmental Officer, Global*

---

<sup>200</sup>Op.Cit. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur 2011

*Business Bureau*), dalam rangka peninjauan kerjasama dalam bidang kesehatan, pendidikan, industri, Wisata, Bio keramik dan torishm. Keinginan kerja sama dengan DIY dikarenakan adanya propinsi kembar, yakni kerja sama dua provinsi daerah yang mempunyai karakteristik kota wisata, nilai-nilai/pe-ninggalan sejarah, kota tua dan histori yang sama. Kegiatan Delegasi Provinsi Gangwon di Daerah Istimewa Yogyakarta di antaranya : Pertemuan dengan pemda DIY dan komunitas bisnis (Presentasi Pemda DIY, RS JIH), Kunjungan ke Puskesmas piyungan, PT. Dong Young Trees Indonesia(Kawasan Industri Piyungan), PT. MAK Kalasan, Kunjungan ke Sastra UGM dan Terakhir ke RSUP Dr. Sardjito.

Kamis, 8 November 2012 serangkaian kunjungan delegasi Provinsi Gangwon berakhir di RSUP Dr. Sardjito. Tujuan dari pada kunjungan tersebut adalah untuk memperoleh gambaran serta menjajaki dan mengidentifikasi peluang kerja sama di bidang kesehatan. Pertemuan tersebut merupakan kesempatan bagi Delegasi Provinsi Gangwon dan RSUP Dr. Sardjito sebagai ajang untuk saling memperkenalkan *platform* untuk melakukan kerja sama di bidang kesehatan. Kedatangan ini dimaksudkan untuk mencari data awal, selanjutnya akan ada tim lanjutan yang lebih spesifik pada tahun 2013 untuk mengimplementasikan hal-hal teknis terkait kunjungan ini<sup>201</sup>.

## **10. Kerja Sama Provinsi DIY dengan Provinsi Saint Petersburg, Russia**

Sebagaimana dilansir dalam *press release online* oleh Kedutaan Besar Rusia di Jakarta melalui alamat webnya, bahwa pada tanggal 31 Mei 2010 Gubernur Saint-Petersburg

---

<sup>201</sup> [http://sardjitohospital.co.id/index.php?action=news.detail&id\\_news=59](http://sardjitohospital.co.id/index.php?action=news.detail&id_news=59)

Valentina Matvienko bertemu dengan Gubernur DIY, Sri Sultan Hemengku Buwono X. Kedua pihak menandatangani pernyataan kehendak antara Pemerintah St.Petersburg dan Pemerintah DIY mengenai penetapan kerja sama “*Sister City*”. Kedua pihak menyatakan minat untuk mengembangkan kerja sama antara lembaga-lembaga pendidikan serta kerja sama di bidang ekonomi, ilmu dan humaniter antara St.Petersburg dan Yogyakarta, karena keduanya adalah pusat kebudayaan dan pendidikan di negara masing-masing. V.Matvienko menggaris-bawahi bahwa kesepakatan kerja sama antara kedua kota sangat penting apalagi dicapai pada tahun perayaan 60 tahun hubungan diplomatik antara Rusia dan Indonesia. Terkait dengan peristiwa bersejarah tersebut pada tanggal 30 Mei 2010 di teater “*Baltiyskiy Dom*” diadakan pembukaan Pekan budaya Indonesia di St.Petersburg.<sup>202</sup>



**Gubernur Saint-Petersburg, Valentina Matvienko dan Sri Sultan Hemengku Buwono X Menandatangani *Letter of Intent*, Disaksikan Dubes RI untuk Rusia, Hamid Awaluddin**

---

<sup>202</sup> [http://www.indonesia.mid.ru/press/114\\_i.html](http://www.indonesia.mid.ru/press/114_i.html)



Dari sisi efektivitas kegiatan kerja sama antara Saint Petersburg dengan Provinsi DIY, sampai dengan buku ini ditulis, Mei 2013, belum ada peningkatan status ke arah penandatanganan '*memorandum of understanding sister city*' antara kedua provinsi, walaupun pada tahun 2012 telah diupayakan pembentukan kesepakatan dalam bentuk MoU dengan Saint Petersburg, Rusia. Sampai dengan akhir tahun 2012 rencana pembentukan kesepakatan kerja sama tersebut tidak bisa direalisasikan karena masih menunggu finalisasi kajian tersendiri oleh mitra kerja sama (dalam hal ini pihak St. Petersburg, Rusia)<sup>203</sup>.

### C. Catatan Sudut Pandang

Kerja sama luar negeri daerah otonom atau Paradiplomasi di era otonomi daerah, merupakan sebuah penanda perubahan, dari pola pengelolaan pemerintahan daerah yang '*inward looking*' menjadi berorientasi pada '*outward looking*'. Dari kacamata kajian ilmu Hubungan internasional, paradiplomasi merupakan sebuah gejala bangkitnya aktor-aktor lokal di fora internasional, yang semakin mengarah pada pola hubungan yang transnasional, informal, dan inklusif dan kompetitif.

Hubungan transnasional yang dewasa ini terjadi di fora internasional, memungkinkan setiap aktor untuk memaksimalkan hasil (*outcome*) dalam berhubungan dengan pihak asing, baik yang berupa keuntungan non-ekonomi (*benefit*), maupun yang bersifat ekonomi (*profit*). Sebagai penyelenggara pemerintahan, pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan bekerja sama dengan pihak asing tidak bisa lepas dari prinsip evaluasi kinerja

---

<sup>203</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DIY Tahun 2012, Bab VI Hal. 644

yakni *'input'*, *'out put'* dan *'out come'* serta prinsip *'money follows function'*.

Dari telaah terhadap kerja sama yang telah dilakukan, maka secara obyektif dapat dikatakan bahwa tingkat kemanfaatan kerja sama luar negeri belum seluruhnya optimal, bahkan jika dibandingkan dengan biaya APBD DIY yang dikeluarkan untuk membiayai delegasi-delegasi pemda DIY ke Luar Negeri, dapat dikatakan belum sebanding dengan biayanya, kecuali kerja sama dengan Kyoto Prefecture-Jepang, Suruga Miyagawa Company-Jepang dan kerjasama dengan Geongsangbuk-Do, Korea Selatan.

Kerja sama asing yang produktif memiliki 2 karakteristik, yakni (1) kerja sama dengan provinsi-provinsi asing yang memiliki tingkat ekonomi yang tinggi (kaya) seperti Kyoto-Jepang dan Geongsangbuk-Do-Korea sehingga mereka dapat menggunakan dana bantuan sosial persahabatan mereka untuk membantu DIY. Hal ini terjadi karena faktanya dalam pelaksanaan kerja sama, DIY belum mampu saling *'Take and Give'* dengan mitra kerja sama asingnya, namun DIY lebih banyak dalam posisi *'Take'* dan belum mampu *'Give'* kepada pihak asing secara seimbang. Karakteristik ke-2, yakni kerja sama dengan foundations ataupun dengan institusi asing non-profit lainnya yang memiliki bidang garap khusus pada bidang-bidang tertentu seperti Suruga Miyagawa Company-Jepang, universitas Karlshure-Jerman, dan MPF-Korea di mana mereka menyalurkan dananya ke Negara-negara dunia ketiga sebagai proyek sosial, penelitian dan lingkungan hidup. Kerja sama-kerja sama dengan pihak asing yang dilakukan di luar kedua karakteristik tersebut dapat dikatakan kurang memberi manfaat secara optimal.

Untuk optimalisasi manfaat kerjasama Provinsi DIY dengan pihak asing, penulis mengajukan masukan sebagai pertimbangan sebagai berikut:

1. Kerja sama DIY dengan pihak asing di masa mendatang hendaknya dilakukan dengan Provinsi-provinsi Asing yang telah maju secara ekonomi (kaya) dan kerjasama dengan institusi, Foundations/Yayasan-yayasan atau universitas asing yang bergerak dalam bidang garap tertentu untuk meraih dana-dana CSR mereka, ataupun untuk transfer teknologi, pelatihan dan tenaga kerja. Kerja sama dengan pihak non-pemerintah di luar negeri harus didorong sebanyak mungkin karena mereka justru lebih produktif dan konkrit programnya.
2. Perlu penataan kelembagaan dan penyiapan SDM secara serius agar para pejabat yang menangani urusan kerja sama dengan pihak asing ini memiliki kemampuan operasional dan konseptual secara professional sehingga mampu mengimbangi kecakapan para birokrat dari pihak asing.

## Referensi

- Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Biro Kerjasama, SETDA, Provinsi DIY, Tahun 2006
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur DIY Tahun 2008, Hal. VI-4-6, SETDA Provinsi DIY 2009.
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur DIY Tahun 2010, Hal. VI-6-7, SETDA Provinsi DIY 2011.
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur DIY Tahun 2011, Hal. VI-4-7, SETDA Provinsi DIY 2012.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan (LKPJ AMJ) Gubernur DIY Tahun 2008-2012, Hal. VI-3-5, SETDA Provinsi DIY 2012.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur DIY Tahun 2012, Hal. VI-644, SETDA Provinsi DIY 2013.

Materi Pembahasan Bahan Acara No. 8 DPRD DIY, tentang Pembahasan Persetujuan Rencana Kerjasama Provinsi DIY dengan Gangwon, Korea Selatan, SETWAN, DPRD DIY, Mei 2009

Dokumen Kerjasama antara Provinsi DIY dengan berbagai Pihak Asing, antara lain Kerjasama dengan California State-Amerika Serikat, Kyoto Prefecture-Jepang, Suruga Miyagawa Company-Jepang, Gyeongsangbuk-Do-Republik Korea, Chuncheongnam-Do-Republik Korea, Gangwon-Do-Republik Korea, Ismailiya-Mesir, Tyrol-Austria, serta Kerjasama antara Provinsi DIY-BATAN dan Universitas Karlsruhe-Jerman (Boro Kerjasama, SETDA Provinsi DIY dari berbagai Tahun)

<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nusantara/10/10/20/141106-pemprov-diy-peringati-25-tahun-kerja-sama-dengan-kyoto>, (Reporter Neni Ridarineni dan Redaktur Budi Raharjo)

<http://www.indonesia-osaka.org/berita/2011/12/28/penandatanganan-kesepakatan-kerja-sama-antara-universitas-muhammadiyah-yogyakarta-umy-universitas-islam-indonesia-iii-dengan-ritsumeikan-university/>

[http://www.batan.go.id/view\\_news.php?id=983&Peresmian%20Infrastruktur%20Kementerian%20Pekerjaan%20Umum%20di%20D.I%20Yogyakarta](http://www.batan.go.id/view_news.php?id=983&Peresmian%20Infrastruktur%20Kementerian%20Pekerjaan%20Umum%20di%20D.I%20Yogyakarta)

<http://www.tembi.org/cover/2008/20080828.htm>

<http://www.dprd-diy.go.id/posts/1194>

[http://sardjitohospital.co.id/index.php?action=news.detail&id\\_news=59](http://sardjitohospital.co.id/index.php?action=news.detail&id_news=59)

[http://www.indonesia.mid.ru/press/114\\_i.html](http://www.indonesia.mid.ru/press/114_i.html)



---



## BAB VIII



---

### KRONIKA KERJASAMA LUAR NEGERI OLEH PEMDA-PEMDA

**B**ab ini akan memberikan gambaran singkat bahkan ‘kasar’, mengenai aktivitas kegiatan kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh beberapa pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota di wilayah Indonesia. Sumber tulisan ini penulis ambil langsung dari publikasi resmi pemerintah daerah setempat, yakni dari Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur pada Akhir Tahun Anggaran, tanpa opini dari penulis, dengan maksud untuk menampilkan gambaran sebagaimana diinginkan oleh pemda, disamping belum lengkapnya data dari setiap pemda yang ditampilkan di sini. Mengingat LKPJ Gubernur tidak dibuat dengan sistematika yang sama persis dalam prakteknya, maka model pelaporan kegiatan kerja sama luar negeri oleh pemda-pemda pun tampak bervariasi penyusunannya. Oleh karena itu, kronika ini pun akan sangat beragam materinya sesuai dengan laporan masing-masing pemda.

## A. Kerja Sama Luar Negeri Oleh Provinsi DKI Jakarta<sup>204</sup>

### 1. Program *Sister City* dengan 21 Kota di Seluruh Dunia

- a. *Memorandum of Understanding* dengan 21 kota di seluruh dunia (Bangkok, Seoul, Beijing, Hanoi, New South Wales, Pyongyang, Tokyo, Islamabad, Istanbul, Paris, Berlin, Moskow, Kiev, Rotterdam, Los Angeles, Arkansas, Maputo, Jeddah, Casablanca, Al Qud Assyariief, Budapest)
- b. Hubungan kerja sama *sister city* yang aktif adalah dengan Bangkok, Beijing, Seoul, Tokyo, Berlin, Rotterdam dan Istanbul .

