

## **HUKUM INTERNASIONAL SEBAGAI PERANGKAT POLITIK : PEMBUATAN PERJANJIAN INTERNASIONAL OLEH PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA**

**Firdaus Muhamad Iqbal<sup>1)</sup>, Irawati<sup>2)</sup>**

<sup>1), 2)</sup>Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum,  
Universitas Islam Bandung

### **Abstrak**

Kerja sama antar negara menjadi suatu prasyarat penting bagi sebuah negara dalam mengelola hubungan internasionalnya. Reformasi di Indonesia telah memberikan kewenangan dan otonomi kepada pemerintah daerah untuk mengadakan kerja sama melalui perjanjian internasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan dan memajukan kondisi wilayah mereka. Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hukum internasional berperan sebagai alat politik dalam pembentukan perjanjian antar negara. Perjanjian-perjanjian ini menjadi instrumen bagi negara-negara untuk membangun kerja sama dan memperkuat posisi mereka di tingkat internasional. Di Indonesia, dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki sejumlah kewenangan untuk menjalin perjanjian internasional di dalam wilayahnya. Namun, kewenangan tersebut terbatas oleh kerangka regulasi hukum dan ruang lingkup pelaksanaannya. Dalam membuat perjanjian internasional, pemerintah daerah tetap harus mematuhi hukum nasional, melibatkan lembaga legislatif setempat, dan memastikan keselarasan dengan kepentingan nasional. Memahami batasan dan kejelasan mengenai kewenangan ini penting guna menjaga keselarasan antara otonomi lokal dan kedaulatan nasional dalam urusan internasional.

**Kata Kunci:** Hukum Internasional, Perjanjian Internasional, Otoritas Pemerintah Daerah

### **Abstract**

*International cooperation stands as a crucial prerequisite for a nation to manage its international relations. Reforms in Indonesia have granted authority and autonomy to local governments to engage in cooperation through international agreements as a means to enhance and advance the conditions of their regions. The method used in this study is a qualitative method with secondary data sources. Findings indicate that international law plays a significant role as a political tool in shaping agreements among nations. These agreements serve as instruments for countries to foster cooperation and strengthen their positions on the international stage. In Indonesia, with the presence of regional autonomy, local governments have a degree of authority to forge international agreements within their*

*jurisdictions. However, this authority is circumscribed by legal regulatory frameworks and implementation scopes. In the crafting of international agreements, local governments must adhere to national laws, involve local legislative bodies, and ensure alignment with national interests. Understanding these boundaries and clarifications regarding this authority is crucial to maintaining coherence between local autonomy and national sovereignty in international affairs.*

**Keywords:** *International Law, International Agreements, Local Government Authority*

## **PENDAHULUAN**

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi sebagai hasil dari globalisasi berdampak pada relasi dan kerja sama antarnegara dan bangsa. Keterbukaan informasi dan distribusi yang semakin meluas memungkinkan kerja sama internasional melewati batas-batas suatu negara, yang dikenal sebagai kerja sama ekstrateritorial dan diatur oleh hukum internasional. Perjanjian internasional, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral merupakan bukti dari kesepakatan antar negara dan juga mencerminkan perkembangan dalam domain hukum internasional (Mardiyanto, 2023).

Seiring dengan kemajuan teknologi, pelaku hubungan internasional juga mengalami perluasan. Perubahan mendasar dalam proses tersebut, baik di tingkat nasional, regional, maupun global, menuntut kebijakan dan perangkat baru dalam menjalankan hubungan antarnegara. Perkembangan teknologi komunikasi, khususnya telah mendorong terjadinya globalisasi dan ketergantungan yang semakin erat antarnegara dan masalah-masalah global. Hasilnya, terbentuklah suatu dunia tanpa batas (*boderless world*) yang seolah-olah menciptakan suatu *global village* bagi masyarakat dunia dan menciptakan kerja sama internasional (Indriyati, 2010).

Kerja sama internasional menjadi syarat penting bagi suatu negara dalam mengelola hubungan luar negeri. Secara tradisional, tanggung jawab pengelolaan kerjasama tersebut berada di tangan Pemerintah Pusat, yang melibatkan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Departemen Luar Negeri. Namun, dengan berkembangnya teknologi dan proses globalisasi, hubungan internasional menjadi semakin kompleks dan melibatkan berbagai pihak, termasuk Pemerintah Daerah (Pemda), organisasi internasional, organisasi non-pemerintah, perusahaan transnasional, dan individu. Semua pihak tersebut harus memiliki kapabilitas untuk berpartisipasi dalam kerja sama internasional (Mardiyanto, 2023).

Aturan Ketatanegaraan Indonesia yaitu UUD NRI 1945, mengatur aspek kerja sama internasional melalui Pasal 11 ayat 2 yang menyatakan Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang undang harus dengan persetujuan DPR. Selain itu pada Pasal 18A ayat 1 menyatakan hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945).

Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 37 tahun 1999 mengenai Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Kedua regulasi ini memberikan dasar hukum yang solid untuk

menjalankan hubungan luar negeri, melaksanakan kebijakan luar negeri, dan merumuskan perjanjian internasional. Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk dapat melakukan perjanjian internasional (Susanty, 2017). Dengan Pemerintah Pusat memberikan lebih banyak peran kepada Daerah dalam mendukung otonomi lokal, daerah-daerah di Indonesia menjadi aktif dalam bersaing untuk melakukan kerja sama dengan berbagai wilayah di seluruh dunia (Anggia, Rohayatin, & Fauzi, 2020).

Pada masa sebelum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan, Pemerintah Pusat memegang kebijakan dan kekuasaan yang sangat besar, sehingga praktik pemerintahan daerah jarang memperoleh perhatian dan dukungan. Maka dengan diterbitkannya UU Otonomi Daerah ini, diharapkan Pemda dapat lebih aktif dan mandiri dalam mengelola dan mengatasi permasalahan daerah, sehingga kesejahteraan masyarakat daerah dapat tercapai. Khususnya pada Pasal 18 Ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa Republik Indonesia terbagi menjadi Provinsi, Kabupaten, dan Kota, yang mengatur dan mengelola urusan pemerintahan dengan prinsip otonomi dan bantuan. Walaupun demikian, dalam pelaksanaannya, masih terdapat berbagai hambatan dan tantangan yang harus diatasi agar implementasi UU Otonomi Daerah dapat berjalan dengan optimal (cenderung sentralistik) (Azahary, 1995).

Salah satu hal penting yang terjadi sebagai hasil dari perubahan dalam pelibatan intens aktor non-pemerintah dan aktor sub-nasional dalam dinamika hubungan internasional adalah penguatan pengakuan peran strategis aktor sub-nasional,

terutama pemerintah kota, kabupaten, dan provinsi dalam memenuhi agenda-agenda internasional. Sebagai ilustrasi, dalam Konferensi Bumi tahun 1992, Pemda disebut secara eksplisit sebagai salah satu aktor pembangunan utama (United Nations, 1993) . Kemudian pemerintah daerah dianggap sangat penting karena merupakan unit pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat (Isnaeni, 2013).

Isu lain yang muncul adalah mengenai kapabilitas Pemda dalam menyusun perjanjian internasional dan bagaimana hal ini memengaruhi wewenang pemerintah pusat. Kekhawatiran terhadap kemungkinan bahwa perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemda bertentangan dengan hukum nasional atau kebijakan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, ketika membicarakan otonomi daerah, penting untuk mengeksplorasi keterhubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, perlu diperhatikan dan menarik untuk dikaji bagaimana wewenang daerah terkait pembuatan perjanjian internasional di Indonesia serta prosedur yang mengatur proses pembuatannya oleh pemerintah daerah.

## **METODE PENELITIAN**

Metode adalah salah satu elemen kunci dalam membahas suatu permasalahan, di mana metode penelitian adalah pendekatan yang ditujukan untuk secara sistematis dan konsisten mengungkapkan kebenaran serta menyelesaikan masalah guna mencapai hasil akhir (Iqbal & Dwiprigitaningtias, 2021) . Metode yang diterapkan dalam penelitian ini ialah metode kualitatif. Penelitian kualitatif merujuk pada proses eksplorasi dan pemahaman makna perilaku individu serta kelompok, dengan

fokus menggambarkan masalah sosial atau kemanusiaan. Sumber data yang dimanfaatkan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merujuk pada informasi yang telah terkumpul untuk tujuan selain menangani permasalahan yang sedang dihadapi dan jenis data ini dapat diakses dengan cepat. Dalam konteks penelitian ini, sumber data sekunder mencakup literatur, artikel, jurnal, dan situs web yang relevan dengan fokus penelitian (Sugiyono, 2011).

## **PEMBAHASAN**

### **Hukum Internasional sebagai Perangkat Politik**

Hukum internasional merupakan produk politik internasional yang dikuasai oleh negara-negara adidaya, sehingga tidak mengherankan apabila hukum internasional cenderung mengakomodasikan kepentingan negara-negara tersebut (Irawati, 2023). Hal tersebut menggambarkan bahwa hukum internasional sering kali didesain untuk mencerminkan dan mengakomodasi kepentingan dari negara-negara yang lebih kuat secara politik dan ekonomi. Kalimat ini menyoroti ketidakseimbangan kekuatan yang ada dalam hukum internasional, di mana kepentingan negara-negara adidaya sering kali lebih terwakili dalam bentuk-bentuk hukum internasional yang dibentuk, sementara negara-negara lain mungkin kurang mendapat representasi yang seimbang. Hal ini dapat mencerminkan ketidaksetaraan dalam perlakuan dan perlindungan di antara negara-negara yang berbeda pada kerangka hukum internasional.

