

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Hubungan luar negeri merupakan hubungan yang dijalin oleh negara dengan negara lain. Hubungan yang dilakukan biasanya dalam bentuk kerjasama antar negara maupun antar beberapa negara yang diimplementasikan dalam bentuk perjanjian. Kerjasama tersebut umumnya meliputi bidang ekonomi, budaya, politik, teknologi, sosial, maupun hukum.

Dewasa ini, hubungan luar negeri tidak hanya dapat dilakukan oleh negara sebagai subyek hukum internasional saja, tetapi juga dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dari suatu negara. Hubungan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah dilakukan dalam bentuk kerjasama dan bukannya suatu perjanjian internasional yang subyeknya negara. Kerjasama ini dikenal dengan istilah *sister city*.

*Sister city*¹ mulanya dilakukan oleh kota-kota di Benua Amerika dengan negara lain di luar Amerika. Kerjasama yang dilakukan pertama kali oleh Kota Seattle, Washington D.C. dengan Kota Kobe, Jepang². Kerjasama ini kemudian berkembang menjadi 1992 kerjasama yang dilakukan oleh 694 kota di Amerika³. Dari kerjasama *sister city* yang dilakukan oleh kota-kota di Amerika ini akhirnya diikuti oleh kota-kota lain yang ada di Asia dan Eropa.

¹ *Sister city* adalah suatu konsep penggantian dua kota yang berbeda lokasi dan administrasi politik dengan tujuan menjalin hubungan budaya dan kontak sosial antar penduduk dari kedua kota tersebut. Umumnya, *sister city* diadakan oleh pemerintah daerah satu negara dengan pemerintah daerah dari yang lain.

² Macinnis, Adam, *What is a Sister City?*, ProQuest Documents, Washington, 2014, hlm. 1.

³ *Ibid.* Hlm. 1.

Indonesia sendiri telah aktif melakukan kerjasama *sister city* dengan kota dari negara lain. Berdasarkan data dari Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia yang ditulis oleh Prof. Dr. Agustinus Supriyanto S.H., M.Si tahun 2003, Indonesia pertama kali melakukan kerjasama *sister city* pada tahun 1992 yang dilakukan oleh Kota Jakarta dengan Kota Berlin, Jerman. Kerjasama yang dilakukan meliputi transportasi, lingkungan hidup, program kota bersih/limbah buangan, kebun binatang, perkotaan, dan perdagangan.

Kerjasama Jakarta dengan Berlin kemudian diikuti oleh Kota Manado yang melakukan kerjasama *sister city* Kota Davao, Filipina, pada tahun 1993. Ruang lingkup kerjasama yang dijalin antara lain perdagangan, ekonomi, perhubungan, kesenian, budaya, pemuda, olahraga, lingkungan hidup, manajemen perkotaan, dan sumber daya manusia. Kerjasama ini terus berkembang dan diikuti oleh kota-kota lainnya di Indonesia, antara lain *sister city* antara Surabaya dengan Kota Koichi, Jepang, tahun 1997, *sister city* Kupang dengan Kota Palmerston, Australia, tahun 1998, dan *sister city* Bandung dengan Kota Braunschweig, Republik Federasi Jerman, tahun 2000.

Uniknya, bukan Jakarta yang melakukan kerjasama *sister city* pertama kali di Indonesia. Berdasarkan data yang didapat langsung dari Pusat Data dan Dokumentasi di Kementerian Luar Negeri pada KKL tahun 2013, pada tanggal 25 Oktober 1983 telah ditandatangani *Letter of Intent* (LoI) antara Kota Medan dengan Pulau Pinang, Malaysia. Keaktifan melakukan kerjasama *sister city* di tahun 80-an ini terjadi selama tiga tahun berturut-turut oleh Medan, Aceh, Yogyakarta, dan Bukit Tinggi.

Awal dan berkembangnya kerjasama *sister city* di Indonesia terjadi pada saat otonomi daerah belum diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia. Pada tahun-tahun tersebut pemerintah daerah belum diberikan kewenangan untuk bebas mengatur sendiri daerahnya seperti sekarang. Kewenangan yang diberikan masih berupa sisa-sisa kewenangan dimana kewenangan penuh telah diambil oleh pemerintah pusat. Diperkirakan waktu itu pemerintah daerah yang ingin melakukan kerjasama *sister city* dengan pemerintah daerah dari negara lain harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat.

Kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama dengan daerah di negara lain mulai terlihat pada Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dari undang-undang ini kewenangan pemerintah daerah lebih dijelaskan lagi dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Hingga akhirnya disahkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan Peraturan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri mengenai hal-hal teknis.

Pemerintah daerah melalui Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diamanatkan kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri dengan harapan agar daerah tersebut dapat berkembang sesuai dengan kemampuan daerah. Dalam rangka mendukung percepatan pembangunan daerah dapat melakukan kerjasama dengan suatu daerah di negara lain. Pemerintah daerah dapat melakukan kerjasama sepanjang sesuai dengan pasal 10 dengan melalui mekanisme konsultasi dan koordinasi dengan pemerintah pusat.

