

**KEDUDUKAN PERJANJIAN EKONOMI ANTARA
PEMERINTAH DAERAH DENGAN LEMBAGA INTERNASIONAL
DITINJAU DARI HUKUM NASIONAL DAN INTERNASIONAL**

ABSTRAKSI

The need for relationships between members of a community with other members of society with the growing technological advances in the field of transport, communication and information. In this regard, the government has enacted the Law number 37 of 1999 on Foreign Relations and the Law Number 24 Year 2000 on the International Covenant which is the result of the ratification of the Vienna Convention of 1969 and 1986. The second law provides a strong legal foundation for the organizers of foreign relations, foreign policy and the exercise of treaty-making. Both of these legal instruments marking the opening of a new paradigm for Indonesia in conducting foreign relations to meet the demands of the times are moving fast. How to Indonesian law giving responsibility to local and central government involvement in the implementation of foreign economic cooperation by the government and the obstacles encountered in efforts to further streamline foreign economic cooperation of local governments.

Keyword : International Agreements, Local Governments, International Organizations

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Manusia sebagai makhluk sosial selalu membutuhkan hubungan dengan manusia lainnya. Di dalam masyarakat bagaimanapun sederhananya, para anggota masyarakat membutuhkan hubungan satu sama lain. Hubungan antara anggota masyarakat ini kemudian meluas tidak hanya terbatas anggota masyarakat dalam satu negara saja tetapi kemudian meluas melewati batas negaranya. Kebutuhan hubungan antara anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat yang lain makin bertambah dengan adanya kemajuan dalam bidang teknologi pengangkutan, komunikasi dan informasi.¹ Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum internasional itu adalah merupakan keseluruhan kaedah-kaedah dan azas-azas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara-negara antara:

¹ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*. Universitas Indonesia Press. Jakarta. 2004. Hal.1.

1. Negara dengan negara.
2. Negara dengan subjek hukum lain bukan negara atau subjek hukum bukan negara satu sama lain.²

Kaedah - kaedah dan azas-azas hukum internasional yang mengatur hubungan-hubungan yang melintasi batas negara tersebut, sumber formalnya secara tegas tercantum dalam Pasal 38 ayat 1 Statuta Mahkamah Internasional (*Statute of the International Court of Justice*).

Pada Pasal 38 ayat 1 statuta Mahkamah Internasional menempatkan perjanjian internasional pada kedudukan pertama sebagai sumber formal hukum internasional. Hal ini sesuai dengan kenyataan bahwa praktek negara-negara selalu menggunakan perjanjian internasional untuk mengatur hubungan-hubungan diantara negara. Karena itu menjadi jelas, pentingnya perjanjian internasional sebagai sarana bagi pengaturan hubungan-hubungan internasional demi menjaga ketertiban masyarakat internasional. Namun sekalipun ketentuan Pasal 38 ayat 1 Statuta Mahkamah Internasional menempatkan perjanjian internasional sebagai sumber pertama hukum internasional, namun dalam pelaksanaannya tidak semua perjanjian internasional secara langsung menjadi sumber hukum internasional. Dalam hal ini teori hukum internasional membedakan dua golongan perjanjian internasional, yaitu:

1. "*law Making treaties*" dan
2. "*treaty contracts*".

"*law making treaties*" merupakan perjanjian-perjanjian internasional mengandung kaedah-kaedah hukum yang dapat berlaku secara universal bagi anggota-anggota masyarakat bangsa-bangsa; sehingga dengan demikian dikategorikan sebagai perjanjian-perjanjian internasional yang berfungsi sebagai sumber langsung hukum internasional. Di lain pihak perjanjian-perjanjian yang berbentuk "*treaty contracts*" hanya mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan-hubungan atau persoalan-persoalan khusus antara pihak yang mengadakan saja, sehingga dengan demikian hanya berlaku khusus bagi para

² Mochtar Kusumaatmadja. *Pengantar Hukum Internasional*. PT. Alumni. Bandung. 2003. Hal 3.

peserta perjanjian. Dalam hal ini “*treaty contracts*” hanya dapat membentuk kaedah-kaedah hukum yang berlaku umum, melalui proses hukum kebiasaan internasional.

Pesatnya perkembangan teknologi dewasa ini telah memacu semakin intensifnya interaksi antar negara dan antar bangsa di dunia. Meningkatnya intensitas interaksi tersebut telah mempengaruhi pula potensi kegiatan ekonomi, politik, sosial dan budaya Indonesia dengan pihak luar, baik itu dilakukan oleh Pemerintah, organisasi non-pemerintah, swasta dan perorangan. Kenyataannya ini menuntut tersedianya suatu perangkat ketentuan untuk mengatur interaksi tersebut selain ditunjukkan untuk melindungi kepentingan negara dan warga negara serta pada gilirannya memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Kedua undang-undang ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggara hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri dan pembuatan perjanjian internasional. Kedua perangkat hukum ini menandai dibukannya paradigma baru bagi Indonesia dalam melakukan hubungan luar negeri untuk memenuhi tuntutan zaman yang bergerak cepat.

