

NASKAH PUBLIKASI

PENGARUH PENERAPAN UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH
TERHADAP PELAKSANAAN HUBUNGAN INTERNASIONAL
DI YOKYAKARTA

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelas S-2 pada
Program Studi Magister Hubungan Internasional
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Oleh:

ARSIL NYONG, S.Sos

20141060057

MAGISTER HUBUNGAN INTERNASIONAL
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYA YOGYAKARTA

2018

A. Pendahuluan

Dinamika hukum otonomi daerah pasca reformasi yang di tandai dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 merupakan bagian dari dimensi kebijakan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. Paradigma hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah berubah secara mendasar dengan dihapusnya ciri hubungan yang bersifat sentralistik dan memanifestasikan hubungan yang bersifat desentralistik. Semangat dan prinsip otonomi daerah dibawah UU No. 22 Tahun 1999 menampakkan adanya keinginan untuk mewujudkan kemandirian daerah dan peningkatan kapasitas daerah menuju masyarakat yang sejahtera. Pergeseran paradigma tersebut juga telah memberikan sumbangsi terhadap literatur hubungan kerjasama internasional. Hal ini dapat dilihat dari beberapa konstruksi normative undang-undang otonomi daerah yang kemungkinan memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri. (H. Obsatar Sinaga, 2010 hlm, 39).

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan telah diganti dengan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang diterapkan. Desain pengaturan otonomi daerah dalam undang-undang tersebut telah memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri. Hal ini terlihat jelas dalam beberapa pasal yaitu sebagai berikut:

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintahan daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah (Pasal 24 ayat (1c));
2. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian di daerah (Pasal 24 ayat (1f));
3. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Pasal 24 ayat (1g));
4. Untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah,

pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat (Pasal 169 ayat (1)); dan

5. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri (Pasal 170 ayat (1)). (Dyah Estu Kurniawati. 2010 hlm, 94.).

Menurut Peraturan Menteri Luar Negeri (Permenlu) No.09/A/KP/XII/2006/1, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan kerjasama dengan pihak luar negeri. Selain itu juga Depdagri telah mengeluarkan Permendagri No.3/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri. Permendagri ini memuat berbagai hal seperti ketentuan umum, prinsip, bentuk, persyaratan, tata cara, prosedur, standar yang harus ditempuh pemerintah daerah, pembiayaan serta Pembinaan dan pengawasan kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan pihak asing. Kepastian dan pengaturan kewenangan mengenai daerah otonom untuk melakukan kerjasama luar negeri juga secara jelas diatur dalam UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. selain itu, juga ada legitimasi hukum dalam pelaksanaan perjanjian internasional, yakni UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. (Takdir Ali Mukti, 2013, hal 214)

Seiring dengan perubahan pradigma kerja sama luar negeri melalui Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut, maka pemerintah daerah akhir-akhir ini dengan leluasa membuka akses kerjasama dengan pemerintah daerah yang ada di luar negeri melalui kerjasama *sister city/provincy*. Provinsi DIY sebagai salah satu provinsi yang menyangand keistimewaan di negara RI tidak dapat menghindarkan diri dari tuntutan kebutuhan untuk membina komunikasi dan interaksi serta hubungan kemitraan baik dengan provinsi lain di Indonesia maupun dengan pemerintah negara lain. (Rizqi Sandra Zenita, 2015, hal 2).

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang aktif dalam menjalin kerjasama dengan pihak asing atau kerjasama luar negeri. Kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya adalah kerjasama *sister province*. Berdasarkan visi dan misi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu membangun

peradaban berbasis nilai-nilai kemanusiaan dengan meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat, mengembangkan pendidikan yang berkarakter dan didukung dengan pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya. Maka Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal ini berupaya untuk mewujudkan Visi dan misi pembangunan daerah sebagaimana terkandung dalam RPJPD DIY 2005-2025 dan RPJMD 2012-2017, serta amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, menuntut BAPPEDA DIY sebagai lembaga perencanaan pembangunan daerah untuk meningkatkan kinerjanya secara solid dan profesional dalam perumusan kebijakan perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah yang strategis dan bertahap. Perubahan lingkungan yang dinamis baik lingkungan strategis di tingkat lokal, regional, nasional maupun global, serta perubahan iklim yang terjadi akhir-akhir ini membutuhkan antisipasi melalui perencanaan strategis. Isu-isu strategis yang muncul dalam kancah internasional maupun nasional antara lain: pembangunan yang pro poor, pro job, pro environment; pengarusutamaan gender, pendidikan untuk semuanya, dan sebagainya akan mempengaruhi dokumen-dokumen perencanaan di daerah. Pengembangan kerja sama antar lembaga pemerintah dan non pemerintah baik di dalam dan diluar negeri merupakan hal yang strategis dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dengan dimasukkannya kebijakan peningkatan dan perluasan kerjasama antar lembaga pemerintah dan antara lembaga pemerintah dengan lembaga non pemerintah pada Strategi, Arah Kebijakan, Program Prioritas dan Indikator. (Renstra Bappeda DIY. 2013).

Dengan kerangka hukum dan teknis sebagaimana disampaikan diatas, banyak sekali Kerjasama Luar Negeri yang dilakukan oleh Pemda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang aktif dalam menjalin kerja sama luar negeri dengan pihak asing. Kerja sama itu meliputi kerja sama '*sister province/city*' dengan asing provinsi lain, maupun kerja sama dengan pihak non pemerintah asing. Beberapa kerja sama itu telah dirintis jauh sebelum era otonomi daerah karena adanya kedekatan antara para pemimpin di DIY dengan Pemimpin di Negara asing, misalnya kedekatan Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Kyoto Prefecture, Jepang, yang dahulunya pernah

melakukan tugas militer di Yogyakarta, dan kerja sama DIY dengan Provinsi Ismailiya, Republik Arab Mesir.

