

**IMPLEMENTASI KERJA SAMA SISTER CITY YANG DILAKUKAN OLEH  
PEMERINTAH KOTA SURABAYA DENGAN PEMERINTAH KOTA VARNA**

**(Studi di Pemerintah Kota Surabaya)**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Memperoleh Gelar Kesarjanaan Dalam

Ilmu Hukum

Disusun Oleh:

**HARKRISNOWO PRAMUDYA**

145010101111001



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**MALANG**

**2018**

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**Judul Skripsi** : **IMPLEMENTASI KERJASAMA SISTER CITY YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH KOTA SURABAYA DENGAN PEMERINTAH KOTA VARNA (Studi di Pemerintah Kota Surabaya)**

**Identitas Penulis** :  
a. Nama : **Harkrisnowo Pramudya**  
b. NIM : **145010101111001**

**Konsentrasi** : **Hukum Internasional**

**Jangka Waktu Penelitian** : **5 Bulan**

**Disetujui pada tanggal** :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Setyo Widagdo, S.H., M.Hum.  
NIP. 195903201986011003

Hikmatul Ula, S.H., M.Kn.  
NIP. 198505212014042001

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Internasional

Dr. Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum  
NIP. 197808112002122001

## HALAMAN PENGESAHAN

### SKRIPSI

“IMPLEMENTASI KERJASAMA SISTER CITY YANG DILAKUKAN OLEH  
PEMERINTAH KOTA SURABAYA DENGAN PEMERINTAH KOTA VARNA  
(Studi di Pemerintah Kota Varna)

HARKRISNOWO PRAMUDYA  
NIM: 145010101111001

Skripsi ini telah dipertahankan di hadapan Majelis Penguji pada tanggal 10 Juli 2018  
dan disahkan pada tanggal:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Dr. Setyo Widagdo, S.H., M.Hum.  
NIP. 195903201986011003

Hikmatul Ula, S.H., M.Kn.  
NIP. 198505212014042001

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum

Ketua Bagian  
Hukum Internasional

Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.  
NIP.196208051988021001

Dr. Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum  
NIP. 197808112002122001

## IDENTITAS PENGUJI



**Dr. Adi Kusumaningrum, S.H., M.H.**  
**Lecturer**

- ✉ [adi.kusuma@ub.ac.id](mailto:adi.kusuma@ub.ac.id)
- 🏢 Building A, 4th Floor, International Law Lecturer Room
- 📖 International Law
- 🚩 International Economic Law, International Law, Air and Space Law



**Dr. Herman Suryokumoro, S.H., M.S.**  
**Lecturer**

- ✉ [herman.suryo@ub.ac.id](mailto:herman.suryo@ub.ac.id)
- 🏢 Building A, 4th Floor, International Law Lecturer Room
- 📖 International Law
- 🚩 International Law



**Dr. Patricia Audrey Ruslijanto, S.H., M.Kn.**  
**Lecturer**

- ✉ [patricia@ub.ac.id](mailto:patricia@ub.ac.id)
- 🏢 Building A, 4th floor, International Law Lecturer Room
- 📖 International Law
- 🚩 International Law

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan bahwa karya ilmiah hukum ini adalah hasil kerja saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang telah saya sebutkan sumbernya.

Jika di kemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain, saya sanggup dicabut atas gelar keserjanaan saya.

Malang, 25 Juli 2018

Yang menyatakan,

Harkrisnowo Pramudya

NIM: 145010101111001



## Daftar Riwayat Hidup

Nama : Harkrisnowo Pramudya

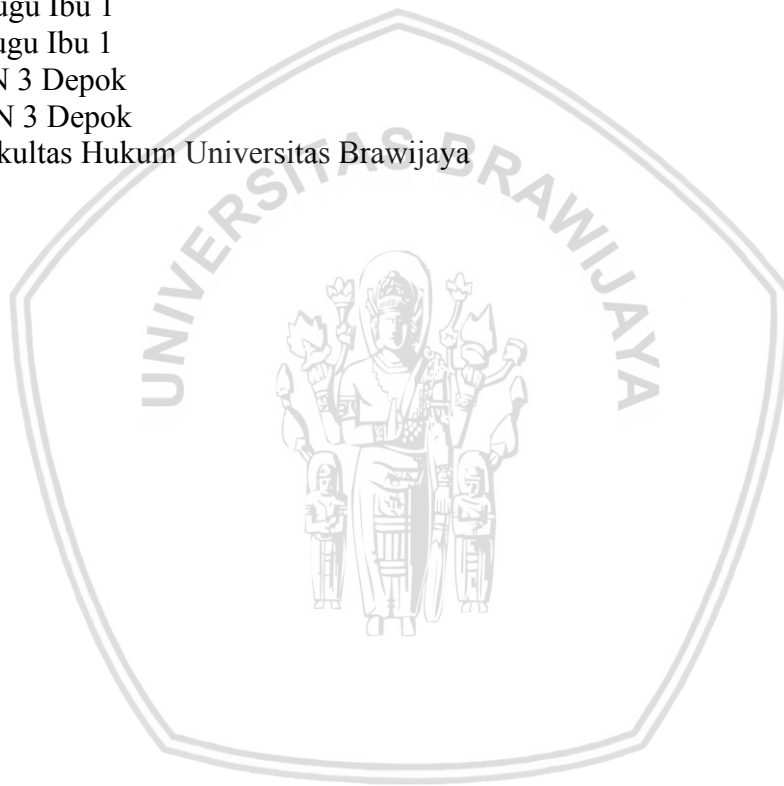
Tempat Tanggal Lahir : Depok 8 May 1996

Alamat : Griya Depok Asri Blok C2 no 9

No Hp : 082220873620

### Latar Belakang Pendidikan

1. TK Tugu Ibu 1
2. SD Tugu Ibu 1
3. SMPN 3 Depok
4. SMAN 3 Depok
5. S1 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya



## KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hanya kehadiran ALLAH S.W.T yang telah memberikan rahmat dan karunia yang tiada henti hingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini. Tidak lupa pula shalawat serta salam penulis junjungkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menunjukkan jalan kebenaran dan menjadi suri tauladan bagi penulis.

Dengan terselesaikannya skripsi ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
2. Ibu Dr. Hanif N. Widhiyanti, S.H., M.Hum selaku Ketua Bagian Hukum Internasional
3. Bapak Dr. Setyo Widagdo, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Utama dan Ibu Hikmatul Ula, S.H., M.Kn selaku Dosen Pembimbing Pendamping. Saya ucapkan terima kasih banyak atas arahan, motivasi, ilmu dan kesabaran dalam membimbing saya.
4. Seluruh keluarga besar penulis terutama kedua orang tua saya, Bapak (Dr. Widodo Sigit Pudjiyanto, S.H, M.H), Ibu (Dra. Supiyati) Kakak Yurista Yohasari, S.H., M.H dan Dwikie Rohadiono Dewanto S.Ikom yang selalu memberikan doa, semangat, motivasi, dukungan baik secara moril maupun materil, dan menghibur penulis agar dapat segera menyelesaikan skripsi;
5. AIESEC in Universitas Brawijaya yang telah menjadi rumah kedua saya selama kuliah di Malang, terima kasih atas pengalaman organisasi dan ilmu yang telah diberikan
6. Teman – Teman dari Incoming Global Talent/Entrepreneur 1617 “Diamond” Husna, Natasja, Uma, Ken, Afi, Naufal, Oci, Candra, dan Primrose. Terima kasih telah memebrikan dukungan, pengalaman yang tidak terlupakan
7. Teman-Teman dari Executive Board Ksatria 16/17, tempat dimana saya belajar banyak bagaimana menjadi seorang pemimpin. Terima kasih atas pengalaman dan dukungan yang telah diberikan
8. Teman-teman Fakultas Hukum selama kuliah Apa Hayo dan Grup EDISON terima kasih atas dukungan dan semangat yang telah diberikan,

Pernulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan sehingga penulis mengharapkan kritik dan saran yang mendukung demi terwujudnya skripsi yang lebih baik. Akhir kata penulis memohon maaf yang sebesar-besarnya apabila dalam masa perkuliahan dan pembuatan skripsi ini penulis pernah melakukan kesalahan kepada semua baik itu yang disengaja maupun tidak disengaja. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi siapapun yang membacanya.

Malang, 20 Juli 2018

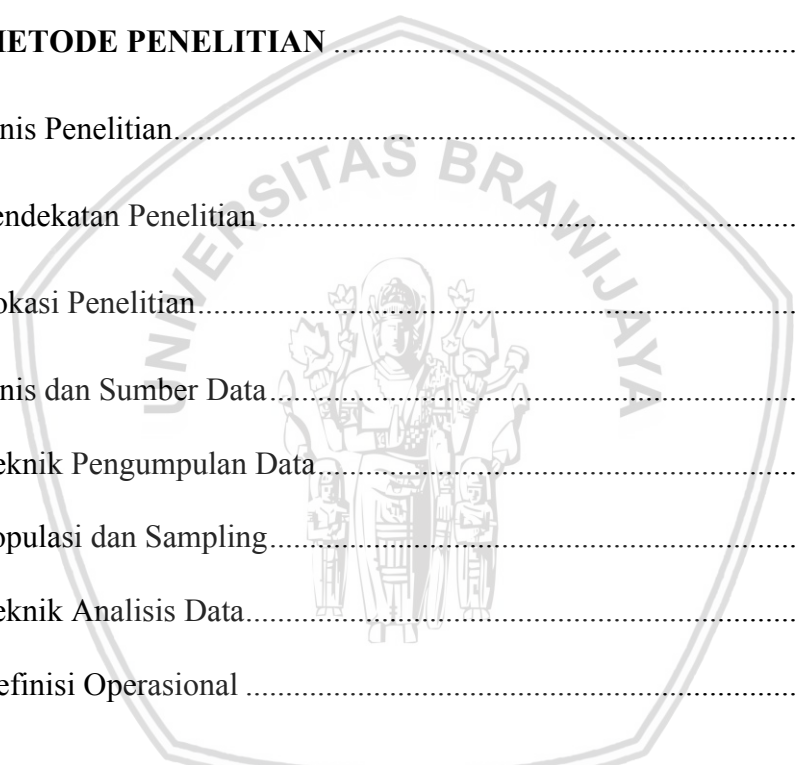
Harkrisnowo Pramudya

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Persetujuan .....	ii
Halaman Pengesahan .....	iii
Surat Pernyataan Keaslian Skripsi .....	iv
Kata Pengantar .....	v
Daftar isi.....	vi
Daftar Gambar .....	ix
Ringkasan.....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Sistematika Penulisan .....	10
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b> .....	<b>12</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Perjanjian Internasional.....	12
1. Pengertian Perjanjian Internasional .....	12
2. Istilah Perjanjian Internasional .....	16
3. Unsur-Unsur Perjanjian Internasional .....	20
4. Klasifikasi Perjanjian Internasional.....	22
B. Tinjauan Umum Tentang Kerjasama Internasional.....	23



1	Pengertian Kerjasama Internasional .....	23
C.	Tinjauan Umum Tentang <i>Sister City</i> .....	25
1	Pengertian <i>Sister City</i> .....	25
D.	Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah .....	27
1	Pengertian Pemerintah Daerah .....	27
2	Otonomi Daerah .....	32
E.	Tinjauan Umum Tentang Teori Efektivitas Hukum.....	34
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>		<b>38</b>
A.	Jenis Penelitian.....	38
B.	Pendekatan Penelitian.....	38
C.	Lokasi Penelitian.....	39
D.	Jenis dan Sumber Data.....	39
E.	Teknik Pengumpulan Data.....	41
F.	Populasi dan Sampling.....	41
G.	Teknik Analisis Data.....	43
H.	Definisi Operasional .....	43
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>		<b>45</b>
A.	Gambaran Umum Kota Surabaya .....	45
1.	Sejarah Kota Surabaya .....	45
2.	Demografi Kota Surabaya.....	46
3.	Profil Pemerintah Kota Surabaya.....	46
a	Visi .....	47
b	Misi .....	47



c	Struktur Organisasi .....	48
d	Bagian Hukum .....	48
e	Bagian Kerjasama .....	49
<b>B.</b>	<b>Kedudukan dan Kekuatan Perjanjian Kerjasama <i>SisterCity</i> antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Kota Varna dalam Perspektif Hukum Perjanjian Internasional .....</b>	<b>51</b>
1.	Proses Pembuatan Perjanjian Kerjasama <i>Sistercity</i> Kota Surabaya dengan Kota Varna .....	51
2.	Kedudukan Hukum Perjanjian Kerjasama <i>Sister City</i> Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Varna .....	56
3.	Kekuatan Hukum Perjanjian Kerjasama <i>Sister City</i> Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Varna .....	63
<b>C.</b>	<b>Implementasi Kerjasama <i>Sister City</i> antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna .....</b>	<b>66</b>
<b>D.</b>	<b>Hambatan dan Upaya Pelaksanaan Kerjasama <i>Sister City</i> antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna .....</b>	<b>71</b>
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>78</b>
A.	Kesimpulan .....	78
B.	Saran .....	79
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>81</b>

**LAMPIRAN**

Daftar Gambar

Halaman

Gambar 1. Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya..... 48



## RINGKASAN

Harkrisnowo Pramudya, Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Junii 2018, IMPLEMENTASI KERJASAMA SISTER CITY YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH KOTA SURABAYA DENGAN PEMERINTAH KOTA VARNA, Dr. Setyo Widagdo, S.H, M.Hum dan Hikmatul Ulya. S.H.M.Kn

Dalam skripsi ini, penulis mengangkan bagaimana Implementasi kerjasama sister city yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna. Pemilihan tema tersebut dilatar belakangi karena jumlah sister city yang dimiliki oleh Kota Surabaya sudah cukup banyak dari benua eropa, amerika dan asia. Kota Varna menjadi kota pertama dari Eropa yang telah menjalin kerjasama sister city.. Pada tahun 2010 Kedua Pemerintah Kota sudah menandatangani *Memorandum of Understanding untuk* membentuk kerjasama *sistercity* yang hak dan kewajibannya sudah tercantum dalam perjanjian tersebut, namun pada kenyataannya kerjasama tersebut tidak berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan dan dapat dikatakan kerjasama tersebut belum efektif.

Berdasarkan latar belakang tersebut, karya tulis ini mengangkan rumusan masalah yaitu Bagaimana kedudukan dan kekuatan hukum perjanjian kerjasama *Sister City* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Varna dalam perspektif Hukum Perjanjian Internasional dan Bagaimana Implementasi kerjasama *Sister City* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna.

Untuk menjawab permasalahan di atas, penelitian hukum empiris ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Sumber data diperoleh berupa data primer melalui wawancara dan observasi serta data sekunder melalui studi kepustakaan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Data primer dan data sekunder yang diperoleh penulis akan dianalisis menggunakan teknik analisis menggunakan metode deskriptif kualitatif.

Berdasarkan uraian pembahasan dapat disimpulkan (1) Perjanjian kerjasama Sister City antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna merupakan implementasi dari Perjanjian Diplomatik antara Indonesia dan Bulgaria pada tanggal 21 Desember 1956. Perjanjian tersebut mengikat para pihak karena sudah adanya kesepakatan para pihak di Pasal satu (1) namun dilihat dari segi kekuatan hukumnya perjanjian tersebut tidak memberikan keharusan para pihak agar menjalankan kerjasama tersebut secara maksimal, sehingga dari penerapannya masih belum terlihat hingga ke Masyarakat. (2) Impelementasi dari Kerjasama tersebut masih jauh dari kata sempurna, dikarenakan hambatan struktural, substansi dan kultur hukum. Hambatan Struktural terdiri atas Tidak adanya kewenangan memaksa, minimnya dana, skala prioritas, dan perbedaan kepentingan. Hambatan Substansi, tidak adanya peraturan teknis untuk melaksanakannya perjanjian hanya bergantung pada *Good Faith*. Hambatan Kultur hukum, tidak semua masyarakat mengetahui *Sister City*, ada atau tidaknya sister city tidak memberikan pengaruh kepada mereka Upaya yang selama ini dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya berupa Evaluasi Internal Pemerintah Kota Surabaya, Menindaklanjuti kerjasama ke Pemerintah Kota Varna, melakukan perundingan mengenai teknis kerjasama, menunggu arahan Pemerintah Pusat, serta transparasi kegiatan *sistercity* baik secara *online* maupun *offline*

## SUMMARY

Harkrisnowo Pramudya, International Law, Faculty of Law Universitas Brawijaya, June 2018, IMPLEMENTATION OF SISTER CITY COOPERATION BY THE GOVERNMENT OF SURABAYA CITY WITH VARNA CITY GOVERNMENT, Dr. Setyo Widagdo, S.H, M.Hum and Hikmatul Ulya. S.H.M.Kn

in this thesis, the authors explain how Implementation of sister city cooperation conducted by the Regional Government, especially the Government of Surabaya City and the City Government of Varna. The selection of the theme in the background because the number of sister city owned by the city of Surabaya is quite a lot from the continent of Europe, America and Asia. The city of Varna became the first city of Europe that has established sister city cooperation .. In 2010 both the City Government has signed a Memorandum of Understanding to form a sister city cooperation whose rights and obligations are contained in the agreement, but in reality the cooperation does not go according to what which is expected and can be said the cooperation has not been effective.

