

Kerangka Desentralisasi Asimetris dalam Memperkuat Hubungan Internasional di Wilayah Perbatasan Asia-Pasifik

Josepus Julie Pinori, Donna Okthalia Setiabudhi, Toar Kamang Ronald Palilingan

Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, Indonesia.

E-mail: josepusp@unsrat.ac.id

Abstract:

This paper discusses the framework of asymmetric decentralization in strengthening international relations for North Sulawesi Province in the Asia-Pacific region. With its strategic geographical position, North Sulawesi has the potential to serve as a gateway for Indonesia to global markets. Despite significant economic growth in the Pacific region, Indonesia faces challenges in leveraging this dynamism. Through an analysis of regional autonomy policies and supporting regulations, this article highlights the importance of regional government authority in conducting international relations. By adopting an asymmetric decentralization approach, local governments can enhance their roles in border management, maritime economic development, and regional potential strengthening. This research employs a normative legal methodology with legislative and conceptual approaches to explore the relevance and implementation of asymmetric decentralization in the context of foreign relations.

Keywords: Asymmetry; Decentralization; International Relations; Regional Autonomy; Asia-Pacific

Abstrak:

Tulisan ini membahas kerangka desentralisasi asimetris dalam memperkuat hubungan internasional Provinsi Sulawesi Utara di kawasan Asia-Pasifik. Provinsi Sulawesi Utara, dengan posisi geografis yang strategis, berpotensi menjadi pintu gerbang bagi Indonesia menuju pasar global. Meskipun terdapat pertumbuhan ekonomi yang signifikan di kawasan Pasifik, tantangan masih dihadapi Indonesia dalam memanfaatkan dinamika ini. Melalui analisis terhadap kebijakan otonomi daerah dan regulasi yang mendukung, artikel ini menyoroti pentingnya kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan hubungan internasional. Dengan pendekatan desentralisasi asimetris, pemerintah daerah dapat meningkatkan peran dalam pengelolaan perbatasan, pengembangan ekonomi maritim, dan penguatan potensi daerah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual untuk mengeksplorasi relevansi dan implementasi desentralisasi asimetris dalam konteks hubungan luar negeri.

Kata Kunci: Asimetris; Desentralisasi; Hubungan Internasional; Otonomi Daerah; Asia-Pasifik

1. Pendahuluan

Di Letak geografis Provinsi Sulawesi Utara yang berhadapan langsung dengan kawasan Pasifik sangat strategis secara geopolitik, secara lebih luas dalam konteks Indonesia hal ini pernah diteliti oleh Sam Ratulangi Pahlawan Nasional asal Sulawesi Utara sekaligus Gubernur Pertama Sulawesi, dalam literturnya dituliskan “Pada saat ini diketahui oleh hampir setiap orang, bahwa di Pasifik telah terbentuk sebuah kawasan politik

*tersendiri. Kawasan itu mengesampingkan, malah melebihi arti dunia lama Samudra Atlantik..."*¹

Analisis Ratulangi semua itu didahului oleh proses pertumbuhan kekuasaan yang berpengaruh kuat yakni perubahan nisbah modal internasional akibat konflik perang Dunia 1 yang telah menempatkan kawasan Pasifik sebagai fokus utama yang baru, di mana sebelumnya, Samudra Atlantik dianggap lautan dunia yang dipersengketakan bagi hegemoni ketatanegaraan dan ekonomi. Menurut Sam Ratulangi Wilayah Pasifik telah menciptakan kawasan ekonomi dan politik tersendiri, dengan permasalahannya sendiri, di mana basis dasarnya adalah Amerika dan Jepang.² Bagi Asia Pasifik secara keseluruhan, kawasan di sebelah Utara bersifat industrialis dan secara internasional aktif, sementara di sebelah Selatan bersifat agraris dan secara internasional pasif.

Menurut Ratulangi, situasi ekonomi geografis sebuah negeri menentukan kedudukannya dalam pergaulan dunia internasional, aktif atau pasif. Letak Indonesia di Asia Pasifik sangat istimewa, secara geografis merupakan jembatan antara daratan Asia dan benua Australia.³ Letak geografis ini memberi Indonesia sebuah kedudukan penentu di dalam lalu lintas ekonomi dan budaya; di satu pihak perserangkaan Afrika, Hindia-Muka dan Hindia-Belakang (kini Pakistan, Bangladesh, dan India serta Indo-Cina), Persia (sekarang Iran), Asia Kecil, dan Eropa; di pihak lainnya negeri-negeri Asia Pasifik dengan Amerika dan Australia sebagai lanjutan lalu lintas ekonomi. Ditinjau secara demikian, Indonesia terletak di pusat sebagian lalu lintas perdagangan dunia, terutama melalui Selat Malaka dan Selat Sunda.⁴

Memperkuat pemikiran Sam Ratulangi, oleh Sinyo Harry Sarundajang⁵ khusus menganalisis Sulawesi pada karya disertasinya yang berjudul *Geostrategi Provinsi Sulawesi Utara Sebagai Pintu Gerbang Indonesia di Kawasan Asia Pasifik (Studi Mengenai Pengembangan Pemikiran Sam Ratulangi Tentang Indonesia di Pasifik dan Peranan Sulawesi Utara)*. Menurut Sarundajang, meskipun perekonomian kawasan Pasifik secara umum terus meningkat, pertumbuhan ekonomi Indonesia belum setara dengan rerata pertumbuhan ekonomi negara-negara lain di kawasan Pasifik. Hal ini disebabkan karena Indonesia belum berhasil memanfaatkan dinamika kemajuan ekonomi kawasan Pasifik. Selain itu, belum berhasil menggali dan mengoptimalkan potensi internal kawasan, terutama keuntungan geografis dan geopolitik, khususnya Sulawesi Utara yang berada di bibir Pasifik, sebagaimana prediksi Sam Ratulangi.⁶

Pemikiran kedua tokoh Sulawesi Utara mengenai letak strategis Sulawesi Utara di kawasan Pasifik kemudian dielaborasi oleh Pemerintahan Sulawesi Utara saat ini. Politik pembangunan daerah Sulawesi Utara yang mengandalkan posisinya dalam hubungan internasional harus ditopang oleh kewenangan pemerintah daerah dalam

¹ Ratulangi, G. S. S. J. 1982. *Indonesia di Pasifik: Analisa Masalah-Masalah Pokok Asia Pasifik*. diterjemahkan oleh S. I. Poeradisastra. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan. Hlm.1

² *Ibid.* Hlm.59

³ *Ibid.*, Hlm.131-132.

