



JH Ius Quia Iustum is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. Which Permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited

Mencermati Kewenangan Daerah untuk Melakukan Hubungan Luar Negeri: Batasan Kewenangan dan Keabsahannya

Rahadian Diffaul Barraq Suwartono

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
rdbsuwartono@uui.ac.id

Received: 18 Januari 2021; *Accepted:* 25 Oktober 2022; *Published:* 30 Mei 2023

DOI: 10.20885/iustum.vol30.iss2.art4

Abstract

The authority to carry out foreign relations lies on the Central Government. However, the Regional Government can also establish relations with other regions abroad. This paper reviews the boundaries between regional and central authorities when conducting foreign relations within the conceptual framework of the regional autonomy in Indonesia. This paper attempts to answer two problems formulation, namely: first, what are the limits of regional authority to conduct foreign relations? Second, is the form of foreign relations carried out by the regions recognized internationally? By using statutory and conceptual approaches, this paper presents a normative research using the perspective of constitutional law and international law. Based on the research and discussion, the following conclusions are drawn: first, regional authority in conducting foreign relations is formulated as part of the implementation of concurrent government affairs by the regions, the implementation of which is based on the limits of authority, namely: general limits and minimum limits. Second, according to international law, foreign relations actions by the regions are considered valid, with references to customary international law, agreements that have been made, and the state responsibility for foreign relations particularly on actions conducted by the regional bodies.

Keyword: Regions; Government Affairs; Foreign Relations; International Law

Abstrak

Kewenangan menyelenggarakan hubungan luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Namun, Pemerintah Daerah juga dapat melakukan hubungan dengan daerah lain di luar negeri. Tulisan ini mengulas mengenai batasan-batasan antara kewenangan daerah dan pusat ketika melakukan hubungan luar negeri dalam kerangka konsep otonomi daerah di Indonesia. Tulisan ini mencoba menjawab dua rumusan masalah, yaitu: *pertama*, bagaimana batasan kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri? *Kedua*, apakah bentuk hubungan luar negeri yang dilakukan oleh daerah diakui secara internasional? Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, tulisan ini menyajikan suatu penelitian normatif dengan menggunakan kacamata hukum tata negara dan hukum internasional. Berdasarkan penelitian dan pembahasan, dihasilkan kesimpulan sebagai berikut: *pertama*, kewenangan daerah dalam melakukan hubungan luar negeri dirumuskan sebagai bagian pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren oleh daerah, yang pelaksanaannya berdasarkan pada batasan-batasan kewenangan, yaitu: batasan umum dan batasan minimum. *Kedua*, menurut hukum internasional, tindakan hubungan luar negeri oleh daerah juga dianggap sah, dengan mengacu pada hukum kebiasaan internasional, perjanjian yang telah dibuat, dan adanya tanggung jawab negara atas tindakan hubungan luar negeri oleh daerah.

Kata-kata Kunci: Daerah; Urusan Pemerintahan; Hubungan Luar Negeri; Hukum Internasional

Pendahuluan

Republik Indonesia merupakan negara berbentuk kesatuan¹ dengan wilayah yang sangat luas. Tidak dapat dipungkiri, mengurus daerah yang begitu banyak dan luas bukanlah hal mudah. Sejak 1998, Indonesia telah menganggap desentralisasi sebagai bentuk terbaik dalam mengurus daerahnya.² Pandangan ini muncul akibat pengalaman sejarah selama masa Orde Baru, ketika sentralisme justru membawa banyak kerugian bagi Daerah. Desentralisasi ini tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Melalui desentralisasi, Daerah dapat melakukan beberapa tindakan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Salah satu tindakan yang banyak dilakukan oleh Daerah adalah melakukan hubungan luar negeri dengan daerah di negara lain. Pemerintah Daerah membuka akses kerjasama dengan pemerintah daerah yang ada di luar negeri melalui kerjasama *sister city/province* dan bentuk-bentuk kerjasama lain.³

Praktik di Indonesia, sejak lama, telah banyak Daerah yang melakukan kerjasama luar negeri, seperti: kerjasama oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan beberapa negara bagian di luar negeri,⁴ kerjasama Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dengan Berlin,⁵ kerjasama Provinsi Jawa Barat dengan South Australia,⁶ kerjasama Kota Bandung dan Kota Braunschweig, Jerman,⁷ kerjasama *sister city* Kota Surakarta dengan Beijing,⁸ kerjasama *sister city* antara Kota Malang dan Hebron, Palestina,⁹ kerjasama *sister city* Jakarta dan

¹ Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Rira Nuradhawati, "Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia", *Jurnal Academia Praja*, Volume 2 Nomor 1, 2019, hlm.153.

³ Jawahir Thontowi, "Kewenangan Daerah dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri (Studi Kasus di Propinsi Jawa Barat dan DIY)", *Jurnal Hukum*, Nomor 2 Volume 16, 2009, hlm.150.

⁴ *Ibid.* 151.

⁵ Supriyanto, "Departemen Luar Negeri dan Pemerintahan Daerah dalam Menyelenggarakan Kerjasama Internasional *Sister City*", *Jurnal Mimbar*, Hukum, Volume 43 Nomor 1, 2003, hlm. 92.

⁶ *Ibid.*

⁷ Asal Mula dan Sejarah Kerjasama *Sister City*, terdapat dalam <http://kerjasama.bandung.go.id/ksln/ksdpl>, diakses pada 18 Desember 2020.

⁸ *Sister City Peluang Emas bagi Pembangunan di Daerah*, *Ditjen Bina Pembangunan Daerah*, terdapat di https://bangda.kemendagri.go.id/berita/baca_kontent/38/sister_city_peluang_emas_bagi_pembangunan_di_daerah, diakses pada 12 Januari 2021.