Berikut ini kegiatan yang termasuk Program *Sister City*:

1. The 2011 Beijing Chinese-Language Learning Workshop for Sister Cities Beijing, China (Program Jakarta-Beijing, dilaksanakan oleh Beijing)
2. Beijing Youth Football Tournament di Beijing.
3. Rencana Penandatanganan "*Sister City Exchange Program Jakarta-Beijing 2012-2013*" (Program Jakarta-Beijing)
4. Kunjungan Vice Mayor Beijing, Mr. Hong Feng, ke Jakarta dalam rangka tukar-menukar pengalaman masalah manajemen perkotaan.
5. *Asia Junior Sports Exchange Games 2011* di Tokyo (Program Jakarta-Tokyo)
6. Studi Banding tentang Sistem Pemerintahan Daerah di Berlin, Jerman (Program Jakarta-Berlin).
7. Jakarta Berlin-Arts Festival 2011 (Program Jakarta-Berlin)

---

<sup>204</sup>Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DKI Jakarta Tahun 2011, hal. VI-9-13, Bappeda DKI, 2011



8. *Bangkok Sister City Youth Program* (Program Jakarta-Bangkok).
9. Kunjungan Dewan Transportasi Jakarta (DTKJ) ke Moskow dalam pengkajian transportasi publik (Program Jakarta-Moskow).
10. Kunjungan Mayor Rotterdam, Ing. Ahmed Aboutaleb dalam rangka kerja sama Jakarta-Rotterdam Bidang Water Management .
11. Partisipasi Rotterdam dalam World Delta Summit di Jakarta
12. Partisipasi Jakarta dalam berbagai pelatihan yaitu Women's Policy, Culture and Design Policy, Vocational Training For Foreign Cities di Seoul.
13. Partisipasi Jakarta dalam Hi Seoul Friendship Fair, Seoul.
14. Fasilitasi Biro KDH dan KLN dalam rangka Jakarta Basketball Tournament dan Jakarta 10K dengan mengundang para atlet *sister city* Jakarta.
15. Survey mengenai arus lalu lintas di Jakarta oleh Tim ISBAK , Istanbul.

## **2. Keanggotaan di Organisasi Internasional pada Tahun 2010:**

- a. *United Cities and Local Government* (UCLG). Gubernur DKI Jakarta terpilih sebagai *President UCLG Asia Pacific periode 2010-2012*. Beberapa kegiatannya antara lain:
  1. Mengikuti Executive Bureau Meeting di Kerala, India.
  2. Mengikuti *Executive Bureau Meeting* di Melbourne, Australia.
  3. Menjadi pembicara kunci pada *Asia Water Summit 2011* di Jakarta.
- b. Metropolis, mengirimkan staf mengikuti pelatihan pengembangan kapasitas.

- c. *Asian Network of Major Cities 21 (ANMC21)*. Dengan aktivitas antara lain:
    - 1. Jakarta menjadi *host Conference of ANMC21 Joint Project: Asian Network to Combat Infectious Diseases*.
    - 2. Mengikuti pertemuan tingkat staf dalam bidang crisis management.
  - d. *The Regional Network of Local Authorities for The Management of Human Settlement (CITYNET)*.
- 3. Kerja Sama Teknik dan Jasa Ekonomi Luar Negeri (KDH)**
- a. Realisasi program kerjasama teknik luar negeri Tahun 2011 dengan kegiatan, antara lain:
    - 1. Program pelatihan/seminar/training internasional:
      - a). *Knowledge-Economy and City Competitiveness (International Center for Land Policy Studies and Training, Taiwan)*
      - b). *The Fourth Rescue Training Course* (Tokyo Fire Department, Jepang)
      - c). *CFCB Workshop E-Learning Training* di Jakarta.
    - 2. Kerja sama Antisipasi *Climate Change* dan Pengelolaan Delta dalam C40 dan CDC:
      - a). Partisipasi dalam C40 Sao Paulo Summit 2011 dalam dua sesi yaitu *Steering Committee Summit* dan *Connecting Delta Cities*.
      - b). Partisipasi dalam *World Delta Summit 2011*.
    - 3. Rencana kerja sama (tahap LoI) antara *National Fire Fighter Authority of Fiji* (NFA Fiji) dengan Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Provinsi DKI Jakarta.
    - 4. Rencana kerja sama (draft tahap LoI) dengan *The AEON Environmental Foundation* di bidang lingkungan hidup (penanaman pohon mangrove)

5. MoU Kerja sama Jakarta-*United State Environment Protection Agency* (US-EPA) di bidang perbaikan kualitas udara di wilayah Provinsi DKI Jakarta

b Kerja sama Jasa Ekonomi Luar Negeri

Kerja sama yang dilaksanakan Pemprov DKI Jakarta melalui berbagai kegiatan pameran/promosi dalam bidang pariwisata, perindustrian dan perdagangan serta investasi tahun 2011, antara lain:

1. Business Forum di Beijing, Seoul dan New South Wales.
2. Partisipasi dalam World Economic Forum on East Asia (WEFEA) 2011.

## **B. Kerja Sama Luar Negeri Oleh Provinsi Jawa Barat<sup>205</sup>**

### **1. Realisasi Pelaksanaan Kegiatan Kerja Sama Luar Negeri**

Sesuai dengan arah kebijakan termaksud, telah dilakukan kegiatan Revitalisasi Kerja sama dengan Salah Satu Provinsi di Wilayah Asia dan Penjajakan Kerja sama di Wilayah Afrika Selatan serta Kegiatan Fasilitasi dan Evaluasi Kerja sama antar Pemerintah dan dengan Badan/Lembaga Luar Negeri, dengan hasil sebagai berikut :

- a. Kegiatan Revitalisasi Kerja sama dengan Salah Satu Provinsi di Wilayah Asia dan Penjajakan Kerja sama di Wilayah Afrika Selatan:
  1. Revitalisasi kerja sama dengan salah satu provinsi di wilayah Asia dilakukan melalui kunjungan kerja delegasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat ke Provinsi Chiang Rai, Kerajaan Thailand. Hasil dari kunjungan tersebut adalah Draft Agreed Minutes antara

---

<sup>205</sup>Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Akhir Tahun Anggaran 2012, Hal. VI, 9-11

Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan Provinsi Chiang Rai untuk bertukar pengetahuan dan tenaga ahli dalam bidang pertanian, pendidikan, budaya dan pariwisata, perdagangan dan industri, Penawaran beasiswa untuk 2 (dua) orang per tahun serta *Intensive Training Program for Tourism Hospitality Industry* untuk 10 (sepuluh) orang selama 1½ bulan dari Universitas Mae Fah Luang, promosi potensi Jawa Barat melalui Indonesian Corner di lingkungan Universitas Mae Fah Luang, dan *Transfer of Knowledge* tentang pengelolaan *organic farm*.

2. Penjajakan Kerja sama di Wilayah Afrika Selatan dilakukan melalui kunjungan kerja delegasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat ke 2 (dua) provinsi di Afrika Selatan yaitu Limpopo dan Mpumalanga. Hasil dari kunjungan tersebut adalah Kesepakatan kerja sama antara KADIN Jawa Barat dan *National African Federated Chamber of Commerce & Industry* (NAFCOC) serta *Diplomatic & Executive Networking Centre* (DENC) tentang Penguatan Kerja sama di Bidang Perdagangan dan Perekonomian, Business Forum antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan Pengusaha Provinsi Mpumalanga dan Limpopo dan pengusaha Jawa Barat, serta data peluang kerja sama antara Provinsi Jabar dan Limpopo.
3. Rapat Koordinasi Kerjasama Luar Negeri tentang Prospek Kerja sama dengan Provinsi Chiang Rai, Thailand & Provinsi di Afrika Selatan dan Rapat Koordinasi dalam rangka revitalisasi kerja sama dengan salah satu Provinsi di Wilayah Asia & Penjajakan Kerjasama di Wilayah Afrika Selatan.
4. Kajian Pakar Pengembangan Kerja sama Luar Negeri melalui Kerja sama *Sister Province* Pemerintah Provinsi

Jawa Barat dengan Provinsi di Afrika Selatan dalam Penguatan Kerjasama Pembangunan Ekonomi guna Meningkatkan Usaha Kecil dan Menengah.

- b. Kegiatan Fasilitasi dan Evaluasi Kerja sama antarpemerintah dan dengan Badan/Lembaga Luar Negeri:
  1. Fasilitasi Implementasi kerja sama antara Kementerian Pendidikan & Kebudayaan, Kementerian Agama dengan Lembaga Pemerintah Amerika Serikat *Peace Corps* dalam Bidang Pengajaran Bahasa Inggris dan Pelatihan Guru Bahasa Inggris.
  2. Kerangka Acuan Kerja Program USAID PRIORITAS antara Pemprov Jabar dan USAID tentang Peningkatan Mutu Pendidikan Dasar di Jawa Barat.
  3. Monitoring ke Kabupaten/Kota dalam rangka Inventarisir dan Evaluasi Kerja sama Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat dengan Pemerintah/Badan/Lembaga di Luar Negeri.
  4. Kajian Pemetaan Potensi Unggulan dan Kerjasama Luar Negeri Provinsi Jawa Barat.
  5. Nota Pernyataan Kehendak Rencana Kerja sama Bidang Infrastruktur antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat, *Intercorp International Limited*, Amerika Serikat, dan *New Frontiers Resources*, Lebanon.
  6. Rapat Koordinasi Kerja sama Luar negeri: Sosialisasi Mekanisme Pinjaman dan Hibah Luar Negeri serta prosedur izin perjalanan dinas Luar Negeri.

## **2. Permasalahan dan Solusi**

- a. Belum adanya kesepakatan kegiatan konkrit dari organisasi perangkat daerah (OPD) teknis dari kedua daerah. Solusi mengintensifkan koordinasi dan konsultasi, khususnya dengan Kementerian Dalam Negeri sebagai Instansi Vertikal

- dan Kementerian Luar Negeri sebagai penanggungjawab urusan hubungan luar negeri untuk menghindari multitafsir peraturan perundang-undangan secara berkesinambungan.
- b. SDM pengelola kerjasama baik di tingkat provinsi maupun di Kabupaten/Kota di Jawa Barat perlu ditingkatkan. Solusi peningkatan kapasitas aparatur pengelola kerja sama secara berkesinambungan melalui kegiatan sosialisasi peraturan perundang-undangan kerjasama luar negeri, advokasi teknis mengenai tatacara/prosedur dalam penyelenggaraan kerja sama luar negeri guna terciptanya suatu mekanisme pengelolaan kerja sama yang mampu menjaring mitra kerja sama yang potensial dengan kapabilitas dan kompetensi yang sesuai dan pertukaran informasi/pengetahuan dengan melakukan kunjungan kerja ke provinsi di Indonesia yang telah berhasil dalam menjalin kemitraan dengan pihak pemerintah di luar negeri maupun dengan badan/lembaga luar negeri.
  - c. Pengorganisasian dan pelaksanaan penyelenggaraan kerja sama luar negeri masih belum tertata dengan baik serta terkoordinasi di dalam satu atap baik di lingkup OPD maupun Pemerintah Kota/Kabupaten. Solusi peningkatan koordinasi antar pengelola kerja sama luar negeri di lingkungan Provinsi Jawa Barat untuk menciptakan sinergi dan harmonisasi program dan menciptakan jejaring pengelola kerja sama luar negeri.
  - d. Kurangnya komitmen untuk menindaklanjuti kerja sama yang telah dijalin oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat melalui alokasi anggaran dan kegiatan yang konkrit baik di lingkup OPD maupun Pemerintah Kota/Kabupaten sehingga kerjasama cenderung berjalan stagnan. Solusi perlu adanya komitmen dan *Political Will* yang kuat dari Pimpinan untuk merealisasikan kerja sama yang telah

dijalin dan juga komitmen dari OPD serta Pemerintah Kota/ Kabupaten melalui pengalokasian anggaran kegiatan.

## **C. Kerja Sama Luar Negeri Oleh Provinsi Jawa Timur<sup>206</sup>**

### **1. Realisasi Pelaksanaan Kegiatan Kerja Sama Luar Negeri**

#### **a. Singapore International Foundation (SIF)**

1. Pelatihan bagi 50 orang Petugas Kesehatan Pasien usia lanjut (program Psychogeriatry) di RSJ Radjiman Wedyodiningrat oleh Tenaga ahli dari SIF.
2. Dibukannya pendidikan profesi khusus perawat gawat darurat di Unibrawa Malang dan Poltekes Malang serta penyediaan tempat praktek di RS. Syaiful Anwar Malang.

#### **b. Korean International Cooperation Agency (KOICA)**

1. Pengiriman Korea Junior Expert (KJE) bidang Pengajar Tata Kecantikan Rambut di SMKN 3 Kab. Kediri, bidang Pengajar PAUD di Kab. Malang, Pasuruan dan Mojokerto, bidang pengajaran manajemen perikanan di Sekolah Tinggi Ilmu Perikanan Kab.Sidoarjo, bidang IT di Kab. Trenggalek, bidang pengembangan ekonomi masyarakat perkotaan di Kab. Kediri dan pengajar Bahasa Korea di BLK Malang dan Kantor Penanaman Modal Kab. Kediri, masing-masing 1 orang KJE (8 orang KJE).
2. Small project bantuan sarana dan prasarana di masing-masing Lembaga Pengguna *small project*.
3. Pelatihan bagi 2 orang PNS dibidang Pemerintahan lokal dan menejemen aset di Korea.