Dengan adanya paradigma baru ini, tentunya mengubah pemahaman yang selama ini ada bahwa hubungan luar negeri merupakan monopoli negara (*state actors*). Sebagai contoh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kemungkinan daerah untuk mengadakan hubungan dan kerjasama dengan pihak asing.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penting untuk diteliti hal-hal sebagaimana berikut ini:

³ Hasan Wirajuda. *Panduan Umum T ata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah*, Sambutan Revisi Tahun 2006

1. Bagaimana penyelenggaraan dan mekanisme kerjasama luar negeri oleh daerah menurut hukum nasional dan hukum internasional?
2. Bagaimana kewajiban dan tanggung jawab negara dalam pelaksanaan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah?
3. Hambatan apa yang dihadapi dalam upaya lebih mengefektifkan kerjasama ekonomi luar negeri yang dilakukan pemerintah daerah dengan lembaga internasional?

Metode Penelitian

Metode Penelitian ini terbagi atas 2 macam yaitu :

1. Metode Yuridis Normatif
2. Metode Kepustakaan

PEMBAHASAN

Tinjauan Kepustakaan

Di dalam melakukan kerjasama internasional, kita pasti berpendapat bahwa kerjasama yang dilakukan tentunya antara negara. Namun tidak semua kerjasama internasional tersebut subjeknya negara dengan negara, bisa juga negara dengan daerah/kota, provinsi maupun Kerjasama Ekonomi Sub-regional. Ini dapat kita lihat dari Pasal 1 konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian yang telah membatasi berlakunya konvensi hanya pada perjanjian-perjanjian antar negara; dengan mengatakan “*The present Convention applies to treaties between states*”⁴. Hal ini tidak berarti bahwa hanya negara saja yang dapat menjadi peserta dalam perjanjian-perjanjian internasional, melainkan terkandung keinginan untuk mengatur perjanjian-perjanjian yang dilakukan oleh subjek hukum internasional lainnya secara tersendiri. Kenyataannya pada Tahun 1986 telah ditetapkan “*vienna convention on the law of the treaties*” yang berlaku bagi organisasi Internasional.

Kemudian ketentuan dalam Pasal 1 Konvensi Wina 1969 tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 6, menyangkut kapasitas dari negara untuk membentuk perjanjian internasional. Secara tegas Pasal 6 Konvensi Wina 1969

⁴ Konvensi Wina 1969, Pasal 1

menyatakan “*every states possesses capacity to conclude treaties*”⁵. Pengertian “*state*” (negara) yang dipergunakan dalam Pasal 6 Konvensi Wina 1969 diatas mempunyai pengertian yang sama dengan pengertian “*state*” yang dipakai dalam piagam PBB dan statuta Mahkamah Internasional yaitu “*state for the purpose of internasional law*”.

Hal ini tidak menutup kemungkinan suatu wilayah yang merupakan bagian dari suatu negara (dalam tulisan ini yang dimaksud adalah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kerjasama Ekonomi oleh Daerah dalam lingkup Sub-Regional) turut serta dalam pembuatan/pembentukan perjanjian internasional, sejauh hukum nasional memperbolehkan.

Uraian Hasil Penelitian

Teori dan Landasan Konseptual Pembangunan Hukum dan Pembangunan Ekonomi

Pembukaan undang-undang dasar 1945, alinea 4, menetapkan tujuan bernegara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain :

“... ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Ikut melaksanakan ketertiban dunia, merupakan ciri dari Indonesia yang telah merdeka, untuk dapat memelihara hubungan-hubungan internasional dengan negara-negara lain secara baik dalam suasana keerdekaan, persamaan derajat dengan keadilan. Secara teoritis, konsep untuk memelihara eksistensi sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, tiap negara termasuk Indonesia mempunyai cita-cita yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera. Upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan ini ditempuh melalui pembangunan yang merata di segala bidang.oleh karena ini menurut Mochtar Kusumaatmadja, tujuan kehidupan bernegara itu dapat dicapai melalui pembangunan nasional menuntut pembaharuan dan pembinaan di segala bidang. Dalam keadaan demikian, hukum

⁵ Konvensi Wina 1969, Pasal 6.

harus disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan keadaan yang telah berubah.⁶ Kerjasama internasional sebagai akibat adanya saling ketergantungan, diupayakan dengan menghormati keadilan dan kewajiban-kewajiban internasional. Penghormatan terhadap keadilan dan kewajiban-kewajiban internasional diupayakan terutama untuk :

- a) Memelihara perdamaian dan keamanan internasional;
- b) Mengembangkan hubungan persahabatan antar bangsa-bangsa berdasarkan prinsip persamaan hak; serta
- c) Mencapai kerjasama internasional dalam memecahkan persoalan-persoalan internasional di lapangan ekonomi, sosial, kebudayaan atau bersifat kemanusiaan.⁷

