

BAB III

KEPUTUSAN PEMERINTAH PROVINSI MEMBANGUN KERJASAMA *SISTER PROVINCE*

Bab ini mendeskripsikan mengenai keputusan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam membangun kerjasama dengan Pemerintah Provinsi Zhejiang RRT.

A. Otonomi Daerah

Sebagaimana kita ketahui bahwasanya otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi sendiri berasal dari bahasa Yunani, *autos* dan *nomos*, dimana kata pertama berarti “sendiri”, dan kata kedua berarti “keputusan”. Otonomi bermaksud mengatur atau memerintah sendiri.¹ Sedangkan daerah diartikan sebagai bentuk kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai wilayah tertentu, yang baik, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan perundang-undangan.²

Otonomi daerah menurut Sarundajang dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan

¹ Dwidjowijoto, R. N. (2000). Otonomi Daerah : *Desentralisasi Tanpa Revolusi*. PT. Elex Media Komputindo. Jakarta Hal. 46.

² Kansil, D. C. (1993). *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta. Hal. 261.

yang berlaku.³ Sedangkan di dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, Otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dimana asas otonomi merupakan prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Secara terperinci otonomi daerah dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut,:

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
2. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (*self-government*) yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self government; self determination*).
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self realiance*).
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi atau dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan daerah.

Dalam pelaksanaan hubungan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah pada kerjasama *Sister City/Province* tidak lepas dan

³ Dwidjowijoto, R. N., *Ibid.* Hal. 46.

didasarkan pada aturan atau legalitas yang berlaku dalam hal ini otonomi daerah. Adapun undang-undang yang mengatur tentang kewenangan daerah dalam melakukan hubungan luar negeri adalah UU No.22/1999, yang tertera pada pasal 88 ayat 1, menyatakan bahwa “Daerah dapat melakukan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama, kecuali menyangkut kewenangan pemerintah, sebagaimana dimaksud dalam pasal 7”.⁴

Kewenangan daerah otonom mencakup kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang dimana merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan yang dikecualikan pada bidang politik luar negeri (*foreign politics*), pertahanan, dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang lain.⁵ Lebih lanjut kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Dalam hal ini kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifar lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintah tertentu lainnya. Kewenangan provinsi sebagai wilayah administratif mencakup

⁴ UU No. 22/1999, pasal 7 ayat 1, menyatakan bahwa “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain”. Dikutif dari Sidik Jatmika, 2001, *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*, Bigrif Publishing, Yogyakarta. Hal. 43.

⁵ Hari Subarno, M. (2007). *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Sinar Grafika. Jakarta. Hal. 31.

kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah. Selanjutnya daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Visi otonomi daerah sendiri dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama yaitu: Politik, Ekonomi, serta Sosial dan Budaya. *Bidang Politik*, otonomi adalah buah dari desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlansungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik. *Bidang Ekonomi*, otonomi disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional dan daerah, dan dipihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk dapat mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. *Bidang Sosial dan Budaya*, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama juga memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya.⁶

Pada tahun 1999, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi menjadi 27 provinsi. Namun sejak disahkannya Undang-undang

⁶ Syukani, H., Prof. Dr. Afan Gaffar, M., & Prof. Dr. Ryaas Rasyid, M. (2003). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hal 173-175.

Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang 32 tahun 2004, sehingga pada tahun 2008 telah terbentuk 215 daerah otonomi baru yang terdiri dari tujuh provinsi, 173 kabupaten dan 35 kota. Dengan demikian total jumlahnya mencapai 512 daerah otonomi yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten dan 93 kota. Kemudian dengan banyaknya aspirasi dan tuntutan masyarakat mengenai demokrasi dan pemekaran wilayah, saat ini Indonesia dibagi menjadi 34 provinsi dengan jumlah 416 kabupaten dan 98 kota.

Otonomi daerah sendiri menurut undang-undang No. 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf (h) yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 (5) yaitu : otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus peraturan perundang-undangan.⁷ Selanjutnya merupakan daerah otonomi yang dalam Undang-undang no 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf (i) yang kemudian direvisi menjadi undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (6) disebutkan bahwa: Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸ Hingga pada amandemen terbaru yang mana Undang-undang 32 tahun 2004 yang merupakan “perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah”, sesuai

⁷ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah. Dikutif dalam, <http://www.hukumonline.com/pusatdata/download/lt512f0f27a2aef/node/19786>. diakses 3 Juli 2016.

⁸ *Op. cit*, Sidik Jatmika. Hal. 85.

amandemen terbaru berubah menjadi Undang-undang 23 Tahun 2014, menjadi “pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah otonom secara politik dan ekonomi serta sosial budaya”.

Sesuai dengan yang di paparkan di atas dapat penulis simpulkan bahwa Otonomi daerah merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintah pusat karena daerah di berikan pelimpahan kewenangan secara luas untuk membuat kebijakan daerah, memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Otonomi merupakan suatu strategi dalam proses pembangunan guna mengatasi berbagai hambatan administrasi. Dengan demikian otonomi merupakan strategi untuk mendemonstrasikan sistem politik. Sejalan dengan pandangan ini, otonomi dapat dipandang sebagai kebebasan bagi masyarakat setempat untuk mengatasi masalahnya sendiri yang bersifat lokalitas.⁹ Selanjutnya hak, wewenang dan kewajiban tersebut diatur dalam Undang-undang negara 1945. Hal ini, membuat tiap-tiap pemerintah daerah menjadi leluasa dan bebas berkreasi untuk mampu membangun dan mengembangkan daerahnya.

