

## Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya Dalam Kerja Sama *Sister City* (Studi Kerja Sama Pemerintah Kota Surabaya Dengan Kota Kitakyushu Jepang)

Ari Asmono<sup>1</sup>, Hari Prasetyo<sup>2</sup>  
<sup>1,2</sup> Universitas Indonesia

---

### Article Info

#### Article history:

Received : 19 Juni 2023

Publish : 09 Juli 2023

---

#### Keywords:

*Sister City, Surabaya City Government, Regional Autonomy*

---

### Info Artikel

#### Article history:

Diterima : 19 Juni 2023

Publis : 09 Juli 2023

---

### Abstract

*One embodiment of the regional autonomy policy, the region, in this case the government, is given the right to cooperate with foreign governments in order to improve people's welfare. This authority is stated in Article 363 paragraph (1) and paragraph (2) of the Regional Government Law. The enactment of this law is a concrete step for regional autonomy given by the center to the regions by giving the regions the authority to carry out international relations, both in this case making agreements and cooperating with foreign parties. As for among the many forms of cooperation that can be carried out by regions with parties abroad, one of them is twin city cooperation or what is commonly known as sister city. This collaboration, for example, was carried out by the Government of Surabaya and the City of Kitakyushi based on the authority granted by statutory provisions. As for the implementation of the Cooperation between the city of Surabaya and the City of Kitayushu, it is stated in the MOU as made with conditions that must be within the framework of national law in the country, especially in the environmental field. Implementation of cooperation between Surabaya and Kitakyushu carried out in the environmental sector, some of which are waste re-processing, as well as assistance from Kitakyushu to Surabaya in tackling the waste problem*

---

### Abstrak

Salah satu perwujudan kebijakan otonomi daerah, daerah dalam hal ini pemerintahnya diberikan hak untuk melakukan kerja sama dengan pemerintah luar negeri dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kewenangan ini tercantum didalam Pasal 363 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda. Diundangkannya undang-undang tersebut sebagai langkah konkrit otonomi daerah yang diberikan pusat kepada daerah dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan hubungan internasional baik dalam hal ini membuat perjanjian maupun melakukan kerja sama dengan pihak luar negeri. Adapun diantara sekian banyak bentuk kerja sama dapat dilakukan oleh daerah dengan pihak di luar negeri, salah satunya adalah kerja sama kota kembar atau yang biasa dikenal dengan istilah *sister city*. Kerja sama ini contohnya dilakukan oleh Pemerintah Surabaya dengan Kota Kitakyushi dengan didasarkan kewenangan yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan. Adapun implementasi Kerja sama kota Surabaya dengan Kota Kitayushu tertuang dalam MOU sebagaimana dibuat dengan persyaratan yaitu harus didalam bingkai hukum nasional pada negara tersebut khususnya dalam bidang lingkungan hidup. Implementasi kerja sama antara Surabaya dan Kitakyushu yang dilakukan dalam bidang lingkungan hidup, beberapa diantaranya adalah pengolahan kembali limbah, serta bantuan dari pihak Kitakyushu kepada Surabaya dalam menanggulangi persoalan sampah.

*This is an open access article under the [Lisensi Creative Commons Atribusi-BerbagiSerupa 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)*



---

### Corresponding Author:

**Ari Asmono, Hari Prasetyo**

Universitas Indonesia

---

## 1. PENDAHULUAN

Dewasa ini, teknologi dan informasi secara dinamis terus berkembang, yang berakibat positif pada interaksi antarnegara dan antarbangsa. Interaksi tersebut berefek pada tercipta suatu dunia tanpa batas, seperti tidak ada jarak ruang dan waktu bagi masyarakat dunia untuk berinteraksi satu sama lain. Fakta yang ada inilah yang mengharuskan sebuah perangkat atau ketentuan tertentu untuk mengatur interaksi tersebut dimana hal tersebut dilakukan demi warga negara maupun negara. Dalam perkembangannya, banyak persoalan dalam dunia internasional yang lebih banyak diatur berdasarkan perjanjian internasional, dimana ini juga disebabkan adanya pergeseran fokus dunia internasional ke arah ekonomi dan politik. [1] Dalam konsteks hukum internasional, sumber hukum utama ialah Perjanjian internasional, dimana dalam perjanjian inilah semua keinginan, persetujuan, maupun harapan negara diwadahi demi tercapainya tujuan yang dikehendaki. [2]

Pembentuk undang-undang dalam hal ini telah menetapkan Undang-Undang yang mengatur mengenai hubungan luar negeri yaitu UU 37/1999 dan perjanjian internasional yaitu UU 24/2000. Undang-undang tersebut akhirnya dapat dijadikan pijakan hukum dalam beberapa hal seperti dalam pelaksanaan hubungan internasional baik itu mengenai pembuatan kerja sama luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri, maupun dalam membuat perjanjian internasional. Perjanjian internasional tidak hanya dilakukan oleh negara dengan negara akan tetapi dapat dilakukan oleh daerah dengan daerah yang berbeda negara.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak terlepas dari kebijakan otonomi daerah melalui desentralisasi kewenangan yang semula sepenuhnya berada di pusat. Dalam prosesnya, pemerintah daerah diberikan kewenangan oleh pusat, sehingga terjadi perpindahan kekuasaan. [3] Begitupun juga dengan kerjasama internasional, dimana jika kita berbicara mengenai hubungan diplomatik dengan luar negeri pada hakikatnya merupakan kewenangan yang sangat melekat pada pemerintah pusat. Akan tetapi pada perjalanannya timbul perpindahan kewenangan tersebut, yang semula merupakan kewenangan pemerintah pusat, diserahkan kepada pemerintah daerah, dengan harapan agar daerah dapat mengelola secara optimal sumber daya yang dimilikinya. [4]

Ketentuan yang berkaitan dengan suatu daerah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih lanjut diterbitkan Undang-Undang 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terbaru, UU Pemda mengamanatkan perhatian hubungan dan kerja sama daerah yang saling menguntungkan.