⁹ Eko Widiyanto, "Malang *Sister City* dengan Hebron Palestina, Apa yang Sama?" *Tempo.co*, terdapat dalam <https://travel.tempo.co/read/1163582/malang-sister-city-dengan-hebron-palestina-apa-yang-sama>, diakses pada 12 Januari 2021.

Yerusalem,¹⁰ kerjasama Provinsi Jawa Tengah dengan Negara Bagian Queensland, Australia, serta kerjasama penanaman modal Provinsi Jawa Timur dengan Negara Bagian Louisiana, Amerika Serikat.¹¹

Padahal, kewenangan menyelenggarakan perjanjian luar negeri merupakan kewenangan pemerintah pusat.¹² Secara konsep, di Indonesia, Pemerintah Pusat memiliki kekuasaan absolut yang tidak boleh diurus oleh Daerah,¹³ salah satunya dalam bidang politik luar negeri.¹⁴ Tetapi, dalam beberapa peraturan perundang-undangan, disebutkan juga adanya kewenangan Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri. Salah satunya melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Meskipun memberikan kewenangan kepada Daerah, pengaturan untuk melakukan hubungan luar negeri dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perlu ditelaah. Sebelumnya, pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri tidak disebut secara eksplisit.¹⁵ Hal ini dikarenakan, hubungan luar negeri oleh daerah lebih identik dengan pola negara-negara federal. Sedangkan dalam tradisi negara kesatuan, kewenangan untuk melakukan hubungan luar negeri absolut merupakan kewenangan pemerintah pusat. Kemudian, melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan ini kemudian diatur lebih *rigid*.

Selain diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pelaksanaan kewenangan Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri secara lebih terperinci diatur melalui Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia (Permenlu) Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. Namun secara hierarkis, ketentuan Permenlu Nomor 3 Tahun 2019 ini mengikat tidak sekuat undang-undang.

¹⁰ Ida Susilowati dan Nur Rohim Yunus, “*Sister City* Jakarta-Yerusalem sebagai Upaya Memperkuat Hubungan Bilateral Indonesia-Palestina (Studi Kasus Para *Diplomacy* Pemprov DKI Jakarta – Yerusalem Tahun 2019)”, disampaikan dalam Seminar Nasional Cendekiawan ke 5, Universitas Trisakti, 31 Agustus 2019.

¹¹ Tabel Kerjasama Luar Negeri Provinsi Jawa Timur, terdapat dalam <http://kerjasama.humasjatim.id/index.php/tblksln>, diakses pada 18 Desember 2020.

¹² Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹³ Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁴ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁵ Jawahir Thontowi, *Op. Cit.*, hlm. 150.

Berangkat dari latar belakang tersebut, maka dilakukanlah suatu kajian terhadap kewenangan Daerah dalam melakukan hubungan luar negeri. Penelitian terhadap isu kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri yang telah ada, sebagian besar hanya bertitik pada paradigma hukum tata negara. Seperti misalnya penelitian yang dilakukan oleh Noer Indriati¹⁶ dan Pratito Soeharyo.¹⁷ Penelitian yang menggabungkan antara paradigma hukum tata negara dan hukum internasional masih sangat sedikit.

Selain itu, beberapa penelitian yang telah dilakukan juga masih mengacu pada regulasi lama. Penelitian dari Jawahir Thontowi¹⁸ dan Safri Nugraha¹⁹ misalnya, sumber hukum yang digunakan masih mengacu pada perundang-undangan lama sebelum berlaku Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Selain itu, penelitian oleh Jawahir Thontowi merupakan penelitian hukum empiris yang memberikan deskripsi ilmiah atas praktik pemerintah daerah di Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta semata. Sedangkan penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang menganalisis isu kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri dengan memadukan paradigma hukum tata negara dan hukum internasional. Penelitian ini menawarkan paradigma penelitian yang lebih komprehensif guna memahami berlakunya sistem hukum di Indonesia.²⁰

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut: *pertama*, bagaimana batasan kewenangan Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri? *Kedua*, apakah hubungan luar negeri yang dilakukan oleh Daerah sah dan diakui secara internasional?

¹⁶ Noer Indriati, "Perjanjian Internasional oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 10 Nomor 1, 2010.

¹⁷ Pratito Soeharyo, "Pengaturan dan Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri yang Dilaksanakan Pemerintah Daerah dalam Prespektif Otonomi Daerah", *Disertasi*, Universitas Pasundan, 2019.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Safri Nugraha, "Otoritas Pemerintah Daerah dalam Konteks Hukum Internasional Tinjauan Hukum Otonomi Daerah", *Indonesian Journal of International Law*, Volume 3 Nomor 3, 2006.