Otonomi daerah membawa semangat positif dalam pembangunan daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah menjadi lebih berani untuk mewujudkan aspirasi rakyat di daerah, mengeksplorasi segala potensi yang dimiliki dan bebas untuk menjalin kerjasama baik itu dalam tingkat lokal maupun di tingkat internasional. Politik luar negeri suatu negara ditujukan untuk memajukan dan melindungi kepentingan suatu negara. Fungsi utama diplomasi adalah juga untuk

⁹ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

melindungi dan memajukan kepentingan nasional.¹⁰ Menurut Morgenthau, diplomasi adalah salah satu bagian dari kekuatan nasional. Unsur-unsur kekuatan nasional bagi setiap bangsa terdiri dari; kondisi geografis, sumber daya alam, kemampuan industri, kesiagaan militer, penduduk, karakter nasional, moral nasional, kualitas pemerintahan, dan kualitas diplomasi. Dari segenap faktor yang menyebabkan kekuatan suatu negara, yang terpenting bagaimanapun kondisi tidak setabilnya negara tersebut adalah kualitas diplomasinya.¹¹

Hubungan kerjasama suatu negara dengan pihak diluar negeri merupakan suatu kebutuhan yang tidak bisa dipisahkan di era saat ini. Tidak ada suatu negara di dunia ini yang tidak menjalin hubungan kerjasama dengan pihak luar negeri, termasuk Indonesia. Dalam bingkai kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia, kewenangan untuk melakukan hubungan internasional ada pada pemerintah pusat yang diwakili oleh Preside Republik Indonesia sebagaimana ketentuan pasal 4 ayat (1) UUD RI 19945. Pasal 11 UUD RI Tahun 1945 dan pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004. Kewenangan pemerintah daerah berdasarkan ketentuan pasal 7 ayat (1) uu No. 37 Tahun 1999 dan pasal 5 ayat (1) UU No.24 Tahun 2000, namun untuk pelaksanaannya diperlukan koordinasi dan konsultasi dengan pemerintah pusat. Implikasi yang patut untuk diwaspadai dari adanya pengaturan tersebut adalah keberadaan pasal-pasal yang memberikan wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri tersebut dapat menimbulkan kebingungan dan kerancuan dalam masyarakat awam, dan bahkan dikalangan birokrasi baik ditingkat pemeintahan

¹⁰ S.L. Roy, 1991. *Diplomasi*. Rajawali pers. Jakarta Hal. 34.

¹¹ Morgenthau. Hans J., 2010. *Politik Antar Bangsa*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta Hal. 169.

pusat maupun tingkat daerah.¹² Pemerintah daerah sebagai salah satu aktor hubungan luar negeri juga selalu berupaya berkoordinasi dan melakukan konsolidasi dengan koordinatornya dalam hal ini adalah Departemen Luar Negeri (DEPLU) untuk mengajukan program-program kerja sebelum melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing atau pemerintah setingkat di luar negeri.

B. Kerjasama Internasional Oleh Pemerintah Daerah Dalam Undang-undang

Kerjasama internasional yang diatur dalam perjanjian internasional menurut pasal 2 ayat 1a Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian adalah persetujuan yang dilakukan oleh negara-negara, yang mana bentuknya tertulis dan diatur dalam hukum internasional, dalam hal ini apakah terdiri dari satu atau lebih instrumen dan apapun bentuknya. Namun Konvensi Wina hanya dapat digunakan untuk sengketa mengenai perjanjian dibentuk antar negara secara tertulis.¹³ Sedangkan untuk perjanjian antar kota atau provinsi di dua negara, pemerintah provinsi, kabupaten/kota harus memperhatikan hukum administratif di Indonesia yang tercantum pada Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang perjanjian Internasional, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dalam amandemen terbaru menjadi

¹² Sidik Jatmika, 2001, *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*, Bigraf Publishing, Yogyakarta. Hal 41.

¹³ Sefriani, 2010, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, hal. 40. Dalam Tesis Stivani Iswara Sinambela, 2014, "Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penataan Kerjasama Internasional Studi Kasus : Kerjasama Sister City Pemerintah Kota Medan dengan Penang." Tesis Program Studi Magister Ilmu Hubungan Internasional. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Hal. 55.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri di Jajaran Departemen Dalam Negeri.

Sebelum adanya Undang-undang nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, kewenangan untuk membuat perjanjian internasional seperti tertuan dalam pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa presiden mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional daengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kemudian perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 ayat 1 diamandemenkan menjadi Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Undang-undang nomor 24 tahun 2000 pasal 2 menjelaskan sesuai dengan fungsinya.¹⁴

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penjajakan kerjasama luar negeri sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang pedoman pelaksanaan kerjasama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri dan Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah adalah Sebagai berikut.

1. Inisiatif Kerjasama

Pembentukan hubungan dan Kerjasama Luar Negeri dapat dilakukan atas prakarsa dari bermacam pihak, antara lain:

- a. Pihak Indonesia

¹⁴ *ibid*, Stivani Iswara Sinambela, 2014., hal. 56.

Dari pihak Indonesia usulan inisiatif pembentukan kerjasama luar negeri dapat berasal dari Pemerintah Daerah itu sendiri selaku pelaksana kerjasama, atau dapat pula usulan inisiatif tersebut berasal dari berbagai instansi seperti Departemen Luar Negeri, Perwakilan Republik Indonesia di Luar negeri.

b. Pihak Asing

Dari pihak asing usulan inisiatif pembentukan kerjasama luar negeri dapat berasal dari Pemerintah Daerah Negara Luar atau dapat pula berasal dari berbagai instansi lain seperti, Departemen Luar Negeri, Perwakilan Asing di Indonesia.