Setelah era otonomi daerah, perluasan kerja sama Pemprov DIY dengan provinsi-provinsi atau swasta asing terus berkembang, antara lain dengan Provinsi Tyrol, Austria Tahun 1999, Suruga Miyagawa Company Tahun 2001, Berndhard Ltd., Malaysia, Tahun 2003, C hugcheongnam-Do, Korea Selatan Tahun 2004, dengan Provinsi Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, Tahun 2005, dengan Provinsi Chiang Mai, Thailand, Tahun 2007, Kerja sama dengan Provinsi Gangwon, Korea Selatan Tahun 2009, Kerja sama khusus bidang kesehatan dengan *Medical Peace Foundation* (MPF), Korea Selatan, Tahun 2007, dan Provinsi Saint Petersburg, Rusia, Tahun 2010 (*Letter of Intent*). (Takdir Ali Mukti. 2013, hal. 244). DIY Dengan Provinsi Juma' Al Majid, Dubai, Uni Emirat Arab, dan Orientalisches Institute Universitiet Leipzig, Tahun 2011, DIY dengan Dongbu Engineering Korea, Tahun 2012, DIY dengan Pemerintah Kayseri, Turki Tahun 2013, DIY dengan Pemerintah Kota Shanghai, RRT, Tahun 2014, serta DIY dengan Provinsi Vereniging Herdenking Javaanse Immigratie Suriname Tahun 2017. (Data BKPM DIY, 2018).

Dari penjelasan yang termanifestasikan diatas maka bagaimana untuk Mengetahui pengaruh penerapan undang-undang otonomi daerah terhadap peran paradiplomasi dalam konteks kerjasama internasional di daerah Istimewa Yogyakarta, adalah penting sehingga dapat memberikan gambaran komprehensif tentang kontribusi undang-undang otonomi daerah terhadap kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Agar pengetahuan tentang kontribusi undang-undang otonomi daerah terhadap peran paradiplomasi di Yogyakarta dapat bermanfaat untuk Pemda dan Masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka untuk memudahkan pokok pembahasan, penulis merumuskan masalah dari penelitian ini adalah: ***Bagaimana pengaruh penerapan undang-undang otonomi daerah pasca reformasi terhadap Praktek paradiplomasi di Yogyakarta?***

C. Landasan Teori

1. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan, antara lain pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Otonomi daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum mempunyai wewenang mengatur, mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, desentralisasi sebenarnya menjelma menjadi otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokal demi meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah memerlukan adanya organisasi pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota) yang mampu melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien, serta dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat.¹ Kebijakan otonomi daerah telah memberikan peluang yang besar bagi daerah untuk mengelola dan mengembangkan daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi dan inisiatif masing-masing daerah. Dengan kewenangan yang diberikan dari pemerintah Pusat kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berarti juga daerah tersebut berusaha mengatasi kendala-kendala yang dihadapi dalam upaya mengelola dan mengembangkan daerah agar lebih maju dari sebelumnya. Tentu antara peluang yang ada dan kendala yang dihadapi akan menimbulkan implikasi-implikasi dalam pelaksanaan otonomi daerah dari masing-masing daerah. Tentunya antara peluang, kendala dan implikasi masing-masing daerah berbeda dalam bobot dan intensitasnya.²

Manan memaknai otonomi sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagai urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur

¹Bungaran Antonius Simanjutak, *Otonomi Daerah, Etnasionalisme, dan Masa Depan Indonesia: Beberapa Persen Lagi Tanah Air Nusantara Milik Rakyat*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2012), hlm 113- 115.

²Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm 34.

dan urus secara bebas dan mandiri menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Sementara Logemenn (*Abdurrahman, 1987:11*) mengintrodosir bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsa sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk), pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonom. Pada bagian lain Logemenn menyatakan bahwa kekuasaan bertindak merdeka (*vrijbeweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kegenaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonom, yang oleh Van Vollenhoven.

Lebih jelas lagi pengertian atau definisi tentang otonomi daerah secara formal ditetapkan yang kaitannya dengan hubungan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintahan daerah, dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

2. Aktor-Aktor dalam Hubungan Internasional

Tujuan utama dari studi hubungan internasional adalah mempelajari perilaku hubungan internasional, yaitu perilaku para aktor negara maupun non-negara, di dalam arena transaksi internasional. Perilaku itu bisa berujung perang, konflik, kerjasama, pembentukan aliansi, interaksi dalam organisasi

internasioanal. Walaupun kenyataannya aktor yang paling efektif adalah negara, sehingga perilaku internasional yang paling banyak memperoleh perhatian para analisis adalah perilaku negara, namun harus perhatikan juga perilaku aktor-aktor non-negara. Jadi, pengkaji dan ilmuwan hubungan internasional harus mempelajari apa saja yang bisa dipakai untuk memahami perilaku aktor-aktor itu dalam transaksi internasional.³

Untuk memahami hubungan internasioanal, seperti dikatakan oleh Karl Deutsch adalah: “Bagaimana begitu banyak bangsa yang berbeda bisa hidup bersama dalam suatu suasana campuran antara kebebasan dan saling ketergantungan; dalam suatu dunia yang pengaturannya tidak sepenuhnya mereka sepakati tetapi tidak ada satupun yang bisa mengendalikannya sendiri; suatu dunia yang merupakan tempat bergantung semua negara demi perdamaian, kebebasan, kebahagiaan dan kelangsungan hidup mereka sendiri”.⁴

Defenisi lain menyatakan bahwa hubungan internasional merujuk pada hubungan eksternal antara bangsa-bangsa (*nation*), negara-negara dan *people*, adapun menurut Renstra (*Rencana Strategi Pelaksanaan Politik Luar Negeri Indonesia*) hubungan internasional adalah hubungan antarbangsa dalam segala aspeknya yang dilakukan oleh suatu negara untuk mencapai kepentingan nasional negara tersebut. Selanjutnya UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menggunakan istilah hubungan luar negeri sebagai padanan istilah hubungan internasional menegaskan bahwa yang dimaksud dengan hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia.⁵

Kerjasama luar negeri oleh daerah otonom jika dilihat dari sudut pandang studi hubungan internasional, secara teoritis, merupakan hubungan yang tidak lagi bersifat *state-centric* dimana aktor-aktor non-pemerintah dapat secara

³ Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*. Dikutip Dari Mohtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Cetakan Pertama (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm hlm 32-36.

⁴ *Ibid.*, hlm 38.