Keberadaannya tidak hanya sebagai kerangka hukum, tetapi juga sebagai sarana politik tercermin dalam beberapa faktor. Hukum internasional berfungsi sebagai alat politik yang

digunakan oleh negara-negara untuk mencapai tujuan politik mereka dalam konteks hubungan internasional. Hal ini menunjukkan sifat dinamis dan kompleks dari hukum internasional, yang selalu terkait dengan konteks politik global yang lebih luas. Analisisnya dimulai dengan pemahaman bahwa hukum internasional, sebagai aturan dan norma yang mengatur interaksi antar negara, tidak dapat dipisahkan dari realitas politik global. Faktanya, negara-negara, sebagai aktor utama dalam sistem internasional, menggunakan hukum internasional sebagai instrumen untuk mengatur perilaku mereka dan mempromosikan kepentingan nasional mereka.

Suatu negara akan memanfaatkan berbagai alat politik, seperti ketergantungan ekonomi, kerja sama dalam pertahanan, dan hukum internasional, sebagai cara untuk mengatasi hambatan kedaulatan negara lain dan mencapai kepentingan nasionalnya (Juwana, 2012). Hal tersebut mencerminkan strategi yang umum digunakan oleh negara-negara dalam hubungan internasional. Dalam upaya mencapai kepentingan nasional, negara menggunakan alat politik yang tersedia, termasuk ketergantungan ekonomi dan kerja sama dalam pertahanan. Ketergantungan ekonomi dapat mencakup perjanjian perdagangan atau investasi yang mengikatkan negara-negara secara saling bergantung. Sementara itu, kerja sama dalam pertahanan dapat melibatkan pakta keamanan atau aliansi militer.

Selain itu, penyebutan hukum internasional sebagai salah satu alat politik menunjukkan bahwa negara menggunakan norma dan peraturan internasional untuk memperkuat posisinya. Hukum internasional dapat digunakan untuk membentuk hubungan dan menyelesaikan sengketa dengan cara yang dianggap

menguntungkan bagi negara tersebut. Ini mencerminkan peran hukum internasional sebagai instrumen politik yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan negara.

Manfaat hukum internasional sebagai alat politik terletak pada kemampuannya untuk mengubah atau memperkenalkan prinsip, aturan, metode, atau konsep tertentu. Keuntungan ini berasal dari kenyataan bahwa hukum internasional adalah produk dari negara-negara. Oleh karena itu, negara memiliki kemampuan untuk memanfaatkan hukum internasional sebagai sarana untuk mengubah atau memperkenalkan suatu konsep baru. Ketika konsep tersebut diterima oleh mayoritas masyarakat internasional, konsep tersebut menjadi mengikat secara hukum. Salah satu metode yang paling efektif dalam mencapai hal ini adalah melibatkan suatu konsep baru dalam perjanjian internasional (Juwana, 2012).

Pernyataan tersebut mencerminkan bahwa hukum internasional tidak hanya bersifat normatif tetapi juga merupakan instrumen politik yang dapat dimanfaatkan oleh negara-negara untuk mencapai tujuan mereka. Proses perundingan dan persetujuan dalam hukum internasional menciptakan dinamika di mana konsep-konsep baru dapat diperkenalkan dan diterima secara luas. Dengan melibatkan konsep tersebut dalam perjanjian internasional, negara-negara dapat menciptakan landasan hukum yang kuat untuk mendukung ide atau prinsip yang mereka usulkan.

Berikutnya pemanfaatan hukum internasional sebagai instrumen politik terjadi ketika suatu negara menginginkan campur tangan dalam urusan domestik negara lain demi kepentingan nasionalnya, tanpa dianggap melanggar hukum.



Pendekatan yang paling efektif untuk melakukan intervensi adalah melalui penggunaan perjanjian internasional, yang merupakan hasil dari dinamika hukum internasional. Perjanjian internasional disusun sedemikian rupa sehingga mewajibkan negara-negara pesertanya untuk mengubah ketentuan yang terkandung di dalamnya menjadi bagian dari hukum nasional mereka (Juwana, 2012).

Pada dasarnya, hal di atas menyoroti bagaimana hukum internasional dapat digunakan sebagai instrumen politik untuk kepentingan suatu negara. Penggunaan perjanjian internasional sebagai sarana untuk mencapai tujuan politik mencerminkan dinamika kompleks dalam hubungan internasional. Dalam konteks ini, perjanjian internasional bukan hanya sebuah kerangka hukum tetapi juga alat yang dapat dimanfaatkan negara-negara untuk mencapai kepentingan nasional mereka. Konsep ini menekankan peran hukum internasional sebagai elemen politik yang memiliki dampak signifikan dalam pembentukan dan perlindungan kepentingan negara-negara di tingkat global.

Kemudian peran hukum internasional sebagai alat politik berasal dari kenyataan bahwa dalam hubungan internasional, negara saling memengaruhi. Negara-negara menggunakan hukum internasional sebagai sarana untuk mempengaruhi negara lain agar mematuhi kebijakan yang mereka usung. Sementara itu, negara yang menghadapi tekanan juga dapat memanfaatkan hukum internasional sebagai cara untuk menolak tekanan tersebut (Juwana, 2012).