2. Penjajakan Kerjasama

Langkah selanjutnya adalah melakukan proses penjajakan, dimana para pihak yang ingin membangun kerjasama melakukan penjajakan untuk saling mengenal dan memahami dengan melalui kegiatan saling tukar informasi dan data tentang profil dan potensi para pihak, baik potensi bidang ekonomi, pendidikan, budaya, pariwisata, teknologi, dan untuk mengetahui apakah keinginan tersebut mendapat tanggapan positif dari pemerintah di luar negeri. Pada proses penjajakan tersebut, perwakilan Negara atau kedutaan masing-masing negara dapat saling menukarkan informasi tentang daerah yang akan melakukan kerjasama.

3. Prinsip Kerjasama

Kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan pihak Luar Negeri harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip, yaitu persamaan kedudukan, memberikan manfaat dan saling menguntungkan, tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan perekonomian dalam negeri, menghormati kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertahankan keberlanjutan lingkungan, mendukung persamaan gender dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4. Syarat Kerjasama

Kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan pihak Luar Negeri dilaksanakan dengan memperhatikan hal-hal seperti, kesamaan status, kesamaan katakteristik, kesamaan permasalahan, upaya saling melengkapi, dan peningkatan hubungan antar masyarakat dan juga memenuhi beberapa syarat sebagai berikut :

- a. Merupakan pelengkap dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- b. Melakukan kerjasama dengan Negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia dan dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Sesuai dengan bidang kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan Negara Indonesia.

- d. Tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri.
- e. Tidak mengarah pada campur tangan urusan masing-masing Negara.
- f. Berdasarkan azas persamaan hak dan tidak saling memaksakan kehendak.
- g. Memperhatikan prinsip persamaan kedudukan, memberikan manfaat dan saling menguntungkan bagi pemerintah daerah dan masyarakat.
- h. Mendukung penyelenggaraan pemerintah, pembangunan nasional dan daerah serta pemberdayaan masyarakat.

Seiring dengan proses reformasi Indonesia yang salah satu pilar utamanya adalah pembentukan sistem otonomi daerah, peranan pemerintah daerah menjadi sangat penting sebagai salah satu aktor dalam pelaksanaan hubungan internasional. Hal ini ditegaskan dalam pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 37 tahun 1999 tentang 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.

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah secara langsung memuat pasal tentang perjanjian internasional, yaitu pasal 42 ayat (1) huruf (f) yang berbunyi bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah. Adapun yang dimaksud dengan perjanjian internasional dalam ketentuan ini adalah perjanjian pemerintah dengan

pihak luar negeri yang terkait dengan kepentingan daerah. Sejauh ini dalam praktiknya di Indonesia, perjanjian internasional masih diarahkan pada pembuatan *MoU* Provinsi/Kota Kembar pemerintah daerah dengan negara asing yang ditandatangani oleh kepala daerah masing-masing, dengan demikian praktik tersebut bukan dalam rangka pembuatan perjanjian internasional seperti yang dimaksud pada pasal 42 huruf (f) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah tetapi semata-mata hanya pelaksanaan dari pasal 42 ayat (1) huruf (g) yang berbunyi bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Adapun dasar-dasar hukum kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahan-perubahannya.
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina Tahun 1961 mengenai Hubungan Diplomatik dan Konvensi Wina Tahun 1963 mengenai Hubungan Konsuler.
3. Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.
4. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.
5. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang kemudian menjadi Undang-undang 23 tahun 2014.

6. Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 09/A/KP/XXI/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri.

Pemerintah Indonesia telah memberlakukan dua perangkat hukum terkait, yakni, *Pertama*, Undang-undang Nomor 37 tahun 1999 tentang "Hubungan Luar Negeri" dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang "Perjanjian Internasional". *Kedua*, perangkat hukum dimaksud merupakan landasan hukum yang mengikat bagi Pemerintah Pusat dan pelaku hubungan luar negeri lainnya termasuk unsur-unsur daerah dalam melaksanakan hubungan luar negeri.¹⁵

Dasar hukum dari pemaparan tersebut adalah sebagai berikut :

1. UU No. 37/1999 tentang Hubungan Luar Negeri Pasal 1 (1) : Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintahan di tingkat pusat dan daerah atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), atau warga negara;

¹⁵ Jemmy Rumengan, *Perspektif Hukum dan Ekonomi atas Kerjasama Luar Negeri oleh Daerah*. Jurnal Hukum Internasional. Vol 6. No. 2. 2009. Hal. 239. Dalam Stivani Iswara Sinambela, 2014, "Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penataan Kerjasama Internasional Studi Kasus : Kerjasama Sister City Pemerintah Kota Medan dengan Penang." Tesis Program Studi Magister Ilmu Hubungan Internasional. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Hal. 59.

2. UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional
Pasal 5 : Lemabaga Negara dan Lembaga Pemerintah, baik departemen mauapun non-departemen, ditingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan menteri.

