



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2>

Received: 26 Desember 2023, Revised: 4 Januari 2024, Publish: 7 Januari 2024

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Analisis Perjanjian Internasional Dalam Kerja Sama Kota Bersaudara (*Sister City*) (Studi Kasus Medan – Penang)

Hasan Al Havif<sup>1</sup>, Dewi Elvira Ginting<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, Medan, Indonesia

Email: [alhavifhasan@gmail.com](mailto:alhavifhasan@gmail.com)

<sup>2</sup> Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, Medan, Indonesia

Email: [elviradewi@uinsu.ac.id](mailto:elviradewi@uinsu.ac.id)

Corresponding Author: [alhavifhasan@gmail.com](mailto:alhavifhasan@gmail.com)<sup>1</sup>

**Abstract:** *The cooperation agreement between the cities of Medan and Penang, Malaysia, emerged from the cultural and ethnic similarities of the two communities, which began in October 1984 with the aim of developing cross-regional cooperation. However, since 2019, the Sister City agreement between the two has ended. This research aims to investigate international cooperation, especially Sister City between the cities of Medan and Penang, as well as the factors causing the end of this cooperation. The research method used is the analytical description method to explain the facts related to the problem being investigated. The main data was obtained through interviews, literature studies and research data. The research results show that the implementation of Medan City's authority in international relations, especially cooperation with Penang, still refers to the MoU mutually agreed upon since 1984 and has not been updated. The stagnation of this collaboration between the DPRD of Medan City and Penang City is influenced by several obstacles, including external and internal government issues, these problems are what have stopped the sister city agreement between Medan and Penang.*

**Keyword:** *Sister City, Medan, Penang*

**Abstrak:** Perjanjian kerjasama antara Kota Medan dan Penang, Malaysia, muncul dari kesamaan budaya dan etnis masyarakat keduanya, yang dimulai pada Oktober 1984 dengan tujuan mengembangkan kerjasama lintas bidang wilayah. Namun, sejak tahun 2019, perjanjian Sister City antara keduanya telah berakhir. Penelitian ini bertujuan untuk menyelidiki kerjasama internasional, khususnya Sister City antara Kota Medan dan Penang, serta faktor penyebab berakhirnya kerja sama tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskripsi analitis untuk menjelaskan fakta-fakta terkait dengan permasalahan yang sedang diselidiki. Data utama diperoleh melalui wawancara, studi kepustakaan, dan riset data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan Kota Medan dalam hubungan internasional, khususnya kerjasama dengan Penang, masih mengacu pada MoU yang disepakati bersama sejak 1984 dan belum diperbarui. Stagnasi kerjasama ini antara DPRD Kota Medan dan Kota

Penang dipengaruhi oleh beberapa kendala, termasuk isu pemerintahan eksternal dan internal, masalah inilah yang membuat perjanjian sister city antar Medan dan Penang berhenti.

**Kata Kunci:** Sister City, Medan, Penang

---

## PENDAHULUAN

Partisipasi pemerintah lokal bukan lagi fenomena baru dalam konteks internasional di era globalisasi saat ini. Hal ini terlihat dari meningkatnya jumlah perjanjian internasional dan semakin luasnya hubungan luar negeri yang dilakukan antara pemerintah lokal di berbagai negara, yang saling terkait satu sama lain.

Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 37 tahun 1999 yang menyatakan bahwa “*Kerjasama luar negeri oleh Pemerintah, entitas negara, organisasi politik, bisnis, atau warga negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, dapat melibatkan aktivitas yang berkaitan dengan aspek regional dan internasional*”. Peluang untuk mengadakan hubungan dan kerja sama luar negeri oleh Daerah Otonom Kabupaten dan Kota sangat terbuka dan memungkinkan secara luas, untuk itu sebagai respons terhadap hal tersebut, muncul berbagai jaringan sister city di seluruh dunia, melibatkan kota-kota dan provinsi dari negara-negara maju, berkembang, hingga negara-negara kecil (RI, 2023). Contohnya Kerjasama kota kembar antara Pemerintah Kota Medan dan George Town, yang merupakan bagian dari Pulau Pinang, Malaysia.

Kerjasama antara pemerintah kota Medan dan pemerintah kota Penang dimulai dengan tujuan menguatkan ikatan persahabatan yang sudah terbina dengan baik di antara keduanya.. Kedua kota ini memiliki banyak kesamaan karena terletak berdekatan di sepanjang selat Malaka. Karena ikatan persahabatan dan kesamaan budaya, kedua kota ini resmi menjalin kerjasama sister city pada 10 Oktober 1984. Sejak saat itu, kerjasama ini terus berkembang dan tercermin dalam sejumlah perjanjian melalui MoU, yang mencakup sektor-sektor seperti ekonomi, perdagangan, pariwisata, pendidikan, pelatihan, kebudayaan, serta pengembangan teknologi dan sumber daya manusia. Meskipun telah berlangsung cukup lama, terutama dalam hal investasi, tingkat optimal kerjasama ini belum tercapai.

