IMPLIKASI HUKUM PERJANJIAN INTERNASIONAL DALAM KERJASAMA KOTA KEMBAR (*SISTER CITY*) DI INDONESIA

OLEH
HENDRIK SOMPOTAN[1]

ABSTRAK

Kerjasama Kota Kembar *sister city* bersifat internasional karena melibatkan dua Negara yang berbeda sistem mutunya. Di Indonesia model kerjasama ini telah dilakukan mulai tahuan 1960 berdasarkan hukum perjanjian internasional melalui undang-undang No. 22 tahun 1998. Dalam undang-undang ini yang berhak melakukan kerjasama internasional yaitu Presiden dengan persetujuan DPR. Pada awal tahun 1990 sistem kerjasama Kota Kembar berkembang dimana pemerintah daerah berhak melakukan kerjasama dengan persetujuan DPRD sebagai akibat otonomi daerah. Penelitian ini menggunkan metodologi penelitian hukum normatif untuk mendapatkan hasil implikasi hukum perjanjian internasional terkait dengan kota kembar yabg berubah karena dipengaruhi oleh pemberlakuan otonomi daerah. Sesuai undang-undang No. 23 tahun 2014 perubahan tersebut belum diantisipasi terkait dengan kewenangan daerah dan batas kewenangan daerah dalam melakukan perjanjian ineterrnasional. Sebagai kesimpulan diperlukan kepastian hukum terkait batas kewenangan daerah dalam perjanjian internasional *sister city* agar tidak terjadi tumpang tindih dan ketidakpastian
Kata kunci : Perjanjian intenasional,sister city.

A. Pendahuluan

Kerjasama kota kembar (*sister city*) merupakan suatu model kerjasama antara dua kota dari dua Negara yang bersifat internasional untuk memacu pertumbuhan ekonomi masing-masing kota. Program ini lebih populer dengan sebutan *City to City Affiliation*.yaitu kerjasama antar kota secara Internasional untuk menciptakan persahabatan, kerjasama Investasi, Pendidikan, Budaya dan lain sebagainya.. Awalnya kerjasama dibangun antar warga masyarakat Seiring dengan waktu, sampai saat ini, telah terjadi pergeseran ide dasar *sister city cooperation* yang semula bersifat hubungan antar warga dan berorientasi pada upaya menumbuhkan saling pengertian dan tali persaudaraan antar bangsa, Kemudian menjadi hubungan yang saling menguntungkan (*mutually beneficial cooperation*) yang didalamnya tercakup banyak dimensi: komersial, kultural, pembangunan dan manajemen perkotaan dan lain-lain[2].

Tujuan *sister city* itu sendiri sering dimaksudkan sebagai wadah "*transfer of aid"* terutama bila menyangkut kerjasama dengan pihak 'luar negeri, Hakekat *sister city* itu sendiri adalah menempatkan dua pihak sebagai mitra sejajar, tidak ada yang *superior* dan tidak ada pula yang *inferior*.. Di Sulawesi Utara kerja sama Kota Manado di negara Indonesia

---

[1] Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado, Bagian Hukum Internasional.

[2] Richard D. Oilder, 1989,*The Role of States And Cities in Foreign Relations*, *AJIL* Volume 83, No. 4, h. 822.

dan Kota Davao di negara Filipina, di mana pada tanggal 9 Juli tahun 1993 telah disepakati bersama Memorandum Saling Pegertian antara Pemerintah Kota Manado dan Pemerintah Kota Davao, Filipina yang melahirkan Kerjasama Kota Bersaudara (*Sister City Cooperation*) antara Manado dengan Davao, Filipina. Biasanya dari sisi hukum internasional, hubungan kerjasama selalu dilakukan oleh negara atau pemerintah pusat (Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan).dalam perkembangannya telah melibatkan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Landasan Konstitusional kerjasama Internasional dalam wujud kota bersaudara ini juga tidak lazim jika dilihat dari konstelasi UUD 1945. Sebagaimana diketahui bahwa kerjasama dengan dunia luar telah diatur dalam Pasal 11 UUD 1945. Namun demikian Pasal 11 UUD 1945 tidak mengatur hubungan kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Demikian pula halnya dengan UU Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri, menyatakan bahwa kewenangan untuk menyelenggarakan hubungan luar negeri ada di tangan pemerintah pusat dan dalam melaksanakan tugasnya presiden dapat melimpahkan kepada menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.

Di dalam hubungan internasional, negara merupakan subyek utama hukum internasional[3]. Artinya, negara diakui sebagai subyek untuk melakukan hubungan kerjasama dengan negara lain sebagai satu kesatuan masyarakat internasional. Dalam praktek, pelaksanaan hubungan hukum internasional itu dilakukan oleh Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan, yang secara teknis dilakukan oleh pembantunya yakni Menteri Luar Negeri, yang merupakan pembantu Presiden di bidang eksekutif khususnya bidang luar negeri.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dimana pada Pasal 14 mengatakan: ”*Pejabat lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, yang akan menandatangani perjanjian internasional yang dibuat antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah negara lain, organisasi internasional, atau subyek hukum internasional lainnya, harus mendapat surat kuasa dari Menteri”,* surat kuasa yang diberikan oleh Menteri Luar Negeri berupa *full powers*. Seseorang hanya dapat dianggap mewakili negara untuk tujuan menyetujui atau mengesahkan suatu perjanjian atau untuk tujuan menyatakan setujunya negara terikat pada perjanjian, apabila ia dapat memperlihatkan *full powers* yang layak. . Ketidakjelasan ini merupakan bagian dari ketiadaan hukum maupun doktrin pada sistem hukum Indonesia tentang hubungan hukum internasional dan hukum nasional.