⁴ Priyono, Juniawan, Muhammad Musiyam, M. TP, and Retno Woro Kaeksi. "Kajian Interpretif "Geostrategi Provinsi Sulawesi Utara Sebagai Pintu Gerbang Indonesia Di Kawasan Asia Pasifik" Karya SH Sarundajang." PhD diss., Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2014, Hlm.4

⁵ Sinyo Harry Sarundajang Gubernur Sulawesi Utara 2005-2015.

⁶ Sarundajang, Sinyo Harry. 2011. *Geostrategi Provinsi Sulawesi Utara Sebagai Pintu Gerbang Indonesia di Kawasan Asia Pasifik*. Disertasi. Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta. tidak dipublikasikan, Hlm.45

melakukan hubungan Internasional seperti perjanjian internasional dan politik internasional lainnya, maksud pemerintah daerah dalam kajian ini dibatasi khusus pada pemerintah daerah tingkat provinsi. Melandasi kewenangan ditinjau dari Undang-undang No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Kedua undang-undang ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri dan pembuatan perjanjian internasional.

Dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 memberikan kewenangan pada daerah untuk membuat perjanjian internasional. Hal ini tampak dalam pasal 5 yang menetapkan bahwa lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi dengan menteri luar negeri. Kemudian, menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan wujud kewenangan otonomi daerah sebagaimana amanat konstitusional Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Pada ketentuan Pasal 101 ayat (1) huruf f dan huruf g diatur mengenai pembuatan Perjanjian Internasional oleh pemerintah daerah baik pada tingkat Provinsi, yang memberikan kewenangan kepada DPRD memberikan pertimbangan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kemudian dalam Pasal 363 ayat (2) huruf c dan Pasal 367 ayat (1) yang memuat objek dan subjek perjanjian dan Kerjasama luar negeri.⁷

Ketentuan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini memberikan kewenangan bahwa Provinsi atau Daerah dapat menjadi sebuah *Non State Actors* Dalam melakukan perjanjian internasional yang sudah dimatangkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah walaupun batasan dalam melakukan sebuah perjanjian yang dilakukan oleh Provinsi atau Daerah belum mendapatkan sebuah kepastian yang konkrit.⁸

Dengan ketentuan normatif seperti ini, keleluasaan dan kemandirian daerah dalam menjalankan hubungan internasional masih sangat terbatas dan memungkinkan untuk menghambat akselerasi pemerintah daerah untuk menjalankan politik luar negeri guna meningkatkan potensi daerah untuk mensejahterakan rakyat sebagai wujud politik otonomi daerah yang merupakan cita-cita reformasi ketatanegaraan

Masalah ini secara tidak langsung berdampak pada daerah yang memiliki potensi besar untuk menjadikan hubungan luar negeri sebagai instrumentasi otonomi daerah, seperti Sulawesi utara yang berada di wilayah perbatasan utara Indonesia dan sebagai gerbang Indonesia di kawasan Pasifik. Potensi pariwisata, sumber daya alam kelautan dan mineral dan energi menjadi modal untuk kesejahteraan masyarakat daerah dan kemajuan negara. Maka dari itu, letak strategis geopolitik Provinsi Sulawesi utara seharusnya didukung oleh Kerangka desentralisasi asimetris⁹ yang berbasis pada

⁷ Lihat Pasal 101 ayat (1) huruf G Dan Pasal 154 Huruf F Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁸ Kholik, Saeful. "Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Wujud Implementasi Kewenangan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2019)

⁹ Desentralisasi asimetris didefinisikan: "pemberlakuan/transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI". Desentralisasi asimetris tersebut dapat mencakup beberapa kategori

posisi geopolitik Sulawesi Utara di Pasifik, desain desentralisasi asimetris bagi Provinsi Sulawesi Utara dapat berupa pemberian kewenangan khusus pada pelaksanaan hubungan internasional guna memperkuat pengelolaan perbatasan dan pengembangan potensi daerah. Gagasan ini merupakan konsekuensi logis dari eksistensi pemerintah daerah yang diakui oleh Konstitusi dan letak geografis Sulawesi Utara. Kontruksi desentralisasi asimetris hubungan luar negeri ini harus diletakan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Artikel ini ini bertujuan untuk mengetahui relevansi penguatan kewenangan pemerintah daerah dalam hubungan internasional menurut perspektif otonomi daerah dan hukum internasional dan kerangka desentralisasi asimetris Provinsi Sulawesi Utara pada kewenangan hubungan luar negeri, dua poin permasalahan ini merupakan kebaruan (*novelty*) yang akan dibahas dalam artikel ini.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah yuridis normatif atau penelitian doktrinal, dan untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang dibahas penulis akan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yakni dengan menelaah dan menganalisis sinkronisasi dan relevansi peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah dan hubungan internasional dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan penelitian dengan menelaah dan memahami konsep desentralisasi asimetris untuk Provinsi Sulawesi Utara dalam menjalankan kewenangan hubungan luar negeri.

3. Politik Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Hubungan Internasional: Kerangka Desentralisasi Asimetris

Prinsip otonomi daerah yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri dilakukan dengan proses desentralisasi. Sebagai anti tesis dari sentralisasi, Desentralisasi menurut Parson adalah "*sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*". Sedangkan Mawhood mendefinisikan desentralisasi sebagai "*devolution of power from central to local governments*".¹⁰ Kedua pendapat tersebut pada intinya menggambarkan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Desentralisasi merupakan intrumen untuk meningkatkan demokratisasi di daerah, karena dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah, hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi lembaga-lembaga didaerah memiliki

yakni desentralisasi politik, desentralisasi ekonomi, desentralisasi fiskal, dan desentralisasi administrasi dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Lihat Tauda, G. A. (2018). Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Administrative Law and Governance Journal*, 1(4), 413-435. Hal 415-416

¹⁰ Ni'Matul Huda, "Desentralisasi Asimetris dalam NKRI," (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm.33

otoritas dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik sehingga membuat lebih dekat dengan rakyat, relasi ini yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah.¹¹