Pembangunan Hukum dan Pembangunan Ekonomi sebagai isu Global

Memahami dinamika globalisasi dengan segala dimensinya, maka globalisasi juga akan memberi pengaruh terhadap hukum. Globalisasi hukum akan menyebabkan peraturan-peraturan negara-negara berkembang mengenai investasi, perdagangan, jasa-jasa dan bidang-bidang ekonomi lainnya mendekati negara-negara maju (*Convergency*). tetapi apapun istilah yang dilekatkan pada globalisasi hukum itu, pada intinya hendak menegaskan bahwa disamping hukum nasional suatu negara bangsa berkembang suatu hukum-hukum yang melampaui batas-batas kedaulatan negara bangsa. Meskipun saat ini pembicaraan terhadap globalisasi hukum lebih cenderung dalam konteksnya dengan globalisasi dibidang lain. Globalisasi hukum kadang kala dipahami pula sebagai penyesuaian hukum-hukum nasional suatu negara bangsa sebagai dampak dari perkembangan perekonomian global misalnya. Penyesuaian hukum nasional bisa juga dilakukan atas adanya tekanan organisasi internasional atau badan-badan dunia seperti WTO, IMF, World Bank dan lain sebagainya. Meskipun pengaruh sistem hukum yang datang dari dari luar itu bukan barang baru bagi Indonesia, tetapi yang membedakannya dari suatu waktu adalah kondisi dan situasi serta atas

⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung, 1976, hlm. 6.

⁷ Pasal 1 Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa.

kepentingan apa hukum-hukum nasional Indonesia menyesuaikan diri atau memerlukan penyesuaian.

Bentuk-bentuk Kerjasama antara Daerah dengan Lembaga Internasional

Perkembangan dunia yang semakin tak terbatas ini, membuat aktivitas aktor-aktor di suatu negara makin berkembang. Negara tak lagi menjadi aktor utama dalam melaksanakan peran-perannya dalam kancah hubungan internasional. Pergeseran kedudukan negara telah digantikan dan diisi oleh aktor-aktor lain, mulai dari organisasi internasional sampai ke tingkat individu.⁸ Salah satu bentuk peningkatan kapasitas diri adalah dengan melalui kerjasama. Keinginan untuk bekerjasama tidak terbatas hanya dengan pemerintah negara saja, tetapi mulai merambah ke pemerintah daerah di negara lain atau dengan Lembaga Internasional. Adanya kebijakan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah untuk lebih mandiri, tidak selalu tergantung pada pemerintah pusat. Hal ini mendorong pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi daerahnya, baik yang berupa potensi alam maupun manusia, untuk memaksimalkan pendapatan asli daerah agar dapat melaksanakan pembangunan demi meningkatkan taraf hidup masyarakat. Caranya adalah dengan mengadakan kerjasama dengan daerah otonom lain. Tidak hanya kerjasama antar daerah otonom di Indonesia, tetapi juga kerjasama dengan daerah (propinsi, kabupaten, kota) di luar negeri maupun dengan Lembaga Internasional.

Bentuk-bentuk kerjasama antarnegara dapat digolongkan sebagai berikut:

1. Kerjasama Bilateral

Kerjasama bilateral merupakan kerjasama antar dua negara, misalnya kerjasama ekonomi yang terjalin antara Indonesia dengan Singapura

2. Kerjasama Regional

Kerjasama regional merupakan kerjasama antar negara-negara sewilayah atau sekawasan, misalnya kerjasama yang diadakan oleh negara-negara asia (ASEAN)

⁸ Dominick Solvartort, *Ekonomi Internasional*, Erlangga, Jakarta, 1992, hal 245.

3. Kerjasama Multilateral

Kerjasama multilateral merupakan kerjasama yang dilakukan badan-badan dunia yang melibatkan sejumlah negara, misalnya kerjasama dengan World Bank, Asian Development Bank.

Penyelenggaran dan Mekanisme Hubungan Luar Negeri oleh Daerah menurut Hukum Nasional dan Hukum Internasional

Globalisasi akan diwarnai dengan peningkatan hubungan ekonomi, sosial dan budaya (EKOSOSBUD), dimana peran Pemerintah Pusat akan memudar dan diambil alih oleh Pemerintah Daerah sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Keberadaan suatu daerah di Indonesia secara jelas diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan perhatian hubungan dan kerjasama daerah yang saling menguntungkan. Dalam Pasal 195 ayat 1 dinyatakan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan”.

Semangat otonomi daerah menempatkan Pemerintah Daerah sebagai pusat penggerak ekonomi khususnya sektor riil, dan selanjutnya Pemerintah Daerah menjadi koordinator dalam mensinergikan para pelaku EKOSOSBUD di daerahnya dan menerjemahkan potensi daerahnya ke manca negara dalam rangka menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga manca negara.⁹ Sama halnya dengan Hukum Internasional, dimana perjanjian internasional diartikan sebagai kesepakatan antarnegara dalam bentuk tertulis yang diatur berdasarkan hukum internasional baik berbentuk instrument tunggal maupun lebih dan memiliki tujuan tertentu.