---

<sup>206</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur provinsi Jawa Tinur Tahun 2012, Hal. VI, 9-12

- c. Flinders University (FU), Australia**
1. Ada 5 orang alumni Flinders University Australia dibidang Management Pendidikan Inklusif menjadi Tim Sosialisasi Pengembangan Pendidikan Inklusif Dinas Pendidikan Prov. Jawa Timur.
- d. Hellen Keller International (HKI) Amerika Serikat**
1. Pemeriksaan dan pemberian kaca mata gratis sejumlah 6000 buah kacamata kepada siswa-siswi, guru, penjaga sekolah, penjaga kantin di SMPN wilayah Surabaya, Sidoarjo dan Gresik
  2. Pelatihan manajemen pendidikan inklusif bagi 30 orang guru-guru di Sekolah Inklusif tentang manajemen pendidikan inklusif
- e. Asia Education Foundation (AEF) Australia**
1. Penambahan 4 (empat) Sekolah yang masuk dalam program Bridge yaitu SDN Menanggal Kota Surabaya, MTsN Kota Batu dan Kab. Kediri serta MAN 3 Malang.
  2. Pelatihan manajemen pendidikan (bidang Kurikulum, system pembelajaran dan pengelolaan kelas di Australia bagi 4 orang guru-guru yang sekolahnya masuk dalam program Bridge
- f. KINERJA – USAID, Amerika Serikat**
1. Pelatihan Tata cara penyusunan Standar Pelayanan Minimal dan Indeks Kepuasan Masyarakat bagi 8 tenaga medis di 4 Puskesmas Kab. Bondowoso.
  2. Pelatihan Pengembangan Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah bagi 6 orang Kepala Sekolah dan Guru di Kab. Jember
- g. *Programma Uitzending Managers (PUM), Belanda***
- Pengiriman 1 orang tenaga ahli bidang Manajemen pengairan di Kab. Nganjuk, 1 orang bidang UKM di Kab. Kediri, 1 orang bidang Manajemen Pariwisata di Kabupaten.



**h. *Peace Corp (PC), Amerika Serikat***

Penempatan 30 orang relawan pendamping guru Bahasa Inggris dari Amerika Serikat ke beberapa SMA, SMK dan MAN di Kab/Kota di Jatim

**i. *Quensland University of Technology (QUT) Australia***

Pemberian kesempatan 25 orang guru inklusif untuk mengikuti Pelatihan manajemen Pendidikan Inklusif di QUT Australia.

Kegiatan kerja sama Provinsi Jawa Timur dengan beberapa Negara berikut ini adalah diambil dari Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur Provinsi Jawa Timur Tahun 2010, yakni antara lain dengan Jepang, Korea Selatan, China, Australia dan Amerika Serikat.

**j. *Kerja Sama Provinsi Jawa Timur dengan Jepang***<sup>207</sup>

1. Seminar ini mengundang Mr. Hajime Kinoshita, Ketua Japan Indonesia *Business Assosiation of Kansai* (JIBAK) dan Bp. Mozes Tandung Lelating, Pelaksana Konsul Jendral RI di Osaka, sebagai pembicara untuk memberikan kiat-kiat memasuki pasar Jepang bagi pengusaha Jawa Timur. Dalam acara tersebut juga dilaksanakan klinik produk untuk dapat memasuki pangsa pasar Jepang dengan mengundang 100 peserta dari Industri Usaha Kecil dan Menengah berpotensi ekspor di Jawa Timur, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, P3ED dsb.
2. Kunjungan Gubernur Jatim ke Osaka Prefecture yang bertujuan untuk meningkatkan kerja sama antara Provinsi Jawa Timur dengan Osaka.

---

<sup>207</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur Provinsi Jawa Timur Tahun 2010, Hal. VI.14-24

3. Prefecture melalui penandatanganan Agreement pada bidang lingkungan hidup dan pemanfaatan gas bumi.
4. Seminar Potensi Jawa Timur bagi Jepang tanggal 24 Juni 2010 di Osaka.
5. Acara “Temu Wicara dan Perbaikan Iklim Investasi Jawa Timur” di hotel Sheraton, Surabaya tanggal 22 s/d 25 Nopember 2010 di Jawa Timur.
6. Kunjungan delegasi Tim Advance Prefektur Osaka, Mr. Hideo Nishikawa, *Senior Chief Economic Relationship* ke Jawa Timur pada tanggal 13 s/d 15 Desember 2010.
7. Hibah *Grass Root Program* dari Pemerintah Jepang melalui Konsul Jenderal Jepang di Surabaya, diterimanya Hibah *Grass Root Program* untuk rehabilitasi dua buah gedung sekolah di Jawa Timur masing-masing sebesar 1.000.000 Yen.
8. East Java Japan Club (EJJC). Terselenggaranya temu wicara perbaikan iklim investasi di Jawa Timur dengan mengundang 50 pengusaha *Jepang East Java Japan Club (EJJC)* di Jawa Timur.

**k. Kerja Sama Provinsi Jawa Timur dengan Provinsi Gyeongnam, Korea Selatan**

1. Kerja sama di bidang Pengembangan SDM & Pendidikan, yakni pengiriman 1 orang staf pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mengikuti program magang bidang Administrasi Pemerintahan di kantor Provinsi Gyeongnam.
2. Kunjungan Tim Advance Jawa Timur ke Korea Selatan pada tanggal 16 s/d 23 Oktober 2010 dalam rangka persiapan seminar/bisnis meeting TTI di Korea.
3. Meningkatnya kerja sama antara kedua pihak. Instansi terkait Bappeda Provinsi Jatim, Badan

4. Kerja sama dengan Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur dan *Korean Environmental Management Cooperation* (KEMC) yakni dengan memfasilitasi pengiriman peserta bagi pelatihan Lingkungan Hidup di Korea. Peserta dari Dinas Pemukiman Kabupaten Gresik dan Dinas Pemukiman Provinsi Jawa Timur.

## 1. Kerja Sama Provinsi Jawa Timur dengan Beberapa Provinsi di China

### 1. Shandong Province – China

Kerja sama penanganan budidaya perikanan perairan tawar; Terjalannya kerja sama budidaya perikanan perairan tawar dalam pengembangan tekhnis maupun sumber daya manusianya, serta Tersusunnya *Letter of Intent (LoI)*

### 2. Jinan Province - China

Bidang Pendidikan dan Kebudayaan (Peningkatan Sumber Daya Manusia), pengiriman delegasi pelajar Jawa Timur mengikuti *Internasional Children Festival* di Jinan sekitar bulan Juni 2010 . Fasilitasi kerja sama kota Sidoarjo dengan kota Jinan. Kunjungan delegasi Bupati Sidoarjo dan Biro Administrasi Kerja sama ke Jinan pada 14 s/d 19 April 2010; Penandatanganan naskah dokumen kerja sama Kabupaten Sidoarjo dengan Kota Jinan pada tanggal 16 April 2010 di Jinan.

### 3. Tianjin Province - China

- a). Rencana Kerja sama Pengembangan ke-Olah Ragaan: Pertukaran pelatih dan atlit pada berbagai cabang olah raga yang disepakati kedua belah pihak. Pertukaran pelajar dan guru Sekolah Menengah Olah Raga untuk beberapa bidang olahraga seperti renang, selam, senam, wushu dsb.

- b). Pihak Jawa Timur mengusulkan untuk mempelajari Pola Pembinaan Atlit yang dilaksanakan di China;
  - c). Program Sport Industry, diharapkan bahwa dengan semakin pesatnya perkembangan olah raga di Jawa Timur maka peralatan olah raga sebagai penunjang olah raga agar dapat disediakan/dipesan dari Tianjin.
4. Shanghai Province- China  
Fasilitasi keikutsertaan delegasi Jatim dalam Shanghai Expo 2010. Jawa Timur menjadi peserta pada Pameran Shanghai Expo 2010 yang dilaksanakan pada tanggal 1 Mei s/d 23 Oktober 2010 di Shanghai China.
  5. Guangdong Province - China  
Kunjungan delegasi Guangdong ke Parlemen Jawa Timur bulan Agustus 2010.
  6. Guangxi Province - China  
Kunjungan delegasi Guangxi ke Jawa Timur bulan September 2010. Kunjungan Tim Advance rencana pelaksanaan Seminar TTI di Guangxi China. Kunjungan Tim Advance rencana pelaksanaan Seminar TTI dan pembahasan pelaksanaan kerja sama dengan 2011 dengan Shanghai dan Tianjin tanggal 16 s.d 22 Desember 2010.
  7. Zhejiang Province– China  
Fasilitasi kunjungan delegasi Zhejiang Province untuk mengikuti MTF di Surabaya tanggal 19 s/d 23 Mei 2010. Penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) kerja sama antara Zhejiang Province dan Provinsi Jawa Timur meliputi bidang Pertanian, Perikanan, Pariwisata, Koperasi dan UKM serta bidang Investasi.

**m. Kerja Sama Provinsi Jawa Timur dengan AUSTRALIA OCEANIA**

Pengembangan Keolahragaan Jawa Timur melalui kerja sama “*sister province*” dengan Australia Barat.

1. *Official Meeting*; Pertemuan dengan para pejabat pembuat kebijakan;
2. Kabupaten/Kota (Dispora dan KONI) pada tanggal 25 Januari 2010;
3. *Coaching Course* dengan peserta para pelatih Puslatda pada tanggal 26–29 Januari 2010 dengan mendatangkan 3 orang tenaga ahli dari Australia Barat: Mr. Hallam Pereira (dari Department of Sport and Recreation), Mr. Warren Andrews (Institute of Sport) dan Mr. Chris Dorman (*University of West Australia*);
4. Kunjungan tim bola basket (SBL All Star) Australia Barat ke Jatim utk melakukan pertandingan persahabatan dgn tim CLS Knight dalam rangka peringatan HUT ke 20 Kerjasama Jawa Timur – West Australia (1-4 Oktober 2010);
5. Promosi TTI di Australia Barat pada tanggal 24 s/d 29 Oktober 2010 guna peningkatan investasi, perdagangan dan industri Australia Barat di Jawa Timur;
6. Rapat Koordinasi Kerja sama Australia Oceania mengenai Pengembangan Keolahragaan Jawa Timur melalui Kerjasama “*Sister Province*” dengan Australia Barat, untuk mensosialisasikan perlunya dibuat RPJP keolahragaan dan menginformasikan factor-faktor pendukungnya, serta membuka wawasan tentang keterkaitan antar stakeholder dan perlunya partisipasi aktif seluruh stakeholder dalam aplikasi RPJP agar dapat berfungsi secara efektif, efisien & optimal dalam

pencapaian target pengembangan keolahragaan Jawa Timur (8 Desember 2010);

7. Fasilitasi workshop penyusunan RPJP Keolahragaan Jawa Timur melalui kerjasama sister province dengan Australia Barat (12 s/d 18 Desember 2010)

**n. Kerja Sama Provinsi Jawa Timur dengan Negara Uni Eropa dan Amerika Serikat**

1. Kerja Sama dengan Kedutaan Besar Perancis
  - a). Sesuai dengan Naskah *Technical Agreement* (Kerjasama Teknik) antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Kedutaan Besar Republik Perancis di Jakarta tentang Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah, maka pada tanggal 12 s/d 13 Januari 2010 dilaksanakan Rapat Koordinasi Working Group dengan Kedubes Perancis di Jakarta membahas Kerja sama Pemprov Jatim dengan Kedubes Perancis di Jakarta tentang pelaksanaan *Study Visit* di Perancis Tahun 2010, bertempat di Kantor *Service de cooperation d'Action Culturalle* di Jakarta.
  - b). Pada Tahun 2010 telah disepakati dan ditetapkan bahwa bantuan teknis akan difokuskan di bidang manajemen perkotaan, khususnya dalam pengelolaan sampah dan penyediaan air bersih.
  - c). Telah dikirim sebanyak 6 (enam) orang untuk mengikuti *Study Visit* bidang *Solid Waste and Water Supply Management* pada tanggal 14 s/d 23 Mei 2010 di Perancis.
  - d). Expose hasil *Study Visit* di Perancis di Hotel Kartika Wijaya – Batu pada tanggal 25-26 Juli 2010, dengan tujuan untuk menyampaikan hal-hal positif yang telah dipelajari di Perancis dengan harapan hasil/

pengetahuan yang diperoleh dapat diterapkan di Jawa Timur sesuai dengan daerah Kabupaten/Kota masing-masing.