Sebagai salah satu perwujudan kebijakan otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melakukan kerja sama dengan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kewenangan ini tercantum dalam Pasal 363 UU Pemda tepatnya pada ayat (1) dan ayat (2). Otonomi daerah membawa konsekuensi pada daerah dapat melakukan kerja sama dengan luar negeri demi mengembangkan daerahnya. Hal ini telah diatur dalam UU Nomor 37 Tahun 1999, UU Perjanjian Internasional dan UU Pemda telah menyerahkan secara langsung kewenangan kepada daerah untuk membuat kerja sama internasional dengan pihak luar negeri. Dasar-dasar hukum yang mengatur mengenai kewenangan pemerintah untuk membuat kerja sama dengan pihak luar negeri pada prinsipnya adalah suatu perspektif sebagai usaha untuk mengatasi kendala dari tuntutan arus globalisasi, tuntutan percepatan laju perekonomian dan perdagangan, serta implementasi dari otonomi daerah. Pemerintah daerah dalam melakukan perjanjian internasional merupakan salah satu wujud penerapan otonomi daerah. Sebagaimana diatur pasal 42 ayat 1 sub f dan Pasal 42 ayat 1 sub g Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang antara lain diatur bahwa DPRD memberikan pendapat, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian internasional yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah.

Beberapa diantara bentuk kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia dengan pemerintah daerah di luar negeri adalah kerja sama *sister city* atau kota kembar. Kerja sama ini dilakukan oleh dua negara bermitra secara jangka pendek atau panjang melalui pertukaran sumber daya, teknologi, pengetahuan, dan lainnya [5]. Latar belakang dilakukannya kerja sama ini adalah adanya keinginan untuk saling bekerja sama untuk mengenal, membantu, dan menguntungkan antar kota-kota yang bekerja sama tanpa membedakan latar belakang ekonomi dan sistem sosial dari masing-masing pihak dengan melibatkan peran masyarakat local. [6]

Kerja sama *sister city* di Indonesia dilakukan oleh salah satunya Surabaya dengan Kitakyushu, Jepang. Kerja sama Surabaya dengan Kitakyushu dilakukan pertama kali dengan ditandai dengan ditandatanganinya *Joint Declaration of The Kitakyushu Conference on Environmental Cooperation among Cities in the Asian Region*. Adapun yang melatarbelakangi Kitakyushu dipilih sebagai partner oleh Surabaya yaitu adanya kesamaan misalnya kedua kota sama-sama merupakan kota besar dengan bentuk yang hampir sama dimana selain dari bentangan gedung-gedung terdapat juga sungai-sungai sebagai bagian dari kota tersebut. Namun, ternyata dengan kesamaan tersebut pada aspek kebersihan lingkungan, Kitakyushu sangat berbeda dengan Surabaya, dimana kebersihan menjadi perhatian khusus pemerintah Kitakyushu serta juga didukung oleh kesadaran dan kedisiplinan yang luar biasa dari warganya untuk menjaga lingkungannya. Oleh karena itulah Surabaya memilih Kitakyushu bekerja sama untuk membantu Surabaya dalam penanganan masalah lingkungan, khususnya masalah sampah, hingga akhirnya pada Bulan November tepatnya pada tahun 2012, dilakukan penandatanganan kerja sama Green Sister City antara kedua kota tersebut. [7] Berkenaan dengan hal tersebut, rumusan masalah yang dibahas yaitu bagaimana kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam membuat kerja sama *sister city* dengan Kitakyushu, dan bagaimana implementasi kerja sama *sister city* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan Kitakyushu?

## 2. METODE PENELITIAN

Adapun metode yang digunakan yaitu menggunakan metode penelitian kualitatif, dimana dalam metode tersebut dilakukan melalui beberapa pendekatan, salah satunya pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan ini dilakukan untuk menelaah, menganalisa dan mengidentifikasi aturan hukum sesuai permasalahan yang dihadapi dengan studi kepustakaan, sehingga bahan hukum mengikat menjadi bahan hukum primer [8], antara lain yaitu UUD 1945, UU Pemda, UU 37/1999, PP 28/2018  
**2660 / Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya Dalam Kerja Sama Sister City (Studi Kerja Sama Pemerintah Kota Surabaya Dengan Kota Kitakyushu Jepang) (Ari Asmono)**

Tentang Kerja Sama Daerah, Permenlu 3/2019, serta Permendagri 25/2020. Selain itu juga dibutuhkan bahan lain dalam memberikan penjelasan mengenai bahan hukum tersebut atau disebut sebagai bahan sekunder, seperti buku, artikel, jurnal dan lain-lainnya.