Based on the background, this paper intrigues the formulation of the problem that is How the position and the legal power of Sister City cooperation agreement conducted by the Government of Surabaya City with the City Government of Varna in perspective of International Treaty Law and How Implementation of Sister City cooperation conducted by Surabaya City Government and Government City of Varna.

To answer the above problem, this empirical legal research using sociological juridical approach method. Sources of data obtained in the form of primary data through interviews and observations and secondary data through library studies relevant to the problems studied. Primary data and secondary data obtained by the authors will be analyzed using analytical techniques using qualitative descriptive method.

Based on the description of the discussion can be concluded (1) Sister City cooperation agreement between the Government of Surabaya and the City of Varna is the implementation of the Diplomatic Agreement between Indonesia and Bulgaria on December 21, 1956. The agreement binds the parties because of the agreement of the parties in Article one 1) but in terms of its legal power, the agreement does not oblige the parties to run the cooperation maximally, so that its implementation is still not visible to the Community. (2) Implementation of the Cooperation is far from perfect, due to structural obstacles, substance and legal culture. Structural barriers consist of lack of coercive authority, lack of funds, priority scale, and different interests. Obstacles Substance, the absence of technical regulations to implement the agreement only depends on Good Faith. Obstacles Legal culture, not all people know Sister City, whether or not sister city does not give effect to them Efforts that have been done by the government of Surabaya in the form of Internal Evaluation of Surabaya City Government, Following the cooperation to the City Government of Varna, to negotiate on technical cooperation, waiting for the direction of the Central Government, as well as transparency of sister city activities both online and offline

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Kehidupan bernegara dalam kehidupan manusia sudah menarik perhatian sejak ribuan tahun dan telah menjadi objek penelitian sebelum istilah Negara tersebut muncul.<sup>1</sup> Istilah Negara menurut Epicurus adalah merupakan hasil daripada perbuatan manusia, yang diciptakan untuk menyelenggarakan kepentingan anggota – anggotanya. Masyarakat tidak merupakan realita dan tidak mempunyai dasar kehidupan sendiri. Manusia sebagai individu, dan sebagai anggota masyarakat, yang mempunyai dasar-dasar kehidupan mandiri.<sup>2</sup>

Kemudian yang menjadi Tujuan Negara menurut John Locke yaitu perjanjian masyarakat adalah untuk membentuk masyarakat dan selanjutnya negara itu bertujuan untuk memelihara dan menjamin terlaksananya hak-hak asasi manusia. Dalam perjanjian ini Masyarakat menyerahkan hak-hak alamiahnya terkecuali hak asasi tersebut, karena merupakan suatu hal yang tidak dapat dilepaskan.<sup>3</sup>

Seiring berkembangnya zaman, Negara di tidak dapat berdiri sendiri. Setiap Negara membutuhkan bantuan Negara lain untuk berkembang dan mensejahterakan masyarakatnya, yang kemudian para penguasa perlu melakukan hubungan Luar Negeri. Dalam mengadakan hubungan luar negeri, sejatinya setiap negara mempunyai tujuan yang berbeda-beda, untuk itu diperlukan sebuah perundingan agar mencapai kesepakatan yang tidak merugikan pihak-pihak tertentu. Tidak dapat dipungkiri bahwa hubungan luar negeri mengakibatkan globalisasi yang dimana setiap individu didunia tidak lagi terikat oleh batas-batas

---

<sup>1</sup> Sjahran Basah, 1997, *Ilmu Negara,, (Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan)*, Bandung, hlm 92

<sup>2</sup> Soehino, 1998, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm 31

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 110



Negara, Informasi lebih mudah didapatkan dimanapun kapanpun baik dari media cetak maupun elektronik. Menurut Anthony Giddens, Globalisasi telah melahirkan ruang sosio kultural yang spektakuler dalam hubungan antar bangsa dan interkoneksi yang dapat melampui batas-batas geografis dan kedaulatan negara<sup>4</sup> Di abad 20 ini Globalisasi merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindarkan, kemudahan dalam berinteraksi antar Negara menjadi kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan untuk itu Globalisasi dapat memberikan pengaruh positif dan negatif tergantung bagaimana sebuah Negara dan warganya menyikapi hal tersebut.

Peraturan Negara Indonesia Undang-Undang Nomor 37 tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri pengertian dari Hubungan Luar Negeri terdapat dalam Pasal 1 ayat (1)<sup>5</sup> yaitu “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”

Hubungan Luar Negeri dapat dilihat dari bentuk kerjasama yang dilakukan oleh kedua belah pihak. Kerja sama antar Negara atau bisa disebut sebagai Kerja sama Internasional merupakan hubungan antar Negara yang mempunyai tujuan berlandaskan kepentingan nasional. Kerjasama Internasional terdiri dari komponen aturan, prinsip, norma dan prosedur yang mengatur jalannya perjanjian.<sup>6</sup> Sebagai contoh bentuk kerja sama Internasional adalah Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Vietnam melakukan tanda tangan Memorandum saling pengertian di

---

<sup>4</sup> Agus Subagyo, 2015, *Bela Negara (Peluang dan Tantangan di Era Globalisasi)*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm.21

<sup>5</sup> UU No. 27 Tahun 1999 Tentang hubungan Luar Negeri

<sup>6</sup> Starlet Rallysa Injaya, 11 Juli 2013, Kerjasama Internasional Indonesia dan Jepang.

<http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/24294/1/Starlet%20Rallysa%20Injaya%20%5BHI-UIN%272006%5D.pdf>, 10 Oktober Pukul 11:15.

Bidang Pendidikan.<sup>7</sup> Bentuk Kerja sama antar Negara pada umumnya dilakukan sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak tanpa ada yang dirugikan.

Indonesia sebagai Negara berdaulat pada dasarnya mempunyai kewajiban untuk melakukan hubungan dengan Negara-negara lain. Alasan tersebut menjadi penting karena sebuah Negara tidak dapat berdiri sendiri tanpa bantuan dari Negara lain. Indonesia yang sudah merdeka 73 tahun telah melakukan Hubungan Internasional dengan memiliki 132 perwakilan yang telah terdiri dari 95 kedutaan besar, 3 perutusan tetap untuk PBB di New York dan Jenewa, serta perurusan tetap untuk ASEAN di Jakarta 31 Konsulat Jendral dan 3 Konsulat Republik Indonesia. Selain itu Indonesia juga telah mengangkat 64 Konsul Kehormatan.

Hubungan Luar Negeri sebagian besar di selenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Salah satu bentuk dari hubungan luar negeri adalah dengan diadakannya Perjanjian Internasional. Perjanjian Internasional yang dalam Bahasa Inggris disebut *Treaty*. Perjanjian Internasional yang berarti diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.<sup>8</sup>

Perjanjian Internasional merupakan salah satu sumber hukum dari Hukum Internasional. Tujuan dari diadakannya Perjanjian Internasional adalah mewujudkan dan memelihara kedamaian serta keamanan bagi para pihak yang menyelenggarakannya. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Pengesahan Perjanjian Internasional melalui undang-undang dilakukan berdasarkan materi perjanjian bukan karena nama dan bentuk. Tujuannya agar tercipta keseragaman hukum dan keseragaman atas bentuk perjanjian Internasional dengan undang-undang.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> [http://treaty.kemlu.go.id/uploads-pub/7153\\_VNM-2017-0082.pdf](http://treaty.kemlu.go.id/uploads-pub/7153_VNM-2017-0082.pdf) diakses pada tanggal 7 Oktober 2017

<sup>8</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Eddy R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm.117

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm.120



Pembentukan Perjanjian Internasional oleh suatu Negara dapat terlihat dari hubungan diplomatik. Dapat dikatakan hubungan Diplomatik menjadi suatu landasan dalam Negara untuk membentuk sebuah Perjanjian Internasional yang sah secara Hukum. Hubungan Diplomatik Indonesia mencakup hampir seluruh Negara baik dari benua Asia, Afrika, Eropa dan Amerika. Salah satu Negara potensial di benua Eropa yang memiliki Kerjasama dengan Indonesia lebih dari 60 tahun adalah Bulgaria.<sup>10</sup>

Di Indonesia Perjanjian Internasional umumnya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Untuk Pemerintah Daerah seperti Provinsi, Kota dan Kabupaten agar dapat membuat perjanjian internasional harus berkonsultasi dan berkoordinasi terlebih dahulu dengan Menteri Luar Negeri.<sup>11</sup> Kemudian dengan ditambah adanya kebijakan Otonomi Daerah memberikan kesempatan bagi Pemerintah Daerah untuk memajukan wilayahnya dari segi perekonomian, sumber daya, menciptakan iklim usaha serta menarik Investor Asing. Melalui kebijakan tersebut diharapkan setiap Pemerintah Daerah di Indonesia dapat memberikan kesejahteraan kepada Masyarakat. Pengaturan tentang Otonomi Daerah tertuang dalam Undang – Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi<sup>12</sup>

“Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”

---

<sup>10</sup> Hubungan Indonesia dan Bulgaria secara resmi dimulai pada tanggal 21 September tahun 1956 melalui penandatanganan kerjasama antar dua Negara. Sudah lebih dari 60 tahun kedua Negara bekerjasama, Hubungan kedua Negara memberikan respons yang positif dilihat dari segi hukum dan Politik pada tanggal 30 Maret 2016 telah disepakati Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Bulgaria mengenai pembebasan Visa bagi pemegang Passpor Dinas dan Passpor Diplomatik. Kemudian dari segi ekonomi mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan, di tahun 2016 nilai perdagangan antar kedua Negara mencapai USD 119,90 juta atau meningkat 23% dibanding tahun 2015 yang hanya USD 96,82 juta.

<https://www.kemlu.go.id/sofia/id/Pages/Bulgaria.aspx> diakses pada tanggal 15 November 2017

<sup>11</sup> Undang-Undang No 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional, Pasal 5 ayat 1

<sup>12</sup> Undang – Undang Dasar RI Tahun 1945 Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah sejatinya dapat melakukan hubungan dan kerjasama dengan Negara lain selama tidak melanggar ketentuan dari Pemerintah Pusat. Salah satu bentuk dari Kerjasama Luar Negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah Kota Kembar (*Sister City*). *Sister City* merupakan kerja sama antara dua Kota dalam meningkatkan kualitas baik dibidang ekonomi, sosial, pendidikan, budaya serta hal-hal yang menguntungkan kedua belah pihak. Dapat diartikan bahwa *Sister city* merupakan perluasan hak yang diberikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, dalam arti tetap sesuai dengan undang-undang yang berlaku di Indonesia.

Sebagai bentuk dari Kerjasama Luar Negeri, kerjasama *Sister City* mempunyai hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh para pihak. Dengan demikian diperlukan penerapan yang maksimal agar dapat dirasakan oleh para warganya, sehingga *sister city* dapat menjadi sebuah bukti nyata dari Pemerintah Kota guna meningkatkan kualitas hidup warganya

Kota Surabaya merupakan Ibukota dari Provinsi Jawa Timur dan Kota terbesar kedua di Indonesia telah bertransformasi menjadi menjadi tujuan bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dari berbagai daerah untuk melanjutkan pendidikan, berwisata ataupun mencari pekerjaan. Sebagai Kota yang terus berkembang, melakukan kerjasama dengan Negara Lain merupakan suatu langkah untuk mempersiapkan para Masyarakatnya untuk dapat bersaing di era Global ini. Dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat, Pemerintah Kota Surabaya telah melakukan kerja sama dengan Negara lain khususnya melalui *Sister City*.

Kota-kota yang saat ini telah menjadi *Sister City* Surabaya adalah Kota Perth di Australia, Kota Izmir di Turkey, Kota Seattle di Amerika Serikat, Kota Monterrey di Mexico, Kota Busan di Korea Selatan, Kota Guangzhou dan Xiamen

di Tiongkok, Kota Kaoshiung di Taiwan, Kota Kochi dan Kitakyushu di Jepang dan Kota Liverpool di Inggris.<sup>13</sup>

Pada tanggal 1 Desember 2010 Kota Varna di Bulgaria menjadi Kota pertama di benua eropa yang telah menandatangani Kerjasama *Sister City* dengan Surabaya.. Varna Sebagai Kota terbesar ke ke tiga dan Kota Pelabuhan terbesar kedua di Negara Bulgaria, kemiripan antar kedua kota tersebut menjadi salah satu faktor kedua kota tersebut menjalankan Program *Sister City*

Program *sister City* yang dilaksanakan oleh kedua kota tersebut telah berjalan sejak tahun 2010, dimana kerjasama tersebut terdiri dalam bidang ekonomi, industry dan perdangan, pendidikan dan iptek, transportasi, kesehatan, kebudayaan, kesenian dan pariwisata. Namun sudah hampir 8 tahun bekerja sama, belum terlihat adanya kerjasama yang efektif, sehingga hal tersebut menjadi sebuah pertanyaan apakah kerja sama *Sister City* memberikan manfaat atau tidak.<sup>14</sup>

Saat ini kerjasama *Sistercity* terus berkembang di Indonesia, hal tersebut perlu menjadi perhatian khusus, dikarenakan tidak semua isi dari *Memorandum of Understanding* terlaksana dengan baik. Kekuatan hukum serta ketidaksesuaian isi perjanjian dengan kondisi lapangan dapat mempengaruhi efektivitas dari kerjasama tersebut.

Terdapat penelitian terdahulu, yang berhubungan dengan penelitian penulis yaitu:

No.	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1	2009	Rani Dwi	Aspek –	1 Bagaimana	Perbedaan

<sup>13</sup> Wawancara Pra Survey dengan Bapak Wawan Bagian Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya

<sup>14</sup> Wawancara Pra Survey dengan Bapak Wawan Bagian Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya

		Wati, Universitas Sebelas Maret Surakarta	Aspek Hukum Perjanjian Internasional Dalam Perjanjian Kota Bersaudara ( <i>Sister City</i> ) Antara Pemerintah Kota Surakarta Republik Indonesia dan Pemerintah Kota Montana Republik Bulgaria	aspek-aspek Hukum Perjanjian Internasional dalam perjanjian Kota Bersaudara (sister city) antara Pemerintah Kota Surakarta Republik Indonesia dan Pemerintah Kota Montana Republik Bulgaria?	penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan adalah dalam penelitian terdahulu membahas mengenai aspek Hukum Perjanjian Internasional sister city sedangkan yang peneliti angkat bagaimana kekuatan dan kedudukan perjanjian <i>sister city</i> dalam perspektif Hukum perjanjian internasional serta implementasi nya didalam masyarakat
--	--	---	--	--	---

Berikut penelitian – penelitian terdahulu mengenai Perjanjian *Sister City*. Dapat dilihat unsur pembeda dalam penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah mengenai Implementasi didalam Masyarakat. Penulis ingin mengetahui lebih dalam mengenai efektivitas kerjasama tersebut dan Penulis akan membahas lebih spesifik bagaimana Perjanjian *Sister City* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat memberikan pengaruh yang positif ke dalam masyarakat.