⁹ Damos Dumoli Agusman, *Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Ditjen Hukum dan Perjanjian Internasional Departmen Luar Negeri, Jakarta, 2007, hlm 9

Tipologi perjanjian internasional dapat dilakukan dengan dua klasifikasi, yaitu pertama berdasarkan bentuk perjanjian. Kedua, berdasarkan isi perjanjian. Bentuk perjanjian dapat dibedakan antara perjanjian bilateral dan multilateral. Kedua bentuk perjanjian tersebut terpenuhi menjadi perjanjian internasional karena memenuhi ketentuan dalam pasal 1 konvensi Wina 1969. Jika dilihat isi perjanjian maka dapat dibedakan menjadi dua yaitu *treaty contract (traite-contract)* dan *law making treaty (traite-loi)*. Yang pertama merupakan tipe perjanjian yang hanya mengikat para pihak yang membuatnya saja sedangkan yang kedua adalah perjanjian yang meletakkan ketentuan atau kaidah hukum bagi masyarakat internasional sebagai keseluruhan. Pembagian ini merupakan sumbangan pemikiran seorang sarjana dari Jerman yaitu Triepel yang kemudian diikuti oleh banyak sarjana hukum.¹⁰

Mochtar Kusumaadmadja meskipun memahami alasan adanya perbedaan berdasarkan substansi tersebut, namun ia tidak sepakat dengan pendapat beberapa sarjana di atas. Menurut beliau, istilah yang digunakan kurang tepat. Sebab apabila ditinjau dari secara yuridis menurut bentuknya setiap perjanjian baik yang dinamakan *law making treaty* maupun *treaty contract* adalah suatu kontrak, yaitu suatu perjanjian atau persetujuan antara para pihak yang mengadakannya dan apabila dilihat dari segi fungsinya sebagai sumber hukum dalam arti formal, setiap perjanjian apapun bentuknya akan menimbulkan hukum.

Dengan demikian jelaslah bahwa hubungan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah maupun negara-negara bagian dapat dilakukan sepanjang masih berada dalam kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah federal. Pembuatan perjanjian internasional sebagai tindak lanjut dari hubungan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah atau negara bagian dilakukan atas nama pemerintah pusat atau atas nama pemerintah federal seperti yang dimaksud dalam Konvensi Wina 1961 tentang “Hubungan Diplomatik”, Konvensi Wina Tahun 1963 tentang “Hubungan Konsuler” dan Konvensi Wina Tahun 1969 tentang “Perjanjian Internasional”. Sebagai konsekuensinya, apabila pemerintah daerah atau negara bagian melakukan perbuatan yang melanggar kewajiban-

¹⁰ *Ibid*

kewajiban internasional maka pemerintah pusat atau pemerintah federal yang harus mengambil tanggung jawab internasionalnya dengan mengatasnamakan negara.

Perjanjian Internasional Sebagai Sumber Hukum Internasional

Perkataan sumber hukum dipakai dalam beberapa arti. Kata sumber hukum ini pertama-tama dipakai dalam arti dasar berlakunya hukum. Dalam arti ini yang dipersoalkan ialah apa sebabnya hukum ini mengikat? Sumber hukum dalam arti ini dinamakan sumber hukum dalam arti material karena menyelidiki masalah: apakah yang pada hakikatnya menjadi dasar kekuatan mengikat hukum dalam hal ini hukum internasional, Pasal 38 ayat 1 Piagam Mahkamah Internasional mengatakan bahwa dalam mengadili perkara yang diajukan kepadanya. Mahkamah Internasional akan mempergunakan:

1. Perjanjian internasional, baik yang bersifat umum maupun khusus, yang mengandung ketentuan-ketentuan hukum yang diakui secara tegas oleh negara-negara yang bersengketa.
2. Kebiasaan internasional, sebagai bukti dari suatu kebiasaan hukum umum yang telah diterima sebagai hukum.
3. Prinsip hukum umum yang diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab.
4. Keputusan pengadilan dan ajaran sarjana yang paling terkemuka dari berbagai negara sebagai sumber tambahan untuk menetapkan kaidah hukum.¹¹

Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu. jadi pertama-tama termasuk di dalamnya perjanjian antara negara-negara. Disamping itu, perjanjian antara negara dengan organisasi internasional (misalnya antara Amerika Serikat dengan PBB di New York) dan perjanjian antara suatu organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya, juga dapat dianggap sebagai perjanjian internasional, perjanjian yang diadakan antara Takhta Suci dengan negara-negara, walaupun yang diatur dalam perjanjian itu semata-

¹¹ *Ibid.* Hal 115.

mata urusan gereja dan bukan urusan kenegaraan, karena Takhta Suci merupakan subjek hukum yang diakui dalam hukum internasional.