Pada dasarnya hubungan kerjasama Kota Bersaudara yang sudah melintasi batas-batas wilayah negara merupakan hubungan luar negeri. Hubungan yang demikian merupakan bagian dari kewenangan

---

[3] Boer Mauna, 2008,*Hukum Internasional, Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global,* P.T. Alumni Bandung,2 : 17

pemerintah pusat. Apabila hal ini dilakukan oleh pemerintah daerah maka hal ini dilakukan sesuai dengan asas dekonsentrasi,. Indonesia telah melakukan kerjasama sejak tahun 1960, sehingga sampai saat ini telah lebih dari 30 provinsi maupun kota yang mengadakan kerjasama dengan pihak luar negeri, sehingga muncul pertanyaan sampai sejauh mana pelaksanaan Kerjasama Kota Bersaudara tersebut memberikan manfaat kepada daerah yang melaksanakannya?

B. PEMBAHASAN

1. Hukum Perjanjian Internasional sebagai landasan Kerjasama Kota kembar Sister City.

Perjanjian Internasional[4] merupakan sumber Hukum Internasional. dan sebagai instrument dalam hokum baik dalam lapangan hokum Publik dan Privat..Internasional. Perjanjian internasional merupakan sumber hukum internasional yang mengikat bagi negara-negara yang terlibat di dalamnya. Boer Mauna mengemukakan, perjanjian internasional adalah semua perjanjian yang dibuat antara subjek-subjek aktif hukum internasional dan yang diatur oleh hukum internasional serta berisikan ikatan-ikatan yang mempunyai akibat-akibat hukum.[5] Sedangkan pengertian lain dari perjanjian internasional dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu.[6] Landasan konstitusional dalam sistem Negara Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945. Dalam Pasal 11 UUD 1945 merupakan pelaksanaan kekuasaan presiden sebagai kepala negara. Selain memegang kekuasaan sebagai kepala negara, presiden juga memegang kekuasaan di bidang eksekutif (sebagai kepala pemerintahan) dan kekuasaan dalam bidang legislatif. Kekuasaan presiden di bidang eksekutif dilakukan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945; sedang kekuasaan di bidang legislatif dilakukan berdasarkan Pasal 5 ayat (1) yo Pasal 20 ayat (2) serta Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

Perjanjian pada umumnya, khususnya hukum perdata Pasal sesuai 1338 dan Pasal 1320 KUHPerdata, maka dalam perjanjian selalu melibatkan para pihak. Konteks itulah yang menjadi dasar dari pemberlakuan perjanjian internasional tetapi berbeda subjeknya (para pihak). Dalam perjanjian internasional, perjanjian itu harus diadakan oleh subjek-subjek hukum internasional yang menjadi masyarakat

---

[4] Dalam kepustakaan Hukum Internasional, istilah Perjanjian Internasional dikenal dalam beberapa sebutan, di antaranya: *treaty* (traktat), *convention*, protokol, *covenant, charter, statute, pact* (pakta), *declaration, concordat, exchange of notes, arrangement, accord, modus vivendi*, dan lain sebagainya.

[5] Boer Mauna,1987 *Hukum Internasional*, Pusat Pendidikan dan Latihan Departemen Luar Negeri, Jakarta, 90.

[6] Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Binacipta Bandung, 1978, 109.

internasional.[7] Dalam hukum internasional, suatu perjanjian internasional dapat dibedakan antara:*treaty contract (traite contract),law making treaty (traite-lois).*[8]

Treaty contract adalah suatu kontrak atau perjanjian yang berlaku dalam hukum perdata yang akibatnya hanya berlaku bagi yang membuat perjanjian itu. Contohnya adalah perjanjian mengenai dwi-kewarganegaraan, perjanjian perbatasan, perjanjian perdagangan, perjanjian pemberantasan penyelundupan. *Law making treaty* dimaksudkan untuk perjanjian yang meletakkan ketentuan-ketentuan atau kaidah-kaidah hukum bagi masyarakat internasional secara keseluruhan. Beberapa contoh dari perjanjian demikian antara lain Konvensi Wina mengenai Perlindungan Korban Perang, Konvensi-konvensi tahun 1958 mengenai Hukum Laut, Konvensi Wina tahun 1961 mengenai Hubungan Diplomatik.. Dalam Pasal 12 Konvensi Wina yang menyatakan, persetujuan negara untuk diikat suatu perjanjian dapat dinyatakan dalam bentuk tanda tangan wakil negara tersebut: 1) Bila perjanjian itu sendiri yang menyatakan; 2) Bila terbukti bahwa negara-negara yang ikut berunding menyetujuinya demikian; 3) Bila *full powers* wakil-wakil negara menyebutkan demikian atau dinyatakan dengan tegas waktu berunding.

Perjanjian *Kerjasama Kota Bersaudara (Sister City Cooperation)* baru dapat dikatakan sebagai perjanjian internasional jika memenuhi persyaratan-persyaratan di atas, akan tetapi perlu ditegaskan terlebih dahulu bentuk dari perjanjian *Sister City Cooperation* tersebut. Bentuk hukum *Sister City Cooperation* dibakukan dalam suatu instrumen perjanjian yang bersifat kurang formal, dan mulai berlaku setelah penandatanganan. Perjanjian yang kurang formal dan berlaku setelah penandatanganan pada dasarnya menjadi bagian dari perjanjian yang termasuk kompetensi eksekutif; serta dikenal dengan nama *Executive Agreements* atau *Agreements in simplified form.* Per$_t$ian,1ian yang berbentuk *executive agreements* atau *agreements in simplified form* diartikan sebagai: *a treaty concluded by exchange of notes, exchange of lettexs, agreed minute, memorandum or agreement, joint declaration 02 other instrument concluded by any similar procedure."*[9]

Ada beberapa macam bentuk perjanjian kerjasama ini misalnya *Memorandum of Understanding* (Bandung-Forth Worth dan Jakarta-Los Angeles); *Administrative Arrangement* (Ambon-Darwin); *Ikatan Persaudaraan Kota* (Bandung-Braunschweig) dan lain-lain. Secara yuridis, apapun istilah yang dipergunakan; semuanya merupakan perjanjian internasional yang bertujuan menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu.

---

[7] Ibid. 10.