Sehubungan dengan Latar Belakang, maka dari itu Penulis akan meneliti lebih dalam mengenai **“IMPLEMENTASI KERJA SAMA SISTER CITY YANG**

**DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH KOTA SURABAYA DENGAN  
PEMERINTAH KOTA VARNA (Studi di Pemerintah Kota Surabaya)**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, terdapat Rumusan Masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan kekuatan kerjasama *Sister city* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Varna dalam perspektif hukum perjanjian Internasional?
2. Bagaimana Implementasi kerjasama *Sister city* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Varna?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana kekuatan dan kedudukan perjanjian *sistercity* dalam perspektif hukum perjanjian internasional.
2. Untuk Mendiskripsikan dan Menganalisis Bagaimana Implementasi Kerja sama *Sister City* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya di Indonesia dengan Pemerintah Kota Varna di Bulgaria

**D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Secara Teoritis harapan dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teoritik dibidang ilmu pengetahuan hukum khususnya di bidang Ilmu hukum Internasional khususnya dalam melakukan kerjasama Internasional

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kota Surabaya

Untuk memberikan saran dan solusi dalam menerapkan kerja sama sister city yang lebih baik

b Bagi Masyarakat Umum

Untuk memberikan penjelasan bagaimana SisterCity bekerja dan pengaplikasian didalam masyarakat, dengan harapan masyarakat dapat berperan aktif untuk memanfaatkan kerjasama tersebut.

c Bagi Kementerian Dalam Negeri

Untuk menjadi bahan pertimbangan guna mengawasi kerja sama siter city dalam perihal penerapannya didalam masyarakat.

d Bagi Kementerian Luar Negeri

Untuk menjadi bahan pertimbangan dalam mengawasi Perjanjian kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah Kota agar sesuai dengan Undang – Undang Perjanjian Internasional.

### **E. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun secara sistematis yang terbagi dalam bab – bab sehingga dapat memperjelas ruang lingkup dan cakupan yang akan diteliti.

Adapun urutan tata letak masing – masing ab serta pokok permasalahan

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan mengenai teori – teori dan asas - asas yang dapat mendukung peneliti dalam rangka membahas dan menjawab rumusan masalah dalam penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

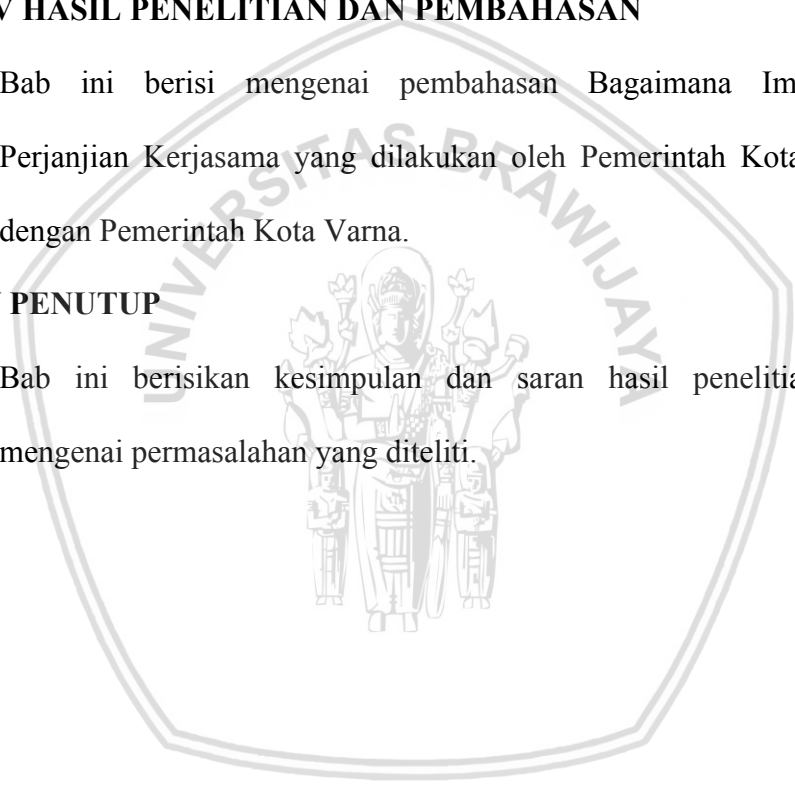
Bab ini berisikan tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, definisi operasional.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi mengenai pembahasan Bagaimana Implementasi Perjanjian Kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Varna.

### **BAB V PENUTUP**

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran hasil penelitian penulis mengenai permasalahan yang diteliti.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Perjanjian Internasional

##### 1. Pengertian Perjanjian Internasional

Didalam kehidupan masyarakat internasional diperlukan adanya tatanan norma yang berguna dan bermanfaat bagi keberlangsungan hidup umat manusia. Dalam sejarah, tatanan norma tersebut telah berkembang menjadi suatu system yang dikenal sebagai Hukum Publik Internasional.<sup>1</sup>

Sebagai suatu system, Hukum Publik Internasional selanjutnya disingkat sebagai Hukum Internasional mempunyai beberapa sumber<sup>2</sup>

- a Kebiasaan Internasional
- b Prinsip Hukum Umum
- c Perjanjian Internasional
- d Ajaran para Ahli Hukum
- e Keputusan Pengadilan

Subjek Hukum Perjanjian Internasional adalah pihak-pihak yang mempunyai kemampuan untuk mengadakan perjanjian internasional. Sedangkan obyek Perjanjian Internasional adalah segala permasalahan yang terkait hubungan antar Negara, antar Negara dengan organisasi internasional ataupun antar organisasi internasional serta subjek hukum internasionalnya. Obyek perjanjian internasional juga terkait segala

---

<sup>1</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Suatu Studi terhadap Aspek Operasional Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional* (Bandung: Binacipta, 1986), hlm 2

<sup>2</sup> J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, (London 1972) hlm 34



permasalahan yang melintasi batas Negara ataupun membawa implikasi terhadap masyarakat internasional pada umumnya.<sup>3</sup>

Perjanjian Internasional mempunyai peran penting dalam hubungan antar Negara, karena pada hakekatnya Perjanjian merupakan fundamental sumber Hukum Internasional dan bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu. Perjanjian Internasional dapat dilihat dari segi Konvensi Wina tahun 1960 sedangkan untuk Indonesia telah ditetapkan dalam UU No 24 tahun 2000

### **1.1 Menurut Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Perjanjian Internasional**

Perjanjian Internasional yang dalam Bahasa Inggris disebut *Treaty*. Pengertian yuridis perjanjian Internasional dapat dilihat dalam *Vienna Convention on The Law of Treaties* tahun 1969 adalah :

*"An International agreement concluded between States in Written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument of in two or more related instruments and whatever its particular designation"*<sup>4</sup>

Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Internasional tahun 1969 merupakan suatu langkah yang amat besar pengaruhnya terhadap kelanjutan eksistensi perjanjian-perjanjian internasional. Dalam Praktek pembuat Perjanjian Internasional, Konvensi Wina Tahun 1969 telah menetapkan melalui beberapa tahapan sebagai berikut

#### a. Negoisasi/Perundingan

Dilakukan oleh para wakil Negara, untuk melakukan perundingan mengenai suatu permasalahan yang harus

<sup>3</sup> Kholis Roisah, *Hukum Perjanjian Internasional: Teori dan Praktek* (Malang: Setara Press, 2015), hlm 5

<sup>4</sup> Pasal 1 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional

diselesaikan. Tahap perundingan dalam proses pemuatan perjanjian Internasional merupakan media untuk memperjuangkan kepentingan nasional terutama mengenai hal yang berkaitan dengan substansi suatu Negara

b. Penandatanganan

Setelah Perundingan selesai maka Penandatanganan merupakan bukti keikutsertaan para delegasi dalam pembentukan Perjanjian Internasional

c. Pengesahan/Ratifikasi

Bentuk lain suatu Negara mengikat diri terhadap perjanjian Internasional dengan syarat bahwa persetujuan tersebut akan disahkan oleh badan yang berwenang.

Dalam praktiknya Perjanjian Internasional dibuat guna mencapai tujuan antara pihak-pihak yang menyelenggarakannya namun Ada factor-faktor yang dapat menyebabkan berakhirnya Perjanjian Internasional

a Berakhirnya perjanjian atas persetujuan Negara-negara pihak

Sesuai dengan ketentuan Pasal 54 a konvensi Wina 1969  
“berakhirnya perjanjian sesuai dengan ketentuan itu sendiri”

b Persetujuan kemudian

Berakhirnya perjanjian karena dibuatnya perjanjian baru mengenai hal yang sama namun dengan ketentuan berbeda dalam rangka mengakhiri perjanjian lama.

c Peristiwa-peristiwa tertentu

Adanya peristiwa tertentu yang mengakibatkan tidak terlaksananya perjanjian seperti pelanggaran sepihak, faktor alam dan perang.

## **1.2. Menurut Undang - Undang No 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional**

Pengertian Perjanjian Internasional juga dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yaitu “Perjanjian dalam nama dan bentuk tertentu yang diatur dalam hukum Internasional dan dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban dibidang hukum publik”<sup>5</sup>

Menurut Mochtar Kusumaadmadja, Perjanjian Internasional yaitu perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu. Dari batasan di atas jelaskalah bahwa untuk dapat dinamakan perjanjian internasional, perjanjian itu harus diadakan oleh subjek hukum internasional yang menjadi anggota masyarakat internasional.<sup>6</sup>

Negara Indonesia telah menetapkan Tahapan Pembuatan Perjanjian Internasional menurut UU No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

### **a. Penjajakan**

Para pihak yang ingin melakukan perjanjian menjajakin kemungkinan dibuatnya Perjanjian Internasional. Penjajakan

---

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat 1 dan Penjelasannya UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

<sup>6</sup> Mochtar Kusumaadmadja, *Pengantar Hukum Internasional* (Bandung: Putra Abardin, 1999), hlm 84

dapat dilakukan oleh inisiatif Lembaga/instansi di Indonesia ataupun sebaliknya

b. Perundingan

Suatu kegiatan pertemuan yang membahas mengenai perjanjian yang akan dilakukan oleh para pihak guna mencapai kesepakatan.

c. Perumusan Naskah

Hasil dari kesepakatan dalam perundingan oleh para pihak atas materi perjanjian Internasional.

d. Penerimaan

Dalam perundingan bilateral, naskah awal hasil perundingan dapat disebut “penerimaan” yang ditandai dengan pamarafan oleh para pihak.

Dalam perundingan multilateral, penerimaan ditandai dengan tindakan pengesahan suatu Negara pihak atas pembuatan perjanjian internasional.

e. Penandatanganan

Tahap akhir dalam pembuatan perjanjian internasional, dengan melegalisasi kesepakatan yang dituangkan dalam naskah perjanjian internasional.

## 2 Istilah Perjanjian Internasional

Dalam Praktek Hubungan Negara, Perjanjian Internasional mempunyai beberapa istilah<sup>7</sup>, penggunaan nama serta istilah dalam Perjanjian Internasional menunjukkan adanya keinginan dan maksud untk melakukan kerjasama dengan pihak lawan.

Berikut beberapa istilah – istilah dalam Perjanjian Internasional. yaitu:

*a. Treaty*

Seluruh aspek instrument Perjanjian yang dibuat oleh Subjek Hukum Internasional dan menimbulkan Hak serta Kewajiban kepada para pihak, dan substansinya tergolong penting bagi para pihak yang mengadakannya<sup>8</sup>. Contoh:

- 1) *Non Proliferation Treaty*
- 2) *The Congress of Vienna*

*b. Convention*

Istilah Konvensi digunakan dalam perjanjian-perjanjian yang bersifat multilateral, dan hal penting, yang dilakukan oleh Negara-negara ataupun lembaga seperti Organisasi Internasional.<sup>9</sup> Contoh:

- 1) *Convention on the Law of The Sea 1982*  
Konvensi Tentang Hukum Laut
- 2) *UN Convention of Money Laundering*

<sup>7</sup> *Ibid*, Hlm 6

<sup>8</sup> I wayan Parthina, *Hukum Perjanjian Internasional Bagian 1* (Bandung: Mandar maju, 2002), hlm 27

<sup>9</sup> Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional "Pengertian, Status Hukum dan Ratifikasi"* (Bandung: Alumni, 2011) hlm. 58 , hlm 28

## Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pencucian Uang

### c. *Agreement*

Dikenal dalam Bahasa Indonesia yaitu Persetujuan. *Agreement* lebih bersifat administrative dan tidak resmi untuk di ratifikasi karena cangkupannya lebih kecil dari *Treaty* dan *Convention*. Istilah *Agreement* atau Persetujuan, juga digunakan dalam kerjasama di bidang kebudayaan, ekonomi, teknik, dan ilmu pengetahuan.<sup>10</sup> contoh:

*Agreement between Kingdom of Norway and Government of Republic Indonesia on Exemption from Visa Requirements for Holders of Diplomatic and Service Passports*

### d. *Charter*

Istilah *Charter* atau piagam, digunakan pada perjanjian Internasional sebagai konstitusi dalam rangka pembentukan organisasi internasional. Contoh:

- 1) UN Charter 1945
- 2) ASEAN Charter 2008

### e. *Protocol*<sup>11</sup>

Persetujuan yang tidak resmi dan pada umumnya dibuat oleh Kepala Negara, mengatur masalah-masalah tambahan seperti penafsiran kalusul-kalusul tertentu. *Protocol* dapat ditinjau dari beberapa golongan, yaitu: (1) sebagai Instrumen

---

<sup>10</sup> Kholis Roisah, *Op Cit* hlm.7

<sup>11</sup> Bour Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: Alumni, 2000)

tambahan, (2) sebagai instrument pembantu, (3) sebagai suatu perjanjian yang sifat dan derajat sama dengan konvensi, (4) rekaman atas saling pengertian mengenai masalah tertentu.

*f. Declaration*

Perjanjian yang berisikan prinsip-prinsip hukum umum dan istilah deklarasi biasanya digunakan untuk kesepakatan ataupun pernyataan yang bersifat umum serta hal-hal yang merupakan pokok - pokok Contoh:

1) *Universal Declaration of Human Rights 1948*

Piagam PBB tentang Hak Asasi Manusia

2) *Declaration of ASEAN Concord 1976*

*g. Final Act*

Dokumen hasil perundingan dalam rangka pembuatan Perjanjian Internasional yang bersikan kesepakatan-kesepakatan pihak-pihak dalam suatu konferensi

*h. Memorandum of Understanding*

Perjanjian yang sifatnya kesepakatan dasar atau induk dari perjanjian yang bersifat implementatif

1) *Memorandum of Understanding between the Council of Representatives of the Kingdom of Bahrain and the House of Representatives of the Republic of Indonesia.*

2) *Memorandum of Understanding between the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia and the*

*Ministry of External Relations of the Republic of Angola  
on Political Consultation*

*i. Modus Vivend*

Kesepakatan awal dalam suatu perjanjian dengan maksud akan diganti dengan pengaturan yang tetap dan terperinci

### 1. Unsur Perjanjian Internasional

Berdasarkan uraian dari pengertian dan istilah Perjanjian Internasional, maka dapat dirumuskan didalam ruang lingkup yang lebih sempit yaitu<sup>12</sup>:

*Kata sepakat antara dua atau lebih subyek hukum Internasional (Negara, tahta suci, kelompok pembebasan, organisasi internasional) mengenai suatu objek tertentu yang dirumuskan secara tertulis dan tunduk pada atau yang diatur oleh hukum internasional.*

Dari pengertian diatas sudah terlihat bahwa perjanjian tersebut sudah lebih sempit, karena subjek-subjek pada perjanjian internasional sudah mengikat satu sama lain. Maka dapat dijabarkan beberapa unsur atau kualifikasi yang harus terpenuhi untuk dapat disebut sebagai perjanjian internasional, yaitu<sup>13</sup>:

a Kata Sepakat

Kata sepakat merupakan unsur esensial dalam suatu perjanjian Internasional karena merupakan inti dari perjanjian.

Tanpa adanya kata sepakat, maka tidak akan ada perjanjian.

b Subyek-subyek Hukum

<sup>12</sup> I wayan Parthina, *Op Cit* hlm. 13

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 16



Subyek Hukum dalam perjanjian ini adalah hukum internasional yang terikat pada perjanjian tersebut. terdapat perjanjian internasional yang bersifat tertutup artinya substansinya hanya mengikat pada pihak tertentu seperti perjanjian Bilateral atau multilateral terbatas. Sedangkan perjanjian terbuka lebih bersifat umum.

c Berbentuk Tertulis

Maksud dari berbentuk tertulis adalah sebagai perwujudan dari kata sepakat yang otentik dan mengikat para pihak. Umumnya bahasa yang digunakan adalah bahasa Inggris ditambah dengan bahasa yang disepakati oleh para pihak pembuat perjanjian. Dengan berbentuk tertulis, maka ada jaminan ketegasan, pengeakan dan kepastian hukum

d Obyek Tertentu

Obyek yang terdapat dalam perjanjian Internasional haruslah hal yang diatur di dalamnya. Obyek perjanjian secara langsung merupakan nama dari perjanjian tersebut. semisal Konvensi tentang Hukum laut, maka obyek perjanjian tersebut adalah tentang laut.

e Tunduk atau diatur oleh hukum Internasional

Perjanjian yang dibuat oleh para pihak, mengandung hak dan kewajiban yang harus tunduk dan diatur didalam hukum internasional ataupun hukum perjanjian internasional. Dengan dipenuhinya seluruh unsur tersebut maka perjanjian tersebut

dapat dibedakan dengan perjanjian internasional yang bersifat public atau kontrak internasional yang bersifat perdata.

