

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Kerjasama *Sister City* Dalam Perspektif Hukum Perjanjian Internasional

1. Kerjasama *Sister City* Dalam Hukum Perjanjian Internasional

Perwujudan atau realisasi hubungan internasional dalam bentuk perjanjian-perjanjian internasional, sudah sejak lama dilakukan oleh negara-negara dalam masyarakat internasional. Perjanjian internasional tersebut merupakan hukum yang harus dihormati dan ditaati oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Dengan kata lain, bahwa selama masih tetap berlangsungnya hubungan antar bangsa atau negara di dunia ini, selama itu pula masih tetap akan selalu muncul perjanjian internasional.¹

Pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional menempatkan perjanjian internasional pada kedudukan pertama sebagai sumber formal hukum internasional. Hal ini sesuai dengan kenyataan bahwa praktek negara-negara selalu menggunakan perjanjian internasional. Karena itu menjadi jelas, pentingnya perjanjian internasional sebagai sarana bagi pengaturan hubungan-hubungan internasional demi menjaga ketertiban masyarakat internasional.²

¹ Wayan Parthiana, **Hukum Perjanjian Internasional Bagian I**, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2002, Hlm.1.

² Ananda Zakaria, **Kedudukan Perjanjian Ekonomi Antara Pemerintah Daerah Dengan Lembaga Internasional Ditinjau Dari Hukum Nasional dan Hukum Internasional**, Skripsi Tidak Diterbitkan, Medan, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, 2012, Hlm.2.

Definisi perjanjian internasional menurut *Vienna Convention 1969 on The Law of Treaties*, dalam pasal 2 ayat (1) butir a menjelaskan:

Treaty means an international agreement concluded between States 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.

Ayat ini memberikan dasar bahwa di dalam hukum internasional yang berhak untuk mengadakan perjanjian internasional adalah hanya negara sebagai subyek hukum internasional. Kala itu subyek hukum internasional lain belum dikenal dan tidak mempunyai kewenangan untuk mengadakan hubungan internasional.

Perkembangan hubungan internasional yang dilakukan oleh masyarakat internasional sudah tidak sebatas pada perjanjian yang dilakukan oleh negara. Kemajuan teknologi dan komunikasi telah mendorong globalisasi saling ketergantungan antar negara. Hal ini menyebabkan terciptanya suatu dunia tanpa batas (*borderless world*).

Sejalan dengan proses globalisasi tersebut, para pelaku hubungan internasional juga meluas, tidak hanya melingkupi negara (*state actors*) saja, namun telah meluas pada actor-aktor selain negara (*non-state actors*).³ Actor-aktor selain negara tersebut seperti organisasi internasional, LSM, perusahaan multinasional (MNCs), media, daerah, kelompok-kelompok minoritas, bahkan individu.

³ Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, Bab V.

Berkembangnya aktor selain negara dalam hukum internasional membuka peluang baru bagi subyek hukum internasional lain untuk dapat membuat perjanjian internasional. Aktor selain negara yang mendapatkan kewenangan itu adalah organisasi internasional. Peluang ini disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) huruf a yang mengatakan:

- (a) *“Treaty” means an international agreement governed by international law and concluded in written form:*
- (i) *between one or more States and one or more international organizations; or*
 - (ii) *between international organizations, whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation.*

Hadirnya ayat ini dalam kesepakatan *Vienna Convention 1986 on The Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations* sebagai bukti diakuinya kewenangan organisasi internasional dalam membuat perjanjian internasional.

Hubungan internasional yang konsisten dilakukan oleh aktor selain negara seringkali menghasilkan kerjasama internasional. Dikategorikan ke dalam kerjasama internasional karena pelaku dalam kerjasama tersebut adalah masyarakat internasional yang tidak diberikan kewenangan untuk membuat perjanjian internasional.

Kerjasama internasional yang dilakukan oleh aktor selain negara lambat laun secara tidak langsung menjadi perjanjian internasional. Terjadinya hal ini karena kerjasama internasional yang dilakukan biasanya mencangkup lebih dari 2 negara atau tempat dilaksanakannya kerjasama itu

di beberapa wilayah negara. Hal ini kemudian memberikan dampak bagi negara yang wilayahnya dilaksanakan kerjasama.

Eksistensi dan peran strategis pemerintah kota pada dasarnya telah mendapatkan pengakuan yang luas dari masyarakat internasional dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).⁴ KTT Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro tahun 1992 telah mengawali proses pengakuan ini. KTT Bumi, melalui Deklarasi Rio dan Agenda 21-nya secara eksplisit menyatakan bahwa persoalan global dalam relasi pembangunan dan lingkungan pada dasarnya berakar dari tindakan lokal dan bahwa kota-kota kerennya menjadi pemain kunci bagi pencapaian agenda pembangunan berkelanjutan.⁵

Tahun 1996 *The Istanbul City Summit* di Turki menghasilkan *Habitat Agenda* yang ikut menggarisbawahi bahwa pemerintah daerah adalah mitra utama dari pemerintah pusat dalam mewujudkan implementasi program-program pemukiman yang layak bagi keberlangsungan hidup manusia dan kemanusiaan itu sendiri.⁶

Selanjutnya KTT Dunia untuk Pembangunan Berkelanjutan (WSSD) di Johannesburg tahun 2002 yang menghasilkan *Millenium Declaration* menguatkan pula arti penting dari peran internasional

⁴ De Villiers, J.C., *Achieving The Millenium Development Goals Through City to City Partnerships; Origins, History and Context of City to City Partnership*, dalam *the 50th Anniversary Conference of Sister Cities International, 13th July*, Washington D.C., 2006, Hlm. 4-5.

⁵ Dalam *Agenda 21 Section III Deklarasi Rio de Janeiro*, pemerintah daerah (*local government*) sebagai satu dari 9 kelompok utama (*major groups*).

⁶ Nurul Isnaeni, **Peran Strategis Pemerintah Daerah Dalam Kerjasama Internasional Untuk Pembangunan Berkelanjutan** (*online*), [journal.unair.ac.id/filerPDF/12%20123-138%20Nurul%20Isnaeni%20%20Peran%20Strategis%20Pemerintah%20daerah%20dalam%20Kerjasama%20Internasional%20untuk%20Pembangunan%20Berkelanjutan%20\(ok\).pdf](http://journal.unair.ac.id/filerPDF/12%20123-138%20Nurul%20Isnaeni%20%20Peran%20Strategis%20Pemerintah%20daerah%20dalam%20Kerjasama%20Internasional%20untuk%20Pembangunan%20Berkelanjutan%20(ok).pdf) (21 Juli 2014) hlm. 126.

pemerintah daerah. Puncak dari eksistensi pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama internasional adalah pembentukan *United Cities and Local Government* (UCLG) di Paris pada 5 Mei 2004 yang mendorong penuh inisiatif kemitraan antar kota di dunia (*city to city partnerships*) karena dianggap akan menentukan terwujudnya dunia yang maju, damai, dan berkelanjutan.⁷ Adanya pengakuan dunia terhadap eksistensi pemerintah daerah tersebut memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk dapat mengadakan kerjasama internasional.

2. Sejarah Pembentukan Kerjasama *Sister City*

Kerjasama *sister city* pertama kali dilakukan di *United States of America* (USA). Sekitar 50 tahun yang lalu, tepatnya pada tahun 1956, Presiden Dwight Eisenhower memperkenalkan program *sister city* internasional dengan harapan pertukaran budaya antar masyarakat dapat mencairkan ketegangan Perang Dingin. Setengah abad kemudian, program *sister city* berkembang di Texas Utara dan di seluruh dunia.⁸

Kerjasama *sister city* pertama kali dilakukan antara Kota Seattle, Washington, dengan Kota Kobe, Jepang. Sampai saat ini sudah terdapat 694 kelompok kota *sister city* di USA dengan 1.992 kerjasama.⁹ Ruang lingkup kerjasama *sister city* pada mulanya hanya sebatas pertukaran kebudayaan dan pendidikan.¹⁰

⁷ *Ibid.*

⁸ Batsell, Jake, *Sister Ciity Programs: Relics of The Past?*, ProQuest Document, Washington, 2014, hlm. 3

⁹ Macinnis, Adam, *Op.cit.* Hlm. 3

¹⁰ Batsell, Jake, *Op.cit.* Hlm. 3

Aktivitas kerjasama *sister city* kota-kota di USA diikuti pembentukan organisasi *Sister Cities International*. Awalnya organisasi ini didirikan pada tahun 1956 sebagai bagian dari *The National League of Cities*. Akan tetapi organisasi ini kemudian memisahkan diri menjadi semacam *Non-Governmental Organization* (NGO) atau organisasi non-profit pada tahun 1967.¹¹

Biaya yang dikeluarkan untuk melakukan kerjasama *sister city* sangat besar. Kota Forth Worth, Texas Utara, tercatat pernah menghabiskan dana sebesar \$ 2,3 juta untuk melakukan kerjasama *sister city* dengan Kota Cowtown.¹² Hal ini mengakibatkan perubahan ruang lingkup kerjasama.

Dengan mengeluarkan biaya sangat besar Pemerintah Texas tidak ingin ruang lingkup kerjasama *sister city* hanya sebatas *non-profit relationship*. Sejak saat itu ruang lingkup dari kerjasama *sister city* diperluas dengan bidang pengembangan ekonomi daerah yang menjalin kerjasama.¹³

Kerjasama ini kemudian berkembang sampai ke negara-negara Eropa. Negara Eropa mulai menerapkan kerjasama *sister city* ini dengan istilah *twinning city*. *Twining City* digunakan oleh negara-negara Eropa yang tergabung dalam *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) di bawah Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). CEMR didirikan sejak tahun 1951. Tujuan didirikannya CEMR ini adalah untuk

¹¹ Andi Oetomo, **Pengelolaan Lewat Skema Sister City** (*online*), www.penataanruang.net/bulletin/upload/data_artikel/edisi3i.pdf, (03 Agustus 2014), hlm.1.

¹² Batsell, Jake, *Op.cit.*, Hlm.3.