Keadaan di atas menggambarkan bahwa hukum internasional tidak hanya berfungsi sebagai kerangka normatif untuk mengatur perilaku negara-negara di tingkat internasional,

tetapi juga sebagai alat politik yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan politik suatu negara. Analisisnya mencakup dua dimensi pertama, bahwa negara-negara, dalam interaksi internasional, saling berinteraksi dan memengaruhi satu sama lain. Kedua, bahwa hukum internasional digunakan sebagai instrumen atau alat yang dapat dimanfaatkan oleh negara-negara untuk mempengaruhi kebijakan atau tindakan negara lain. Selain itu, penekanan pada fakta bahwa negara yang menghadapi tekanan juga dapat menggunakan hukum internasional sebagai alat untuk menolak atau merespons tekanan tersebut menunjukkan dinamika kompleks dalam peran hukum internasional dalam hubungan internasional.

### **Otoritas Pemerintah Daerah di Indonesia dalam Membuat Perjanjian Internasional**

Sejalan dengan reformasi di Indonesia yang menekankan pembentukan sistem otonomi daerah, peran Pemda menjadi signifikan sebagai salah satu pihak yang terlibat dalam hubungan internasional. Pelaksanaan beragam hubungan internasional tersebut akan dilanjutkan dengan pembuatan perjanjian internasional yang spesifik untuk mengatur hak dan kewajiban para pihak terkait kesepakatan tersebut (Agusman, 2014). Kondisi tersebut menyoroti pentingnya peran Pemda dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia, terutama dalam konteks hubungan internasional. Dengan fokus pada pembentukan sistem otonomi, Pemda menjadi entitas yang berperan aktif dalam urusan luar negeri, bukan lagi hanya sebagai bagian dari Pemerintahan Pusat.

Hal ini menunjukkan bahwa Pemda memiliki peran yang semakin signifikan dalam menjalin hubungan internasional dengan pihak asing atau entitas lain di luar negeri. Pembuatan perjanjian internasional menjadi langkah lanjutan yang spesifik untuk mengatur hak dan kewajiban dalam kesepakatan tersebut, menandai arah evolusi sistem politik dan administratif di Indonesia sehingga menegaskan perubahan paradigma penting dalam struktur politik negara, menempatkan Pemda dalam posisi yang lebih proaktif dalam hal urusan internasional.

Sebagai contoh, kolaborasi internasional yang dijalankan oleh Pemda telah menjadi terkenal dan dipilih sebagai kebijakan oleh Pemda setelah era Orde Baru berakhir. Ini nampak dalam kerja sama internasional yang dilakukan oleh Provinsi Yogyakarta sebagai salah satu daerah yang memiliki sejumlah besar kerja sama internasional. Yogyakarta mempunyai lebih dari 31 kolaborasi internasional dengan berbagai pihak (Hakiem & Amalia, 2021). Tentunya kerja sama internasional antara satu pemerintah daerah dengan Pemda lainnya menjadi investasi demi mendapatkan keuntungan untuk kedepannya (Kuswanto, Hoen, & Holzacker, 2017).

Kolaborasi atau kegiatan di atas menandakan perubahan signifikan dalam pendekatan Pemda setelah masa transisi politik, menunjukkan komitmen untuk berpartisipasi aktif dalam kerja sama internasional dalam berbagai bidang. Peran yang diambil oleh Pemda setelah perubahan politik, di mana mereka telah aktif mencari kesempatan kerja sama internasional untuk meningkatkan potensi pembangunan. Yogyakarta sebagai contoh spesifik menunjukkan komitmennya untuk berkolaborasi di tingkat internasional dengan berbagai pihak, menandai

transformasi penting dalam pendekatan Pemda dalam mengejar peluang internasional setelah masa transisi politik di Indonesia. Hal ini menunjukkan adanya dorongan yang kuat untuk terlibat secara aktif dalam komunitas global dan mendukung upaya pembangunan serta kerja sama di tingkat internasional.

Namun perubahan dari sistem sentralisasi menuju desentralisasi di Indonesia memberikan dampak yang signifikan pada kehidupan masyarakat di wilayahnya, termasuk dalam aspek hubungan dan kerja sama internasional. Pemberian otoritas dan wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam menjalankan keterlibatan internasional menjadi hal yang sangat vital, yang perlu disesuaikan dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang dijelaskan dalam Konvensi Wina 1969. Implementasi hukum internasional ke dalam kerangka hukum nasional dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu teori transformasi atau inkorporasi, yang mesti disesuaikan dengan ketentuan konstitusi masing-masing negara (Mardiyanto, 2023).

Sebagaimana yang kita ketahui Indonesia sebagai negara hukum dan menganut sistem hukum eropa kontinental maka hukum menjadi mengikat karena dinyatakan dalam aturan-aturan yang berbentuk undang-undang atau dikodifikasi dan disusun secara sistematis dalam suatu kode atau kompilasi tertentu (Iqbal, 2022) . Hal demikian menggambarkan bagaimana transisi kebijakan dari pusat ke daerah dalam ranah internasional perlu dilakukan dengan memperhatikan kerangka hukum yang ada dan menjaga konsistensi dengan prinsip-prinsip hukum internasional.