[8]Starke, J.G., 1984, *Introduction to Internasional Law,,* Ninth Edition, Butterworths, 40 dan 41.

[9] Kaye Holloway, 1967 *Modern Trends in Treaty Law.* London, Stevens & Sons Limited, London, 65.

Perjanjian *Kerjasama Kota Bersaudara (Sister City Cooperation)* merupakan bagian dari *executive agreements* atau *agreements in simplified form,* sebab kekuasaan penuh melalui surat kuasa *(full powers)* diterima sebagai syarat mutlak yang berbentuk mandat untuk membentuk perjanjian. Pada dasarnya organ eksekutif negara, secara langsung menandatangani perjanjian, Namun demikian, organ eksekutif negara tersebut dapat memberikan kekuasaan penuh *(full powers)* yang sekaligus mengijinkan agen/organ negara lain untuk menandatangani suatu perjanjian. *Full powers* yang berhubungan dengan perjanjian yang tidak formal diberikan.

Perjanjian kerjasama kota bersaudara sebagai bagian kerjasama jajaran Departemen Dalam Negeri dengan pihak luar negeri diselenggarakan sebagai pelengkap dalam pelaksanaan pembangunan nasional dan daerah, bertujuan untuk: (a) menunjang pelaksanaan program pembangunan nasional dan daerah; (b) membantu meningkatkan taraf hidup, kesejahteraan dan kecerdasan masyarakat; (c) membantu meningkatkan; kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

Kerjasama kota bersaudara di Indonesia dapat digolongkan pada perjanjian yang disebut ketiga, yakni perjanjian yang memuat masalah lebih teknis dimana berlakunya dan mengikat negara setelah penanda-tanganan tanpa memerlukan pengesahan Presiden.

Kerjasama kota bersaudara sebagai bagian dari kerjasama antar departemen, diwujudkan dalam perjanjian yang sifatnya sangat teknis. Perjanjian seperti ini merupakan bagian dari *executive agreements* sebab mengatur hal-hal yang sifatnya teknis dan dilakukan antara departemen pemerintah dari negara-negara yang berbeda serta ditandatangani oleh para wakil departemen tersebut[10]. Perjanjian atau persetujuan antar departemen ini sesuai dengan perjanjian dalam bentuk persetujuan yang dibuat oleh departemen, menteri atau badan/organ pemerintah yang lebih rendah. Wewenang dari pemerintah daerah (kota) untuk melakukan hubungan internasional dalam perjanjian kerjasama antar kota yang merupakan bagian dari *executive agreements* sebagai perjanjian antar departemen, pada kenyataannya belum diatur secara tegas sehingga tidak jarang menimbulkan bermacam penafsiran, departemen luar negeri dan departemen dalam negeri masing-masing mengeluarkan aturan sendiri sehingga terjadi peraturan yang tumpang tindih.

Perjanjian internasional bilateral berlaku sebagai hukum bagi para pihak dan mempunyai sifat mengikat bagi para pihak atas prinsip *pacta sunt servanda*. Suatu perjanjian menjadi tidak mengikat apabila dinyatakan atau disepakati para pihak dalam pembentukan perjanjian tersebut. Dalam perjanjian kerjasama kota bersaudara hak-hak dan kewajiban-kewajiban para pihak tidak diatur secara tegas. Dilain pihak maksud para pihak untuk menyatakan perjanjian kerjasama kota

[10] Strake,J.G. *op.cit.* 421

bersaudara tidak mengikat secara hukum, tidak dinyatakan secara tegas. Dalam hal ini terlihat adanya kecenderungan hahwa dalam kerjasama kota bersaudara para pihak enggan menyatakan secara eksplisit bahwa perjanjian itu tidak mengikat atau kurang memiliki kekuatan hukum.

Pelaksanaan perjanjian kerjasama kota bersaudara berdasarkan prinsip kesepakatan bersama terlihat secara jelas dalam *memorandum of understanding antara Kota Manado dan Kota Davao. Dalam memorandum* tersebut ditegaskan bahwa untuk melaksanakan bidang-bidang kegiatan kedua pihak setuju membentuk kelompok kerja bersama (Pasal 3); perselisihan diselesaikan secara bersahabat melalui konsultasi dan perundingan (pasal 5). Pentaatan perjanjian dimaksud berdasarkan prinsip kesepakatan bebas (*consensuali)* yang berkaitan dengan sifat tidak mengikat perjanjian harus dilakukan dengan itikat baik (*good faith)*. Itikat baik untuk melaksanakan kebaikan (yang tidak mengikat) dalam perjanjian yang disepakati bersama merupakan dasar motivasi untuk menegakan ketertiban dalam masyarakat internasional. Dalam hal ini pentaatan perjanjian berdasarkan itikat baik dengan prinsip keadilan. Realisasi norma-norma haruslah untuk maksud yang adil, diwujudkan dengan cara-cara yang adil serta memberi hasil yang adil.

Otonomi daerah sebagai wujud dari “pembagian kekuasaan” antara pusat dan daerah, dimana pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusannya kepada daerah. Untuk menghindari terjadinya “penumpukan kekuasaan” di pusat, maka kekuasaan harus dibagi berdasarkan pembagian kekuasaan secara vertical yakni antara pemerintah pusat kepada (pemerintahan lokal) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. secara teoritik otonomi daerah dalam artian yang ketiga sajalah yang diyakini menciptakan kemajuan berarti. Otonomi daerah yang sungguh-sungguh memang sulit untuk bisa dicapai di dunia berkembang karena harus berhadapan dengan resistensi politik sentralistik dan adanya kepentingan pribadi dari para birokrat daerah.

Perubahan paradigma penyelengaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi kearah desentralisasi merupakan masalah yang paling menarik di Indonesia. Di masa lalu, Indonesia dikenal sebagai salah satu negara yang paling sentralistik di dunia. Kini dengan otonomi daerah, Indonesia adalah negara yang mungkin paling desentralistik di dunia; Laporan Bank Dunia 1999)[11]. Turner menyatakan, mengatakan bahwa program otonomi daerah yang baru di Indonesia merupakan program otonomi daerah yang paling radikal di Asia Pasifik [12], dan studi ini diharapkan bisa memberikan kontribusi yang nyata untuk memahami esensi otonomi daerah di Indonesia.