¹³ Macinnis, Adam, *Op.cit.*, Hlm.4

mempromosikan kerjasama antar kota dan komunitas Eropa sebagai *driving force* untuk pertumbuhan dan pembangunan.¹⁴

Kerjasama *sister city* ini terus berkembang dan diikuti oleh negara-negara lainnya. Di Indonesia sendiri kerjasama *sister city* telah digunakan secara formal dengan keluarnya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 193/1652/PUOD tanggal 26 April 1993 perihal Tata Cara Pembentukan Hubungan Kerjasama Antar Kota (*Sister City*) dan Antar Provinsi (*Sister Province*) Dalam dan Luar Negeri.¹⁵

B. Urgensi dan Bentuk Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kerjasama *Sister City* di Indonesia

1. Kedudukan Kerjasama *Sister City* dalam Hukum Indonesia

Negara Indonesia mempunyai kewenangan di bawah, dalam, atas, dan luar wilayahnya. Kewenangan tersebut tidak lepas dari kedaulatan internal Negara Indonesia sendiri. Terdapat beberapa cara yang harus dilakukan oleh negara untuk memperkuat atau mempertahankan kedaulatannya, yaitu melalui pengembangan kewenangan-kewenangan dalam memanfaatkan potensi-potensi alamiah maupun non-alamiah negaranya.¹⁶

Pengembangan kewenangan ini salah satunya dilakukan dengan cara mengadakan perjanjian internasional antar negara maupun organisasi internasional. Sebagai salah satu subyek hukum internasional selama ini

¹⁴ Andy Oetomo, *Op.cit.* Hlm.1

¹⁵ Andy Oetomo, *Op.cit.* Hlm.1

¹⁶ Mirza Satria Buana, **Hukum Internasional Teori dan Praktek**, Nusamedia, Bandung, 2007, Hlm. 19.

hanya Pemerintah Indonesia yang berwenang untuk mengadakan perjanjian internasional. Sedangkan pemerintah daerah hanya menerima dampak dari perjanjian internasional yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

Secara hukum pemerintah daerah mulai dapat melakukan kerjasama luar negeri ketika pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri atau yang lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah. Otonomi daerah mulai diberlakukan sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disahkan.

Hanya saja sebelum otonomi daerah, pemerintah¹⁷ memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk dapat mengembangkan daerahnya melalui jalinan kerjasama dengan luar negeri yang dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri. Hal ini terlihat melalui definisi hubungan luar negeri yang tercantum dalam pasal 1 ayat (1) yang menyatakan:

Hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia.

Ayat ini mengisyaratkan bahwa pemerintah Indonesia merasa perlu memberikan kesempatan bagi daerah-daerah di Indonesia untuk berkembang. Dalam proses perkembangannya tidak menutup

¹⁷ Makna Pemerintah sebelum otonomi daerah berlaku adalah pemerintah pusat. Sedangkan untuk pemerintah daerah digunakan kata Pemerintah Daerah seperti biasanya. Setelah otonomi daerah berlaku pun penyebutan istilah Pemerintah ditujukan untuk pemerintah pusat (pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

kemungkinan suatu daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri dengan negara lain.

Kesempatan pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri tidak berarti daerah dapat memutuskan sendiri kerjasama yang akan dilakukan. Daerah diberikan batasan oleh pemerintah dalam melakukan kerjasama luar negeri, seperti yang dinyatakan dalam pasal 5 ayat (1)

Undang-Undang Hubungan Luar Negeri yang berbunyi:

Hubungan luar negeri diselenggarakan sesuai dengan politik luar negeri, peraturan perundang-undangan nasional dan hukum serta kebiasaan internasional.

Ayat ini jelas memberikan batasan secara langsung kepada pemerintah daerah yang juga diberikan kewenangan untuk melakukan kerjasama luar negeri. Kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan politik luar negeri Indonesia, yaitu bebas aktif. Makna politik luar negeri ini pun dapat berarti hubungan luar negeri Pemerintah Indonesia dengan negara lain maupun organisasi internasional.

Undang-Undang Hubungan Luar Negeri juga memberikan batasan lain kepada pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri.

Batasan itu tercantum dalam pasal 13 yang menyatakan:

Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.

Batasan ini juga dinyatakan dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional yang bersubstansi sama dengan pasal 13 Undang-Undang Hubungan Luar Negeri. Menteri yang dimaksud dalam ayat-ayat ini adalah Menteri Luar Negeri Indonesia. Hal ini karena materi dari undang-undang tersebut mengenai hubungan luar negeri dan politik luar negeri yang merupakan wewenang dari menteri luar negeri.¹⁸

Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa meskipun diberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri tetap harus berkoordinasi dengan pemerintah yang diwakili oleh menteri luar negeri. Batasan ini diberikan karena konsep Negara Indonesia adalah negara kesatuan bukan negara federal. Dengan konsep negara kesatuan ini maka sebagian besar kebijakan yang menyangkut ranah publik ada di tangan pemerintah pusat.

Adanya pasal 5 ayat (1) dalam Undang-Undang Perjanjian Internasional mengisyaratkan bahwa pemerintah daerah juga dapat untuk membuat perjanjian internasional. Tentu saja perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah daerah berbeda dengan perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia.

Perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia merupakan perjanjian yang memiliki kekuatan mengikat menurut hukum

¹⁸Pasal 1 huruf (i) **Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional** menyatakan bahwa “menteri adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri” atau yang lebih dikenal dengan Menteri Luar Negeri.

internasional.¹⁹ Sedangkan perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah daerah termasuk ke dalam perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah tetapi dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri semakin nyata setelah otonomi daerah diberlakukan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memang tidak secara eksplisit mengakui kewenangan daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri. Akan tetapi, pasal 42 ayat (1) huruf g mengatakan bahwa:

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

[...] g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Terlihat jelas bahwa dengan prinsip otonomi seluas-luasnya yang dianut oleh Indonesia pemerintah daerah berkesempatan untuk menjalin kerjasama luar negeri. Hal ini meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit tetapi dapat ditelaah dari pasal 42 ayat (1) huruf g tersebut. Rasionalnya tidak mungkin DPRD diberikan salah satu tugas untuk memberikan persetujuan kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerahnya seandainya pemerintah daerahnya sendiri tidak diberikan kewenangan untuk melakukan itu.

Prinsip otonomi yang luas memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk dapat menyelenggarakan dan mengatur urusan rumah

¹⁹ Boer Mauna, **Hukum Internasional: Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global**, PT. Alumni, Bandung, 2011, Hlm. 90.

tangganya. Selain itu pemerintah daerah juga diberikan wewenang (dan bilaman perlu) dapat mengadakan kerjasama luar negeri untuk memajukan daerahnya sendiri.²⁰

Kewenangan daerah untuk mengatur daerahnya sendiri tidak mencakup kewenangan dalam bidang kebijakan strategis untuk penyelenggaraan pemerintahan dan hanya melaksanakan tugas Pemerintah yang dilimpahkan.²¹ Termasuk juga dalam hal kerjasama luar negeri harus terletak dalam batas-batas kewenangan daerah dan bukannya kewenangan pusat.

Pembagian kewenangan antara pusat dengan daerah diatur secara jelas dalam pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pasal tersebut berbunyi:

[...] (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.

Enam urusan ini menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat. Sehingga di luar dari keenam urusan tersebut merupakan kewenangan dari pemerintah daerah.

Aktifnya pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri dikarenakan adanya tuntutan dari undang-undang untuk dapat

²⁰Noer Indriati, **Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah**,

<http://fh.unsoed.ac.id/sites/default/files/fileku/dokumen/v102010%20noer%20indriati.pdf>, hlm.5

²¹Ibid. Hlm. 5

menyelenggarakan otonomi daerah. Adapun tuntutan dari pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu:

(1) Daerah dapat dihapus atau digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.

Ayat tersebut merupakan sebuah hardikan bagi pemerintah daerah untuk dapat mencapai tujuan dari otonomi daerah. Pemberlakuan otonomi daerah sekiranya dapat mengembangkan potensi daerah. Potensi daerah yang berkembang tentu dapat menyejahterakan masyarakat daerah. Sehingga apabila suatu daerah dirasa tidak mampu untuk menyelenggarakan otonomi daerahnya maka daerah tersebut dianggap tidak dapat mandiri dan harus digabungkan dengan daerah lain.

Kesempatan pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri harus memenuhi persyaratan yang tercantum dalam Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah. Dalam Bab III tentang Mekanisme Umum Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Daerah disebutkan:²²

Kerjasama luar negeri dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Dengan negara yang memiliki hubungan diplomatic dengan Indonesia dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);

²² Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, **Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah Edisi Revisi 2006**, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2012, hlm.21-22.

- 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.

Kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah memerlukan aturan operasional yang lebih rinci. Oleh karenanya, pada tahun 2008 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri. Peraturan ini mengatur mengenai hal-hal yang

diperlukan bagi pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama luar negeri.

Salah satu dari hal-hal tersebut adalah bentuk kerjasama luar negeri yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Mengenai Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri menyatakan bahwa:

Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri berbentuk:

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

Kerjasama kota “kembar” atau lebih dikenal dengan kerjasama *sister city* lebih sering dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal ini karena cakupan kerjasama kota “kembar” cukup luas. Semua urusan pemerintahan yang tidak bertentangan dengan pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Mengenai Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri dapat dilakukan melalui kerjasama tersebut. Umumnya, kerjasama kota “kembar” mencakup bidang ekonomi, sosial budaya, pendidikan, teknologi, dan pariwisata.

Meskipun kerjasama kota “kembar” maupun kerjasama luar negeri lainnya dapat dilakukan oleh pemerintah daerah tetapi tidak berarti pemerintah daerah bertanggung jawab atas kerjasama luar negeri yang

dilakukan. Tanggung jawab tetap ada di tangan pemerintah pusat.²³ Hal ini dikarenakan urusan luar negeri masih menjadi kewenangan mutlak dari pemerintah pusat. Sehingga, kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah tetap dilakukan atas nama Pemerintah Indonesia selaku *treaty making power* di Indonesia.

2. Mekanisme Pembentukan Kerjasama *Sister City* di Indonesia

Peraturan perundang-undangan yang mulai memberikan kewenangan bagi daerah untuk menjalin kerjasama luar negeri membutuhkan peraturan teknis terkait dengan prosedur kerjasama tersebut. Pada tahun 2006, Kementerian Luar Negeri membuat Panduan Umum Tata cara Hubungan Dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah. Dalam panduan ini terdapat prosedur/ mekanisme pelaksanaan kerjasama *sister city*.

Adapun prosedur/ mekanisme bagi pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama *sister city*, yaitu:²⁴

- a. Kerjasama 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,

²³Lihat pasal 1 ayat (4) **Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri** yang menyatakan bahwa “menteri adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri”.