Hukum internasional dewasa ini ada kecenderungan mengatur hukum perjanjian antara organisasi internasional dengan organisasi internasional atau antara organisasi internasional dengan subjek hukum internasional lain secara tersendiri. Kecenderungan yang disebabkan oleh perkembangan yang pesat dari organisasi internasional di lapangan ini dan adanya ciri khusus perjanjian yang diadakan badan-badan demikian tampak misalnya dalam Konferensi Internasional mengenai Hukum Perjanjian Internasional yang diadakan di Vienna pada Tahun 1968. Konvensi Hukum Perjanjian Vienna dengan tegas menyatakan bahwa konvensi ini hanya mengatur perjanjian yang diadakan oleh organisasi-organisasi atau badan internasional secara tersendiri.

Perjanjian Sebagai Instrumen Hubungan Kerjasama Internasional

Sebelum Tahun 1969 hukum perjanjian internasional terdiri dari kaidah-kaidah hukum kebiasaan internasional. Kaidah-kaidah ini untuk sebagian besar telah dikodifikasikan dan disusun kembali dalam konvensi Wina tentang hukum Perjanjian Internasional (*Vienna Convention on the Law of Treaties*), yang dibentuk pada tanggal 23 Mei 1969 dan mulai berlaku pada tanggal 27 Januari 1980 menyusul masuknya 35 ratifikasi atau aksesinya sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 84 Konvensi, selanjutnya konvensi ini akan disebut sebagai Konvensi Wina.¹²

Sesuai dengan definisi yang dipakai dalam Pasal 2 Konvensi, sebuah perjanjian internasional dapat didefinisikan sebagai suatu perjanjian dimana dua negara atau lebih mengadakan hubungan diantara mereka yang diatur oleh hukum internasional. Memang istilah traktat dapat dianggap sebagai nama umum dalam hukum internasional dan dapat mencakup perjanjian antara organisasi-organisasi internasional disatu pihak dan sebuah negara di pihak lain meskipun harus diingat bahwa ketentuan-ketentuan Konvensi Wina tidak berlaku terhadap instrumen lain tersebut, melainkan menunjuk pada perjanjian antara negara-negara yang dibuat

¹² T. May Rudy. *Hukum Internasional 2*. PT. Refika Aditama. Bandung, 2002. Hal. 130.

dalam bentuk tertulis. Di lingkungan internasional, perjanjian itulah yang digunakan untuk hampir setiap jenis perbuatan hukum atau transaksi, mulai dari persetujuan yang sifatnya bilateral semata-mata antara negara-negara sampai suatu perjanjian yang sifatnya paling pokok seperti instrumen konstitusi multilateral sebuah organisasi internasional. Hampir dalam semua kasus, tujuan sebuah perjanjian internasional adalah untuk membebaskan kewajiban-kewajiban yang mengikat terhadap negara-negara pesertanya.

Validitas perjanjian-perjanjian internasional berkurang apabila terdapat hal-hal sebagai berikut:

1. Ketidacakapan membuat perjanjian.
2. Kekeliruan.
3. Tipu muslihat.
4. Kecurangan.
5. Pemaksaan.
6. Bertentangan dengan suatu norma *jus cogens*.¹³

Kewajiban dan Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri Oleh Daerah

Banyak tindakan yang diambil oleh suatu negara menimbulkan luka atau penghinaan atas martabat atau kewibawaan negara lain. Kaidah kaidah hukum internasional mengenai tanggung jawab negara menyangkut keadaan-keadaan, prinsip-prinsip negara yang dirugikan menjadi berhak atas ganti rugi untuk kerugian yang dideritanya. Tanggung jawab negara telah dinyatakan secara tegas dibatasi pada “pertanggung jawaban negara-negara bagi tindakan-tindakan yang secara internasional tidak sah”. Ini merupakan tanggung jawab negara dalam arti tegas, sumber tanggung jawab tersebut adalah suatu tindakan atau tindakan-tindakan yang melanggar hukum internasional. Akan tetapi dapatkah tanggung jawab dibebankan terhadap negara berkenaan dengan tindakan-tindakan yang tidak merupakan pelanggaran terhadap suatu kaidah hukum internasional,

¹³ *Ibid* hal 134.

misalnya tindakan perdata tanpa memandang apakah tindakan itu bertentangan atau tidak dengan hukum domestik.

Jelas pengenalan kewajiban yang diberikan bagi tindakan-tindakan yang secara internasional tidak sah akan bergantung kepada keadaan kasusnya. Yang paling lazim negara yang dirugikan akan berusaha untuk memperoleh pertama, pelunasan (*statsfication*) melalui perundingan diplomatik dan apa bila hanya menyangkut kehormatan pada umumnya akan cukup dengan suatu pernyataan maaf secara resmi dari negara yang bertanggungjawab atau suatu jaminan, bahwa persoalan yang diprotes tersebut tidak akan berubah lagi.