Sejak tahun 1998, Indonesia telah mengalami proses demokratisasi. Salah satu poin penting dalam perubahan politik ini adalah pengenalan kebijakan desentralisasi kekuasaan, yang lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah. Langkah ini pandang sebagai upaya untuk mendorong perubahan dan memperluas praktik demokrasi, serta meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam berbagai aktivitas politik. Desentralisasi ini mengubah struktur kewenangan pemerintahan dari yang awalnya bersifat sentralistik menjadi lebih terdesentralisasi, dengan memberikan sebagian kewenangan yang sebelumnya dipegang oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Kebijakan desentralisasi yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat menciptakan ide otonomi daerah. Jatmika menjelaskan bahwa salah satu hasil yang timbul dari penerapan otonomi daerah secara luas adalah keinginan memberikan ruang lebih kepada daerah dalam urusan hubungan internasional. Ini menjadi pertimbangan para pengambil keputusan sebagai tanggapan terhadap tekanan dari peristiwa luar maupun tuntutan dari dalam negeri. Dengan adanya otonomi daerah, terbuka kesempatan besar bagi pemerintah daerah untuk berkolaborasi dengan pelaku-pelaku di panggung internasional, dengan tujuan meningkatkan pertumbuhan dan pembangunan wilayah (Kansil, 2004).

Paradiplomasi menjadi alat penting untuk memperkuat ide proyek nasional yang bertujuan untuk pembangunan yang lebih besar dan memberikan ruang yang lebih luas bagi bagian-bagian terpisahnya. Dalam situasi ini, kepentingannya terfokus pada struktur

kelembagaan dan hukum yang diberlakukan oleh pemerintah sebagai pemangku kepentingan di tingkat sub-nasional untuk meningkatkan kemajuan daerahnya. Ini dilakukan tanpa mengabaikan kewenangan pemerintah pusat, melainkan dengan mematuhi norma serta regulasi aturan yang ada. Oleh karena itu, terbentuklah kolaborasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Djelantik, 2008).

Hubungan transnasional yang mencirikan dinamika interaksi masyarakat global setelah rezim Westphalia menampilkan ciri yang inklusif untuk seluruh pihak internasional, termasuk pada tingkat negara dan lokal, lembaga dan individu. Walaupun hubungan lintas negara tidak secara langsung menghilangkan prinsip utama 'kedaulatan' suatu negara, namun justru mendorong kebutuhan untuk menyesuaikan lebih lanjut terkait komitmen negara untuk berbagi kedaulatan dalam kerangka konstitusionalnya (Dunn, 2000).

Pemerintah Indonesia telah mendelegasikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk memulai kerja sama internasional melalui program Sister City. Inisiatif ini bertujuan untuk mengoptimalkan potensi lokal dan meningkatkan daya saing daerah di panggung global. Meskipun peran pemerintah daerah dalam menjalankan hubungan luar negeri melalui kerja sama Sister City sangat penting, ini tetap menjadi bentuk kerja sama dua pihak yang bertujuan untuk memelihara kepentingan nasional, mempromosikan perdamaian, serta meningkatkan kesejahteraan ekonomi daerah. Perlu dicatat bahwa pemerintah daerah bertindak bukan atas nama mereka sendiri, melainkan sebagai perwakilan dari pemerintah nasional, sehingga kedaulatan negara tetap terjaga.

Paradiplomasi telah menjadi faktor penting dalam evolusi kerja sama regional dan meningkatnya desentralisasi di dalam tatanan internasional. Ini adalah alat yang memfasilitasi partisipasi pemerintah sebuah negara dalam mencapai kepentingan nasionalnya secara global. Kolaborasi, pertukaran, dan pemeliharaan hubungan kerja sama menjadi penting bagi pemerintah di setiap negara yang berbagi wilayah regional atau lintas-regional, sebagai bagian integral untuk mencapai kesejahteraan bersama, keamanan, dan pencapaian tujuan pembangunan (Mukti, 2013).

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Dalam studi ini, peneliti menggunakan pendekatan deskriptif. Tujuan dari penggunaan metode deskriptif ini adalah untuk menguraikan secara detail fakta-fakta terkait kerjasama sister city antara Kota Medan dan Penang. Fokus utama studi ini terletak pada kebijakan yang diadopsi oleh pemerintah Kota Medan untuk memahami dinamika kerjasama antara kedua kota tersebut, termasuk mengidentifikasi hambatan yang dihadapi dalam menjalankan kerjasama hingga berakhirnya kemitraan tersebut. Studi ini secara khusus memfokuskan pada penjelasan kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah atau kota, dengan menggunakan kerjasama Sister City antara Pemerintah Kota Medan dan George Town Penang, Malaysia sebagai studi kasus. Penelitian dilaksanakan di Kantor Pemerintahan Kota Medan. Pendekatan analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif, di mana isu-isu dideskripsikan berdasarkan fakta-fakta yang terdapat, kemudian disatukan dan disimpulkan. Data diperoleh melalui telaah pustaka dengan mengumpulkan informasi dari literatur yang relevan dengan permasalahan penelitian, serta menganalisis dokumen, arsip, observasi, dan wawancara. (Adi, 2004)