²⁴ Kementerian Luar Negeri, *Op.cit.* Hlm. 25-26.

peersamaan 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 kerjasama dengan pemerintah kota/ provinsi di luar negeri memberitahukan kepada Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, dan instansi terkait untuk mendapat pertimbangan;
- c. Pemerintah daerah bersama dengan Kementerian Luar Negeri melalui Perwakilan RI di luar negeri mengadakan penjajakan 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 kerjasama, 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. Kementerian 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;

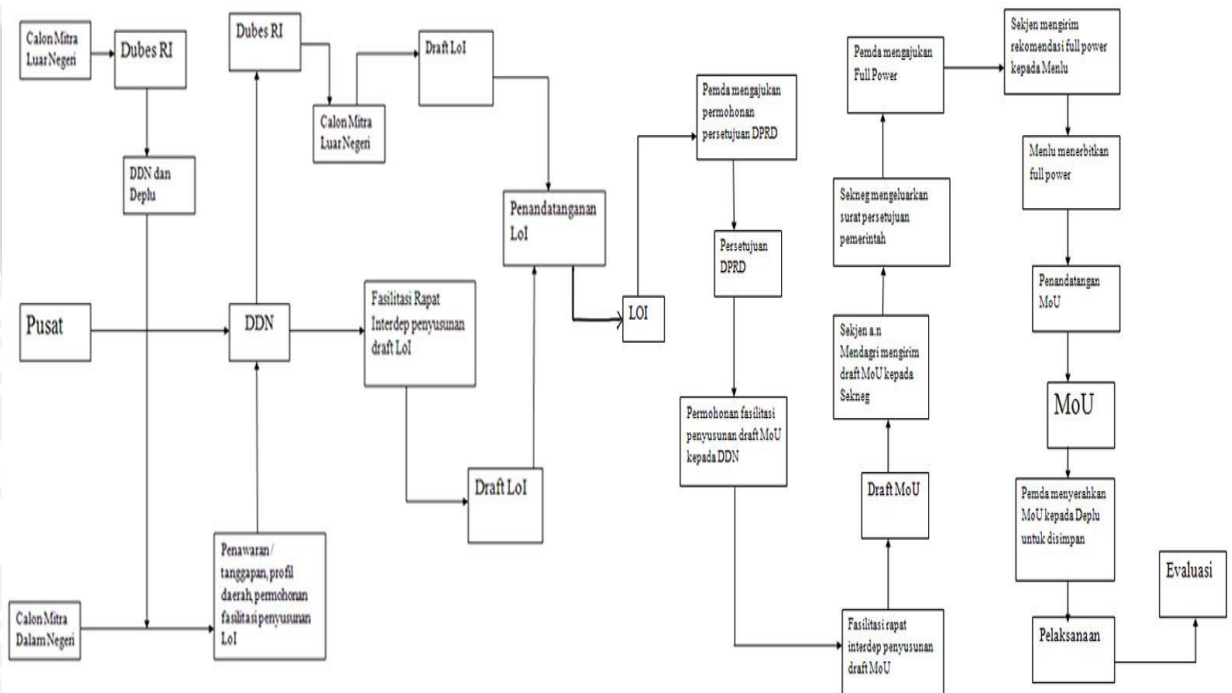
- g. Sebagai tindak lanjut dari LoI, kedua pihak dapat bersepakat untuk melembagakan kerjasama dengan menyiapkan naskah *Memorandum of Understanding* (MoU);
- h. Pembuatan MoU sebagai salah satu bentuk perjanjian internasional dilakukan menurut mekanisme sebagaimana tertuang dalam Bab X Panduan ini;
- i. Rancangan naskah MoU dapat memuat bidang kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Bab III butir 16 dengan memperhatikan pula aturan tentang pemberian visa, ijin tinggal, perpajakan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- j. Naskah asli *Letter of Intent* (LoI) dan *Memorandum of Understanding* (MoU) Kerjasama *Sister Province/ Sister City* yang telah ditandatangani oleh kedua pihak diserahkan kepada Kementerian 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.

Dilihat dari mekanisme diatas, dapat disimpulkan bahwa ada dua komunikasi yang terjadi, yakni komunikasi internal dan komunikasi eksternal. Komunikasi internal merupakan komunikasi yang dilakukan antar instansi di Indonesia. Sedangkan komunikasi eksternal merupakan

komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia melalui Perwakilan Indonesia di luar negeri dengan pemerintah daerah di luar negeri yang menjadi mitra kerjasama *sister city*. Untuk lebih jelas mengenai mekanisme pembentukan kerjasama *sister city* digambarkan dalam bagan berikut.²⁵

Bagan 4.1

Mekanisme Pembentukan Kerjasama Sister City di Indonesia



Sumber: Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat Jenderal Pusat Administrasi Kerjasama Luar Negeri

²⁵Sekretariat Jenderal Pusat Administrasi Kerjasama Luar Negeri, **Proses Pembentukan Kerjasama Sister City**, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.

Dari bagan alir ini terlihat bahwa penggagas ide untuk melakukan kerjasama *sister city* oleh daerah tidak hanya pemerintah daerah dan pemerintah daerah di luar negeri saja. Pemerintah pusat juga dapat memberikan gagasan agar daerah melakukan kerjasama *sister city*.

Meskipun memberi gagasan kepada daerah untuk melakukan kerjasama *sister city*, Pemerintah pusat, terutama Kementerian Dalam Negeri, Lementarian Luar Negeri, dan Sekretariat Negara hanya berperan sebagai fasilitator terwujudnya kerjasama *sister city*.

3. Pelaksanaan Kerjasama *Sister City* di Indonesia

Adanya Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta aturan teknis dibawahnya telah memberikan batasan yang jelas bagi pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama luar negeri. Sekalipun daerah dibebaskan untuk melakukan kerjasama luar negeri tapi untuk melakukannya daerah harus memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Persyaratan tersebut tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Mengenai Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri. Dalam peraturan itu persyaratan bagi pemerintah daerah terbagi atas dua, yakni persyaratan umum dan persyaratan khusus.

Persyaratan umum merupakan persyaratan yang harus terpenuhi untuk semua hubungan kerjasama luar negeri. Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menjelaskan bahwa:

Pemerintah daerah dalam melaksanakan kerjasama sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. merupakan pelengkap dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

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

Syarat-syarat diatas merupakan syarat yang harus terpenuhi yang berlaku untuk semua kerjasama luar negeri yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Syarat ini merupakan syarat dasar yang mempengaruhi bisa atau tidaknya kerjasama luar negeri tersebut dilakukan.

Setelah syarat-syarat dasar sudah terpenuhi, pemerintah daerah harus memenuhi syarat khusus yang berbeda tiap bentuk kerjasama luar negeri. Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri mengatur mengenai persyaratan khusus kerjasama *sister city* yang berbunyi:

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.

Persyaratan khusus dalam kerjasama *sister city* ini diberikan pemerintah pusat agar pemerintah daerah selektif dalam memilih partner kerjasamanya. Hal ini menjadi penting dengan pertimbangan bahwa adanya persyaratan khusus tersebut akan mendekatkan dan memudahkan para pihak dalam memulai kerjasama.

Kewenangan *sister city* awalnya sudah dilakukan sebelum Undang-Undang tentang Otonomi Daerah disahkan. Berdasar data yang didapat dari Kementerian Luar Negeri Indonesia, kerjasama *sister city* sudah dilakukan oleh pemerintah daerah sejak tahun 1983. Kerjasama ini pertama kali dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan dengan Pulau Pinang, Malaysia.

Kerjasama Medan dengan Pulau Pinang tahun 1983 sudah menggunakan nomenklatur kerjasama *sister city*. Penggunaan nomenklatur ini berdasar pada tujuan diadakannya kerjasama yakni untuk mengembangkan daerah para pihak, khususnya dalam hal perdagangan dan kebudayaan. Hanya saja bentuk kerjasama Medan dengan Pulau Pinang ini masih berupa surat pernyataan kehendak (*Letter of Intent/ Letter of Intention/LoI*) sehingga aturan kerjasama belum dijelaskan secara rinci.²⁶

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan kerjasama *sister city* dengan Prefecture Kyoto, Jepang, pada tahun 1985. Kerjasama ini sudah berbentuk suatu perjanjian (*agreement*).²⁷ Perjanjian ini disinyalir sebagai suatu nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding/MoU*) para pihak. Meskipun tidak didahului dengan LoI, materi dari perjanjian ini sudah cukup lengkap dan rinci. Bahkan para pihak juga membuat *Annex I* dan *Annex II* yang mengatur lebih rinci tentang kerjasama yang disepakati.

²⁶ Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, **Surat Pernyataan Kehendak (*Letter of Intention*) Untuk Menjalin Hubungan Kerjasama *Sister City* Kota Medan dan Pulau Pinang** (online), treatyroom2.kemlu.go.id (10 Juli 2013).

²⁷ Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, ***Agreement for The Establishment of Friendly Relations Between The Government of The Province of Yogyakarta Special Territory, Republic Indonesia, And The Government of Kyoto Prefecture, Japan*** (online), treatyroom2.kemlu.go.id (05 Juli 2013), hlm. 1.

Annex I dari kerjasama *sister city* ini berisi pedoman bidang-bidang yang akan dilaksanakan, termasuk juga jenis-jenis bidang yang akan dilakukan. Sedangkan *Annex II* berisi elaborasi komite bersama Pemerintah Yogyakarta dan Kyoto.²⁸

Pemerintah Yogyakarta dan Kyoto seakan sudah mengantisipasi segala kebutuhan dari pelaksanaan kerjasama ini. Kebutuhan dari pelaksanaan kerjasama diselesaikan oleh komite gabungan dari kedua belah pihak. Komite bersama ini memiliki fungsi yang lengkap mulai dari mengusulkan dan mempersiapkan aktivitas program hingga mengevaluasi pelaksanaan dari kerjasama tersebut.²⁹

Meski termasuk dalam kategori perjanjian kerjasama yang lengkap, perjanjian tersebut masih memiliki kekurangan. Kekurangan dari perjanjian ini adalah tidak diatur secara rinci mengenai pembiayaan yang digunakan untuk pelaksanaan kerjasama serta darimana sumber pembiayaan selama kerjasama tersebut dilakukan. Kekurangan lainnya adalah batasan waktu kerjasama yang berlaku abadi.