Perlu kiranya pada waktu membahas hal-hal praktis tanggung-jawab negara memperhatikan baik-baik batas-batas antara hukum internasional dan hukum nasional. perbedaan ini secara khusus ada kaitanya dengan dua hal yaitu:

1. Pelanggaran kewajiban atau tidak dilaksanakannya beberapa kaidah tindakan oleh suatu negara yang dianggap menimbulkan tanggungjawab.
2. Kewenangan atau kompetensi badan negara yang melakukan kesalahan.¹⁴

Hukum internasional mengeluarkan rancangan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pembelaan diri sebagai berikut:

1. Tindakan kesalahan yang dianggap telah dilakukan oleh suatu negara itu dalam keadaan-keadaan dimana negara yang bersangkutan tunduk pada kekuatan pengarah atau pengendalian negara lain sebagai akibat dari tindakan paksaan oleh negara lain.
2. Persetujuan oleh negara yang terkena akibat tindakan kesalahan yang dituduhkan terhadap negara yang melakukan.
3. Tindakan-tindakan balasan (*countermeasures*, misalnya dengan cara pembalasan-pembalasan yang sah) yang diperkenakan dalam hukum internasional dan ayang tidak melibatkan angkatan bersenjata.

¹⁴ T. May Rudy. *Hukum Internasional 1*. PT. Refika Aditama. Bandung. 2002. Hal. 84.

4. Keadaan-keadaan memaksa (*force majeure*) yang tidak dapat dihindarkandari suatu keadaan yang sangat gawat yang mendorong dilakukannya tindakan melawan hukum itu, dimana dalam hal ini tindakan ada kesengajaan dari pihak pejabat-pejabat yang terkait.

Di Indonesia, perjanjian internasional diatur dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2000. Perjanjian internasional menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 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. Undang-undang tentang perjanjian internasional ini sebenarnya merupakan pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan kepada presiden untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pengawasan terhadap pemerintah walaupun tidak diminta persetujuan sebelum pembuatan perjanjian internasional tersebut karena pada umumnya pengesahan dengan keputusan presiden hanya dilakukan bagi perjanjian internasional di bidang teknis.¹⁵

Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 memberikan kewenangan pada daerah untuk membuat perjanjian internasional. Hal ini tampak dalam Pasal 5 yang menetapkan bahwa 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 dengan menteri luar negeri. Mekanisme konsultasi dengan menteri ini sesuai dengan tugas dan fungsi menteri luar negeri sebagai pelaksana hubungan dan politik luar negeri, dengan tujuan melindungi kepentingan nasional dan mengarahkan agar pembuatan perjanjian internasional tidak bertentangan dengan kebijakan politik luar negeri Republik Indonesia, dan prosedur pelaksanaannya sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam undang-undang tentang perjanjian internasional. Mekanisme konsultasi tersebut dapat dilakukan melalui rapat antardepartemen atau komunikasi surat-menyurat antara

¹⁵ : <http://hukum.kompasiana.com/2012/03/24/perjanjian-internasional-oleh-pemda-bisakah/>

lembaga-lembaga dengan Departemen Luar Negeri untuk meminta pandangan politis/yuridis rencana pembuatan perjanjian internasional.

Kebebasan untuk melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri, tidak menutup kemungkinan pada masa yang akan datang lebih meningkat sejalan dengan kehendak daerah otonom dan kabupaten dan kota untuk memperoleh nilai tambah bagi daerah otonom yang bersangkutan. Hal ini merupakan babak baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan penuh dengan tantangan. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.¹⁶

Kebijakan desentralisasi kerjasama ekonomi luar negeri oleh daerah dalam rangka otonomi daerah

UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan dalam Pasal 10 mengenai kewenangan pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintah serta kewenangan yang dikecualikan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dimana politik luar negeri merupakan kewenangan dari pemerintah pusat. Daerah tentu juga memiliki kepentingan-kepentingan untuk dapat kiranya berhubungan dengan luar negeri dengan melakukan kerjasama luar negeri. Untuk itu perlu dibahas tentang bagaimana menampung aspirasi tersebut dalam kaitannya dengan desentralisasi.

Perdebatan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Dari pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, diantaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran,

¹⁶ Syahda Guruh LS. *Menimbang Otonomi vs Federal- mengembangkan wacana federalisme dan otonomi luas menuju masyarakat madani Indonesia*. Pemuda Rosdakarya. Bandung, 2000. Hal 80.

pemencaran kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Sementara, pemaknaan desentralisasi dapat dilihat dalam undang-undang pemerintah daerah yang pernah berlaku dan berlaku positif sekarang ini, yaitu UU No. 5/1974¹⁷ menegaskan desentralisasi sebagai penyerahan urusan, UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 menegaskan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah, sementara UU No. 1/1945, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, Penpres RI No. 6/1949, dan UU RI No. 18/1965 tidak menegaskan secara jelas dan eksplisit dalam klausula Pasal-Pasal batang tubuhnya mengenai pengertian desentralisasi.