Selain kedua perangkat hukum tersebut, menyangkut hubungan kerjasama luar negeri oleh Pemerintah Daerah telah pula berlaku Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dimana salah satu ketentuannya telah menimbulkan pandangan bahwa kerjasama luar negeri oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian dari *Otonomi Daerah*. Undang-undang tersebut kemudian digantikan dengan Undang-undang 32 Tahun 2004 yang sekarang menjadi undang-undang 23 Tahun 2004 amandemen terbaru tentang “Pemerintah Daerah” yang ketentuannya telah menghapuskan pandangan seperti dimaksud.¹⁶

C. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah terdiri atas:

¹⁶ *Ibid, hal. 60.*

1. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Menurut Van Der Tak,¹⁷ peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum. Istilah perundang-undangan (*legislation* atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Pemerintah daerah merupakan pelaksana fungsi pemerintahan di daerah yang dilakukan oleh dua lembaga daerah, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Kepala daerah merupakan pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap kepala daerah tersebut dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD

¹⁷ Van Der Tak dalam Aziz Syamsudin. 2011. *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*. Jakarta Sinar Garfika, hlm 13.

menurut UU 22/2003 menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka secara demokratis dalam Undang-undang pemilihan tersebut dilakukan oleh rakyat secara langsung.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, baik di Provinsi, di Kabupaten/Kota. Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 12 Undang-undang nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat berbagai jenis Perda yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah/Kabupaten/Kota dan Provinsi sebagai konsekuensi dari otonomi daerah yang mengatur tentang pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang wilayah, anggaran pengeluaran belanja daerah, rencana program jangka menengah, perangkat desa, aparat desa serta pengaturan umum lainnya sesuai kebutuhan masyarakat.

Lebih lanjut dalam hal ini syarat berdirinya peraturan daerah yaitu dimana Perda merupakan produk legislasi pemerintahan daerah, yakni Kepala daerah dan DPRD. Pasal 140 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Selanjutnya, Rancangan Perda harus mendapat persetujuan bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati/ Walikota untuk dapat dibahas lebih lanjut. Tanpa persetujuan bersama, rancangan perda tidak akan dibahas

lebih lanjut. Adapun landasan Dalam Pembentukan Perda paling sedikit harus memuat 3 landasan yaitu:¹⁸

1. Landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara;
2. Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat;
3. Landasan yuridis, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang secara ketatanegaraan baru diangkat derajatnya sebagai bagian dari susunan peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan TAP. MPR Nomor III/MPR/1999. Sebelumnya peraturan daerah ditempatkan sebagai peraturan lain yang kedudukannya lebih rendah dari Instruksi Menteri yang sesungguhnya dan bukan merupakan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam prakteknya Peraturan Daerah harus tunduk pada instruksi menteri.

Proses pembuatan perjanjian Internasional oleh daerah pada hakikatnya mengikuti mekanisme umum Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh daerah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32

¹⁸ Budiman NPD. 2005. *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. UII press. Yogyakarta, hlm 33.

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebelum tahapan penandatanganan perjanjian Internasional, daerah harus mengikuti mekanisme internal daerah yaitu adanya mendengar pendapat dan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di Daerah serta adanya persetujuan DPRD terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Sesuai dengan ketentuan tersebut, maka pemerintah daerah mengajukan surat persetujuan kerjasama luar negeri kepada DPRD yang dilampiri dengan naskah *Letter Of Intent* (LoI) yang sudah ditanda tangani kedua belah pihak.

Persetujuan DPRD atas rencana kerjasama luar negeri tersebut mendapat jangka waktu satu bulan untuk dilakukan penyusunan rancangan *Memorandum Of Understanding* (MoU). Setelah DPRD memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama, Pemerintah Daerah mengajukan permohonan fasilitas berupa rapat interdept kepada Departemen Dalam Negeri untuk melakukan penyusunan draft/rancangan *Memorandum of Understanding* (MoU). Selanjutnya Pemerintah Daerah mengajukan surat kuasa kepada Menteri Luar Negeri melalui menteri Dalam Negeri dengan melampirkan Draft *MoU* yang sudah disetujui oleh masing-masing pihak. Surat kuasa tersebut dapat dijadikan sebagai dasar untuk menandatangani MoU oleh Pemerintah Daerah dan Pihak Luar Negeri.

Perjanjian *Sister Province/Sister City* negara maju atau negara berkembang dengan provinsi atau kabupaten/kota di Indonesia dilaksanakan guna mempercepat pembangunan ekonomi antara dua kota yang bekerjasama, tetapi sering kali malah tidak menjadi prioritas.

Menetapkan kebudayaan dan pendidikan sebagai hal yang dikerjasamakan bukan menjadi permasalahan, tetapi sebaiknya dikemas dalam jangka panjang untuk pengembangan kapasitas SDM pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat provinsi yang bersangkutan, sehingga dapat meningkatkan fundamental ekonomi untuk pengembangan ekonomi daerah.

D. Proses Internal Pemprov NTB

Pada dasarnya semua kerjasama yang dilakukan atau yang dibangun oleh pemerintah provinsi dan oleh para pengambil keputusan yaitu dimana kebijakan yang dibangun dan dibentuk jelas melewati proses pertimbangan, koordinasi dan tentunya input apa yang menjadi keuntungan bagi daerah serta tenaga dan pikiran yang menjadi tolak ukur kebijakan atau keputusan yang di ambil. Dimana dalam hal ini merupakan salah satu dari karakter demokrasi untuk menentukan dan menetapkan sebuah kebijakan yang akan diterapkan dengan melihat koordinasi secara struktural dalam pemerintahan sebuah negara baik dalam level pusat maupun pemerintah daerah. Hal ini dianggap penting demi menjamin terus berlansungnya pemerintahan berdasarkan cara-cara demokrasi pancasila yang menjamin hak dan kebebasan setiap individu.

Proses pengambilan keputusan yang di dilakukan oleh pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) merupakan bentuk kerjasama *Sister Province* atau secara lebih luas di sebut Paradiplomasi, yang dalam hal ini melibatkan berbagai bidang dalam kerjasama yang dibangun atau '*multipurproses*', antara ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan, dan alih teknologi, dan sebagainya.