#### 4 Klasifikasi Perjanjian Internasional

Penggolongan perjanjian Internasional dapat ditinjau dari pihak yang mengadakan kemudian dilihat dari beberapa segi, yaitu<sup>14</sup>

##### a Klasifikasi Subjek PI

- 1) Perjanjian antarnegara yang dilakukan oleh berbagai negara yang merupakan subjek hukum internasional.
- 2) Perjanjian antara negara dengan subjek hukum internasional lainnya.
- 3) Perjanjian antar-subjek hukum internasional selain negara.

##### b Klasifikasi Jumlah Para Pihak PI

###### 1) Perjanjian Bilateral

Perjanjian yang dilakukan hanya oleh dua Negara saja yang bertujuan untuk mengatur kepentingan kedua Negara

###### 2) Perjanjian Multilateral

Perjanjian yang dilakukan oleh banyak Negara dan hal-hal yang biasanya diatur terkait kepentingan masyarakat Internasional

##### c Klasifikasi Proses Pembentukan PI

- 1) Perjanjian Yang bersifat sederhana hanya membutuhkan 2 (dua) tahapan saja yaitu Perundingan dan penandatanganan.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 32

Substansi dalam perjanjian ini hanya mengatur hal-hal yang sederhana

- 2) Perjanjian yang bersifat penting, membutuhkan tiga (3) tahapan yaitu Perundingan, penanda tangan dan pengesahan. Substansi dalam perjanjian ini akan berdampak kepada kepentingan nasional sehingga dibutuhkan kehati-hatian dalam melaksanakannya

#### d. Klasifikasi Substansi dan Struktur PI

##### 1) *Treaty Contract*:

Termasuk dalam penggolongan perjanjian yang bersifat *Treaty Contract*, yaitu perjanjian-perjanjian yang bersifat suatu kontrak atau perjanjian dalam hukum perdata, hanya mengakibatkan hak-hak dan kewajiban antara pihak-pihak yang mengadakan perjanjian tersebut<sup>15</sup>

##### 2) *Law Making Treaties*

Perjanjian yang berisikan ketentuan-ketentuan atau kaedah-kaedah hukum bagi masyarakat internasional sebagai keseluruhan.<sup>16</sup>

## B. Kerja Sama Internasional

### 1. Pengertian Kerja Sama Internasional

Kerjasama Internasional menurut Lisa L. martin adalah hubungan antar Negara yang memiliki tujuan berlandaskan kepentingan nasional masing-masing Negara yang mengadakannya. Kerjasama Internasional

<sup>15</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Op Cit*, hlm 113

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm 114

terdiri dari seperangkat aturan, norma-norma, prinsip-prinsip dan prosedur pembuat keputusan yang mengatur berjalannya kerjasama tersebut. kemudian, Negara-negara yang melakukan kerjasama Internasional memiliki tujuan bersama atau kepentingan bersama karena ketidakberadaan kepentingan bersama merupakan suatu hal yang mustahil.<sup>17</sup>

Dahulu Kerja sama Internasional hanya dapat dilakukan oleh Negara atau dapat dikatakan Pemerintah Pusat, berdasarkan Konvensi Wina tahun 1969 Perjanjian Internasional hanya dapat dilakukan oleh antar Negara, kemudian konvensi Wina tahun 1986 mengatur Perjanjian antara Negara dengan Organisasi Internasional dan sebaliknya. Seiring berkembangnya zaman, pola interaksi dari kerjasama internasional tidak lagi didominasi oleh Negara, melainkan dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah atau Kota. Hal ini membuktikan bahwa pengaruh dari Globalisasi membuka kesempatan untuk melakukan kerjasama dengan Negara lain ataupun Organisasi Internasional.

Menurut *United Cities and Local Government*, disebutkan bahwa sejak tahun 1980 Pemerintah Lokal dan asosiasinya telah melakukan kerjasama internasional dengan motivasi yang beragam (perdamaian, pengertian, solidaritas, pembangunan ekonomi) dan jalan lain yang berkelanjutan. Kerjasama Internasional yang dilakukan oleh pemerintah local terus tumbuh dari tahun ke tahun. Bentuk kerjasama yang dilakukan juga semakin meluas, mulai dari kerjasama bilateral, program

---

<sup>17</sup> Lisa L. Martin, *Neo Liberalism in International Relation Theories: Discipline and Diversity*, 2007, hlm.11

multilateral, dan *networking partnership*. Fokus kerjasama biasanya fokus dalam peningkatan kapasitas Pemerintah local atau dalam bentuk kerjasama yang ruang lingkupnya bersifat global, seperti perubahan cuaca, antar kota dan hal-hal yang sifatnya memberikan manfaat positif bagi para pihak.<sup>18</sup>

Negara Indonesia dalam melakukan hubungan luar negeri tidak hanya melalui Pemerintah pusat, kewenangan melakukan kerjasama internasional juga diberikan kepada Pemerintah Daerah, hal ini jelas tercantum dalam Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia nomor 37 tahun 1999 tentang hubungan luar negeri yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah salah satu pelaku hubungan luar negeri.

## C. Sister City

### 1. Pengertian Sister City

Hubungan antar Negara umumnya dapat terlihat dari kerja sama yang dilakukan oleh kedua pihak yang terbentuk dari sebuah Perjanjian Internasional. Sebagai Subjek Hukum Internasional, hanya Negara yang dapat melakukan Perjanjian Internasional, namun seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan perubahan – perubahan yang terjadi di dunia akibat Globalisasi, maka Pemerintah Daerah dapat melakukan kerja sama Internasional dengan syarat diberikannya Full Powers oleh Kementerian Luar Negeri.

---

<sup>18</sup> UCLG Policy Paper on Development Cooperation and Local Government, hlm. 14

Bentuk Kerjasama Internasional yang umumnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah terutama di tingkat kota adalah *Sister City*. *Sister city* adalah kerjasama jangka panjang yang berbasis luas, dilakukan oleh dua komunitas atau kota dalam dua Negara. *Sister City* diakui secara resmi setelah ditandatanganinya perjanjian dari kedua belah pihak.<sup>19</sup>

Ide dari membentuk kerjasama antara dua kota dimuali pada abad pertengahan abad ke dua puluh. Perang dunia kedua mengakibatkan rusaknya hubungan antara Negara-negara yang berkonflik. Untuk memebangun kembali hubungan antar Negara solusi yang diusulkan melalui *Sister City Phenomenon*. Negara – Negara di Eropa, khususnya Jerman dan Perancis. Kedua Negara tersebut mulai mengembarkan kota mereka yang akhirnya mengarah pada terciptanya Dewan Kota-Kota di Eropa tahun 1951. Tidak mau tertinggal, Negara Amerika Serikat turut andil dalam menciptakan perdamaian dan penyelesaian konflik. Melalui *Sister City International* yang diciptakan pada tahun 1956. Akibatnya hubungan antar Negara dimulai kembali, dan menyatukan Negara – Negara yang sebelumnya terlibat dalam perang.<sup>20</sup>

*Sister city* telah menghasilkan bentuk karateristik baru dalam kerjasama Internasional. Ide dari pembentukan *sister city* ini mencerminkan keinginan Negara untuk menghindari konflik dan tujuan dari kerjasama ini adlah untuk membangun persahabatan dan saling pengertian antara keduanya. *Sister City* juga dibuat tanpa ada pengaruh

<sup>19</sup> <http://www.sistercities.org/what-sister-city> diakses pada tanggal 11 November 2017

<sup>20</sup> Kyle Campbell, 2015, *Sister Cities and Diaspora (online)*, malmo University Joournal, <https://muep.mau.se/bitstream/handle/2043/19435/Sister%20Cities%20and%20Diaspora%20-%20Kyle%20Campbell%20Master%20Thesis.pdf> diakses pada tanggal 12 November 2017

dari pemerintah pusat atau nasional, yang sebagian besar dibuat oleh Pemerintah Daerah atau Kota dan juga masyarakat.<sup>21</sup>

## **D. Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Dengan Amendemen Undang – Undang Dasar Tahun 1945 terbentuklah Indonesia Sebagai Negara Kesatuan. Pemerintah Indonesia membagi kekuasaannya menjadi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, kemudian Dengan wilayahnya yang terdiri dari Sabang sampai Merauke, Indonesia membagi daerah - daerahnya yang terdiri atas Provinsi. Kemudian Provinsi tersebut dibagi kembali menjadi daerah Desa, daerah Kota atau daerah Kabupaten, sebagaimana yang diatur didalam Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Menurut Sudono Syueb, Pemerintah Daerah adalah “Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai eksekutif Daerah.” Daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah serta memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri. Struktur pemerintahan Negara seperti itu merupakan bentuk realisasi dari pembagian kekuasaan sebagaimana yang diatur didalam UUD 1945 Pasal 18.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hlm. 21

Istilah Pemerintah Daerah merupakan gabungan dari kata Sistem dan Pemerintahan Daerah. Sistem yang berarti suatu tatanan atau susunan berupa struktur yang terdiri atas komponen-komponen atau bagian-bagian secara terencana dan teratur<sup>23</sup>. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan tugas pembantuannya dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.<sup>24</sup>

Dalam menjalankan Pemerintahan, Pada prinsipnya Pemerintah Daerah harus menyesuaikan dengan Pemerintah Pusat untuk itu diperlukan adanya koordinasi dan komunikasi. Penyesuaian dengan pemerintah Pusat ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18A ayat (1), yaitu:

“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang – undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah.”

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 ayat (3) Undang – Undang no 23 Tahun 2014 adalah “kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan otonom. Yang artinya dalam Pemerintahan Daerah seorang Kepala Daerah bertanggung jawab penuh untuk melaksanakan program – program yang sudah disetujui di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

---

<sup>23</sup> Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1989) hlm. 7

<sup>24</sup> Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 ayat 2



Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintah di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan dan Kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.<sup>25</sup>

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.<sup>26</sup>

Dari penjelasan diatas dapat kita ketahui bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah terdapat Hukum yang menjadi pembatas dalam melakukan kegiatan pemerintahan. Hukum Pemerintahan Daerah dapat dikatakan sebagai sebuah seperangkat norma yang berisi perintah yang dijadikan pedoman dengan disertai

---

<sup>25</sup> Penjelasan Pasal 2 UU no 23 Tahun 2014

<sup>26</sup> *Ibid*

sanksi dapat dipaksakan penerapannya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah yang penyelenggaraan urusan pemerintahan menuurt asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>27</sup>

Dalam kaitan hukum untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, terdapat prinsip-prinsip yang harus dijalankan hal tersebut menjadi penting untuk dilaksanakan karena Indonesia menganut konsep Negara kesatuan. Terdapat tiga prinsip yang menjadi acuan, *pertama* Prinsip Hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah, *kedua* Prinsip Pemilihan dan Hubungan Kelembagaan Kepala Daerah dengan DPRD, *ketiga* Prinsip Pertanggungjawaban Kepala Daerah<sup>28</sup>

- a Prinsip Hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah  
Hubungan antara kedua pemerintahan tersebut dilihat dari Konsep Desentralisasi di Indonesia, dimana adanya pengakuan tertentu kebjaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil rakyat daerah, dengan menunggunakan hak yang seimbang serta kewajiban yang demokratis<sup>29</sup>
- b Prinsip Pemilihan dan Hubungan Kelembagaan Kepala Daerah dengan DPRD

---

<sup>27</sup> Sudono Syueb, *Op Cit* hlm. 22

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 107

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, *OTONOMI DAERAH Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm 86

Pemilihan umum sdiibaratkan sebagai kunci pembuka dalam memasuki proses demokrasi yang adil dan transparan. Untuk itu Pemilihan umum harus dilaksanakan dengan benar tanpa ada intervensi dan paksaan, sebagai wujud pelaksanaan Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

c Prinsip Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Kepala daerah harus dapat bertanggungjawab kepada pemerintah pusat, DPRD selaku wakil rakyat dan Masyarakat, sebagai bukti dalam menyelenggarakan Pemerintahan yang akuntabilitas, efisiensi, efektifitas dan transparansi.

Selain Prinsip yang harus dijalankan, dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah yang berkeadilan harus sesuai dengan asas penyelenggaraan umum, karena Indonesia merupakan wilayah Negara Republik Indonesia sangat luas dan dengan penduduk yang sangat banyak diperlukan pelaksanaan Peemrintah yang baik. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah Daerah Provinsi dan Kota/Kabupaten berpedoman pada pasal 58 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang terdiri atas

- a Kepastian hukum
- b Tertib penyelenggara Negara
- c Kepentingan umum
- d Keterbukaan
- e Proposionalitas

- f Profesionalitas
- g Akuntabilitas
- h Efisiensi
- i Efektivitas
- j Keadilan

Pemerintah Daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam system Negara, sebagaimana yang diatur dalam Undang – Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang – Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

## 2. Otonomi Daerah

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan perluasan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, serta peran masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.<sup>30</sup>

Otonomi Daerah dipandang perlu dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun luar negeri terutama menghadapi persaingan global yang semakin ketat. Menurut Prof. Drs. HAW. Widjaja Otonomi Daerah adalah “kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai

---

<sup>30</sup> Indra Asmawan, *Otonomi Ranjau-Ranjau Daerah*, (Solo: Pondok Edukasi, 2002), hlm.4

dengan peraturan perundang-undangan.”<sup>31</sup> Sedangkan menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah yaitu

Suatu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>32</sup>

Dengan diberlakukannya Otonomi Daerah, pihak – pihak yang memperoleh dampak signifikan tidak hanya di organisasi/administrative lembaga pemerintahan daerah saja akan tetapi berlaku juga pada masyarakat (public), badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Perlu diperhatikan Otonomi Daerah tidak dipandang semata-mata sebagai hak dan wewenang tetapi lebih merupakan kewajiban dan tanggung jawab, sehingga bagi daerah dituntut mengembangkan dan meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM), kelembagaan ketatalaksanaan serta meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.<sup>33</sup>

Harus disadari walaupun Indonesia telah memberlakukan Otonomi Daerah, dalam konsep Negara Kesatuan tidak akan mengakibatkan suatu daerah seperti layaknya Negara bagian dalam Negara federal. Tetaplah statusnya sebagai sebuah daerah dalam bingkai Negara kesatuan.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, (Jakarta: RajaGrasindo Persada, 2002), hlm. 76

<sup>32</sup> Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 ayat (6)

<sup>33</sup> HAW Widjaja, *Op Cit*, hlm 76-77

<sup>34</sup> Husidanto sesung, *Hukum otonomi Daerah*, (Bandung: Refika Aditama, 2013), hlm. 48

Daerah melaksanakan fungsi dan wewenangnya sebuah Daerah otonom harus berpedoman dengan asas yang menjadi sumber dalam menjalankan pemerintahannya, yakni asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan

a Asas Desentralisasi

Menurut R.G Kartasapoetra Desentralisasi dapat dikatakan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan, keuangan, serta sebagai pendemkratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

b Asas dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>35</sup>

c Asas Tugas Pembantuan

Penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari Pemerintah

---

<sup>35</sup> Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 ayat 9

daerah Provinsi kepada Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi<sup>36</sup>

### E. Teori Efektivitas Hukum

Dalam kehidupan bermasyarakat sejatinya manusia tidak dapat berdiri sendiri membutuhkan bantuan orang lain sebagai makhluk sosial. Mengingat akan banyaknya kepentingan manusia maka tidak mustahil akan terjadi konflik. Gangguan akan konflik tidak dapat dibiarkan berlangsung terus, diperlukan suatu tatanan untuk mengembalikan kondisi seperti semula, yang kemudian Hukum lahir sebagai solusi dalam menyelesaikan permasalahan. Yang dimaksud dengan Hukum menurut Paul Scholten adalah Suatu petunjuk tentang apa yang layak dilakukan dan apa yang tidak layak untuk dilakukan yang bersifat perintah.<sup>37</sup>

Hukum sebagai instrument pemaksa didalam masyarakat yang bertujuan menciptakan ketertiban, namun saat membicarakan bagaimana efektivitas hukum tersebut berarti membicarakan daya hukum dalam mengatur dan memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Dalam realita kehidupan peraturan perundang-undangan sering dilanggar, sehingga peraturan tersebut tidak berlaku efektif.