Pembaharuan konsepsi otonomi daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 merupakan upaya demokratisasi di daerah demi mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi masyarakat di daerah. Salah satu upaya untuk mewujudkan cita-cita demokrasi di daerah ialah dengan instrumen desentralisasi politik, selain desentralisasi fiskal dan desentralisasi administratif yang tercermin dalam undang-undang pemerintahan daerah sejak UU 22/1999 sampai saat ini dengan Undang-Undang No.23 Tahun 2014.¹²

Dari perspektif politik, desentralisasi diartikan sebagai pengalihan kekuasaan dari pemerintah pusat ke lokal, yakni dari tingkat atas ke lebih rendah dalam *hierarchi territorial*, maka devolusi kekuasaan merupakan substansi utama desentralisasi dan tidak terbatas pada susunan pemerintahan.¹³ Pengertian tersebut sejalan dengan paradigma global, bahwa isu mengenai otonomi daerah di beberapa negara ialah menyangkut persoalan penyebaran kekuasaan (*dispersion of power*) sebagai manifestasi riil dari demokrasi, atau dengan kata lain implementasi asas otonomi daerah melalui proses desentralisasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.¹⁴ Konsep ini pada dasarnya adalah manifestasi demokratisasi politik di daerah.

Mengenai hubungan demokrasi dan desentralisasi, Ni'Matul Huda berpendapat bahwa desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik.¹⁵ Sejalan dengan hal itu, Brian C. Smith mengemukakan sembilan hipotesis yang berkaitan dengan konsekuensi politik desentralisasi. Sebagian besar dari sembilan hipotesis itu berkaitan dengan demokratisasi. *Pertama*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, semakin berpeluang bagi adanya distribusi kekuasaan yang lebih merata di dalam sebuah komunitas. *Kedua*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, secara politik masyarakatnya akan semakin terdidik. *Ketiga*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, sistem itu akan semakin stabil. *Keempat*, semakin besar desentralisasi yang diberikan, pemerintah itu akan semakin dekat dengan warga negaranya. *Kelima*, desentralisasi merupakan sebuah ajang latihan bagi kepemimpinan politik yang dapat memobilisasi berbagai kegiatan politik dan artikulasi kepentingan. *Keenam*, semakin besar desentralisasi, semakin tinggi partisipasi masyarakat. *Ketujuh*, semakin tinggi tingkat desentralisasi, semakin besar potensi konflik yang akan

¹¹ Ibid, hlm.47.

¹² Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 761, <https://doi.org/10.31078/jk947>

¹³ Smith, B. C. (1985). *Decentralization, The Territorial Dimension Of The State*. London, United Kingdom: George Allen & Unwin. Dalam, Niken Nurmiyati, Erni Zuhriyati, dan Muhammad Noor, "Desentralisasi Politik Dalam Ranah Otonomi Daerah (Studi Pada Pemberdayaan Petani Bawang Merah Di Desa Sekuan Makmur Kecamatan Muara Komam Kabupaten Paser Provinsi Kalimantan Timur)." *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 6, no.2 (2020): 376. <http://dx.doi.org/10.25157/moderat.v6i2.3409>

¹⁴ Abdul Gafar Karim, "Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia," (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm.76

¹⁵ Ni'Matul Huda, 2014, Op.Cit. hlm.38.

muncul. Konflik itu bisa terjadi di antara pusat dan daerah maupun di daerah itu sendiri. Kedelapan, semakin besar desentralisasi, semakin kurang dukungan terhadap eksistensi persaingan bebas (*laissez-faire*) dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi dan kepentingan-kepentingan kelompok. Kesembilan, semakin besar desentralisasi, semakin besar tingkat akuntabilitas dari pejabat di daerah."¹⁶

Argumen diatas memperkuat eksistensi otonomi daerah dan desentralisasi yang pada dasarnya memiliki tujuan utama untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Keberhasilan desentralisasi dan otonomi daerah dapat diukur dengan pelayanan pemerintah kepada masyarakat yang baik dan lebih daripada itu, ialah masyarakat mampu berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama melalui suatu kebijakan pemerintah daerah. Dengan demikian, efektifitas desentralisasi politik dapat dilihat dengan meningkatnya partisipasi masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari provider menjadi fasilitator.¹⁷

Kajian mengenai politik hukum desentralisasi yang diuraikan diatas pada pokoknya menekankan bahwa konsep desentralisasi memberikan kewenangan pada pemerintah daerah dengan mandiri menetapkan kebijakan yang dapat mengelola potensi daerah. Hal ini bermaksud untuk memajukan kesejahteraan daerah serta guna pemerataan pembangunan nasional. Hal yang berkaitan dengan kehendak politik (*political will*) tersebut termasuk mengenai hubungan internasional yang dapat di jalankan oleh pemerintah daerah, di mana semata-mata untuk memanfaatkan potensi daerah dan untuk kepentingan rakyat.¹⁸

Dalam tataran hukum Internasional daerah melalui pemerintah daerah tidak diatur sebagai pihak dalam suatu hubungan Internasional melainkan hanya antar negara atau subjek hukum internasional lainnya. Pengaturan tentang pihak yang memiliki kemampuan untuk mengadakan suatu perjanjian internasional mengacu pada Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional, khususnya yang terdapat dalam Article 1 yang menyatakan bahwa: "*The Present Convention applies to treaties between States*" yang sehingga dimaksudkan bahwa konvensi ini di peruntukan bagi perjanjian di antara negara-negara. Kemudian dalam Article 2 konvensi yang menjelaskan bahwa: "*treaty means an international agreement conclude between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation*", yang artinya bahwa perjanjian internasional merupakan suatu persetujuan internasional yang di adakan antara negara-negara dalam bentuk yang tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik yang berupa satu instrumen tunggal atau berupa dua atau lebih instrumen yang saling berkaitan tanpa memandang apapun juga namanya.¹⁹

Eksistensi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Konvensi Wina 1969 yang menjadi acuan dalam pembentukan perjanjian internasional di Indonesia tidak menyatakan secara jelas bahwa Pemerintah Daerah dapat menjadi

¹⁶ Ibid, hlm.45

¹⁷ F.G. Wardhana, Allan (et.al), "Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan, dan Gagasan Penyempurnaan," (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021), hlm.31.