Dimana konsep hubungan ini mengacu pada model kerjasama luar negeri yang terdesentralisasi atau ‘*decentralized cooperation*’.¹⁹ Pelaksanaan hubungan kerjasama luar negeri oleh pemerintah lokal baik pemerintah provinsi atau kabupaten/kota, dalam hal ini Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat yang juga dapat sebut sebagai kerjasama dalam bentuk *Sister Province*, dimana pemerintah daerah dalam menjalin hubungan dan kerjasama dengan pihak asing hampir selalu menggunakan ‘*Memorandum of Understanding*’ yang mencakup berbagai bidang yang kompleks, antara lain kerjasama ekonomi, pendidikan, kebudayaan, pertanian, kesehatan, alih teknologi, bantuan tenaga ahli, bantuan teknis, dan sebagainya.²⁰

Mengacu pada tahapan-tahapan proses kerjasama yang di bangun oleh pemerintah provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dengan pemerintah provinsi Zhejiang Tiongkok jelas memiliki langkah awal memulai kerjasama atau proses kerjasama. Untuk memulai sebuah kerjasama, pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah provinsi Nusa Tenggara Barat haruslah melakukan langkah-langkah awal persiapan terlebih dahulu yang merupakan tolak ukur dan pertimbangan, antara lain meliputi²¹:

1. Inventarisasi potensi daerah, yaitu langkah ini merupakan suatu hal yang sangat bermanfaat untuk memetakan di dalam bidang apa saja suatu daerah harus bekerjasama dengan dengan pihak luar negeri. Daerah yang tidak memiliki

¹⁹ Takdir Ali Mukti. 2013. *Paradiplomacy : Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia*. The Phinisi Press. Yogyakarta. Hal. 42.

²⁰ *Ibid.*, Takdir Ali, hal. 43.

²¹ *Op.cit.*, Takdir Ali Mukti. 2013. *Paradiplomacy : Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia*. The Phinisi Press. Yogyakarta. Hal. 227.

inventaris potensi unggulan daerah yang menjadi prioritas kerjasama akan gagap ketika ada tawaran kerjasama dari pihak asing.

2. Penyusunan *County Profile*. Country profile yang dimana berisikan gambaran umum suatu daerah dan memuat beberapa sektor unggulan daerah yang siap untuk di kerjasamakan.
3. Publikasi via web, KJRI, dan Kedubes. Sangatlah penting bagi daerah untuk memiliki alamat web yang menampilkan berbagai aspek pemerintahan, potensi daerah dan mekanisme investasi atau kerjasama dalam Bahasa Inggris. Informasi yang tersaji dalam web akan dapat dibaca oleh orang dari belahan dunia manapun. Publikasi yang dilakukan lewat lembaga atau kantor-kantor resmi, misalnya Konsulat Jenderal RI (KJRI) atau kedutaan besar RI di luar negeri, akan berjalan lebih lambat dibandingkan dengan publikasi lewat internet. Meski demikian, KJRI dan Kedubes RI tetap strategis untuk publikasi potensi daerah sebab dapat membantu memfasilitasi terjalannya kerjasama dengan pihak asing.
4. Identifikasi partners asing. Pemda dapat berinisiatif untuk mengidentifikasi beberapa calon partner yang potensial diajak kerjasama. Untuk memilih dan menganalisa calon partner tersebut, pemda dapat menggunakan tenaga ahli profesional.
5. Memulai kontak-kontak via KJRI/Kedubes RI atau pihak lain. Jika telah mengidentifikasi beberapa calon partners kerjasama, maka daerah dapat memulai kontak-kontak

dengan pihak asing melalui KJRI atau Kedubes atau pun kontak langsung, jika memungkinkan. Kontak-kontak ini sangat menentukan untuk terjalannya kesepakatan pertemuan antara para pihak.

6. Meeting pejabat berwenang/negosiasi *Letter of Intent* (LoI). Jika telah ada kesepakatan dengan pihak asing tentang pertemuan awal para pejabat daerah, maka itu akan terbuka kemungkinan untuk disepakatinya LoI antara para pihak, yang berisi keinginan untuk melakukan kerjasama secara formal.
7. Perencanaan pembuatan MoU, antara calon partner dengan Pemda. Dengan berbekal *Letter of Intent* (LoI), daerah dapat memulai membentuk Tim Negosiasi yang akan merumuskan rencana Kerjasama dan draft *Memorandum of Understanding* (MoU). MoU berisi bidang-bidang apa saja yang akan disepakati, masa berlaku persetujuan, pembentukan Tim teknis, sumber pendanaan dan perubahan kesepakatan, serta tentu saja para pejabat pembuat MoU.
8. Pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pembahasan Rencana Kerjasama dan Draft MoU oleh DPRD sangat relatif prosesnya. Dapat langsung di tanda tangani oleh komisi yang membidangi urusan Kerjasama, biasanya Komisi A atau komisi I, namun dapat pula agak lama kalau prosesnya melalui pembahasan di panitian khusus (pansus).
9. Penandatanganan MoU. Jika persetujuan DPRD atas rencana kerjasama telah tercapai, maka pemda dapat melanjutkan negosiasi tentang finalisasi MoU dengan calon partner

kerjasama luar negeri dan melakukan penandatanganan dokumen MoU tersebut. Sangat mungkin, draft MoU yang dibawa ke dewan saat pembahasan persetujuan rencana kerjasama berbeda dengan hasil final yang disepakati dengan calon mitra luar negeri. Hal ini wajar selama tidak menyangkut masalah-masalah prinsip.