Keseluruhan kerjasama *sister city* yang pernah dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia selalu menyangkut mengenai pendidikan, budaya, dan ekonomi. Hal ini tidak lepas dari tujuan awal pemerintah mengadakan kerjasama, yakni untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat daerahnya. Dengan taraf hidup masyarakat yang meningkat akan meningkatkan pula kenyamanan hidup masyarakat daerah. Begitu pula dengan tingginya pendidikan yang dikecam oleh masyarakat akan membuat derajat sosial masyarakat menjadi naik sehingga tidak dapat diperdaya oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab. Kedua hal ini jika dapat tercapai tentu akan meningkatkan kehidupan sosial masyarakat suatu daerah.

Berdasar pada tujuan yang ingin dicapai itu banyak pemerintah daerah di Indonesia yang mulai menjajaki dan melakukan kerjasama *sister city* dengan daerah di negara lain. Terhitung sampai tahun 2012 kerjasama *sister city* di Indonesia sudah mencapai 102 *Memorandum of Understanding (MoU)*⁴. Sebut saja, Jakarta yang dianggap sebagai pelopor dimulainya kerjasama *sister city* sudah melakukan *sister city* dengan Beijing, Hanoi, Berlin, Pyongyang, Rotterdam, Seoul, Tokyo, Athena, Bangkok, Casablanca, Jeddah, Istanbul, Islamabad, dan Los Angeles.

Tak hanya Jakarta, kota-kota lainnya di Indonesia pun sudah mulai melakukan perjanjian *sister city* dengan pemerintah daerah di luar negeri. Surabaya, misalnya, yang beberapa tahun belakangan ini agresif dan sangat berkembang dalam melakukan aktivitas *sister city* di daerahnya. Kota ini

⁴ Kementerian Dalam Negeri, **Kota Kembar** (*online*), Kabar Bangsa- Buletin Kementerian Dalam Negeri Indonesia Bulan Mei 2013, www.bangda.kemendagri.go.id/webbangda/buletin/buletin_mei_2013/files/res/pages/page_0028.swf, diakses 30 Oktober 2013.

diketahui menjalin kerjasama dengan daerah Seattle, Kochi, Busan, dan Kitakyushu.⁵

Dua kota ini saja sudah menjalin beberapa MoU kerjasama *sister city* dengan daerah di negara lain. Ini belum termasuk juga kota-kota atau daerah-daerah lain seperti Medan, Aceh, Yogyakarta, Bandung, Semarang, dan Papua. Dapat dibayangkan banyaknya kerjasama *sister city* yang telah dilakukan oleh kota-kota di Indonesia.

Banyaknya aktivitas *sister city* yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia tidak selalu berhasil untuk diimplementasikan. MoU yang telah ditandatangani seringkali penerapannya tidak berjalan. Di awal se usai penandatanganan, para pemerintah antar daerah aktif untuk mulai menjalankan MoU kerjasama. Akan tetapi, seiring dengan berjalannya waktu, banyaknya urusan pemerintah daerah, serta tidak adanya batasan waktu kerjasama dalam MoU, pemerintah daerah mulai tidak fokus untuk menjalankan kerjasama yang telah mereka sepakati sebelumnya.

Banyak MoU kerjasama *sister city* yang bahkan se usai dari penandatanganan MoU hanya berjalan sampai pada tahap diskusi rencana yang akan dilakukan. Tetapi rencana-rencana tersebut secara teknis tidak dilakukan oleh pemerintah antar daerah yang menjadi pihak dalam kerjasama tersebut. Akhirnya MoU tersebut hanya menjadi sebuah kerjasama tanpa perkembangan signifikan. Bahkan MoU tersebut banyak yang sudah tidak dilaksanakan lagi atau dilupakan karena sudah terlalu lama tidak ada aktivitas yang dijalankan.

⁵ Pemerintah Kota Surabaya, *Sister City* (online), <http://www.surabaya.go.id/sistercity/>, diakses tanggal 9 Agustus 2013.

Kota Medan, misalnya, yang diketahui memiliki kerjasamasister city dengan Kota Ichikawa, Jepang. MoU kerjasama ditandatangani pada akhir tahun 1989 tetapi perjanjian tersebut baru diimplementasikan pada awal tahun 2000. Selama 11 tahun kedua kota ini hanya melakukan diskusi perencanaan dan pertukaran delegasi satu sama lain. Baru pada tahun 2000, antar kedua kota menerapkan perjanjian dalam bentuk riil, yakni membantu dari sektor pembangunan dan budaya daerah masing-masing. Tak hanya itu, dari sektor pendidikan pun mulai digiatkan dengan seringnya pertukaran pelajar serta guru antar kedua daerah. Hal ini dilakukan dengan harapan ketika kembali ke daerah asal pelajar dan guru tersebut dapat menerapkan ilmu dan kebiasaan baik yang mereka terima.