2. Kerja Sama dengan Belanda Melalui NESO
  - a). Pada tanggal 11 s/d 13 Januari 2010 mengadakan koordinasi dengan Dubes Belanda di Jakarta dan NESO (*Netherland Education Support Office*) di Jakarta tentang rencana pelaksanaan *Short Course* bidang Hortikultura di Belanda.
  - b). NESO menawarkan kerjasama untuk pelaksanaan short course "*Export Management and Global Trade in Horticulture*" yang diadakan di Universitas HAS den BOSCH Belanda, pada tanggal 1 s/d 27 Nopember 2010. Pembiayaan pelaksanaan *short course* ini ditanggung bersama oleh NESO dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yaitu Pemprov Jatim menanggung biaya Perjalanan internasional dan lumpsum bagi peserta PNS sementara NESO melakukan menanggung seluruh biaya *short course* (tuition, materi kuliah, transport lokal, dsb) serta biaya perjalanan internasional dan lumpsum bagi peserta bagi non-PNS (petani dan wakil dari Gabungan Kelompok Petani).
  - c). Pada tanggal 31 Oktober s/d 28 Nopember 2010 telah dilaksanakan *Short Course* bidang Pertanian tentang "*Export Management and Global Trade in Horticulture*" dengan diikuti 17 orang, dilaksanakan di Universitas HAS den BOSH Belanda.
3. Penjajakan Kerja Sama dengan Perancis

Dalam kesempatan kunjungan kerja ke Perancis, Gubernur Jawa Timur dan Kuasa Usaha Ad Interim KBRI Paris tanggal 28 Juni 2010 telah menandatangani

Pernyataan Bersama mengenai Kerja sama upaya peningkatan arus investasi dari Perancis ke Provinsi Jawa Timur, sepakat meningkatkan kerja sama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Kedutaan Besar RI (KBRI) di Paris untuk meningkatkan promosi potensi produk, tujuan wisata di Perancis dalam rangka lebih meningkatkan hubungan Indonesia – Perancis yang saling menguntungkan.

4. Penjajakan Kerja Sama dengan Belgia

Dalam kesempatan kunjungan kerja ke Belgia, Gubernur Jawa Timur dan Kuasa Usaha Ad Interim Kedutaan Besar RI (KBRI) Brusel tanggal 30 Juni 2010 telah menandatangani Pernyataan Bersama mengenai Kerja sama upaya peningkatan arus investasi dari Belgia ke Provinsi Jawa Timur, sepakat meningkatkan kerja sama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Kedutaan Besar RI (KBRI) di Brusel di Belgia untuk meningkatkan promosi potensi produk, tujuan wisata di Belgia dalam rangka lebih meningkatkan hubungan Indonesia – Belgia yang saling menguntungkan.

5. Penjajakan Kerja Sama dengan Swiss

Dalam kesempatan kunjungan kerja ke Swiss pada tanggal 6-8 Juli 2010, Gubernur Jawa Timur dan Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh (LBBP) RI di Bern, telah menandatangani Pernyataan Bersama mengenai kerja sama upaya peningkatan arus investasi dari Swiss ke Provinsi Jawa Timur, sepakat meningkatkan kerja sama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur di bidang promosi potensi produk, tujuan wisata dan kesempatan investasi, sosial budaya dan pendidikan Provinsi Jawa Timur di Swiss dalam rangka lebih



meningkatkan hubungan Indonesia-Swiss yang saling menguntungkan.

6. Penerimaan Tamu Dubes dan Tawaran Kerja Sama
  - a). Kunjungan Presiden Konfederasi Swiss. Kunjungan resmi Presiden Konfederasi Swiss pada tanggal 6-9 Juli 2010, sebagai rangkaian kunjungan resmi di Jakarta. Kunjungan Presiden Swiss ke Indonesia kali ini difokuskan pada peningkatan dan perluasan kerja sama ekonomi dan pembangunan antara kedua negara, terutama dengan semakin meningkatnya investasi Swiss di Indonesia, telah ditetapkannya Indonesia sebagai salah satu *priority country* oleh Pemerintah Swiss dalam pengembangan hubungan kerjasama pembangunan dan mengantisipasi pembentukan Indonesia-EFTA *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IE-CEPA).
  - b). Kunjungan Duta Besar Belanda. Kunjungan Duta Besar Kerajaan Belanda pada tanggal 2 Desember 2010 dengan tujuan silaturahmi dan membicarakan kemungkinan-kemungkinan peluang kerja sama.
7. Seminar Diseminasi FEALAC Outreach Program  
Dalam rangka meningkatkan kerja sama dan peran Indonesia Forum *for East Asia- Latin America Cooperation* (FEALAC) serta meningkatkan kedudukan Indonesia sebagai Koordinator FEALAC wilayah Asia periode 2009-2011, Direktorat Kerja sama Intra Kawasan (KIK) Eropa dan Amerika bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah menyelenggarakan *The 2nd FEALAC Outreach Program "Enhancing Trade, Tourism and Investment Relation between East Java Province and*

*Fealac Member Countries*”, di Hotel Sheraton, Jl. Embong Malang, Surabaya pada tanggal 30 Maret 2010.

## 2. Permasalahan dalam Kerja Sama Luar Negeri<sup>208</sup>

- a. Masih kurang pemahannya SKPD tentang sistim dan prosedur Penyusunan Naskah Kerja sama di mana usulan pembuatan naskah yang mendadak, banyak dan belum berkoordinasi dan atau menghadirkan semua pihak yang akan melakukan kerja sama.
- b. Kurang pemahannya SKPD terhadap keberadaan Biro Administrasi Kerja sama sehingga sering kali pada saat rencana awal Pembahasan MoU Biro Administrasi Kerja sama tidak dilibatkan.
- c. `Penyusunan dan Pembuatan MoU banyak yang belum di telaah/dilakukan kajian secara cermat, sehingga dalam pelaksanaannya terjadi kebingungan/kerancuan dan substansi hasil yang diinginkan sering tidak tercapai.
- d. BUMN, BUMD dan Perusahaan Swasta sudah punya sasaran dan *Policy* sendiri dalam penggunaan dana CSR/PKBL namun masih diperlukan sinergi dengan program prioritas pemerintah daerah.
- e. Kurangnya koordinasi tentang kebutuhan kerja sama yang optimal sehingga perlu pembahasan dengan dinas instansi terkait di Provinsi Jawa Timur yang menangani kerja sama dengan Lembaga Nasional dan Internasional.
- f. Kurangnya pendanaan bagi kerja sama sehingga perlu koordinasi untuk menjembatani kegiatan.

---

<sup>208</sup>Op.Cit. LKPJ Gubernur Jawa Timur 2012

### **3. Solusi**

- a. Semua bentuk Kerja sama yang dilakukan oleh SKPD dengan pihak ketigaseharusnya dikoordinasikan dengan Biro Administrasi Kerja sama dan Biro Hukum serta pihak yang terkait lainnya;
- b. Sebelum penyusunan/pembuatan MoU, penyusunan/pembuatan Perjanjian Kerja sama, sebaiknya dilakukan telaah dan kajian sehingga substansi hasil yang diinginkan dapat tercapai;
- c. Tata kelola keuangan sebagai upaya optimalisasi pelaksanaan program dan kegiatan, terkait dengan peningkatan kerja sama dengan Lembaga Nasional dan Internasional didiskusikan lebih mendalam kepada para pihak.

### **Referensi**

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Jawa Barat, Akhir Tahun Anggaran 2012

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Jawa Timur, Akhir Tahun Anggaran 2012

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DKI Jakarta, Akhir Tahun Anggaran 2011

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Jawa Timur, Akhir Tahun Anggaran 2010





---

## BAB IX

---



# MASUKAN PEMIKIRAN DALAM RANGKA PERUBAHAN UU NOMOR 37 TAHUN 1999 TENTANG HUBUNGAN LUAR NEGERI

### A. Posisi Politik Hukum UU tentang Hubungan Luar Negeri

**P**enyusunan Draft mengenai Rancangan Perubahan UU tentang Hubungan Luar Negeri haruslah dimulai dari kesepakatan hal yang paling prinsip, yakni meletakkan secara jelas posisi politik hukum UU yang akan disusun tersebut, meskipun masih berupa alternatif awal yang akan dimatangkan dalam pembahasan di parlemen. Beberapa unsur yang dapat dijadikan pijakan untuk membuat kerangka awal RUU tentang Hubungan Luar Negeri ini adalah, bahwa;

1. RUU ini akan menjadi payung bagi keseluruhan interaksi hubungan internasional yang dilakukan oleh pemerintah, warga Negara dan pihak lainnya dalam wilayah hukum publik internasional maupun hukum perdata internasional.
2. RUU ini akan memberikan kejelasan sifat hubungan antara kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mengelola

pengambilan keputusan tentang hubungan internasional dan politik luar negeri, perjanjian internasional, dan perjanjian perdagangan internasional.

3. RUU ini akan memberikan kewenangan terbatas kepada Pemerintah Daerah, terutama provinsi, untuk menjalin kerja sama luar negeri dengan pemerintah atau pun badan swasta asing, serta bentuk koordinasi antara Kemlu dengan instansi terkait.
4. RUU ini akan memberikan jaminan perlindungan bagi aktivitas warga Negara RI di luar negeri.

Selain hal-hal tersebut, tentu saja RUU akan memuat juga urusan-urusan yang melekat pada penyelenggaraan hubungan internasional dan pelaksanaan politik luar negeri seperti diplomatik, personalia diplomatik, suaka politik, dan terkait dengan kewenangan kementerian luar negeri.

## **B. Perjanjian Internasional dan Perjanjian Perdagangan Internasional**

Kegelisahan para legislator tentang perbuatan hukum perdata internasional pemerintah, misalnya penandatanganan kontrak karya dengan Freeport atau Newmont, yang tanpa berkonsultasi apalagi meminta persetujuan Dewan, melahirkan kesadaran baru di bidang hukum bahwa memang ada jenis perbuatan hukum perdata internasional yang dilakukan subyek hukum internasional, dalam hal ini pemerintah, yang berdimensi publik. Berdimensi publik ini bukan dalam pengertian masuk wilayah kajian hukum publik internasional, tetapi ada pertanggungjawaban 'publik' yang harus diterima apabila suatu subyek hukum perdata internasional menandatangani sebuah kontrak atau perjanjian perdata internasional. Pertanggungjawaban publik seperti apa yang dimaksud? Adalah pertanggungjawaban publik karena luasnya dampak yang akan diterima oleh

masyarakat setelah penandatanganan perjanjian itu, baik itu dampak lingkungan, marginalisasi masyarakat/penduduk asli, dan kemiskinan structural yang melingkungi proyek-proyek vital tersebut.

Pada sisi yang lain, kalangan DPR RI mensinyalir perjanjian atau kesepakatan pasar bebas antar Negara yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia tanpa persetujuan dewan banyak merugikan rakyat. Berbagai perjanjian perdagangan bebas telah dibuat oleh Pemerintah baik secara bilateral maupun multilateral seperti *ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)*, *ASEAN Free Trade Area (AFTA)*, *ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area*, *ASEAN-Korea Selatan Free Trade Area*, dan *Indonesia-Japan Partnership*.<sup>209</sup> Dalam konteks perjanjian perdagangan internasional ini, Prof. DR. Hikmahanto, menegaskan bahwa;

*'Hukum perdagangan internasional yang mengatur aturan-aturan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan di bidang perdagangan yang menjadi subyek hukum adalah subyek hukum internasional. Dalam hukum perdagangan internasional, orang dan badan hukum bukanlah subyek hukumnya. Di sinilah harus dipahami bahwa hukum perdagangan internasional masuk dalam katagori hukum internasional (publik), dan sama sekali bukan hukum perdata internasional'.<sup>210</sup>*

---

<sup>209</sup> Naskah Akademik DPRRI atas RUU tentang Perjanjian Internasional 2012, hal. 3

<sup>210</sup> Prof. Hikmahanto Juwana, Ph.D, dalam Kata Pengantar dalam Buku, *Pengantar Hukum WTO*, karangan Peter Van den Bossche, Daniar Natakusumah dan Joseph Wira Koesnaidi, Universitas Indonesia, Oktober 2009, sebagaimana dipublikasikan dalam <http://www.jwklawoffice.com/site/images/stories/pengantar-hukum-wto.pdf>

Memang, dari tinjauan subyek hukum perdata internasional, pemerintah tidak bisa serta merta digolongkan sama dengan subyek hukum lain, seperti sebuah perusahaan swasta asing atau pun *Multinational Corporation* (MNC), dari sisi pertanggungjawaban publiknya. Pertanggungjawaban publik inilah makna sesungguhnya dari dimensi 'publik' dari subyek hukum yang bernama 'pemerintah' itu. Publik bagi pemerintah Indonesia saat ini adalah seluruh warga Negara yang berjumlah lebih dari 245 juta jiwa, sedangkan makna 'publik' bagi perusahaan asing atau pun MNCs, adalah mereka yang membeli dan memiliki saham pada saat 'go public' atau *Initial Public Offer* (IPO), ataupun membeli saham di pasar sekunder. Dengan kata lain, pertanggungjawaban publik perusahaan adalah sangat terbatas maknanya, dan itu sudah wakili oleh komisaris atau dalam rapat umum pemegang saham. Peran komisaris atau pemegang saham sebagai 'owner' inilah yang diperankan oleh DPR RI. 'Owner' perusahaan pasti akan menanyakan, menilai secara detail dan menyetujui atau menolak rencana 'corporate actions' yang akan diambil oleh manajemen. Hak inilah yang ditagih oleh DPR RI kepada pemerintah sebagai manajemen dalam melakukan 'government actions' yang dalam hal ini kebijakan pemerintah untuk ikut dalam suatu perjanjian perdata internasional.