Dengan otonomi daerah, mempengaruhi kewenangan di sektor keuangan dan pengelolaan aset daerah untuk pendapatan asli. Dari satu

---

[11] Burki, S.J., Perry G.E., and Dillinger, W.R. 1999, *Beyond the Centre: Decentralizing the State,* Oxford, Washington, D.C.

[12] Turner, M and O. Podger (eds), 2003, *Desentralisation in Indonesia,* Redesigning the State, Asia Pacific Press at The ANU, Canberra.

sisi memang suatu hal yang mengembirakan tetapi dari sisi lain secara potensial akan muncul perbedaan antara daerah kaya dan daerah miskin. Fenomena yang terjadi di daerah sebagaimana diuraikan di atas sangat menarik perhatian, mengingat era penyelenggaraan urusan negara saat ini adalah era desentralisasi yang sebagian besar urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Zudan Arif Fakrullah bahwa salah satu pergeseran kebijakan pemerintah adalah lokalisasi kebijakan yang ditandai dengan menguatnya proses desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah.[13] Meski telah muncul perhatian yang semakin besar terhadap otonomi daerah di Indonesia, namun perkembangan besar akhir-akhir ini belum terekam secara memadai dalam literatur akademis. Maka, buku dari hasil penelitian ini bisa memberikan sumbangan dalam pemahaman akademis mengenai topik tersebut.

Pelaksanaan otonomi daerah memang telah banyak menimbulkan akses negatif. Para pengusaha mengeluh karena semakin banyak pungutan yang tak memiliki landasan pijak yang kuat. Berbagai jenis retribusi daerah dan retribusi baru bermunculan sehingga membebani kegiatan usaha. Belum lagi praktik korupsi yang hampr merata di seluruh daerah. Sementara itu pelayanan publik justru cenderung memburuk, pembangunan infrastruktur dikesampingkan. Pendek kata, otonomi banyak dikeluhkan oleh dunia usaha karena anti bisnis.

Namun, banyaknya akses tidak lantas membawa kita pada kesimpulan bahwa otonomi harus diakhiri dan oleh karena itu *pendulum* harus dikembalikan ke arah sentralisme kekuasaan pemerintah pusat. Jika ditelusuri lebih dalam, boleh jadi akses-akses tersebut lebih disebabkan oleh lemahnya kerangka pengaturan di dalam implementasinya. Bagaimanapun, otonomi membutuhkan jangkar pengaman untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang efektif bagi kemakmuran rakyat sebesar-besarnya secara keseluruhan.

Akses dalam bentuk berlomba-lomba meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) tak terlepas dari format otonomi daerah yang berat sebelah. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 nyata-nyata memberikan kewenangan yang sangat luas kepada pemerintahan kabupaten/kota dan provinsi. Sebaliknya, UU No. 25 Tahun 1999 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah tak memberikan kewenangan sama sekali bagi daerah untuk menarik retribusi daerah yang selama ini sepenuhnya ditarik oleh pemerintah pusat. Disinilah letak masalahnya. Undang-undang No. 25 Tahun 1999 cenderung hanya lebih menguntungkan daerah yang kaya sumber daya alam.

Salah satu potensi daripada daerah yang merupakan sumber pendapatan daerah yaitu retribusi, retribusi daerah penghasilan perseorangan yang dapat diperoleh daerah sebesar 20 persen. Itu hanya

---

[13] Zudan Arif Fakrullah,2003. "Arah Politik Hukum Pengembangan Kawasan Perekonomian terpadu Dalam Era Otonomi Daerah", *Legality,* Volume 11 Nomor 1, Maret-Agustus, 50.

dinikmati oleh segelintir daerah terutama Jakarta karena disinilah sebagian besar pembayar retribusi daerah perseorangan bermukim. Untuk meningkatkan gairah daerah berlomba memajukan kegiatan usaha, mau tak mau ada kesesuaian antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 25 Tahun 1999. Daerah harus diberikan instrumen yang memadai sebagai *insentif* untuk memajukan daerahnya dengan kegiatan-kegiatan produktif ? Jika tidak maka akses negatif yang lebih besar yang akan muncul seperti perambahan hutan, perusakan lingkungan dan pembebanan yang lebih berat kepada masyarakat dalam bentuk pembayaran retribusi daerah.

2. Implementasi Kerjasama Kota Bersaudara dan Perjanjian Internasional di Indonesia

Kerjasama kota bersaudara pada dasarnya dilakukan oleh organ negara di daerah berdasarkan mandat yang diberikan pemerintah pusat. Sesuai dengan hukum perjanjian internasional, maka setiap negara mempunyai kemampuan untuk membentuk perjanjian internasional. Tidak dipersoalkan siapa atau badan manakah yang mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk membentuk perjanjian internasional (*treaty making power*), sebab hal ini merupakan masalah intern suatu negara. Organ atau badan kenegaraan yang bewenang membentuk perjanjian internasional (biasanya) diatur dalam konstitusi negara tersebut.

Di Indonesia, kekuasaan/wewenang membentuk perjanjian internasional didasarkan pada Pasal 11 UUD 1945, yang menegaskan bahwa presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Kekuasaan untuk membentuk perjanjian internasional merupakan perwujudan kekuasaan presiden dalam hubungan internasional selain mengangkat duta dan konsul serta menerima duta negara lain sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UUD 1945.

Kekuasaan presiden untuk membentuk perjanjian dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan, didasarkan pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.* Oleh karena itu UUD NRI 1945 mengatur hal-hal yang pokok, maka dapat ditafsirkan bahwa ketentuan Pasal 4 ayat (1) di atas memberikan wewenang yang luas kepada presiden dan tidak *limitatif*, sepanjang tidak bertentangan dengan mandat yang diterimanya dari Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, konsep pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan kerjasama kota bersaudara menjadi sangat penting. Secara umum, pelaksanaan perjanjian kerjasama kota bersaudara sebagai bagian kerjasama luar negeri di jajaran Departemen Dalam Negeri menjadi tanggungjawab

Menteri Dalam Negeri. Kedudukan menteri dalam negeri dalam hal ini adalah sebagai pembantu presiden sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 17 UUD1945. Di lain pihak kedudukan pemerintah daerah (kota) dalam perjanjian kerjasama kota bersaudara adalah sebagai pelaksana teknis yang bertanggungjawab kepada menteri dalam negeri. Sebagai pelaksana teknis, pemerintah daerah (kota) bertidak selaku mandataris (penerima mandat) dari pemerintah pusat (Menteri Dalam Negeri). Kerjasama kota bersaudara sebagai bagian kerjasama luar negeri di jajaran Departemen Dalam Negeri, dilakukan dengan berdasarkan hukum internasional.

Menurut Donald A. Rumokoy salah satu cara untuk mengetahui tempat dan hubungan konvensi ketatanegaraan dalam lingkup ilmu hukum adalah dengan mencermatinya melalui perspektif sumber hukum. Ketika menelah dan mempelajari sumber hukum tentu memerlukan unsur kehati-hatian. Hal ini disebabkan istilah sumber hukum mengandung berbagai pengertian. Tanpa kehati-hatian dan kecermatan yang mendalam terhadap apa yang dimaksud sumber hukum dapat menimbulkan kekeliruan, bahkan menyesatkan. Perkataan sumber hukum di kalangan ahli hukum sering digunakan dalam beberapa makna. Artinya istilah hukum dapat diamati dari berbagai cara, seperti orang akan menjelaskan hukum positif yang sedang berlaku dan orangpun dapat menjelaskan dengan tegas sumber-sumber tempat hukum positif yang sedang berlaku itu digali. Adanya anggapan beragam menyebabkan munculnya berbagai asumsi berbeda mengenai hukum dalam kehidupan bernegara. Akibatnya berkembang pula pandangan, pemahaman, dan pengertian yang tidak sama mengenai arti dan makna hukum dalam masyarakat.[14] Jelaslah bahwa perjanjian internasional merupakan salah satu konvensi atau merupakan sumber hukum yang mempunyai kekuatan yang legal.

Jelas bahwa perjanjian internasional merupakan suatu konvensi ketatanegaraan yang menjadi sumber hukum yang mengikat bagi para pihak yang terlibat di dalamnya. Walaupun secara limitatif tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan tetapi perjanjian internasional yang dibuat baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah sah menurut hukum. Apabila dilihat dari sudut Hukum Tata Negara. maka hukum tata negara mengenal konvensi ketatanegaraan sebagai salah satu sumber hukum. Konvesi dalam hal ini adalah merupakan praktek yang tumbuh dalam lapangan hukum tata negara berupa kebiasaan-kebiasaan. Konvensi dapat berupa kebiasaan yang mengubah atau melengkapi atau juga melaksanakan isi dari konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara. Wheare merumuskan konvensi sebagai: *The "Convention" in meant a binding rule, a rule of behavior eccepted as obligatory by those concerned in the working of the Constitution* [15].

Jadi jelas pada prinsipnya konvensi sebagai praktek ketatanegaraan merupakan sumber hukum yang mengikat dan diakui

---

[14] Donald A. Rumokoy, 2001. *Praktik Konvensi Ketatanegeraan di Indonesia.* Jakarta : Media Prima Aksara. 29.

[15] Wheare K.C., 1971, *Modern Constitutions*, London, Oxford University Press, 66.

(*legal*) dari segi hukum. Surat Presiden Nomor 2826 tahun 1960 terkait dengan kerjasama luar negeri dianggap sebagai sumber hukum walaupun tidak bisa menggeser dan menyampingkan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945. Pada Tahun 1999, setelah di undangkannya Undang-Undang No. 37 tentang Hubungan Luar Negeri, maka kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah sudah ada pijakan dan tidak lagi didasarkan pada Surat Presiden sebagaimana tersebut diatas, demikian pula pada Tahun 2000 di undangkan Undang-undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang mengatur secara umum mengenai perjanjan internasional.

3. Implikasi Hukum dari Perjanjian *Sister City*

Kelemahan yang ditemukan sesuai hasil analisis yang dilakukan penulis terhadap perjanjian Manado-Davao yaitu tidak dimuatnya hasil perjanjian dalam satu peraturan daerah yang mengikat. Hal ini berdampak terhadap pemberlakuan kesepakatan kerjasama internasional tersebut yang hanya di atas kertas dan tidak berlaku di daerah. Pada hakekatnya di daerah produk hukum tertinggi yaitu peraturan daerah. Apa yang termuat dalam perjanjian internasinal akan semakin mengikat kalau dituangkan dalam peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah, namun keberadaan suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan dan yang lebih tinggi (Abdullah, 2000: 41). Peraturan daerah yang mengikat secara umum adalah peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan sistem peraturan perundang-undangan nasional.

Membahas fungsi pengaturan tentang kesepakatan *sister city* di derah '*investment regulation'* sebagai penentu terciptanya iklim usaha yang kondusif tidak lepas daripada pembahasan tentang *local regulation* (Perda). Menurut Siti Zuhro,,baik UU Pemerintahan Daerah Nomor 32 tahun 2004 maupun UU tentang Perundang-undangan Nomor 10 tahun 2004 tidak memberikan definisi tentang Peraturan Daerah (Perda), tetapi hanya menegaskan tentang lembaga pembentuk baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.[16] Dalam Pasal 136 UU Nomor 32 tahun 2004 tidak secara ekslusif menyebutkan definisi Perda tetapi hanya menyebutkan syarat-syarat pembentukan Perda.[17] Definisi tentang Perda secara spesifik dan terperinci dalam berbagai peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah belum ditemukan tetapi dalam berbagai peraturan Perundang-undangan tersebut hanya mengatur tentang syarat dan proses. Menurut Ni Ma'tul Huda, setelah berlakunya Undang-undang

---

[16] Siti Zuhro, 2010. *Kisruh Peraturan Daerah Mengenal Masalah dan Solusinya.Jogyakarta* CV. Ombak, 12.

[17] Lihat Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 khususnya mengkaji tentang syarat-syarat pembentukan Peraturan Daerah yang harus menjadi pegangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara 125 tahun 2004.

Nomor 10 tahun 2004 pemerintah telah menyesuaikannya dengan mengeluarkan Permendagri Nomor 15 tahun 2006 tentang jenis dan produk hukum daerah, Permendagri Nomor 16 tahun 2006 tentang prosedur pembuatan produk hukum daerah dan Permendagri Nomor 17 tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah semakin mempertegas bahwa Perda merupakan salah satu produk hukum daerah.[18] Menurut ketentuan umum Permendagri tersebut yang dimaksud dengan produk hukum daerah adalah peraturan-peraturan daerah yang diterbitkan oleh Kepala Daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, lebih jelas dalam penjelasan umum tersebut dinyatakan produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan sebagai berikut :

a. Peraturan Daerah atau sebutan lain
b. Peraturan Kepala Daerah
c. Peraturan Bersama Kepala Daerah
d. Keputusan Kepala Daerah
e. Instruksi Kepala Daerah

Dari penjelasan umum tersebut, jelas ada perbedaan mendasar antara *Local Regulation* dan *Local Legislation,* dimana peraturan daerah merupakan bagian dari produk hukum daerah. Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Proses penyusunan rancangan produk hukum daerah dilakukan oleh pimpinan satuan kerja perangkat daerah. Penyusunan produk hukum daerah dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum. Penyusunan produk hukum daerah dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah. Tim tersebut diketuai oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris.

Berbicara mengenai fungsi peraturan daerah maka rumusan UNDP dalam panduan yang dimuat Departemen Hukum dan HAM 2008 merumuskan tentang fungsi Peraturan Daerah *local regulation* pertama sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, kedua sebagai pearturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor NKRI, dan sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.[19] Dari penjabaran fungsi peraturan daerah menegaskan bahwa Perda sebagai instrumen yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan kesejahteraan masyarakat daerah. Fungsi pertama dan kedua menjelaskan kewenangan atributif dari pemerintah pusat, bahwa Perda merupakan bagian dari 'alat' atau instrumen yang diberikan kepada

---

[18] Ni Ma'tul Huda, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah,* Bandung, Nusa Media.. 230-231.

[19] Departemen Hukum dan Hak Sasi Manusia, 2008. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah.* Jakarta : Ditjen PP Dephukum bekerja sama dengan UNDP.

Pemda untuk melaksanakan hak dan kewajibannya dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya. Lebih khusus pada fungsi yang kedua, maka Perda sewajarnya menjadi instrumen bagi Pemda untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan nasional yang dikeluarkan, dengan tetap menyesuaikan materi dan substansinya kepada UU yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut dalam Perda tersebut. Fungsi kedua juga merupakan fungsi yang berkaitan secara khusus dengan pelaksanaan otonomi daerah, yaitu untuk membangun daerahnya sesuai dengan kekhususan masing-masing daerah dalam rangka pembangunan dan meningkatkakan kesejahteraan daerah.

Apabila suatu produk hukum tidak didasarkan atas wewenang secara sah dan benar, dapat berakibat pada produk hukum bersangkutan cacat hukum, yang berarti batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Batal demi hukum mengandung makna bahwa sesuatu yang dinyatakan batal demi hukum adalah sesuatu produk hukum yang sejak awal keberadaannya telah cacat hukum dan pernyataan mengenai kebatalannya memerlukan campur tangan dan penegasan aparat penegak hukum, dan sebagai konsekuensi hukumnya maka segala akibat yang timbul sejak semula dianggap tidak pernah ada. Dapat dibatalkan, mengandung makna bahwa sesuatu yang dapat dibatalkan dianggap cacat hukum semenjak dijatuhkannya putusan aparat penegak hukum yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dan pernyataan pembatalannya memerlukan campur tangan dan penegasan dari aparat penegak hukum dan sebagai konsekuensi hukumnya maka segala akibat yang timbul sejak putusan pembatalan tersebut, dianggap tidak pernah ada. Dalam perspektif ekonomi peraturan daerah yang cacat akan menimbulkan ketidakpastian ”bagi pelaku usaha dan investor”. Eksistensi peraturan daerah, selain sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan juga keberadaannya merupakan dasar hukum (legalitas) bagi otonom dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dalam rangka pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah secara keseluruhan.[20]

Pengaturan lokal *“local regulation”* sangat penting untuk melindungi secara langsung *“direct”* terhadap investor karena menyangkut pengontrolan langsung dan pengawasan langsung. Langkah yang paling akurat untuk menanggulangi “*misappropriation”* yaitu pengurangan hak-hak masyarakat dalam investasi dengan membuat aturan yang spesifik di tingkat daerah dalam bentuk Perda. Peraturan daerah tersebut harus benar-benar mengatur secara substansial tentang unsur-unsur yang harus dilindungi, hak-hak masyarakat adat dan mekanisme perlindungan. Peraturan Daerah yang baik tentu akan berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum dan pengaturan hukum secara nasional.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yang mengatur prinsip, yaitu pembangunan daerah merupakan hal yang

[20] Rasyid, R, 2005. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*. Penerbit LIPI. Jakarta.

tidak dapat dipisahkan dan menjadi integral dari pembangunan nasional. Pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat adil dan makmur material dan spiritual. Sebagai sub sistem pemerintahan negara, penyelenggaran pemerintahan daerah dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Daerah sebagai daerah otonom mempunyai wewenang dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Ada tiga fungsi yang dapat diemban oleh pemerintah daerah, yaitu fungsi alokasi, distribusi dan stabilitasi.[21] Ketiga fungsi tersebut dilakukan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan. Fungsi alokasi, yaitu menata sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa. Fungsi distribusi, menata dan mengendalikan pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan. Fungsi stabilisasi, yaitu fungsi pertahanan, keamanan, ekonomi dan moneter.

Ketiga fungsi tersebut sebenarnya dapat dilaksanakan pemerintah maupun pemerintah daerah. Dari segi efektifan fungsi distribusi dan stabilisasi pada umumnya, akan lebih efektif dan efisien, jika dilaksanakan oleh pemerintah. Sedangkan, fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif, jika dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Mengapa fungsi alokasi lebih efektif diserahkan kepada daerah? Karena, umumnya daerah lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat di daerahnya sendiri Esensi dari ketiga fungsi tersebut merupakan wujud pelaksanaan negara hukum kesejahteraan.

Sistem pengelolaan investasi daerah merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan. Hubungan keuangan pusat dan daerah mencakup pengertian yang sangat luas dan dapat diwujudkan dalam suatu bentuk keadilan horizontal maupun vertikal. Hubungan keuangan pusat dan daerah juga berusaha mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintah yang lebih baik menuju *clean government* dan *good governance* [22]

Dalam perkembangannya Peraturan Daerah *local regulation* sebagai instrument hukum daerah dalam pengendalian investasi masih mengalami kendala terutama sejak munculnya berbagai ”peraturan daerah yang bermasalah”. Peraturan Daerah yang bermasalah sangat berpengaruh terhadap iklim investasi di daerah, karena keberadaan

---

[21] Yani, 2002. *Kajian Terhadap Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.* Bandung, CV. Bina Cipta, 14

[22] Attamimi, A, 1989. *Fungsi Ilmu Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Hukum Nasional.* Jakarta, Makalah disampaikan pada ceramah ilmiah di Fakultas Hukum Universitas Islam Assyafiah.

Peraturan Daerah tersebut justru menjadi penghambat akselerasi pertumbuhan investasi. Merujuk pada berbagai hasil penelitian dan kajian dari lembaga-lembaga yang berkompeten di Indonesia seperti Departemen Dalam Negeri (Depdagri), Komisi Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Daerah menunjukkan masih banyak peraturan daerah di bidang investasi yang bermasalah di Indonesia.

Hasil evaluasi yang dilakukan Komisi Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menunjukkan bahwa dari 1.379 Perda yang mengatur ketentuan pajak dan retribusi, sekurang-kurangnya 31% diantaranya menghambat atau merusak iklim investasi di daerah. Hal itu disebabkan keinginan daerah untuk segera meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu dengan menerapkan berbagai pungutan di daerah yang selama ini hanya berkisar 10-30% dari APBD yang disetujui.[23] Semangat otonomi daerah belum berdampak positif terhadap pengaturan investasi karena peraturan daerah '*local regulation'* masih belum responsif terhadap kebutuhan pasar dan kebutuhan pembangunan investasi di daerah. Hal ini merupakan suatu kendala untuk penciptaan daya saing dan akselerasi pertumbuhan ekonomi lokal. Meskipun para ahli ekonomi sudah memprediksi bahwa potensi daerah baik *tangible* maupun *intangible* cukup memadai untuk menarik investor tetapi selama instrumen hukum yang dibuat tidak responsif terhadap pasar, maka daerah akan sulit bersaing dengan daerah-daerah lain yang terbuka untuk kegitan investasi. Pentingnya instrumen hukum dalam bentuk *local legislation* karena instrumen hukum daerah ini sebagai faktor penentu dan berpengaruh untuk menciptakan hambatan dan kesulitan-kesulitan dalam berinvestasi di daerah.

Pada tahun 2006 Departemen Dalam Negeri telah melakukan penelitian terhadap 5.054 Peraturan Daerah yang diterima selama periode 1999-2006, 980 di antaranya adalah Perda bermasalah. Itulah sebabnya Departemen Dalam Negeri telah membatalkan 506 Peraturan Daerah bermasalah, 156 Perda direvisi dan Perda dibatalkan. Sementara itu selama periode 2007-2008 Perda yang sudah dibatalkan sejumlah 173. Pembatalan Peraturan-peraturan Daerah tersebut disebabkan karena peraturan daerah tersebut tidak responsif terhadap pertumbuhan investasi, tidak responsif terhadap pasar, dan cenderung menghambat kegiatan usaha. Aspek lain juga yang menyebabkan Perda dibatalkan karena mengabaikan tahapan-tahapan dalam proses pembuatan peraturan daerah sebagaimana sudah diatur dalam UU Nomor 10 tahun 2004.

Tidak responsifnya Perda terhadap Pasar menyebabkan pada tahun 2008 Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Daerah telah mengevaluasi lebih dari 7200 peraturan dan rencana peraturan daerah dan merekomendasi 2000 Perda tentang pajak dan retribusi untuk dicabut

[23] Lihat Laporan Komisi Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) 2002-2006 tentang Evaluasi Terhadap Perda-perda Investasi yang bermasalah di Indonesia.

karena merugikan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.[24]

Sebagai Contoh Kerjasama Manado-Davao Rencana untuk melakukan hubungan kerjasama kota bersaudara antara Kotamadya Manado dengan Kota Davao (Filipina) telah cukup lama dijajaki. Upaya menindak-lanjutinya dilakukan melalui kesepakatan penandatanganan *Pernyataan Kehendak Bersama Menjalin Hubungan Kerjasama Antara Davao dengan Manado,* tanggal 20 Agustus 1992. Penandatanganan pernyataan tersebut kemudian dilanjutkan dengan pengajuan Rancangan *Memorandum of Understanding* kepada DPRD Kotamadya Dati II Manado untuk dise-tu.lui, melalui surat Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Manado Mo. 020/07/685 tanggal 17 Oktober 1992 perihal Persetujuan Rancangan Kerjasama (*Memorandum of Understanding}* antara Kota Manado dan Davao, Filipina. Rancangan kerjasama ini yang meliputi bidang-bidang kebudayaan, pendidikan, ekonomi- perdagangan, industri dan pariwisata pada kenyataannya telah disetu.iui oleh DPRD Kotamadya Dati II Manado secara resmi dengan Keputusan Mo. 08 Tahun 1992 pada tanggal 26 Oktober 1992.

Pernyataan Kehendak Bersama Menjalin Hubungan Kerjasama Antara Davao dengan Manado, akhirnya diwujudkan dalam dokumen yang lebih formal dan mengikat, dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding (MoU)* antara Pemerintah Kotamadya Dati II Manado dengan Pemerintah Kota Davao (Filipina) pada tanggal 9 Juli 1993. Walikotamadya Manado dalam menandatangani *Memorandum of Understanding* tersebut, adalah dengan berlandaskan kepada mandat Pemerintah Pusat berupa surat Kuasa Penuh (Full Powers) dari Menteri Luar Negeri Republik Indonesia (lihat lampiran 5). Dalam *Memorandum of Understanding* yang disepakati itu, diketahui bahwa para pihak sesuai dengan peraturan perundang-undangan akan mengadakan kerjasama kota bersaudara untuk meningkatkan dan mengembangkan suatu kerjasama yang efektif dan menguntungkan dalam pembangunan kedua kota sesuai dengan batas kemampuan keuangan dan material, untuk bidang-bidang: (a) perdagangan dan pembangunan ekonomi; (b) perhubungan dan pariwisata: (c) pendidikan, kebudayaan, pemuda dan olahraga; (d) lingkungan hidup dan manajemen perkotaan: dan (e) sumber daya manusia. ilmu pengetahuan dan teknologi (Pasal 1 MoU).

C. PENUTUP

Implikasi hukum kerjasama *sister city* terkait dengan pemberlakuan otonomi daerah dimana daerah juga diberikan kewenang dalam kerjasama internasional. Sampai saat ini di Indonesia belum tegas dalam

[24] Berdasarkan data Departemen Keuangan, sampai Desember 2006 terdapat 9.617 Perda yang terkait dengan perizinan, pajak dan retribusi di daerah. dari sejumlah itu, 895 diantaranya direkomendasikan untuk dibatalkan, khususnya yang terkait dengan pajak dan retribusi. Dari jumlah tersebut, 761 diantaranya telah dibatalkan (2007).

batas kewenangan daerah baik dalam perjanjian maupun kerjasma internasional. Undang-undang perjanjian internasional telah menegaskan untuk perjanjian merupakan kewenangan pusat. Dengan berlakunya otonomi daerah maka hal itu merupakan kewenangan pemerintah daerah sesuai prinsip otonomi. Implikasi hukum itu segera harus diluruskan agar tercipta kepastian hukum dalam perjanjian internasional.

Tanggung jawab Pemerintah daerah dan pusat harus kembali ditegaskan agar kerjasama internasional *sister city* tidak mempengaruhi kedaulatan NKRI. Tanggung jawab pemerintah pusat terletak pada tanggung jawab pengawasan agar supaya kerjasama *sister city* yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak merongrong kedaulatan negara. Pengawasan disini bersifat prefentif dan represif dalam hal ini pemerintah pusat bisa membatalkan kerjasama kota kembar kalau mengancam keutuhan NKRI.

Implikasi terhadap produk hukum dengan disahkannya Memorandum of Understanding berupa kesepahaman yang dibuat oleh pemerintah kota bersaudara, maka seharusnya produk hukum daerah disesuaikan dengan kesepakatan tersebut. Dalam praktek banyak produk hukum daerah baik peraturan daerah (Perda) maupun keputusan Kepala Daerah tidak konsisten membuat klausula-klausula kesepakatan dana MoU dengan pihak asing menyebabkan terjadinya hambatan pelaksanaan pemenuhan perjanjian dalam MoU.

DAFTAR PUSTAKA

Attamimi, A, 1989. *Fungsi Ilmu Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Hukum Nasional.* Jakarta, Makalah disampaikan pada ceramah ilmiah di Fakultas Hukum Universitas Islam Assyafiah.

Boer Mauna,1987 *Hukum Internasional*, Pusat Pendidikan dan Latihan Departemen Luar Negeri, Jakarta.Burki, S.J., Perry G.E., and Dillinger, W.R. 1999, *Beyond the Centre: Decentralizing the State,* Oxford, Washington, D.C

Donald A. Rumokoy, 2001. *Praktik Konvensi Ketatanegeraan di Indonesia.* Jakarta : Media Prima Aksara.

Kaye Holloway, 1967 *Modern Trends in Treaty Law*. London, Stevens & Sons Limited.

Mochtar Kusumaatmadja, 1978, *Pengantar Hukum Internasional,* Bandung Binacipta

Ni Ma'tul Huda, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah,* Bandung, Nusa Media

Rasyid, R, 2005. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*. Penerbit LIPI. Jakarta

Richard D. Oilder, 1989,*The Role of States And Cities in Foreign Relations*, *AJIL* Volume 83, No. 4

Siti Zuhro, 2010. *Kisruh Peraturan Daerah Mengenal Masalah dan Solusinya.Jogyakarta* CV. Ombak.

Starke, J.G., 1984, *Introduction to Internasional Law,,* Ninth Edition, Butterworths.

Turner, M and O. Podger (eds), 2003, *Desentralisation in Indonesia,* Redesigning the State, Asia Pacific Press at The ANU, Canberra

Wheare K.C., 1971, *Modern Constitutions*, London, Oxford University Press

Yani, 2002. *Kajian Terhadap Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.* Bandung, CV. Bina Cipta,

Zudan Arif Fakrullah, 2003. "Arah Politik Hukum Pengembangan Kawasan Perekonomian terpadu Dalam Era Otonomi Daerah", Jakarta, *Legality*, Volume 11

.