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Geopolitik dan Geoekonomi Kota Medan**

Walaupun luas wilayah Kota Medan tergolong kecil jika dibandingkan dengan beberapa kota besar lain di Indonesia, keterbatasan ruang menjadi lebih menonjol

karena wilayah administratif yang sangat rampingOdi bagian tengahnya. Hal ini secara alamiah dapat menghambat perkembangan perkotaan ke arah utara, terutama dalam hal penyediaan fasilitas dan infrastruktur kota. Keadaan ini juga menciptakan ketidakseimbangan dan kurangnya integrasi ruang kota antara bagian utara dan selatan. Kendati demikian, sebagai salah satu pusat perekonomian regional utama di Pulau Sumatera dan menjadi salah satu dari tiga Kota Metropolitan terbesar di Indonesia, Kota Medan memiliki peran strategis sebagai pintu gerbang utama untuk kegiatan perdagangan domestik dan internasional di kawasan barat Indonesia karena lokasinya yang berbatasan langsung dengan Selat Malaka di sebelah utara. (Jackson & Georg, 2009) (Jatmika, Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional, 2001)

Sebagai daerah otonom kota di Provinsi Sumatera Utara, Kota Medan memiliki posisi, peran, dan fungsi yang sangat vital dan strategis dalam wilayah regional. Sebagai ibu kota provinsi, Kota Medan sering menjadi acuan dalam proses pembangunan dan pengelolaan pemerintahan daerah. Dari segi geografis, Kota Medan memiliki lokasi yang strategis karena berbatasan langsung dengan Selat Malaka di bagian Utara, sehingga secara relatif berdekatan dengan kota-kota dan negara-negara yang lebih maju seperti Malaysia, Singapura, dan sebagainya. Dari sisi demografi, Kota Medan diproyeksikan memiliki pangsa pasar barang dan jasa yang besar, terkait dengan jumlah penduduknya yang signifikan, yang diperkirakan mencapai 2.083.156 jiwa pada tahun 2013. Dalam ranah ekonomi, dengan dominasi struktur ekonomi pada sektor tertier dan sekunder, Kota Medan memiliki potensi besar untuk tumbuh menjadi pusat perdagangan dan keuangan yang memiliki peran penting di tingkat regional dan nasional.

### **Fokus Bidang Kerjasama Sister City**

Sejak era Pelita VI, Indonesia telah aktif dalam berbagai forum ekonomi global, yang menghasilkan beragam perjanjian seperti GATT (General Agreement on Tariff and Trade), APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), AFTA (Asean Free Trade Area), serta Kerjasama Ekonomi Sub Regional (IMT-GT / Indonesia Malaysia Thailand Growth Triangle). Dari kesemua perjanjian tersebut, IMT-GT menjadi yang paling terkait dengan kerjasama sister city antara Medan dan Penang, khususnya bila ditinjau dari sisi keanggotaannya. Saat ini, IMT-GT melibatkan lima provinsi di Thailand Selatan (Narathiwat, Pattani, Satun, Songkhla, dan Yala), lima wilayah di Malaysia Utara (Kedah, Penang, Perlis, Perak, dan Selangor), dan sejumlah provinsi di Pulau Sumatera Indonesia (Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Bengkulu, Jambi, dan Riau). (Jatmika, Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional, 2001).

Kerjasama sister city antara dua kota yang menjadi mitra tak terlepas dari upaya memajukan aspek ekonomi. Sebelumnya, ada kesepakatan di antara pihak-pihak terlibat untuk menggalang pertukaran dalam bidang bisnis, pendidikan, dan kebudayaan. Lebih lanjut, keterlibatan Pemerintah Kota Medan dengan mitra negara dan kota dijelaskan melalui peran serta program-program sister city untuk memajukan Kota Medan diantaranya:

#### **1. Sektor Perdagangan Ekonomi**

Bagian Hubungan Kerjasama dan pengurus Asosiasi Kota Bersaudara Kota Medan berperan aktif dalam mendukung upaya Pemerintah Kota Medan memperkenalkan kota tersebut sebagai pusat perdagangan dan investasi bagi mitra Kota Bersaudara. Mereka terlibat secara signifikan dalam bidang ekonomi perdagangan, termasuk menginisiasi perjanjian untuk mempromosikan produk-produk lokal, terutama kerajinan masyarakat, dan membuka pasar bagi produk unggulan dari kedua kota tersebut. Sebagai contoh, Majlis Perbandaran Pulau Pinang menyediakan fasilitas promosi

permanen untuk Kota Medan dalam bentuk bangunan di daerah Pulau Tikus, dikenal sebagai 'Wisma Kota Kembar'. Bangunan ini masih digunakan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk mempromosikan produk kerajinan dengan biaya sewa yang terjangkau. Masyarakat dapat menggunakan fasilitas ini dengan berkoordinasi melalui pengelolaan dan Bagian Hubungan Kerjasama Setda Kota Medan