Dari dimensi makna yang terlihat dari kaidah undang-undang di atas, jelas memperlihatkan bahwa desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan (urusan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Jadi, hanya ada satu bentuk otonomi, yaitu otonomi. Otonomi hanya ada kalau ada penyerahan (overdragen) urusan pemerintahan kepada daerah.

Ketegangan atas tarik ulur kewenangan yang muncul sampai sekarang ini, semuanya mengacu kepada pembagian kekuasaan atau kewenangan, dan siapa yang paling berwenang mengurus atau mengatur urusan tersebut. Bagir Manan berpandangan¹⁸ bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka : Pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedua, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. Ketiga, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Keempat, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Melalui sistem desentralisasi di atas. daerah juga berhak untuk melakukan perjanjian kerjasama luar negeri dengan organisasi-organisasi Internasional,

¹⁷ Undang Undang No. 5 Tahun 1974.

¹⁸ Bagir Manan, *Hubungan. Hubungan Antar Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Unpad, Bandung. 1990. Hal 15.

namun mekanismenya tentu harus melalui pemerintah pusat. Karena pemerintah pusatlah yang berwenang dalam hal politik luar negeri untuk mewakili suatu negara.

Hambatan yang dihadapi dalam kerjasama antara pemerintah daerah dengan lembaga internasional

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Kedua Undang-Undang ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggara hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri dan pembuatan perjanjian internasional. Kedua perangkat hukum ini menandai dibukannya paradigma baru bagi Indonesia dalam melakukan hubungan luar negeri untuk memenuhi tuntutan zaman yang bergerak cepat ini.

Dalam kaitannya dengan hubungan luar negeri dan kerjasama luar negeri yang dilakukan daerah, dewasa ini telah terjadi perkembangan baru yang penting pada proses penyempurnaan sistem otonomi baru yang berkelanjutan yang telah pula membawa perubahan dalam ruang lingkup dan kewenangan daerah dalam hubungan luar negeri. Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai Pengganti Undang-Undang No 22 tahun 2000 telah menata ulang ruang lingkup dan kewenangan kerjasama luar negeri.

Hingga saat ini, otonomi daerah menjadi salah satu topik sentral yang banyak dibicarakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan hubungan antara pusat dan daerah. Otonomi daerah menjadi wacana dan bahan kajian dari berbagai kalangan, baik pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, kalangan akademisi, pelaku ekonomi bahkan masyarakat awam. Pembahasan tentang Otonomi daerah semakin meningkat intensitasnya semenjak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, otonomi daerah dipahami sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan prinsip

otonomi daerah yang digunakan adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Namun demikian, implementasi kebijakan otonomi daerah di bawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah berjalan tidak dapat dipungkiri juga telah menimbulkan beberapa permasalahan. Berbagai permasalahan tersebut perlu disikapi dengan pikiran yang jernih sehingga timbul adanya sikap penolakan atau pembelaan yang membabi buta. Permasalahan tersebut harus dikaji secara komprehensif dengan menggunakan berbagai pendekatan untuk ditemukan akar permasalahannya, sehingga bisa didapat solusi yang tepat.¹⁹

Memang di dalam Undang-Undang Otonomi daerah tidak dibenarkan suatu daerah memiliki kebijakan politik luar negeri sendiri sejalan, hal dengan kebijakan politik luar negeri *one door policy*. Akan tetapi bukan berarti daerah tidak diperbolehkan untuk menjalin hubungan luar negeri dengan pihak asing. Seperti yang telah diketahui bahwa perkembangan isu hubungan internasional yang berkembang juga sangat pesat, dimana Indonesia juga melakukan *multi track diplomacy*, sehingga daerah juga menjadi salah satu aktor tersebut.

Eddy Pratomo, direktur jenderal Hukum Dan Perjanjian Internasional Departemen Luar Negeri RI dalam sebuah seminar nasional di Semarang, Jawa Tengah, bahwa banyak perjanjian luar negeri hingga saat ini yang dilakukan kurang efektif. Eddy menjelaskan, perjanjian luar negeri oleh daerah harus sesuai dengan kepentingan nasional, aman dari segi politis, aman dari segi yuridis, aman dari segi keamanan, dan aman dari segi teknis.²⁰

Hubungan luar negeri yang sering dilakukan daerah adalah program kota kembar dan kerjasama investasi dari luar negeri langsung ke daerah. Banyak perjanjian luar negeri yang dilakukan daerah kurang efektif. Ada perjanjian yang tidur, ada perjanjian yang tidak diperpanjang masa berlakunya. Tetapi ada yang masih berjalan, seperti di Jawa Timur. Ada daerah membuat perjanjian luar negeri, tetapi isinya tidak meliputi kepentingan daerah. Dari beberapa kejadian diatas, terlihat belum adanya koordinasi yang baik antara pemerintah pusat dalam