¹⁸ Kholik, Saeful. "Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Wujud Implementasi Kewenangan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2019)

¹⁹ Damos Dumoli Agusman, 2010, Hukum Perjanjian Internasional (Kajian Teori dan Praktik Indonesia), Refika Aditama, Bandung, hal. 38.

subjek dalam pembentukan perjanjian internasional, sehingga dalam hal kedudukan pemerintah daerah tidak memiliki kemampuan dalam pembentukan perjanjian internasional.²⁰

Posisi pemerintah daerah baik dalam Undang-Undang Perjanjian Internasional maupun dalam Konvensi Wina 1969 tidak menyebutkan secara spesifik mengenai pemerintah daerah, tetapi dalam praktik ternyata ditemukan adanya dokumen lintas negara yang antara pemerintah daerah dengan korporasi negara asing seperti Penandatanganan Memorandum of Understanding Mutual Development on Tourism and Creative Economy antara Jeju Air perusahaan penerbangan Korea Selatan dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Hubungan luar negeri ini, pada dasarnya didasari UU Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah yang mengatur Kerjasama pemerintah daerah hanya dapat dilakukan dengan pemerintah daerah di luar negeri dan lembaga di luar negeri.

Rekognisi terhadap kedudukan dan peran strategis Pemerintah Daerah dalam kerja sama internasional sebenarnya telah diakui secara terbatas pada sektor lingkungan hidup dan pembangunan sejak *The United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) di Rio de Janeiro, Brazil pada tahun 1992. Proses pengakuan ini berlanjut dengan deklarasi Rio dan Agenda 21 yang menyatakan pentingnya peran Pemda dalam pencapaian agenda pembangunan berkelanjutan.

Sesuai Prinsip umum hukum Internasional, pemerintah daerah bukanlah entitas hukum dalam hukum internasional. Namun, para pakar hukum internasional sepakat bahwa adanya *treaty making power* untuk daerah dengan syarat, "asalkan hal tersebut diatur dalam konstitusi". Dalam pengelolaan perjanjian internasional, Pemerintah Pusat memiliki wewenang sebagai entitas hukum internasional yang diakui. Namun, dengan adanya Undang-Undang Otonomi Daerah, Pemerintah Pusat juga mendukung dan memperkenalkan potensi wilayah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Maka dari itu, Pemerintah Daerah dapat melakukan perjanjian internasional, tetapi tetap sebagai eksistensi kekuasaan negara dari Pemerintah Pusat. Tindakan Pemerintah Daerah dalam pembentukan perjanjian internasional harus mematuhi norma dan standar hukum internasional karena memiliki dampak hukum yang luas bagi negara dan masyarakat, termasuk pemerintah daerah. Kajian perlu dilakukan untuk memastikan tindakan Pemerintah Daerah sesuai dengan norma dan standar hukum internasional, termasuk pertimbangan terkait kompetensi pemerintah daerah, jenis perjanjian yang akan dibentuk, dan norma yang berlaku²¹.

Sebagaimana politik hukum desentralisasi dan otonomi daerah, memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan, peningkatan, peran serta masyarakat dan pemberdayaan, peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam bingkai sistem Negara Kesatuan. Maka, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan berbagai aspek pendukung, seperti kewenangan hubungan luar negeri yang dapat menjadi instrumen politik untuk

²⁰ Farhan, Teuku Fachryzal, and I. Made Tjatrayasa. "Analisis Tentang Pemerintah Daerah Sebagai Pihak Dalam Pembentukan Perjanjian Internasional.", 2020, di akses dari <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/download/15224/10081>

²¹ *Ibid.*

mengembangkan potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global. Maka diperlukan kewenangan besar kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban berdasarkan asa otonomi daerah dalam konteks hubungan luar negeri, yang selaras dengan kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.²²

Kelemahan substansi hukum menjadi persoalan terhadap efektivitas pelaksanaan hubungan luar negeri bagi daerah, terlebih daerah yang memiliki potensi atau kekhususan dari segi geografis. Daerah perbatasan memiliki banyak potensi baik secara ancaman negatif maupun manfaat positif, misalnya seperti Provinsi Sulawesi Utara yang terletak di utara Indonesia berhadapan langsung dengan kawasan pasifik. Letak strategis Sulawesi Utara ini dapat memberikan dampak negatif seperti kejahatan di perbatasan berupa perdagangan senjata illegal, bea cukai, dan perdagangan orang. Kemudian manfaat positif seperti pengembangan pariwisata, ekonomi perikanan dan kelautan, dan pengelolaan perbatasan baik dari aspek administrasi pemerintahan, pertahanan dan keamanan dalam menopang kepentingan geopolitik negara. Hal ini dapat dijalankan dengan maksimal, ketika peran pemerintah daerah dimasifkan dengan kewenangan desentralisasi asimetris khusus untuk daerah seperti Sulawesi Utara yang strategis di kawasan Indo-Pasifik.

Sektor perbatasan menjadi hal yang memiliki relevansi untuk menetapkan kebijakan desentralisasi asimetris. Alasan perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi penting karena kompleksitas masalah yang dihadapi. Daerah perbatasan harus diperlakukan sebagai halaman depan dan bukan halaman belakang RI. Merujuk pada penelitian Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) yang menjelaskan lima alasan desentralisasi asimetris diterapkan di Indonesia:²³ Pertama, alasan konflik dan tuntutan separatisme; Kedua, alasan ibukota negara; Ketiga, alasan sejarah dan budaya; Keempat, alasan perbatasan; Kelima, alasan pusat pengembangan ekonomi. Alasan-alasan tersebut yang menjadi dasar pembentukan desentralisasi asimetris di Indonesia.

Penguatan melalui regulasi nasional sangat diperlukan untuk kebijakan desentralisasi asimetris daerah perbatasan, hal ini merupakan politik hukum untuk penguatan kewenangan hubungan internasional. Kebijakan desentralisasi asimetris dapat di fokuskan pada tata kelola perbatasan dan pengembangan potensi daerah, hal ini dimaksudkan agar realisasinya dapat dijamin dengan kepastian hukum dan dukungan politik anggaran dari pemerintah pusat juga, menjadi hal yang dapat terealisasi. Namun, dalam praktik sering terdapat kekhawatiran yang muncul dari Daerah-Daerah dalam hal ini yang memberlakukan kebijakan desentralisasi asimetris, bahwa dengan otonomi ini maka pemerintah pusat akan melepaskan sepenuhnya kepada Daerah, terutama dalam bidang keuangan.