Kerjasama *sister city* terus aktif dijalin oleh pemerintah daerah setiap tahun. Tercatat setiap tahunnya minimal ada dua kerjasama *sister city* yang dilakukan, baik itu berupa LoI maupun MoU.³⁰ Keaktifan pemerintah daerah ini meningkat karena pemerintah daerah melihat perkembangan daerah yang sudah menjalin kerjasama *sister city*.

²⁸ *Ibid.* Hlm. 2-3.

²⁹ *Ibid.* Hlm. 3.

³⁰ Berdasar pada jumlah dokumen kerjasama *sister city* yang ada di ruang penyimpanan perjanjian (*treaty room*) Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

Perkembangan ini membuat pemerintah daerah merasa bahwa menjalin kerjasama luar negeri merupakan suatu kebutuhan.

Kementerian Luar Negeri RI mencatat hingga tahun 2003 terdapat 75 kerjasama sister city/ province. Kemudian pada tahun 2004 Usmar Salam mencatat sedikitnya terdapat 100 kerjasama dalam bentuk yang sama.³¹ Berikut gambar tabel kota yang menjalankan kerjasama *sister city*.³²

Gambar 4.1

Tabel Kota Pernah Melakukan Kerjasama Sister City di Indonesia

Provinsi	Kota	Sister City	Jumlah Kerjasama Skema Sister City
Aceh	Banda Aceh	Sama'a, Yaman	2
		Martapura, Indonesia	
Sumatera Utara	Medan	Aichi Prefecture, Jepang	4
		Penang, Malaysia	
		Chengdu, China	
Sumatera Barat	Padang	Gwangju, Korea Selatan	1
		Chonburi, Thailand	
Riau	Pekanbaru	Brno, Republik Ceko (Czech)	1
Kepulauan Riau	Batam	Singapore City, Singapore	4
		Hong Kong, Hong Kong	
		Manama, Bahrain	
Kepulauan Bangka Belitung	Pangkal Pinang	Ambon, Indonesia	2
		Aland Islands, Aland Islands	
Jambi	Jambi	Florida Keys, State of Florida, USA	4
		Kupang, Indonesia	
Bengkulu	Bengkulu	Nakhon Ratchasima, Thailand	3
		Ermera, Timor Leste	
		Ainaro, Timor Leste	
		Boise, Idaho, USA	

³¹Nurul Isnaeni, *Op.cit.* Hlm. 130-131.

³²Andi Oetomo, *Op.cit.*, Hlm. 4-7.

		Tel Aviv, Israel	
		Izmir, Turkey	
Kalimantan Timur	Samarinda	Mobile, Alabama, USA	4
		Kota Kinabalu, Malaysia	
		Semarang, Indonesia	
	Balikpapan	Makassar, Indonesia	
		Bandar Abbas, Iran	2
		Constanta, Romania	
Kalimantan Selatan	Banjarmasin	Gothenburg, Swedia	12
		Stockholm, Swedia	
		Guangzhou, China	
		Chongqing, China	
		Atlanta, Georgia, USA	
		Miami, Florida, USA	
		Manaus, Brazil	
		Pattaya, Thailand	
		Makassar, Indonesia	
		Guadalajara, Mexico	
		Haifa, Israel	
	Banjarbaru	Reykjavik, Iceland	
		Tallahassee, Florida, USA	4
		Tegucigalpa, Honduras	
		Kab. Banjar, Indonesia	
		Banjar, Indonesia	
	Martapura	Banda Aceh, Indonesia	1
Kalimantan Tengah	Pelangkaraya	Yangon, Myanmar	2
		Semarang, Indonesia	
Kalimantan Barat	Pontianak	Sao Tome Or Principe	2
		Kuching, Malaysia	
Sulawesi Utara	Manado	Davao City, Philippines	3
		Zamboanga City, Philippines	
		Tegucigalpa, Honduras	
Gorontalo	Gorontalo	Mamuju, Indonesia	2
		Bengkulu, Indonesia	
Sulawesi Tengah	Pulu	Semarang, Indonesia	1
Sulawesi Barat	Mamuju	Soweto, Gauteng, South Africa	2
		Gorontalo, Indonesia	
Sulawesi Selatan	Makassar	Mobile, Alabama, USA	4
		Peshawar, Pakistan	
		Banjarmasin, Indonesia	
		Samarinda, Indonesia	
Sulawesi Tenggara	Kendari	Mitrovica, Kosovo	1
Bali		Miami-Dade County, USA	4
		Veracruz, Mexico	
		Phuket, Thailand	
		Canary Islands, Spain	
	Denpasar	Veracruz, Mexico	3
		Phuket City, Thailand	
		Gran Canaria, Spain	
Nusa Tenggara Barat	Mataram	Guantanamo Bay, USA	1
Nusa Tenggara Timur	Kupang	Jambi, Indonesia	1
Maluku	Ambon	Guam, USA	2
		Batam, Indonesia	
Maluku Utara	Ternate	Male, Maldives	2
		Palemang, Indonesia	
Papua Barat	Sorong	Nuuk, Greenland	2
		Gaborone, Botswana	
	Manokwari	Podgorica, Montenegro	2
		Thimpu, Bhutan	
Papua	Jayapura	San Jose, Costa Rica	1



		Zamboanga City, Philippines	
		Gorontalo, Indonesia	
Sumatera Selatan	Palembang	Taruina, Brazil	4
		Pirana, Greece	
		Terata, Indonesia	
		San Jose, California, USA	
Lampung	Bandar Lampung	Split, Croatia	1
DKI Jakarta		Greater Tokyo Area	6
		Soul National Capital Area	
		Tri-State Region - New York Metropolitan Area - New York City	
		Greater Mexico City	
		Toronto Metropolitan Area	
		Greater Cairo	
		Greater Sao Paulo	
		Kashan, Iran	
	Kepulauan Seribu	Azores Islands	4
		State of Hawaii	
		British Indian Ocean Territory	
		Northern Mariana Islands	
	Jakarta	Kingston, Jamaica	36
		New York City, USA	
		Los Angeles, USA	
		San Francisco, USA	
		Chicago, USA	
		Washington DC, USA	
		Las Vegas, Nevada, USA	
		Mexico City, Mexico	
		Sao Paulo, Brazil	
		Montevideo, Uruguay	
		Istanbul, Turkey	
		Pyongyang, North Korea	
		Johannesburg, South Africa	
		Pretoria, South Africa	
		Cape Town, South Africa	
		Dubai, UAE	
		Abu Dhabi, UAE	
		New Delhi, India	
		Mumbai, India	
		Navi Mumbai, India	
		Tokyo, Japan	
		Singapore City, Singapore	
		Manila, Philippines	
		Kuala Lumpur, Malaysia	
		Shanghai, China	
		Beijing, China	
		Seoul, South Korea	
		Amsterdam, Netherlands	
		Rotterdam, Netherlands	
		Teheran, Iran	
		Paris, France	
		London, England	
		Moscow, Russia	
		Jeddah, Saudi Arabia	
		Riyadh, Saudi Arabia	
		Budapest, Hungary	
		Berlin, Germany	
		Cairo, Egypt	
Banten	Serang	Cheyenne, Wyoming, USA	2
		Barrow, Alaska, USA	
	Tangerang	Arlington, Virginia, USA	4
		Yokohama, Japan	
		Gatineau, Canada	
		Mississauga, Canada	
Jawa Barat	Bogor	Lloro, Colombia	4
		St Louis, Missouri, USA	

		Sarajevo, Bosnia Herzegovina	
		Pecs, Hungary	
	Bekasi	Piraeus, Greece	2
		Saitama, Japan	
	Banjari	Kab. Banjar	2
		Banjarbaru, Kalimantan Selatan	
	Bandung	Brunswick, Germany	17
		Nelspruit, South Africa	
		Seremban, Malaysia	
		Sapporo, Japan	
		Torino, Italy	
		Botosani, Romania	
		Tshwane, South Africa	
		Udon Thani, Thailand	
		Savannakhet, Laos	
		Maribor, Slovenia	
		Bari, Italy	
		Hamamatsu, Japan	
		Suwon, South Korea	
		Kuantan, Malaysia	
		Klagenfurt, Austria	
		Cebu, Philippines	
		Fort Worth, Texas, USA	
	Cimahi	Juneau, Alaska, USA	1
	Cirebon	Pensacola, Florida, USA	2
		Semarang, Indonesia	
	Cikarang	Arlington, South Dakota, USA	1
	Depok	Kawasaki, Japan	1
	Kab. Sukabumi	Jackson, Mississippi, USA	1
	Tasikmalaya	Rantau, Indonesia	2
		Pamekasan, Indonesia	
Jawa Tengah	Semarang	Samarinda, Indonesia	7
		Palangkaraya, Indonesia	
		Cirebon, Indonesia	
		Palu, Indonesia	
		Tallahassee, Florida, USA	
		Malacca Town, Malaya	
		Tegucigalpa, Honduras	
DI Yogyakarta		State of California, USA	3
		Kyoto Prefecture, Japan	
		Ipoh, Malaysia	
	Jogjakarta	Gangbuk-gu, South Korea	7
		Bazilek, Lebanon	
		Hue, Vietnam	
		Hefei, China	
		Kyoto, Japan	
		Paramaribo, Suriname	
		Cambridge, Massachusetts, USA	
Jawa Timur	Surbaya	Calgary, Alberta, Canada	20
		Seattle, Washington, USA	
		New Orleans, Louisiana, USA	
		Portland, Oregon, USA	
		Guangzhou, China	
		Dalian, China	
		Xiamen, China	
		Johor Bahru, Malaysia	
		Kuching, Malaysia	
		The Hague, Netherlands	
		Alexandria, Egypt	
		Porto Alegre, Brazil	
		Helsinki, Finland	
		Constanta, Romania	
		Hiroshima, Japan	
		Saint Petersburg, Russia	
		Mashhad, Iran	
		Busan, South Korea	

Sumber: Andi Oetomo, **Pengelolaan Lewat Skema Sister City** (*online*), www.penataanruang.net/bulletin/upload/data_artikel/edisi3i.pdf (03 Agustus 2014).

Dari data diatas dapat dilihat kota yang paling banyak melakukan kerjasama *sister city* adalah Kota Jakarta dengan total 38 kerjasama, diikuti dengan Kota Surabaya sebagai kota kedua yang banyak melakukan kerjasama dengan jumlah 20 kerjasama. Serta yang ketiga adalah Kota Bandung dengan jumlah 17 kerjasama.