Jika substansi di atas dapat dipahami bersama, terutama tentang dimensi publik pada hukum perjanjian perdata internasional/kontrak, maka tersisa 3 pilihan pokok, yakni, *pertama*, apakah akan memperluas jangkauan pengertian 'perjanjian internasional' pada undang-undang baru nantinya, atau tetap pada pengertian yang standard seperti yang sekarang ini berlaku. Pilihan ini tampak beresiko secara disiplin ilmu hukum internasional, sebab memperluas makna perjanjian internasional yang mencakup tidak hanya hukum internasional publik, tapi



juga hukum perdata internasional dalam satu undang-undang adalah tidak lazim. Pilihan *kedua*, adalah apakah hak DPR RI untuk menjalankan kontrol terhadap pemerintah dalam melakukan perjanjian/kontrak internasional bidang perdata sebagai bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat itu harus dimasukkan dalam undang-undang lainnya seperti UU tentang Hubungan Luar Negeri, atau UU tentang migas, atau semua undang-undang yang memuat tentang perikatan perdata. Sebab, jika penekanannya hanya pada undang-undang tentang migas, maka persetujuan-persetujuan pemerintah (*agreement*) tentang *free trade area* dan kejasama ekonomi lain yang berdampak luas bagi masyarakat, dan menghendaki penyesuaian undang-undang di berbagai bidang, tidak dapat dijangkau oleh DPR RI. Pilihan *ketiga*, DPR RI meminta fatwa Mahkamah Konstitusi tentang tafsir UUD 1945 hasil amandemen, Pasal 11 ayat (2), yakni, '*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 UU harus dengan persetujuan DPR*'.

Fatwa tersebut terkait dengan apa yang dimaksud dengan 'perjanjian internasional lainnya' ini sehingga presiden harus meminta persetujuan dengan DPR RI. Jika telah jelas domain hukumnya, maka kepastian hukum serta pengaturan turunannya akan menjadi jelas pula. Dengan fatwa MK ini diharapkan dapat dengan jelas diidentifikasi bidang atau materi apa saja yang harus dengan persetujuan DPR RI, atau cukup dengan persetujuan Presiden/pemerintah saja, atau yang biasa disebut sebagai '*executif agreement*' itu.

Dalam praktik di beberapa Negara terkait dengan pengesahan atau pun penyusunan suatu perjanjian internasional ini, menunjukkan fakta yang sangat beragam. Sebagai catatan bahwa kekuasaan eksekutif yang begitu kuat dalam pembuatan

perjanjian internasional itu juga pernah digugat di Australia pada tahun 1995, di mana banyak kritik dari unsur masyarakat yang menilai bahwa dalam pembuatan perjanjian internasional, Pemerintah Australia tidak melibatkan parlemen, karena memang Konstitusi Australia tidak memberikan kewenangan khusus kepada parlemen untuk terlibat dalam prosen pembuatan perjanjian internasional. Setelah itu muncullah usulan perbaikan sebagai hasil diskusi yang diadakan oleh *The Senate Legal and Constitutional References Committee*, dengan sebuah laporannya yang berjudul '*Trick or Treaty? Commonwealth Power to Make and Implement Treaties*'. Ternyata Negara Bagian dan Territory juga mendukung reformasi proses pembuatan perjanjian internasional tersebut melalui '*Position Paper on Reform of the treaties process*' yang disampaikan kepada *the Council of Australian Governments* pada tahun itu pula.

Untuk merespons tuntutan tersebut, Pemerintah Commonwealth Australia pada tanggal 2 Mei 1996 di depan parlemen, atas usulan Menteri Luar negeri Alexander Downer dan Jaksa Agung Australia waktu itu, mengajukan beberapa proses yang dimaksudkan untuk menjamin agar pembuatan perjanjian internasional di Australia berjalan secara demokratis dan terbuka. Proses itu antara lain, perjanjian internasional akan disampaikan kepada Dua Kamar Parlemen (*both Houses of Parliament*) paling tidak 15 hari sidang (*sitting days*). Perjanjian disampaikan setelah penandatanganan dan sebelum langkah pengikatan hukum (*treaty action*) dilakukan. Yang dimaksud '*treaty action*' ini adalah bisa berupa ratifikasi, amandemen, ataupun justru pembatalan, bila tidak disetujui oleh parlemen. Sebagai kelengkapan dokumen, maka perjanjian internasional

yang diajukan ke parlemen tersebut harus dilampiri dengan 'National Interest Analysis' atau NIA.<sup>211</sup>

Dalam praktek kenegaraan di Amerika Serikat, klasifikasi materi perjanjian internasional apa saja yang presiden harus meminta persetujuan Senat atau Kongress, atau tidak sama sekali, diatur dalam Konstitusi dan Act. Sebagai contoh, berdasarkan Pasal 1, bagian 8 klausul 1 dan 3 dari Konstitusi, menyatakan bahwa Kongress adalah Lembaga yang memiliki wewenang perihal masalah perpajakan dan bea cukai, serta perdagangan dengan Negara-negara lain. Dengan demikian, perjanjian internasional yang terkait masalah ini harus dengan persetujuan Kongress.<sup>212</sup> Jika di Indonesia, maka ketentuan ini akan mewajibkan pemerintah untuk meminta persetujuan DPR RI dalam menandatangani seluruh *agreements* terkait dengan *Free Trade Area*, dan tidak seperti yang telah berlangsung saat ini, pemerintah melakukannya sendiri tanpa memandang perlunya persetujuan DPR RI.

Meski demikian, Konstitusi Amerika Serikat juga memberikan kewenangan kepada Presiden untuk melangsungkan atau mengesahkan perjanjian internasional atas dasar wewenangnya sendiri (*Sole Executive Agreements*), yaitu yang berkaitan dengan perjanjian internasional diluar '*tractaat* atau *Treaty*', yakni;

1. Perjanjian internasional yang berkaitan dengan wewenang Presiden selaku Kepala Eksekutif;
2. Perjanjian internasional yang berkaitan dengan wewenang Presiden selaku *Commander-in-Chief*;

---

<sup>211</sup> Pratomo, Eddy, DR, S.H., MA., Hukum Perjanjian Internasional, hal. 204-205, PT. ALUMNI, Bandung, 2011

<sup>212</sup> Lihat pula Konstitusi Amerika Serikat, *National Treaty Law and Practices*, hal. 772-774, lihat pula *National Law of Treaty Implementation*, hal. 15

### 3. Kekuasaan dalam menerima Duta Besar dan Pejabat Publik

213

Perbedaan praktek kenegaraan dalam persetujuan terhadap perjanjian internasional merupakan bagian dari sistem hukum negara tersebut, dan tidak bisa dilepaskan dari dinamika perkembangan sistem hukum di dunia internasional yang mempengaruhinya. Negara-negara seperti Inggris mereformasi sistem dan proses pembuatan perjanjian internasionalnya secara lebih kokoh dengan memasukkan *Ponsoby Rule* Tahun 1924 ke dalam *Constitutional Reform Act and Government Act* Tahun 2010. Republik Rakyat China juga telah mereformasi proses perjanjian internasionalnya dalam Undang-Undang Prosedur Pembuatan Traktat pada tahun 1990. Sebagai sebuah ciri dinamis dari perkembangan hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional, atau hukum internasional yang 'dinasionalisasi' melalui proses ratifikasi, maka penyesuaian kebijakan di bidang hukum ini merupakan gejala yang sehat.

Dari pemikiran di atas, maka diajukan beberapa masukan sebagai berikut:

1. Penegasan Pengertian tentang Perjanjian Internasional (PI) yang dibuat oleh pemerintah, yang wajib memperoleh persetujuan DPR RI.
2. Penambahan pengertian tentang perjanjian perdagangan internasional yang dilakukan oleh pemerintah, yang bersifat hukum publik.
3. Penambahan pengaturan mengenai apa saja Materi Perjanjian Perdagangan Internasional yang Presiden/ Pemerintah diwajibkan mendapatkan persetujuan DPR RI,

---

<sup>213</sup>Op.Cit. Pratomo, Eddy, hal. 197

dan mana yang tidak (Model Persetujuan Senate Amerika Serikat).

### C. Masukan Kepada TIM SETJEN DPR RI

- Bagaimana Perlindungan Warga Negara akan diatur dalam UU tentang Hubungan Luar Negeri?

#### Jawaban:

Pasal 18, 19 dan 20 dalam UU Nomor 37 Tahun 1999, Bab V mengenai Perlindungan Kepada WNI adalah **tetap** dipertahankan, **dengan menambah 1 (satu) ayat Baru**, pada Pasal 19 yang memandatkan bahwa, *'Pengaturan lebih lanjut mengenai perlindungan WNI di luar negeri ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah'*. Bunyi keseluruhan Pasal 19 yang telah ada menjadi ayat (1), dan tambahan baru ini menjadi ayat (2).

Pertimbangan diperlukannya pengaturan yang lebih mendetail mengenai perlindungan terhadap WNI di luar negeri melalui PP ini didasarkan pada kenyataan adanya kebutuhan hukum bagi belasan juta WNI yang beraktivitas di luar negeri. Berbagai aktivitas WNI di luar negeri antara lain sebagai tenaga kerja Indonesia (TKI), pelajar/mahasiswa, penelitian, pekerja profesional yang menetap maupun yang sedang magang di luar negeri, aktivitas kunjungan sosial dan budaya termasuk berwisata dan aktivitas kesenian, dan kegiatan haji.

Dipilihnya format Peraturan Pemerintah ini mengingat urgensi segera diperlukannya aturan itu terwujud, maka PP proses penyusunannya lebih simple, dan berkekuatan hukum yang mengikat bagi penyelenggara Negara. Dan apabila di kemudian hari, PP tersebut akan ditingkatkan menjadi Undang-Undang, maka telah memiliki *'best practice'* pelaksanaannya sehingga lebih mudah dan komprehensif.

- Bagaimana pengaturan mengenai hubungan antara pemda dengan pihak asing (pemerintah maupun swasta asing) dalam kerangka otonomi daerah?

**Jawaban:**

UU tentang Hubungan Luar Negeri idealnya memberikan kewenangan terbatas kepada Pemerintah Daerah, terutama provinsi, untuk menjalin kerja sama luar negeri dengan pemerintah atau pun badan swasta asing, mengingat semakin pentingnya kerja sama di antara '*sub-state actors*' ini dalam meningkatkan laju pembangunan melalui perdagangan dan investasi.

Pentingnya memberi ruang yang lebih luas bagi pemda untuk menjalin kerja sama luar negeri ini telah menjadi perhatian yang serius bagi para peneliti dalam sebuah kajian yang mereka sebut sebagai '*paradiplomacy*'. Paradiplomasi mengacu pada perilaku dan kapasitas melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh entitas '*sub-state*', dalam rangka kepentingan mereka secara spesifik.<sup>214</sup>

Istilah '*paradiplomacy*' pertama kali diluncurkan dalam perdebatan akademik oleh ilmuwan asal Basque, Panayotis Soldatos tahun 1980-an sebagai penggabungan istilah '*parallel diplomacy*' menjadi '*paradiplomacy*', yang mengacu pada makna '*the foreign policy of non-central governments*', menurut Aldecoa, Keating dan Boyer. Istilah lain yang pernah dilontarkan oleh Ivo Duchacek (New York, tahun 1990) untuk konsep ini adalah '*micro-diplomacy*'.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Wolff, Stefan, '*Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges*', hal. 1-2, dan 13, University of Nottingham, 2009

<sup>215</sup> Crikemans, David, '*Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?*', hal. 34, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium, July 2008

Dalam konteks ini, aktor sub Negara diperankan oleh pemerintahan regional atau lokal yang secara tradisional bertindak sebagai aktor dalam negeri. Namun, pada era transnasional, pemerintah regional juga melakukan interaksi yang melintasi batas-batas negara mereka, dan dalam taraf tertentu, mereka juga menyusun kebijakan kerjasama luar negerinya, yang dalam banyak kasus, tidak selalu berkonsultasi secara baik dengan pemerintah pusat. Fenomena pemerintah regional membangun hubungan internasional ini sangat tampak di Negara-negara industri maju di Barat, seperti di Flander-Belgia, Catalonia-Spanyol, the Basque Country, Quebec-Canada.<sup>216</sup>

Terkait bangkitnya geliat partisipasi pemerintah lokal atau daerah otonom untuk berkiprah secara internasional ini, Stefan Wolff, lebih lanjut mengatakan;

*'The participation of autonomous entities in the international arena indicates that the very notion of sovereignty has fundamentally changed. It can no longer be conceptualised in the exclusive state-only terms of the Westphalian system. For states to enjoy sovereignty to its fullest possible extent and for their populations to benefit from it, states have to share their powers with other players in the international arena. The example of paradiplomacy, however, also clearly indicates that states remain the ultimate bearers of sovereignty: paradiplomacy is, at best, a competence devolved to autonomous entities and hence it is the sovereign state that decides how much of its power it shares.'*<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> Lecours, André, *'Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World'*, hal. 1, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', December 2008,

<sup>217</sup> Op.Cit. Wolff

Dengan terlibatnya pemerintah lokal dalam melaksanakan hubungan dengan pihak luar negeri, maka itu mengindikasikan bahwa pemikiran paling mendasar tentang kedaulatan Negara telah berubah secara fundamental. Sistem Westphalia yang meletakkan kedaulatan secara penuh pada pemerintah pusat, harus rela *'share'* dengan pemerintah daerah dalam aktivitas internasionalnya. Seberapa besar *'share'* kedaulatan itu, tentu akan berbeda-beda tiap Negara.