Anthony Allot menyajikan definisi tentang efektivitas hukum<sup>38</sup>.

Efektivitas hukum adalah

---

<sup>36</sup> *Ibid*, pasal 1 ayat 11

<sup>37</sup> Marwan Mas, Pengantar Ilmu Hukum, (Bogor: Ghalian Indonesia, 2014) hlm. 20788

<sup>38</sup> Salim HS dan Elies Septiana Purbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo persada, 2013) hlm.302

“Hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan.”

Menurut Soerjano Soekanto, derajat dari efektivitas hukum ditentukan oleh kepatuhan masyarakat dalam hukum, termasuk para penegak hukumnya. Dan berfungsinya hukum merupakan tanda bahwa hukum memiliki tujuan untuk melindungi dan mempertahankan kehidupan manusia didalam masyarakat.<sup>39</sup>

Dalam melihat Efektivitas hukum didalam masyarakat berarti mengkaji kaidah hukum sosiologis dan berlaku secara filosofis. Terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi hukum dapat aktif dalam masyarakat

a Kaidah Hukum

Dalam teori hukum terdapat tiga macam hal berlakunya kaidah hukum yaitu Kaidah hukum sebagai yuridis, kaidah hukum sebagai sosiologis, dan kaidah hukum sebagai filosofis. Ketiga kaidah tersebut memiliki keterkaitan dalam efektivitas hukum.

b Penegak Hukum

Orang yang mempunyai wewenang dalam menerapkan hukum mempunyai faktor penting dalam mengfusikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tapi kualitas dari

---

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, (Bandung: karya Remaja, 1985) hlm. 7



penegak hukumnya rendah maka akan timbul masalah. Demikian sebaliknya, apabila peraturan buruk namun kualitas penegak hukum baik, mungkin pula terjadi masalah-masalah.

c Sarana/Fasilitas

Untuk mengefektifkan suatu peraturan hukum, sarana fisik menjadi faktor pendukung untuk menunjang bekerjanya hukum didalam masyarakat. Sarana atau fasilitas yang tidak baik akan mengakibatkan hukum tidak berjalan lancar

d Warga Masyarakat

Salah satu faktor yang mendukung dalam mengefektifkan suatu peraturan adalah Masyarakat. Kesadaran oleh masyarakat akan peraturan yang telah dibuat dan sanksi yang akan dijatuhkan menjadi bukti bahwa hukum telah menjadi derajat kepatuhan.

e Faktor Kebudayaan

Kebudayaan yang berbeda mempengaruhi bagaimana seorang manusia bertindak dan berinteraksi. Kebudayaan dapat dikatakan menjadi pedoman apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan adalah Yuridis Empiris. Dalam penelitian ini peneliti akan meninjau dan melihat serta menganalisa langsung bagaimana problematika hukum yang ada didalam masyarakat. Pendekatan ini juga sering disebut sebagai pendekatan secara sosiologis karena penulis langsung terjun ke lapangan. Penelitian ini akan membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat. Faktor-faktor yang dapat memengaruhi hukum itu berfungsi (1) kaidah Hukum itu sendiri, (2) Penegak Hukum, (3) Sarana atau fasilitas yang digunakan oleh penegak hukum, (4) Kesadaran Masyarakat.<sup>1</sup>

Penelitian menggunakan yuridis empiris bertujuan untuk mengetahui peran dari Pemerintah Kota Surabaya dalam menerapkan Perjanjian Kerjasama *SisterCity* karena dengan menggunakan pendekatan tersebut, kita dapat mengetahui dan memahami isi dari perjanjian, apakah sudah sesuai dengan kenyataan di lapangan atau belum.

#### B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah Yuridis sosiologis, yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud untuk

---

<sup>1</sup> H. Zainuddin Ali, *op Cit*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 31



menemukan fakta (*Fact Finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi masalah (*problem identification*), dan pada akhirnya menuju pada pemecahan masalah (*problem solution*).<sup>2</sup>

Pendekatan Yuridis sosilogis dilakukan untuk menganalisis Perjanjian *Sister City* antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Varna. Pendekatan ini juga digunakan untuk mengkaji hambatan dan upaya dalam menerapkan kerjasama *sister city*. Dalam hal ini peneliti akan mengumpulkan fakta-fakta dan mengidentifikasi masalah yang terjadi pada pemerintah Kota Surabaya.

### C. Lokasi Penelitian

Dalam proses penelitian ini, penulis menyesuaikan lokasi penelitian berdasarkan latar belakang, rumusan masalah dan objek penelitian. Pemerintah kota Surabaya dipilih menjadi lokasi penelitian dengan pertimbangan :

- 1 Pemerintah Kota Surabaya menjadi salah satu kota di Indonesia yang telah melakukan banyak kerjasama *sistercity*
- 2 Sebagai kota terbesar kedua di Indonesia, Surabaya telah melakukan banyak kerjasama dengan luar negeri dalam berbagai bidang.

### D Jenis dan Sumber Data

- 1 Jenis Data
  - a) Data primer

---

<sup>2</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1982), hlm. 10

Data Primer adalah data yang diperoleh dari sumber pertama.<sup>3</sup> Sumber pertama yang dimaksud adalah hasil penelitian lapangan yang berhubungan langsung dengan tujuan penelitian ini. Data primer ini diperoleh dari sumber wawancara.

Narasumber dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kota Surabaya bagian kerjasama dan bagian hukum

b) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pelengkap yang diperoleh oleh peneliti secara tidak langsung.<sup>4</sup> Data sekunder diperoleh dari pihak kedua atau pihak ketiga secara berjenjang, yang meliputi dokumen – dokumen resmi, peraturan – peraturan serta sumber yang berasal dari Internet.

2 Sumber Data

a) Data Primer

Sumber data diperoleh dari Pemerintah Kota Surabaya beserta dinas – dinas terkait. Peneliti akan melakukan wawancara dengan Bagian Kerjasama dan bagian Hukum Pemerintah Kota Surabaya

b) Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan di Pusat Dokumentasi Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat

---

<sup>3</sup> Ibid, hlm. 20

<sup>4</sup> Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004) hlm. 170.

Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia dan Perpustakaan Kota Malang. Penulis juga melakukan studi terhadap data-data yang sesuai dan relevan dengan permasalahan yang diangkat. Referensi data tersebut berasal dari media cetak dan elektronik.

## **E. Teknik Pengumpulan Data**

### **1 Data Primer**

Metode yang efektif dalam pengumpulan data primer adalah wawancara atau deskriptif kualitatif. Wawancara dilakukan secara langsung dengan narasumber menggunakan daftar pertanyaan yang telah disusun guna memperoleh data yang akurat untuk menunjang analisis terhadap permasalahan yang dibahas.

### **2 Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung oleh Penulis, namun berasal dari tangan kedua atau ketiga. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mempelajari berbagai dokumen yang diuraikan sedemikian rupa serta dianalisis sesuai rumusan masalah yang diangkat.<sup>5</sup> Pengumpulan data dilakukan dengan mencatat serta mengutip beberapa literatur seperti buku, Peraturan Perundang-Undangan, dan artikel

## **F. Populasi dan Sampling**

### **1 Populasi**

---

<sup>5</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 114

Populasi adalah keseluruhan orang yang menjadi sasaran dari penelitian ini. Populasi dibatasi sebagian dan dikenal sebagai populasi target. Populasi dapat dianggap mewakili seluruh target penelitian.<sup>6</sup>

Populasi dalam Penelitian ini yaitu Pihak-pihak yang terkait dengan atau berwenang dalam melaksanakan kerjasama *Sistercity*, yang meliputi

- a) Pemerintah Kota Surabaya Bagian Hukum
- b) Pemerintah Kota Surabaya Bagian Kerjasama

## 2 Sampling

Sampel adalah bagian kecil dari dari populasi, yang dianggap dapat mewakili keseluruhan populasi. Sampel dari penelitian ini adalah Pegawai Pemerintah Kota Surabaya. Teknik yang dilakukan dalam penelitian ini adalah *Purposive sampling*, yaitu sampel diambil dengan maksud dan tujuan tertentu. Seseorang atau sesuatu yang memiliki data dan informasi penting, dapat dijadikan sampel penelitian.<sup>7</sup>

Berikut nama-nama para pegawai di Pemerintah Kota Surabaya yang telah ditentukan oleh penulis untuk menjadi sampel dalam penelitian ini

- a) Ibu Ira, Kepala Bagian Hukum Pemerintah kota Surabaya
- b) Bapak Wawan, Kepala Sub-Bagian Kerjasama Pemerintah kota Surabaya

---

<sup>6</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2012), hlm. 115

<sup>7</sup> Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rieka Cipta, 1998), hlm. 17

- c) Ibu Wahyu, Staff bagian Hukum Pemerintah kota Surabaya
- d) Ibu Kartika, Staff bagian Administasi Kerjasama

### **G. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Wawancara secara langsung dengan pihak terkait yang akan menjadi sumber penelitian dan data akurat dalam penelitian yang akan dilakukan oleh penulis.<sup>8</sup>

### **H. Definisi Operasional**

- a** Perjanjian Internasional  
Perjanjian yang dilakukan oleh para pihak yang sebagaimana diatur oleh Hukum Internasional, berbentuk tertulis dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- b** Sister City  
kerjasama jangka panjang yang berbasis luas, dilakukan oleh dua komunitas atau kota dalam dua Negara.
- c** Kerjasama Internasional  
hubungan antar Negara yang memiliki tujuan sama, berlandaskan kepentingan nasional masing-masing Negara yang mengadakannya.
- d** Pemerintah Daerah

---

<sup>8</sup> Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 153



Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan tugas pembantuannya dengan prinsip otonomi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945

**e** Otonomi Daerah

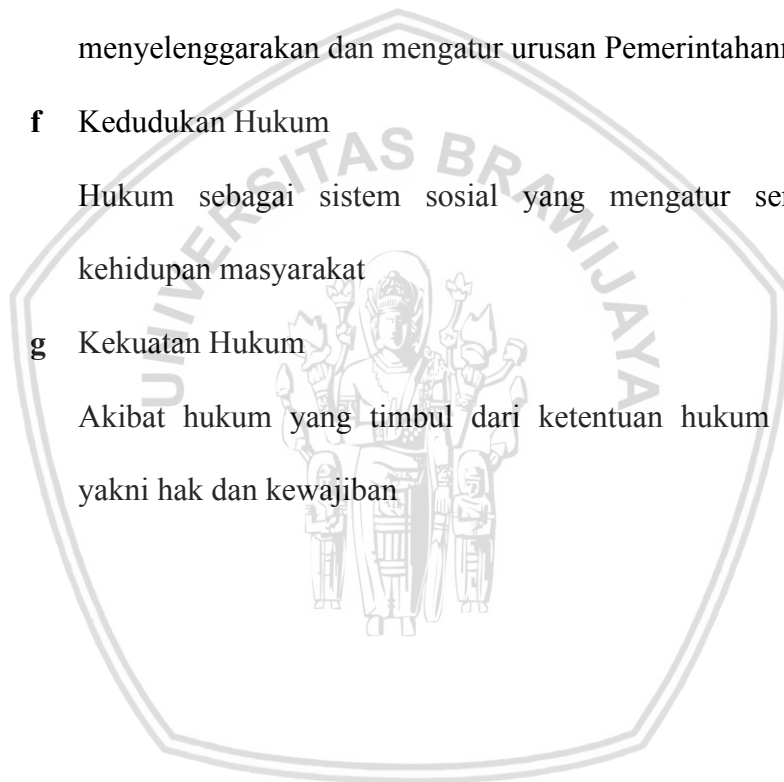
Suatu hak, wewenang, dan kewajiban Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan dan mengatur urusan Pemerintahannya.

**f** Kedudukan Hukum

Hukum sebagai sistem sosial yang mengatur semua aspek kehidupan masyarakat

**g** Kekuatan Hukum

Akibat hukum yang timbul dari ketentuan hukum itu sendiri, yakni hak dan kewajiban



## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Kota Surabaya

##### 1 Kota Surabaya

###### a) Sejarah

Surabaya adalah kota yang terletak di timur Jawa dan merupakan kota terbesar kedua di Indonesia, dengan luas total 330,45 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk lebih dari 3 juta jiwa. Surabaya merupakan kota pelabuhan dengan Pelabuhan Tanjung Perak sebagai pelabuhan utama. Fungsi dari Pelabuhan Tanjung Perak adalah hub atau pusat untuk pengiriman antar pulau di wilayah Indonesia Timur<sup>1</sup>

Menurut mitos yang berkembang, nama Surabaya berasal dari dari perkelahian antara Ikan Hiu Suro dan Buaya. Mereka berkelahi hanya karena memperebutkan mangsa, namun tidak disebutkan siapa pemenangnya. Hingga saat ini peristiwa tersebut masih diabadikan dengan dibangun sebuah monument .

Nama Kota Surabaya berasal dari berbagai sumber. Di Delta Brantas muara sungai terdapat banyak pemukiman besar dan kecil yang hidup saling berdampingan dalam kurun waktu yang lama dan dengan nama yang berbeda, antara lain Surabaya, Ujung Galuh, dan lain-lain. Dalam Sejarah Kublai Khan, tiga kapal perang yang perkasa telah dikalahkan di Ujung Galuh (1239AD). Surabaya dikenal sebagai kota

<sup>1</sup> <http://surabaya.go.id/> diakses pada tanggal 5 Mei 2018

<sup>2</sup> Peraturan Menteri Luar Negeri Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah



Pahlawan, gelar tersebut diberikan untuk memperingati semangat heroik pada saat pertempuran surabaya tanggal 10 November 1945.

#### b) Demografi

Surabaya merupakan kota multietnis dengan beragam budaya. Terdapat etnis Melayu, Cina, India, dan Eropa. Untuk etnis nusantara yang dapat dijumpai, seperti etnis melayu, Madura, betawi, papua, batak, dan dari berbagai pulau yang ada di Indonesia. Sebagian besar penduduk surabaya adalah orang surabaya asli dan Madura.

Dengan jumlah penduduk yang sudah mencapai sekitar 3.016.653 di tahun 2016, kota Surabaya berkembang menjadi kota metropolitan, posisi yang strategis membuat kota Surabaya menjadi lebih dinamis. Menjadi pusat aktivitas sama artinya menjadi pusat tujuan bagi orang di daerah. Jumlah penduduk yang semakin meningkat, menjadi tantangan besar bagi pemerintah untuk memberikan kehidupan yang layak, aman dan nyaman bagi warganya.