²⁰ Sistem hukum di Indonesia sangatlah kompleks. Pengakuan dan posisi dari hukum internasional terhadap hukum nasional tidak dijelaskan secara jelas dalam konstitusi Indonesia. Sehingga, sedikit banyak sarjana hukum tata negara di Indonesia melupakan posisi dan keterikatan Indonesia pada sistem hukum internasional.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk: *pertama*, untuk menganalisis batasan kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri. *Kedua*, untuk menganalisis akibat hukum dari hubungan luar negeri yang dilakukan oleh daerah terhadap negara lain.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis tata peraturan tentang kewenangan daerah dan kewenangan untuk melakukan hubungan luar negeri yang berlaku di Indonesia. Selain itu, pendekatan perundang-undangan juga dilakukan secara *statutory approach* untuk menganalisis hukum internasional yang mengatur pengakuan keabsahan suatu hubungan luar negeri. Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep otonomi daerah dan desentralisasi yang berlaku di Indonesia. Bahan hukum utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan Indonesia dan perjanjian internasional yang mengikat bagi Indonesia, yang meliputi: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015; Permenlu Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah; serta Konvensi Wina 1969 dan Konvensi Wina 1986. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah sejumlah penelitian dan buku terkait oleh para ahli hukum.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Indonesia adalah negara kesatuan yang dibagi atas daerah-daerah.²¹ Meski berbentuk negara kesatuan, Indonesia pun juga menganut sistem desentralisasi,

²¹ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

sehingga terdapat tugas-tugas tertentu yang diurus oleh Daerah.²² Sebelumnya di Indonesia, berlaku ketentuan bahwa setiap Pemerintah Daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²³ Namun, melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, konsep kewenangan ini diubah menjadi konsep urusan pemerintahan,²⁴ yang diklasifikasikan menjadi urusan pemerintahan: absolut; konkuren; dan umum.²⁵

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.²⁶ Ketika menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.²⁷ Hal yang menjadi urusan pemerintahan absolut adalah: politik luar negeri; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.²⁸

Urusan pemerintahan konkuren adalah yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah.²⁹ Menurut Budiyo, urusan pemerintahan konkuren lebih banyak menitik-beratkan pada Pemerintah Provinsi.³⁰ Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah ini selanjutnya menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.³¹ Urusan pemerintahan konkuren kemudian dibagi lagi menjadi dua, yaitu: urusan wajib dan urusan pilihan.³² Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan

²² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problemaka*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 55.

²³ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

²⁴ Dian Agung Wicaksono, "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 3, 2015, hlm. 464.

²⁵ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

²⁶ Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

²⁷ Dinoroy Marganda Aritonang "Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13 Nomor 1, 2016, hlm. 48. Lihat juga Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

²⁸ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

²⁹ Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁰ Budiyo, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah, "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 17 Nomor 3, 2015, hlm. 426.

³¹ Dinoroy Marganda Aritonang, *Loc. Cit.*

³² *Ibid.*

pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.³³ Urusan pemerintahan konkuren dapat diklasifikasikan sebagai berikut:³⁴

Tabel 1. Urusan Pemerintahan Konkuren menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Urusan Wajib yang Berkaitan dengan Pelayanan Dasar ³⁵	Urusan Pemerintahan Wajib yang Tidak Berkaitan dengan Pelayanan Dasar ³⁶	Urusan Pemerintahan Pilihan ³⁷
1. pendidikan;	1. tenaga kerja;	1. kelautan dan perikanan;
2. kesehatan;	2. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;	2. pariwisata;
3. pekerjaan umum dan penataan ruang;	3. pangan;	3. pertanian;
4. perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;	4. pertanahan;	4. kehutanan;
5. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan	5. lingkungan hidup;	5. energi dan sumber daya mineral;
6. sosial.	6. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;	6. perdagangan;
	7. pemberdayaan masyarakat dan desa;	7. perindustrian; dan
	8. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;	8. transmigrasi.
	9. perhubungan;	
	10. komunikasi dan informatika;	
	11. koperasi, usaha kecil, dan menengah;	
	12. penanaman modal;	
	13. kepemudaan dan olah raga;	
	14. statistik;	
	15. persandian;	
	16. kebudayaan;	
	17. perpustakaan; dan	
	18. kearsipan.	

Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.³⁸ Urusan pemerintahan umum lebih lanjut diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan

³³ Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya menurut UUD 1945", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9 Nomor 4, 2015, hlm. 593

³⁴ *Ibid.*, hlm. 594.

³⁵ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁶ Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁷ Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁸ Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing.³⁹ Pada pelaksanaan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri, sedangkan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.⁴⁰

Batasan Kewenangan Daerah dalam Melakukan Urusan Pemerintahan Konkuren

Sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan, pembahasan mengenai batasan urusan Pusat dan Daerah sangatlah penting. Sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, sehingga melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.⁴¹ Sehingga, secara konsep, kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan di Daerah bukan lahir dari dalam diri Pemerintah Daerah, tetapi karena mendapatkan kewenangan dari Pemerintah Pusat.

Kewenangan daerah dalam menjalankan Otonomi Daerah didasarkan pada pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah.⁴² Sehingga, untuk dapat menganalisis batasan-batasan kewenangan daerah dalam melakukan hubungan luar negeri, harus dilihat pada konsep pembagian dan pelaksanaan kewenangan pada urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan pada daerah.

Batasan mengenai urusan pemerintahan konkuren diatur *rigid* dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kewenangan yang menjadi bagian dari urusan pemerintahan konkuren dapat dilihat pada Tabel 1 di pembahasan sebelumnya. Urusan pemerintahan konkuren tersebut dilaksanakan berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Menurut prinsip-prinsip tersebut kemudian dirumuskan bahwa terdapat kriteria pembagian antara pemerintah pusat dan daerah terhadap urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi bagian kewenangan pemerintah pusat, yaitu jika:⁴³

³⁹ Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁴⁰ Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 59.

⁴² Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁴³ Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
5. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Namun, pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan Pusat tidak lantas serta merta secara langsung dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan pusat dapat dilaksanakan secara:⁴⁴

1. Sendiri oleh Pemerintah Pusat;
2. Dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi; atau,
3. Dengan cara menugasi daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Khusus untuk urusan yang berhubungan dengan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral, kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi.⁴⁵ Urusan pengelolaan minyak dan gas bumi misalnya, menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.⁴⁶ Secara lengkapnya, pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah Pusat dan Daerah tercantum dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Sedangkan urusan pemerintahan konkuren yang bukan menjadi urusan Pusat dibagi menjadi urusan milik Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pembagian urusan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota juga didasarkan atas lokasi, penggunaan, manfaat, dampak negatif, dan efisiensi sumber daya.