Hingga tahun 2006 tidak ada aturan yang tegas mengenai prosedur/ tata cara menjalin kerjasama *sister city*. Belum adanya aturan yang pasti tentang kewenangan daerah untuk menjalin kerjasama luar negeri tidak menyurutkan niat pemerintah daerah untuk menjalin kerjasama. Uniknya, meskipun tidak pernah ada aturan tegas mengenai prosedur dan mekanisme kerjasama *sister city*, pemerintah daerah sudah mulai berkonsultasi ke kementerian luar negeri mengenai kerjasama yang akan dilakukan. Dan bentuk perjanjian yang digunakan dalam kerjasama *sister city* pun seluruhnya menggunakan LoI atau MoU.

Sejak adanya aturan mekanisme bagi pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama *sister city*, pemerintah daerah mulai terarah ketika akan menjalin kerjasama. Adanya konsultasi mengenai kerjasama yang akan dilakukan dengan kementerian luar negeri memberikan banyak manfaat untuk pemerintah daerah. Karena selain berkonsultasi mengenai persyaratan dan materi kerjasama, pemerintah daerah pun dapat meminta contoh LoI atau MoU dari daerah yang pernah melakukan kerjasama.

Kenyataannya, meskipun pemerintah daerah dapat meminta contoh tersebut ke kementerian luar negeri tapi masih banyak pemerintah daerah yang membuat sendiri MoU kerjasama *sister city*. Hal ini mengakibatkan

banyaknya MoU kerjasama *sister city* yang materinya kurang lengkap atau kurang rinci.

Negara Indonesia hanya membedakan perjanjian internasional dalam 2 (dua) golongan. Pada satu pihak perjanjian internasional yang diadakan menurut tiga tahap pembentukan, yakni perundingan penandatanganan, dan ratifikasi. Dan pada lain pihak perjanjian internasional dibuat dengan dua tahap yakni perundingan dan penandatanganan.³³ Perjanjian internasional menurut tiga tahap pembentukan biasanya digunakan oleh perjanjian multilateral yang berbetuk *law making treaties*. Sedangkan untuk perjanjian internasional menurut dua tahap pembentukan cenderung digunakan oleh perjanjian bilateral.³⁴

Kerjasama *sister city* merupakan salah satu bentuk dari perjanjian bilateral. Hanya saja pelaku kerjasama *sister city* adalah pemerintah daerah yang melakukan kerjasama atas nama Pemerintah Indonesia. Karena termasuk perjanjian bilateral maka MoU kerjasama *sister city* harus memenuhi struktur perjanjian bilateral. Struktur perjanjian bilateral tersebut ialah.³⁵

- a. Judul
- b. Preamble
- c. Isi, yang terbagi atas:

- 1) Tujuan kerjasama (*Objective*)

³³ Mochtar Kusumaatmadja dan Ety Agoes, **Pengantar Hukum Internasional**, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 119.

³⁴ Boer Mauna, ... *Op.cit.* Hlm 10.

³⁵ Anonim, **Prosedur dan Tata Cara Pembuatan Perjanjian Internasional** (online), www.markwindebronie.wordpress.com/2012/07/30/prosedur-dan-tata-cara-pembuatan-perjanjian-internasional/ (01 Agustus 2014).

- 2) Ruang Lingkup kerjasama (*Area/ Scope of Cooperation*)
- 3) Badan Pelaksana (jika dibutuhkan) [*Executing Agency (if necessary)*]
- 4) Pengaturan Pelaksanaan (*Implementing Arrangement*)
- 5) Penelitian/ Komite Bersama (*Joint Research/ Committe on area of cooperation*)
- 6) Penyelesaian Sengketa (*Settlement of Dispute*)
- 7) Amandemen/perubahan kerjasama (*Amendment*)
- 8) Masa Berlaku (*Validity Period*)
- 9) Ketentuan Akhir (*Final Provision*)

d. Closing

Struktur dari perjanjian internasional diatas merupakan komponen dasar yang harus ada dalam setiap pembuatan kerjasama internasional. Substansi MoU yang memenuhi struktur diatas akan mengurangi ada kesalahpahaman. Kelengkapan substansi itu dapat pula dijadikan tindakan antisipasi apabila di kemudian hari terjadi masalah.

MoU kerjasama *sister city* pun sudah seharusnya memenuhi struktur perjanjian diatas. Akan tetapi, banyak dari kerjasama *sister city* yang belum memenuhi struktur perjanjian tersebut. Berikut tabel kelengkapan isi kerjasama *sister city* yang pernah dilakukan di Indonesia.

Tabel 4.1

Kelengkapan Materi Kerjasama Sister City di Indonesia

		Kelengkapan Isi Kerjasama Dalam Struktur Perjanjian Internasional								
		1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)	9)
1983	Medan-Pulau Pinang	√	√	-	-	-	-	-	-	√
1985	Yogya-Kyoto	√	√	-	√	√	-	-	√	√
1986	Bukit Tinggi-Bandar Saremban	√	√	-	-	-	-	-	-	-
1991	Yogya-Ismailia	√	√	-	√	√	-	-	√	√
1994	Jakarta-New South Wales	√	√	√	√	√	√	√	√	√
1995	Jawa Timur-Australia Barat	√	√	-	√	√	√	-	√	√
1997	Bandung-Suwon	√	√	-	√	-	√	√	√	√
	Yogya-California	√	√	-	√	√	√	√	√	√
1999	Yogya-Tirol	√	√	-	-	√	√	√	√	√
	Bandung-Braunschweig	√	√	-	-	-	√	-	√	√
2001	Jakarta-Athena	√	√	-	-	-	-	-	-	√
	Bali-Jeju	√	√	-	√	√	√	√	√	√
2003	Yogya-Jepang	√	√	-	-	-	-	-	-	√



2004	Yogya-Jepang	√	√	√	-	-	√	√	√	√
	Bogor-St. Louis	√	√	-	-	-	-	-	-	-
	Country									
2005	Yogya-Chungcheongnam-do	√	√	-	-	-	-	-	-	√
	Yogya-Gangbuk-gu	√	√	-	√	√	√	√	√	√
2006	Bandung-Liuzhou	√	√	-	√	√	√	√	√	√
	Bandung-Yingkou	√	√	-	√	√	√	√	√	√
2007	Surakarta-Montana	√	√	-	√	√	√	√	√	√
	Surabaya-Marseille	√	√	-	-	-	√	-	-	-
	Jawa Tengah-Siem Reap	√	√	-	√	√	√	√	√	√
	Jakarta-Tripoli	√	√	-	-	-	-	-	-	-
	Jakarta-Al Shareef	√	√	-	-	√	√	√	√	√
2008	Semarang-Beihai	√	√	-	√	√	√	√	√	√
2009	Surabaya-Varna	√	√	-	-	-	-	√	-	-
	Jakarta-Beijing	√	√	-	√	√	√	√	√	√
	Banten-Incheon	√	√	-	-	-	-	-	-	-
	Jawa Barat-Guanajuato	√	√	-	-	-	√	-	√	-
	Surabaya-Shah	√	√	-	-	-	√	-	-	-

	Alam									
2010	Jawa Barat- Heilojiang	√	√	-	-	-	√	-	-	-
	Maluku-Henan	√	√	-	√	√	√	√	√	√
	Banten-Zhejiang	√	√	-	-	-	-	-	-	-
	Sumatra Utara- Bekes	√	√	-	√	-	√	√	√	√
2011	Flores Timur- Ourem	√	√	-	√	√	√	√	√	√
	Yogya- Commewijne	√	√	-	√	√	√	√	√	√
	Banda Aceh- Samarqand	√	√	-	√	√	√	√	√	√
2012	Denpasar-Darwin	√	√	-	-	-	√	-	-	-
	Jawa Timur- Tianjin	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	Bandung- Bandaraya Petaling Jaya	√	√	-	-	-	-	-	-	-
	Sidoarjo-Jinan	√	√	√	√	√	√	√	√	√
2013	Jawa Tengah- Queensland	√	√	√	√	-	√	√	√	√

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2014

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa ada 26 kerjasama *sister city* sejak tahun 1983 sampai 2013 yang materinya tidak lengkap. Setengah dari jumlah kerjasama yang tidak lengkap itu, sekitar 12 buah, dibuat diatas tahun 2006. Hal ini menunjukkan bahwa setelah Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah diterbitkan tahun 2006 pun masih banyak daerah yang tidak tertib mengikuti bagan mekanisme kerjasama *sister city* yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Ketidaktertiban pemerintah daerah dalam membuat kerjasama *sister city* dikhawatirkan akan merugikan pemerintah daerah itu sendiri. MoU yang merupakan payung hukum bagi para pihak apabila tidak disusun sedetail mungkin berimplikasi pada kurang terikatnya para pihak dalam melaksanakan isi kerjasama.

Kerjasama *sister city* di Indonesia ternyata juga masih belum dapat diimplementasikan dengan optimal. Banyak faktor yang menghambat terlaksananya kerjasama *sister city* yang telah disepakati. Salah satu faktor tersebut adalah masa berlaku atau jangka waktu dari kerjasama *sister city* yang *lasting friendly relation* (hubungan persahabatan abadi). Jangka waktu yang panjang ini menjadikan para pihak acuh terhadap pelaksanaan kerjasama karena tidak ada tuntutan waktu kapan harus diselesaikan program-program dari kerjasama tersebut.

Kota yang aktif melakukan kerjasama *sister city* adalah Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya aktif menjalin beberapa kerjasama *sister city* untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Salah satunya

adalah kerjasama *sister city* antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Prefektur Kitakyushu. Kerjasama ini dibuat untuk mengatasi pengelolaan sampah kota (*municipal solid waste management/ MSWM*).