⁵ Sefriani, *Peran Hukum Internasional dalam Hubungan Internasional Kontemporer*, Cetakan Pertama (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm 2.

leluasa mem-*by pass* hubungan dengan tanpa melibatkan pemerintah pusat. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan sistem hukum yang berlaku di NKRI dengan hukum yang berlaku di negara asing yang akan bekerjasama, dimana beberapa gubernur/walikota dari negara asing langsung membuat/atau langsung menandatangani kerja sama internasional tanpa '*full power*' dari pemerintah pusatnya (contoh provinsi Geongsangbuk-Do dan Chungnam-Do di Korea Selatan, provinsi/kota-kota di Ceko-slovakia, serta negara bagian California, USA) dalam hubungan yang *non-state centris*' ini, aktor-aktor dapat dapat berwujud INGO, Foundation, kelompok kepentingan ekonomi, perusahaan multinasional dan bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintahan suatu negara (pemda). Sifat hubungan internasional yang bercorak tradisional berubah secara mendasar.⁶

3. Konsep Paradiplomasi

Paradiplomasi masih merupakan hal yang baru bagi aktifitas berpemerintahan di Indonesia. Paradiplomasi lebih cenderung pada perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan daerah otonom atau pemerintah regional untuk kepentingan mereka secara spesifik. Istilah Paradiplomasi mulai diperkenalkan oleh Soldatos Panayotis, dan kemudian dikembangkan oleh Ivo Duchacek dalam *Perforated Sovereignities Towards a Typology of New Actors In International Relations dalam Federalism and International Relations : The Role of Sub-national Units*, Paradiplomasi dilakukan oleh pemerintah sub-nasional di suatu Negara dengan Pemerintah sub-nasional di Negara lain, baik wilayah sub-nasional maupun kedua wilayah Negara tersebut tidak berbatasan⁷

Paradiplomasi merupakan desentralisasi kekuasaan politik dan kewenangan administratif dalam sebuah proses yang terjadi pada aktor-aktor sub nasional, Institusi politik dan kebijakan publik suatu Pemerintahan Pusat dalam kewenangan menjalankan hubungan Luar Negeri, karena Pemerintah Daerah merupakan bentuk yang nyata dari Implementasi Kebijakan Publik.

Kemudian menurut pendapat ahli yang lain bahwa Paradiplomasi merupakan salah satu sumber kekuatan nasional, dalam pelaksanaannya merujuk

⁶Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy*,... *op.,cit.*, hlm 4-5.

⁷*Ibid*, hal 2

pada hubungan internasional yang dilakukan institusi subnasional, regional dan lokal guna untuk mencapai tujuannya. Dalam era globalisasi fenomena ini begitu kuat seiring dengan terbukanya akses dan meningkatnya peran dan pengaruh aktor non-Negara dalam arena Hubungan Internasional, daerah memiliki kesempatan mempromosikan perdagangan, investasi dan berbagai potensi kerjasama yang melewati batas yuridiksi Negara

Paradiplomasi tidak berusaha mewakili kepentingan Nasional suatu Negara secara umum dan luas namun lebih ditujukan pada masalah yang lebih khusus tanpa menyalahi aturan pada suatu kedaulatan Negara dan berada dalam pengawasan Negara. Paradiplomasi merupakan Diplomasi regional yang berada dibawah kedaulatan Negara yang dalam mekanismenya menjadikan aktor Negara sebagai penghubung untuk terciptanya hubungan tersebut.

Paradiplomasi merupakan pengembangan dari adanya Hubungan Luar Negeri secara langsung yang dilakukan oleh aktor subnasional, yang mempunyai tujuan tertentu dalam berbagai bidang yang ditujukan untuk kesejahteraan daerah yang dinaungi Pemerintah subnasional tersebut dibawah pengawasan Pemerintah Nasional dalam rangka menghadapi globalisasi.⁸

Paradiplomasi merupakan desentralisasi kekuasaan politik dan kewenangan administratif dalam sebuah proses yang terjadi pada aktor-aktor sub nasional, Institusi politik dan kebijakan publik suatu Pemerintahan Pusat dalam kewenangan menjalankan hubungan Luar Negeri, karena Pemerintah Daerah merupakan bentuk yang nyata dari Implementasi Kebijakan Publik. Perkembangan yang terjadi di tingkat nasioanal dan internasional dapat memberikan peluang dan tantangan yang lebih besar bagi penyelenggara hubungan luar negeri melalui pelaksanaan politik luar negeri.⁹ Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa sejak dahulu hingga saat ini tidak ada satupun negara yang dapat berdiri sendiri tanpa mengadakan hubungan internasional.¹⁰

D. PEMBAHASAN

⁸ *Penerapan e-government dalam paradiplomasi pemerintah kota bandung*, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi Vol VI No. 2 Desember 2016, hal 95.

⁹ *Ibid*, hal. 94.

¹⁰Widodo, *Hukum Kekebalan Diplomatik Era Globalisasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2009), hlm 5.

Pemerintah Provinsi Yogyakarta telah melakukan kerjasama sister provinsi sejak tahun 1985. Kerjasama sister provinsi pertama kali dilaksanakan dengan Prefektur Kyoto, Jepang. Sejak saat itu, Yogyakarta memutuskan kerjasama dengan pemerintah atau lembaga di luar negeri dalam rangka untuk bertukar pengalaman pengembangan dan pemerintahan daerah. Tren ini ditunjukkan oleh meningkatnya penawaran dan pembentukan kerja sama yang baru dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Yogyakarta. Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia hingga saat ini, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah menjalankan kerja sama dengan pihak luar negeri antara pemerintah daerah atau institusi di luar negeri. Program ini terdiri dari kerjasama sister provinsi dan kerjasama dengan non-pemerintah atau organisasi di luar negeri. Bidang dari kerjasama melibatkan berbagai bidang seperti perdagangan, budaya, dan pendidikan, kesehatan pertanian.

Kesepakatan Bersama Dan Perjanjian Kerjasama Luar Negeri Pemerintah Daerah DIY, Tahun 1985-201& dengan provinsi diluar negeri. Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk salah satu daerah yang aktif dalam menjalin kerjasama luar negeri dengan pihak asing. Kerja sama itu meliputi Kerja sama 'sister Province/city' dengan asing provinsi lain, maupun kerja sama itu telah dirintis jauh sebelum era otonomi daerah karena adanya kedekatan antara para pemimpin di DIY dengan Pemimpin di Negara asing, misalnya kedekatan Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwana IX dengan Gubernur Kyoto Prefektur, Jepang, yang dulunya pernah melakukan tugas militer di Yogyakarta, dan kerja sama DIY dengan Provinsi Ismailiya, Republik Arab Mesir.