⁴⁴ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁴⁵ Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁴⁶ Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pengaturan Kewenangan Daerah untuk Melakukan Hubungan Luar Negeri

Hubungan luar negeri dalam sistem hukum nasional Indonesia memang dimungkinkan untuk dilakukan oleh Pemerintah Daerah.⁴⁷ Hubungan luar negeri dapat diartikan sebagai setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional.⁴⁸ Hubungan luar negeri harus dilaksanakan sesuai dengan politik luar negeri, peraturan perundang-undangan nasional dan hukum, serta kebiasaan internasional.⁴⁹ Sedangkan yang dimaksud sebagai kewenangan untuk membentuk perjanjian internasional merupakan kewenangan presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.⁵⁰

Rezim norma dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memungkinkan adanya pembentukan perjanjian internasional oleh atau melibatkan daerah. Meskipun diatur, kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri tersebut tidak tertuang secara sistematis dan tersebar dalam pelbagai ketentuan pasal yang ada.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak secara spesifik mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan hubungan dan kerjasama dengan pihak luar negeri.⁵¹ Meskipun diatur secara lebih *rigid* daripada dua undang-undang sebelumnya, pengaturan kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri tidak tersusun secara sistematis. Sehingga, pengaturan kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkesan hanya sebatas 'menyediakan payung hukum' bagi praktik daerah yang melakukan kerjasama lintas batas negara yang telah dilakukan sejak lama.

Pengaturan yang mengakui adanya Kewenangan Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 antara lain sebagai berikut:

⁴⁷ Pasal angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

⁵⁰ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

⁵¹ Gunawan Kusmantoro, "Hubungan dan Kerjasama Pemerintahan Daerah dengan Pihak Luar Negeri", *Jurnal Hukum POSITUM*, Volume 1 Nomor 1, 2016, hlm. 66.

1. kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi untuk memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi.⁵²
2. kewenangan DPRD Provinsi untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi.⁵³
3. kewenangan DPRD Kabupaten/Kota untuk memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.⁵⁴
4. kewenangan DPRD Kabupaten/Kota untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.⁵⁵
5. kewenangan daerah untuk dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman utang luar negeri dari menteri.⁵⁶
6. kewenangan daerah untuk melakukan kerjasama dengan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri.⁵⁷
7. kewenangan daerah untuk memperoleh pendapatan daerah dari hibah luar negeri.⁵⁸

Kewenangan Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri juga diatur melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Melalui undang-undang *a quo*, terdapat mekanisme yang mensyaratkan adanya konsultasi dan koordinasi dengan menteri, bagi lembaga negara dan lembaga pemerintahan, termasuk daerah, yang berencana membuat perjanjian internasional.⁵⁹ Hanya terdapat satu pasal dalam undang-undang *a quo* yang mengatur adanya kewenangan daerah dalam membentuk perjanjian internasional. Sehingga, pengaturan dan alas kewenangan bagi Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri paling komprehensif tertuang pada Undang-

⁵² Pasal 101 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵³ Pasal 101 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁴ Pasal 154 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁵ Pasal 154 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁶ Pasal 301 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁵⁷ Pasal 363 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁵⁸ Pasal 295 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁵⁹ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Undang Nomor 23 Tahun 2014. Tindakan tersebut dituangkan dalam konsep urusan pemerintahan konkuren yang lintas batas negara oleh Daerah.

Urusan Pemerintahan Konkuren yang Lintas Batas Negara

Seiring perkembangan waktu, Daerah semakin terdorong untuk dapat melakukan hubungan lintas batas negara. Perkembangan paradigma “Dunia tanpa Batas” menjadi salah satu faktor pendorong munculnya praktik hubungan luar negeri oleh Daerah. Globalisasi dan perdagangan bebas juga menjadi alasan lain munculnya fenomena tersebut.

Kewenangan untuk melakukan hubungan luar negeri sebenarnya secara mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat. Seperti telah dibahas sebelumnya, politik luar negeri menjadi salah satu urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Namun, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak secara tegas memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan urusan politik luar negeri tersebut. Pada penjelasan undang-undang *a quo*, hanya disebutkan contoh-contoh bentuk urusan politik luar negeri, yaitu:⁶⁰

1. mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional,
2. menetapkan kebijakan luar negeri,
3. melakukan perjanjian dengan negara lain,
4. menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri,
5. dan sebagainya.

Diksi “dan sebagainya” dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menunjukkan ketidakjelasan batasan apa yang dimaksud dengan urusan hubungan politik luar negeri. Namun, yang pasti, kewenangan untuk menjalankan urusan politik luar negeri secara mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sehingga, dapat disimpulkan, kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri sebatas pada urusan pemerintahan konkuren yang diberikan kepada daerah.