Dengan jumlah penduduk yang mencapai hampir 3 juta orang saat ini, pertumbuhan ekonomi dan dinamika social-budayanya, Surabaya merupakan kota metropolitan.³⁶ Tahun 2001 di Surabaya terjadi peristiwa yang dikenal dengan ‘Tragedi Keputih’. Walaupun tidak sampai mengakibatkan korban jiwa sebagaimana tragedy sampah di Leuwig Gajah Bandung dan Bantar Gebang Bekasi, ‘Tragedi Keputih’ ini sangat membekas di masyarakat Surabaya.³⁷

Tragedi ini dipicu oleh tindakan masyarakat di sekitar TPA Keputih yang menutup secara paksa area TPA. Akibatnya, sekitar 155 TPS di sekitar Surabaya dipenuhi oleh sampah masyarakat selama sehari-hari dan pada gilirannya berserakan di segenap penjuru kota. Kondisi ini menyebabkan berbagai persoalan hidup, seperti bau tak sedap, kekumuhan, dan kesehatan masyarakat masyarakat merebak dimana-mana.³⁸

Tragedi ini menjadi titik balik dari perbaikan manajemen sampah Kota Surabaya. Kerjasama Surabaya-Kitakyushu dirintis sejak sebelum tahun 2000 yang ditandai dengan saling kunjung para pejabat publik kedua negara.³⁹ Dari kegiatan yang sebatas kunjungan antar pejabat kota, Pemerintah Surabaya akhirnya mengamandemen kerjasama *sister city*

³⁶ Doni J. Widiyanto dan Ishma Soepriadi, **Menakar Kinerja Kota-Kota di Indonesia** (online), dalam Tata Ruang, *On-Line Buletin*, Edisi Januari-Februari 2009 hlm.3-4.

³⁷ Nurul Isnaeni, *Op.cit.* Hlm.131-132.

³⁸ Nurul Isnaeni, *Op.cit.* Hlm.131-132.

³⁹ Nurul Isnaeni, *Op.cit.* Hlm.131-132.

dengan program yang berfokus pada pengelolaan sampah. Jangka waktu kerjasama tersebut adalah 4 tahun yang disepakati untuk mengembangkan program manajemen persampahan berbasis masyarakat yang menerapkan prinsip 3R: *reduce*, *reuse*, dan *recycle*. Penelitian bersama Surabaya-Kitakyushu mengenai manajemen persampahan berbasis masyarakat memakan waktu 2 tahun yang kemudian menghasilkan *Takakura Home Method* dan *Takakura Basket*. *Takakura Home Method* dan *Takakura Basket* terbukti mereduksi jumlah sampah di TPA Surabaya hingga 10%.⁴⁰

Dilihat dari kerjasama Surabaya-Kitakyushu salah satu faktor keberhasilan Pemerintah Surabaya adalah memanfaatkan kerjasama yang dijalin. Para pihak yang terlibat dalam kerjasama terlihat fokus melaksanakan program kerjasama. Tidak hanya itu, jangka waktu kerjasama yang relatif singkat memberikan ‘tuntutan’ kepada para pihak agar secepat mungkin mencapai tujuan kerjasama.

Pelaksanaan kerjasama *sister city* lainnya adalah kerjasama *sister city* antara Kota Surabaya dengan Kota Busan. MoU kerjasama ditandatangani pada tanggal 10 November 1994 di Surabaya dan tanggal 20 November 2004 di Busan.⁴¹ Kerjasama ini tertuang dalam beberapa poin, yaitu:⁴²

- a. Pengembangan pelabuhan;
- b. Perdagangan dan pengembangan ekonomi;

⁴⁰ Laporan Pemerintah Kota Surabaya dalam rapat **Revitalisasi Kerjasama Sister City di Indonesia** pada tanggal 06 Agustus 2013.

⁴¹ Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, **Nota Kesepahaman Pemerintah Kota Surabaya, Republik Indonesia, Dengan Pemerintah Kota Busan, Korea Selatan** (*online*), treatyroom2.kemlu.go.id (01 Agustus 2013).

⁴² *Ibid.*

- c. Pendidikan, kebudayaan, pemuda, dan olahraga;
- d. Lingkungan hidup dan pengelolaan kota;
- e. Transportasi dan pariwisata;
- f. Peningkatan sumber data

Dari poin-poin kerjasama tersebut tidak ada yang dilaksanakan hingga tahun 2007.⁴³ Pada tahun 2007, Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Busan berencana untuk mengadakan pertemuan. Dari pertemuan tersebut dibahas program kerja yang akan dilakukan demi mencapai poin-poin kerjasama yang telah disepakati. Tetapi hingga saat ini belum ada program kerjasama yang berhasil dilaksanakan dan memberikan hasil signifikan.⁴⁴

Kerjasama *sister city* Surabaya-Busan dapat menjadi tolak ukur pelaksanaan sebagian kerjasama *sister city* yang selama ini terjadi. Jeda waktu cukup lama yang dihabiskan hanya untuk pembahasan rencana program kerja, bahkan pertemuan tersebut sempat tertunda, tentu menjadi faktor utama tesendatnya atau bahkan tidak tercapainya tujuan dalam MoU kerjasama. Padahal MoU yang langsung diterapkan saja tidak sepenuhnya dapat mencapai tujuan yang diharapkan diadakannya kerjasama, apalagi dengan MoU yang pelaksanaannya tertunda dan memakan waktu lama.

Yang dirugikan dari lamanya pelaksanaan program dari kerjasama *sister city* juga berdampak pada lamanya daerah tersebut untuk

⁴³Indri Hastuti, **Evaluasi Program Sister City Surabaya-Busan Dalam Bidang Pendidikan** (*online*), edukasi.kompasiana.com/2011/06/19/evaluasi-program-sister-city-surabaya-busan-dalam-bidang-pendidikan-374229.html (04 Agustus 2014).

⁴⁴*Ibid.*

berkembang dan menambahnya beban keuangan daerah atau negara. Tidak dihasilkannya satu pelaksanaan dari program kerjasama hanya menghabiskan anggaran keuangan daerah. Anggaran keuangan daerah yang dialokasikan untuk pelaksanaan kerjasama *sister city* akhirnya habis hanya untuk akomodasi ke luar negeri pihak-pihak yang didelegasikan dalam kerjasama tersebut.⁴⁵

Harus disadari bahwa prinsip kerjasama antar daerah kota harus didasarkan pada beberapa prinsip seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah. Pasal 2 dari Peraturan Pemerintah tersebut ialah:

Kerjasama daerah dilakukan dengan prinsip:

- a. efisiensi;
- b. efektivitas;
- c. sinergi;
- d. saling menguntungkan;
- e. kesepakatan bersama;
- f. itikad baik;
- g. mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- h. persamaan kedudukan;
- i. transparansi;
- j. keadilan; dan
- k. kepastian hukum.

Adanya prinsip-prinsip diatas dalam kerjasama daerah ditujukan agar setiap kerjasama daerah dapat terlaksana dengan efisien, efektif, dan dapat berdampak bagi daerah tersebut. Fakta bahwa pelaksanaan kerjasama *sister city* yang tidak segera dilaksanakan sudah melanggar prinsip efisiensi dan efektivitas adanya kerjasama tersebut.

⁴⁵ *Ibid.*

4. Kendala-Kendala Pelaksanaan Kerjasama *Sister City* di Indonesia

Pelaksanaan kerjasama *sister city* di Indonesia tidak dapat berjalan dengan optimal. Hal ini dikarenakan adanya kendala-kendala yang dialami oleh para pihak dalam membuat maupun melaksanakan kerjasama *sister city*.

Kendala-kendala tersebut terjadi dari aspek internal dan eksternal Negara Indonesia itu sendiri. Terdapat sembilan kendala yang ditemui oleh pemerintah daerah dalam mengadakan kerjasama *sister city* di Indonesia.⁴⁶ Kendala-kendala yang dialami pemerintah daerah terbagi atas tujuh kendala dari aspek internal Negara Indonesia dan dua kendala dari aspek eksternal Negara Indonesia.

Dari aspek internal Negara Indonesia, kendala yang pertama adalah terhambatnya komunikasi, baik antar kementerian dengan pemerintah daerah, maupun pemerintah daerah dengan pemerintah daerah luar negeri. Pemerintah daerah masih merasa sulit untuk berkonsultasi dengan kementerian luar negeri dan kementerian dalam negeri dalam memulai kerjasama *sister city* dengan daerah lain. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah mendapat respon yang lama atas permohonan konsultasi mereka. Sehingga menyebabkan banyak dari pemerintah daerah melakukan jalinan kerjasama *sister city* ke daerah luar negeri dulu baru melaporkannya kepada pusat.⁴⁷

⁴⁶ Berdasar pada rapat **Revitalisasi Perjanjian Sister City** di Indonesia yang diadakan antara Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, dan 15 Pemerintah Daerah pada tanggal 7 Agustus 2013,

⁴⁷ *Ibid.*

Kendala kedua adalah perbedaan persepsi dari masing-masing pihak sebagai implikasi dari lemahnya kemampuan berbahasa asing. Tidak dipungkiri kendala bahasa masih menjadi salah satu kendala terbesar bagi pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan aktivitas program yang telah direncanakan. Kemampuan berbahasa asing, khususnya Bahasa Inggris, yang baik selama ini hanya menjadi salah satu syarat untuk mendaftar pada kementerian-kementerian utama, terlebih kementerian luar negeri, dan tidak menjadi syarat bagi pendaftaran pegawai pemerintah daerah atau kota. Lemahnya berbahasa asing pemerintah daerah membuat pemerintah daerah banyak salah menafsirkan maksud dari kerjasama.⁴⁸

Kendala ketiga ialah terhambatnya implementasi MoU. Hal ini disebabkan ketidakfokusan para pihak dalam melaksanakan aktivitas program kerjasama, sehingga program-program yang telah direncanakan tertunda pelaksanaannya.

Kendala keempat merupakan tidak adanya batasan waktu yang tegas dalam kerjasama *sister city* yang dilakukan. Ada beberapa kerjasama yang mengatur jangka waktu kerjasama adalah *lasting friendly relation*, ada pula yang memang memberikan batasan waktu kerjasama di dalam MoU. Batasan waktu kerjasama sebagian besar berkisar 5 tahun dan diperpanjang otomatis. Hal ini tentu saja menghambat diimplementasikannya kerjasama. Para pihak akan menunda untuk segera membahas dan melaksanakan program kerja yang ada dalam kerjasama. Penundaan ini terjadi karena para pihak merasa tidak ada *deadline* tujuan

⁴⁸ *Ibid.*

kerjasama yang memburu para pihak, sehingga program-program kerjasama cenderung lambat untuk dilaksanakan. Dan sekalipun ada batas waktu kerjasama tersebut akan tetap berlaku karena diperpanjang otomatis tanpa harus mengevaluasi pelaksanaan program, pencapaian tujuan kerjasama, serta kemajuan dari kerjasama tersebut.