Studi yang dilakukan oleh David Criekemans menunjukkan bahwa di Negara-negara maju, hubungan pusat dan daerah dalam *'share'* kedaulatan di bidang hubungan internasional ini ada 2 (dua) kecenderungan, yakni ada yang bersifat kooperatif dan ada pula yang konfliktual. Paradiplomasi yang dipraktekkan oleh Flanders, Wallonia, dan Bavaria cenderung kooperatif dengan pemerintah pusat, meski masih ada kesan kompetitif, sedangkan interaksi luar negeri yang dilaksanakan oleh Scotland dan Catalonia cenderung konfliktual. Ada 4 (empat) pandangan mengenai sebab terjadinya kecenderungan konflik atau kooperatifnya antara hubungan pusat dan daerah dalam urusan luar negeri 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 aktivis pergerakan nasionalis (radikal) di daerah akan cenderung menciptakan konflik dengan pemerintah pusat dalam hubungan luar negerinya, atau sebaliknya, ketiadaan para aktivis 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 tempat tidak konsisten di Eropa.<sup>218</sup>

Dari pemikiran di atas, maka direkomendasikan bahwa;

1. Bunyi Pasal 1, poin (1) UU Nomor 37 tahun 1999 adalah **tetap**.
2. Dalam RUU dimasukkan **Bab Baru** mengenai '**Kerja Sama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah**', yang mengatur tentang kewenangan pemda dalam menjalin hubungan dan kerja sama luar negeri, serta koordinasi antara Kemlu dengan instansi terkait.
3. Materi kewenangan yang diberikan kepada pemda dalam menjalin hubungan dan kerja sama luar negeri adalah;
  - a. Pemerintah daerah dapat menjalin kerjasama luar negeri dengan pemerintah dan badan swasta asing yang bertujuan untuk peningkatan pembangunan daerah.
  - b. Pemerintah daerah dalam melaksanakan kerja sama luar negeri wajib mempedomasi prinsip-prinsip politik luar negeri yang bebas aktif dalam kerangka NKRI.
  - c. Pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan melakukan kerja sama dengan pihak asing berkonsultasi dengan Kementerian luar negeri dan instansi terkait.
  - d. Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Dalam Negeri melakukan tugas pembinaan kepada pemerintah

---

<sup>218</sup> Op.Cit., Crikemans, hal. 13-14

daerah dalam melaksanakan urusan kerjasama luar negeri.

- Penyesuaian apa saja yang perlu dilakukan dari UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dalam hal kuantitas aktor non-negara semakin bertambah, dan perannya dalam hubungan internasional jauh lebih penting ketimbang aktor Negara?

**Jawaban:**

Tatanan *'world politics'* dewasa ini yang cenderung mengabaikan batas negara atau *'de-bordering'* ini mendobrak pengertian *'hubungan internasional'* konvensional menjadi *'hubungan transnasional'* yang lebih kompleks, dan dalam batas-batas tertentu lebih partisipatif, sekaligus mengandung potensi konflik. Pemaknaan istilah *'international relations'* yang berarti hubungan *'antar bangsa'* (*inter-nation*), menjadi kurang memwadahi aktor-aktor *'non-negara'* (*non-nation/state*). Dalam kajian ini, Robert C. Keohane memberikan kontribusi terbesar dalam pengembangan teoritis transnasionalisme sejak tahun 1970-an. Dia secara kreatif tidak terjebak dengan isu dunia yang mainstream saat itu yakni perang dingin, namun pemikirannya merambah dunia lain yang lebih luas dan lebih realistis untuk membangun sebuah fondasi kompleks perdamaian dunia. Keohane memfokuskan karyanya pada isu-isu baru tentang ekonomi politik dunia yang menggeser masalah keamanan internasional, isu tentang aktor-aktor baru dalam hubungan antar bangsa yang tidak lagi *'state centric'*, tapi berbagai aktor transnasional, isu tentang bentuk-bentuk interaksi internasional baru yang tidak lagi *'interstate relations'*, melainkan transnasional dan *'trans-governmental relations'*, isu tentang hasil-hasil baru dari kerja sama internasional yang tidak hanya berbicara tentang konflik antar bangsa, isu tentang struktur institusi internasional baru yang tidak sepenuhnya anarkhis, yang dia hepothesisakan secara

provokatif bahwa struktur internasional baru itu akan kokoh setelah menurunnya hegemoni Amerika Serikat.<sup>219</sup>

Pemikiran Keohane tersebut merupakan kritikan terhadap pendekatan realisme politik internasional yang sangat dominan pada waktu itu, dimana hubungan internasional digambarkan penuh dengan anarkhisme dan kecenderungan untuk berkonflik. Keohane menemukan celah untuk membangun fondasi teoritik tentang struktur intitusi dan hubungan internasional yang lebih memberi peluang untuk berkembangnya hubungan damai antar bangsa. Dia berkeyakinan bahwa dengan semakin bermunculannya aktor-aktor baru dalam hubungan trasnasional, terutama terkait dengan isu-isu ekonomi-politik internasional, hubungan antarbangsa akan lebih cenderung untuk tidak bersifat konfliktual, tetapi hubungan yang saling memberi keuntungan atau *'positive sum'*.

*"The more fundamental implication of the existance of transnational relations is the following: State preferences about the management of world politics are a potentially positive-sum variable, rather than a zero sum constant, as realists had claimed."*<sup>220</sup>

Keohane sangat mengapresiasi konsep tentang manajemen konflik internasional yang diungkapkan oleh Thomas Schelling sebagai *'Strategy of Conflict'*, di mana cara-cara pemaksimalan potensi kerja sama internasional, secara rasional, akan dapat dicapai oleh para aktor hubungan internasional, dengan mengesampingkan pilihan untuk berkonflik. Keohane berpendapat

---

<sup>219</sup>Moravcsik, Robert, *'Robert Keohane: Political Theorist'*, dalam *'Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics'*, Helen V. Milner dan Andrew Moravcsik (Editor), Chapter 3, hal 244, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2009.

<sup>220</sup>Ibid, Moravcsik

bahwa regim atau tatanan internasional adalah sangat berharga bagi pemerintahan/negara-negara bukan karena mereka bisa memaksakan ikatan atas negara lainnya, melainkan karena mereka secara sadar melihat kemungkinan bagi pemerintahannya untuk membuat kesepakatan-kesepakatan yang saling menguntungkan satu sama lain. Mereka akan memberdayakan pemerintah mereka daripada membelenggunya.<sup>221</sup>

Kontribusi pemikiran Keohane yang kedua setelah optimisme *'positive-sum'* dalam hubungan transnasional ini adalah, bahwa hubungan kekuatan antarnegara terbentuk bukan karena kepemilikan sumber-sumber kekuatan yang koersif, tetapi terbentuk dari keadaan yang asimetris terkait isu spesifik dalam hubungan yang saling bergantung antar bangsa. Dalam hubungan saling bergantung yang asimetris, semakin banyak sumber daya dimiliki oleh suatu negara, maka ia akan semakin kuat, namun sebaliknya, makin sedikit yang dimiliki, maka semakin lemahlah negara itu. *'Bargaining relations'* mungkin bisa relatif simetris seperti dalam kasus Jerman dan Perancis, dan mungkin juga menjadi asimetris misalnya antara Amerika Serikat dan Guatemala di masa yang lalu.

Kontribusi pemikiran dari Keohane yang ketiga dalam teori transnasional adalah, mengenai peranan informasi sebagai elemen dasar dalam sistem internasional. Dia berpendapat bahwa, variasi dari sifat dasar dan distribusi informasi adalah suatu *variable sistemik* dalam hubungan internasional (*world politics*) yang membantu menjelaskan kemampuan bangsa-bangsa dalam mengatasi masalah aksi-aksi bersama. Dengan memahami secara akurat peran yang dimainkan oleh kuantitas, kualitas

---

<sup>221</sup> Pernyataan Keohane ini ada dalam korespondensi pribadi antara Andrew Moravcsik dengan Keohane sebagaimana dijelaskan dalam *foot note* Moravcsik.

dan distribusi dari informasi, maka kita dapat memahami dengan baik perilaku Negara dalam hubungan internasional, daripada model pemahaman yang hanya mempreferensikan gagasan-gagasan tentang kekuatan (militer) dan strategi.<sup>222</sup>

Lebih jauh, Keohane mengidentifikasi ada 5 dampak dari terjadinya interaksi transnasional, yakni, pertama, terjadinya *'attitude change'* atau perubahan sikap, di mana interaksi antar masyarakat, individu secara langsung antar bangsa akan memberikan alternative sikap dan opini yang berbeda pada setiap orang. Demikian pula dengan jaringan komunikasi transnasional yang ditransmisikan secara elektronik baik dalam bentuk kata-kata, maupun gambar, akan mendorong terjadinya perubahan sikap tersebut. *Kedua*, terjadinya *'international pluralism'*. Yang dimaksud dengan tumbuhnya pluralisme internasional ini adalah semakin eratnya link-link jaringan antar kelompok kepentingan yang berbasis nasional yang mengembangkan jaringan ke tingkat transnasional, dan biasanya dengan melibatkan organisasi transnasional untuk peng-koordinasiannya. *Ketiga*, terbentuknya *'dependence and interdependence'* terutama yang terkait dengan transportasi dan keuangan internasional. Intergrasi system keuangan suatu Negara ke dalam sistem keuangan global merupakan praktek *'dependency'* yang tidak dapat dipungkiri saat ini, sebab keterasingan dalam sistem keuangan ini dapat berakibat sangat serius bagi suatu Negara. Sedangkan, kesaling-ketergantungan dapat dilihat dari *policy* internasional terkait dengan lingkungan hidup dan *'global warming'*. *Keempat*, peningkatan sikap dari beberapa pemerintah dari negara tertentu untuk mempengaruhi Negara lainnya. Di sini, interaksi transnasional dimanfaatkan

---

<sup>222</sup>Ibid Moravcsik, untuk analisa lanjutan mengenai bagaimana interdependensi internasional bekerja, baca juga Robert Keohane, *'Power and Governance in a Partially Globalized World'*, hal 2-40, Roudledge, London, 2002

oleh Negara-negara tertentu untuk tujuan-tujuan politik, misalnya pariwisata internasional digunakan untuk aktifitas spionase, atau menanamkan rasa simpatik kepada etnis tertentu di Negara lain, atau bahkan penumbuhan rasa simpatik terhadap agama tertentu, adalah contoh-contoh bagaimana melakukan penetrasi Negara secara informal. *Kelima*, munculnya aktor-aktor otonom 'non-state' dalam hubungan internasional dengan membawa corak kebijakan luar negeri 'swasta' atau 'private foreign policies' yang kemungkinan akan bertabrakan dengan kepentingan/kebijakan Negara atau paling tidak terdapat ketidak sinkronan dengan kebijakan Negara. Aktor-aktor ini antara lain kongsi dagang internasional (*trade unions*), dan MNCs.<sup>223</sup>

Dari pemikiran di atas, maka penyesuaian terhadap UU Nomor 37 Tahun 1999, antara lain sebagai berikut;

1. Perubahan pada sifat 'norma' pengaturan yang ada dalam UU tentang Hubungan Luar Negeri itu sendiri dari yang bersifat agak teknis, menjadi UU baru yang berfungsi sebagai payung atau induk dari semua jenis aktor, jenis dan bentuk aktivitas hubungan internasional, dan memayungi aktivitas di berbagai bidang, baik hubungan politik, sosial budaya, perdagangan dan ekonomi serta keimigrasian, sehingga UU tentang Hubungan Luar Negeri ini akan dirujuk dan menjadi dasar bagi beberapa undang-undang yang lain, yakni UU tentang Perjanjian Internasional, yang sedang dibahas di Komisi I DPRRI, UU tentang Perdagangan Internasional, yang sedang dibahas di Komisi VI DPR RI, UU tentang Pemerintahan Daerah, yang sedang dibahas di Komisi V DPR RI dan produk perundang-undangan

---

<sup>223</sup> Keohane, Robert, and Nye, Joseph S. Jr., 'Transnational Relations and World Politics', hal. 337-341, Summer 1971. Published by International Organization Vol. 3, No. 3, JSTOR, 2003

lainnya yang dimandatkan oleh UU tentang hubungan luar negeri ini nantinya.

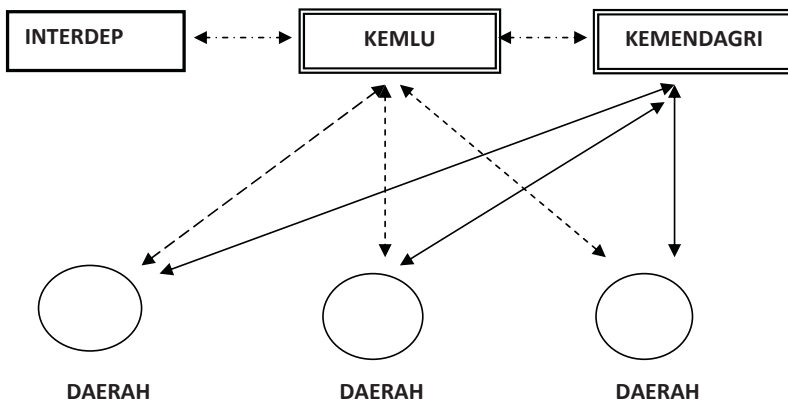
2. Penyesuaian dalam UU tentang Hubungan Luar Negeri baru, memuat beberapa cakupan, antara lain;
  - a. Pengaturan tentang penyediaan dan fasilitas akses internasional seluas-luasnya bagi aktor non-negara untuk berperan aktif dalam melakukan hubungan dan kerja sama internasional dalam kerangka pembangunan nasional dan kebijakan politik luar negeri Republik Indonesia.
  - b. Pengaturan tentang pendayagunaan teknologi informasi sebagai salah satu kekuatan dalam mendukung pelaksanaan politik luar negeri RI, serta hubungan dan kerja sama internasional yang dilakukan oleh aktor non Negara Indonesia.
  - c. Pengaturan tentang pelarangan kegiatan spionase di wilayah NKRI oleh pihak asing sebagai bagian dari aktivitas transnasional (misalnya, melalui pariwisata internasional dan research).
- Bagaimana koordinasi pemerintah daerah dengan instansi terkait dan Kementerian Luar Negeri dalam melaksanakan hubungan luar negeri dengan pihak asing?