### 3. PEMBAHASAN

#### 1. Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam kerja sama sister city dengan Kota Kitakyushu

Kata kewenangan berasal dari kata dasar yaitu wenang, dimana kata ini jika diartikan sebagai hal berwenang, kekuasaan melekat atau dipunya sebagai dasar dalam melakukan sesuatu [9]. Pemaknaan kata kewenangan ini sangat berbeda makna dan substansinya dengan pemaknaan kata urusan, karena kewenangan ini dapat dimaknai dan dikaitkan hak dan atau kewajiban yang melekat dalam melaksanakan, melakukan, dan menjalankan tugas dan fungsinya. [10]

Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, wewenang erat kaitannya dengan kekuasaan karena lebih lanjut beliau menggambarkan wewenang ini sebagai *rechtsmacht*. [11] Disisi lain menurut F.P.C.L. Tonner dalam Ridwan HR menyatakan bahwa:

*“Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen”* (kewenangan pemerintah adalah kapasitas untuk menjalankan hukum positif yang ada, sehingga dapat tercipta hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara). [12]

Sebuah kewenangan dalam pelaksanaannya sudah seharusnya dilandasi oleh ketentuan hukum, sehingga dapat dikatakan sebagai kewenangan yang sah. Stroink berpendapat bahwa kewenangan bagi pejabat atau organ pemerintahan dapat didapatkan dengan beberapa cara, beberapa diantaranya bersumber dari delegasi, atribusi, dan mandat. Sebuah institusi atau lembaga pemerintah sangat membutuhkan dukungan oleh hukum positif dalam mengeluarkan keputusan yuridis dengan tujuan menguatkan keputusannya, dukungan inilah yang disebut dengan kewenangan. [13]

Membahas mengenai kewenangan pembuatan perjanjian atau kerja sama internasional ini perlu dilakukan dengan menggunakan dua sudut pandang, yaitu dari sudut pandang hukum internasional dan sudut pandang hukum nasional. Sudut pandang hukum internasional ini lebih membahas aturan dasar pembuatan perjanjian atau kerja sama internasional beserta teorinya, dan sudut pandang hukum nasional lebih membahas mengenai peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkaitan dengan pembuatan perjanjian atau kerja sama internasional, khususnya yang diberikan kewenangannya kepada daerah.

Berbicara mengenai pengaturan pembuatan perjanjian atau kerja sama internasional, terdapat dua konvensi yang mengatur hal ini, yang pertama yaitu Konvensi Wina 1969 serta Konvensi Wina 1986. Perbedaan antara kedua konvensi ini yaitu Konvensi Wina 1969 berisi pengaturan mengenai perjanjian atau kerja sama internasional yang dibuat oleh negara dengan negara lainnya, sedangkan Konvensi Wina 1986 berisi pengaturan mengenai perjanjian atau kerja sama internasional yang dibuat oleh negara dengan organisasi internasional ataupun antara organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya. [14]

Pada dasarnya sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 1 huruf a Konvensi Wina 1969 yang menjelaskan mengenai pengertian dari perjanjian internasional, dapat diambil kesimpulan bahwa hanya negara saja yang dapat melakukan atau membuat kerja sama/perjanjian internasional. Didasarkan atas aturan tersebut, daerah pada dasarnya tidak memiliki kewenangan untuk dapat melakukan atau membuat kerja sama/perjanjian internasional, didukung fakta lain bahwa tidak ada ketentuan dalam hukum internasional yang memberikan kewenangan daerah untuk dapat melakukan atau membuat kerja sama/perjanjian internasional.

Namun disisi lain terdapat beberapa celah, dimana pemerintah daerah dalam berperan secara langsung maupun tidak langsung dalam kerja sama/perjanjian internasional. Celah ini muncul dari adanya teori pelimpahan wewenang atau teori delegasi dan didasarkan atas Pasal 7 ayat (1) Konvensi Wina 1969. Dalam teori delegasi ini dikatakan bahwa hukum nasional atau konstitusi diberikan kewenangan oleh hukum internasional untuk menentukan semua hal berkaitan dengan menjadikan hukum internasional untuk dimasukkan ke hukum nasional, baik yang berkaitan dengan mekanisme, tahapan, maupun lainnya. Sementara itu dalam Pasal 7 ayat (1) Konvensi Wina 1969 terdapat celah untuk pemerintah daerah untuk melakukan atau membuat kerja sama/perjanjian internasional namun dengan syarat terlebih dahulu memperoleh surat kuasa penuh (*full power*).

Dari Sudut pandang hukum nasional di Indonesia, sebelum membahas mengenai kewenangan daerah dalam hal ini kota Surabaya membuat perjanjian kerja sama internasional yang

terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan Indonesia, kita perlu membahas terlebih dahulu secara singkat mengenai konsep otonomi di Indonesia. Otonomi daerah ini berkaitan erat dengan pembagian urusan atau kewenangan antara pusat dan daerah.

Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdesentralisasi [15], begitu juga dengan negara Jepang yang memiliki kesamaan sebagai negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi seperti Indonesia. Secara konsep, desentralisasi itu sendiri dimaknai sebagai pengalihan atau perpindahan kewenangan maupun tanggungjawab dari pusat kepada subordinat yang berada dibawahnya, sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Jennie Litvack. [16]

Indonesia sebagai negara yang menerapkan desentralisasi, sebagai konsekuensi daerah penerapan tersebut adalah kebijakan otonomi daerah yang diterapkan pasca reformasi, dimana kebijakan ini secara garis besar berisi pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pelaksanaan maupun penyelenggaraannya, otonomi daerah tidak terlepas salah satunya dari pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah atau yang biasa dikenal dengan pembagian urusan. Dalam urusan ini yang terbagi menjadi tiga kategori, salah satu dari tiga kategori tersebut ialah kewenangan absolut. Kewenangan absolut ini berada ditangan pusat dan tidak dapat diberikan atau dibagikan kepada daerah sama sekali, kewenangan ini antara lain yang terkait dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama [17] sebagaimana diatur dalam UU Pemda.