Kendala kelima yang menyebabkan terhambatnya pelaksanaan kerjasama *sister city* di Indonesia adalah kurangnya pengawasan (*monitoring*) dan evaluasi dari para pihak. Sebagian besar kerjasama *sister city* yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak mencantumkan tentang bagaimana pengawasan dan evaluasi dari pelaksanaan aktivitas program yang telah dicanangkan. Salah satu kunci keberhasilan dari suatu kerjasama adalah adanya pengawasan terhadap pelaksanaan kerjasama. Adanya pengawasan akan memudahkan para pihak dalam mengetahui aktivitas program mana saja yang perlu dioptimalkan dan mana yang sudah dapat terlaksana dengan baik. Tidak adanya pengaturan mengenai pengawasan tersebut akhirnya membuat program-program yang telah dicanangkan tidak dapat diukur keberhasilannya. Tanpa pengawasan terhadap pelaksanaan kerjasama secara otomatis para pihak juga tidak dapat untuk mengevaluasi penyebab-penyebab yang menjadikan aktivitas program kerjasama tidak dapat berjalan optimal.⁴⁹

Kendala keenam yaitu prosedural birokrasi tiap negara yang berbeda dan rumit. Jumlah minimal para pihak dalam melakukan suatu kerjasama *sister city* adalah dua daerah. Tiap daerah yang merupakan

⁴⁹ *Ibid.*

bagian dari suatu negara tentu memiliki sistem birokrasi yang berbeda dengan daerah dari pihak lainnya. Perbedaan sistem birokrasi ini yang menyebabkan aktivitas program, bahkan mulai dari penandatanganan kerjasama *sister city*, tidak dapat langsung dijalankan. Perlu waktu yang relatif lama untuk para pihak agar dapat menjalin kerjasama *sister city*. Misalnya saja di Indonesia, untuk mendapatkan *full powers* agar pemerintah daerah dapat menandatangani MoU kerjasama *sister city* dibutuhkan waktu hampir satu bulan. Hal ini karena sistem birokrasi di Indonesia yang masih berbelit-belit, termasuk di kementerian luar negeri, sehingga mengakibatkan tersendatnya tahapan kerjasama yang dilakukan pemerintah daerah.⁵⁰

Kendala terakhir dari aspek internal dalam pelaksanaan kerjasama *sister city* di Indonesia adalah nomenklatur yang berbeda di tiap negara. Nomenklatur berbeda tiap negara terkadang membuat bingung pemerintah daerah. Di Indonesia kerjasama *sister city* dibedakan dengan kerjasama teknik dan kerjasama penyertaan modal.⁵¹ Tapi ada beberapa negara yang menggabungkan kerjasama *sister city* dengan kerjasama teknik dengan satu nomenklatur, yakni kerjasama *sister city/ sister province*. Hal ini terlihat dari adanya bidang teknik dalam salah satu ruang lingkup kerjasama dalam MoU *sister city*.⁵²

Salah satu dari kerjasama itu ialah Kerjasama Teknik antara Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan Badan Pengembangan

⁵⁰ *Ibid.*

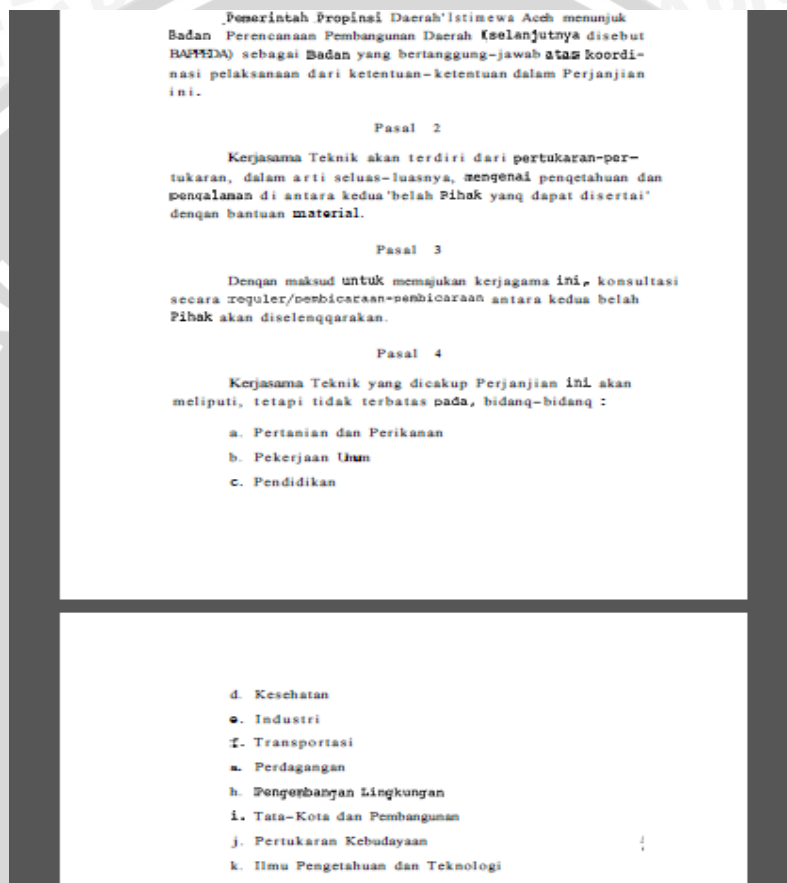
⁵¹ Pasal 3 Peraturan Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri.

⁵² Rapat Revitalisasi, *Op.cit.*

Wilayah Provinsi Antwerpen, Belgia. Berikut adalah potongan MoU Kerjasama Teknik Aceh dengan Belgia.⁵³

Gambar. 4.2

Perjanjian Kerjasama Teknik Aceh dengan Belgia



Sumber: Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, **Perjanjian Kerjasama Teknik Antara Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Aceh, Indonesia Dengan De Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Van De Provincie Antwerpen (Badan Pengembangan Wilayah Propinsi Antwerpen), Belgia** (*online*), treatyroom2.kemlu.go.id (08 Juli 2013)

⁵³ Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, **Perjanjian Kerjasama Teknik Antara Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Aceh, Indonesia Dengan De Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Van De Provincie Antwerpen (Badan Pengembangan Wilayah Propinsi Antwerpen), Belgia** (*online*), treatyroom2.kemlu.go.id (08 Juli 2013).

Ruang lingkup dari kerjasama teknik tersebut adalah:⁵⁴

- a. Pertanian dan perikanan;
- b. Pekerjaan umum;
- c. Pendidikan;
- d. Kesehatan;
- e. Industri;
- f. Transportasi;
- g. Perdagangan;
- h. Pengembangan lingkungan;
- i. Tata-kota dan pembangunan;
- j. Pertukaran kebudayaan;
- k. Ilmu pengetahuan dan teknologi.

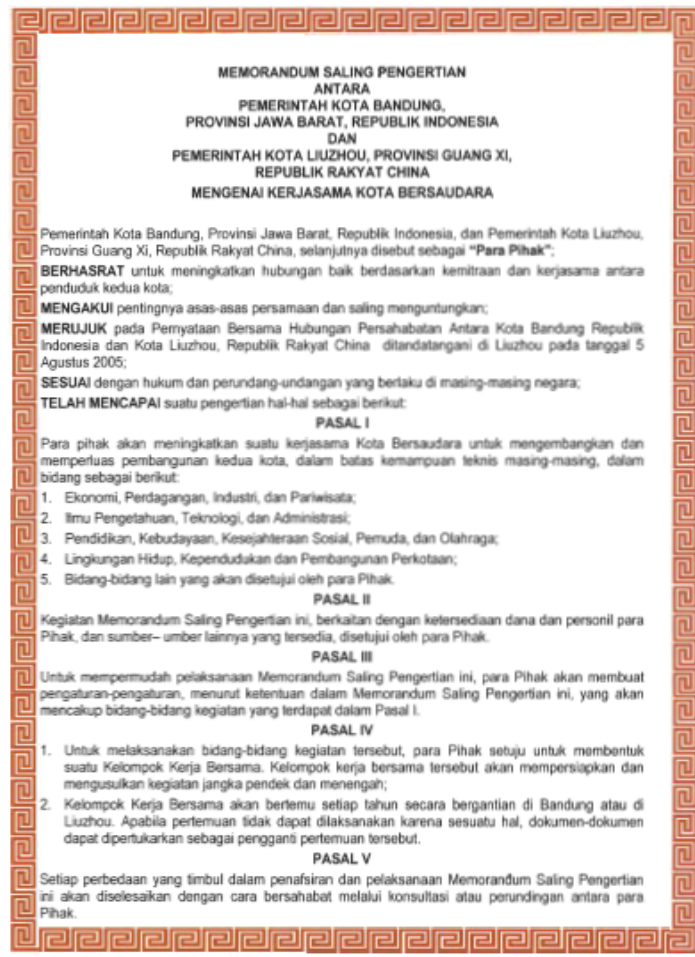
Ruang lingkup ini hampir sama dengan ruang lingkup beberapa kerjasama *sister city*. Salah satunya adalah Memorandum Saling Pengertian Pemerintah Kota Bandung dengan Pemerintah Kota Liuzhou, China. Berikut adalah halaman pertamadokumen MoU dari kerjasama tersebut:⁵⁵

⁵⁴ Pasal 4 Perjanjian Kerjasama Teknik antara Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan Badan Pengembangan Wilayah Provinsi Antwerpen, Belgia.

⁵⁵ Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, Memorandum Saling Pengertian Antara Pemerintah Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat, Republik Indonesia dan Pemerintah Kota Liuzhou, Provinsi Guang Xi, Republik Rakyat China Mengenai Kerjasama Kota Bersaudara (*online*), treatyroom2.kemlu.go.id (21 Juli 2013).

Gambar. 4.3

Memorandum Saling Pengertian Bandung dengan Liuzhou, China



Sumber: Direktorat Jenderal Hukum Perjanjian Internasional, **Memorandum Saling Pengertian Antara Pemerintah Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat, Republik Indonesia dan Pemerintah Kota Liuzhou, Provinsi Guang Xi, Republik Rakyat China Mengenai Kerjasama Kota Bersaudara** (*online*), treatyroom2.kemlu.go.id (21 Juli 2013).

Ruang lingkup memorandum *sister city* antara Bandung dengan China tersebut adalah:⁵⁶

- a. Ekonomi, perdagangan, industry, dan pariwisata;
- b. Ilmu pengetahuan, teknologi, dan administrasi;
- c. Pendidikan, kebudayaan, kesejahteraan sosial, pemuda, dan olahraga;
- d. Lingkungan hidup, kependudukan dan pembangunan perkotaan;
- e. Bidang-bidang lain yang akan disetujui oleh para pihak.