10. Tindak lanjut Tim teknis. Setelah penandatanganan MoU, biasanya dilanjutkan dengan pertemuan Tim Teknis atau *Joint Commite* yang akan membicarakan secara detail program-program kerjasama dan agenda pelaksanaannya.
11. Penyiapan anggaran Program atau Kegiatan. Sesuai dengan mekanisme penyusunan anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka anggaran yang akan digunakan untuk penanganan Kerjasama mulai dari pertemuan awal negosiasi dan fasilitasi (*hospitality*) para utusan dari negara asing di Indonesia harus disiapkan setahun sebelumnya. Program dan pelaksanaan kerjasama akan tersendat manakala penyiapan anggaran daerahnya belum jelas.
12. Pelaksanaan Program kerjasama. Pada tahap ini semua aspek harus sudah siap untuk dijalankan, baik menyangkut sumber daya manusianya, dananya, maupun kesiapan mitra asing.
13. Evaluasi Pelaksanaan Kerjasama. Mekanisme evaluasi kerjasama luar negeri tetap mengacu pada pola mekanisme evaluasi program/kegiatan pemerintahan pada umumnya. Namun ada yang harus disadari bahwa hasil atau *output* Kerjasama luar negeri tidak semua dapat diukur secara kuantitatif, artinya manfaat atau *benefit*-nya dapat berupa

sesuatu yang abstrak seperti meningkatnya hubungan kerjasama antar kedua bangsa secara Nasional dan antar kedua daerah/provinsi secara regional, disamping hasil-hasil yang bersifat profit, materiil. Meski demikian, pemda dapat menentukan mana kerjasama yang dapat dikatakan boros dan kurang menguntungkan atau kurang produktif, dan mana kerjasama yang produktif dalam ikut menunjang percepatan pembangunan di daerah.

Kerjasama yang dibangun oleh pemerintah daerah Provinsi NTB yaitu terjalinnya kerjasama antara Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dengan Pemerintah Provinsi Zhejiang RRT dalam bentuk kerjasama *Sister Province* atau ‘provinsi kembar’ jelas memiliki langkah awal seperti yang di uraikan di atas, sebagai mana mekanisme langkah awal pembentukan dari kerjasama tersebut. Memang, hubungan dan kerjasama internasional yang di buat oleh pemerintah daerah itu sendiri sebagian besar di orientasikan untuk peningkatan ekonomi daerah dan dukungan terhadap berbagai program kerja di sektor-sektor unggulan seperti pendidikan, kesehatan dan pariwisata.

Pada proses kerjasama yang di bangun oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dengan Pemerintah Provinsi Zhejiang RRT yaitu dalam bentuk kerjasama *Sister Province* ‘Provinsi Kembar’, yang dimana telah diadakan kesepakatan tentang beberapa bidang yang akan dikerjasamakan, maka sebagai langkah selanjutnya adalah adanya bentuk keinginan bersama untuk mengadakan jalinan hubungan kerjasama yaitu dengan melalui persetujuan DPRD, selanjutnya masuk pada tahap pengusulan atau proses di Pemerintah Pusat melalui Menteri

Dalam Negeri kemudian meminta persetujuan kepada Menteri Luar Negeri Indonesia.

E. Persetujuan DPRD dalam Kerjasama Luar Negeri

Pada tahap pembuatan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah merupakan kerja legislasi daerah yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif secara bersama-sama. Keseimbangan peran dalam penyusunan rencana kerjasama serta persetuajannya, adalah untuk menciptakan keseimbangan kewenangan dan kontrol terhadap jalannya pemerintahan daerah.²² Hal ini penting mengingat setiap kerjasama luar negeri selalu bermuara pada pembangunan dana APBD untuk mendukung terlaksananya program yang direncanakan nantinya.

1. Sumber kewenangan DPRD di bidang Kerjasama Internasional

Sebagaimana telah di bahas pada pembahasan sebelumnya yaitu kerjasama internasional oleh pemerintah daerah dalam undang-undang dasar, bahwa kewenangan untuk melakukan kerjasama luar negeri dicantumkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang dalam amademen terbaru menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 berkaitan dengan persetujuan kerjasama dan pengawasan pelaksanaan perjanjian internasional dilaksanakan di daerah oleh DPRD yang menyebutkan bahwa;

Pasal 42, ayat (1) huruf f dan g menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan; (c) “melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundangan

²² Takdir Ali Mukti. 2013. *Paradiplomacy : Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia*. The Phinisi Press. Yogyakarta. Hal. 231.

lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah”, (f) “pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah”, dan (g) “persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.”²³

Kewenangan melakukan hubungan internasional atau dengan pihak asing dalam konteks UU No. 32 Tahun 2004, masuk dalam kategori kewenangan tidak wajib bagi daerah. Pasal 13 dan 14 UU ini tidak menyebutkan kerjasama luar negeri sebagai urusan wajib bagi provinsi dan kabupaten/kota. Kedudukan urusan kerjasama luar negeri sebagai urusan tidak wajib ini sama kedudukannya pada UU sebelumnya, yakni UU No. 22 Tahun 1999, pasal 88, ayat (1) yang menegaskan bahwa; “Daerah dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri”.

Untuk melaksanakan UU tersebut, maka diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Dalam PP ini, disebutkan pada pasal 3, mengenai Tugas dan Wewenang DPRD, sebagai berikut;

DPRD memiliki tugas dan Wewenang:

- a. Membentuk,
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

²³ Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
Penjelasan huruf f, yang dimaksud dengan “perjanjian internasional” dalam ketentuan ini adalah perjanjian antara Pemerintah dan pihak luar negeri yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Penjelasan huruf g, yang dimaksud dengan “kerjasama internasional” dalam ketentuan ini adalah kerjasama antara pemerintah daerah dan pihak luar negeri yang meliputi kerjasama provinsi, kabupaten/kota “kembar”, kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal, dan kerjasama lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁴

Dari kedua aturan ini maka disusunlah Peraturan tata tertib DPRD Provinsi dan kabupaten/kota seluruh Indonesia yang memekanisir proses persetujuan DPRD atas Perjanjian Kerjasama Luar Negeri oleh pemerintah daerah.