Jika sebelumnya telah dibahas bahwa daerah dapat menjadi atau mengambil bagian dalam pembuatan perjanjian internasional, disisi lain terdapat perdebatan mengenai apakah pembuatan perjanjian internasional ini dapat dikategorikan sebagai politik luar negeri yang pada dasarnya merupakan kewenangan absolut pemerintah pusat. Namun para ahli berpendapat bahwa dalam pembuatan perjanjian internasional ini daerah berposisi sebagai bagian didalamnya, dimana Kementerian Luar Negeri juga mengambil peran didalamnya sebagai kepanjangan tangan dari pusat dan berposisi sebagai fasilitator dan *leading*. [18]

Kewenangan daerah dalam melakukan perjanjian internasional bersumber pada atribusi yang langsung bersumber pada undang - undang sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Senada dengan semangat otonomi daerah yang makin menguat, undang-undang perjanjian internasional ini juga mengatur wewenang daerah untuk menjadi bagian dalam perjanjian internasional.

Pasal 5 mengatur mengenai mekanisme rencana pembuatan perjanjian internasional. Dalam pasal ini diatur bahwa apabila lembaga/instansi/institusi yang akan berencana mengadakan ataupun membuat perjanjian internasional, tidak dapat melakukannya secara langsung sebelum lebih dahulu lembaga/instansi/institusi tersebut mengajukan permohonan yang ditujukan kepada Menteri yang membidangi hubungan luar negeri. Permohonan tersebut dalam rangka untuk melakukan koordinasi dan konsultasi kepada Menteri terhadap rencana dimaksud. Tujuan dari dibuatnya mekanisme tersebut salah satunya adalah untuk pengidentifikasian potensi permasalahan maupun hambatan yang akan dihadapi, menentukan arah perjanjian tersebut yang akan dikaitkan dengan arah politik luar negeri yang dipegang teguh oleh Indonesia, dimana semuanya semata-mata demi perlindungan kepada kepentingan dalam negeri. [19]

Kewenangan Kota Surabaya melakukan kerja sama dengan Kota Kitakyushu dilandasi oleh UU Pemda sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 363 ayat (1) dan ayat (2) dimana dalam mengadakan kerja sama, asas yang harus menjadi perhatian dan pertimbangan ialah efisiensi, efektivitas, saling menguntungkan, serta yang paling utama dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kewenangan Kota Surabaya dalam kerja sama sister city tersebut selain ketentuan dalam Pasal 363 ayat (1) dan (2) UU Pemda, juga diatur dalam Pasal 367 ayat (1), (2) dan (3) UU Pemda. Dalam Pasal 367 ayat (1), (2) dan (3) UU Pemda ini dijelaskan secara gamblang terkait ruang lingkup kerja sama yang dapat dilakukan. Ruang lingkup yang dimaksud beberapa diantaranya adalah apabila daerah ingin mengembangkan iptek, melakukan penukaran budaya dengan daerah lain diluar negeri, mengembangkan dan meningkatkan kemampuan manajemen pemerintahannya, ingin menunjukkan potensi yang ada didaerahnya, serta Kerja sama lainnya dengan berpatokan dan berpijak kepada ketentuan perundang-undangan.

Lebih lanjut kewenangan kota Surabaya tersebut dalam Permendagri No. 25 Tahun 2020. Dalam Permen ini hampir sama dengan apa yang telah diatur dalam PP 28/2018 tentang Kerja Sama

Daerah, karena Peraturan Menteri ini merupakan penjabaran secara teknis dari PP tersebut, sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 10 dan 11.

Kewenangan pemda dalam pembuatan perjanjian internasional diatur dalam Pasal 1 ayat 1 UU 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri, dimana antara lain dijelaskan bahwa hubungan luar negeri ialah segala tindakan maupun kegiatan yang dilakukan oleh pusat atau daerah yang berkaitan secara langsung ataupun tidak langsung dalam aspek internasional. Mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemda dalam melakukan hubungan luar negeri telah ditetapkan dalam Permenlu No. 3/2019.

Pemerintah daerah pada dasarnya memiliki kewenangan yang sangat terbatas dalam konteks hukum internasional. Namun dengan diundangkannya UU Pemda, memberikan warna yang baru terhadap pelaksanaan hubungan internasional, dimana munculnya otonomi daerah memberikan kebebasan terhadap daerah untuk melakukan hubungan internasional baik dalam membuat kerja sama maupun perjanjian dengan luar negeri. Diberikannya kewenangan tersebut dalam rangka untuk mengembangkan daerahnya secara utuh. [20]

Disisi lain, selain berkaitan dengan kewenangan daerah dalam konsteks hubungan luar negeri, kerja sama tersebut yang menggunakan embel-embel “*green*” sehingga berjudul “*green sister city*” tidak lepas dari substansi permasalahan yang ada yaitu berhubungan langsung dengan penanganan, pengelolaan dan perlindungan terhadap lingkungan hidup. Yang kita ketahui bersama bahwa otonomi sangat erat kaitannya dengan pembagian urusan dalam bidang pemerintahan. Dalam urusan ini yang terbagi menjadi tiga kategori, dimana salah satu dari tiga urusan dimaksud yaitu konkuren adalah sesuatu yang dapat diberikan oleh pusat kepada pemda. Dalam hal ini juga ditekankan oleh UU Pemda sebagaimana termaktub dalam Pasal 12, yang menegaskan bahwa ruang lingkup urusan lingkungan hidup melekat kewenangan kepada pemda. Selain UU, penegasan terhadap urusan lingkungan hidup yang melekat kewenangan kepada pemda juga ada didalam aturan turunannya yaitu Pasal 7 PP 38/2007. Diberikan kewenangan dari pusat kepada daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan, tidak lepas dari keinginan dan dorongan luar biasa yang ditunjukkan oleh negara dalam menggapai tujuan utama di bidang pengelolaan dan perlindungan terhadap lingkungan hidup.