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ <http://deplu.go.id>

hal ini Departemen Luar Negeri Institusi yang memiliki kewenangan dalam melaksanakan kebijakan luar negeri membutuhkan koordinasi yang baik untuk melaksanakan hubungan luar negeri. Oleh karena itu, penulis bermaksud untuk membatasi permasalahan ini hanya pada koordinasi seperti apa yang harus tercipta antara Pemerintah Daerah dan Departemen Luar Negeri agar hubungan yang dijalin Pemerintah Daerah dan Pihak Asing berjalan sesuai dengan kebijakan luar negeri yang diterapkan pemerintah pusat.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Penyelenggaraan & mekanisme kerjasama luar negeri oleh daerah menurut Hukum Internasional diatur dalam Konvensi Wina 1986 & 1969. Sedangkan menurut hukum nasional hal tersebut diatur dalam Undang-Undang No.37 Tahun 1999, Undang-Undang No.24 Tahun 2000 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004.
2. Perjanjian internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah mengatasnamakan pemerintah pusat sehingga memerlukan surat kuasa. Hal sama berlaku dalam hukum internasional dimana hanya negara (pemerintah pusat) yang dikenal sebagai subjek hukum internasional yang dapat membuat perjanjian internasional sehingga tanggung jawabnya terletak pada negara. Dengan demikian baik hukum nasional maupun hukum internasional telah memberikan kepada kesempatan kepada pemerintah daerah untuk melakukan hubungan kerjasama luar negeri, namun menyangkut pembentukan hukum internasional (Perjanjian internasional) maka semuanya kembali dalam kekuasaan negara. Dalam perspektif ekonomi hubungan kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah seharusnya bukan untuk mempererat persahabatan atau persaudaraan antar kota/provinsi namun juga memberikan manfaat yang nyata bagi pembangunan daerah.
3. UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dimana

mungkin terdapat ketentuan-ketentuan yang belum mengakomodir kepentingan masyarakat atau daerah dalam melaksanakan kerjasama ekonomi dengan luar negeri secara efektif dan efisien. Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik ia berwujud perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan lebih baik dari pada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata. Karena baik “perubahan” maupun “ketertiban” (keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.

Saran

Hal yang perlu diperhatikan adalah semua proses hubungan luar negeri sebaiknya dilakukan melalui 1 pintu (*one door policy*), yakni melalui Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 UU no. 37 Tahun 1999. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan kehadiran Kemenlu di daerah-daerah melalui suatu kebijakan nasional. Kemenlu dapat berperan sebagai konsultan bagi pelaku hubungan internasional di daerah baik itu lokal maupun asing. Seperti contoh negeri RRC yang membuka kementerian luar negeri mereka di daerah-daerah. Pemerintahan daerah sendiri harus juga bersiap termasuk persiapan Sumber Daya Manusia dalam menjalin hubungan kerjasama luar negeri agar tidak mengganggu stabilitas kepentingan nasional atau melanggar norma-norma hukum nasional maupun internasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Agusman Dumoli Damos, 2007. *Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Ditjen Hukum dan Perjanjian Internasional Departemen Luar Negeri, Jakarta.

Guruh Syahda, 2000. *LS.Menimbang Otonomi vs Federal-mengembangkan wacana federalisme dan otonomi luas menuju masyarakat madani Indonesia*. Pemuda Rosdakarya. Bandung

Kusumaatmadja Mochtar.2003.*Pengantar Hukum Internasional*.PT.Alumni. Bandung

-----1976. *Hukum masyarakat dan Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung

Manan, Bagir.1990. *Hubungan antara pusat dan Daerah berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi,Unpad, Bandung.

Rudy May T. 2002. *Hukum Internasional* .PT.Refika Aditama.Bandung

-----2002. *Hukum Internasional 2*.PT.Refika Aditama.Bandung

Solvatort,Dominick.1992.*Ekonomi Internasional*,Erlangga, Jakarta

Wirajuda Hasan, 2006.*Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah*

Peraturan Perundang-undangan

Konvensi Wina 1969

Konvensi Wina 1986

Internet

- <http://hukum.kompasiana.com/2012/03/24/perjanjian-internasional-oleh-pemda-bisakah/>
- <http://deplu.go.id>



Biodata Penulis :

Ananda Jakaria, S.H., lahir di Kisaran Sumatera Utara 3 Desember 1989, SD, SMP, dan SMA dilalui di Rantauprapat, dan telah menyelesaikan pendidikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Jurusan Hukum Internasional. Beliau merupakan anak pertama dari tiga bersaudara yang mana merupakan anak dari bapak Edi Swardana dan ibu Ristiwati. Di dalam melakukan penelitian ini, penulis banyak mendapatkan kendala dalam penulisan, namun atas atas doa orang tua dan bimbingan dari dosen, maka penelitian ini dapat di selesaikan dengan baik.