Bila dibandingkan, ruang lingkup kerjasama teknik antara Pemerintah Provinsi Aceh dengan Belgia hampir sama dengan ruang lingkup kerjasama *sister city* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung dengan Pemerintah Liuzhou.

Kemiripan ruang lingkup ini disinyalir karena di beberapa negara tidak ada pemisahan antara kerjasama *sister city/ sister province* dengan kerjasama teknik. Akibatnya, pemerintah daerah sering kebingungan menggunakan nomenklatur mana ketika hendak melakukan kerjasama luar negeri.

Ternyata tidak hanya aspek internal saja yang menjadi kendala bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kerjasama *sister city*. Pemerintah daerah dan pusat juga mengalami kendala dari aspek eksternal. Ada dua kendala utama yang dialami oleh pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama *sister city*. Kedua kendala tersebut, yaitu tidak

⁵⁶Pasal 1 Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Kota Bandung dengan Pemerintah Kota Liuzhou, Provinsi Guang Xi, Republik Rakyat China mengenai Kerjasama Kota Bersaudara.

adanya aturan pasti dalam hukum internasional yang mengatur mengenai kewenangan daerah selain negara dalam melakukan kerjasama luar negeri, khususnya kerjasama *sister city*, dan lemahnya tanggung jawab para pihak apabila materi dari MoU kerjasama tidak dilaksanakan.⁵⁷

Tidak adanya aturan pasti dalam hukum internasional mengenai kewenangan daerah selain negara menjadikan kerjasama yang dilakukan pemerintah daerah tidak memiliki kepastian hukum. Hal ini menyebabkan para pihak dalam kerjasama tersebut tidak bisa saling menuntut hak dan kewajiban mereka. Materi dari kerjasama pun tidak akan dapat berjalan dengan optimal karena masing-masing pihak cenderung akan mengacuhkan kerjasama tersebut sampai para pihak benar-benar merasa perlu untuk menerapkan materi dari kerjasama tersebut.

5. Bentuk Pengawasan Pelaksanaan Kerjasama *Sister City* di Indonesia

Lemahnya keberhasilan kerjasama *sister city* di Indonesia disebabkan karena dua hal, yakni tidak lengkapnya materi MoU kerjasama dan tidak efektifnya pelaksanaan kerjasama *sister city*. Dalam kerjasama yang bersifat teknis seperti riset maupun proyek, kesepakatan kerjasama ditulis dalam bentuk MoU yang lebih teknis, berisi pembagian tugas dan tanggung jawab, pembagian dana, masa berlangsungnya kegiatan, dan hal-hal lain yang ditujukan agar pengerjaan kegiatan menjadi jelas.⁵⁸ Maka

⁵⁷ Rapat Revitalisasi, *Op.cit.*

⁵⁸ Gina Puspitasari Rochman dan Delik Hudalah, **Evaluasi Keberhasilan Kerjasama Antar Kota 'Sister City' Kota Surabaya** (*online*), <http://sappk.itb.ac.id/jpwk1/wp-content/uploads/2013/07/V2N2-Evaluasi-Keberhasilan-Kerjasama-Antar-Kota-%E2%80%98Sister-City%E2%80%99-Kota-Surabaya1.pdf> (09 Agustus 2014) hlm. 8.

dapat disimpulkan bahwa kelengkapan dan kejelasan dokumen kerjasama, seperti LoI, MoU, dan pengaturan teknis sangat dibutuhkan.

Setelah materi kerjasama sudah lengkap dan jelas, maka pelaksanaan kerjasama pun penting untuk segera ditindaklanjuti. Tindak lanjut kerjasama *sister city* dapat dilakukan melalui kegiatan yang berlangsung di kedua daerah yang bekerja sama, seperti pertukaran delegasi pendidikan (*training*, seminar, kunjungan sekolah, partisipasi acara), pertukaran delegasi kebudayaan (partisipasi acara, kunjungan), kegiatan pengelolaan sampah, dan penelitian mengenai program kerjasama.⁵⁹

Efektivitas pelaksanaan kerjasama *sister city* ditunjang juga dengan adanya bentukan komite kerja bersama dari kedua pemerintah. Komite kerja bersama yang dibentuk menangani kegiatan kerjasama yang bersifat teknis mulai dari memberikan usul kegiatan, mempersiapkan kegiatan, hingga memfasilitasi pelaksanaan kegiatan, hingga konsistensi pelaksanaan kegiatan. Komite kerja bersama ini juga harus mampu untuk mendorong kerjasama *sister city* agar lebih efektif.

Efektivitas kerjasama *sister city* dapat dianalisis melalui hasil atau implementasi kesepakatan kerjasama, seperti yang dilakukan Pemerintah Surabaya. Berikut tabel hasil pelaksanaan kerjasama *sister city* Kota Surabaya.⁶⁰

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

Tabel 4.2

Hasil Pelaksanaan Kerjasama Sister City Kota Surabaya

Sektor	Kegiatan	Hasil
Pendidikan	Pertukaran delegasi pendidikan (training, seminar, kunjungan sekolah, partisipasi acara)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan wawasan staf pemerintah 2. Peningkatan wawasan guru dan siswa daerah tentang sistem pendidikan dan budaya hidup
Kebudayaan	Pertukaran delegasi kebudayaan (partisipasi acara, kunjungan)	Potensi kebudayaan daerah dikenal oleh daerah mitra kerjasama
Lingkungan	Kegiatan Pengelolaan Sampah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Takakura Basket 2. Super Depo (Perusahaan Pemilah Sampah) Suterejo
	Membangun Model Low Carbin Society untuk menyelesaikan masalah energy dan lingkungan di Kota Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rumah Kompos 2. Instalasi pengolahan sampah air yang terdesentralisasi 3. Instalasi energy yang terdesentralisasi dengan menggunakan energy yang dapat diperbaharui

Sumber: Gina Puspitasari Rochman dan Delik Hudalah, **Evaluasi Keberhasilan Kerjasama Antar Kota ‘Sister City’ Kota Surabaya** (*online*), [http://sappk.itb.ac.id/jpwk1/wp-content/uploads/2013/07/V2N2-Evaluasi-Keberhasilan Kerjasama-Antar-Kota-Kota-Surabaya1.pdf](http://sappk.itb.ac.id/jpwk1/wp-content/uploads/2013/07/V2N2-Evaluasi-Keberhasilan-Kerjasama-Antar-Kota-Kota-Surabaya1.pdf) (09 Agustus 2014) hlm. 8.

Tugas dari komite kerja bersama tidak hanya sebatas persiapan hingga pelaksanaan kegiatan kerjasama saja. Komite ini juga dapat bertugas sebagai pengawas (*monitoring*) jalannya kerjasama. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh komite ini bertugas untuk mengawasi pelaksanaan kerjasama dan untuk menilai tercapainya tujuan kerjasama.

Pengawasan yang dilakukan oleh komite kerja bersama tidak akan berdampak tanpa adanya evaluasi rutin dari komite untuk para pihak. Evaluasi ini penting dilaksanakan untuk mengoptimalkan kinerja pelaksanaan kegiatan dan meninjau ketercapaian tujuan kerjasama. Pada dasarnya evaluasi yang dilakukan oleh komite kerja bersama dapat dilihat pada tiga kriteria yang tergambar dalam tabel dibawah ini:⁶¹

Tabel. 4.3

Kriteria dan Indikator dalam Evaluasi Kerjasama *Sister City*

No.	Kriteria	Indikator
1.	Efektivitas	Program ini terlaksana sesuai dengan MoU
		Komisi sister city yang berkeanggotaan luas meliputi seluruh stakeholders utama yang terdiri dari perangkat pemerintahan daerah, dunia usaha, dan masyarakat

⁶¹ Indri Hastuti, *Op.cit.*

		Memiliki sasaran yang jelas untuk mengembangkan MoU tentang ruang lingkup yang dimitrakan
2.	Dampak	Program kerjasama terlaksana dan mampu memberikan hasil kepada masyarakat
3.	Sinergi	Memberikan manfaat bagi kedua kota dengan jalan saling belajar dan tukar menukar informasi serta pengalaman
		Sensitivitas terhadap perbedaan kebudayaan

Sumber: Indri Hastuti, **Evaluasi Program Sister City Surabaya-Busan Dalam Bidang Pendidikan** (*online*), edukasi.kompasiana.com/2011/06/19/evaluasi-program-sister-city-surabaya-busan-dalam-bidang-pendidikan-374229.html (04 Agustus 2014).

Pengawasan dan evaluasi tidak hanya dapat dilakukan oleh komite kerja bersama yang dibentuk oleh para pihak kerjasama. Pengawasan dan evaluasi juga dapat dilakukan oleh internal pemerintah daerah yang melakukan kerjasama. Di Indonesia fungsi pengawasan terhadap kerjasama daerah dapat dilakukan oleh DPRD.⁶²

Implementasi dari fungsi pengawasan DPRD ditindak lanjuti dalam tugas DPRD. Salah satu tugas DPRD dalam fungsi pengawasan tercantum dalam pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:
[...] c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah,

⁶² Pasal 41 **Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah** menyatakan bahwa "DRPD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan".

APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Dengan adanya tugas dan wewenang ini DPRD seharusnya dapat melakukan pengawasan terhadap kerjasama *sister city* yang dijalin oleh pemerintah daerahnya. Pengawasan yang dilakukan DPRD dapat berupa peninjauan pelaksanaan kerjasama untuk menilai kerjasama tersebut berjalan efektif atau tidak. Apabila DPRD menilai kegiatan kerjasama tersebut tidak efektif DPRD dapat memberikan evaluasi kepada pemerintah daerah agar pemerintah daerah diskusi kepada mitra kerjasama untuk semakin agresif dalam melaksanakan program kerjasama.

Konsistensi pelaksanaan kerjasama menjadi faktor utama dalam keberhasilan kerjasama *sister city*. Konsistensi ini akan menghasilkan hubungan timbal balik, komunikasi rutin dan terbuka, serta keterlibatan *stakeholders* luas.⁶³ Tentu saja dengan konsistensi pelaksanaan program, pengawasan program, serta evaluasi program kerjasama dipastikan tujuan kerjasama akan tercapai dan hasil kerjasama pun dapat dirasakan oleh masyarakat.

⁶³ Gina Puspitasari, *Op.cit.* Hlm. 9.