## 2. Sektor Pendidikan

Dalam ranah pendidikan, Kota Medan telah secara konsisten mengimplementasikan program Pertukaran Pelajar (Student Exchange) yang melibatkan lebih dari 300 pelajar dari kota tersebut dengan tujuan di Penang, Malaysia. Program ini memberikan manfaat yang signifikan bagi pelajar dan generasi muda Kota Medan, menghadirkan pengalaman yang berharga, memperluas cakrawala pengetahuan, dan membangun hubungan persahabatan dengan rekan seumur dari negara yang dikunjungi. Sebaliknya, mahasiswa Malaysia juga aktif berpartisipasi dalam program serupa dengan jumlah yang cukup besar yang belajar di Kota Medan, terutama di Universitas Sumatera Utara. Data mencatat keikutsertaan 569 mahasiswa Malaysia dalam bidang kesehatan dari tahun 2007 hingga 2014. Diharapkan bahwa ikatan persahabatan yang terbentuk di antara pemuda ini akan mempererat hubungan dan, di masa depan, menjadi faktor penting dalam pembangunan bangsa yang akan dilanjutkan oleh generasi penerus..

## 3. Sektor Pemuda dan Olahraga

Dalam sektor pemuda dan olahraga, Pemerintah Kota Medan berkolaborasi dengan KONI Kota Medan. Kota ini aktif terlibat dalam 'Mountain Bike Challenge' yang diadakan oleh Persatuan Bersepeda Penang. Selain itu, Kota Medan telah mengirimkan 12 siswa Sekolah Menengah Atas untuk mengikuti Program Cabaran Mutiara (PearlChallenge) di Penang, Malaysia. Kegiatan perkemahan remaja ini tidak hanya diikuti oleh delegasi dari Kota Medan, melainkan juga melibatkan remaja dari Brunei Darussalam, Thailand, Singapura, dan Malaysia sebagai tuan rumah acara tersebut.

## 4. Bidang Pariwisata

Kota Medan, yang terkenal sebagai kota paling beragam secara etnis di Indonesia, terkenal dengan beragam hidangan kulinernya yang menjadikannya destinasi idaman bagi para penggemar kuliner. Potensi kuliner ini dipromosikan melalui penyelenggaraan Festival Makanan Kota Medan di Penang, Malaysia. Salah satu tujuan utama dari acara festival ini adalah untuk menarik minat warga Malaysia, negara tetangga, untuk mengunjungi Kota Medan secara langsung dan menikmati berbagai hidangan yang ditawarkannya.

Bidang-bidang yang memiliki interaksi langsung dengan masyarakat memiliki peran yang sangat penting. Kolaborasi Kota Bersaudara semakin memiliki signifikansi, mengingat penting dalam pertukaran referensi, pengalaman, dan informasi di berbagai bidang yang menjadi dasar kerjasama dengan kota mitra. Kerjasama di sektor-sektor seperti penanganan banjir, lingkungan, kampanye menjadikan kota bersih dan hijau, pengembangan pelabuhan, teknologi informasi, investasi, pengelolaan energi dari limbah, pendidikan, manajemen kesehatan, dan bidang-bidang lain yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat perkotaan, masih memerlukan perluasan dan penguatan. Harapannya, seluruh pemangku kepentingan di Kota Medan dapat terus memberikan dukungan untuk menjaga kelangsungan acara ini.

## **Tata Cara Pembuatan Perjanjian Kerja Sama Sister City**

Dalam menyusun kerja sama atau perjanjian internasional, Pemerintah Kota Medan mengacu pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 yang mengatur Tata Cara

Pelaksanaan Kerja Sama Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 yang memberikan Petunjuk Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Asing. Adapun prosedur pembuatan perjanjian atau kerja sama Sister City adalah sebagai berikut:

Pertama, inisiatif kerja sama antara pemerintah daerah dengan pihak luar negeri bisa berasal dari: pemerintah daerah sendiri, pihak luar negeri yang mengajukan kepada pemerintah daerah, atau pihak luar negeri melalui Menteri Dalam Negeri kepada pemerintah daerah. Inisiatif kerja sama tersebut dilaporkan dan dikonsultasikan oleh Pemerintah Daerah kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pertimbangan. Pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri tersebut disampaikan kepada Gubernur sebagai dasar untuk menyusun rencana kerja sama. Selanjutnya, Menteri Dalam Negeri akan menyampaikan inisiatif kerja sama dari pihak luar negeri kepada gubernur, disertai dengan pertimbangan yang kemudian menjadi landasan bagi Pemerintah Daerah untuk menyusun Rencana Kerja Sama. Rencana kerja sama tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a. Subyek kerjasama;
- b. Latar belakang;
- c. Maksud, tujuan dan target;
- d. Objek atau lingkup kerjasama;
- e. Hasil kerjasama;
- f. Sumber pembiayaan; dan
- g. Periode atau durasi pelaksanaan.