### 2 Pemerintah Kota Surabaya

#### a) Visi dan Misi

Setiap kota di Indonesia umumnya dipimpin oleh seorang Walikota yang merupakan hasil dari pilihan rakyat. Seorang Walikota harus mempunyai visi dan misi yang dimana menjadi sebuah acuan untuk memncapai tujuan serta kesejahteraan bersama. Walikota Surabaya untuk periode 2016 – 2021 dipimpin oleh tri Rismaharini, yang berikut adalah Visi dan Misi selama menjabat sebagai seorang Walikota

**VISI**

“SURABAYA KOTA SENTOSA YANG BERKARAKTER DAN BERDAYANG SAING GLOBAL BERBASIS TEKNOLOGI”

**MISI**

Upaya untuk mewujudkan visi tersebut dijabarkan menjadi sepuluh (10) misi pembangunan kota

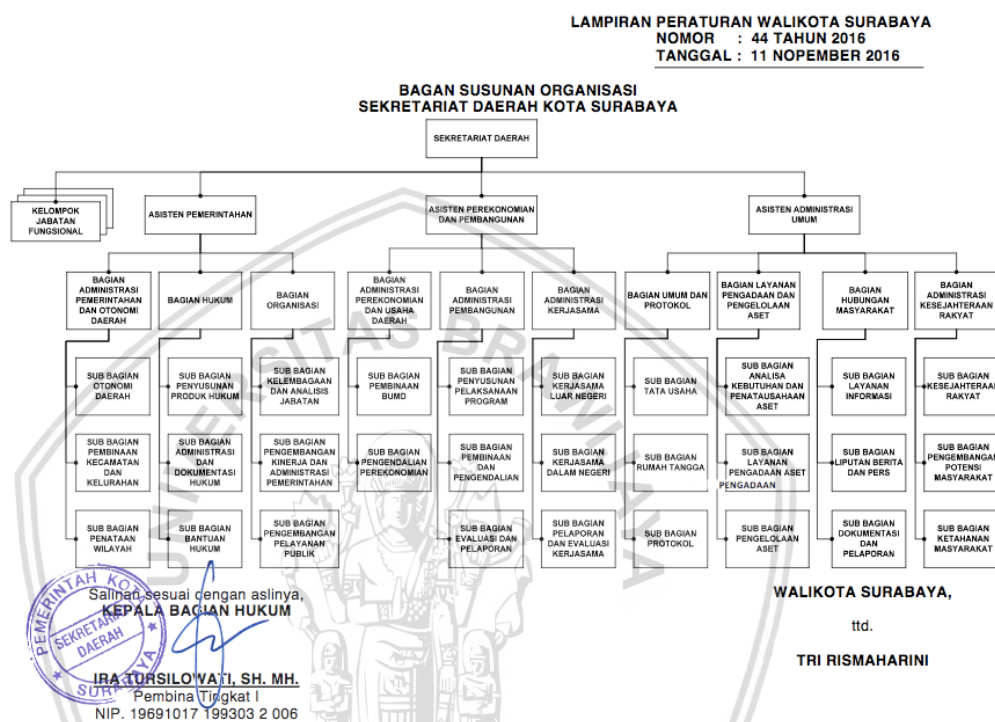
- 1) Mewujudkan sumber daya masyarakat yang berkualitas.
- 2) Memberdayakan masyarakat dan menciptakan kesempatan untuk berwirausaha.
- 3) Memelihara keamanan dan ketertiban umum.
- 4) Mewujudkan penataan ruang yang terintegrasi dan memperhatikan daya dukung kota.
- 5) Memantapkan sarana dan prasarana lingkungan dan pemukiman yang ramah lingkungan.
- 6) Memperkuat nilai budaya lokal dalam sendi – sendi kehidupan bermasyarakat.
- 7) Menciptakan Surabaya sebagai pusat penghubung perdagangan dan jasa antar pulau dan internasional.
- 8) Memantapkan tata kelola kota yang baik.
- 9) Memantapkan daya saing usaha-usaha ekonomi local, inovasi produk, dan jasa, serta pengembangan industry kreatif.
- 10) Mewujudkan infrastruktur dan utilitas kota yang terpadu dan efisien.

## b) Struktur dan Organisasi

## Bagian Susunan Organisasi Pemerintah Kota Surabaya

## Bagan 4.1

## Susunan Organisasi Sekeretaryat Daerah Kota Surabaya



Sumber: *Data Sekunder, diolah, 2018*

## c) Bagian Hukum

## 1) Tugas dan Fungsi

Dalam suatu Pemerintahan, bagian hukum menjadi dasar dimana seluruh peraturan dibuat. Bagian Hukum mempunyai tugas yaitu dibidang penyusunan produk hukum, administasi dan dokumentasi hukum, dan bantuan hukum yang meliputi penyusunan dan melaksanakan rencana program dan petunjuk teknis, melakukan koordinasi dan kerjasama engan lembaga/instansi lain, melaksanakan pengawasan dan

pengendalian, melaksanakan evaluasi dan pelaporan, dan melaksanakan tugas –tugas lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Penyusunan produk hukum menjadi bagian dalam pembentukan seluruh peraturan atau kerjasama, yang dimana mempunyai tugas

- I. Menyiapkan bahan pengoordinasian SKPD sesuai urusan pemerintahan yang menjadi bidang tugasnya.
- II. Menyiapkan bahan harmonisasi produk hukum daerah dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi
- III. Menyiapkan bahan penyusunan produk hukum daerah
- IV. Menyiapkan bahan pengajuan rancangan Peraturan daerah
- V. Menyiapkan bahan bimbingan teknis dan asistensi penyusunan produk hukum daerah
- VI. Menyiapkan bahan evaluasi produk hukum daerah
- VII. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala bagian hukum sesuai dengan tugas dan fungsinya

d) Bagian Kerjasama

1) Tugas dan Fungsi

Bagian kerjasama Pemerintah Kota Surabaya mempunyai Tugas strategis di bidang kerjasama luar negeri, kerjasama dalam negeri, pelaporan dan evaluasi kerjasama, yang dimana bagian

kerjasama berkewajiban untuk menyusun dan melaksanakan rencana program, Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga atau instansi lain, melaksanakan pengawasan dan pengendalian, serta melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Asisten Perekonomian dan Pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sebagaimana dengan susunan organisasi perangkat daerah, Bagian kerjasama mempunyai sub bagian kerjasama luar negeri, yang mempunyai tugas:

- i. Menyiapkan bahan pengoordinasian SKPD sesuai urusan pemerintahan yang menjadi bidang tugasnya
- ii. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan kerjasama/kemitraan pemerintah kota dengan pemerintah daerah dan dengan lembaga luar negeri
- iii. Menyiapkan bahan perumusan pelaksanaan kerjasama/kemitraan pemerintah kota dengan pemerintah daerah dan dengan lembaga luar negeri
- iv. Menyiapkan bahan penyelenggaraan kerjasama/kemitraan pemerintah kota dengan pemerintah daerah dan dengan lembaga luar negeri
- v. Menyiapkan bahan pelayanan administrasi ijin perjalanan dinas luar negeri

- vi. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala bagian Administrasi kerjasama sesuai dengan tugas dan fungsinya

**B. Kedudukan dan Kekuatan perjanjian Kerjasama *Sistercity* antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Kota Varna dalam perspektif Hukum Perjanjian Internasional.**

**1. Proses pembuatan Perjanjian kerjasama *sistercity* Kota Surabaya dengan Kota Varna**

a) Syarat dan ketentuan kerjasama *Sister City*

Dalam proses pembuatan perjanjian Kerjasama *Sistercity*, Pemerintah Kota di Indonesia harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi guna melaksanakan kerjasama tersebut. Hal tersebut menjadi sebuah kewajiban dikarenakan Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang dimana Pemerintah Daerah dalam melakukan sebuah kerjasama Luar negeri harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan Pemerintah Pusat yang diwakilkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri. Adapun syarat-syarat yang perlu dilaksanakan oleh Pemerintah Kota sebelum memulai kerjasama *sistercity*,<sup>2</sup>

- 1) Negara yang akan menjadi *Sistercity*, haruslah dari Negara yang mempunyai Hubungan Diplomatik dengan Indonesia
- 2) Sesuai dengan bidang kewenangan Pemerintah Daerah yang sudah diatur dalam perundang-undangan Indonesia

---

<sup>2</sup> Peraturan Menteri Luar Negeri Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak Luar Negeri BAB III



- 3) Memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- 4) Tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri
- 5) Tidak bertujuan untuk mencampuri urusan dalam negeri.
- 6) Menjunjung asas kesamaan hak dan tidak saling memaksakan kehendak
- 7) Memberikan manfaat dan keuntungan bagi Pemerintah Daerah dan Masyarakat
- 8) Mendukung penyelenggaraan dan pembangunan nasional serta pemberdayaan masyarakat.

Delapan (8) komponen diatas menjadi unsur-unsur pendahulu guna menjalankan kerjasama *sistercity* agar dapat menuju ke tahap selanjutnya. Perlu dipahami walaupun sudah memenuhi unsur-unsur diatas, dalam memilih sebuah Kota untuk menjadi *sistercity* harus memperhatikan hal-hal yang bersifat khusus<sup>3</sup>, sebagai berikut:

- 1) Kesetaraan status administrasi
- 2) Kesamaan karakteristik
- 3) Kesamaan permasalahan
- 4) Upaya saling melengkapi
- 5) Peningkatan hubungan antar masyarakat.

Dengan memenuhi syarat-syarat utama dan faktor pendukung, maka Pemerintah Kota Surabaya dapat memulai kerjasama dengan Kota

---

<sup>3</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak Luar Negeri Pasal 5

di Negara lain. Bisa diketahui syarat-syarat tersebut bertujuan untuk memaksimalkan kerjasama Sister City yang akan dibentuk agar Pemerintah Kota Surabaya dapat memaksimalkan kerjasama yang telah ada.

b) Proses Pembuatan perjanjian Kerjasama *Sister City* antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna

Dalam melakukan kerjasama dan hubungan luar Negeri, umumnya dapat diprakasai baik Pihak dalam Negeri yang artinya dari Indonesia itu sendiri atau pihak asing, berikut perincian pihak-pihak yang dapat memprakarsai kerjasama luar negeri

1) Pihak Indonesia

- I. Kementerian Luar Negeri
- II. Perwakilan Indonesia di Luar Negeri
- III. Kementerian Dalam Negeri
- IV. Departemen Teknis
- V. Pemerintahan Daerah
- VI. Lembaga NonDepartemen di Pusat dan Daerah

2) Pihak Asing

- I. Pemerintah Daerah/pemerintah Negara bagian
- II. Badan/Lembaga Internasional
- III. Badan/lembaga Negara Asing
- IV. Lembaga Non pemerintah/embaga Swadaya Masyarakat Asing
- V. Badan Usaha Swasta Asing

Pembuatan Kerjasama Sister City antara Pemerintah Kota SURabay dan Pemerintah Kota Varna diprakarsai oleh Perwakilan Republik Indonesia di Bulgaria. Duta Besar Republik Indonesia untuk Bulgaria Immanuel Robert Inkiwirang berinisiatif untuk membentuk *Sister City* Surabaya dan Varna dengan alasan kedua kota tersebut memiliki potensi yang sama seperti kota bisnis dan kota pelabuhan kedua terbesar.<sup>4</sup>

Dalam membuat perjanjian kerjasama *Sister City* antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna, terdapat mekanisme yang harus dilakukan terlebih dahulu khususnya Kota Surabaya<sup>5</sup>, sebagaimana berikut

- 1) Pemerintah Kota Surabaya memberitahukan terlebih dahulu kepada Kementerian Luar Negeri dan Kementerian dalam Negeri untuk mendapatkan izin guna menindaklanjuti kerjasama yang ditawarkan oleh Pemerintah Kota Varna
- 2) Kota Surabaya dan Kota Varna melakukan peninjauan, dimana perwakilan dari setiap Pemerintahan berkunjung ke kota tujuan untuk mencari informasi, melihat potensi-potensi agar dapat menyamakan bentuk kerjasama yang akan dijalankan. Dalam hal ini KBRI Sofia yang melakukan peninjauan ke Kota Surabaya.
- 3) Setelah diadakan peninjauan dan terdapat respon positif dari kedua Pemerintah Kota mengenai rencana kerjasama, maka

---

<sup>4</sup> Hasil Wawancara dengan Ibu Kartika staff bagian Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya tanggal 9 Mei 2018

<sup>5</sup> Hasil Wawancara dengan Ibu Farah (People in Charge Surabaya-Varna, staff bagian Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya) tanggal 9 Mei 2018

disiapkan lah kesepakatan pertama dalam bentuk *Letter of Intent* (LOI), tujuan dari dibentuknya LOI ini adalah untuk menjadi bukti bahwa kedua kota tersebut ingin bersama-sama membangun kota berkelanjutan dan berkomitmen untuk memberikan manfaat kepada para pihak yang berkaitan.

- 4) *Letter of Intent (LoI)*, disiapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya yang kemudian disampaikan terlebih dahulu ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memperoleh persetujuan guna menindaklanjuti kerjasama.

Setelah memperoleh persetujuan dari DPRD, pada tanggal 23-25 November 2009 Pemerintah Kota Surabaya berkunjung ke Kota Varna untuk melakukan penandatanganan *LoI*.

- 5) Seusai penandatanganan *LoI* antara Surabaya-varna, pemerintah Kota Surabaya berkonsultasi kembali dengan Kementerian Dalam negeri dan Kementerian Luar Negeri yang dimana membahas spesifik kerjasama yang akan dilakukan. Hal tersebut diperlukan dikarenakan, untuk mengetahui seberapa mampu kedua kota dapat menjalankan kerjasama tersebut.

- 6) Proses dari *Letter of Intent* dari *Memorandum of Understanding*, masing-masing Negara berbeda. Untuk Kota Surabaya diperlukan waktu setahun, karena diperlukan pembahasan mendalam masing-masing Negara dan perlu diketahui jarak antar Kota cukup jauh Kota Surabaya di Asia tenggara sedangkan

Kota Varna di Eropa Timur serta faktor anggaran dan waktu mempersulit pertemuan kedua Walikota.

- 7) MoU yang sudah disetujui untuk ditanda tangani oleh para pihak, selanjutnya dapat dimintakan Surat Kuasa (*Full Powers*) kepada menteri Luar Negeri
- 8) Pada tanggal 1 Desember 2010, delegasi dari Kota Varna datang ke Surabaya untuk menandatangani MoU *Sister City* Surabaya-varna. Dengan demikian, penandatanganan MoU tersebut menanggapi penandatanganan *Letter of Intent* antar kedua kota di varna, Bulgari, 24 November 2009
- 9) Naskah asli dari *Letter of Intent* (LoI) dan *Memorandum of Understanding* (MoU) Kerjasama *Sister City* telah ditandatangani oleh Pemerintah Kota Surabaya dan pemerintah Kota Varna diserahkan kepada kementerian Luar Negeri, Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, kemudian disimpan di Ruang Perjanjian (*Treaty Room*). Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya akan membuat salinan perjanjian untuk Arsip Pemerintah Daerah

## **2. Kedudukan Hukum Perjanjian Kerjasama *Sister City* Pemerintah Kota Surabaya dengan pemerintah Kota Varna**

- a) Kedudukan Perjanjian Kerjasama *Sister City* dalam Hukum Perjanjian Internasional

Perjanjian Internasional memiliki bentuk yang bermacam-macam, dimulai dari *Treaty*, *Convention*, *Agreement*, *Memrandum of*

*Understanding, Declaration* dan perjanjian lainnya yang sudah diatur dalam Hukum Perjanjian Internasional. Perjanjian *Sister City* Surabaya dan Varna berbentuk *Memorandum of Understanding* .

Suatu Perjanjian dapat dikatakan sebagai Perjanjian Internasional apa bila sudah memenuhi unsur-unsur perjanjian Internasional. Untuk melihat kedudukan dari Perjanjian *Sister City* antara Kota Surabaya dan Kota Varna diperlukan uraian dari unsur-unsur perjanjian Internasional, yaitu:

1) Kata Sepakat

Dalam perjanjian Internasional kesepakatan antara para pihak yang mengadakan perjanjian merupakan unsur terpenting, karena apabila ada salah satu pihak yang tidak setuju dengan perjanjian atau kerjasama maka tidak dapat dikatakan sebagai perjanjian Internasional.

Dalam hal Perjanjian *Sister city* Kota Surabaya dan Kota Varna terlihat bahwa dua kota tersebut setuju dalam pembentukan *Sistercity*, dibuktikan dalam *Memorandum of Understanding The between City Government of Surabaya, East java Province of The Republic of Indonesia and The City Government of Republic Varna* Pasal 1:

*“The Parties establish a Sister City Cooperation to promote and expand an effective and mutual beneficial cooperation pursuant to the respective countries’ laws and regulation and within the limit of their financial and technical capabilities.”*

## 2) Subjek Hukum

Berdasarkan Hukum Internasional hanya Negara yang dapat mengadakan Perjanjian Internasional sehingga Pemerintah Daerah tidak dapat mengadakan Perjanjian Internasional, namun Seiring berkembangnya hukum di Indonesia serta pengaruh Globalisasi, Pelaku dari hubungan luar negeri dan kerjasama luar negeri tidak hanya lagi dilakukan oleh Negara atau Pemerintah Pusat, sekarang Pemerintah Daerah dapat mengambil bagian dalam hal tersebut.

