BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam jurnal yang dikeluarkan oleh Universitas Slamet Riyadi (UNISRI) dengan judul *Transformasi, Potensi Paradiplomasi Dalam Mendukung Kinerja Diplomasi Indonesia Menuju Komunitas Asean*, Christy Darmayanti menyebutkan besarnya peranan para aparatur Daerah yang mengelola langsung kebijakan Daerahnya dalam ranah Dunia internasional.

Demokratisasi di Indonesia telah bergulir semenjak tahun 1998, salah satu hal yang penting dalam proses-proses reformasi politik ini adalah adanya desentralisasi kewenangan atau yang lebih dikenal dengan kebijakan otonomi daerah yang dianggap dapat membawa pembaharuan dan membawa praktek demokrasi lebih luas dan dapat meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam berbagai kegiatan politik, telah membawa perubahan kewenangan Pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralisasi, salah satu bentuk dari adanya desentralisasi ini adalah adanya kewenangan yang semula dipegang Pemerintah Pusat diberikan kepada Pemerintah Daerah.

Salah satu kewenangan desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah adalah peluang kerjasama internasional, Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 42 menyebutkan tentang tugas dan wewenang DPRD untuk mengawasi, memberikan pendapat dan pertimbangan serta menyetujui rencana kerjasama

internasional yang diajukan oleh pemerintah daerah, dengan demikian demokratisasi di Indonesia telah memasuki berbagai aktivitas kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk ranah diplomasi (Darmayanti, 2011 : 1).

Christy Darmayanti menyebutkan paradiplomasi merupakan salah satu sumber kekuatan nasional, dalam pelaksanaanya paradiplomasi merujuk pada hubungan internasional yang dilakukan Institusi Sub-Nasional, Regional, dan Lokal guna untuk mencapai tujuannya, dalam era globalisasi fenomena ini begitu kuat seiring dengan terbukanya akses dan menigkatnya 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 (Darmayanti, 2011:2).

Dalam kaitannya dengan hal kewenangan Pemerintah dalam menjalankan hubungan luar negeri dalam bentuk kerjasama *Sister City*, sebuah jurnal *Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences*, Keating menyebutkan peranan yang dilakukan *Non -State actor*, seperti pelaku hubungan internasional sub-nasional dapat mengembangkan ruang yang lebih efisien dan terbuka terhadap terciptanya kerjasama internasional terhadap pembangunan suatu kawasan (Keating, 2010: 156). Konteks ini memberikan suatu pandangan dimana akses langsung yang diterima antar para pelaku hubungan internasional dapat berjalan lebih efisien dan menciptakan suatu hubungan kerjasama yang secara langsung dapat dirasakan oleh para pelaku hubungan internasional.

Dalam jurnal yang diterbitkan *Forum of Federations, Outlooks for the legal framing of paradiplomacy: the case of Brazil*, Marinana Andrade E. Barros menyatakan dalam pandangannya bahwa paradiplomasi adalah alat penting untuk menegaskan kembali gagasan sebuah proyek nasional yang mencari pembangunan yang lebih besar dan otonomi lebih besar bagi sub-unit nya. Dalam konteks ini, pentingnya kerangka kelembagaan dan hukum yang ada pada Pemerintah yang menjadi aktor sub-nasional untuk membangun daerahnya tanpa berpangku tangan terhadap kewenangan Pemerintah Pusat, akan tetapi sesuai dengan aturan dan hukum nasional yang berlaku, sehingga menciptakan sinergi antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintah Daerah (Barros, 2010: 47).

Penyelenggaraan Pemerintah yang dilakukan oleh aktor Sub-Nasional seperti Pemerintah Daerah/Kota mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjalankan hubungan luar negeri, terutama dalam bentuk-bentuk kerjasama internasional, pembangunan daerah merupakan hal yang terpenting dari adanya penyelenggaraan Pemerintah Daerah, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan pola pelayanan birokrasi, dan meningkatkan kualitas kehidupan dan kerukunan antar masyarakat.

Dalam melaksanakan hubungan luar negeri, khususnya pada konteks kerjasama *Sister City* di Indonesia, Pemerintah Daerah harus mengacu pada aturan dan prinsip-prinsip yang berlaku meliputi persamaan kedudukan, memberikan manfaat, tidak mengganggu stabilitas politik, menghormati kedaulatan NKRI, transparan dalam pelaksanaan program, tidak menimbulkan

ketergantungan, terencana, dan mempunyai hasil yang dapat dirasakan secara jangka panjang.

Dalam ruang lingkup sosial, ekonomi, politik dan budaya, pelaksanaan otonomi daerah dalam hubungan luar negeri, penerapannya merupakan jawaban dari adanya tuntutan globalisasi yang sudah seharusnya lebih memberdayakan Daerah, dengan cara, diberikan kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing, desentralisasi merupakan simbol atau tanda adanya kepercayaan Pemerintah Pusat kepada Daerah.

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Hubungan Luar Negeri

Secara kontemporer hubungan luar negeri berkembang menjadi lebih luas, meski penjelasan dasar akan pandangan hubungan luar negeri tetap mengarah pada isu-isu yang mengedepankan aktor Negara. hubungan luar negeri telah mengembangkan hubungannya terhadap aktor Non-negara, seperti Perusahaan multinasional, Organisasi internasional non-pemerintah, Komunitas internasional, bahkan pada Individu-individu internasional, hal ini tumbuh karena perkembangan isu-isu pada bidang ekonomi yang mendorong para pelaku hubungan internasional, untuk lebih mengedepankan isu-isu yang berdasarkan motif ekonomi (Goldstein, 2006:35).

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 37 tahun 1999 tentang hubungan luar negeri, 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.

Dalam penyelenggaraannya hubungan luar negeri dilakukan oleh aktor negara, maupun aktor non-negara dalam dunia yang makin lama makin maju sebagai akibat pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi secara global, serta meningkatnya interaksi dan interdependensi antarnegara dan antarbangsa, maka makin meningkat pula hubungan luar negeri yang diwarnai dengan kerja sama dalam berbagai bidang.

Kemajuan dalam pembangunan yang dicapai Indonesia di berbagai bidang telah menyebabkan makin meningkatnya kegiatan Indonesia di dunia internasional, baik dari pemerintah daerah, salah satunya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung maupun swasta/perseorangan, membawa akibat perlu ditingkatkannya perlindungan terhadap kepentingan negara dan warga negara.

Hubungan luar negeri merupakan interaksi diantara aktor Negara maupun aktor Non-negara di dunia, yang membawa kepentingan untuk mencapai tujuannya, seiring dengan perkembangan zaman, isu-isu internasional mengalami perkembangan, hubungan internasional yang pada

dasarnya merupakan interaksi lintas batas Negara yang terjadi akibat adanya kebutuhan dan ketergantungan terhadap negara lain untuk pemenuhan kebutuhan manusia, dalam perkembangannya negara ataupun aktor Non-negara mulai mengembangkan ketertarikannya terhadap isu-isu internasional di luar isu politik, seperti isu ekonomi, pendidikan, lingkungan, sosial dan kebudayaan.

> "Hubungan luar negeri merupakan bentuk interaksi, pada aktor-aktor Negara dan masyarakat baik yang dilakukan Negara maupun warga Negara yang terjadi dengan melintasi batas-batas geografis Negara"(Holsti, 1995:48).

Hubungan luar negeri memiliki hubungan erat terhadap bentuk-bentuk interaksi yang ada di antara masyarakat pada setiap negara, baik oleh pemerintah atau rakyat dari negara yang bersangkutan, hubungan luar negeri dapat dilihat dari berkurangnya peranan negara sebagai aktor dalam politik dunia dan meningkatnya peranan aktor-aktor Non-negara, batas-batas yang memisahkan bangsa-bangsa semakin kabur dan tidak relevan, Bagi beberapa aktor Non-negara bahkan batas-batas wilayah secara geografis tidak dihiraukan (Perwita & Yani, 2005: 3).

Berakhirnya perang dingin merupakan sebuah transisi sistem bipolar menjadi sistem multipolar di antara negara-negara yang ada di dunia, hal ini juga memberikan dampak bagi pola persaingan negara-egara di dunia yang pada awalnya mengedepankan bidang militer, telah beralih, kepentingan kesejahteraan akan ekonomi merupakan salah satunya, dan tidak hanya itu

saja isu-isu internasional pun mulai mengalami perkembangan (Perwita dan Yani, 2005:7).

Aktor Negara maupun aktor Non-negara dapat dipandang sebagai pelaku utama pada terjalinnya suatu hubungan luar negeri, hal ini dikarenakan tindakan dan dampak dari tindakan itu adalah unit politik, namun pada dasarnya, tujuan utama dalam hubungan luar negeri adalah mempelajari perilaku internasional, yaitu perilaku para aktor negara dan non-negara dalam mencapai tujuannya, perilaku tersebut bisa berwujud perang, konflik, kerjasama, pembentukan aliansi, interaksi dalam organisasi internasional, dan sebagainya.

Dalam pelaksanaannya salah satu bentuk hubungan luar negeri adalah penyelenggaraan yang dilakukan aktor sub-nasional yakni Pemerintah Daerah dalam menjalankan hubungan luar negeri, dimana dalam era globalisasi interaksi global tidak bertumpu pada aktor Negara saja dalam hal ini Pemerintah Pusat.

2.2.2 Kerjasama internasional

Kerjasama internasional terbentuk karena interaksi internasional yang meliputi bidang, seperti ideologi politik, ekonomi, sosial, lingkungan hidup, kebudayaan, pertahanan dan keamanan, Kerjasama internasional dapat diartikan sebagai serangkaian hubungan-hubungan yang tidak didasarkan pada

kekerasan atau paksaan dan disahkan secara hukum.Pengertian Kerjasama Internasional adalah:

> "Kerjasama Internasional merupakan suatu keadaan dimana terjalinnya hubungan yang disepakati untuk mencapai tujuan bersama yang dilakukan oleh aktor negara maupun aktor non-negara, akibat dari adanya interaksi yang melewati batas-batas geografis suatu negara"(Zartman, 2010:7).

Kerjasama dimaksudkan suatu usaha bersama antara orang-perorangan atau kelompok manusia untuk mencapai atau beberapa tujuan bersama, kunci dari perilaku kerjasama ada pada sejauh mana setiap pribadi percaya bahwa yang lainnya akan bekerja sama, sehingga isu utama dari teori kerjasama didasarkan pada pemenuhan kepentingan pribadi, dimana hasil yang menguntungkan kedua belah pihak dapat diperoleh dengan bekerjasama daripada dengan usaha sendiri atau dengan persaingan (Dougherty & Pfaltzgraff, 2009: 119).

Definisi kerjasama menurut Holsti dapat dibagi menjadi 5, yaitu:

1. Pandangan bahwa dua atau lebih kepentingan nilai atau tujuan saling bertemu dan dapat menghasilkan sesuatu yang dipromosikan atau dipenuhi oleh semua pihak.
2. Persetujuan atas masalah tertentu antar dua negara atau lebih dalam rangka memanfaatkan persamaan benturan kepentingan.
3. Pandangan atau harapan suatu negara bahwa kebijakan yang diputuskan oleh negara lainnya membantu negara itu untuk mencapai kepentingan dan nilai-nilainya.

4. Aturan resmi atau tidak resmi mengenai transaksi di masa depan yang dilakukan untuk melaksanakan tujuan.
5. Transaksi antara negara untuk memenuhi persetujuan mereka (Holsti, 1995:324-330).

Kerjasama dapat terjalin dalam berbagai konteks yang berbeda, hal ini sering terjadi pada hubungan dan interaksi dalam bentuk suatu kerjasama yang terjadi langsung diantara dua pemerintah yang memiliki suatu kepentingan dalam menghadapi masalah yang sama secara bersamaan, bentuk kerjasama lainnya dilakukan antara negara yang bernaung dalam organisasi dan kelembagaan internasional.

Kerjasama internasional dapat terbentuk karena kehidupan internasional meliputi berbagai bidang seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, lingkungan hidup, kebudayaan, pertahanan dan keamanan, hal tersebut memunculkan kepentingan yang beranekaragam sehingga mengakibatkan berbagai masalah sosial, untuk mencari solusi atas berbagai masalah tersebut maka beberapa negara membentuk suatu kerjasama internasional (Perwita dan Yani, 2005:34).

Dalam konteks kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan hubungan luar negeri, dalam bentuk kerjasama Sister City, para pelaksana kerjasama ini yakni pemerintah sub-nasional menghadapi suatu kesamaan permasalahan yang dihadapi dan diharapkan dengan adanya hubungan kerjasama ini, dapat memberikan sumbangsih dalam bentuk penyelesaian

masalah, dan tidak hanya itu saja, diharapkan dapat memperdalam terjalinnya hubungan kerjasama yang dapat menghasilkan suatu hasil yang jauh lebih bermanfaat.

Menurut Holsti, kerjasama bermula karena adanya keanekaragaman masalah nasional, regional maupun global yang muncul sehingga diperlukan adanya perhatian lebih dari satu negara, kemudian masing-masing pemerintah saling melakukan pendekatan dengan membawa usul penanggulangan masalah, melakukan tawar-menawar, atau mendiskusikan masalah, menyimpulkan bukti-bukti teknis untuk membenarkan satu usul lainnya, dan mengakhiri perundingan dengan suatu perjanjian atau saling pengertian yang dapat memuaskan semua pihak (Holsti, 1995: 221).

Ada beberapa alasan mengapa negara melakukan kerjasama dengan negara lainnya:

1. Demi meningkatkan kesejahteraan ekonominya, dimana melalui kerjasama dengan negara lainnya, negara tersebut dapat mengurangi biaya yang harus ditanggung dalam memproduksi suatu produk kebutuhan bagi rakyatnya karena keterbatasan yang dimiliki negara tersebut.
2. Untuk meningkatkan efisiensi yang berkaitan dengan pengurangan biaya.
3. Karena adanya masalah-masalah yang mengancam keamanan bersama.

4. Dalam rangka mengurangi kerugian negatif yang diakibatkan oleh tindakan-tindakan individual negara yang memberi dampak terhadap negara lain (Holsti, 1995: 362-363).

Dalam kerjasama Sister City yang dilakukan Pemerintah Kota Bandung, di era globalisasi ini pengembangan jaringan kerjasama antar Kota dalam skala internasional diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif, disamping dapat meningkatkan kerjasama , dapat juga menjadi jembatan bagi pengembangan ekonomi dan sebagai media transformasi bagi modal internasional, bagi Negara berkembang seperti Indonesia, dan juga Kota Bandung kerjasama merupakan media yang ampuh untuk menggerakan potensi domestik yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam penelitian ini, peranan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan hubungan luar negeri dalam kerjasama Sister City merupakan sebuah bentuk hubungan bilateral yang bertujuan untuk memelihara kepentingan nasional, memelihara perdamaian, dan juga meningkatkan kesejahteraan ekonomi dalam membangun daerah, akan tetapi pemerintah daerah tidak bertindak atas nama sendiri akan tetapi membawa nama pemerintah nasional.

2.2.3 Kewenangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia wewenang adalah hak dan kekuasaan maupun kewajiban yg di-miliki oleh seseorang, lembaga, ataupun

bentuk kesatuan sosial lainnya, sedangkan hak atau kekuasaan yg dipunyai untuk me-lakukan sesuatu disebut kewenangan (Balai Pustaka, 2008:1813).

Dalam kewenangan tindakan-tindakan yang dilakukan mencakup berbagai aspek seperti adanya peranan, tugas, dan kebijakan:

1. Peranan dalam suatu kewenangan merupakan suatu bentuk aspek dinamisi kedudukan (status), apabila seseorang/lembaga melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan dalam wewenang yang ditujukan pada seseorang/lembaga
2. Tugas dalam suatu kewenangan merupakan pekerjaan yang dibebankan pada suatu individu/kolektivitas yang dilakukan untuk memenuhi tanggung jawabnya dalam melakukan suatu wewenang.
3. Kebijakan dalam suatu kewenangan merupakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu yang didasarkan pada suatu wewenang yang ada dan bersifat memaksa (Posluns, 2007:33-51).

Dalam dunia politik diperlukan adanya suatu cara untuk mencapai tujuan, dimana dengan adanya hal tersebut menjadi alat untuk mengakomodasi demi tercapainya tujuan politik, kewenangan/*authority/power* merupakan salah satunya, sebuah bangsa atau negara mempunyai tujuan, suatu kegiatan untuk mencapai tujuan disebut

tugas sedangkan hak moral untuk melakukan kegiatan mencapai tujuan disebut kewenangan, Burke A.hendrix dalam *Ownership, Authority, and Self-determination,* mengatakan bahwa kewenangan adalah merupakan sebuah hak khusus untuk melakukan suatu tindakan yang dilindungi oleh berbagai konteks hukum yang bersangkutan (Hendrix, 2008:103).

Sedangkan dalam *Dictionary of Politics and Government*, P.H Collin menjelaskan bahwa kewenangan merupakan:

> "Suatu hak yang didelegasikan pada suatu jabatan yang memungkinkan seseorang untuk menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya, dan wewenang merupakan cara atau tindakan untuk bertindak yang menjadi dasar seseorang melakukan suatu kegiatan politik" (Collin, 2004:16).

Sebuah tanggung jawab yang dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang didalamnya mempunyai keabsahan secara hukum sosial, tradisi, ataupun Negara, yang tindakannya didasari hak untuk mencapai tujuan yang ditugaskan (Owens, 2011:25).

Kewenangan merupakan salah satu konsepsi inti dalam Hukum Administrasi Negara, menurut Prajudi Atmosudirdjo :

> "Pengertian kewenangan dan wewenang (*comptence*, *bevoegdheid)* walaupun dalam prakteknya pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Selanjutnya, dikatakan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif" (Atmosudirdjo, 2006: 95)

Setiap penyelengaraan negara dan pemerintahan yang mempunyai legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, maka aparat pemerintah diakui dan dipatuhi oleh rakyatnya. Sehingga kewenangan atau wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada aparat pemerintah itu harus mempunyai legitimasi dari rakyat supaya rakyat tertib dan mengikuti pemerintah, Begitu pentingnya aparat pemerintahan dalam sebuah negara sehingga aparat pemerintah itu memliki kewenangan untuk menjalankan fungsinya yang telah diatur didalam peraturan perundang-undangan (Atmosudirdjo, 2006: 99).

Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah, dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan (*Authority, Gezag*) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah, hal ini tampak agak legalistis formal. Hukum dalam bentuknya yang asli bersifat membatasi kekuasaan dan berusaha untuk memungkinkan terjadinya keseimbangan dalam hidup bermasyarakat. Sedangkan wewenang (*Bevoegdheid*), ini adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang

diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*Rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan (Sadjijono, 2008: 32).

Kewenangan dalam pemerintahan tertentu diatur dalam Pasal 3 ayat (2) PP No. 25 Tahun 2000, meliputi perencanaan dan pengendalian , pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah propinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman, dan perencanaan tata ruang provinsi.

Sementara itu, kewenangan daerah kabupaten/kota mencakup seluruh kewenangan pemerintahan selain kewenangan pusat maupun daerah provinsi sebagaimana disebutkan di atas. Namun, dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 diatur tentang beberapa kewenangan yang wajib dilaksanakan meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan,

sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Sementara kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan (Pasal 8 UU No. 22 Tahun 1999).

Pemerintah juga dapat menugaskan kepada daerah urusan-urusan pemerintahan terentu dalam rangka tugas pembantuan yang disertai pembiayaan, saran dan prasarana, serta sumber daya manusia. Penugasan tersebut dibebani kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan pertanggungjawabannya kepada Pemerintah (Pasal 13 UU No. 22 Tahun 1999).

Kewenangan Pelaksanaan hubungan luar negeri yang dilakukan pemerintah daerah Kota Bandung, didasarkan kewenangan yang bersumber pada Undang-Undang No. 37 tahun 1999 tentang hubungan luar negeri, dan dalam pelaksanaannya berada dalam aturan dan pengawasan negara.

2.2.4 Otonomi Daerah

Indonesia merupakan sebuah negara yang memiliki banyak keanekaragaman dimana pada setiap daerah memerlukan suatu aturan yang dapat mengakomodasi masyarakatnya sesuai dengan budaya dan nilai-nilai sosial yang berlaku di daerah tersebut, dan dengan adanya konsep otonomi daerah, diharapkan dapat menjadi penyambung antara kebutuhan masyarakat dengan tujuan pemerintahan yang ada.

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

aturan atau legalitas yang berlaku dalam hal ini otonomi daerah, Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi derah adalah :

> "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Sedangkan Menurut Suparmoko dalam bukunya yang berjudul *ekonomi publik,* otonomi daerah adalah:

> "Kewenangan daerah otonom dalam suatu negara untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat"(Suparmoko, 2002:61).

Dalam bukunya *A Dictionary Of Diplomacy*, Berridge dan Alan James menjelaskan bahwa otonomi daerah merupakan suatu kewenangan yang dipegang oleh *sub-divisi,* pada suatu pemerintahan yang berdaulat terhadap suatu daerah yang menjadi wilayah pemerintahan sub-nasional tersebut (Berridge & James, 2003:17).

Pada *Bologna Center Journal of International Affairs* yang dikemukakan oleh Stefan Wolff, Konsep daerah otonomi di definisikan dalam istilah wilayah, dimana populasi yang tinggal di suatu wilayah tertentu diberikan otonomi tanpa memperhatikan perbedaan kelompok etnis individu, dalam pengertian yang paling umum, otonomi daerah menggambarkan pemerintahan sendiri dari *unit teritorial demografis* yang berbeda dalam suatu negara kesatuan yang ada, otonomi daerah terdiri dari unsur-unsur berikut:

1. Kekhasan *demografis* daerah otonom dengan adanya mayoritas penduduk, atau di setidaknya minoritas yang signifikan, adalah etnis, budaya, bahasa atau agama yang berbeda dari kelompok dominan di negara itu.
2. *Devolusi* kekuasaan yang terbagi pada badan eksekutif dan yudikatif serta independen, yang didalamnya merupakan Lembaga Majelis Regional, Pemerintah, Pengadilan, dan Lembaga Eksekutif di bawah kontrol regional, termasuk Polisi.
3. Adanya status dari entitas otonom yang biasanya bersifat konstitusional, pada saat yang sama konstitusi negara dan kewajiban internasional memberlakukan batas yang sah pada pelaksanaan kekuasaan yang dilakukan oleh badan otonom.
4. Memilik kekuasaan yang terbatas terhadap hubungan *eksternal*, namun dalam beberapa hal adanya kewenangan untuk terlibat dalam kontak internasional yang sesuai dengan kompetensi substantif yang telah diberikan kepada mereka. dalam beberapa kasus, ada juga mungkin peluang khusus bagi pengembangan link khusus untuk lintas-perbatasan kerjasama atau keanggotaan badan internasional tertentu.
5. Adanya mekanisme *integratif*, dimana kekuasaan pemerintahan yang otonom bersifat seimbang yang menjamin integrasi dengan negara secara keseluruhan, ini termasuk ketersediaan mekanisme penyelesaian sengketa di tingkat mahkamah konstitusi, pengaturan untuk *transfer*

sumber daya antara pusat dan unit otonom, serta *representasi* yang dijamin unit otonom dalam Struktur Pemerintahan Nasional (Wolff, 2010:14).

Sehingga demi terjalinnya kerjasama yang dapat hasilnya dapat dirasakan secara nyata, integritas berbagai elemen yang mendukung hal tersebut harus mendukung satu sama lain.

2.2.5 Otonomi Daerah Dalam Hubungan Internasional

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan perlu dilakukannya penyesuaian kewenangan pelaksanaan hubungan dan kerjasama luar negeri yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Pada dasarnya pelaksanaan politik luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah pusat. Namun seiring dengan berlakunya undang-undang otonomi daerah tersebut, kebijakan hubungan luar negeri dan diplomasi oleh Pemerintah pusat antara lain juga diarahkan untuk memberdayakan dan mempromosikan potensi daerah.

Dasar hukum yang melandasi otonomi daerah dalam hubungan internasional Indonesia, tertulis dalam Undang-Undang No. 37 tahun 1999 dimana Pemerintah daerah merupakan salah satu aktor dalam hubungan luar negeri dimana dalam Undang-Undang No. 37. Pasal 1 ayat 1 tahun 1999 menyebutkan:

> "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".

Hubungan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian dari hubungan internasional yang dilakukan oleh Negara dan tunduk pada Undang-Undang No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, sebagai mandat bahwa politik luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah pusat.

Direktur Hukum, Direktorat Hukum dan perjanjian internasional Kementrian Luar Negeri Republik Indonesia, Diar Nurbintoro dalam *Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah dan Politik Luar Negeri Indonesia* menjelaskan bahwa :

1. Pemerintah Daerah bertindak atas nama Pemerintah Republik Indonesia, bukan atas nama Pemerintah Daerah.
2. Pihak asing merupakan pihak kedua/*Counter Part*, bukan pihak ketiga.
3. Kewenangan melaksanakan Politik luar Negeri berada pada Presiden yang didelegasikan kepada Menteri Luar Negeri yang merujuk pada Undang-Undang No. 37 pasal 6 tahun 1999 (Nurbintoro, 2011:6).

Diar Nurbintoro juga menjelaskan bahwa Undang-Undang No. 32 tahun 2004 hanya mengatur mengenai *mekanisme internal* pada hubungan luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, dikarenakan DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan, pendapat dan pertimbangan

kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah, dan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Nurbintoro, 2011:5).

Hal ini sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku pada Undang-Undang No. 37 tahun 1999 mengenai Penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan Pelaksanaan Politik Luar Negeri pada pasal 5 dan 6:

1. Pasal 5 ayat 1, Hubungan Luar Negeri diselenggarakan sesuai dengan Politik Luar Negeri, peraturan perundang-undangan nasional dan hukum serta kebiasaan internasional.
2. Pasal 5 ayat 2, Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku bagi semua penyelenggara Hubungan Luar Negeri, baik Pemerintah maupun non Pemerintah.
3. Pasal 6 ayat 1, Kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri Pemerintah Republik Indonesia berada di tangan Presiden. Sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain diperlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
4. Pasal 6 ayat 2, Presiden dapat melimpahkan kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) kepada Menteri.

5. Pasal 6 ayat 3, Menteri dapat mengambil langkah-langkah yang dipandang perlu demi dipatuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

Dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah tidak diperkenankan untuk membawa nama daerah dalam melakukan hubungan luar negeri akan tetapi membawa nama Negara, kewenangan otonomi daerah pada hubungan luar negeri didasarkan pada Undang-Undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional:

1. Pasal 1 ayat 1, "perjanjian internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbuklkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik".
2. Pasal 5 ayat 1, "lembaga Negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri"(Nurbintoro, 2011:7).

S.F Marbun dalam bukunya *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*:

> "Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah"(Marbun, 1997:54).

Sedangkan Menurut Indroharto, dalam bukunya *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Tata Usaha Negara*:

> "Sifat wewenang pemerintahan antara lain *expres simplied*, yaitu jelas maksud dan tujuannya terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, Sedangkan isinya dapat bersifat umum (*abstrak*), Misalnya, membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat suatu rencana tata ruang serta memberikan nasehat"(Indroharto, 1994:70).

Kewenangan daerah untuk melaksanakan hubungan luar negeri tidak bisa dilepaskan dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai revisi atas Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Dalam kedua undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan yang secara eksplisit mengakui kewenangan daerah untuk itu,Kewenangan daerah dalam melaksanakan hubungan luar negeri meliputi berbagai aspek yang cukup luas, Mulai dari penanaman modal, perdagangan luar negeri, turisme atau pariwisata, pendidikan, keuangan sampai bidang-bidang lain yang tergolong cukup penting seperti persoalan pembangunan yang lebih meluas.

Kerjasama internasional yang lazim dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah menurut Nurbintoro adalah *Sister City, Technical cooperation, Sub-regional economic cooperation, Cooperation with foreign Non-Governmental Organization, Foreign Journalistic Activities, Diplomatic Facilities for Representatives of Diplomatic/Consular in the Region, Handling Foreign Citizen in the Region, Protocol Service involving other Countries, and Conclude International Agreements/treaty* (Nurbintoro, 2011:11).

2.2.6 Paradiplomasi

Diplomasi mempunyai arti yang sangat luas dan mencakup berbagai kegiatan Menurut kamus Terminologi Hukum International yang di terbitkan oleh Universitas Sorbonne di Paris, diplomasi mempunyai banyak arti diantaranya secara luas adalah kepintaran, ketrampilan, kelihaian dan kehati-hatian yang di anggap perlu bagi seorang pejabat dalam menangani masalah-masalah luar negeri.

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 (Michelmann, 2009:177).

Sedangkan Christy Darmayanti menyebutkan Paradiplomasi adalah salah satu sumber kekuatan nasional, dalam pelaksanaanya merujuk pada hubungan internasional yang dilakukan institusi sub-nasional, regional, dan lokal guna untuk mencapai tujuannya, dalam era globalisasi fenomena ini begitu kuat seiring dengan terbukanya akses dan menigkatnya 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. (Darmayanti, 2011:2).

Dalam bukunya *A Dictionary of* Diplomacy, Berridge dan Alan James menerangkan bahwa Paradiplomasi merupakan aktivitas yang dilakukan dalam ruang lingkup internasional yang membawa tujuan politis dari aktor sub-nasional dalam suatu pemerintahan (Berridge & James, 2003:199)

Berbeda dengan kebijakan luar negeri yang dikeluarkan suatu Negara, diplomasi regional tidak berusaha untuk mewakili kepentingan nasional yang lebih umum dan luas, kepentingannya lebih untuk menunjukan pada masalah yang lebih khusus tanpa menyalahi aturan pada suatu kedaulatan Negara, dan berada pada pengawasan Negara, akan tetapi untuk mengembangkan daerahnya para aktor tersebut mempunyai kebebasan dalam menentukan isu dan tujuan yang ingin dicapai, dalam menjalankan mekanismenya, para aktor diplomasi regional berada di bawah kedaulatan Negara dan mengikuti sistem internasional yang berlaku yang menjadikan aktor Negara sebagai penghubung untuk terciptanya hubungan tersebut, hal ini disebut Paradiplomasi (Keating, 2000:2).

Dalam acuan kerjasama *Intergovernmental Cooperation* dan *Intra-state Cooperation* yang dilakukan aktor non-negara, kerjasama antar sub-pemerintahan didefinisikan sebagai susunan antara dua pemerintah atau lebih untuk mencapai tujuan-tujuan bersama, dan determinasi penyediaan suatu pelayanan atau memecahkan satu sama lain secara bersama-sama baik di dalam ataupun di luar negeri (Geldenhuys, 2009:31).

Joseph Nye menjelaskan hubungan *trans-nasional* merupakan interaksi yang melewati tapal batas Negara dimana didalamnya terdapat lebih dari satu aktor non-negara, interaksi aktor non-negara yang melewati batas Negara tersebut dapat berupa pemerintah daerah maupun Provinsi, Organisasi internasional, maupun Perusahaan multinasional, yang termasuk paradiplomasi (Nye, 2000: 2).

John Ravenhill dalam *Paradiplomacy in Action, The Foreign Relations of Subnational Governments* menjelaskan bahwa pengertian Paradiplomasi merupakan pengembangan dari adanya hubungan luar negeri secara langsung yang dilakukan oleh aktor sub-nasional, yang mempunyai tujuan tertentu dalam berbagai bidang, yang biasanya ditujukan untuk kesejahteraan daerah yang dinaungi pemerintah sub-nasional tersebut dibawah pengawasan pemerintah nasional dalam rangka menghadapi globalisasi (Ravenhill, 1999:134).

Steffan Wolf dalam *Bologna Center Journal of International Affairs*, berpendapat bahwa paradiplomasi mengacu pada kapasitas kebijakan luar negeri yang dilakukan aktor sub-negara dimana partisipasinya, terlepas dari aktor negara, dan dalam arena internasional ditunjukan untuk mengejar kepentingan mereka sendiri, bukan untuk mendapatkan kepentingan nasional (http://bcjournal.org/volume-10/paradiplomacy.html diakses pada 2 Maret 2013 pukul 22.30 WIB).

Merujuk Ivo Duchacek pada "*Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations*" dalam *Federalism and International Relations; The Role of Sub-national Units*, Hans Michelmann paradiplomasi *Sister City* Bandung dan Braunschweig merupakan :

> *"Global Paradiplomasi* yaitu paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintah sub-nasional di suatu negara dengan pemerintah sub nasional di negara lain, baik kedua wilayah sub nasional maupun kedua wilayah negara tersebut tidak berbatasan". (Duchacek, 1999:68).

Sedangkan Panayotis Soldatos dalam *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors* dalam *Federalism and International Relations; The Role of Sub-national Units*, Hans Michelmann, menjelaskan faktor-faktor pendorong paradiplomasi yang meliputi:

1. Dorongan dan upaya-upaya segmentasi baik atas dasar objektif (*objective segmentation*) antara lain didasari perbedaan geografi, budaya, bahasa, agama, politik dan faktor-faktor lain yang secara objektif berbeda dengan wilayah lain di negara tempat unit sub-nasional tersebut berada, maupun atas dasar persepsi (*perceptual segmentation atau electoralism*) yang meskipun terkait dengan *objective segmentation* namun lebih banyak didorong oleh faktor-faktor politik.
2. Adanya ketidakseimbangan dan keterwakilan unit-unit sub-nasional serta pada unit nasional dalam hubungan luar negeri (*asymmetry of federated/sub national units*).

3. Perkembangan ekonomi dan institusional yang alamiah pada unit-sub nasional mampu mendorong pemerintah sub nasional untuk mengembangkan perannya.
4. Kegiatan paradiplomasi juga bisa dilatarbelakangi oleh gejala internasional yang secara mudah dapat diartikan mengikuti hal-hal yang dilakukan unit sub-nasional lainnya.
5. Adanya kesenjangan institutional dalam perumusan kebijakan hubungan luar negeri dan inefisiensi pelaksanaan hubungan luar negeri pada pemerintahan nasional.
6. Masalah-masalah yang terkait dengan *nation-building* dan konstitusional (*constitutional uncertainities*) juga dapat mendorong pemerintah sub-nasional melakukan paradiplomasi.
7. Domestikasi politik luar negeri sebagai dampak dari mengemukanya isu-isu politik tingkat rendah telah memotivasi pemerintah sub nasional yang mempunyai kepentingan (*vested systemic interest*) dan kompetensi konstitusional untuk melakukan paradiplomasi (Soldatos, 1999:102).

Begitu besarnya peran yang dilakukan aktor non-negara terhadap perkembangan suatu Negara menjadikan perlunya pemerintah untuk melakukan pendekatan dan membantu aktor non-negara lebih mendalam demi terciptanya integritas bersama.

2.2.7 *Sister City*

Apabila ditelaah dari tata bahasanya Sister City terdiri dari 2 kata yakni *Sister* (saudari perempuan) dan *City* (Kota), dalam hal ini *Sister City* berarti Kota bersaudara dimana dalam perkembangannya yang berorientasi pada pershabatan dan kemitraan, hubungan kemitraan yang terjalin dalam konteks hubungan antar Kota dalam kerjasama yang saling menguntungkan dan saling membantu dan menganut prinsip perlakuan yang sama atau *Reciprocal* (Debra, 2005:9).

Dalam buku panduan *Sister City Kota Bandung*, Pemerintah Kota Bandung menjelaskan bahwa *Sister City* adalah suatu bentuk Kerjasama yang melibatkan Kota di Suatu Negara dengan Kota di Negara Lainnya yang bertujuan untuk meningkatkan rasa persaudaraan yang erat dan saling menguntungkan, *Sister City* dapat meningkatkan volume kerjasama dengan perkembangan di berbagai bidang kerjasama yang dianggap perlu bagi kesejahteraan masyarakat di suatu Kota"(Pemerintahan Kota Bandung, 2011:7).

Sedangkan menurut Organisasi *Sister City* International, *Sister City* merupakan program kerjasama antar Daerah, Kota atau suatu tempat dengan kedudukan Pemerintah pada suatu Negara dengan Daerah lain yang sama kedudukannya di luar negeri yang memiliki satu atau lebih kemiripan karakteristik yang sama yang disepakati secara resmi dan bersifat jangka

panjang (http://www.sister-cities.org/mission-and-history diakses pada 14 desember 2012 20.15).

Kerjasama *Sister City* dapat diartikan sebagai hubungan formal antara Pemerintah Kota maupun Pemerintah Lokal lainnya yang mempunyai kedudukan setara yang melewati batas Negara, akan tetapi *Sister City* sendiri dapat berupa hubungan antara Negara dengan Kota yang tujuannya terhubung pada tujuan-tujuan internasional (Toole, 2001:19).

Kerjasama *Sister City* Sendiri terbentuk karena adanya Persamaan kedudukan dan status administrasi, Persamaan ukuran luas wilayah dan fungsi, Persamaan karakteristik sosio-kultural dan topografi kewilayahan, Persamaan permasalahan yang dihadapi, dan *Komplementaritas* antara kedua pihak dengan tujuan untuk membangun hubungan kerjasama dalam pertukaran kunjungan pejabat atau pengusaha, yang nantinya akan menimbulkan kerjasama dalam hubungan barang dan jasa.

Menurut Donal Bell Souder & Shanna Bredel dalam *A Study of Sister City Relations*, bidang yang meliputi Kerjasama *Sister City* terbagi kedalam :

1. Budaya, dalam konteks kerjasama budaya ditujukan untuk memahami keanekaragaman budaya yang berbeda sehingga dapat terjalinnya pemahaman mengenai latar belakang budaya, sehingga dapat meningkatkan kerjasama yang lebih mendalam antar Kota dalam hubungan internasional, yang biasanya melibatkan unsur seni musik, pertunjukan budaya, dan hal lainnya yang menyangkut kebudayaan.

2. Akademik, dalam bidang akademik biasanya melibatkan pengiriman duta/ delegasi dari suatu Kota terhadap Kota lainnya yang ditunjukan untuk mempromosikan dan mempelajari budaya lain, untuk mempererat hubungan yang lebih mendalam.
3. Pertukaran informasi, dalam hal ini ditunjukan untuk menanggulangi suatu kesamaan permasalahan yang dihadapi, sehingga dapat terselesaikan dan pengembangan hal ini dapat ditunjukan untuk pembangunan Kota yang lebih baik.
4. Ekonomi, merupakan bidang yang terpenting dalam kerjasama *Sister City*, hal ini berlandaskan pada tujuan peningkatan perdagangan antar Kota, sehingga konteks kerjasama terjalin lebih mendalam (Souder & Bredel, 2005: 4).