⁶⁰ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah telah diatur dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dari urusan-urusan konkuren tersebut, terdapat beberapa dimensi yang bersifat lintas batas negara. Hal tersebut telah diakui dalam Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa terdapat urusan pemerintahan konkuren yang dapat bersifat lintas negara.⁶¹ Urusan pemerintahan konkuren yang lokasinya, penggunaannya, manfaat dan dampak negatifnya dapat bersifat lintas batas negara menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.⁶²

Batasan Umum Penyelenggaraan Kewenangan Daerah untuk Melakukan Hubungan Luar Negeri dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Secara umum, terdapat batasan-batasan yang tidak boleh dilanggar oleh Daerah ketika melakukan hubungan luar negeri. Batasan umum ini mengatur substansi apa saja yang boleh digunakan oleh Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri. Batasan-batasan tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Sesuai dengan politik luar negeri pemerintah pusat.
2. Negara atau pihak tersebut telah memiliki hubungan diplomatik dengan Pemerintah Indonesia.
3. Bukan merupakan urusan pemerintahan absolut. Hubungan yang dilakukan merupakan kewenangan Daerah, berupa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan Daerah dengan mengacu pada batasan berupa:⁶³
 - a. lokasinya tidak lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - b. penggunaannya tidak lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. manfaat atau dampak negatifnya tidak bersifat lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. tidak menggunakan sumber daya yang lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Bukan merupakan urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
4. Bukan mengenai pengelolaan minyak dan gas bumi.⁶⁴

Hubungan luar negeri yang dilakukan oleh daerah harus sesuai dengan politik luar negeri pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan urusan politik luar

⁶¹ Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁶⁴ Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

negeri secara absolut merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Selain itu, bentuk negara kesatuan yang dianut Indonesia membawa akibat hukum bahwa pada hakikatnya, seluruh wilayah negara berada di bawah satu pemerintahan berdaulat.⁶⁵ Daerah tidak memiliki kedaulatan yang terpisah,⁶⁶ sehingga satu-satunya yang berdaulat dan dapat melakukan hubungan luar negeri hanyalah Pemerintah Pusat.⁶⁷

Hubungan luar negeri yang dilakukan oleh daerah juga hanya boleh dilakukan dengan pihak yang telah memiliki hubungan diplomatik dengan Pemerintah Pusat. Sebab, Daerah melakukan hubungan luar negeri dengan atas nama pemerintah Republik Indonesia, bukan semata-mata atas nama daerahnya. Selain itu, Daerah tidak memiliki kewenangan melakukan urusan politik luar negeri berupa membuka hubungan diplomatik dengan negara lain.

Batasan umum yang ketiga adalah substansi hubungan luar negeri tersebut bukan merupakan urusan pemerintahan absolut dan merupakan kewenangan Daerah. Telah dibahas sebelumnya, yang dimaksud sebagai kewenangan Daerah adalah urusan pemerintahan konkuren yang merupakan urusan pemerintah daerah. Hal ini mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Urusan tersebut diselenggarakan dengan prinsip Otonomi Daerah dan konsep desentralisasi.

Kemudian, substansi hubungan luar negeri oleh daerah bukanlah mengenai pengelolaan minyak dan gas bumi. Hal ini dikarenakan, urusan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan Pemerintah Pusat.⁶⁸ Namun, terdapat kritik keras terhadap batasan kewenangan Daerah dalam pengelolaan minyak dan gas bumi ini. Terdapat tumpang tindih regulasi antara norma dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas

⁶⁵ Dian Agung Wicaksono, *Op. Cit.*, hlm. 465.

⁶⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2009, hlm. 270-271.

⁶⁷ Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 50 Nomor 2, 2020, hlm. 304.

⁶⁸ Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Bumi.⁶⁹ Namun, yang pasti, pada urusan mengenai pengelolaan minyak dan gas bumi, Daerah memiliki kewenangan untuk menentukan wilayah kerja dan pengembaliannya serta pengelolaan lingkungan hidup.⁷⁰

Terdapat catatan khusus pada urusan yang berkaitan dengan investasi. Melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diatur beberapa penarikan urusan pemerintahan kembali ke Pusat, khususnya menyangkut investasi asing. Namun, diperlukan pembahasan dan studi khusus terkait hal ini, mengingat begitu banyaknya substansi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020.

Mekanisme Hubungan Luar Negeri oleh Daerah sebagai Batasan Minimum Penyelenggaraan Kewenangan Daerah untuk Melakukan Hubungan Luar Negeri

Seperti telah dibahas sebelumnya, alih-alih mensistemasi kewenangan Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya mengatur mekanisme pelaksanaannya, itupun tidak secara sistematis. Maka, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan hubungan luar negeri oleh daerah minimal tidak boleh melanggar ketentuan mekanisme tersebut.

Menurut mekanismenya, dapat dirumuskan batasan kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri, selain dibatasi substansi dan bentuknya secara umum, penyelenggaraannya minimum haruslah dilaksanakan dengan:

1. sesuai pada politik luar negeri pemerintah pusat;
2. alasan utama berupa kesejahteraan rakyat;⁷¹
3. mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik;⁷²
4. harus saling menguntungkan;⁷³
5. harus mendapatkan persetujuan Pemerintah Pusat;⁷⁴
6. berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan;⁷⁵
7. atas persetujuan DPRD setempat;⁷⁶ serta,

⁶⁹ Andryan Arief Sanjaya, Imam Koeswahyono, Indah Dwi Qurbani, "Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Laut", *Jurnal Hukum Mahasiswa UB*, 2015, hlm. 18.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Pasal 363 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Pasal 367 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁷⁵ Pasal 367 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁷⁶ Pasal 101 ayat (1) huruf f dan Pasal 154 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

8. disertai persetujuan Menteri, khusus dalam hal melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman utang luar negeri dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dengan dilakukan oleh menteri dan kepala daerah;⁷⁷

Batasan minimum ini merupakan hasil perumusan dari ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang mengatur hal-hal apa saja yang sekurang-kurangnya harus dipenuhi dalam menyelenggarakan kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri. Batasan minimum ini harus dipenuhi guna memastikan pelaksanaan hubungan luar negeri oleh daerah tetap sesuai dengan Otonomi Daerah dalam kerangka bentuk negara kesatuan yang demokratis.

Batasan minimum ini penting mengingat Indonesia menganut sistem negara hukum.⁷⁸ Menurut Jimly Asshiddiqie,⁷⁹ penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan atas hukum. Tindakan negara pun harus dilandasi dan dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.⁸⁰ Sehingga, konsep batasan minimum ini wajib dipenuhi oleh Daerah.

Keabsahan Hubungan Luar Negeri oleh Daerah Ditinjau dari Hukum Internasional

Sebelumnya telah dilakukan analisis tentang keabsahan tindakan hubungan luar negeri oleh Daerah ditinjau dari hukum nasional Indonesia. Hubungan luar negeri dilakukan oleh negara-negara berlandaskan pada adanya perjanjian internasional. Menurut ketentuan Konvensi Wina 1961,⁸¹ perjanjian internasional diartikan sebagai berikut:⁸²

treaty means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation.

⁷⁷ Pasal 301 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁷⁸ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie dan Sifaat Ali, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152.

⁸⁰ M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilibat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana, Bogor, 2003, hlm. 30.

⁸¹ Definisi yang diberikan oleh Konvensi Wina 1969 dan 1986 diadopsi dalam sistem hukum Indonesia melalui Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Lihat penjelasan yang diberikan oleh Dewi Setyowati, Nurul Hudi, dan Levina Yustitianiingtyas, "Tinjauan Yuridis Peraturan Perundang-Undangan sebagai Ratifikasi Perjanjian Internasional", *Jurnal Perspektif Hukum*, Volume 16 Nomor 2, 2016, hlm. 205.

⁸² Pasal 2 ayat (1) huruf a Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

Selain melalui Konvensi Wina 1961, pengaturan tentang perjanjian internasional juga diberikan oleh Konvensi Wina 1986 yang mengakui adanya organisasi internasional. Pengertian perjanjian internasional menurut Konvensi Wina 1986 adalah:⁸³

treaty means an international agreement governed by international law and concluded in written form: (i) between one or more States and one or more international organizations; or (ii) between international organizations, whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation.

Menurut kedua konvensi tersebut, perjanjian internasional dimungkinkan dibuat dan dilaksanakan oleh: antar negara-negara; antara satu atau lebih negara dengan satu atau lebih organisasi internasional; antar organisasi internasional. Sehingga dapat dipahami, subyek hukum yang melakukan perjanjian internasional menurut hukum internasional adalah negara dan organisasi internasional.

Pembahasan ini akan lebih fokus pada aktor negara sebagai pihak yang melakukan suatu perjanjian internasional. Negara dalam hukum internasional dipersonifikasikan sebagai subyek hukum internasional.⁸⁴ Negara sebagai subyek hukum internasional haruslah memiliki syarat memiliki kualifikasi berupa: populasi yang permanen, teritori yang tetap, pemerintahan, dan memiliki kapasitas untuk melakukan hubungan dengan negara lain.⁸⁵

Suatu entitas politik yang memenuhi keempat syarat tersebut dapat dikategorikan sebagai negara yang berdaulat. Konsep kedaulatan sangat penting di dalam pembahasan hukum internasional.⁸⁶ Konsep kedaulatan ini menjadi penting mengingat penjelasan Hans Kelsen tentang tiga konsep negara, yaitu: negara sebagai perwujudan fisik dalam alam pikiran individu; negara sebagai kelompok sosial, dan negara sebagai konstruksi legal yang sah dalam lingkup norma hukum.⁸⁷ Menurut Merezhko, ketiga konsep tersebut harus dibedakan

⁸³ Pasal 2 ayat (1) huruf a Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986.

⁸⁴ Oleksandr Merezhko, "The Mystery of the State and Sovereignty in International Law", *Saint Louis University Law Journal*, Volume 63 Nomor 23, 2019, hlm. 25.

⁸⁵ Pasal 1 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933.

⁸⁶ Sigit Riyanto, "Kedaulatan Negara dalam Kerangka Hukum Internasional Kontemporer", *Jurnal Yustisia*, Voume 1 Nomor 3, 2012, hlm. 7.

⁸⁷ Hans Kelsen, *Principles of International Law*, The Lawbook Exchange, Ltd., 2010, hlm. 100.

satu dan lain, agar dapat menjawab polemik keilmuan tentang negara berdaulat dalam hukum internasional.⁸⁸

Kedaulatan suatu negara dipegang oleh entitas politik yang dapat merepresentasikan dirinya sebagai negara tersebut. Dengan kata lain, kedaulatan merupakan unsur yang melekat pada pihak yang dapat dikatakan sebagai negara itu sendiri. Pada konteks negara kesatuan, kedaulatan ini berada pada Pemerintah Pusat, sedangkan dalam konteks federal, kedaulatan diserahkan kepada Pemerintah Federal.

Praktiknya, daerah dari suatu negara telah banyak yang saling melakukan kerjasama dan hubungan internasional. Fenomena ini dalam konteks hubungan internasional dikenal dengan istilah paradiplomasi. Beberapa negara bagian, seperti Quebec dan Catalonia bahkan memiliki kantor perwakilan mereka sendiri di sejumlah negara.⁸⁹ Provinsi Alberta di Kanada menjadi salah satu provinsi teraktif yang melakukan hubungan luar negeri dan ekonomi dengan negara-negara berdaulat lain.⁹⁰ Selain itu, Provinsi Kepulauan Riau di Indonesia juga telah sejak lama melakukan hubungan luar negeri terkait perekonomian di daerahnya.⁹¹ Praktik hubungan luar negeri oleh daerah telah umum dilakukan oleh negara-negara di dunia. Provinsi Alberta misalnya, telah melakukan kerjasama internasional sejak 1974.⁹² Selain Provinsi Alberta, negara bagian Gujarat di India juga telah melakukan kerjasama ekonomi internasional sejak 1977.⁹³

Banyaknya praktik paradiplomasi, atau hubungan luar negeri oleh daerah, dapat dikategorikan sebagai suatu kebiasaan internasional. Menurut Sefriani, untuk dikatakan sebagai hukum kebiasaan internasional, harus memenuhi dua

⁸⁸ Oleksandr Merezhko, *Op. Cit.*, hlm. 33.

⁸⁹ Stéphane Paquin, "Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared", *The Hague Journal of Diplomacy*, Volume 5, 2010, hlm. 174.

⁹⁰ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy*, Routledge, London, 2015, hlm. 140.

⁹¹ Fitrisia Munira, Margo Purnomo, "Dimensions of the Para-Diplomacy of Border Areas in International Relations Studies: A Systematic Literature Review", *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, Volume 10 Nomor 3, 2019, hlm. 93.

⁹² International Partnership of Alberta, terdapat dalam <https://www.alberta.ca/international-partnerships.aspx>, diakses pada 17 Januari 2021.

⁹³ Malgorzata Pietrasiak, *et. al.*, *Paradiplomacy in Asia: Case Studies of China, India, and Russia*, Łódź University Press, Łódźkiego, 2018, hlm. 84.

syarat secara kumulatif, yaitu terpenuhinya: unsur faktual dan unsur psikologis.⁹⁴ Secara garis besar, analisis terhadap hubungan luar negeri oleh daerah dapat dikatakan sebagai suatu hukum kebiasaan internasional disajikan sebagai berikut:⁹⁵

Tabel 2. Unsur-Unsur Hukum Kebiasaan Internasional pada Praktik Hubungan Luar Negeri oleh Daerah (Paradiplomasi).

No.	Unsur Faktual	Unsur Psikologis
1.	praktik paradiplomasi telah dilakukan oleh banyak negara-negara secara umum.	lahir <i>opinio juris</i> dari negara-negara yang melakukan praktik paradiplomasi bahwa tindakan mereka sah dan mengikat
2.	praktik pelaksanaannya dilakukan secara berulang oleh negara-negara yang melakukan paradiplomasi	
3.	telah dilakukan selama puluhan tahun	

Praktik hubungan luar negeri oleh daerah di Indonesia pada umumnya didasari pada nota kesepahaman.⁹⁶ Adanya perjanjian ini menjadi hukum internasional yang mengikat bagi negara-negara yang melakukan hubungan luar negeri oleh daerah.⁹⁷ Nota kesepahaman, oleh Jawahir Thontowi, digolongkan sama dengan traktat internasional,⁹⁸ sehingga dapat digunakan sebagai landasan hukum suatu hubungan internasional. Nota kesepahaman tersebut berlaku sebagai hukum yang mengikat bagi kedua pihak dengan mengacu pada asas *pacta sunt servanda*.

Tanggung jawab atas hubungan luar negeri oleh Daerah tetap berada pada Pemerintah Pusat. Jika merujuk pada Konvensi Wina, perjanjian internasional dilakukan oleh negara, bukan oleh daerah. Selain itu, pada konteks Indonesia, Daerah tidak memiliki kedaulatan untuk melakukan hubungan luar negeri atas namanya sendiri. Kedaulatan untuk melakukan politik luar negeri tetaplah berada pada Pemerintah Pusat.⁹⁹ Sehingga, pada konteks Indonesia, keabsahan

⁹⁴ Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm. 43.

⁹⁵ diolah dari pelbagai sumber.

⁹⁶ Jawahir Thontowi, *Op. Cit.*, hlm. 162.

⁹⁷ lihat Pasal 38 ayat (1) huruf a Statute of the International Court of Justice.

⁹⁸ Jawahir Thontowi, *Loc. Cit.*

⁹⁹ Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

tindakan hubungan luar negeri oleh Daerah juga didasari atas berlakunya tanggung jawab negara (*state liability*).

Penutup

Berdasarkan rumusan masalah penelitian ini, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut: *pertama*, kewenangan Daerah dalam melakukan hubungan luar negeri dirumuskan sebagai bagian pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren oleh Daerah, yang pelaksanaannya berdasarkan pada batasan-batasan kewenangan. Batasan kewenangan Daerah untuk melakukan hubungan luar negeri dapat dirumuskan menjadi: batasan umum dan batasan minimum. Batasan umum adalah batasan-batasan yang secara umum telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur substansi apa saja yang boleh diatur dalam hubungan luar negeri oleh Daerah. Batasan minimum merupakan perumusan dari hal-hal apa saja yang setidaknya harus dipenuhi dalam melaksanakan kewenangan hubungan luar negeri oleh Daerah agar tidak keluar dari koridor konsep negara kesatuan; *kedua*, secara hukum nasional, pelaksanaan hubungan luar negeri oleh Daerah adalah sah. Menurut hukum internasional, tindakan hubungan luar negeri oleh Daerah juga dianggap sah, dengan mengacu pada hukum kebiasaan internasional, perjanjian yang telah dibuat, dan adanya tanggung jawab negara atas tindakan hubungan luar negeri oleh Daerah. Hubungan luar negeri oleh Daerah telah dapat disebut sebagai hukum kebiasaan internasional karena telah memenuhi syarat unsur faktual dan psikologis.

Penelitian ini menyarankan kepada Pemerintah Daerah untuk dapat memahami batasan-batasan kewenangan dalam melakukan hubungan luar negeri. Selain itu, dengan memahami batasan-batasannya, Daerah juga dapat memosisikan diri dan mengoptimalkan bentuk kerja sama yang diperbolehkan dan menjadi kewenangan guna kepentingan dan pembangunan Daerah.

Daftar Pustaka

Buku

Ashiddiqie, Jimly, dan Safaat Ali, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005.

Azhary, M. Tahir, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bogor, Kencana, 2003.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 2009.

Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009.

Kelsen, Hans, *Principles of International Law*, The Lawbook Exchange, Ltd., 2010.

Kuznetsov, Alexander S., *Theory and Practice of Paradiplomacy*, Routledge, London, 2015.

Pietrasiak, Małgorzata, et. al., *Paradiplomacy in Asia: Case Studies of China, India, and Russia*, Łódźkiego, Łódź University Press, 2018.

Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, 2016.

Jurnal

Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya menurut UUD 1945", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9 Nomor 4, 2015.

Andryan Arief Sanjaya, Imam Koeswahyono, Indah Dwi Qurbani, "Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Laut", *Jurnal Hukum Mahasiswa UB*, 2015.

Aritonang, Dinoroy Marganda, "Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13 Nomor 1, 2016.

Budiyono, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah, "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 17 Nomor 3, 2015.

Dewi Setyowati, Nurul Hudi, dan Levina Yustitiningtyas, "Tinjauan Yuridis Peraturan Perundang-Undangan sebagai Ratifikasi Perjanjian Internasional", *Jurnal Perspektif Hukum*, Volume 16 Nomor 2, 2016.

Dian Agung Wicaksono, "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 3, 2015.

Fitrisia Munira, dan Margo Purnomo, "Dimensions of the Para-Diplomacy of Border Areas in International Relations Studies: A Systematic Literature Review", *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, Volume 10 Nomor 3, 2019.

Jawahir Thontowi, "Kewenangan Daerah dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri (Studi Kasus di Propinsi Jawa Barat dan DIY)", *Jurnal Hukum*, Nomor 2 Volume 16, 2009.

- Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 50 Nomor 2, 2020.
- Noer Indriati, "Perjanjian Internasional oleh Daerah sebagai Kewenangan Otonomi Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 10 Nomor 1, 2010.
- Oleksandr Merezhko, "The Mystery of the State and Sovereignty in International Law", *Saint Louis University Law Journal*, Volume 63 Nomor 23, 2019.
- Rira Nuradhawati, "Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia", *Jurnal Academia Praja*, Volume 2 Nomor 1, 2019.
- Safri Nugraha, "Otoritas Pemerintah Daerah dalam Konteks Hukum Internasional Tinjauan Hukum Otonomi Daerah", *Indonesian Journal of International Law*, Volume 3 Nomor 3, 2006.
- Sigit Riyanto, "Kedaulatan Negara dalam Kerangka Hukum Internasional Kontemporer", *Jurnal Yustisia*, Volume 1 Nomor 3, 2012.
- Stéphane Paquin, "Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared", *The Hague Journal of Diplomacy*, Volume 5, 2010.
- Supriyanto, "Departemen Luar Negeri dan Pemerintahan Daerah dalam Menyelenggarakan Kerjasama Internasional *Sister City*", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 43 Nomor 1, 2003.

Makalah

- Susilowati, Ida, dan Nur Rohim Yunus, *Sister City Jakarta-Yerusalem sebagai Upaya Memperkuat Hubungan Bilateral Indonesia-Palestina (Studi Kasus Paradiplomacy Pemprov DKI Jakarta – Yerusalem Tahun 2019)*, disampaikan dalam Seminar Nasional Cendekiawan ke 5, Universitas Trisakti, 31 Agustus 2019.

Disertasi

- Soeharyo, Pratito, "Pengaturan dan Pelaksanaan Kerjasama Luar Negeri yang Dilaksanakan Pemerintah Daerah dalam Prespektif Otonomi Daerah", *Disertasi*, Universitas Pasundan, 2019.

Internet

- Anonim, *Jumlah Kabupaten dan Provinsi di Indonesia*, terdapat dalam <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/08/150000469/jumlah-kabupaten-dan-provinsi-di-indonesia?page=all>, diakses pada 17 Desember 2020.
- Asal Mula dan Sejarah Kerjasama *Sister City*, terdapat dalam <http://kerjasama.bandung.go.id/ksln/ksdpl>, diakses pada 18 Desember 2020.
- Eko Widiyanto, "Malang *Sister City* dengan Hebron Palestina, Apa yang Sama?", *Tempo.co*, terdapat dalam <https://travel.tempo.co/read/1163582/>

malang-sister-city-dengan-hebron-palestina-apa-yang-sama, diakses pada 12 Januari 2021.

<https://kemendagri.go.id/page/read/40/permendagri-no137-tahun-2017>, diakses pada 17 Desember 2020.

International Partnership of Alberta, terdapat dalam <https://www.alberta.ca/international-partnerships.aspx>, diakses pada 17 Januari 2021.

Sister City Peluang Emas bagi Pembangunan di Daerah, *Ditjen Bina Pembangunan Daerah*, terdapat dalam https://bangda.kemendagri.go.id/berita/baca_kontent/38/sister_city_peluang_emas_bag_i_pembangunan_di_daerah, diakses pada 12 Januari 2021.

Tabel Kerjasama Luar Negeri Provinsi Jawa Timur, terdapat dalam <http://kerjasama.humasjatim.id/index.php/tblksln>, diakses pada 18 Desember 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 3882.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah, Berita Negara Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2019.

Konvensi dan Hukum Internasional

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933.

Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986.

Statute of the International Court of Justice.