Dalam *Wina Convention 1969* Pasal 2 ayat 1 point c disebutkan bahwa:

*“Full Powers” means a document emanating from the competent authority of a State designating a person or persons to represent the State for negotiating, adopting or authenticating the text of a treaty, for expressing the consent of the State to be bound by treaty, or for accomplishing any other act with respect to a treaty.”*

Artinya dengan adanya *Full Powers* Negara dapat memerintahkan seseorang untuk mewakili Negara dalam membuat atau merumuskan suatu Perjanjian Internasional

Undang-Undang nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang nomor 24 tahun 2000 menjadi landasan dalam pembentukan Perjanjian Kerjasama Sister City di Indonesia. Kemudian terdapat Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menjadi peraturan

pendukung. Ketiga peraturan tersebut bertujuan untuk mengikat Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat dalam hal kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Pada dasarnya hubungan luar negeri diselenggarakan melalui politik luar negeri, peraturan nasional serta kebiasaan internasional yang dimana pelakunya adalah pemerintah ataupun nonpemerintah.<sup>6</sup> Lembaga pemerintah disini yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam pelaksanaan hubungan luar negeri, Negara diwakilkan oleh Menteri Luar Negeri dalam melakukan politik luar negeri dan hubungan luar negeri. Presiden dapat menunjuk pejabat Negara selain Menteri Luar Negeri untuk menyelenggarakan hubungan luar negeri di bidang tertentu dengan berkonsultasi dan berkoordinasi dengan menteri terlebih dahulu<sup>7</sup>, artinya Pemerintah Daerah dapat melakukan hubungan luar negeri apabila memperoleh izin dari Presiden dan Menteri.

Dalam Undang-Undang nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyebutkan siapa saja para pihak yang dapat membuat Perjanjian Internasional sebagaimana yang tertulis dalam pasal 5:

“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>6</sup> Undang-Undang no 37 tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri pasal 5 ayat 1,2

<sup>7</sup> Ibid, Pasal 7



Peraturan perundang-undangan nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa ada tugas dan wewenang dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkewajiban memberikan Pendapat, saran serta persetujuan dalam rangka rencana kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Kota.<sup>8</sup> Kerjasama *Sister city* antara Kota Surabaya dan Kota Varna sebelum melaksanakan penandatanganan MoU telah mendapatkan persetujuan dari DPRD.

Untuk memberikan kepastian hukum mengenai kedudukan *Sister city*, Kementerian Dalam Negeri telah membuat Peraturan Menteri dalam nomor 3 tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak Luar Negeri yang dimana dalam pasal tiga disebutkan mengenai bentuk kerjasama yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah, sebagaimana berikut:

- i. Kerjasama provinsi dan kabupaten/kota “kembar”
- ii. Kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan
- iii. Kerjasama penyertaan modal
- iv. Kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

*Full Power* dan landasan hukum Indonesia membuktikan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan kerjasama luar

---

<sup>8</sup> Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 154 ayat 1

negeri selama mengikuti aturan yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Republik Indonesia.

### 3) Berbentuk Tertulis

Arti dari Berbentuk tertulis merupakan bentuk dari kata sepakat dalam Perjanjian Internasional yang dibuat oleh para pihak. Perwujudan dari kata sepakat dibuat tertulis, terdapat salinan dan menggunakan bahasa para pihak serta bahasa Inggris.

Bentuk Kata Sepakat dalam Perjanjian *Sister city* Pemerintah Kota Surabaya dan Kota Varna dapat dilihat di akhir pernyataan dalam *Memorandum of Understanding*, yaitu

*“DONE in duplicate in Surabaya on 1<sup>st</sup> of December in the year two thousand and ten in two authentic copies in Indonesian, Bulgarian, and English languages. All text being equally authentic. In case of any divergeness of interpretation, the English text shall prevail.”*

### 4) Objek Tertentu

Objek dalam Perjanjian Internasional haruslah sesuai dengan apa yang menjadi kesepakatan para pihak. Objek Perjanjian *Sister City* Kota Surabaya dan Kota Varna, tertuang dalam *Memorandum of Understanding The between City Government of Surabaya, East java Province of The Republic of Indonesia and The City Government of Republic Varna* Pasal 1

*“Such Cooperation shall be carried out by the Parties for the development of two cities, are in the following fields:*

- 1) Economy, industry and trade*
- 2) Education, Science, and Technology*
- 3) Transportation*
- 4) Health*
- 5) Culture, Art and Tourism*

5) Tunduk dan diatur oleh Hukum Internasional

Perjanjian harus mengandung unsur hak dan kewajiban para pihak, serta mengikuti proses yang sudah diatur dalam Hukum Perjanjian Internasional. Pemerintah Kota Surabaya sebelum menandatangani *Memorandum of Understanding* dengan Kota Varna, sudah terlebih dahulu melakukan peninjauan serta berkonsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Sebagaimana dengan yang sudah diatur dengan *Vienna Convention on the Law of Treaties* Tahun 1969, Perjanjian Internasional mengacu terhadap konvensi tersebut sebagai pedoman. Disebutkan dalam konvensi tersebut pasal 39 tentang *Amendment and Modification of the Treaties*

*“A Treaty may be amended by agreement between the parties. The rules laid down in part II apply to such an agreement except in so far as the treaty may otherwise provide.”*

Artinya setiap perjanjian internasional yang dibuat dapat diamandemen atau dirubah selama adanya persetujuan dari para pihak. Perjanjian *Sister City* kota Surabaya dan Kota Varna memberikan pernyataan mengenai amandemen yang telah diatur dalam *Memorandum of Understanding*, pasal 7:

*This Memorandum of Understanding may be amended at any time in writing by mutual consent of the parties. Such amendments shall form an integral part of this Memorandum of Understanding and shall come into force on the date as may be terminated by the parties.*

Dapat disimpulkan dari unsur-unsur Perjanjian Internasional bahwa Perjanjian Kerjasama *Sister City* antara pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Varna hanya memenuhi empat dari lima unsur yang menjadi syarat Perjanjian Internasional, walaupun Pemerintah Kota Surabaya dapat melakukan penandatanganan kerjasama dengan Negara lain melalui *Full Power* namun tetap bukan subjek hukum Perjanjian Internasional. Dapat dikatakan perjanjian *sister city* Surabaya dan Varna merupakan Implementasi dari Perjanjian Diplomatik antara Indonesia dan Bulgaria.

### **3. Kekuatan Hukum Perjanjian Kerjasama *Sister City* Pemerintah Kota Surabaya dengan pemerintah Kota Varna**

Berdasarkan isi dari Perjanjian Kerjasama *Sister City* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna, terdapat pasal-pasal yang menunjukkan bahwa kedua Kota tersebut sama-sama mengikatkan diri yang dituangkan dalam bentuk *Memorandum of Understanding* pasal 1, pasal 8 dan pasal 6

#### *Article 1*

##### *Objective and Scope of Cooperation*

*“The Parties establish a Sister City Cooperation to promote and expand an effective and mutual beneficial cooperation pursuant to the respective countries’ laws and regulation and within the limit of their financial and technical capabilities.” Such*

*cooperation which shall be carried out by the parties for the development of the two cities, are in the following fields:*

- a. Economy, Industry, and Trade*
- b. Education, Science, and Technology*
- c. Transportation*
- d. Health*
- e. Culture, Art, and Tourism*

Dalam pasal diatas dapat diartikan bahwa para pihak setuju untuk membentuk kerjasama *Sister City* yang saling menguntungkan dengan hukum dan peraturan Negara masing-masing dan dengan bidang-bidang yang telah telah disepakati yaitu ekonomi, industry dan perdagangan, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, transportasi, kesehatan, budaya, seni, dan pariwisata.

Kekuatan hukum dalam perjanjian kerjasama *sister city* Surabaya dan Varna juga dapat terlihat dari pasal 8. Pasal tersebut akan memberikan penjelasan yang spesifik mengenai masa berlaku, durasi dan cara pemberhentian,

#### *Article 8*

##### *Entry into Force, Duration, and Termination*

- a This Memorandum of Understanding shall come into force on the date of its signing*
- b This Memorandum un Understanding shall be in force for a period of 5 (five) years and may be extended by written mutual concent of the parties*
- c This MoU may be terimanted by either Party within 6 months prior notice to the other Party, should this Memorandum of Understanding be terminated, the arrangement or ongoing activities made under this Memorandum of Understanding shall remain valid its completion unless agreed otherwise by the parties.*

Dapat diuraikan dari pasal diatas, perjanjian Sister City Surabaya-Varna mulai berlaku sejak tanggal ditanda tangani perjanjian, dengan durasi kerjasama selama lima tahun dan dapat diperpanjang secara tertulis oleh para pihak. Pembatalan perjanjian dapat dilakukan dalam enam bulan setelah ditandatangani. hingga tahun 2018 perjanjian tersebut masih dilanjutkan karena belum ada pihak yang berniat untuk membatalkannya.

Kedua pasal yang telah disebutkan menunjukkan bahwa *Memorandum of Undertsanding* yang telah dibuat para pihak mempunyai kekuatan hukum untuk mengikat para pihak dalam mengimplementasikan perjanjian. Walaupun secara hukum perjanjian tersebut mengikat, pasal 6 mengenai penyelesaian perbedaan menyatakan bahwa

*Article 6*

*Settlement of Difference*

*Any difference arising out of the imterpration and implementation of this Memorandum of Understanidng shall be settled amicably through consultations and or negotiations between the parties.*

Arti dari paal diatas menyatakan bahwa apabila terjadi perbedaan dalam interpretasi atau penerapan akan diselesaikan secara damai melalui konsultasi dan negoisasi. Pasal 6 menjadi titik akibat hukum perjanjian kerjasama *Sister City* yang menunjukkan bahwa, baik *Sister City* ini dijalankan secara maksimal atau biasa atau tidak sama sekali, tidak akan diberikan sanksi karena dalam perjanjian ini tidak dituliskan mengenai sanksi.

Dapat disimpulkan, Perjanjian Kerjasama *Sister City* Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Varna memiliki kekuatan hukum yang mengikat sebagaimana yang sudah tercantum dalam pasal 1 dan pasal 8, namun dalam pasal 6 dijelaskan apabila ada permasalahan akan diselesaikan dengan damai melalui konsultasi dan negoisasi. Tidak adanya sanksi mengakibatkan para pihak bebas untuk melaksanakan perjanjian atau tidak.

### C. Implementasi Kerjasama *Sister City* antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna

#### 1. Hak dan Kewajiban Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna

Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna, kedua kota tersebut telah saling mengikatkan diri dalam Perjanjian *SisterCity*. Dalam suatu perjanjian terdapat hak dan kewajiban yang tertuang dalam MoU Surabaya-Varna dimana para pihak harus dilaksanakan agar perjanjian tersebut dapat berjalan sesuai dengan kesepakatan. Berikut, Hak dan Kewajiban para pihak yang tertuang dalam *Memorandum of Understanding*

##### a) Membentuk Tim Gabungan Kelompok Kerja

###### *Article 3*

###### *Working Group*

- 1) *To Implement such fields of activities, the Parties shall establish a Joint Working Group composed by the representatives of the institution of the parties*
- 2) *The Joint Working Group shall evaluate the progress of activites as well as prepare and recommend program and activities under this MoU*
- 3) *The joint Working Group shall meet annually, alternatively in Surabaya or in Varna. If the annual meeting can not be*

*held to certain circumstances, documents shall be exchanged in lieu of such meeting*

- 4) *The meeting may be participated by private sector and or representative of institution in both city other than stated in the paragraph 1 of this article. Such participation shall be subject to agreement by the parties.*

Maksud dari pasal diatas adalah kedua pihak akan membentuk tim gabungan yang bertujuan untuk melaksanakan bidang kegiatan, mengavaluasi kerjasama serta mempersiapkan dan merekomendasikan program yang sesuai dengan MoU, kemudian berkewajiban untuk mengadakan pertemuan tahunan yang dihadiri oleh masing-masing delegasi Pemerintah Kota (Perwakilan dapat dari pihak swasta), apabila tidak dapat mengadakan pertemuan para pihak diwajibkan untuk melakukan pertukaran dokumen.

b) Menjaga Hak Kekayaan Intelektual

*Article 4*

*Intellectual Property Rights*

- 1) *Each Party shall protect intellectual rights of other Party in accordance with the domestic law in force in their respective country*
- 2) *In case program or project may result in the intellectual property, the parties shall include specific arrangements accordance with the laws and regulations of the representative countries.*

Tujuan dari pasal diatas adalah Para pihak wajib untuk melindungi Hak Intelektual pihak lain yang diatur dalam hukum domestic masing-masing Negara dan akan menyiapkan aturan khusus apabila program ini menghasilkan HAKI.

c) Menghormati dan mematuhi Hukum Negara Penerima

*Article 5*

*Limitation of Personnel Activities*



*Each Parties shall ensure that its personnel engaged in activities under this Momerandum of Understanding shall respect and coniply with the laws and regulations of the host party's country shall has a duty not to interfere the domestic affairs if the host party's country and shall refrain in conducting activites inconsistent with the prupose of this momerandum of understanding.*

Arti dari pasal diatas adalah Para pihak yang terlibat dalam MoU ini akan menghormati dan mematuhi hukum dan peraturan Negara penerima, tidak akan ikut campur dalam urusan domestic serta tidak melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan tujuan MoU.

Jika dianalisis dari tiga pasal diatas, perjanjian *Sister City* Surabaya dan Varna lebih banyak mengatur tentang kewajiban para pihak dalam menjalankan perjanjian tersebut, Hak para pihak dapat diperoleh apabila seluruh Perjanjian terlaksana dengan baik.

## 2. Pelaksanaan dari Kerjasama *Sister City* oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan pemerintah Kota Varna

Pertanggungjawaban dalam menjalankan kerjasama *SisterCity* dapat diperlihatkan melalui isi dari perjanjian yang telah disepakati para pihak. Berdasarkan hasil wawancara dengan ibu farah selaku *People in Charge* kerjasama Surabaya-Varna sekaligus staff bagian kerjasama Pemerintah Kota Surabaya menjelaskan perihal kegiatan dari implementasi kerjasama tersebut:

### 1) Ekonomi, Industri dan Perdagangan

Pada November 2009 , kunjungan delegasi Pemerintah Kota Varna untuk melakukan transaksi dagang dengan pengusaha Kota Surabaya dan Investasi

2) Pendidikan dan IPTEK

Tanggal 2 Juli 2012 sampai dengan 14 Juli 2012 ada kunjungan pelatih dari Varna untuk belajar tentang bulu tangkis, menyaksikan beberapa pertandingan olahraga yang sedang berlangsung di Kota Surabaya, menyaksikan acara Cross Culture Fest 2012 serta mengikuti acara seminar internasional cityney di Shangri-la hotel

3) Transportasi

Masih belum ada spesifik kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh kedua kota.

4) Kesehatan

Kunjungan delegasi Pemerintah Kota Surabaya dalam rangka melaksanakan tugas untuk menghadiri *18<sup>th</sup> European Conference Against Drugs (ECAD) Mayor Conference* di varna (Bulgaria)

5) Budaya, seni dan Turis

Masih belum ada spesifik kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh kedua kota.

Dilihat dari lima bentuk kerjasama yang disepakati oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna, belum terlihat adanya kerjasama yang efektif, hingga saat ini masih baru perihal kunjungan delegasi dan pertukaran pelatih olahraga, belum mengadakan pertukaran yang sifatnya akademis dan melibatkan sekolah ataupun akademisi di Surabaya.

Selain itu Pelaksanaan belum terlihat di *Memorandum of Understanding* Surabaya-Varna Pasal 3 tentang *Working Group* yang menyatakan bahwa

*“To Implement such fields of activities, the parties shall establish a Joint Working Group composed by representatives of the institutions of the parties”*

Belum dibentuknya Kerjasama Tim gabungan antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna, karena beban kerjasama yang masih belum besar dan masih dapat ditangani oleh Pemerintah Kota Surabaya sendiri.

Peraturan Menteri dalam negeri Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri pasal 21 ayat 2 disebutkan bahwa

“Bupati atau Walikota 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.

Hasil dari wawancara dengan bagian kerjasama, kegiatan kerjasama Surabaya-Varna sejauh ini masih belum banyak atau bisa dikatakan tidak ada kegiatan yang rutin dijalankan, untuk laporan

hanyalah sebatas hasil evaluasi, apabila ada kegiatan baru Bagian Kerjasama akan membuat laporan untuk Menteri Dalam Negeri.<sup>9</sup>

Dapat disimpulkan pelaksanaan dari kerjasama SItser City oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna, tidak berjalan lancar karena Para pihak hanya mengandalkan *Good Faith* dalam pelaksanaannya sehingga para pihak bebas untuk menjalankan atau tidak menjalankan sama sekali kerja sama *Sister City* Surabaya dan Varna.

#### **D. Hambatan dan Upaya Pelaksanaan Kerjasama *Sister City* oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna**

##### 1. Hambatan dalam Pelaksanaan kerjasama *Sister City* oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna

Surabaya merupakan kota terbesar nomor dua di Indonesia dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat. Kemajuan Kota Surabaya dapat terlihat dengan kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya baik dalam bidang pendidikan, kesehatan, perdagangan, dan pariwisata. Kerjasama yang dilakukan oleh Surabaya semata-mata untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakatnya. *Sister City* menjadi bentuk kerjasama luar negeri yang sudah banyak dilakukan.