Setelah era otonomi daerah, perluasan kerja sama Pemprov DIY dengan provinsi-provinsi luar negeri atau swasta asing terus berkembang, antara lain dengan Provinsi Tyrol, Austria Tahun 1999, Suruga Miyagawa Company Tahun 2001, Berndhard Ltd, Malaysia, Tahun 2003, Chugcheongnam-Do, Korea Selatan Tahun 2004, dengan Provinsi Geongsangbuk-Do, Korea Selatan, Tahun 2005, dengan Provinsi Chiang Mai, Thailand, Tahun 2007, Kerja sama dengan Provinsi Gangwon, Korea Selatan Tahun 2009, Kerja sama khusus bidang kesehatan dengan Medical Peace Fundation (MPF), Korea Selatan, Tahun 2007,

dengan Provinsi Saint Petersburg, Rusia, Tahun 2010 (latter of intent).¹¹ dengan Juma' Al Majid Center untuk Peradaban dan Warisan Budaya di Dubai, Uni Emirat Arab, dan Orientalisches Institute Universitiet Leipzig, Jerman di bidang Ilmu dan Budaya, DIY dengan Dongbu Engineering Korea tahun 2012, DIY dengan Pemerintah Kayseri, Turki 2013

Letter of Intent on Friendly Cooperation antara DIY dengan Pemerintah Kota Shanghai, RRT 2013, DIY dengan Pemerintah Kota Shanghai 2014, DIY dengan Adelaide Festival Centre Trust, Australia 2015, *Reaffirmation of The Friendly Relations Agreement* DIY dengan Kyoto Prefecture, Jepang 2015, *Reaffirmation of The Memorandum of Understanding* antara DIY dengan Gyeongsangbuk-do, Korea Selatan 2015, *Letter of Intent on Friendly Cooperation* DIY dengan Prefektur Yamanashi, Jepang, 2015. *Implementing Arrangement* antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Saemaul Global Foundation, Gyeongsangbuk do, Korea Selatan 2016. *Memorandum of Understanding* DIY dengan Shanghai, RRT 2016, *Letter of Intent on Friendly Cooperation* DIY dengan Prefektur Yamanashi, 2015. *Letter of Intent* DIY dengan Vereniging Herdenking Javaanse Immigratie Suriname. *Memorandum of Understanding* DIY dengan Pemerintah Negara Bagian Victoria 2016, *Implementation of Arrangement* antara DIY dengan Pemerintah Prefektur Yamanashi 2017.¹²

Sampai pada tahun 2017 Pemda DIY telah menjalin kerja sama dengan pihak asing lebih dari 22 Kerja sama, lebih dari 12 negara asing. Kerja sama ini ada yang berbentuk kerja sama kompleks multipurpose dan tertuang dalam dalam Memorandum of Understanding, namun juga ada yang berupa kerja sama teknis atau kerja sama tertentu saja dengan pihak swasta asing. Atau perguruan tinggi asing, dari kerjasama tersebut tentu ada yang produktif dan ada pula yang kurang produktif, atau bahkan tidak berjalan.

1. Otonomi Daerah sebagai Pembagian Kewenangan Pusat ke Daerah

Apabila dicermati maka secara eksplisit otonomi daerah adalah amanah dari UUD 1945 yang selanjutnya telah diamanatkan. Pada UUD tersebut terdapat pengakuan secara legal adanya kebutuhan akan penghormatan kepada

¹² data BKPM DIY, 2018.

daerah bahwa pengelolaan otonomi daerah yang selanjutnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah mengakui adanya perbedaan karakter daerah sehingga memerlukan pengaturan yang tidak sama. Istilah desentralisasi simetris dan asimetris diterapkan untuk mengakomodir keragaman tersebut. Pengaturan tentang keragaman tersebut dapat dicermati pada Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan (2). Dalam Pasal 18A ayat (1) dinyatakan bahwa “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Selanjutnya dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) diatur bahwa (1) Negara mengakui dan menghormati Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang. (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.¹³

Setelah diberlakukannya otonomi daerah pada hakikatnya peran dan kewenangan pemerintah daerah bertambah luas. Akan tetapi kita tentu masih pula mengingat polemik UU otonomi daerah yang muncul diawal pelaksanaannya. Banyak pengamat yang menilai pemerintah daerah dianggap belum sepenuhnya siap diberi kewenangan yang luas dalam mengelola daerahnya. Hal ini tergambar dari Undang-Undang 23 tahun 2014 yang masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, dimana urusan pemerintah dibagi menjadi tiga, yaitu: a) urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama, b) urusan pemerintah konkruen, urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, dan c) urusan pemerintahan umum, urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Jika melihat penjelasan diatas maka masih sangat besar kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat dalam tatanan demokrasi di Indonesia. Maka tidaklah mengherankan jika dalam pelaksanaan kerja sama luar

¹³Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014, *Politik Lokal Terhadap Efektifitas Pemerintahan Daerah*. Kedeputan Politik, Hukum, Pertahanan, Dan Keamanan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Nasional/. Hal. 23.

negeri oleh pemerintah daerah yang berkaitan dengan peningkatan perekonomian masih dipengaruhi oleh kepentingan pemerintah pusat.

Landasan kerja sama daerah terdapat pada Undang-undang Pemerintah Daerah Nomor 23 tahun 2014 pasal 363 bahwa kerja sama dapat dilakukan oleh daerah dengan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kerjasama dengan pihak luar negeri ini tidak menjadi hal yang wajib, sebagaimana kerjasama antardaerah dalam lingkup internal. Pasal 367 menjelaskan bahwa kerja sama daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri meliputi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; pertukaran budaya; peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan; promosi potensi daerah; dan kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan setelah mendapat persetujuan pemerintah pusat.¹⁴

Kewenangan daerah dalam melaksanakan hubungan luar negeri menurut Pasal 10 (3) Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 meliputi berbagai aspek yang cukup luas. Mulai dari penanaman modal, perdagangan luar negeri, pariwisata, pendidikan, keuangan sampai bidang-bidang lain yang tergolong cukup penting seperti persoalan pembangunan yang lebih meluas. Singkatnya selama kerjasama tersebut tidak bersentuhan dengan persoalan mengenai: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama semua bentuk kerjasama dimungkinkan. Penjelasan lebih lanjut mengenai cakupan kewenangan provinsi untuk melakukan hubungan luar negeri dapat ditemukan dalam Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah, dinyatakan berbagai bentuk kerjasama yang dimungkinkan meliputi: (1) Kerjasama Ekonomi: (a). Perdagangan; (b). Investasi; (c). Ketenagakerjaan; (d). Kelautan dan Perikanan; (e). Ilmu Pengetahuan dan Teknologi; (f). Kehutanan; (g). Pertanian; (h). Pertambangan; (i). Kependudukan; (j). Pariwisata; (k). Lingkungan Hidup; dan (l). Perhubungan. (2) Kerjasama Sosial Budaya: (a). Pendidikan; (b). Kesehatan; (c). Kepemudaan; (d). Kewanitaan; (e). Olahraga; dan (f). Kesenian. (3) Bentuk Kerjasama Lain.¹⁵

¹⁴Dwi Wahyu Handayani. *Kajian Intermestik: Ruang Kerjasama Daerah Tanpa Batas*, Hal. 92

¹⁵ Departemen Luar Negeri, *Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri* oleh Pemerintah Daerah, Jakarta: Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, 2003, dalam Juwahir Tanthowi....