2. Perbedaan Persepsi Daerah tentang Persetujuan DPRD dalam Permenlu dan Pemendagri.

Menurut Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01, poin nomor 20, disebutkan bahwa;

Pada point 20. Kerjasama luar negeri dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut :

²⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD.

- a. Dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
- b. Sesuai dengan bidang kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana di atur dalam peraturan perundang-undangan nasional Republik Indonesia;
- c. Mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- d. Tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri;
- e. Tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri masing-masing negara;
- f. Berdasarkan asas persamaan hak dan tidak saling memaksakan kehendak;
- g. Memperhatikan prinsip persamaan kedudukan, memberikan manfaat dan saling menguntungkan bagi Pemerintah Daerah dan Masyarakat;
- h. Mendukung penyelenggaraan pemerintah, pembangunan nasional dan Daerah serta pemberdayaan masyarakat.²⁵

Pemahaman pemerintah daerah terhadap poin 20 huruf c di atas, pada umumnya, bahwa yang dibahas antara eksekutif dan legislatif di DPRD baik di Panitia Khusus ataupun di Komisi yang membidangi urusan kerjasama adalah draft 'MoU' antara pemda dan pihak asing. Dokumen draft MoU biasanya dibuat dalam 2 (dua) bahasa, Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia.

²⁵ Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01, DEPLU, 2007.

Namun, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, keterlibatan DPRD dalam pemberian persetujuan terhadap kerjasama internasional, diawali dengan pembahasan Rencana Kerjasama, dan bukan membahas bunyi kalimat *'Memorandum of Understanding'* (MoU)-nya. Hal ini dinyatakan dalam pasal-pasal berikut ini;

Pasal 12, berbunyi;

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

- (8). Kepala Daerah menyusun rancangan Memorandum Saling pengertian paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah Rencana Kerjasama mendapatkan persetujuan DPRD.

Pasal 13, Menyatakan;

- (4). Gubernur menyampaikan Rencana Kerjasama Provinsi, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum saling pengertian sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 kepada Menteri Dalam Negeri.
- (4). Bupati/Walikota menyampaikan Rencana Kerjasama, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 kepada Menteri Dalam Negeri Melalui Gubernur.²⁶

Dengan adanya Permendagri yang tahun pembuatannya lebih baru, serta pemerintah daerah adalah instansi yang langsung dibawah binaan Departemen Dalam Negeri, maka saat ini mekanisme pembahasan di DPRD adalah patuh pada aturan dari Kementrian Dalam Negeri ini seluruhnya.

3. Tahap-Tahap Pembahasan Persetujuan Terhadap Rencana Kerjasama Luar Negeri di DPRD

Pembahasan persetujuan kerjasama luar negeri di DPRD melalui beberapa tahapan. Di beberapa daerah terkadang ada perbedaan mengenai forum yang digunakan untuk membahas agenda seperti ini, misalnya, ada DPRD provinsi yang membahas rencana

²⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 03 Tahun 2008, DEPdagri, 2009.

persetujuan kerjasama luar negeri hanya melalui rapat-rapat komisi yang membidangi kerjasama sehingga lebih sederhana, namun ada pula DPRD yang memilih jalur pembahasan melalui Panitia Khusus karena produk akhirnya adalah Persetujuan DPRD yang diputuskan dalam rapat paripurna.

Jika jalur pembahasan melalui komisi, biasanya Komisi A atau Komisi I yang menangani Kerjasama, maka tahapannya menjadi lebih sederhana, yakni sebagai berikut;

1. Pembicaraan awal pra proses persetujuan kerjasama luar negeri antara eksekutif dengan legislatif,
2. Penyampaian surat dari Kepala Daerah kepada pimpinan dewan tentang permohonan persetujuan rencana kerjasama,
3. Dewan mengagendakan dalam Bamus DPRD,
4. Penyampain Usulan Rencana Kerjasama Luar negeri oleh Kepala Daerah dalam Rapat paripurna Dewan,
5. Tanggapan fraksi-fraksi atas penyampaian rencana kerjasama luar negeri oleh kepala daerah dalam rapat paripurna,
6. Pembahasan komisi antara eksekutif dengan legislatif dimana sikap fraksi-fraksi dicerminkan pada sikap para anggota komisi dari fraksi masing-masing.
7. Pembuatan laporan komisi atas pembahasan kerjasama, dan dibacakan dalam rapat paripurna persetujuan kerjasama,
8. Rapat paripurna dewan melakukan persetujuan (atau penolakan) terhadap rencana kerjasama luar negeri tersebut.

Jika jalur pembahasan yang dipilih adalah melalui pembahasan Panitia Khusus DPRD, maka tahapan-tahapannya adalah sebagai berikut:

1. Pembicaraan awal pra proses persetujuan kerjasama luar negeri antara eksekutif dengan legislatif,
2. Penyampaian surat dari kepala daerah kepada pimpinan dewan tentang permohonan persetujuan rencana kerjasama,
3. Dewan mengagendakan dalam Basmus DPRD,
4. Penyampaian usulan rencana kerjasama luar negeri oleh kepala daerah dalam rapat paripurna dewan,
5. Tanggapan fraksi-fraksi atas penyampaian rencana kerjasama luar negeri oleh kepala daerah,
6. Pembentukan panitia khusus DPRD,
7. Pembahasan pansus antara eksekutif dengan legislatif,
8. Sikap akhir fraksi-fraksi dalam pansus,
9. Pembuatan laporan panitia khusus atas pembahasan kerjasama, dan dibacakan dalam rapat paripurna peseretujuan kerjasama,
10. Rapat paripurna dewan melakukan persetujuan (atau penolakan) terhadap rencana kerjasama luar negeri tersebut.

Setelah persetujuan DPRD dalam rapat Paripurna Dewan tersebut, maka Gubernur menyampaikan Rencana Kerjasama Provinsi, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling pengertian tersebut kepada Menteri Dalam Negeri, atau Bupati/Walikota menyampaikan Kerjasama, persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum saling pengertian tersebut kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sesuai pasal 13 Permendagri.

Sesuai dengan pasal 11, ayat (2), Permendagri Nomor 3 tahun 2008, maka rencana kerjasama itu memuat hal-hal sebagai berikut;

- a. Subyek Kerjasama;
- b. Latar belakang;
- c. Maksud, tujuan dan sasaran;
- d. Obyek/ruang lingkup kerjasama;
- e. Hasil kerjasama;
- f. Sumber pembiayaan; dan
- g. Jangka waktu pelaksanaan.²⁷

Pada pembicaraan pra proses pembahasan, sebenarnya eksekutif telah menyampaikan beberapa pokok materi penting rencana kerjasama secara global, misalnya tentang kejelasan para pihak di luar negeri, bidang dan lingkup kerjasama dan keuntungan yang bisa diraih oleh daerah. Pembicaraan ini lebih bersifat sebagai pendekatan antara eksekutif dengan komisi atau dewan agar ada pemahaman umum sebelum proses pembahasan resmi dilakukan.

Pada tahap pembahasan materi kerjasama di komisi atau panitia khusus, DPRD secara umum akan meminta dokumen-dokumen pendukung antara lain '*company profile*' jika yang diajak kerjasama adalah swasta asing, dokumen draft '*Memorandum of Understanding*' atau MoU, rencana program dan kegiatan yang masuk dalam rencana kerjasama dan taksiran biaya. Selain itu, hal yang sangat menentukan apakah rancangan kerjasama itu akan lancar persetujuannya atau akan alot pembahasannya adalah sangat bergantung pada bagaimana

²⁷ Ibid., Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 03 Tahun 2008, DEPdagri, 2009.

eksekutif melakukan menyampaikan rencana kerjasama itu di hadapan panitia khusus.

Terkait dengan dukungan dan juga persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang merupakan kerja legislasi daerah yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif secara bersama-sama. Keseimbangan peran dalam penyusunan rencana kerjasama serta persetujuannya, adalah untuk menciptakan keseimbangan kewenangan dan kontrol terhadap jalannya pemerintahan daerah. Hal ini penting mengingat setiap kerjasama luar negeri selalu bermuara pada pembangunan dana APBD untuk mendukung terlaksananya program yang direncanakan khususnya kerjasama *Sister Province* antara Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dengan Pemerintah Provinsi Zhejiang RRT. Sesuai dengan hasil pengamatan penulis dalam hal persetujuan dan dukungan DPRD dalam kerjasam *Sister Province* ini sendiri terbentuk dengan dasar persetujuan dan disepakati oleh DPRD Provinsi NTB.

Tabel 3.1 Alur Proses Kerjasama



Dari gambaran tabel di atas dapat menjelaskan alur yang digunakan oleh pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam penyusunan rencana kerjasama, yaitu Gubernur Provinsi NTB selaku lembaga Eksekutif menyampaikan Rencana Kerjasama Provinsi NTB dengan Pemerintah Provinsi Zhejiang RRT dalam bentuk kerjasama *Sister Province* ‘Provinsi Kembar’ dengan meminta persetujuan DPRD

provinsi, yang kemudian pemerintah Provinsi selaku Eksekutif menindaklanjuti kerjasama tersebut dengan rancangan memorandum saling pengertian (MoU) antar kedua provinsi setelah rencana kerjasama mendapat persetujuan DPRD yang selanjutnya di teruskan ke Menteri Dalam Negari sebagai bahan laporan sesuai dengan ketentuan dan peraturan pedundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah daerah terkait dengan desentralisasi atau otonomi daerah yang merupakan simbol dari adanya kepercayaan pemerintah pusat karena daerah diberikan pelimpahan kewenangan secara luas untuk membuat kebijakan daerah, memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sebagaimana di kemukakan pada pembahasan sebelumnya bahwa otonomi merupakan suatu strategi dalam proses pembangunan guna mengatasi berbagai hambatan administrasi. Dengan demikian otonomi merupakan strategi untuk mendemonstrasikan sistem politik. Sejalan dengan pandangan ini, otonomi juga dapat dipandang sebagai kebebasan bagi masyarakat setempat untuk mengatasi masalahnya sendiri yang bersifat lokalitas, yang mana kemudian hak dan wewenang dan kewajiban tersebut diatur dalam Undang-undang negara 1945, dimana hal ini membuat pemerintah daerah menjadi leluasa dan bebas berkreasi untuk mampu membangun dan mengembangkan daerah, khususnya pemerintah provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB).

Kerjasama *Sister Province* atau secara lebih luas di sebut Paradiplomasi mengacu pada perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh 'sub state', pemerintah lokal/regional/pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dalam rangka

kepentingan secara spesifik yaitu untuk meningkatkan ekonomi daerah serta potensi-potensi daerah. Manfaat yang dapat diperoleh dari adanya kerjasama *Sister Province* antara Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dengan Pemerintah Provinsi Zhejiang RRT adalah terbukanya hubungan transnasional Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan terjalinnya tukar menukar informasi, ide, pengetahuan dan budaya. Pemerintah provinsi Zhejiang sendiri berharap dalam kerjasama ini pihak provinsi Zhejiang mampu memberikan manfaat dari kerjasama yang terjalin.