**Jawaban:**

Bagian terpenting dari pengkritisan terhadap prosedur kerja sama, baik Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang pedoman pelaksanaan kerja sama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pedoman Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Badan Swasta Asing (BSA) adalah bahwa pada ketiga aturan itu hanya mengatur

Mekanisme Kerja sama dan Prosedur Diplomatik yang harus dilalui oleh pemerintah daerah apabila akan melakukan kerja sama dengan pihak asing tanpa mempertimbangkan celah hukum yang mungkin timbul akibat perbedaan sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan di Negara asing dimaksud. Kasus yang pernah terjadi adalah penandatanganan MoU antar Kabupaten Kulon Progo dengan Pemerintah Ceko, Tahun 2003, yang tidak diakui Pemerintah/KEMLU, dan MoU *'illegal'* antara Kabupaten Bantul dengan Bioculture Ltd, Australia, senilai \$ 6 juta, yang mendasarkan diri pada Hukum Australia Barat , tahun 2000, yang kemudian dibatalkan karena menimbulkan konflik internal di pemda Bantul, sehingga Wakil Bupati Bantul 'mengundurkan diri'.

Prosedur dan mekanisme yang terdapat dalam aturan tersebut hanya mengatur koordinasi vertikal dengan pemerintah pusat, dan sama sekali tidak mengatur mengenai koordinasi antar daerah otonom yang akan melakukan hubungan luar negeri, atau koordinasi horizontal, misalnya koordinasi antar kabupaten berdekatan dalam satu propinsi atau antar kabupaten lain propinsi yang berdekatan. Pola koordinasi vertikal yang dilakukan tersebut dapat digambarkan dalam skema berikut :





Melihat skema di atas, di tingkat daerah, pemerintah provinsi secara logis memiliki sumber daya yang lebih dibandingkan dengan pemerintah kabupaten/kota di wilayahnya. Keberadaan sebuah lembaga yang mengkoordinasikan lalu-lintas kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh daerah otonom sangat diperlukan.

Selain permasalahan itu, dalam beberapa kali pertemuan dengan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten dan kota, mereka merasakan ada masalah komunikasi antara koordinasi dengan Kemlu dan Kemendagri terkait masalah perencanaan kerja sama luar negeri, baik dalam konteks *'sister city'*, maupun dengan badan swasta asing.

Dari gambaran koordinasi di atas, maka direkomendasikan dalam RUU sebagai berikut;

1. Di tingkat pusat, dibentuk Lembaga atau badan yang dapat berupa Badan Koordinator Kerja sama Luar Negeri (BKKLN) yang menjembatani berbagai kebutuhan administrasi dan konsultasi, yang selama ini berada di 2 (dua) kementerian, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mungkin timbul.
2. Di tingkat daerah, dibentuk Lembaga atau badan yang dapat berupa Badan Koordinator Kerja sama Luar Negeri Daerah (BKKLND) yang berada di provinsi guna menjembatani berbagai kepentingan, pengawasan dan penyelesaian masalah-masalah yang mungkin timbul pada pelaksanaan kerja sama luar negeri di provinsi dan kabupaten/kota.

Menurut studi yang dilakukan oleh Crikemans, 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 di Eropa.<sup>224</sup> Artinya, keberadaannya berdampak positif pada hubungan pusat dan daerah, dan diharapkan demikian pula secara horizontal antara daerah dengan daerah lainnya.

- Apakah daerah, khususnya provinsi di Indonesia dapat membuka ‘perwakilan’ sendiri di luar negeri untuk memajukan kepentingan daerahnya?

**Jawaban:**

Dalam praktik di Negara-negara Eropa, memang provinsi atau Negara bagian memiliki kewenangan yang relatif leluasa untuk menjalin hubungan dan kerja sama luar negeri, demikian pula dengan provinsi-provinsi di Korea Selatan, dan bahkan China seperti Provinsi Shaanxi, yang menjalin dengan lebih dari 40 provinsi dan kota di seluruh dunia.

Permasalahannya adalah soal sumber daya manusia dan ketersediaan dana di pemerintah daerah masing-masing. Mampukah daerah menyediakan SDM dan membeayai kegiatan diplomasinya di luar negeri? Jawabnya, sangat variatif, antara DKI Jakarta yang kaya dengan NTT atau Maluku yang lebih terbatas.

Diplomasi sebagai sebuah seni untuk menciptakan hubungan yang sehat dan produktif antar Negara, menuntut kreativitas para pelakunya bagaimana merancang kegiatan yang tidak klise atau monoton sebagaimana biasanya dalam hubungan formal. Di sinilah diplomasi itu merupakan wilayah kreativitas, dan bukan formalitas belaka. Praktek diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah regional, baik provinsi maupun kota, di Negara-negara maju Eropa atau pun Asia Timur seperti Jepang dan Korea Selatan, demikian pula yang

---

<sup>224</sup>Op.Cit., Crie kemans, hal. 13-14

dilakukan oleh Negara-negara bagian di Amerika Serikat, memang menunjukkan kemampuan pemerintahan mereka yang telah cukup ketersediaan kedua sumberdaya tersebut.

Dalam konteks diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia, baik provinsi maupun kabupaten/kota, harus disadari bahwa secara umum ketersediaan sumber daya manusia dan dananya sangat terbatas, kecuali untuk beberapa pemda seperti Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur dan Kalimantan Timur, Papua dan Aceh. Oleh karena itu, porsi kebijakan untuk melakukan aktivitas diplomasi harus didasarkan pada skala prioritas pembangunan sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah masing-masing. Dari sini dapat dipahami bahwa pembukaan Perwakilan Provinsi di luar negeri untuk seluruh provinsi itu belum rasional dari sisi kedua sumberdaya tersebut.

Selain pembukaan 'perwakilan' provinsi di luar negeri, ada baiknya mempertimbangkan praktek yang biasa ditempuh oleh Korea Selatan, yakni melakukan pengangkatan *honorary advisory council* untuk kota-kota tertentu di luar negeri, yang diambil dari warga Negara Korea Selatan yang bertempat tinggal di Negara itu. Tugas dari *honorary advisor* ini adalah sebagai penghubung antara berbagai pihak di kota tempat tinggalnya, baik pihak pemerintah asing, maupun kalangan para pebisnis asing, dan para pihak lainnya, untuk dijalinan koneksi dengan para pihak dari pemerintah daerah di Korea Selatan yang telah mengangkatnya sebagai *honorary advisor* tersebut. Sebagai contoh, pemerintah Provinsi Gyeongsangbuk, mengangkat Mr. Nasir yang merupakan warga Negara Korea Selatan, selaku *honorary advisor* di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dengan pertimbangan di atas, direkomendasikan bahwa; belum ada urgensi adanya perwakilan 'provinsi' di luar negeri, namun dibuka peluang bagi provinsi-provinsi di Indonesia

untuk mengangkat *'Honorary Advisory Council'* di beberapa kota/provinsi di luar negeri dengan model Korea Selatan yang lebih simple dan efektif.

- Bagaimana pengaturan mengenai aparatur hubungan luar negeri dalam RUU tentang Hubungan Luar Negeri?

**Jawaban:**

Pasal 30, UU Nomor 37 Tahun 1999, berbunyi;

- (1). Untuk melaksanakan tugas diplomatik di bidang khusus, Presiden dapat mengangkat Pejabat lain setingkat Duta Besar.
- (2) Pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diangkat dengan Keputusan Presiden.

Pasal 31, UU Nomor 37 Tahun 1999, berbunyi;

- (1). Pejabat Dinas Luar Negeri adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah mengikuti pendidikan dan latihan khusus untuk bertugas di Departemen Luar Negeri dan Perwakilan Republik Indonesia.
- (2). Ketentuan mengenai pendidikan dan latihan Pejabat Dinas Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Menteri.

Dua pasal tersebut tidak perlu berubah. Yang perlu mendapat perhatian khusus adalah rekrutment pejabat diplomatik yang berdasarkan pengangkatan daari presiden sebagaimana termaktub dalam pasal 30 di atas atau melalui penunjukan politik (*political appointee*). Sedangkan jenjang pejabat karier yang telah menempuh pendidikan dan pelatihan khusus di KEMLU, sudah tampak jelas hierarkhi dan tahap-tahap pendidikan dan pelatihannya.

Untuk mencapai standar kualitas pejabat diplomatik yang professional, maka direkomendasikan bahwa dalam RUU

nantinya, **ditambahkan ayat (3) baru** pada **Pasal 30**, perlu yang berbunyi;

'Pengangkatan pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan mempertimbangkan latar belakang pendidikan, pengalaman kerja dan atau keahlian khusus yang dapat menunjang ketugasan di bidang diplomatik yang akan diembannya.'

- Bagaimana pengaturan GBHN sebagai salah satu dasar Hubungan Luar Negeri dan Politik Luar Negeri mengingat saat ini dengan adanya TAP MPR No. I/MPR/2003 sudah tidak berlaku?

**Jawaban:**

Pasal 2, UU Nomor 37 Tahun 1999;

Hubungan Luar Negeri dan Politik Luar Negeri didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Sesuai dengan asas dan dasar hukum yang berlaku, maka GBHN tidak dapat dijadikan sebagai sandaran hukum lagi dalam pembentukan suatu undang-undang.

- Apakah pengaturan perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang saat ini masih kurang dapat menjadi norma pengaturan dalam RUU Perubahan UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri?

**Jawaban:**

Jawaban masalah ini telah terkait dengan jawaban pada pertanyaan poin (1) di atas.

- Bagaimana sebaiknya pengaturan pengangkatan duta besar dari jabatan karir maupun penunjukan secara politis (*political appointee*)?

**Jawaban:**

Jawaban mengenai pertanyaan ini telah tercakup dalam penambahan ayat (3) baru pada pertanyaan poin 6 sebelumnya.

- Apakah masih tepat penggunaan filosofi politik hubungan luar negeri Indonesia berdasarkan asas bebas aktif dikaitkan dengan kondisi global saat ini?

**Jawaban:**

Pasal 3 UU Nomor 37 Tahun 1999;

Politik Luar Negeri menganut prinsip bebas aktif yang diabdikan untuk kepentingan nasional.

Sebagaimana tercantum dalam pasal tersebut, bahwa pemaknaan prinsip bebas aktif dalam politik luar negeri itu tidak semata-mata ‘mendayung di antara dua karang’, tetapi ada basis filosofis yang terkandung di dalamnya yakni ‘kemandirian’ dan ekspresi spirit ‘kemerdekaan’ sebagai bangsa berdaulat. Penghilangan prinsip bebas aktif dapat menjerumuskan bangsa Indonesia pada ideologi politik dominan dari aktor hegemon di lingkungan internasional yang belum tentu sejalan dengan ideology bangsa Indonesia, Pancasila, dan UUD 1945.

- Materi muatan apa saja yang harus diatur dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri?

**Jawaban:**

Beberapa pengaturan yang dapat menjadi kerangka RUU tentang Hubungan Luar Negeri ini adalah, bahwa;

1. RUU ini memuat pengaturan yang dapat menjadi payung bagi keseluruhan interaksi hubungan internasional yang dilakukan oleh pemerintah, warga Negara dan pihak lainnya dalam wilayah hukum publik internasional maupun hukum perdata internasional.

2. RUU ini akan memberikan kejelasan sifat hubungan antara kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mengelola pengambilan keputusan tentang hubungan internasional dan politik luar negeri, perjanjian internasional, dan perjanjian perdagangan internasional, termasuk kejelasan materi yang harus disahkan oleh DPR RI, dan materi yang cukup dengan pengesahan dari Presiden/pemerintah saja.
3. RUU ini berisi pengaturan tentang pemberian kewenangan terbatas kepada Pemerintah Daerah, terutama provinsi, untuk menjalin kerjasama luar negeri dengan pemerintah atau pun badan swasta asing, serta bentuk koordinasi antara Kemlu dengan instansi terkait.
4. RUU ini berisi pengaturan tentang pemberian jaminan perlindungan bagi aktivitas warga Negara RI di luar negeri.
5. RUU ini akan memuat tentang dibentuknya sebuah Lembaga/Badan Koordinasi Pelaksanaan Kerja sama Luar Negeri di tingkat pusat dan provinsi.
6. RUU ini memuat tentang Pengaturan tentang penyediaan dan fasilitasi akses internasional seluas-luasnya bagi aktor non-negara untuk berperan aktif dalam melakukan hubungan dan kerja sama internasional dalam kerangka pembangunan nasional dan kebijakan politik luar negeri Republik Indonesia.
7. Pengaturan tentang pendayagunaan teknologi informasi sebagai salah satu kekuatan dalam mendukung pelaksanaan politik luar negeri RI, serta hubungan dan kerjasama internasional yang dilakukan oleh aktor non Negara Indonesia.
8. Pengaturan tentang personalia dalam pelaksanaan hubungan luar negeri dan kebijakan politik luar negeri RI,

serta terkait dengan kewenangan bidang tugas Menteri Luar Negeri dan Kemlu.