## **2. Implementasi kerja sama *sister city* yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya Dengan Kota Kitakyushu**

Setelah dibahas panjang lebar diatas bahwa terdapat celah kewenangan bagi pemerintah daerah untuk membuat kerjasama internasional, khususnya dari sisi hukum internasional, muncul sebuah konsep yang bernama Paradiplomasi, dimana Paradiplomasi ini sendiri merupakan akibat dari adanya globalisasi yang menuntut adanya perubahan atau pergeseran paradigma. [21] Paradiplomasi sendiri banyak diartikan sebagai upaya bagi pemerintah daerah ataupun pemerintah regional untuk ikut aktif atau terlibat secara langsung ataupun tidak langsung di dunia internasional dengan tujuan untuk mencapai kepentingan mereka sendiri, dengan tidak terlepas dari peran pemerintah pusat. [22] Sama seperti pembuatan kebijakan secara umum lainnya, dalam membuat kerjasama internasional *sister city* ini juga melibatkan beberapa pihak maupun unsur, baik dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. [23]

Terdapat beberapa hal yang ingin dicapai oleh pemerintah daerah dengan mengadakan kerja sama luar negeri, beberapa diantaranya dalam rangka peningkatan kerja sama untuk memberikan dampak positif dalam beberapa bidang seperti pengelolaan lingkungan, pengembangan sumber daya, dan sebagainya. [24] Sedangkan Program kerja sama kota kembar atau yang biasa dikenal dengan istilah *sister city* dilakukan dengan beberapa tujuan, antara lain yaitu memperkuat kerja sama antar kota didunia, maupun menyelesaikan masalah secara bersama-sama. Disisi lain, dilihat dari sejarahnya, kerjasama *sister city* ini dilakukan oleh para pemimpin di negara-negara eropa sebagai usaha untuk memberikan pemahaman yang sama terhadap suatu permasalahan dan dalam rangka meningkatkan perekonomian yang didasarkan atas partisipasi publik. [25]

Kerja sama kota Surabaya dengan Kota Kitakyushu ini tertuang dalam MoU yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di masing-masing negara. Kerja sama ini mencakup beberapa bidang sebagaimana diatur dalam hukum nasional kedua negara, salah satunya adalah dalam bidang lingkungan hidup, dimana cangkupan lingkup bidang lingkungan hidup ini beberapa diantaranya mengenai masyarakat rendah karbon, penanganan permasalahan pengelolaan lingkungan. Selain bidang lingkungan hidup, dapat juga diatur mengenai bidang-bidang lainnya sebagaimana disepakati oleh masing-masing pihak. Bagi Pemerintah Kota Surabaya sendiri,

kerjasama ini merupakan bagian dari kebijakan yang dibuat sebagai bentuk perhatian yang serius dari pemerintah lokal terhadap permasalahan yang berkaitan dengan lingkungan. [26]

Penjajakan kerja sama Surabaya-Kitakyushu pada awalnya, sudah dimulai sebelum tahun 2000 namun belum secara formal dengan pembuatan MoU, melainkan dengan kunjungan kerja yang dilakukan secara berkala antara kedua belah pihak. Bermula kunjungan kerja secara berkala tersebut, Pemkot Surabaya akhirnya mengajukan tawaran program secara formal untuk dapat memberikan membantu Surabaya dalam bidang pengelolaan sampah, yang selanjutnya disetujui dan sepakati dengan jangka waktu 4 tahun dalam program manajemen persampahan, dimana dalam program tersebut pengelolaan yang dilakukan didasarkan atas kesadaran masyarakat dalam mengelola sampah dengan menerapkan prinsip mengurangi, menggunakan ulang dan mendaur ulang sampah, juga biasa dikenal dengan prinsip 3R. [27]

Dalam MoU antara kota Surabaya dengan kota Kitakyushu yang ditandatangani oleh masing-masing walikota dari kedua kota tersebut, berisi 11 Pasal dengan rincian pasal berisi antara lain:

- Pasal 1 berisi tujuan dari dibuatnya Kerja sama diantara kedua kota tersebut yaitu untuk menciptakannya sebuah kerja sama yang efektif dan luas dalam bidang lingkungan serta saling menguntungkan.
- Pasal 2 berisi ruang lingkup kerja sama, dimana kegiatan yang akan dilakukan bertema lingkungan, yaitu berkaitan dengan masyarakat rendah karbon, pengelolaan daur ulang, pengembangan kapasitas dan kapabilitas dari pejabat dari masing-masing kota, maupun bidang lainnya dengan kesepakatan dari kedua belah pihak yang tertuang secara tertulis.
- Pasal 3 berisi semua ketentuan teknis dari pelaksanaan kerja sama ini, dimana ketentuan ini berupa penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana tertuang dalam pasal 2, antara lain berupa keterlibatan pihak ketiga, personel yang terlibat, dan lain-lain.
- Pasal 4 berisi pengaturan yang terkait dengan keuangan, dimana ketentuan ini menjelaskan bahwa implementasi dari MoU sangat bergantung dari ketersediaan dana maupun sumber daya dari kedua belah pihak.
- Pasal 5 ini mengatur terkait dengan kelompok kerja bersama, dimana dijelaskan bahwa sesuai kesepakatan, kedua pihak dapat membentuk kelompok kerja bersama, yang dapat juga mengikutsertakan pihak ketiga, dalam rangka pelaksanaan kegiatan, baik dari perencanaan, penyiapan, merekomendasikan program serta pengawasan.
- Pasal 6 ini mengatur mengenai hak atas kekayaan intelektual, dimana dalam pasal ini dijabarkan mengenai kewajiban para pihak untuk melindungi hak atas kekayaan intelektual pihak lain yang sesuai dengan hukum nasional atau hukum domestik. Disisi lain, apabila nantinya program yang sedang berjalan ini menghasilkan sebuah kekayaan intelektual, kekayaan tersebut menjadi milik Bersama.
- Pasal 7 ini berisi ketentuan mengenai pembatasan kegiatan personel, dimana personel atau siapapun yang terlibat harus mematuhi, menghormati aturan dan hukum yang berlaku di negara pihak tuan rumah, tidak ikut campur dalam urusan dalam negeri dari pihak tuan rumah, serta tidak melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan MoU.
- Pasal 8 ini mengatur mengenai penundaan pelaksanaan MoU, disini diatur bahwa kedua belah pihak mempunyai hak untuk menunda secara Sebagian atau secara menyeluruh kegiatan, yang didasarkan atas alasan keamanan dan kepentingan nasional, serta ketertiban dan kesehatan masyarakat.
- Pasal 9 ini berkaitan dengan penyelesaian terhadap sengketa, dimana diatur bahwa apabila timbul sebuah perselisihan maupun sengketa dalam pelaksanaan MoU dan implementasi proyek, diselesaikan dengan cara negosiasi atau/dan musyawarah antara kedua belah pihak.
- Pasal 10 ini berkaitan dengan perubahan dari MoU, dimana diatur bahwa MoU dapat diubah maupun direvisi setiap saat secara tertulis dengan melalui persetujuan bersama, dengan persyaratan lain yaitu perubahan yang terjadi tidak boleh mengurangi hak dan kewajiban yang timbul berdasarkan MoU sebelumnya.
- Pasal 11 ini berkaitan dengan masa berlaku, jangka waktu, dan pengakhiran. Dalam pasal ini diatur bahwa perjanjian mulai berlaku sejak ditandatangani dengan jangka waktu 3 tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan kesepakatan bersama. Dan disisi lain perjanjian ini dapat diakhiri sebelum waktunya dengan harus dilakukan pemberitahuan secara tertulis 6 bulan sebelumnya kepada pihak lainnya.