Belum lagi kerjasama *sister city* Pemerintah Yogyakarta dengan Pemerintah Ismailia, Republik Egypt. MoU kerjasama ditandatangani pada tahun 1991 oleh kedua belah pihak dan baru dilaksanakan kerjasama tersebut pada tahun 2009. Selama 18 tahun MoU tersebut dibiarkan begitu saja tanpa ada tindakan lanjut dari kedua pemerintah untuk melaksanakan kerjasama yang telah disepakati. Hal ini tentu sangat merugikan dan bukan tidak mungkin materi dari MoU tersebut sudah tidak relevan untuk diterapkan 18 tahun kemudian.

Kerjasama *sister city* Pemerintah Daerah Medan dengan Pemerintah Daerah Ichikawa dan *sister city* Pemerintah Yogyakarta dengan Pemerintah Ismailia ini dapat menjadi gambaran bagi daerah lain di Indonesia. Pada umumnya, daerah-daerah yang telah menjalin perjanjian *sister city* tidak langsung mengimplementasikan isi perjanjian tersebut. Perjanjian itu baru

akan aktif dilaksanakan pada beberapa tahun ke depan, dengan rata-rata rentang waktu 10 tahun.

Terhambatnya implementasi MoU ini menjadi salah satu faktor penghambat berkembangnya daerah. Daerah cenderung mengalami stagnansi. Memang bukan merupakan faktor penentu yang signifikan, akan tetapi jika dibandingkan dengan daerah yang kerjasama *sister city* langsung diterapkan dan berjalan aktif, maka daerah yang kerjasama *sister city* tidak langsung diterapkan dan tersendat-sendat lebih tertinggal dan kurang berkembang pembangunan daerahnya.

Hal ini tentu tidak diinginkan oleh kedua belah pihak, khususnya oleh pemerintah pusat selaku pemegang kewenangan penuh di Indonesia. Celah yang diberikan oleh pemerintah pusat bagi pemerintah daerah seharusnya dapat menjadikan daerah semakin berkembang, bahkan tidak menutup kemungkinan untuk maju seperti kota metropolitan di Indonesia. Tidak segera diimplementasikannya MoU kerjasama *sister city* yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan pemerintah daerah dari negara lain akan menghambat serta merugikan kepentingan daerah itu sendiri. Melihat fakta yang ada, maka penulis tertarik mengangkat penelitian tentang **Urgensi Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kerjasama *Sister City* di Indonesia.**

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kedudukan kerjasama *sister city* dalam perspektif hukum perjanjian internasional?

2. Apa urgensi pengawasan terhadap pelaksanaan kerjasama *sister city* di Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan kerjasama *sister city* dalam perspektif hukum perjanjian internasional.
2. Untuk mengetahui, menganalisis urgensi diperlukannya pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian *sister city* di Indonesia, serta untuk menemukan dan menghasilkan bentuk pengawasan terhadap perjanjian *sister city* di Indonesia.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritik

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat baik bagi dunia ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, dan bagi hukum internasional pada khususnya. Temuan dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi formulasi dan dasar bagi penerapan pelaksanaan maupun pengawasan perjanjian *sister city* di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak civitas akademika sebagai bahan untuk merumuskan penelitian lebih

lanjut tentang pelaksanaan maupun pengawasan kerjasama *sister city* di Indonesia.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan maupun masukan dalam penyempurnaan di bidang hukum dan sosial serta sebagai alternatif gagasan untuk melakukan penerapan pengawasan terhadap pelaksanaan kerjasama *sister city* sehingga kerjasama *sister city* yang ada di Indonesia dapat memberikan hasil yang maksimal baik bagi perkembangan daerah maupun negara.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada masyarakat untuk semakin memahami kerjasama *sister city* yang dilakukan oleh pemerintah daerah tempat masyarakat tersebut tinggal. Sehingga masyarakat dapat berperan aktif dalam mengawasi serta menyukseskan pelaksanaan kerjasama *sister city* di daerahnya.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Berikut ini akan dikemukakan sistematika penulisan laporan hasil penelitian yang terbagi ke dalam:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang kemudian dibagi menjadi manfaat teoritik dan manfaat aplikatif.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini akan menguraikan lebih mendalam mengenai teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori ini akan diperoleh melalui studi kepustakaan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan jenis dan metode pendekatan, bahan hukum, teknik pengumpulan dan penelusuran bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, dan definisi konseptual.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini bermuatan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Secara umum bab ini akan menjelaskan mengenai urgensi pengawasan dan bentuk pengawasan terhadap perjanjian sister city di Indonesia.

BAB V : PENUTUP

Berisikan kesimpulan dan saran dari penulis terhadap permasalahan yang diteliti.