Sebagai negara yang mandiri dan berdaulat, Indonesia aktif terlibat dalam hubungan internasional dan telah menjalin perjanjian-perjanjian internasional dengan negara-negara lain,

baik secara bilateral maupun multilateral. Konsep kedaulatan negara (*state sovereignty*) dan kesetaraan (*equality*) antara negara merupakan prinsip yang diakui dan menjadi landasan bagi sistem hukum internasional. Kedaulatan dan kesetaraan negara adalah karakteristik yang melekat pada negara yang merdeka dan juga menjadi dasar bagi identitas sebuah negara dalam konteks hukum internasional. Kedaulatan negara menggambarkan kekuasaan tertinggi suatu negara yang tercermin baik dalam lingkup internal maupun eksternal (Irawati, 2013).

Dengan kemajuan yang terjadi, bukan hanya negara yang memiliki kewenangan untuk mengadakan perjanjian internasional, tetapi Pemerintah Daerah juga memiliki kewenangan serupa dalam melakukan perjanjian internasional dengan pihak dari luar negeri. Tindakan Pemda dalam melakukan perjanjian internasional dengan mitra luar negeri menyebabkan konsekuensi hukum yang bersifat yuridis dan konstitusional. Jika sistem hukum nasional tidak memberikan kejelasan secara hukum terhadap tindakan yang diambil oleh Pemda, maka akan menimbulkan masalah hukum yang berkaitan dengan dampak-dampak hukum yang muncul akibat tindakan tersebut, baik di tingkat nasional maupun internasional.

Indonesia sebagai negara kesatuan yang terbagi menjadi berbagai wilayah administratif yang lebih kecil, memberi kesempatan kepada daerah-daerahnya untuk menjalin koneksi guna mengoptimalkan potensi lokal mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan (Susanty, 2017) . Wilayah kedaulatan suatu negara dapat dilihat secara horizontal maupun secara vertikal, meliputi darat, laut dan ruang udara di atas daratan dan lautannya untuk negara yang memiliki pantai (*coastal*

*state*). Sedangkan untuk negara tak memiliki pantai (*landlock state*) wilayahnya hanya meliputi darat dan ruang udara di atasnya. Hukum internasional tidak mempermasalahkan mengenai luas dari wilayah suatu negara, maka status negara tidak tergantung kepada luas wilayahnya. Meskipun suatu negara hanya memiliki wilayah kecil, menurut hukum internasional memiliki status hukum yang sama yaitu sebagai subjek hukum internasional (Irawati, 2007).

Ada tiga faktor yang memungkinkan Pemda melakukan kerja sama tersebut. Pertama secara filosofis, hal ini didasarkan pada keinginan undang-undang untuk menjalankan pemerintahan berlandaskan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, dan keadilan. Kedua dari segi sosiologis, undang-undang juga menyesuaikan dengan kebutuhan partisipasi masyarakat dalam urusan pemerintahan, mengakomodasi keragaman daerah, menanggapi tantangan global, serta dinamika kondisi dalam dan luar negeri. Ketiga secara politis, undang-undang berperan sebagai alat pemerintah dalam proses desentralisasi kekuasaan. Selain itu, keseimbangan kekuasaan, baik secara ekonomi maupun politik, harus mengalir dari tingkat daerah ke pusat, dalam hal ini Pemda diharapkan dapat mendukung kebutuhan dan kepentingan Pemerintah Pusat (Susanty, 2017).

Pemerintah Daerah adalah entitas non-negara yang memiliki wewenang untuk menetapkan perjanjian internasional, dengan tujuan untuk meningkatkan dan memajukan otonomi daerah tersebut. Kewenangan ini diberikan kepada Pemda oleh negara, yang pada dasarnya merupakan bagian dari kewenangan eksekutif yang dimiliki oleh Presiden (Fikri, 2023) . Akan tetapi Pemda memiliki keterbatasan dalam kapasitas hukumnya untuk menjalin

kerjasama internasional. Jika naskah perjanjian internasional yang ingin diadakan oleh pemerintah daerah terkait dengan aspek politik luar negeri, keamanan pertahanan, yudisial, keuangan nasional, dan agama, maka diperlukan otoritas penuh dari Pemerintah Pusat. Perjanjian tersebut menjadi kerangka bagi perjanjian teknis yang lebih spesifik. Namun, jika naskah perjanjian yang diusulkan oleh Pemda tidak terkait dengan hal-hal seperti di atas, maka perjanjian tersebut dapat dianggap sebagai perjanjian teknis yang dapat dilakukan oleh Pemda dengan kapasitasnya sendiri.

Pemerintah Daerah tidak dianggap sebagai subjek hukum dalam tatanan hukum internasional. Meskipun begitu, para pakar hukum internasional sepakat bahwa ada kekuasaan untuk mengadakan perjanjian bagi daerah, dengan syarat, "dengan ketentuan yang diatur dalam konstitusi." Pasal 5 dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menetapkan bahwa: "Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang berencana untuk membuat Perjanjian Internasional, harus terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri Luar Negeri" (Sukmana, Chairijah, & Susilawati, 2023).