Kemampuan dan keberhasilan Kitakyushu dalam pengelolaan lingkungan khususnya dalam pengelolaan sampah sehingga terlihat perubahan yang signifikan, disisi lain Surabaya masih belum dapat menyelesaikan masalah pengelolaan sampah, menjadi salah satu alasan yang melatarbelakangi Surabaya mengajukan tawaran kepada Kitakyushu untuk bekerja sama dengan tajuk *green sister city*. Pada bulan November 2012, ditandatangani perjanjian antara walikota Surabaya dan wakil dari Kitakyushu, yang berisi empat proyek kerja sama dengan tujuan agar menjadikan Surabaya lebih bersih dan mengatasi permasalahan sampah Surabaya. [28]

Implementasi kerja sama yang dijalin didasarkan untuk mewujudkan masyarakat yang rendah karbon. Permasalahan sampah menjadi prioritas dan tajuk utama kerja sama *Green Sister City* ini, dimana selama ini pengelolaan limbah dilakukan dengan cara yang dirasa kurang efektif khususnya pemilahan jenis sampah. Bantuan yang diterima adalah bantuan dalam penanganan sampah yang dilakukan oleh *Nishihara Coporation*. Wujud bantuan pengelolaan sampah tersebut dapat dilihat dengan adanya pembangunan Super Depo Sutorejo dan Rumah Composting Wonorejo.

Disisi lain, implementasi dari kerja sama yang dijabarkan dalam beberapa program *sister city* ini ternyata membuahkan beberapa hasil yang melebar ke beberapa sektor, dimana Output yang dihasilkan pun beragam. Beberapa sektor dengan beragam program tersebut antara lain [29]:

- a) Dalam sektor pengolahan energi, dihasilkan suatu program studi kelayakan yang berkaitan dengan energi terbarukan di kawasan SIER.
- b) Dalam sektor pengelolaan sampah padat, dihasilkan suatu program studi kelayakan yang berkaitan dengan proses daur ulang sampah, dimana dihasilkan output berupa laporan pengurangan sampah yang ada di Depo Sutorejo.
- c) Dalam sektor pengelolaan Pengolahan Suplai air dan limbah air, dihasilkan suatu program studi kelayakan yang berkaitan dengan penyediaan sistem air yang terdesentralisasikan, dimana dalam program ini dilakukan dengan diserahkannya sekaligus dengan pemasangan alat pengolahan air siap minum pada bulan desember 2012, serta laporan pelatihan *Wastewater Management* di Kitakyushu dan laporan IPLT komunal di kota Surabaya
- d) Dalam sektor pengelolaan energi, transportasi, air, dan sampah padat, dihasilkan suatu program studi kelayakan yang berkaitan dengan perencanaan kota rendah karbon. Dimana menghasilkan output, laporan hasil potensi penurunan emisi karbon: sektor energi 63.000t-CO2/tahun, sektor sampah padat 72.000t-CO2/tahun, sektor transportasi 1.000t-CO2/tahun, dan sektor sumber daya air 15.000t-CO2/tahun.
- e) Dalam sektor pengelolaan air minum, dimana dihasilkan output Proyek percontohan untuk penelitian air minum bagi air kran dan air baku serta teknologi pemurnian air minum dalam rangka menyediakan pasokan air minum.
- f) Dalam sektor pengelolaan Pengolahan sampah padat sebagaimana dilakukan di Depo Sutorejo dan Wonorejo. Menghasilkan output berupa menciptakan model pengolahan sampah dengan sanitasi yang efisien, mengolah sampah 12 ton/hari yang dapat mengurangi sampah terbuang kurang lebih 60%, menerima pengunjung kurang lebih 1500 orang dari luar dan dalam negeri, membuat kesempatan kerja bagi 25 orang pemulung, menciptakan model pengolahan sampah dengan sanitasi yang efisien, mengolah sampah organik dari Depo Sutorejo.
- g) Dalam sektor penanggulangan demam berdarah, dimana pelaksanaan dari sektor ini dilakukan dengan program efikasi monson, dimana output efikasi manson untuk penanggulangan demam berdarah pada beberapa kecamatan di Surabaya.
- h) Dalam sektor Pengolahan Lingkungan dalam program Pengembangan kawasan mangrove. Menghasilkan output berupa rencana pengembangan jenis tanaman baru dan museum lingkungan.