Jumlah *Sister City* Surabaya yang banyak, namun tidak diiringin dengan Implementasi yang baik mengakibatkan banyak Kerjasama yang tidak berjalan sebagaimana tertulis dalam *Memorandum of Understanding*. Kota Varna, di Bulgaria merupakan Kota Pertama di Eropa yang menjadi *Sister City* bagi Surabaya.

---

<sup>9</sup> Hasil Wawancara dengan Ibu Farah selaku *People in Charge* Kerjasama *Sister City* Surabaya – varna pada tanggal 9 mei 2018

Untuk dapat melihat Hambatan Kerjasama *Sister City* antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna, penulis menggunakan teori dari L. Friedmen yang menyatakan bahwa terdapat tiga (3) komponen hukum, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan kultur hukum (*legal culture*) yang dipergunakan untuk mengukur suatu pelaksanaan hukum. Ketiga komponen ini saling terkait apabila ada yang tidak dijalankan maka hukum tersebut tidak efektif. Dalam pelaksanaannya, masih terdapat beberapa hambatan<sup>10</sup>

a) Struktur Hukum

Struktur Hukum yaitu orang-orang yang menegakan peraturan perjanjian, yang artinya adalah Pemerintah Kota Surabaya sebagai pihak yang menjalankan perjanjian *sister city*.

1) Tidak ada Kewenangan Untuk Memaksa Pemerintah Kota Varna

Bagi Pemerintah Kota Surabaya, walaupun kedua kota tersebut sudah melakukan itikad baik untuk membuat kerjasama *Sister City* melalui penandatanganan MoU, Pemerintah Kota Surabaya tetap tidak bisa memaksa agar Pemerintah Kota Varna mau menjalankan kegiatan-kegiatan yang sebagaimana sudah tertuang dalam perjanjian.

Hal ini mengakibatkan tidak efektifnya kerjasama tersebut, karena tidak ada unsur memaksa Pemerintah Kota Surabaya hanya dapat menunggu waktu dimana Pemerintah Kota Varna

---

<sup>10</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Wawan Kepala Sub-bagian Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya pada tanggal 9 mei 2018

mulai berinisiatif menjalankan kegiatan atau aktivitas yang melibatkan Kota Surabaya

2) Terbatasnya Dana

Pendidikan, kesehatan, industri, IPTEK, dan Turisme merupakan program-program yang disepakati dalam Perjanjian *Sister City*, namun Pemerintah Kota Surabaya merasa dana untuk menjalankan program tersebut tidak lah sedikit. Belum adanya alokasi dana khusus untuk menjalankannya. Karena itu hanya beberapa kegiatan yang bisa dilakukan dalam setahun. Padahal sebaiknya program tersebut rutin dilaksanakan agar dapat terlihat manfaat dari hasil dari kerjasama yang telah dibuat.

3) Skala Prioritas yang berbeda

Jumlah *Sister City* Surabaya yang tidak sedikit, mempengaruhi Pemerintah Kota Surabaya untuk memilih *Sister City* mana yang sekiranya dapat dijalankan . Setelah dijalankan, *Sister City* Surabaya-Varna masih belum menjadi prioritas utama karena terdapat kerjasama lainnya yang terlebih dahulu harus diselesaikan.

4) Perbedaan kepentingan

Pemerintah Kota Varna tampaknya memiliki kepentingan yang berbeda dikarenakan Kota Varna mempunyai lebih dari dua puluh (20) *sister cities* sehingga dapat terlihat pemerintahnya perlu memilih Kota mana yang dapat memberikan manfaat dan keuntungan. Sebagai contoh Pemerintah Kota Varna tidak

dapat hadir dalam kegiatan *cross culture festival* yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

b) Substansi Hukum

MoU antara pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna sifatnya masih sebagai perjanjian dasar, diperlukan adanya perjanjian teknis untuk mengatur kegiatan sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 2 MoU.

Tidak ada peraturan teknis yang mengatur Implementasi *Sister City* Surabaya-varna, apabila ada kegiatan kunjungan dari Kota Surabaya ke Kota Varna atau sebaliknya, maka setiap delegasi mempunyai Surat Perintah dari Walikota. Untuk Surabaya sendiri dana kunjungan diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Surabaya.<sup>11</sup>

Dapat disimpulkan Faktor Utama yang membuat Perjanjian *Sister City* Surabaya-Varna adalah karena tidak dibuatnya peraturan teknis, sehingga para pihak tidak berkewajiban untuk menjalankan kerjasama yang efektif.

c) Kultur Hukum

Dari hasil wawancara penulis dengan Bagian Kerjasama, Implementasi dari kerjasama *SisterCity* Kota Surabaya dengan Kota Varna sejauh ini masih belum melibatkan banyak komponen terutama masyarakat surabaya sendiri. Keterlibatan Masyarakat

---

<sup>11</sup> Hasil Wawancara dengan Ibu Farah selaku People in Charge Kerjasama *Sister City* Surabaya - varna pada tanggal 15 mei 2018

sejauh ini hanya berupa pelatihan kegiatan olahraga bulu tangkis tahun 2012.

Dina Cassa Maharani seorang mahasiswa dan warga local di Surabaya mengatakan Sister City di Surabaya yang dia ketahui hanyalah dengan Jepang karena terdapat pemberitaan Festival budaya Yosakoi di Gedung balai Pemuda Surabaya. dia berharap Pemerintah Kota Surabaya dapat memaksimalkan potensi dan nilai-nilai dengan *Sister City* yang telah ada.<sup>12</sup>

## 2. Upaya dalam Pelaksanaan kerjasama *Sister City* oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna

Dalam sebuah kerjasama *Sister city* penerapannya terkadang tidak sesuai dengan apa yang sudah diperjanjikan. Untuk mengatasi hambatan-hambatan yang telah diuraikan sebelumnya terdapat beberapa upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya<sup>13</sup>, antara lain:

### a) Upaya terhadap Struktur Hukum

#### 1) Evaluasi Internal Pemerintah Kota Surabaya

Pemerintah Kota Surabaya selalu mengadakan evaluasi setiap kerjasama yang telah dilakukan. Untuk kerjasama Surabaya-varna setidaknya selalu ada evaluasi internal setidaknya setahun dua kali untuk membahas keberlanjutan program.

Dengan adanya evaluasi internal ini diharapkan Pemerintah

<sup>12</sup> Hasil Wawancara dengan Dina, Mahasiswa UPN Surabaya pada tanggal 11 mei 2018

<sup>13</sup> Hasil Wawancara dengan Ibu Farah selaku People in Charge Kerjasama Sister City Surabaya - varna pada tanggal 9 mei 2018



Surabaya mengetahui bentuk perincian kerjasama yang dapat ditawarkan kepada Pemerintah Kota Varna

2) Menindaklanjuti Kerjasama ke Pemerintah Kota Varna

Suatu kerjasama tidak akan pernah dapat berhasil apa bila tidak ada para pihak yang berusaha mengambil inisiatif. Pemerintah Kota Surabaya tetap berhubungan dengan Pemerintah Kota Varna dengan melalui surat-menyurat elektronik atau via chat agar komunikasi tidak terputus, dengan harapan akan ada kelanjutan dari kerjasama yang telah dibuat.

b) Upaya terhadap Substansi Hukum

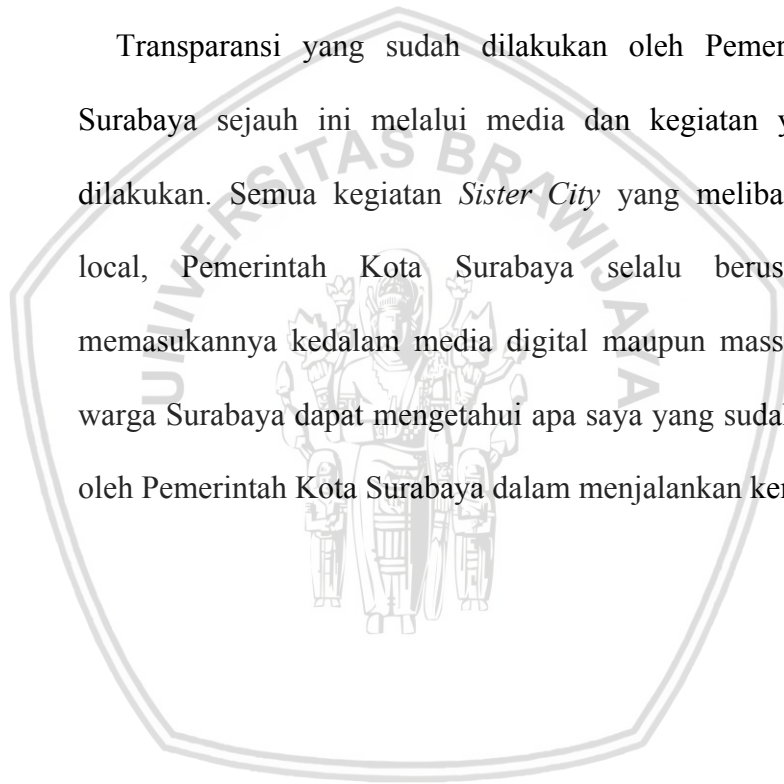
Setiap diadakannya evaluasi mengenai perjanjian *Sister City*, Pemerintah Kota Surabaya selalu berusaha untuk membuat peraturan atau penetapan lain perihal pelaksanaan kerjasama Surabaya dan Varna, namun sejauh ini masih dalam tahap perundingan karena *Sister City* Surabaya yang cukup banyak membuat Pemerintah Kota harus membuat prioritas.

Selain itu Pemerintah Kota Surabaya juga menunggu arahan dari Pemerintah Pusat yang mengatur tentang pelaksanaan *sister city* . karena mereka hanya mengikuti peraturan yang sudah ada dan bukan wewenang mereka untuk membuat peraturan baru. Apabila sudah ada Peraturan baru, pihak Pemerintah Kota menyatakan siap untuk melayani dengan ketentuan yang baru

c) Upaya terhadap Kultur Hukum

Sejauh ini, Internal Pemerintah Kota Surabaya terutama bagian kerjasama dan bagian hukum selalu mematuhi peraturan yang telah ada dan berlaku. Sebagai pelaksana dari perjanjian *sister city* Surabaya dan Varna, Pemerintah Kota Surabaya melakukan transparansi kepada Masyarakat perihal kerjasama yang sudah dilakukan, dengan tujuan masyarakat dapat berpartisipasi dan mendukung seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan,

Transparansi yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya sejauh ini melalui media dan kegiatan yang sudah dilakukan. Semua kegiatan *Sister City* yang melibatkan warga local, Pemerintah Kota Surabaya selalu berusaha untuk memasukkannya kedalam media digital maupun massa, sehingga warga Surabaya dapat mengetahui apa saja yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam menjalankan kerjasama.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan

- 1 Perjanjian kerjasama Sister City antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna merupakan implemetasi dari Perjanjian Diplomatik antara Indonesia dan Bulgaria pada tanggal 21 Desember 1956, karena Perjanjian Sister City tidak diserahkan ke Sekretariat PBB hanya diserahkan ke masing-masing kementerian Luar Negeri sehingga tidak termasuk dari Perjanjian Internasional. Perjanjian tersebut mengikat para pihak karena sudah adanya kesepakatan para pihak di Pasal satu (1) namun dilihat dari segi kekuatan hukumnya perjanjian tersebut tidak memberikan keharusan para pihak agar menjalankan kerjasama tersebut secara maksimal, dan bentuk perjanjian hanya *Memorandum of Understanding* yang dimana hanya sebagai perjanjian dasar. Diperlukan perjanjian teknis atau lanjutan dari MoU tersebut sehingga dapat diterapkan dalam masyarakat.
- 2 Impelementasi dari Kerjasama tersebut masih jauh dari kata sempurna, dikarenakan hambatan struktural, substansi dan kultur hukum. Hambatan Struktural terdiri atas Tidak adanya kewenangan memaksa, minimnya dana, skala prioritas, dan perbedaan kepentingan. Hambatan Substansi, tidak adanya peraturan teknis untuk melaksanakannya perjanjian hanya bergantung pada *Good Faith*. Hambatan Kultur hukum, tidak semua masyarakat mengetahui

*Sister City*, ada atau tidaknya sister city tidak memberikan pengaruh kepada mereka. Upaya yang selama ini dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya berupa Evaluasi Internal Pemerintah Kota Surabaya, Menindaklanjuti kerjasama ke Pemerintah Kota Varna, melakukan perundingan mengenai teknis kerjasama, menunggu arahan Pemerintah Pusat, serta transparansi kegiatan *sistercity* baik secara *online* maupun *offline*.

## B. SARAN

Dari hasil penelitian mengenai Sister City *Surabaya-Varna*, peneliti dapat memberikan saran sebagai berikut:

- 1 *Digitalization*, artinya diharapkan Pemerintah Kota Surabaya harus menggunakan teknologi seefektif mungkin agar dapat menjalankan isi dari kerjasama tersebut, sebagai contoh untuk mengadakan rapat evaluasi yang diadakan setiap setahun sekali membutuhkan dana yang tidak sedikit, untuk meminimalisir pengeluaran para pihak baik dari pihak Surabaya ataupun Varna dapat mengadakan *Video Conference* melalui skype sehingga masih dapat berdiskusi perihal kerjasama. Waktu dan Jam antar kota berbeda maka sebelumnya diadakan kesepakatan bersama agar menemukan waktu yang sesuai.
- 2 Sebaiknya Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Varna membuat Peraturan teknis, setidaknya satu peraturan yang mengatur salah satu bidang dari lima. Tujuannya adalah agar ada output atau hasil dari kerjasama ini, jangan sampai perjanjian ini semata-mata

hanya untuk membuat Surabaya terkenal. Karena dana yang dipakai dari APBD dan rakyat harusd apat merasakannya.

- 3 Pemerintah Surabaya diharapkan untuk dapat berkolaborasi dengan pihak lain baik dengan masyarakat local, *Non Governmental Organization*, dan Pihak Swasta dengan harapannya dapat memperoleh suatu input berguna untuk menjalankan kerjasama yang lebih efektif dengan Kota Varna, sebagai contoh untuk regulasi Pemerintah Kota Surabaya sedangkan praktiknya dipegang oleh swasta/NGO.



## DAFTAS PUSTAKA

## Literatur

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004)
- Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1989)
- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2012)
- Agus Subagyo, , *Bela Negara (Peluang dan Tantangan di Era Globalisasi)*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015)
- Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rieka Cipta, 1998),
- Bambang Sunggono, *Metode Peneliti Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997),
- Budiono Kusumohamidjojo, *Suatu Studi terhadap Aspek Operasional Konvensi WIna Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional* (Bandung: Binacipta,1986)
- Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007),
- Bour Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: Alumni, 2000)
- Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori dan Praktik Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2010)
- Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional “Pengertian, Status Hukum dan Ratifikasi”* (Bandung: Alumni, 2011)
- I wayan Parthina, *Hukum Perjanjian Internasional Bagian 1* (Bandung: Mandar maju, 2002),
- Indra Asmawan, *Otonomi Ranjau-Ranjau Daerah*, (Solo: Pondok Edukasi, 2002)
- HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, (Jakarta: RajaGrasindo Persada, 2002)
- Husidanto sesung, *Hukum otonomi Daerah*, (Bandung: Refika Aditama, 2013),
- H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: SInar Grafika, 2011)
- J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, (London 1972)
- Kholis Roisah, *Hukum Perjanjian Internasional: Teori dan Praktek* (Malang: Setara Press, 2015)
- Mochtar Kusumaadmadja, *Pengantar Hukum Internasional* (Bandung: Putra Abardin, 1999),

- Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Alumni, 2010)
- Ni'matul Huda, *OTONOMI DAERAH Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013)
- Salim HS dan Elies Septiana Purbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo persada, 2013)
- Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008),
- Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1982)
- Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, (Bandung: karya Remaja, 1985)

### **Undang – Undang**

- Undang – Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- UU No. 27 Tahun 1999 Tentang hubungan Luar Negeri
- UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional
- UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak Luar Negeri

### **Journal/Paper**

- UCLG Policy Paper on Development Cooperation and Local Government*
- Kyle Campbell, 2015, *Sister Cities and Diaspora (online)*, malmo University Journal

### **Internet**

- <http://www.sistercities.org/what-sister-city>
- [kemlu.go.id](http://kemlu.go.id)