Hal ini keliru, sebab dalam kerangka negara kesatuan maka tetap menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah Pusat untuk memberi dukungan dan bantuan kepada Daerah, baik berupa bimbingan teknis penyelenggaraan pemerintahan kepada personil yang ada di Daerah, ataupun berupa dukungan kuangan. Hal tersebut sama

²² Susanty, Ade Pratiwi. "Kewenangan Daerah Dalam Membuat Perjanjian Internasional di Indonesia." *Jurnal Selat* 5.1 (2017). Hlm.9.

²³Kurniadi, B. D. (2012, November). Desentralisasi Asimetris di Indonesia. In *Makalah disampaikan dalam Seminar di Lembaga Administrasi Negara (LAN) Jatinangor, tanggal* (Vol. 26).hal. 8-9.

sekali tidak mengurangi makna otonomi, karena sebagaimana konsepsi Negara Kesatuan, di mana Pemerintah Pusat tetap mempunyai tanggung jawab dalam memberikan dukungan kepada Daerah dalam bentuk apa saja sepanjang Daerah membutuhkannya. Seperti halnya di Amerika Serikat, semua Negara, Bagian (State) dan Pemerintah Daerah (County, City, and Municipality) berlomba-lomba mencari dana dari pemerintah Federal untuk membangun Daerahnya. Dan hal itu sama sekali tidak mengurangi makna otonomi bagi State dan Pemerintah Daerah di Negara tersebut. Konsepsi desentralisasi dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah menganut falsafah yang sudah sangat umum dikenal di berbagai negara, yaitu "No mandate without funding." Artinya, setiap pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah harus disertai dengan dana yang jelas dan cukup.²⁴

Dengan kebijakan ini, menjadi pertanyaan terkait relevansinya dengan sistem negara kesatuan yang konsep dasarnya adanya eksistensi pemerintah pusat. Menurut perspektif Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, bahwa asumsi terkait dengan otonomi maka daerah dapat melakukan apa saja. Memang benar, karena hakikat otonomi itu adalah seperti itu. Namun, kita harus ingat bahwa otonomi yang kita selenggarakan dalam rangka memperkuat Negara Kesatuan RI dan bukan sebaliknya. Pada praktiknya dibenarkan daerah dapat melakukan kewenangan yang tidak dimiliki pusat dalam arti kewenangan absolut, tetapi ada norma-norma tertentu yang harus diperhatikan, yaitu norma kepatutan dan kewajaran dalam sebuah tata kehidupan bernegara. Daerah dapat menempuh segala bentuk kebijaksanaan apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku secara nasional. Di samping itu, kepentingan masyarakat merupakan patokan yang paling utama dalam mengambil kebijaksanaan.²⁵

Desentralisasi asimetris sebagai bentuk politik otonomi daerah, pada dasarnya tidak secara otomatis menghilangkan peran, tugas, dan tanggung jawab pemerintah pusat. Otonomi daerah bukan merupakan otonomi tanpa batas, namun sebagai perwujudan dari semangat UUD 1945 beserta perubahannya di mana eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dipertahankan dengan semangat dan cita-cita reformasi yang terus dimantapkan. Maka dari itu, model kebijakan pemerintah pusat sangat diperlukan dalam memandu otonomi daerah dimana pelaksanaannya tidak harus selalu dan dapat dilaksanakan sendiri, tetapi justru lebih banyak bersifat mengarahkan atau memilih kombinasi yang optimal antara melaksanakan atau mengarahkan. Segala sesuatu yang dikerjakan sesuai dengan wewenang yang telah diberikan kepada daerah tidak perlu dilaksanakan oleh pemerintah pusat, tetapi cukup dengan melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengarahan terhadap jalannya otonomi daerah yang dilakukan oleh daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab.²⁶

Sejalan dengan argumentasi diatas, Hari Sabarno menyatakan tiga argumentasi mendasar yang melandasi asumsi otonomi daerah memperkuat dimensi kebersamaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia:²⁷ *Pertama*, otonomi daerah merupakan kebijakan dan pilihan strategis dalam rangka memelihara kebersamaan nasional di

²⁴ Syaukani, H. R., Afan Gaffar, and M. Ryaas Rasyid. *Otonomi daerah dalam negara kesatuan*. Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002. Hlm.213

²⁵ *Ibid*, hlm.214.

²⁶ Hari Sabarno. *Memandu otonomi daerah menjaga kesatuan bangsa: untaian pemikiran otonomi daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007. hlm.11-12.

²⁷*Ibid*. hlm.173-174.

mana hakikat khas daerah tetap dipertahankan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konstruksi ini, pemerintah pusat mempertahankan hak dasar daerah dengan memberikan kewenangan yang proporsional dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Kedua, melalui otonomi daerah pemerintah menguatkan sentra ekonomi kepada daerah dengan memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengurus dan mengelola potensi ekonominya sendiri secara proporsional. Dengan demikian, kekuatan ekonomi akan tersebar di seluruh daerah dengan mengandalkan kekuatan potensi ekonomi daerahnya masing-masing. Apabila potensi ekonomi ini menyebar secara merata dan berkelanjutan, kesatuan ekonomi nasional akan memiliki fundamental yang sangat kuat.

Ketiga, otonomi daerah akan mendorong pematangan demokrasi politik di daerah dengan landasan desentralisasi yang dijalankan secara konsisten dan proporsional. Penguatan demokrasi di tingkat daerah cenderung akan mendorong secara perlahan, tetapi pasti penguatan demokrasi politik nasional. Fenomena ini tentu akan memperkuat basis demokrasi di Indonesia. Dalam hal ini jika masyarakat daerah sudah terbiasa dengan proses yang terbuka dan terbiasa terlibat dalam mekanisme pembuatan kebijakan publik di daerah, par-tisipasi masyarakat di tingkat nasional juga akan semakin meningkat.

Secara geografis letak Provinsi Sulawesi Utara sangat strategis karena berhadapan langsung dengan kawasan Asia Timur (Cina, Jepang, Korea Selatan, Taiwan, ASEAN) dan Pasifik yang menjadikan Provinsi Sulawesi Utara berpotensi sebagai pusat perdagangan dan pertumbuhan ekonomi regional. Kondisi ini menciptakan iklim yang menarik bagi para wisatawan, pelaku bisnis, dan para investor domestik dan internasional untuk berkunjung di Sulawesi Utara.