Secara umum ada beberapa tahapan yang dilakukan oleh pemkot Surabaya dari awal hingga akhir dalam membuat kerjasama *sister city* dengan kota kitakyushu berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri. Beberapa tahapan dimaksud antara lain [30]:

- Tahapan Prakarsa, dimana ini dimulai pada 2003 atas arahan Kementerian Luar Negeri, namun surat kuasa (*full power*) tidak dapat diterbitkan.
- Tahapan Penjajakan dan Rencana, ini dimulai dari ditandatanganinya perjanjian *Joint Declaration of Kitakyushu Conference on Environmental* pada tahun 1997, dan pada Mei 2011 ditandatangani rencana kerjasama Surabaya – Kitakyushu dan mendapat persetujuan dari DPRD pada Juni 2012.

- Tahapan Penyusunan Rancangan Naskah, dalam penyusunan rancangan ini melibatkan Kementerian Dalam Negeri, yang selanjutnya atas rancangan ini diterbitkan surat kuasa (*full power*) yang dikeluarkan Kementerian Luar Negeri.
- Tahapan Pelaksanaan, pelaksanaan ini ditandai dengan penandatanganan MoU antar walikota pada Bulan November 2012 di kota Surabaya.
- Tahapan Monitoring dan Evaluasi, monitoring dan evaluasi ini dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri sebagai wakil dari pemerintah pusat.
- Tahapan Pelaporan, laporan ini diserahkan kepada Kementerian Dalam Negeri oleh Bagian Administrasi Kerjasama Pemerintah Kota.

Kerja sama yang dilakukan oleh Surabaya ini dalam praktiknya berjalan lancar, terkendali dan sesuai seperti yang diharapkan. Ini juga dipengaruhi dan didukung dengan kesadaran dari warga masyarakat Surabaya itu sendiri, khususnya terhadap permasalahan yang ada seperti sampah. Disisi lain juga dukungan dari pemerintah Surabaya dalam penyediaan infrastruktur yang mendukung menjadi faktor penting dalam keberhasilan pelaksanaan kerja sama yang dibuat. Selain Super Depo Sutorejo, bentuk lain kerja sama *green sister city* yang berhasil adalah adanya Kompos Center Wonorejo dan Biopark Wonorejo.

Menurut Monalisa Bonieta Octavia sejak adanya kerja sama dimaksud, model pengelolaan lingkungan yang dilakukan oleh Surabaya mengalami banyak perubahan, dimana pengelolaan lingkungan meniru apa yang dilakukan oleh Kitakyushu. Salah satu yang bisa dilihat langsung adalah apa yang ada di Super Depo Sutorejo, dimana pengelolaan di super depo tersebut dilakukan melalui pengelolaan teknologi secara organik dan anorganik, sehingga dapat dipilih sampah secara efisien dan efektif. Dari berbagai fakta diatas, dan jika dilihat dari pendekatan proses dan hasil, dapat dibilang bahwa apa yang dilakukan oleh Kota Surabaya dengan melakukan kerjasama *sister city* telah berhasil, khususnya dibidang pengelolaan lingkungan. [31]

#### 4. KESIMPULAN

1. Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam kerja sama *sister city* dengan kota Kitakyushu dilandasi oleh UU Pemda yang tercantum dalam Pasal 363 ayat (1), (2), Pasal 367 ayat (1), (2) dan (3). Lebih lanjut kewenangan kota Surabaya untuk mengadakan *sister city* dengan Kota Surabaya dengan kota Kitakyushu Jepang terdapat dalam Permendagri 25/2020. Disisi lain, UU Pemda memberikan warna yang baru terhadap pelaksanaan hubungan internasional, dimana munculnya otonomi daerah memberikan kebebasan terhadap daerah untuk melakukan hubungan internasional baik dalam membuat kerja sama maupun perjanjian dengan luar negeri.
2. Kerja sama antara Surabaya dengan Kitakyushu dalam praktiknya berjalan lancar, terkendali dan sesuai seperti yang diharapkan. Ini juga dipengaruhi dan didukung dengan kesadaran dari warga masyarakat Surabaya itu sendiri, khususnya terhadap permasalahan yang ada seperti sampah. Disisi lain juga dukungan dari pemerintah Surabaya dalam penyediaan infrastruktur yang mendukung menjadi faktor penting dalam keberhasilan pelaksanaan kerja sama yang dibuat.
3. Kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan hubungan internasional baik dalam kerja sama atau pembuatan perjanjian dengan pihak luar negeri, salah satu contohnya dalam hal kerja sama *sister city* merupakan salah satu sisi positif dari desentralisasi hal ini dapat dilihat dimana Kota Surabaya berhasil dalam pengelolaan lingkungan dengan meniru apa yang dilakukan oleh Kitakyushu. Salah satu yang bisa dilihat langsung adalah apa yang ada di Super Depo Sutorejo, dimana pengelolaan di super depo tersebut dilakukan melalui pengelolaan teknologi secara organik dan anorganik, sehingga dapat dipilih sampah secara efisien dan efektif. Akan tetapi harus tetap diperlukan adanya evaluasi secara berkala oleh Pemerintah pusat untuk menghindari penyalahgunaan dalam penerapannya, sehingga hasil yang didapat seperti yang diharapkan.