Jika pada Pasal 10 (3) Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 kewenangan kerja sama oleh pemerintah daerah begitu luas maka tidak demikian dengan peraturan yang lebih baru yang dijelaskan oleh Undang-undang Pemerintah Daerah Nomor 23 tahun 2014 pasal 367, dimana secara jelas memberi batasan bidang kerja sama yaitu pada ilmu pengetahuan dan teknologi, budaya, peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan, promosi potensi daerah, dan kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terdapat banyak bidang kerja sama yang kemudian dihapus dari regulasi tersebut. Makna batasan ini dapat kita pahami bahwa pemerintah pusat belum sepenuhnya menyerahkan kewenangan pembangunan kepada pemerintah daerah. Kajian sosial budaya yang lebih didorong kepada pemerintah daerah daripada kerja sama sektor riil perekonomian. Bukan tidak dibolehkan menyentuh ranah tersebut namun lebih pada tuntutan untuk melibatkan aktor pemerintah pusat. Muncul kepentingan lain dari pusat, hal inilah yang menjadi salah satu penghambat “keengganan” investor menanamkan modalnya langsung ke daerah.

Hal lain yang perlu digaris bawahi adalah tuntutan untuk melewati persetujuan pemerintah pusat. Setiap stakeholder yang terlibat maupun dilibatkan tentu akan memiliki kepentingan pribadi untuk mendapatkan keuntungan dari sebuah perjanjian kerja sama, terlebih kerja sama ekonomi. Keterlibatan pemerintah pusat dalam konteks ini pada hakikatnya tidak menjawab cita-cita otonomi daerah dalam hal memangkas birokrasi. Pada saat penandatanganan pemerintah pusat akan sangat menonjol dengan kewenangan yang dimiliki namun kemudian dapat lepas tangan dalam hal memelihara perjanjian kerja sama. Dari situasi ini tergambar otonomi semu yang melekat pada pemerintah daerah.

Menurut wawancara yang dilakukan peneliti kepada Bapak Joko Nuryanto, Kepala Bidang Kerjasama, Badan Kerjasama Dan Penanaman Modal DIY, menyebutkan bahwa dalam kerja sama internasional oleh pemerintah DIY pada kenyataannya bukan didasari oleh diberlakukannya Otonomi Daerah tetapi lebih pada sejarah hubungan yang panjang antara DIY dengan pemerintah dari kota atau provinsi di luar negeri. Sebagai contohnya kerja sama DIY dengan

Kyoto yang sudah berlangsung selama 30 tahun, jauh sebelum diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah.

Kerja sama DIY-Kyoto memang telah sejak lama berlangsung dan mengilhami lahirnya kerja sama lainnya. Akan tetapi Pemerintah daerah dalam bertindak melakukan perjanjian internasional dengan pihak asing wajib mengantongi surat *kuasa (full power)* dari Menteri Luar Negeri, sebab dalam konteks ini, pemerintah daerah tidak bisa melangkahi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam masalah pengaturan dan pelaksanaan kebijakan dan politik luar negeri RI. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2000, dinyatakan bahwa seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah perjanjian suatu perjanjian atau meningkatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa. Sedangkan, dalam ayat (2), disebutkan bahwa Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 Angka 3 adalah: a. Presiden; dan b. Menteri.¹⁶

Dengan surat kuasa ini menegaskan bahwa jika ada sengketa atau konflik dalam perjanjian internasional yang ditandatangani oleh pemda, maka otomatis negara, dalam arti pemerintah pusat, akan terlibat langsung melalui aparat diplomatiknya untuk menandatangani masalah tersebut. Namun, sejauh ini, Damos Dumoli Agusman menyatakan bahwa dalam praktek diplomasi Indonesia saat ini, sebenarnya belum ada kecenderungan untuk mengarahkan penyelesaian sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional.

Pemerintah Daerah perlu terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Pemerintah Pusat seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Barulah kemudian Pemerintah Daerah dapat melakukan kerja sama itu setelah mendapatkan *full powers* (surat kuasa) seperti yang termasuk dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Perjanjian Internasional. Otoritas yang dimiliki oleh Pemda untuk melakukan kerja sama itu muncul karena adanya *full powers* (surat kuasa), jadi bukan karena keinginannya Pemda sendiri.¹⁷ Adanya keterlibatan Pemerintah Pusat dalam pemberian *full powers* ini bertujuan agar

¹⁶Takdir Ali Mukti, *paradiplomacy... Op. cit* hal, 70-73

¹⁷Alam Surya Anggara. 2014, *Yogyakarta Sister City*. Yogyakarta: Indie Book Corner, hal 106

perjanjian yang dibuat Pemda tidak bertentangan dengan kebijakan politik luar negeri Indonesia. Menurut penulis, pemerintah daerah dalam melakukan kerja sama ini sebenarnya bertindak untuk dan atas nama Negara Republik Indonesia.

2. Keistimewaan Yogyakarta, nilai tawar dalam kerjasama Internasional.

Setelah otonomi Daerah diterapkan di Indonesia, geliat Pemerintah Daerah baik Kota maupun Provinsi untuk melakukan Kerja sama *sister city/province* dengan Negara lain semakin terlihat pesat. Pemerintah Daerah tentu saja dapat melakukan kerja sama *sister city/province* dengan tetap mengacu kepada ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (1), Pasal 7 Ayat (1) dan (2), Pasal 13 dan 14 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, kemudian Pasal 42 Ayat (1) huruf (g) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah.