Posisi Provinsi Sulawesi Utara terletak di tepian Samudra Pasifik, diapit oleh 2 (dua) Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) yaitu ALKI II yang melewati Selat Makassar antara Pulau Kalimantan dan Pulau Sulawesi, dan ALKI III yang melewati Laut Maluku antara Pulau Sulawesi dan Kepulauan Maluku Utara serta Maluku. Posisi strategis ini menciptakan keunikan dan keunggulan khusus bagi Sulawesi Utara karena sangat dekat dengan pasar Asia Timur dan Pasifik.



Gambar 2.2. Peta Posisi Provinsi Sulawesi Utara Sebagai Gerbang Utara Indonesia

Sumber: Bappeda Prov. Sulut, 2020.

Letak strategis Sulawesi Utara sebagaimana gambaran diatas, menjadikan hal ini menjadi Isu strategis nasional dari Provinsi Sulawesi Utara untuk dijadikan perencanaan pembangunan lima tahun kedepan, diantaranya: Pengembangan Super Hub di Sulut sebagai pintu gerbang untuk kawasan Asia Pasifik. Kebijakan pembangunan wilayah Sulawesi Utara 2021-2026 diarahkan untuk memperkuat dan mewujudkan peran Provinsi Sulawesi Utara menjadi pintu gerbang Indonesia – dengan memanfaatkan peluang pasar global/internasional di Asia Timur (China, Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Philippines), dan wilayah Pasifik, sebagai pintu gerbang Indonesia Timur bagian utara; mengembangkan industri logistik, industri berbasis perikanan dan kelapa dan sawit; mewujudkan peran Provinsi Sulawesi Utara sebagai lumbung pangan padi, jagung, kelapa, dan ikan; serta akselerasi dan penguatan ekonomi mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya perikanan, kelapa, berbasis industri pengolahan perikanan, produk turunan kelapa, dan industri pariwisata bahari.

Perihal perbatasan, dijadikan menjadi salah satu isu strategis Pembangunan. Sebagaimana dalam rencana pembangunan daerah Perwujudan Sulut sebagai Super Hub di Indonesia Timur dan Pengembangan kawasan perbatasan dan kepulauan merupakan Isu Strategis Pembangunan Sulawesi Utara 2021-2026 yang ditetapkan didasarkan pada hasil telaah dari gambaran kondisi daerah, juga isu-isu global dan nasional.

Isu ini kemudian ditetapkan menjadi misi pembanguna daerah, sehingga engarahkan kebijakan program Perekonomian daerah Sulawesi Utara dengan kegiatan-kegiatan ekonomi dalam pendekatan kewilayahan (perdesaan/perbatasan/daerah tertinggal), sektor unggulan (pertanian, Perikanan, Pariwisata dan jasa), pelaku (usaha mikro dan kecil), atau karakter aktivitas ekonomi (tradisional). Didukung dengan keberadaan KEK Industri dan KEK Pariwisata.

Dalam RPJMD 2021-2026, Pemerintah Sulawesi Utara kemudian menetapkan isu kawasan perbatasan termasuk pulau-pulau kecil, terluar dan terdepan, serta daerah tertinggal sebagai wilayah penyangga (hinterland), untuk arah kebijakan dan strategi pengembangan wilayah antara lain bersama kawasan perikanan dan kelautan, pertanian, perkebunan, dan peternakan sebagai pusat produksi; kawasan strategis prioritas seperti kawasan industri (KI) dan kawasan ekonomi khusus (KEK) sebagai pusat pengolahan sumber daya alam; kawasan strategis pariwisata nasional (KSPN) dan destinasi pariwisata prioritas (DPP) sebagai pusat pengembangan jasa pariwisata; serta kawasan perkotaan termasuk metropolitan, kota-kota baru dan kota-kota sedang dan kecil sebagai pusat pelayanan jasa dan perdagangan. Pendekatan melalui koridor pemerataan mengutamakan pengembangan wilayah penyangga (hinterland) yang berada di sekitar pusat pertumbuhan, serta daerah dan kawasan tertinggal untuk menjamin kesetaraan dan keadilan dalam pemenuhan hak-hak dasar rakyat sesuai dengan kaidah tujuan pembangunan berkelanjutan.

Pencapaian visi RPJPD Provinsi Sulawesi Utara 2005 – 2025, yaitu Sulawesi Utara yang Berbudaya, Berdaya Saing, Aman dan Sejahtera sebagai Pintu Gerbang Indonesia ke Kawasan Asia Timur dan Pasifik. Sehingga ditargetkan tahun 2026 merupakan tahun terakhir periode 2021-2026. Di mana tahun ini diharapkan semua target capaian yang telah ditetapkan dapat dipenuhi. Untuk itu, Arah Kebijakan Pembangunan Daerah Tahun 2026 berfokus pada “Sulawesi Utara sebagai pintu gerbang Indonesia di kawasan Asia Pasifik”. Diharapkan bahwa di tahun ini Sulawesi Utara benar-benar telah layak disebut sebagai Pintu Gerbang NKRI di Kawasan Asia Pasifik.

Untuk merealisasikan berbagai kebijakan strategis yang sudah di rencanakan diatas, diperlukan kewenangan otonom bagi Pemerintah Daerah Sulawesi Utara yang dapat melancarkan hubungan lintas negara di kawasan pasifik. Pola kewenangan khusus tersebut dalam doktrin hukum pemerintah daerah dapat dilakukan melalui kebijakan Desentralisasi Asimetris. Pola kewenangan ini sudah dilakukan diberbagai daerah, seperti DKI Jakarta karna alasan Ibu Kota Negara, Papua dan Aceh dengan alasan konflik dan tuntutan separatism serta pemerataan ekonomi, Daerah Istimewa Yogyakarta alasan sejarah dan budaya dan Batam dengan sebagai kawasan, Industri dan pengembangan ekonomi maritim, Kebijakan tersebut pada dasarnya ditujukan untuk memberikan ruang akselerasi kebijakan khusus pada pemerintah daerah.

Desentralisasi asimetris berkembang dari konsep federal asimetris (*asymmetric federation*) yakni salah satu atau lebih pemerintahan lokal atau unit politik, “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Secara definitif oleh Tarlton terkait model desentralisasi asimetris bahwa “*in the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole*”.²⁸ Pengertian dasar dari desentralisasi asimetris ialah isi, baik itu jenis dan ukuran tentang kewenangan dan pola hubungan antar unit pemerintahan. Pada konsep desentralisasi asimetris terjadi keunikan dan relasi yang berbeda antara wilayah asimetris dengan pemerintahan nasional, dengan sesama unit sub nasional baik yang satu tingkat maupun sistem pemerintahan secara keseluruhan. Dasar dari ke-khas-an dan perbedaan tersebut terjadi adalah karena adanya derajat otonomi dan kekuasaan yang juga berbeda yang dimiliki daerah asimetris tersebut.²⁹

Menurut Ni'matul Huda dengan mengutip pendapat Cornelis Lay konsep desentralisasi asimetris secara tipologis dapat dibedakan menjadi 5 (lima) tipe, yakni: *Pertama*, penerapan desentralisasi asimetris ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan basic boundaries (batas dasar) unit politik suatu negara. *Kedua*, sebagai instrument kebijakan untuk mengakomodasi keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan, dalam rangka perlindungan kaum minoritas dan manajemen konflik. kemudian yang *ketiga*, kebijakan untuk menjembatani tantangan yang bercorak teknokratik managerial, yaitu keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah

²⁸ Robert Endi Jaweng, Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia, Jurnal Analisis CSIS (Politik Kekerabatan di Indonesia) Vol. 40 No.2, Jakarta, 2011, hlm. 162.

²⁹ Lambelanova, R., & Jaelani, R. (2022). Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris Di Indonesia. Jatinangor: Buku literatur IPDN, Hlm.73.

dalam menjalankan fungsi pemerintahan. *Keempat*, kebijakan dirancang untuk memperkuat kapasitas competitiveness (persaingan) sebuah negara. *Kelima*, kebijakan dirancang sebagai instrumen untuk meminimalisasi resiko.³⁰

Kewenangan hubungan luar negeri dengan desain desentralisasi asimetris dapat dilakukan dengan skema delegasi wewenang dari pemerintah pusat ke daerah dalam melaksanakan hubungan internasional dengan berpegang pada prinsip-prinsip hukum internasional yang diatur dalam Konvensi Wina 1969. Hal ini sebagai implementasi hukum internasional dalam sistem hukum nasional melalui teori transformasi atau inkorporasi sesuai dengan konstitusi masing-masing negara.³¹ Kewenangan Pemerintah daerah dalam menjalin kerja sama internasional dapat dibatasi oleh beberapa faktor, tergantung pada bidang perjanjian tersebut. Jika terkait dengan bidang-bidang tertentu, perjanjian memerlukan kekuatan penuh dari Pemerintah Pusat, tetapi jika tidak terkait, Pemerintah Daerah bisa melakukan perjanjian teknis dengan kapasitasnya sendiri yang berlaku sebagai perjanjian payung bagi perjanjian lain yang lebih spesifik.³² Dalam hal pelaksanaan desentralisasi asimetris kegiatan diplomatik dapat ditetapkan sesuai regulasi mendasari desentralisasi asimetris ini, agar objek diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah tetap pada ruang lingkup desentralisasi asimetris dalam hal ini hanya untuk pengembangan ekonomi maritim dan pengelolaan perbatasann di kawasan pasifik.

Kewenangan hubungan internasional dalam hal ini harus tersinkronisasi dengan pelaksanaan fungsi Badan Otorita Ekonomi Maritim pada kegiatan perijinan, penanaman modal, dan pengelolaan kawasan yang dilakukan bersama dengan negara kawasan atau korporasi asing. Kegiatan diplomatik oleh Badan Otorita harus berorientasi pada aktivitas ekonomi maritim dan perdagangan bebas, yang berbasis pada potensi Sulawesi Utara seperti Parawisata dan Kebudayaan, Kelautan dan Perikanan dengan di dukung insfrastruktur pelabuhan dan teknologi, industri, logistik, serta pengelolaan dan hilirisasi bahan sumber daya mineral dan pertanian.³³

Secara teknis dalam proses diplomatik, dokumen "*full power*" atau "*pleins pouvoirs*" digunakan untuk negosiasi perjanjian internasional bilateral. Sementara, untuk perjanjian multilateral, para wakil negara dilengkapi dengan "*letter of credentials*" atau surat kepercayaan.³⁴ Tindakan wakil negara dalam perundingan internasional tidak memiliki akibat hukum tanpa *full power* atau *letter of credentials*, kecuali jika dikonfirmasi oleh negaranya.³⁵ Ketentuan ini dapat di akomodasi dalam kebijakan hukum nasional dalam hal ini melalui kebijakan desentralisasi asimetris bagi Pemerintah Sulawesi Utara dan Badan Otorita yang dapat diberikan legalitas untuk

³⁰ Ni'matul Huda, Kajian Kritis Revisi UU Otonomi Khusus Papua, di akses dari, <https://www.uui.ac.id/kajian-kritis-revisi-uu-otonomi-khusus-papua/>, Pada tanggal 31 Oktober 2023.

³¹ Mardiyanto, Ibnu. *Op.Cit.* Hlm.309.

³² Ade Pratiwi Susanty. Kewenangan Daerah Dalam Membuat Perjanjian Internasional di Indonesia. *Jurnal Selat* Vol. 5.No.1.2017.hal.1-24.

³³ Atip Latipulhayat. *Hukum Internsional Sumbe-Sumber Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.2021. Hlm. 55

³⁴ Lambelanova, R., & Jaelani, R. (2022), *Op.Cit.* Hlm.256.

³⁵ Article 8 Vienna Convention on the Law of Treaties (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian), 1969.

menjalankan kewenangan hubungan internasional sebagai suatu kebijakan otonomi khusus atau asimetris.

Menakar bentuk perjanjian internasional yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah, dapat dilihat bentuk perjanjian internasional dibagi menjadi dua kategori. Pertama, melalui tiga tahap pembentukan, yakni perundingan, penandatanganan, dan ratifikasi. Sedangkan, kategori kedua hanya melibatkan dua tahap, yakni perundingan dan penandatanganan. Kategori pertama digunakan untuk perjanjian yang dianggap penting dan membutuhkan persetujuan dari badan yang berwenang, sementara kategori kedua lebih sederhana dan biasanya tidak dianggap penting. Perjanjian internasional yang disebut "*law making treaties*" mengandung kaidah hukum yang berlaku secara universal bagi anggota masyarakat internasional, sehingga dianggap sebagai sumber langsung hukum internasional. Sementara itu, "*treaty contracts*" hanya mengatur hubungan khusus antara pihak-pihak yang terlibat, dan membentuk kaedah hukum umum melalui proses hukum kebiasaan internasional. Meskipun Pemerintah Daerah tidak terlibat dalam *treaty making law* dan perjanjian internasional yang mereka buat hanya bersifat *treaty contracts* yang hanya mengikat kedua pihak, peran mereka harus ditentukan dengan jelas agar tidak terjadi kesalahan proses yang berdampak buruk pada daerah.³⁶

Pada intinya, kewenangan hubungan luar negeri ini, tidak bisa keluar dari sektor-sektor yang tertata pada kebijakan desentralisasi asimetris Sulawesi Utara untuk kepentingan politik dan ekonomi di kawasan pasifik. Konsekuensi wilayah Sulawesi Utara di kawasan perbatasan, melahirkan tanggung jawab untuk menjaga hubungan baik dengan negara tetangga dan menjadi perwakilan dari pemerintah pusat dalam hal-hal tertentu. Selain itu, Pemerintah Daerah juga bertanggung jawab untuk menjaga stabilitas daerah dan memastikan bahwa kepentingan daerah terwakili dalam setiap perjanjian internasional yang dibuat. Kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah sangat penting dalam menjalankan bidang hubungan luar negeri yang efektif dan memperhatikan kepentingan nasional maupun daerah melalui politik desentralisasi asimetris di kawasan Asia Pasifik.

4. Penutup

Kerangka desentralisasi asimetris di Provinsi Sulawesi Utara menawarkan peluang signifikan untuk memperkuat hubungan internasional, khususnya dalam konteks geopolitik Asia-Pasifik. Dengan memanfaatkan posisi strategisnya, Sulawesi Utara dapat berperan sebagai gerbang Indonesia menuju pasar global, berfokus pada pengembangan ekonomi maritim, pariwisata, dan pengelolaan sumber daya alam. Kebijakan ini memerlukan dukungan regulasi nasional yang jelas agar pemerintah daerah dapat beroperasi secara efektif, sambil tetap menjaga keseimbangan dengan kewenangan pemerintah pusat.

³⁶ Mardiyanto, Ibnu. *Op.Cit.* Hlm.289.

Melalui pendekatan desentralisasi asimetris, diharapkan pemerintah daerah dapat secara proaktif menjalankan hubungan internasional, merespons tantangan dan peluang yang ada di kawasan perbatasan. Sinergi antara pemerintah pusat dan daerah menjadi kunci dalam memastikan bahwa kebijakan luar negeri tidak hanya mendukung kepentingan nasional tetapi juga memberdayakan potensi lokal demi kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, upaya penguatan otonomi daerah melalui desentralisasi asimetris menjadi instrumen penting dalam menciptakan stabilitas dan kemakmuran di Sulawesi Utara dan kawasan sekitarnya.

Referensi

- Abdul Gafar Karim. "Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia." Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Ade Pratiwi Susanty. "Kewenangan Daerah Dalam Membuat Perjanjian Internasional di Indonesia." *Jurnal Selat* 5, no. 1 (2017): 1-24.
- Atip Latipulhayat. *Hukum Internasional Sumber-Sumber Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Damos Dumoli Agusman. 2010. *Hukum Perjanjian Internasional (Kajian Teori dan Praktik Indonesia)*. Bandung: Refika Aditama.
- Farhan, Teuku Fachryzal, and I. Made Tjatrayasa. "Analisis Tentang Pemerintah Daerah Sebagai Pihak Dalam Pembentukan Perjanjian Internasional." 2020.
- Kholik, Saeful. "Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Wujud Implementasi Kewenangan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2019).
- Kurniadi, B. D. "Desentralisasi Asimetris di Indonesia." Makalah disampaikan dalam Seminar di Lembaga Administrasi Negara (LAN) Jatinangor, November 2012.
- Lambelanova, R., and Jaelani, R. *Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*. Jatinangor: Buku literatur IPDN, 2022.
- Ni'Matul Huda. "Desentralisasi Asimetris dalam NKRI." Bandung: Nusa Media, 2014.
- Ni'Matul Huda. *Kajian Kritis Revisi UU Otonomi Khusus Papua*. Diakses dari <https://www.uui.ac.id/kajian-kritis-revisi-uu-otonomi-khusus-papua/>, pada tanggal 31 Oktober 2023.
- Priyono, Juniawan, Muhammad Musiyam, M. TP, and Retno Woro Kaeksi. "Kajian Interpretif 'Geostrategi Provinsi Sulawesi Utara Sebagai Pintu Gerbang Indonesia Di Kawasan Asia Pasifik' Karya SH Sarundajang." PhD diss., Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2014.
- Ratulangi, G. S. S. J. 1982. *Indonesia di Pasifik: Analisa Masalah-Masalah Pokok Asia Pasifik*. Diterjemahkan oleh S. I. Poeradisastra. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan.
- Robert Endi Jaweng. "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia." *Jurnal Analisis CSIS (Politik Keakerabatan di Indonesia)* 40, no. 2 (2011): 162.
- Sarundajang, Sinyo Harry. 2011. *Geostrategi Provinsi Sulawesi Utara Sebagai Pintu Gerbang Indonesia di Kawasan Asia Pasifik*. Disertasi. Program Pascasarjana

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
Tidak dipublikasikan.

Smith, B. C. *Decentralization, The Territorial Dimension Of The State*. London, United Kingdom: George Allen & Unwin, 1985.

Susanty, Ade Pratiwi. "Kewenangan Daerah Dalam Membuat Perjanjian Internasional di Indonesia." *Jurnal Selat* 5, no. 1 (2017): 1-24.

Tauda, G. A. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 4 (2018): 413-435.

Wasisto Raharjo Jati. "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 761. <https://doi.org/10.31078/jk947>.