#### D. Penutup

Demikian masukan tertulis ini, semoga masukan ini dapat bermanfaat bagi penyusunan Naskah Akademik dalam rangka perubahan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Internasional. Diskusi dan masukan lebih lanjut dapat dilakukan dengan sangat terbuka berikutnya.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Sebagian besar materi yang penulis susun ini didiskusikan dalam forum yang dihadiri oleh para inisiator **Pusat Studi Kebijakan Luar Negeri**, Jurusan Magister Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, antara lain Prof. DR. Tulus Warsito, M.Si., DR. Surwandono, M.Si., Ali Muhammad, MA, Ph.D, Ade Maruf Wirasentjaya, M.Si., DR. Nur Azizah, Bambang Wahyu Nugroho, MA, dan Sugito, M.Si. Materi ini sebagai jawaban atas pertanyaan yang diajukan oleh TIM SETJEN DPRRI pada Kamis, 28 Mei 2013 di Yogyakarta.



---



## BAB X

---



### E P I L O G

#### A. Membangun Konstruksi Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri

**K**erjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah (pemda), atau yang disebut *'Paradiplomacy'*, merupakan kebutuhan bagi daerah sebagai komponen pendukung percepatan laju pembangunan daerah melalui investasi dan peningkatan perdagangan internasional. Konstruksi hubungan luar negeri yang bercirikan hubungan transnasional dewasa ini memiliki karakter yang lebih partisipatif bagi semua aktor internasional, baik pada tingkat Negara, maupun lokal, institusional ataupun individual. Spirit *'positive sum'* dan *'pure colaboration'*, yang diajukan sebagai *'transnational values'*, akan lebih memberikan pengharapan bagi terciptanya dunia yang lebih beradap.

Pergeseran peran aktor dalam hubungan transnasional yang tidak lagi bersifat *'state centric'*, tidak serta merta menghapuskan sendi utama *'kedaulatan'* Negara, namun melahirkan sebuah tuntutan untuk pengaturan lebih komprehensif, lebih luas dan fleksible tentang komitmen Negara untuk melakukan *'share'* kedaulatan dalam batas-batas konstitusinya dengan

pemerintah daerah. Praktek paradiplomasi di Negara-negara maju, fakta tentang tarik ulur pembagian kedaulatan itu menjadi konsekuensi yang tidak dapat dihindari.

Untuk memperkokoh jalinan kerja sama regional ASEAN, ataupun untuk mendukung penguatan agenda *'free trade area'* menjadi sangat penting untuk segera diupayakan terbentuknya sebuah organisasi kerja sama pemerintah daerah atau pemerintah regional/provinsi di kawasan ini. Organisasi itu dapat berfungsi sebagai jembatan yang akan mendekatkan pengambilan keputusan pada tingkat Negara dengan masyarakat di tiap-tiap Negara anggota ASEAN. Belajar dari perkembangan penyatuan Uni Eropa, maka penyatuan pasar, kebijakan dan proyek-proyek antar Negara itu jauh lebih efektif jika Negaralah yang *'mengikuti'* kemauan gerak masyarakat di kawasan itu, di mana aktor-aktor *'sub-states'* dan *'privat sectors'*, *'MNCs'*, *'societies'* memainkan peran yang sangat penting, dan bukan sebaliknya, Negara yang *'memformat'* kerja sama dalam suatu kawasan, lalu rakyat mengikutinya. Jika Negara-negara terlalu memaksakan inisiasi penyatuan sebuah kawasan untuk menjadi *'free trade area'* atau semacamnya, namun masyarakat sasaran atau aktor-aktor lokal belum siap untuk terlibat karena memang kurang dilibatkan, atau tidak sama sekali, maka yang terjadi adalah Negara-negara itu hanyalah akan memproduksi segala macam aturan yang membebaskan batasan-batasan perdagangan lintas Negara, termasuk pembebasan pajak dan kuota, yang hanya akan menguntungkan para pemain ekonomi multinasional saja, dan bukan rakyatnya sendiri. Pola kebijakan semacam ini dapat dikatakan sebagai *'penyatuan pasar'* antar-negara, namun dengan memisahkan masyarakatnya. Tentu, sangat berbahaya kalau sampai terjadi.

Sebagai praktek berpemerintahan yang baru, paradiplomasi di Indonesia memerlukan kebijakan umum atau semacam

'*Master Plan*', yang dapat menjadi '*guidance*' bagi daerah untuk melaksanakan kerja sama luar negeri. Pemerintah pusat melalui Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Dalam Negeri perlu mengarahkan orientasi kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sebab dalam praktek selama ini, pemerintah daerah terlalu leluasa menentukan partner kerjasama dengan pihak atau Negara asing, sehingga sering nilai kemanfaatannya kurang jelas, dan kurang mendukung kebijakan makro hubungan luar negeri secara nasional, misalnya kebijakan pasar bebas. Master Plan Nasional itu sebagai arahan bagi daerah dalam melakukan kerja sama dengan pihak asing, misalnya dengan pemerintah lokal asing di Negara-negara yang Pemerintah RI terikat dalam persetujuan *Free Trade Area*, atau secara khusus dengan Negara-negara ASEAN, dan dengan Negara-negara prioritas lainnya seperti Jepang, Jerman, Australia, New Zealand, Korea Selatan, dan Arab Saudi.

## **B. Membangun Konstruksi Hukum dalam Kerja Sama Luar Negeri**

Pengaturan kerjasama luar negeri yang selama ini diundangkan, antara lain, 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 dalam persidangan Mahkamah Konstitusi pada saat menyidangkan kasus perjanjian kontrak yang diajukan oleh beberapa anggota DPR RI, 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 kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan Badan Swasta Asing diharuskan mendapat persetujuan DPRD provinsi/kabupaten/kota. Padahal, DPRD itu bukanlah pemegang fungsi legislasi yang kuat dalam pemda karena kedudukannya selaku 'mitra' atau 'teman' dari pemda yang secara bersama-sama bertindak sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Pertanyaannya adalah, mengapa DPR RI 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.

Pembangunan fondasi hukum dalam hubungan dan kerja sama luar negeri akan kokoh apabila telah jelas posisi politik hukum atas apa yang menjadi kegelisahan para anggota DPR RI terkait dengan '*loan agreement*' yang tidak masuk dalam ranah UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, kemudian perdebatan tentang wilayah hukum perdagangan internasional yang memiliki karakter publik harus ditempatkan dalam ranah hukum publik juga, sehingga persetujuan pemerintah atas perdagangan bebas antar Negara atau pasar bebas wajib mendapatkan persetujuan DPR RI. Ranah ini harus tegas dibedakan dengan hukum kontrak internasional yang bersifat hukum privat.

Pada tataran inilah maka sangat perlu dilakukannya perubahan sejumlah Undang-Undang yang satu sama lainnya saling terkait erat, dan menginduk pada satu undang-undang, yakni Undang-Undang tentang Hubungan Internasional. Undang-Undang ini harus segera direvisi sebab akan menjadi acuan bagi pengaturan pada produk UU lainnya, seperti UU tentang Perjanjian Internasional, yang sedang dibahas di Komisi I DPR

RI, UU tentang Perdagangan Internasional, yang sedang dibahas di Komisi VI DPR RI, UU tentang Pemerintahan Daerah, yang sedang dibahas di Komisi V DPR RI, dan produk perundang-undangan lainnya. Terkait dengan nama undang-undang tentang hubungan 'internasional' ini, memang seyogyanya diganti saja dengan judul undang-undang tentang hubungan luar negeri, sebab kata '*international*' tidak lagi mensifatkan hubungan antar aktor dalam '*world politics*' saat ini yang lebih bercorak hubungan '*transnational*'. Anehnya, ketika DPR RI membahas perubahan UU tentang perjanjian internasional, perubahan UU tentang perdagangan internasional dan perubahan UU tentang pemerintahan daerah, namun justru perubahan UU tentang Hubungan Internasional yang menjadi induk dari ketiga UU tersebut dalam urusan luar negeri, belum disentuh sama sekali. Mengapa?

### **C. Membangun Konstruksi Tata Kelola dan Koordinasi Pusat dan Daerah dalam Kerja Sama Luar Negeri**

Terbukanya peluang kerja sama luar negeri oleh daerah otonom (kabupaten/kota dan propinsi) menyisakan beberapa problem dalam pelaksanaan koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah, di samping problem tentang ketersediaan sumber daya manusia dan dana.

Di samping itu, menurut praktik yang telah terjadi di beberapa daerah, ada potensi konflik antara daerah otonom dengan pemerintah pusat, antara pemda dengan pihak asing, maupun antar sesama daerah otonom di Indonesia, dalam pelaksanaan kerjasama luar negeri, yang disebabkan oleh perbedaan sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan yang berlaku di beberapa Negara asing. Celah hukum itu sampai saat ini belum terantisipasi secara memadai dalam Panduan pelaksanaan kerja sama Luar Negeri yang dikeluarkan oleh Kementerian

Luar Negeri maupun Pedoman Pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

Terkait dengan potensi konflik ini, maka yang wajib menjadi pemahaman bersama adalah 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 bekerja sama dengan RI, khususnya yang pelaku dan obyek kerjasamanya berada di wilayah Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Artinya, kebijakan desentralisasi asimetrik merupakan sebuah unsur penopang kekuatan bangsa, dan bukan sebaliknya, justru menjadi sebuah celah untuk upaya-upaya illegal yang disintegrative.

Untuk kepentingan teknis koordinasi secara organisasional, maka di tingkat pusat, perlu dibentuk badan yang dapat berupa Badan Koordinator Kerja sama Luar Negeri (BKKLN) yang menjembatani berbagai kebutuhan administrasi dan konsultasi, yang selama ini berada di 2 (dua) kementerian, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mungkin timbul. Keberadaan institusi formal yang melaksanakan fungsi koordinasi dan konsultasi untuk urusan kerjasama luar negeri, secara ilmiah, akan berpengaruh terhadap terjadinya hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah.

#### **D. Rekomendasi dari Studi Kasus Paradiplomasi DIY**

Kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah merupakan sebuah penanda perubahan, yakni, dari pola pengelolaan pemerintahan daerah yang *'inward looking'* menjadi berorientasi pada *'outward looking'*. Hubungan transnasional yang dewasa ini terjadi di fora internasional, memungkinkan setiap aktor untuk memaksimalkan hasil (*outcome*) dalam berhubungan dengan pihak asing, baik yang berupa keuntungan non-

ekonomi (*benefit*), maupun yang bersifat ekonomi (*profit*). Sebagai penyelenggara pemerintahan, pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan bekerja sama dengan pihak asing tidak bisa lepas dari prinsip evaluasi kinerja yakni '*input*', '*output*' dan '*out come*' serta prinsip '*money fallows function*'.

Dari telaah kerja sama yang telah dilakukan secara obyektif terhadap pelaksanaan kerja sama luar negeri oleh Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta, maka dapat diidentifikasi bahwa kerja sama asing yang produktif memiliki 2 karakteristik, yakni, *pertama*, kerja sama dengan propinsi-propinsi asing yang memiliki tingkat ekonomi yang tinggi (kaya) seperti Kyoto-Jepang dan Geongsangbuk-Do-Korea sehingga mereka dapat menggunakan dana bantuan sosial mereka untuk membantu daerah-daerah di Indonesia. *Kedua*, yakni kerja sama dengan *foundations* ataupun dengan institusi asing non-profit lainnya yang memiliki bidang garap khusus pada bidang-bidang tertentu, di mana mereka menyalurkan dananya ke Negara-negara dunia ketiga sebagai proyek sosial, penelitian dan lingkungan hidup. Kerja sama-kerja sama dengan pihak asing yang dilakukan di luar kedua karakteristik tersebut dapat dikatakan kurang memberi manfaat secara optimal. Oleh karena itu, direkomendasikan agar daerah-daerah mengkaji ulang program kerja sama luar negerinya sambil melakukan evaluasi terhadap kerja sama yang telah terjalin, apakah telah memenuhi kedua karakteristik tersebut, atau kah belum, dan bagaimana menformatnya lagi. Selain itu, perlu penataan kelembagaan dan penyiapan SDM secara serius agar para pejabat yang menangani urusan kerja sama dengan pihak asing ini memiliki kemampuan operasional dan konseptual secara professional sehingga mampu mengimbangi kecakapan para birokrat dari pihak asing.

Demikianlah beberapa pokok pikiran yang dicoba dibangun dalam buku ini, semoga bermanfaat untuk kebaikan masyarakat dan negara Indonesia tercinta ini. Semoga!