Di dalam pasal 6 ditegaskan bahwa kewenangan keistimewaan DIY berada di Provinsi. Kemudian dalam Pasal 7 ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonomi mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Ini. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi: a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c. Kebudayaan; d. Pertahanan; dan e. Tata ruang. Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan diatur dalam Perda. Dengan demikian di DIY ada dua macam produk hukum daerah, yaitu 1) Peraturan Daerah DIY (Perda) untuk mengatur penyelenggaraan urusan Pemerintahan Provinsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dan 2) Peraturan Daerah Istimewa DIY (PERDA), untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan Istimewa.¹⁸

3. Pelaksanaan Hubungan Internasional Di Yogyakarta Sebelum Dan Sesudah Pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah.

¹⁸ Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam Nkri, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media 2014, hal. 154.

Jauh sebelum era otonomi daerah di terapkan di Indonesia Yogyakarta telah melakukan kerja sama dengan Prefektur Kyoto, Jepang yang dianggap sebagai hubungan yang bersifat istimewa, ini disebabkan oleh faktor historis yang melatarbelakanginya dari jaman penjajahan Jepang di Indonesia. Kerjasama sister province antara provinsi DIY dan Kyoto, Jepang secara resmi terjalin dalam *agreement for The Establishment of Friendly Relations* atau persetujuan untuk pembentukan hubungan kerja sama Persahabatan yang ditandatangani oleh Paku Alam VIII selaku Wakil Gubernur dan Yukio Hayasida selaku Gubernur Prefektur Kyoto, Jepang pada tanggal 16 Juli 1985 di Kyoto. Masa kerjasama ini tidak diatur karena Prefektur Kyoto menganggap kerjasama itu sifatnya kekal atau selamanya.

Kerjasama yang dilakukan Yogyakarta sebelum pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia belum diatur dalam peraturan perundangan-undangan, sebab kerjasama ini hanya sebatas persahabatan kedua daerah yang konon katanya pada saat itu tugas militer Jepang Yogyakarta. Ini disebabkan inisiatif dari kedua belah pihak antara Prefektur Kyoto dan Yogyakarta, bukan inisiatif negara atau pemerintah pusat, sebab sebelum pemberlakuan undang-undang otonomi daerah di Indonesia daerah tidak diberikan hak untuk melakukan kerjasama luar negeri atau politik luar negeri, sebab keduanya adalah urusan pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang. Yaitu: politik luar negeri, moneter, fiskal, keamanan dan agama.

Undang – undang otonomi daerah sebelum 1998, misalnya undang-undang nomor 5 tahun 1974, secara politik bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokratisasi. Di samping itu, otonomi daerah diharapkan dapat memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam penyelenggaraan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab. Namun ada hal yang membuat otonomisasi daerah gagal dikarenakan, Kepala Daerah hanya menjadi alat pemerintah pusat di daerah. Sehingga kebijakan pemerintah daerah lebih bersifat sentralistik yang merupakan kebijakan pesanan dari pemerintah pusat. Ini berarti fungsi pelaksanaan hubungan kerjasama

pemerintah daerah tidak menjadi poin yang di jelaskan apalagi diprioritaskan oleh undang-undang otonomi daerah 1945-1974.

Jadi sebelum penerapan otonomi daerah di indonesia, kerjasama bisa dikatakan hanya lakukan oleh pemerintah pusat dalam hal ini negara, daerah-daerah yang mempunyai potensi alam yang bisa di kerjasamakan tidak bisa berbuat apa-apa karena masih di kendalikan oleh pemerintah pusat, akibat dari kebijakan ini daerah-daerah seperti Aceh, Papua dan sulawesi membuat perlawanan terhadap negara, sebut saja gerakan separatisme. Ini dikarenakan daerah-daerah tersebut menjadi titik eksploitasi negara.

Lain hal dengan undang-undang otonomi daerah 1999-2014, yang malapun kewenangan kerjasama internasional masi sebatas *low diplomacy*, namun daerah tetap diberikan kewenangan melakukan kerjasama internasional diatas konsep desentralisasi. Lewat undang-undang otonomi daerah yang menghilangkan konsep sentalistik dalam tata pemerintahan, tak terkecuali kebebasan melakukan kerjasama internasional, telah membuat beberapa daerah di indonesia telah melakukan terobosan-terobosan dalam kerjasama internasional, walaupun sering menemui kendalah-kendalah dalam memulai dan mempertahankan hubungan internasional.

Sehingga jika dilakukan perbandingan praktek-praktek kerjasama luar negeri sebelum tahun 1998 dan sesudah tahun 1999, memiliki perbedaan yang signifikan, undang-undang dibawah tahun 1998 tidak memberikan keluasaan kepada daerah untuk melakukan kerjasama internasional, sedangkan undang-undang 1999- sekarang, telah memberikan keleluasan kepada pemerintah provinsi, kabupaten atau kota untuk melakukan kerjasama internasional, walaupun di batasi hanya dalam beberapa hal saja. Seperti, kerjasama budaya, pendidikan, pariwisata, olah raga, seni dan teknis lainnya. Setelah pemberlakuan undang-undang otonomi daerah, pemerintah pusat memberikan hak ke daerah untuk mengurus dan mengembangkan daerahnya untuk kepentingan daerah tersebut melalui kerjasama dan sebagainya. Akan tetapi daerah tetap berpatokan pada aturan-aturan yang dikeluarkan oleh menteri dalam negeri dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan kerjasama daerah. Kaitanya dengan Yogyakarta juga demikian, Daerah Istimewa Yogyakarta tetap mengikuti mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasca penerapan

undang-undang otonomi daerah, daerah telah diberikan keleluasan melakukan kerjasama akan tetapi kewenangannya masih di pusat. Daerah bisa berinisiatif untuk melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri akan tetapi berkordinasi dengan pemerintah pusat seperti diatur dalam PERMENDAGRI. Sama halnya Negara juga bisa berinisiatif menawarkan kepada daerah untuk melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri.

Dari pembahasana yang termanifestasikan diatas Peneliti telah memaparkan sebelumnya bahwa dari pemberlakuan otonomi daerah di indonesia, daerah telah diberikan keleluasan dalam hal melakukan kerjasama internasional. kerjasama tersebut memiliki dampak positif walaupun dilain sisi memiliki dampak negatif. Untuk menganalisis pembahasan diatas sebagaimana pelaksanaan kerjasama Internasional di Yogyakarta tersebut, maka penulis mencoba mengevaluasi pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca pemberlakuan UU otonomi daerah di Indonesia. Pelaksanaan kerjasama internasional di DIY memiliki dua faktor pendukung dan penghalang.