#### 5. DAFTAR PUSTAKA

- [13] A. R. Thalib, in *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, p. 219.
- [10] Agussalim, in *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007, p. 95.
- [2] B. Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, 2666 / **Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya Dalam Kerja Sama *Sister City* (Studi Kerja Sama Pemerintah Kota Surabaya Dengan Kota Kitakyushu Jepang) (Ari Asmono)**

Bandung: PT. ALumni, 2005.

- [19] D. D. Oktawati, "Pelaksanaan Perjanjian Internasional Oleh Pemerintah Daerah Sebagai Wujud Pelaksanaan Otonomi Daerah," Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2017.
- [20] E. Lutfiana, "Pelaksanaan Perjanjian Kerja sama Internasional Program Kemitraan Kota Antar Kota Yogyakarta Dengan City Of Savannah, Geogia, Amerika Serikat," Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2006.
- [3] F. N. Anugrah, "Kewenangan Tata Kelola Lingkungan Hidup Oleh Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah," *Jurnal Wasaka Hukum*, vol. 09, no. 02, p. 213, 2021.
- [18] G. N. Alam and A. Sudirman, "Paradiplomacy Pemerintah Kota Bandung Melalui Kerja Sama Sister City," *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, vol. 16, no. 01, p. 38, 2020.
- [5] G. P. Rochman, "Pengelolaan Kota Melalui Jejaring Sister City: Kasus Studi Dari Indonesia," *Jurnal Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat*, vol. 07, no. 02, p. 201, 2019.
- [15] H. Bhenyamin, I. Fahmi, M. Riduansyah and P. N. Hanafi, "Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah," Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok, 2005.
- [26] H. Bulkeley and V. C. Broto, "Government by experiment? Global cities and the governing of climate change," *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 38, no. 03, p. 18, 2013.
- [23] H. N. Nilawati, "Pelaksanaan Program Sister City Dalam Proses Perspektif Sound Governance: Studi Kasus Kota Surabaya," *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, vol. 04, no. 02, p. 310, 2016.
- [14] H. Sandityo, "Tinjauan Hukum Atas Perjanjian Internasional Yang Dibuat Oleh Pemerintah Daerah (Studi Kasus: Perjanjian Kerja Sama Sister City/Sister Province)," Universitas Indonesia, Depok, 2011.
- [7] I. A. Dai, "Kerja sama Sister City Surabaya - Kitakyushu Dalam Pengelolaan Limbah Sampah," Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2017.
- [16] J. Litvack, R. M. Bird and J. K. Ahmad, "Rethinking Decentralization In Developing Countries," in *The World Bank*, Washington DC, The World Bank, 1998, p. 2.
- [4] J. Thontowi, "Kewenangan Daerah Dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri (Studi Kasus Di Propinsi Jawa Barat Dan DIY)," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, vol. 16, no. 02, p. 150, 2009.
- [29] "Laporan Best Practice Sister City," Bagian Administrasi Kerja sama, Asisten Perekonomian dan Pembangunan Pemerintah Kota Surabaya, Surabaya.
- [28] M. B. Octavia, "Kerja sama Green Sister City Surabaya Dan Kota Kitayushu (Studi Kasus Pengelolaan Limbah Sampah Melalui Super Depo Sutorejo)," *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, vol. 05, no. 02, p. 687, 2017.
- [21] M. S. Neves, "Paradiplomacy, Knowledge Regions and the Consolidation of Soft Power," *Janus.net*, vol. 01, no. 01, p. 11, 2010.
- [1] M. Weber, "Engaging Globalization: Critical Theory and Global Political Change," *Alternatives*, vol. 27, no. 03, p. 302, 2002.
- [27] N. Isnaeni, "Peran Strategis Pemerintah Daerah Dalam Kerja sama Internasional Untuk Pembangunan Berkelanjutan," *Global & Statigis*, vol. 07, no. 01, p. 133, 2013.
- [6] N. P. Heryati, "Komparasi Keefektifan Kerja sama Sister City Surabaya-Xiamen Dengan Surabaya-Busan Dalam Bidang Pendidikan Dan Ekonomi," *JOM FISIP*, vol. 09, no. 01, p. 2, 2022.
- [25] P. Hafteck, "An Introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping," *Public Administration and Development: The International Journal Of Management Research and Practice*, vol. 23, no. 04, p. 340, 2003.
- [11] P. M. Hadjon, "Tentang Wewenang," *Yuridika*, vol. 07, no. 05-06, p. 1, 1997.
- [30] R. A. Wicaksono, "Proses Paradiplomasi Kota Surabaya dalam Mencapai Sister City Pada Masa Pemerintahan Tri Rismaharini," Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2022.

- [24] R. D. Wati, "Aspek – Aspek Hukum Perjanjian Internasional dalam Perjanjian Kota Bersaudara (Sister City) Antara Pemerintah Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Montana Bulgaria," Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2009.
- [12] R. HR, in *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2006, p. 100.
- [17] S. Kholik, "Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Wujud Implementasi Kewenangan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah," *HERMENEUTIKA*, vol. 03, no. 01, p. 264, 2019.
- [8] S. S and S. M, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat," Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, p. 13.
- [22] S. Wolff, "Paradiplomacy: Scope, Opportunities, and Challenges," *The Bologna Center Journal of International Affairs*, vol. 10, no. 01, p. 141, 2007.
- [31] T. A. Kurniawan, J. A. P. d. Oliveira, P. Dickella and M. Nagaishi, "City-to-city level cooperation for generating urban co-benefits: the case of technological cooperation in the waste sector between Surabaya (Indonesia) and Kitakyushu (Japan)," *Journal Of Cleaner Production*, vol. 58, p. 48, 2013.
- [9] T. B. Pustaka, in *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1996, p. 1128.