Pasal tersebut menegaskan bahwa Undang-Undang tersebut tidak memberikan wewenang langsung kepada Pemda untuk melakukan perjanjian internasional, melainkan mengatur proses pembentukan delegasi Indonesia yang akan mewakili Republik Indonesia dalam perundingan pembuatan perjanjian internasional. Dengan semangat otonomi daerah, Pemda ditempatkan sebagai pusat penggerak ekonomi yang bertindak sebagai koordinator

dalam upaya mencapai sinergi di antara para pelaku ekonomi, sosial, dan budaya di wilayahnya. Hal ini sekaligus memungkinkan mereka mengembangkan potensi yang dimiliki ke ranah internasional dengan tujuan menjalin hubungan dan kerja sama dengan lembaga-lembaga internasional dari negara lain.

Proses pembentukan perjanjian antar-negara oleh wilayah pada intinya mengikuti pola Kerangka Umum Kerja Sama dan Hubungan Luar Negeri yang dilakukan oleh daerah. Dalam konteks kerja sama global, pemahaman akan hukum internasional menjadi krusial bagi Pemda. Menurut Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019, Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menjalankan kerjasama global untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mempercepat pelayanan publik. Meski begitu, daerah harus mengikuti prosedur internal terkait kerjasama yang direncanakan. Sesuai dengan Pasal 154 ayat 1 huruf f (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014), hal ini mencakup keterlibatan pandangan dan pertimbangan DPRD pada rencana perjanjian internasional di wilayah serta persetujuan DPRD terhadap rencana kerjasama global yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Kewenangan Pemda dalam melaksanakan perjanjian internasional menguraikan pentingnya pemahaman akan proses hukum internasional bagi Pemda dalam menjalankan kerja sama di tingkat internasional. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 yang memberikan kewenangan kepada Pemda untuk menjalankan kerja sama internasional dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah demi kesejahteraan masyarakat dan



pemenuhan pelayanan publik. Meski demikian, proses ini juga menekankan pentingnya keterlibatan DPRD dalam rencana perjanjian internasional serta persetujuan terhadap kerja sama internasional yang direncanakan oleh Pemda. Hal tersebut menegaskan bahwa keputusan terkait kerja sama internasional tidak hanya ditentukan oleh Pemda semata, tetapi juga memperhatikan pandangan dan persetujuan dari wakil-wakil rakyat di daerah tersebut, yang bertujuan untuk memastikan bahwa kepentingan masyarakat setempat terwakili dan dijaga dengan baik dalam setiap perjanjian internasional yang dilakukan.

Pada pelaksanaan pembuatan perjanjian internasional oleh Pemda tentunya ada batasan dan tidak semua bidang dapat dijalankan, menurut (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000) pada pasal 10 menetapkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat adalah masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; kedaulatan atau hak berdaulat negara; hak asasi manusia dan lingkungan hidup; pembentukan kaidah hukum baru; pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Akan tetapi, pelaksanaan perjanjian kerja sama antar negara oleh Pemda sesuai Penjelasan Pasal 154 (1) huruf g (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014) , yang dimaksud dengan kerja sama internasional dalam ketentuan ini adalah kerja sama daerah antara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan pihak luar negeri yang meliputi kerja sama kabupaten/kota "kembar", kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama

penyertaan modal, dan kerja sama lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana yang kita ketahui perjanjian kerja sama antar negara yang lebih dikenal oleh masyarakat adalah adanya kerja sama kota kembar atau *sister city*. Kerja sama Kota Kembar adalah hubungan kerja sama resmi jangka panjang antara pemerintah satu kota di suatu negara dengan kota lainnya di negara lain yang ditandai dengan adanya kesepakatan kerja sama secara formal (*Memorandum of Understanding* atau MoU) dan diakui serta disetujui oleh parlemen atau DPRD setempat (Isnaeni, 2013). Kerja sama atau kemitraan antar kota antar negara (*city-to-city partnership*) di dunia pada dasarnya memiliki banyak terminologi. Bukan hanya 'kota kembar' (*sister cities*) tetapi juga *friendship cities, partnerstadt, jumelage, decentralized cooperation, municipal international cooperation, city-to-city cooperation (C2C)* dan *stedenbanden* (Isnaeni, 2013).

Berdasarkan contoh kerja sama di atas, selain adanya peranan Pemda sebagai salah satu pihak dalam pembentukan perjanjian internasional, dalam praktik di Indonesia memang dikenal beberapa jenis dokumen yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah yaitu dokumen yang dibuat dan ditandatangani antar Pemerintah Daerah seperti *Memorandum Of Understanding (MoU) Kota Kembar/Provinsi Kembar (Sister City/Sister Province)*, Perjanjian Kerjasama Teknik antara Pemerintah Daerah Aceh dengan Pemerintah Daerah Antwerpen, Belgia 1984. Selain itu adapula Dokumen yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang berkaitan dengan kepentingan daerah yaitu Pertukaran Nota Kesepahaman 2000 dan 2001 RI-Jepang tentang SDM Perikanan di Semarang dan *Rural Water Supply* di

Sulawesi dan Perjanjian RI-Singapura tentang Supply Air dari Kepulauan Riau ke Singapura (Agusman, 2014).

Dokumen hasil perjanjian tersebut menggambarkan tentang kompleksitas kerja sama antara Pemda di Indonesia dan hubungannya dengan Pemerintah Pusat dalam konteks perjanjian internasional. Ditekankan bahwa Pemda memiliki otoritas dalam pembentukan perjanjian internasional. Seiring dengan itu, diperlihatkan bahwa Pemerintah Pusat terlibat dalam mengatur kerja sama yang memiliki dampak pada kepentingan daerah, seperti perjanjian dengan negara lain terkait sumber daya manusia perikanan dan pasokan air. Ini menunjukkan kompleksitas struktur kerja sama antar pemerintah di tingkat lokal dan nasional dalam mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat dan pelayanan publik.

Perlu di garis bawahi bahwa perjanjian internasional yang di buat oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah akan menimbulkan kategori yang berbeda. Perjanjian internasional yang disebut "*law making treaties*" mengandung kaidah hukum yang berlaku secara universal bagi anggota masyarakat internasional, Sementara itu, "*treaty contracts*" hanya mengatur hubungan khusus antara pihak-pihak yang terlibat dan membentuk kaedah hukum umum melalui proses hukum kebiasaan internasional. Indonesia perlu mematuhi peraturan hukum internasional dalam implementasi politik luar negeri dan hubungan internasionalnya (Mardiyanto, 2023).

Perbedaan kategori perjanjian internasional "*law making treaties*" memiliki dampak yang lebih luas karena berisi prinsip-prinsip hukum yang berlaku secara universal, sementara "*treaty contracts*" bersifat lebih spesifik dan bertujuan untuk mengatur

hubungan antarpihak yang terlibat. Penegasan mengenai pentingnya patuh terhadap peraturan hukum internasional dalam implementasi kebijakan luar negeri dan hubungan internasional menekankan bahwa Indonesia perlu memastikan bahwa keputusan dan tindakannya sejalan dengan norma-norma yang telah disepakati secara global untuk menjaga reputasi, konsistensi, dan kepatuhan terhadap komitmen internasional.

Oleh karena itu, pembatasan dalam pembuatan perjanjian internasional oleh Pemda merujuk pada kewenangan yang diatur oleh hukum dan perundang-undangan terkait. Setiap Pemerintah Daerah memiliki batasan yang mengatur sejauh mana mereka dapat membuat perjanjian internasional. Hal ini meliputi kewenangan yang diberikan kepada daerah dalam ranah otonomi, prosedur yang harus diikuti dalam proses pembuatan perjanjian, serta pertimbangan untuk menjaga kesesuaian dengan hukum nasional dan kepentingan nasional secara keseluruhan. Pembatasan tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Daerah tidak melanggar hukum, tidak merugikan kepentingan nasional, dan tetap sejalan dengan tujuan otonomi daerah. Selain itu, batasan ini juga bertujuan untuk memastikan adanya koordinasi antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat dalam rangka menjaga kesatuan dan keselarasan kebijakan luar negeri serta kepentingan nasional Indonesia secara umum.

Proses pembuatan perjanjian internasional oleh Pemerintah Daerah tidak bersifat bebas, tetapi terikat oleh aturan dan batasan yang telah ditetapkan. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas ada beberapa bidang yang hanya boleh dilaksanakan oleh Pemda dalam membuat perjanjian antarnegara. Terdapat kendali hukum

dan administratif yang harus diikuti dalam menjalankan kewenangan pembuatan perjanjian internasional bagi pemerintah daerah. Hal ini menegaskan bahwa otonomi daerah tidak berarti sepenuhnya mandiri secara mutlak, melainkan tetap berada dalam kerangka regulasi yang telah ditetapkan untuk menjaga keselarasan kebijakan nasional dan menghindari potensi konflik kepentingan antara daerah dan negara secara keseluruhan.

## **KESIMPULAN**

Hukum internasional telah berfungsi sebagai alat politik yang penting dalam pembentukan perjanjian antarnegara. Pemanfaatan hukum internasional sebagai instrumen politik telah terjadi dalam berbagai konteks, di mana negara-negara menggunakan kerangka hukum ini sebagai sarana utama bagi negara-negara untuk menetapkan kerja sama dan memperkuat posisi mereka di ranah internasional. Otoritas Pemerintah Daerah dalam membuat perjanjian internasional telah diatur dalam kerangka hukum otonomi daerah di Indonesia. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam bidang tertentu hingga adanya batasan dalam menjalin perjanjian internasional terkait urusan yang menjadi tanggung jawab daerahnya, Proses pembuatan perjanjian internasional oleh Pemerintah Daerah harus memperhatikan prosedur internal yang diatur, melibatkan konsultasi dengan DPRD setempat, dan mengikuti prinsip-prinsip hukum nasional serta tidak merugikan kepentingan nasional secara keseluruhan. Adanya batasan ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah tidak bertindak secara bebas dalam urusan luar negeri dan tetap memperhatikan keselarasan kebijakan

nasional serta kepentingan negara secara umum. Hal ini menegaskan bahwa kewenangan Pemerintah Daerah dalam konteks perjanjian internasional perlu selalu memperhatikan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dan tetap berada dalam kerangka hukum nasional yang telah ditetapkan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Agusman, D. D. (2014). *Hukum Perjanjian Internasional (Kajian Teori dan Praktik Indonesia)*. Bandung: Refika Aditama.
- Anggia, G., Rohayatin, T., & Fauzi, L. M. (2020, Desember). Strategi Kerjasama Sister City Kota Bandung Dengan Petaling Jaya Di Bidang Ekonomi Perdagangan. *Caraka Prabu*, 4(2), 175-196. doi:10.36859/jcp.v4i2.286
- Azhary. (1995). *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Fikri, R. B. (2023). Principle of Original Authority In Territorial Decentralization. *Mengkaji Indonesia*, 2(1), 131-152. doi:10.59066/jmi.v2i1.387
- Hakim, F. N., & Amalia, N. R. (2021). Local Government: The Impact of International Cooperation on Economic Security in Indonesia. *Proceedings of the 4th International Conference on Sustainable Innovation 2020–Social, Humanity, and Education (ICoSIHESS 2020)*. 518, pp. 82-87. Dordrecht: Atlantis Press. doi:10.2991/assehr.k.210120.109
- Indriyati, N. (2010, Oktober). Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah. *Dinamika Hukum*, 10(1), 36-42. doi:10.20884/1.jdh.2010.10.1.136
- Iqbal, F. M. (2022). Kontribusi Sistem Civil Law (Eropa Kontinental) Terhadap Perkembangan Sistem Hukum Di Indonesia. *Dialektika Hukum*, 4(2), 180-200. doi:10.36859/jdh.v4i2.1120

- Iqbal, F. M., & Dwiprigitaningtias, I. (2021, Juni). Kudeta Militer Myanmar Dalam Perspektif Hukum Internasional. *Dialektika Hukum*, 3(1), 113-129. doi:10.36859/jdh.v3i1.541
- Irawati. (2007). Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Reklamasi Pantai Dan Relevansinya Dengan penetapan Batas Laut Wilayah Menurut KHL 1982 (Studi Kasus Reklamasi Pantai Oleh Singapura dan Penambangan Pasir Pantai Pulau Nipah). *Syiar Madani Jurnal Ilmu Hukum*, 9(2).
- Irawati. (2013). Model Kebijakan Pemerintah dalam Pengaturan Pemanfaatan Sumber Daya Hayati oleh Negara Asing di Wilayah Pengelolaan Perikanan Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 1(20), 59-80. doi:10.20885/iustum.vol20.iss1.art4
- Irawati. (2023). *Hak Penangkapan Ikan Di Laut Lepas Dan Keadilan Ekologi*. (S. F. Kabir, Ed.) Bandung: Galeri Padi.
- Isnaeni, N. (2013). Peran Strategis Pemerintah Daerah dalam Kerja Sama Internasional untuk Pembangunan Berkelanjutan. *Global dan Strategis*, 7(1), 123-138.
- Juwana, H. (2012, Agustus). Hukum Internasional Sebagai Instrumen Politik: Beberapa Pengalaman Indonesia Sebagai Studi Kasus. *Arena Hukum*, 5(2), 106-114. doi:10.21776/ub.arenahukum.2012.00502.4
- Kuswanto, K., Hoen, H. W., & Holzhacker, R. L. (2017). Bargaining between local governments and multinational corporations in a decentralised system of governance: the cases of Ogan Komering Ilir and Banyuwangi districts in Indonesia. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 39(3), 189-201. doi:10.1080/23276665.2017.1368246
- Mardiyanto, I. (2023, Juni). Implikasi Hukum Perjanjian Internasional terhadap Implementasi Otonomi Daerah: Studi tentang Kompetensi Pemerintah Daerah. *Uti Possidetis: Journal of International Law*, 406-438. doi:10.22437/up.v4i3.26601
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

- Sukmana, S., Chairijah, & Susilawati, T. (2023). Perjanjian Internasional Yang Berada Di Daerah Provinsi Kota Dan Kabupaten Dalam Perspektif Hukum Internasional. *PALAR (Pakuan Law Review)*, 9(2), 93-103. doi:10.33751/palar.v9i2
- Susanty, A. P. (2017, Oktober). Kewenangan Daerah Dalam Membuat Perjanjian Internasional di Indonesia. *Selat*, 5(1), 1-24.
- (n.d.). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- (n.d.). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- (n.d.). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.
- United Nations. (1993). *Report of the United Nations Conference on Environment and Development; Agenda 2. Rio de Janeiro*. New York: United Nations.