1. Pendukung.

Pertama. Dari pemberlakuan UU otonomi daerah, DIY telah melakukan kerjasama dengan pihak di luar negeri, DIY dengan leluasa memperkenalkan potensi daerah dimata internasional, Gubernur diberikan hak melakukan diplomasi dengan pihak asing, dipertimbangkan adalah DIY memiliki keunikannya, dan daya tarik wilayah tersebut. Terlepas dari itu, Yogyakarta juga memiliki potensi untuk digunakan sebagai modal untuk pengembangan program bekerjasama dengan daerah lain di luar negeri seperti: menarik obyek wisata, sejarah situs warisan, pusat budaya, kota pendidikan, dan masyarakat yang kreatif. Dengan potensi ini, banyak daerah yang ada di luar negeri ingin melakukan kerja sama dengan DIY. Jadi, dengan pemberlakuan UU otonomi daerah di indonesia pihak asing dengan leluasa menawarkan untuk melakukan kerjasama dengan Yogyakarta. Kedua yang dipertimbangkan adalah kepemimpinan Sultan. Sultan sebagai gubernur Yogyakarta sudah dikenal secara internasional baik dalam hal integritasnya dan wawasannya. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dipimpin oleh Sultan menjadi salah satu fitur yang ada di Yogyakarta sehingga daya tarik utama dari pihak asing untuk menjalin kerja

sama. Yang ketiga adalah otonomi istimewa. Predikat Yogyakarta sebagai pusat peradaban Jawa telah membuka mata komunitas internasional untuk mengakui sebagai kerajaan besar yang memiliki hak istimewa dalam hal otonomi administratif. Sangat banyak para pemimpin dunia telah melakukan kunjungan ke Yogyakarta. Keempat yang dipertimbangkan adalah dukungan dari pemerintah pusat. Dukungan dari pemerintah pusat yang diperkuat oleh pengangkatan kepala Badan Kerjasama dan Investasi Yogyakarta dari pejabat Departemen Luar Negeri. Ini semakin memperkuat jaringan Yogyakarta dengan Pemerintah Pusat dan pihak asing. Dengan keberadaan pejabat di Yogyakarta dan Indonesia, komunikasi dengan orang asing menjadi lebih halus, dan informasi dari luar negeri menjadi lebih terbuka karena memiliki jaringan di kedutaan Indonesia yang ada diluar negeri.

2. Penghambat.

Meskipun DIY diberikan kebebasan melakukan hubungan luar negeri tapi hanya sebatas kerjasama teknis sebab urusan politik luar negeri adalah hak pemerintah pusat yang diatur dalam UU. Dalam kerjasama yang dilakukan Pemda DIY tidak secara langsung dengan pihak luar negeri, Pemda harus melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat dalam hal ini Mendagri dan Depdagri, jika pemerintah pusat belum mengeluarkan ijin Pemda DIY belum bisa melakukan perjanjian dengan pihak luar negeri. Daerah Istimewa Yogyakarta juga menghadapi keterbatasan dalam upaya untuk memenuhi permintaan masyarakat, seperti: sumber daya keuangan, sumber daya manusia dan wewenang. Di sisi lain, tuntutan publik untuk layanan yang lebih baik, sejalan dengan peningkatan kesejahteraan sosial. Pemda DIY juga memiliki keterbatasan dalam kualitas sumber daya manusia. Kemampuan dan ukuran perencanaan pelaksana di bagian yang menangani urusan kerjasama tidak memadai. Bagian yang mengkoordinasikan kegiatan kerjasama sister provinsi/sity yang belum dan masih terbatas, sumber daya manusia dalam Badan Kerjasama dan Penanaman Modal harus menguasai setidaknya beberapa bahasa asing, khususnya bahasa Inggris. Minimnya pengetahuan tentang kerjasama internasional. Staf dan pejabat seharusnya terlibat aktif dalam serangkaian diskusi, presentasi, dan audiensi terkait pembahasan kerjasama.

Terkadang juga terkendala di proses anggaran, bahkan pada minimnya kemampuan diplomasi yang baik, yang terakhir minimnya dukungan dari LSM dan lembaga-lembaga non-pemerintah lainnya. .

E. Kesimpulan.

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan pada bagian bab-bab sebelumnya, maka penulis menarik kesimpulan, secara teoritis hubungan kerjasama DIY dengan provinsi diluar negeri dalam perspektif otonomi daerah di Indonesia adalah penting untuk kemajuan daerah dalam melakukan hubungan luar negeri. Pemberlakuan undang-undang otonomi daerah di Indonesia telah memberikan kontribusi bagi DIY dalam melaksanakan kerjasama luar negeri, pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia memberikan dampak positif bagi tingkat pertumbuhan perekonomian di Yogyakarta. Walaupun undang-undang otonomi daerah telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan kerja sama luar negeri, akan tetapi daerah berpedoman pada aturan yang mengatur tentang hubungan luar negeri, peran atau fungsi paradiplomasi, sehingga Pemda dapat dengan leluasa menjalankan peran diplomasinya pada bidang-bidang yang telah ditetapkan secara yuridis, tanpa melangkahi kewenangan pemerintah pusat dalam hal kerja sama internasional.

Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan hubungan luar negeri mengacu pada UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah pusat telah memberikan hak otonomi kepada daerah untuk menentukan nasibnya sendiri, memberikan keleluasaan bagi daerah untuk melakukan kerjasama dengan pihak lain. Maka Pemerintah daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta dengan leluasa melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri. Paradiplomasi masih merupakan praktek berpemerintahan yang baru, sehingga memerlukan perangkat aturan yang jelas di tengah pelaksanaan pemberlakuan pemerintahan desentralisasi ini. Sehingga peluang kerjasama luar negeri oleh daerah kabupaten, kota dan provinsi menjadi kajian yang menarik bagi studi hubungan internasional. Karena berhubungan dengan munculnya aktor-aktor baru dalam kancah internasional. Kajian yang lebih populer disebut sebagai paradiplomasi ini memungkinkan para pengambil keputusan di pemerintah

daerah untuk berkolaborasi atau bekerjasama dengan pihak perguruan tinggi dalam menyiapkan SDM dan penyiapan kajian s strategis terkait rencana kerjasama daerah dengan negara-negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anggara Surya Alam, *Yogyakarta Sister City*. Yogyakarta: Indie Book Corner, 2014.
- A.W. Wiyaya, *Titik berat otonomi pada daerah tingkat II*. Edisi Kesatu, Cetakan Ketiga jakarta: PT. RajaGrafindo Persada 1999.
- Burchill Scott dan Linklater Andrew, *Theories of International Relation*, Penerjemah: M. Sobirin, *Teori-Teori Hubungan Internasional*, Cetakan Kelima, Bandung: Nusa Media, 2015.
- Huda Ni'matul, *DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Cetakan pertama (Bandung: Nusa Media 2014).
- Jatmika Sidik, *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BIGRAF Publishing, 2001.
- Hermawan P. Yulius, *ed.,al., Transformasi Dalam Studi Hubungan Internasional, Aktor, Isu dan Metodologi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007.
- Jackson Robert dan Sorensen George, *Introduction to International Relations*, Penerjemah: Dadan Suryanipura, *Pengantar Studi Hubungan Internasional*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia 2012. *Panduan Umum: Tata cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah Revisi tahun 2006*.
- Kairupa David, *Aspek Hukum Penanaman Modal Asing Di Indonesia*, Cetakan Pertama Jakarta: Kencana Media Group, 2013.
- Mas'ood Mohtar, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Cetakan Pertama, Jakarta: LP3ES, 1990.
- Mukti Ali Takdir, *Paradiplomacy, Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013
- Musa'ad Abud Mohammad, *Penguatan Otonomi Daerah Dibalik Bayang-Bayang Disintegrasi*, Jayapura: Pusat Kajian Demokrasi Uncen, 2005.
- Rajagukguk Erman, *Hukum Investasi Di Indonesia: Anatomi Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal*, Cetakan Pertama (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia 2007).

- Rachmawati Iva, *Diplomasi Publik, Meretas Jalan Bagi Harmoni Dalam Hubungan Antarnegara*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Calpulis, 2016.
- Romli Lili, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Sefriani, *Peran Hukum Internasional dalam Hubungan Internasional Kontemporer*, Cetakan Pertama, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Simanjutak Antonius Bungaran, *Otonomi Daerah, Etnasionalisme, dan Masa Depan Indonesia: Beberapa Persen Lagi Tanah Air Nusantara Milik Rakyat*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2012.
- Shoelhi Mohammad, *Diplomasi, Praktik Komunikasi Internasional*, Cetak Pertama, Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2011.
- Widjaja. HAW, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada 2005
- Widodo, *Hukum Kekebalan Diplomatik Era Globalisasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2009.

Jurnal dan Tesis.

- Bashar Alireksa Akbarizal, “Kewenangan Pemerintah Kota Bandung dalam Menjalankan Kerjasama Sister City Dengan Kota Braunshweig (2000-2012)”, *Tesis*, UNIKOM, 2014.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014, *Politik Lokal Terhadap Efektifitas Pemerintahan Daerah*. Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan, Dan Keamanan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Desentralisasi atau Resentralisasi ? Tinjauan Kritis Terhadap UU NO 23/2014. Proceeding Seminar Nasional.
- Damayanti Christy, Potensi Paradiplomasi Dalam Mendukung Kinerja Paradiplomasi Indonesia Menuju Komunitas Asean, *jurnal Unisiri*.
- Dwi Wahyu Handayani. *KAJIAN INTERMESTIK: Ruang Kerjasama Daerah Tanpa Batas*.
- Fazra Dara Khoero, “Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penataan Kerjasama Internasional Study Kasus: Proses Kerjasama Sister City Kabupaten Bogor

- Dengan Nanning (RRT) pada tahun 2008-2015”, *Tesis*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2015.
- Inventarisasi dan Evaluasi Naskah kerja sama Pemerintah Provinsi DIY dengan Pihak Luar Negeri*, Program kerja sama Pemerintah Provinsi DIY dengan Ismalia, Mesir, Bahan Acara Nomor 12, 13, 14, dan 15 Tahun 2004.
- Kurniawati Estu Dyah, “Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah Di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Humanity*, Vol. 5. No. 2, 2010.
- Kambo A. Gustiana. *Etnisitas dalam Otonomi Daerah*. Jurnal Politik, Universitas Hasanudin.
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur DIY Tahun 2011, Bahan Acara Nomor 10 Tahun 2012*, DPRD Provinsi DIY, hal VI-3.
- Novianti, “Kedudukan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Kerjasama Internasional: Studi Terhadap Perjanjian Kerjasama Dodek-Malino”, *Jurnal*, Vol.3, No.2, 2012.
- Politik Lokal Terhadap Efektifitas Pemerintahan Daerah*. Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan, Dan Keamanan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2014
- Sandi Andi dan Agustinus, *Potensi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui kerja sama Sister Province*, Laporan Penelitian, Lembaga Penelitian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2001.
- Sinaga, “Implementasi Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah dalam Konteks Otonomi Daerah dan Hubungannya dengan Kebijakan One Door Policy Departemen Luar Negeri Republik Indonesia”, *Jurnal Administrature*, Vol. 3, No. 3, 2010.
- Suryadi. *Otonomi Khusus DI Papua dan Aceh sebagai perwujudan imlementasi peranan hukum dalam kesajhteraan masyarakat*. Pusat penelitian dan pengembangan hukum, Badan Penelitian Dan Pengemban Hukun Dan Hak Asasi Manusia. Jurnal, Media Pembinaan Hukum Nasional.
- Sinambela Ismawira Stivani , “Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penataan Kerjasama Internasional (Studi Kasus: Kerjasama Sister City Pemerintah Kota Medan dengan Penang)”, *Tesis*, Paascasarjana UMY, 2014.

Thontowi Jawahir, “Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri”, *Jurnal Hukum*, Nomor. 2, Volume.16, April 2009.

Zenita Sandra Rizqii. Praktek Paradiplomacy Pemda DIY Dalam Exploitasi Air Sungai Bawah Tanah Di Gua Bribin Di Kabupaten Gunungkidul 2004-2015. *Tesis*, Pascasarjana UMY

Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Kesetimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Pedoman perjalanan dinas luar negeri bagi aparatur sipil negara kementerian luar negeri dan pemerintah daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah,