

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Manusia dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat tidak bisa terlepas dari bantuan dari manusia lain. Sudah menjadi kodrat sebagai manusia untuk hidup berdampingan dan saling tolong menolong. Hal tersebut yang menyebabkan manusia disebut dengan makhluk sosial. Menjadi makhluk sosial dan hidup berdampingan dengan masyarakat lain memberikan sebuah dampak kepada lingkungan sosial untuk menghadirkan sebuah aturan dalam kehidupan bermasyarakat. Sejalan dengan sebuah prinsip *ubi societas ibi ius*, dimana ada masyarakat disitu ada hukum yang artinya adalah dalam melaksanakan setiap pergaulan manusia, membutuhkan hukum sebagai batasan dan juga aturan dalam bersikap. Hukum yang diinginkan adalah hukum yang dapat membersamai masyarakat dan hukum yang progresif mengarah kepada kebutuhan setiap manusia.¹

Kebutuhan hidup setiap manusia pada hakikatnya adalah berbeda-beda, namun pada intinya adalah hukum yang diinginkan adalah hukum yang memberikan kebermanfaatan dan keberlangsungan kehidupan manusia. Negara dalam hal ini Pemerintah, memiliki kewajiban untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup warga negaranya dengan melakukan segala perbuatan pemerintahnya. Salah satunya adalah mengusahakan dengan melakukan dan

¹ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Djakarta, 1966), hlm. 21.

melaksanakan kebutuhan kerjasama dengan pihak luar negeri. Negara apabila diibaratkan dengan manusia, memiliki kedudukan yang sama karena negara tidak bisa hidup sendirian tanpa negara lain. Adanya sebuah tuntutan untuk menjalin kerjasama dengan negara lain untuk memenuhi kebutuhan hidup warga negaranya, baik dari kerjasama politik, budaya, kesehatan, pendidikan, dan masih banyak lagi. Hal tersebut juga yang menyebabkan dunia tanpa batas (*borderless world*) yang seolah-olah membentuk masyarakat dunia.²

Hal tersebut yang menyebabkan sebuah proses globalisasi dan juga pelaku hubungan luar negeri menjadi meluas,³ tidak hanya terbatas pada suatu ruang lingkup negara melainkan telah meluas pada aktor-aktor selain negara seperti di dalam organisasi internasional, lembaga swadaya masyarakat, perusahaan multi nasional, daerah, kelompok minoritas, bahkan cakupan tersebut sampai pada ke individu.⁴ Banyaknya pihak-pihak yang terlibat dalam sebuah ruang lingkup globalisasi yang meluas menghadirkan sebuah pola hubungan luar negeri dan juga kerjasama luar negeri disamping melaksanakan sebuah proses diplomasi dalam menentukan arah kebijakan diplomasi di Indonesia. Memberdayakan setiap potensi yang dimiliki oleh Negara khususnya Indonesia dalam suatu kerjasama luar negeri diharapkan dapat menyelesaikan setiap permasalahan secara terstruktur dan integratif

² Lampiran Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 Tanggal 28 Desember 2006 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah, (Jakarta: Departemen Luar Negeri), hlm. 1

³ Malcom N. Shaw, *International Law*, (Cmbridge: Cambridge University Press, 2003), hlm. 41.

⁴ Jawahir Thontowi, *Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri*, Jurnal Hukum, Nomor 2, Volume 16, 2009, hlm. 150.

serta menciptakan sebuah sinergi bangsa dalam suatu kesatu yang sering disebut dengan *total diplomcy*.⁵

Salah satu upaya Indonesia untuk menyelesaikan setiap permasalahan tersebut ke dalam bentuk *total diplomacy* adalah dengan menjalin hubungan dengan luar negeri dengan melibatkan pemerintah daerah di dalamnya. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan sebuah isyarat bahwa diperlukannya sebuah penyesuaian kewenangan pelaksanaan hubungan dan juga suatu kerjasama luar negeri sebagaimana yang pernah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada dasarnya kewenangan politik luar negeri dan hubungan diplomasi merupakan sebuah kewenangan dari pemerintah pusat. Namun, seiring dengan berjalannya waktu dan Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut, kebijakan hubungan luar negeri dan hubungan diplomasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat tersebut semakin diartikan untuk melakukan pemberdayaan dan promosi potensi daerah dalam suatu kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya perubahan paradigma dalam menjalin sebuah kerjasama luar negeri berdasarkan undang-undang otonomi daerah tersebut, menyebabkan Pemerintah Daerah di sejumlah daerah di Indonesia menjali hubungan dan membuka akses kerjasama dengan luar negeri, baik dengan sebuah sistem kerjasama *sister city/province*, dan lain sebagainya. Diantara beberapa daerah yang sudah membuka kerjasama dengan pihak luar negeri adalah Provinsi

⁵ *Ibid.*

Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan Berlin, Provinsi Jawa Barat dengan South Australia, dan juga Provinsi Ambon dengan Belanda.⁶ Daerah-daerah tersebut menjalin kerjasama dengan pihak luar negeri untuk tujuan yang berbeda-beda. Dalam kerja sama internasional, memiliki tujuan, antara lain:

1. Mencukupi kebutuhan masyarakat masing-masing negara
2. Memperkuat perekonomian negara, perdagangan dan investasi dengan negara lain.
3. Meningkatkan kerja sama dalam ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Menciptakan adanya rasa aman dan menegakkan perdamaian dunia.
5. Mencegah atau menghindari konflik yang mungkin terjadi.
6. Mempererat hubungan (Persahabatan) antar negara.

Kerjasama daerah dengan pihak luar negeri adalah sebuah interaksi di antara entitas lokal antar negara yang pada intinya memiliki tujuan untuk saling berbagi informasi sekaligus untuk mendukung perdamaian.⁷ Hubungan dan kerjasama daerah dengan pihak luar negeri sangat mungkin untuk dilakukan di Indonesia saat ini karena orientasi kerjasama pada saat ini adalah membangun citra dan mempromosikan kelebihan daerah. Bentuk kerjasama yang dilakukan dengan pihak luar negeri salah satunya menggunakan *Memorandum of Understanding (MoU)*. *MoU* merupakan bentuk perjanjian

⁶ Supriyanto dan Sandi A.T.T., *Pengembangan Potensi Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Kejasama Sister Province*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 41, 2002, hlm. 127-30

⁷ Sri Issundari dan Yanyan M. Yani, *Memahami Kerjasama Daerah Dengan Luar Negeri Melalui Neoliberalisme* Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan, Volume 2, Nomor 2, 2019, hlm. 90.

internasional sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.⁸ Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional menyebutkan bahwa: *Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.*⁹

Pengaturan yang lebih terperinci diatur dalam peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri. Kementerian Luar Negeri pada Tahun 2012 juga menerbitkan Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. Penelitian ini akan berupaya memaparkan dan menjelaskan berbagai landasan hukum yang digunakan untuk pelaksanaan hubungan dan kerjasama pemerintahan daerah dengan pihak luar negeri. Selain itu juga akan memaparkan dan menjelaskan mekanisme atau tata cara pelaksanaan hubungan dan kerjasama pemerintah daerah dengan pihak luar negeri.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah dilakukan penyesuaian mengenai kewenangan dan pelaksanaan dalam melakukan hubungan dan juga kerjasama dengan luar negeri sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 363 Ayat (2) yang menyatakan bahwa: “Kerja

⁸ Tomy Ristanto (ed.), *Sister City dan Sister Provinces Agreements*, (Yogyakarta: Tanpa Penerbit, Tanpa Tahun), hlm.3. Lihat juga Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1995), hlm.113.

⁹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan: a. Daerah lain; b. pihak ketiga; dan/atau c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”. Bahwasannya politik luar negeri merupakan sebuah kewenangan yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat dan pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru memberikan sebuah kebijakan baru yang mana kebijakan hubungan luar negeri dan juga diplomasi oleh Pemerintah Pusat diarahkan dan ditujukan pada memberdayakan dan mempromosikan potensi daerah¹⁰.

Salah satu daerah yang melakukan hubungan dengan pihak luar negeri adalah Kota Ambon dengan Kota Vlissingen. Perjanjian kerjasama luar negeri tersebut dihadirkan dalam bentuk MoU dan diadakan dalam bentuk perjanjian *sister city*. Latar belakang perjanjian tersebut adalah guna meningkatkan pengembangan kebudayaan yang ada di Kota Ambon. Hal ini dikarenakan Kota Ambon telah mendapatkan penghargaan atau apresiasi dari dunia melalui lembaga UNESCO yang menobatkan Kota Ambon sebagai *City of Music*.

Perjanjian yang dibuat oleh Kota Ambon dengan Kota Vlissingen mendapatkan dukungan dari berbagai pihak. Bahwasannya selama ini penilaian beberapa Kementerian yang ada di Indonesia mengenai banyaknya Sister City yang hanya sampai pada euforia tetapi tidak ada langkah lanjutan

¹⁰ Salah satunya adalah berimbas pada subjek-subjek dalam hukum internasional yang mana pada saat ini tidak lagi hanya negara dan subjek tradisional lainnya tapi juga meliputi LSM internasional, individu, perusahaan transnasional. Lihat Malcolm N. Shaw 2003, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, Bab V.

atau aktivitas yang menunjukkan peran sebagai Sister City. Namun, untuk perjanjian *Sister City* antara Kota Ambon dan Kota Vlissingen mendapatkan Kota Vlissingen Kementerian Kesehatan, Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Dalam Negeri memberikan support yang luar biasa atas hubungan kerjasama antara Ambon-Vlissingen. Bahkan Kedutaan Indonesia di Belanda turut memberikan apresiasi karena ini merupakan nilai plus bagi kinerja mereka sebagai perwakilan Kedutaan Besar Republik Indonesia.¹¹

Kemudian, alasan lain MoU ini dibuat adalah untuk mendukung adanya kerjasama antarnegara khususnya Kota Ambon dengan Kota Vlissingen dalam rangka perbaikan sektor kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bidang kesehatan, pendidikan, Sumber Daya Manusia (SDM) maupun Kebudayaan dan Pariwisata. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk menjawab tuntutan zaman itu adalah dengan mengadakan perjanjian internasional untuk menjalin hubungan antarnegara sehingga tercipta kerja sama yang baik. “Kerja sama awalnya terbentuk dari satu alasan dimana negara ingin melakukan interaksi rutin yang baru dan lebih baik bagi tujuan bersama, interaksi-interaksi ini sebagai aktivitas pemecahan masalah secara kolektif yang berlangsung baik secara bilateral maupun secara multilateral”¹². Peneliti melihat kepada kerja sama bilateral. Kerja sama sebagai serangkaian hubungan yang tidak didasarkan pada kekerasan atau paksaan dan disahkan

¹¹ Anonim, *Pemkot Dan DPRD Kota Ambon Perbaharui MoU Dengan Kota Vlissingen*, diakses melalui website <https://ambon.go.id/pemkot-dan-dprd-kota-ambon-perbaharui-mou-dengan-kota-vlissingen/>, diakses pada tanggal 8 September 2021.

¹² William D Coplin dalam *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview* (1971)

secara hukum¹³. harapan dan kepentingan negara-negara bertemu dalam suatu lingkup kerja sama internasional. Disebut Hubungan Bilateral karena jenis hubungan yang melibatkan dua pihak. Biasanya hal ini digunakan untuk menyebut hubungan yang melibatkan hanya dua negara, khususnya suatu hubungan politik budaya dan ekonomi di antara dua negara. Dari segi wilayahnya kerja sama antar-negara dibedakan atas:

1. Kerja sama Regional, yaitu kerja sama yang dilakukan oleh negara-negara yang berada di kawasan satu rumpun. misalnya kerja sama yang dilakukan oleh negara-negara di kawasan Asia Tenggara.
2. Kerjasama Internasional, yaitu kerja sama yang dilakukan oleh julukan negara-negara di dunia tanpa mengenal batasan wilayahnya¹⁴.

Terdapat beberapa alasan mengapa negara-negara di dunia melakukan kerja sama dengan negara lain, antara lain:

1. Untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dengan cara mengurangi biaya yang harus ditanggung negara tersebut dalam menghasilkan produk kebutuhan bagi rakyatnya karena keterbatasan negara tersebut.
2. Untuk meningkatkan efisiensi terkait dengan pengurangan biaya.
3. Adanya masalah-masalah yang mengancam keamanan bersama.
4. Mengurangi kerugian negatif akibat tindakan-tindakan individu negara yang berdampak pada negara lain¹⁵

¹³ Dougherty dan Pfaltzgraff definisi

¹⁴ https://id.wikipedia.org/wiki/Hubungan_bilateral

¹⁵ KJ Holsti, *Kerjasama Intenaional Pengerian dan Tujuannya*, diakses melalui website <https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/18/170000569/kerja-sama-internasional-pengertian-alasan-dan-tujuannya?page=all>, diakses pada tanggal 8 September 2021.

Adapun faktor-faktor yang mendorong kerja sama internasional, yaitu :

1. Kemajuan di bidang teknologi menyebabkan makin mudahnya hubungan yang dapat dilakukan negara, sehingga meningkatkan ketergantungan satu dengan yang lainnya.
2. Kemajuan dan perkembangan ekonomi mempengaruhi kesejahteraan bangsa dan negara dapat berpengaruh pada kesejahteraan negara lainnya di dunia.
3. Perubahan sifat peperangan di mana terdapat suatu keinginan bersama untuk saling melindungi dan membela diri dalam bentuk kerja sama internasional.
4. Adanya kesadaran dan keinginan untuk berorganisasi sehingga memudahkan dalam memecahkan masalah yang dihadapi¹⁶

Perjanjian Kota Ambon dan Kota Vlissingen telah dibuat dalam jangka waktu yang cukup panjang dan menghadirkan keberlanjutan perjanjian. Format MoU bisa berubah tetapi isi MoU harus tetap sama sebab yang terpenting bukan yang tertulis diatas kertas tetapi implementasi kerjasama melalui sharing informasi antara keduanya. Disadari banyak kota saudara hanya diatas kertas saja. Banyak kota yang tidak aktif dengan datang untuk penandatanganan MoU. Namun, Pemerintah Kota Ambon telah berusaha

¹⁶ Koesnadi Kartasmita, *Kerjasama Internasional Pengerian Alasan dan Tujuannya*, diakses melalui website <https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/18/170000569/kerja-sama-internasional-pengertian-alasan-dan-tujuannya?page=all>, diakses pada tanggal 8 September 2021.

membangun hubungan yang keras melalui kerjasama ini dengan baik bersama SSVA, Kedutaan maupun Pemerintah Vlissingen.¹⁷

Dalam setiap MoU memiliki hubungan hukum yang didasarkan pada ketentuan yang isinya dibuat dan ditentukan oleh para pihak. Aspek hukum dalam perjanjian tersebut hadir secara sendirinya karena dengan melaksanakan sebuah perjanjian maka akan hadir sebuah hubungan hukum di dalamnya yang mengikatkan kedua belah pihak. Isi dari perjanjian tersebut merupakan konsen yang akan penulis gunakan dan teliti karena Penulis ingin melihat sejauh apa perjanjian internasional atau MoU tersebut mengikat para pihak di dalamnya. Perjanjian yang dibuat dengan memiliki berbagai aspek dan juga ruang lingkungannya luas menjadikan sebuah ketertarikan tersendiri untuk Penulis untuk meneliti ruang lingkup kajiannya.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Kota Ambon dengan Kota Vlissingen dapat melaksanakan kerjasama internasional sebagaimana yang diterapkan dan disebutkan di dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah dan juga Undang-Undang Perjanjian Internasional. Peneliti akan melihat bagaimana aspek hukum serta implementasi selanjutnya kerjasama *Sister City* di kota Ambon menjadi sumber penggerak dalam bidang pendidikan, kesehatan, Sumber Daya Manusia (SDM) maupun Kebudayaan dan Pariwisata. Sehingga, untuk meneliti hal tersebut Penulis menggunakan judul **Tinjauan Yuridis Aspek**

¹⁷ Anonim, *Pemkot Dan DPRD Kota Ambon Perbaharui MoU Dengan Kota Vlissingen*, diakses melalui website <https://ambon.go.id/pemkot-dan-dprd-kota-ambon-perbaharui-mou-dengan-kota-vlissingen/>, diakses pada tanggal 8 September 2021.

Hukum Kerja Sama Internasional *Sister City* Antara Kota Ambon Republik Indonesia Dengan Kota Vlissingen Belanda.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan diatas, maka penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi dasar dan latar belakang pembentukan *Memorandum Of Understanding Sister City* antara Pemerintah Kota Ambon dengan Pemerintah Kota Vlissingen Belanda?
2. Bagaimana Pemerintah Kota Ambon sebagai Pemerintah Daerah dapat melakukan kerja sama *Sister City* dengan Pemerintah Kota Vlissingen Belanda?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian tindakan kelas ini dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui Tinjauan Yuridis terhadap Kerja Sama Internasional *Sister City* antara Kota Ambon Republik Indonesia dengan Kota Vlissingen Belanda
2. Mengetahui apakah implementasi Memorandum of Understanding (MoU) *Sister City* oleh Pemerintah Kota Ambon sudah dijalankan sesuai
3. Mengetahui perkembangan kebijakan *Sister City* kedepannya agar dapat berkembang dalam sektor pendidikan, kesehatan, peningkatan Sumber

Daya Manusia (SDM), dan terutama pada promosi Kebudayaan dan Pariwisata di Kota Ambon.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang didapatkan dari penelitian ini antara lain:

1) Bagi Peneliti:

- a) Peneliti dapat mengerti tentang Aspek Hukum Kerja sama Internasional antara Kota Ambon Republik Indonesia dengan Kota Vlissingen.
- b) Diharapkan penelitian ini dapat menambah wawasan terutama tentang regulasi-regulasi yang dapat digunakan untuk meningkatkan pengetahuan pada mata kuliah Ilmu Hukum.

1.5 Sistematika Penulisan

Penulis menyusun penelitian ilmiah ini dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I

Bab ini berisi tentang kronologi an pemaparan hal-hal yang melatarbelakangi penulis untuk melakukan penelitian ini.

BAB II

Bab ini berisi landasan-landasan teoritis yang nakan digunakan oleh penulis sebagai pedoman dalam menganalisis peneltian yang ada.

BAB III

Bab ini berisi metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ilmiah ini untuk memperoleh hasil berupa data yang akurat.

BAB IV

Bab ini memaparkan tentang pembahasan dan analisa penelitian yang telah dipilih penulis untuk mendukung penelitian ini.

BAB V

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dipaparkan penulis pada bab-bab sebelumnya dan saran dari penulis.