Kedua, Kepala daerah harus mengirim Rencana Kerja Sama kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan, yang seharusnya diberikan dalam batas waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari kerja sejak Rencana Kerja Sama tersebut diterima. Persetujuan DPRD dinyatakan melalui Keputusan DPRD, dan jika dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja tidak ada tanggapan dari DPRD, Rencana Kerja Sama dianggap disetujui. Setelah mendapatkan persetujuan dari DPRD, kepala daerah kemudian menyusun Rancangan Memorandum Saling Pengertian. Penyusunan ini harus dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah Rencana Kerja Sama memperoleh persetujuan dari DPRD. Rancangan ini kemudian disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri, bersama dengan Rencana Kerja Sama Provinsi dan Persetujuan DPRD, khususnya untuk kerja sama sister province.

Sementara itu, Bupati/Walikota akan menyampaikan Rencana Kerja Sama, Persetujuan DPRD, dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, terutama untuk kerja sama Sister City.

Ketiga, Rencana Kerja Sama dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian yang telah disampaikan oleh gubernur kepada Menteri Dalam Negeri akan dibahas oleh Menteri Dalam Negeri dengan keterlibatan departemen/lembaga pemerintah non-departemen yang relevan, guna mendapatkan pertimbangan. Setelah melalui pembahasan tersebut, Rencana Kerja Sama dan Rancangan Memorandum Saling Pengertian hasilnya akan disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Menteri Sekretaris Negara untuk mendapatkan Persetujuan Pemerintah, khususnya untuk kerja sama Provinsi/Kabupaten/Kota "kembar".

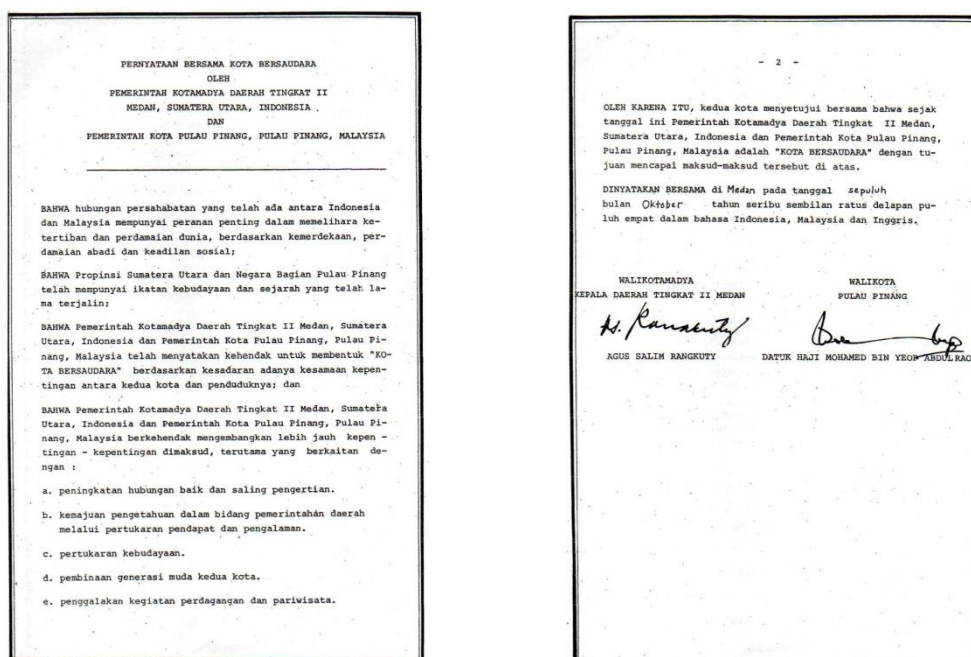
Setelah mendapat Persetujuan Pemerintah, Menteri Dalam Negeri akan menyampaikan kepada Menteri Luar Negeri untuk memperoleh surat kuasa (full powers) setelah mendapatkan tanda persetujuan dari pihak luar negeri. Surat kuasa (full powers) ini akan dijadikan dasar untuk menandatangani Memorandum Saling Pengertian oleh pemerintah daerah dan pihak luar negeri.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang memuat ketentuan sebagai berikut:

- a) Lembaga negara dan badan pemerintah, termasuk departemen dan lembaga non-departemen di tingkat nasional dan lokal, yang memiliki niat untuk mengadakan Perjanjian Internasional, pertama-tama berkoordinasi dan berkonsultasi dengan Departemen Luar Negeri.
- b) Proses konsultasi dan koordinasi dilakukan melalui rapat antar lembaga atau komunikasi tertulis, atau metode komunikasi lainnya, guna meminta pandangan dari Departemen Luar Negeri terkait aspek politis dan hukum.
- c) Tujuannya adalah untuk mencapai kesepakatan yang sejalan dengan kepentingan nasional, sehingga tercipta keselarasan persepsi..
- d) Proses konsultasi dan koordinasi juga dimaksudkan untuk memudahkan kepentingan lembaga terkait di tingkat lokal. Departemen Luar Negeri memainkan peran penting dengan memberikan arahan, pedoman, pengawasan, serta memberikan pertimbangan saat pembuatan Perjanjian Internasional.
- e) Proses pembuatan Perjanjian Internasional melibatkan langkah-langkah seperti pendekatan awal, perundingan, penyusunan materi, penerimaan, penandatanganan, dan proses pengesahan.
- f) Departemen Luar Negeri terlibat dalam semua fase pembuatan Perjanjian Internasional, mulai dari tahap pendekatan awal hingga proses pengesahan.
- g) Berdasarkan ketentuan Undang-undang, Departemen Luar Negeri menerbitkan surat kuasa (full power) kepada wakil Pemerintah Daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Pemerintah Indonesia untuk melakukan penandatanganan perjanjian internasional.
- h) Naskah asli perjanjian internasional yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak akan diberikan kepada Departemen Luar Negeri melalui Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya untuk disimpan di ruang perjanjian (treaty room). Setelah itu, Direktorat tersebut akan menghasilkan salinan resmi dari naskah (certified true copy) untuk keperluan arsip, baik di instansi pemerintah maupun non-pemerintah di daerah.

Berikut nota kerjasama antara Kota Medan dan Penang, Malaysia :

Gambar 1.1. Nota perjanjian antara Kota Medan dan Penang, Malaysia



- i) Departemen Luar Negeri berperan dalam pemantauan serta evaluasi implementasi Perjanjian Internasional tersebut.
- j) Pembuatan Perjanjian Internasional harus mencakup prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan setiap kesepakatan, yaitu :
  1. Keamanan dari perspektif politik
  2. Keamanan dari perspektif keamanan
  3. Keamanan dari perspektif hukum
  4. Keamanan dari perspektif teknis

Proses pembuatan perjanjian internasional oleh entitas daerah mengikuti pola mekanisme umum hubungan luar negeri. Berikut adalah tahapan-tahapan dalam pembuatan Perjanjian Internasional:

1. Tahap Penelusuran  
Tahap penelusuran adalah saat pihak-pihak yang berkeinginan membuat perjanjian mencari kemungkinan-kemungkinan terjadinya perjanjian internasional. Ini dapat dilakukan oleh lembaga pemerintahan di Indonesia atau pun dapat dimulai oleh pihak "calon mitra" (counterpart).
2. Tahap perundingan  
Tahap perundingan merupakan serangkaian pertemuan antara pihak-pihak yang ingin membuat perjanjian internasional. Tujuannya adalah mencapai kesepakatan terhadap materi yang masih belum disetujui saat tahap peninjauan. Tahap ini juga berguna untuk memperjelas pemahaman setiap pihak terkait ketentuan-ketentuan yang ada dalam perjanjian internasional.
3. Tahap perumusan naskah  
Rumusan naskah merujuk pada kesepakatan yang dihasilkan dari perundingan antara pihak-pihak terkait isi perjanjian internasional. Pada tahap ini, dilakukan penulisan final terhadap naskah perjanjian internasional yang sudah disepakati.
4. Tahap penerimaan  
Dalam perundingan dua pihak, persetujuan atas draf awal perundingan sering kali disebut sebagai "penerimaan." Biasanya, ini ditunjukkan dengan tanda tangan pada naskah perjanjian internasional oleh kepala delegasi masing-masing. (Mukti, *Paradiplomacy: Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia*, 2013)
5. Tahap penandatanganan  
Tahap ini merupakan penutup dari serangkaian perundingan yang bertujuan untuk melegalisasi kesepakatan yang terdapat dalam naskah perjanjian internasional. Namun, penandatanganan naskah tidak selalu berarti bahwa perjanjian tersebut langsung berlaku. Kehapusan perjanjian tergantung pada klausula pemberlakuan yang telah disetujui oleh para pihak dan dicantumkan dalam naskah perjanjian tersebut.

### **Rintangan dan Kendala dalam Kerjasama Kota Bersaudara antara Kota Medan dan Penang**

Dengan dasar informasi dan penelitian, ada sejumlah kendala sehingga menyebabkan pelaksanaan kegiatan sister city tidak berjalan secara optimal. Kendala-kendala itu dapat dikategorikan menjadi dua bagian:

- 1) External Government Issues
  - a. Dampak Krisis Global

Dampak dari krisis global yang melanda Amerika Serikat, banyak negara di Asia, termasuk Indonesia, merasakan dampak signifikan terutama pada ekspor berbagai komoditas seperti kelapa sawit, karet, dan kakao. Krisis tersebut memberikan banyak pengaruh pada ekspor komoditas-komoditas ini, yang mengalami penurunan harga karena perlambatan

ekonomi dunia. Hal ini membuat sulitnya peluang pemasaran untuk produk-produk tersebut. Tiga komoditas ekspor tersebut adalah komoditas penting yang diekspor oleh Pemerintah Kota Medan dan Penang. Keterkaitan antara ekspor dan pertumbuhan ekonomi telah menjadi perhatian penting belakangan ini. Perdagangan internasional, khususnya ekspor, dianggap sebagai pendorong utama pertumbuhan ekonomi. Ekspor menjadi faktor dominan dalam aktivitas perdagangan internasional, dan sebuah negara tanpa kerjasama internasional akan kesulitan memenuhi kebutuhan ekonominya.

#### b. Politik di Penang

Sistem politik Malaysia, yang mempraktikkan monarki konstitusional, memiliki perbedaan yang mendasar dengan sistem politik Republik di Indonesia. Perbedaan ini juga melibatkan struktur politik di tingkat lokal. Penang, yang dikelola oleh Barisan Pembangkang (oposisi), memiliki visi dan tujuan yang berbeda dengan pemerintah Malaysia yang diperintah oleh Barisan Nasional. Perbedaan ini memiliki dampak langsung pada proses pengambilan keputusan di kota tersebut. Sebagai contoh, hasil wawancara dengan Konsul Jenderal Malaysia untuk Kota Medan menunjukkan bahwa kerjasama sister city antara Kota Medan dan Penang telah mengalami penurunan dan perubahan sejak Penang dikelola oleh Barisan Pembangkang. Pernyataan serupa juga disampaikan oleh Kepala Subbagian Hubungan Kerjasama Luar Negeri Kota Medan. Sejak Penang diperintah oleh Barisan Pembangkang, kota tersebut tidak lagi mengirimkan delegasi ke acara tahunan Sumatera Utara, yang dikenal sebagai PRSU (Pekan Raya Sumatera Utara), yang diselenggarakan di Kota Medan..

Menurut informasi dari wawancara, ketidakhadiran Penang dalam acara tahunan Sumatera Utara telah berlangsung selama tiga tahun, seiring dengan pergantian kepemimpinan dari Barisan Nasional ke Barisan Pembangkang di Penang. Perubahan kepemimpinan di Penang mengakibatkan kebijakan yang sebelumnya disepakati oleh Barisan Nasional kini perlu diperiksa ulang oleh Barisan Pembangkang, yang mungkin memperlambat pelaksanaan program dan kegiatan sister city. Selain itu, kemungkinan adanya perubahan program yang sudah direncanakan secara menyeluruh oleh pemerintahan yang baru tidak dapat diabaikan.

#### c. Pandemi Covid-19

Perjanjian kerjasama sister city antara Medan dan Penang mengalami jeda signifikan karena dampak yang merajalela dari pandemi COVID-19. Sejak awal munculnya pandemi, keterbatasan perjalanan internasional, pembatasan kegiatan sosial, dan fokus penuh pada penanganan kesehatan masyarakat telah membuat pelaksanaan program-program kerjasama di antara kedua kota menjadi sulit dilaksanakan. Wabah ini telah memaksa pemerintah kota Medan dan Penang untuk memprioritaskan penanganan krisis kesehatan dan keamanan, sehingga segala upaya dan perencanaan terkait kerjasama sister city harus dihentikan untuk sementara waktu.

## 2) Internal Government Issues

### a. Keterbatasan SDM

Secara umum, hampir setiap wilayah di Indonesia memiliki potensi besar dari segi sumber daya alam. Namun, untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam tersebut, keberadaan sumber daya manusia yang unggul sangatlah penting. Peran faktor manusia memiliki dampak yang sangat besar pada kemajuan suatu negara. Kekurangan dalam sumber daya manusia dapat mengakibatkan kesulitan bagi negara tersebut dalam mencapai perubahan yang positif. Dalam konteks ini, kekurangan tenaga profesional di Kota Medan menjadi salah satu kendala internal. (Cipto, 2010).

### b. Kekurangan Suplai Energi Listrik

Ketidalcukupan pasokan energi listrik terjadi saat kebutuhan masyarakat tidak terpenuhi oleh Pembangkit Listrik Negara, menghasilkan pemadaman listrik bergilir. Dampaknya terasa di beberapa kota di Indonesia, termasuk kawasan penghasil minyak seperti Kalimantan. Situasi serupa turut memengaruhi Kota Medan, menghambat investasi, baik lokal maupun internasional, di sektor industri. Kemampuan suatu negara dalam menyediakan listrik bagi konsumen menjadi faktor kunci, namun di Indonesia, hal ini masih menjadi tantangan. Kerjasama sister city diharapkan dapat menarik investasi asing, tetapi krisis listrik menjadi penghalang bagi minat investor dalam sektor industri. Kota Medan, sebagai gerbang internasional di barat Indonesia, memiliki Kawasan Industri Medan (KIM) yang berkembang, terutama dalam industri makanan kaleng dan karet.

c. Sektor Industri

Dampak dari globalisasi dalam dunia industri adalah munculnya fenomena integrasi antar perusahaan dan negara melalui berbagai bentuk seperti akuisisi, penggabungan, dan sebagainya. Perubahan ini juga menyebabkan semakin pudarnya batas wilayah administrasi antar negara, yang tercermin dalam percepatan perpindahan sumber daya manusia, investasi, serta barang dan jasa jika dibandingkan dengan periode sebelumnya. Fenomena ini dikenal sebagai globalisasi produksi, di mana terjadi kecenderungan untuk membuat produk dengan komponen-komponennya diproduksi di berbagai negara. Kemiripan dalam topografi, hasil pertanian, dan sektor industri antara Kota Medan dan Penang telah menghambat kemajuan kerjasama sister city di antara keduanya. Dampaknya, terjadi kompetisi antara kota-kota tersebut untuk menarik perhatian investor asing dalam pengembangan sektor industri. (Morgenthau, 2010).

Jika dilihat dari aspek ras dan budaya, kota Medan dan Penang mempunyai sejumlah kesamaan yang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan pemerintah untuk menjalin hubungan sister city. Namun, ironisnya, kesamaan tersebut malah menjadi penyebab terjadinya stagnasi dalam hubungan kerjasama. Munculnya persaingan antara keduanya dalam menarik investasi dari China, Singapura, dan Jepang di sektor industri semakin menghambat kemajuan kerjasama tersebut.

Dalam konteks pengambilan keputusan, salah satu model yang paling relevan dengan situasi hubungan sister city antara Kota Medan dan Penang merupakan model Politik Birokratik. Model ini menggambarkan bahwa setiap keputusan yang diambil oleh pejabat daerah yang berkuasa dalam Kerjasama perlu mematuhi prosedur dan regulasi yang telah ditetapkan. Meskipun terlihat damai, namun hubungan tersebut cenderung stagnan karena adanya kepatuhan terhadap prosedur birokrasi.

Hubungan sister city antara Kota Medan dan Penang dimulai saat penandatanganan MoU pada tahun 1983, saat Indonesia belum membuka kerjasama serupa dengan kota lain dan belum menerapkan sistem otonomi daerah. Meskipun secara keseluruhan mengikuti model Politik Birokratik, penandatanganan MoU pada masa tersebut menjadi aneh. Oleh karena itu, model Rational Actor menjadi lebih relevan untuk menjelaskan situasi tersebut. Perkembangan politik antara Indonesia dan Malaysia mendorong pemimpin daerah di perbatasan untuk menyepakati nota kesepahaman, awalnya sebagai bentuk hubungan persahabatan. Meskipun kondisi geografis memungkinkan kerjasama ini, draft MoU tidak pernah mengalami penyempurnaan atau perubahan sejak awal ditandatangani, menjadi pemicu stagnasi dalam hubungan kerjasama kedua kota.

Berdasarkan pengamatan dan penelitian, kerjasama sister city antara pemerintah kota Medan dan Penang teridentifikasi sebagai bentuk kerjasama non-profit. Dalam kerjasama ini, manfaat yang diperoleh oleh kedua belah pihak tidak terfokus pada peningkatan investasi atau dampak ekonomi makro, melainkan lebih pada aspek ekonomi mikro dan pelestarian budaya. Kedua kota ini memiliki keberagaman etnis yang serupa, termasuk kelompok etnis Melayu, Thionghoa, dan India. Oleh karena itu, kerjasama ini tidak hanya mencakup

hubungan antara pemerintah kota, tetapi juga melibatkan individu-individu dalam masyarakat. Dengan kata lain, ikatan kultural dan budaya menjadi dominan dalam memelihara hubungan sister city antara Pemerintah Kota Medan dan Penang.

## KESIMPULAN

Di tengah arus globalisasi dan liberalisasi ekonomi, pemerintah daerah tidak dapat menghindari dari keterlibatan dalam kerjasama internasional. Fenomena ini dapat diartikan sebagai peluang untuk memajukan pembangunan di berbagai daerah di Indonesia, yang pada akhirnya akan memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan nasional. Salah satu program kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan pihak luar negeri adalah melalui perjanjian sister city. Sister city merupakan bentuk kerjasama antara dua kota dari negara yang berbeda, memiliki sejumlah tujuan seperti meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mempromosikan kekayaan budaya nasional, dan membentuk kerjasama formal di bidang lainnya. Meskipun diakui sebagai wadah yang baik bagi pemerintah daerah untuk menunjukkan partisipasinya dan mengembangkan daerahnya, penelitian ini menemukan bahwa tidak semua kerjasama sister city berjalan dengan lancar atau sesuai dengan kesepakatan. Dalam menjalin kerjasama sister city, berbagai faktor penghambat perlu dihadapi. Melalui penelitian ini, tampaknya terdapat benang merah dalam faktor-faktor kegagalan, baik yang bersifat internal, seperti kurangnya komunikasi yang intensif antara kedua daerah, tingkat SDM pemerintah kota yang belum optimal, dan minimnya partisipasi pemerintah pusat dan masyarakat. Faktor eksternal seperti perubahan kebijakan di kedua daerah, kebijakan global yang mempengaruhi negara, dan dampak pandemi Covid-19 juga turut berkontribusi sebagai hambatan dalam kerjasama sister city. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kerjasama sister city dan memperbaiki pelaksanaannya di masa mendatang.

## REFERENSI

- Adi, R. (2004). *Metodologi Penelitian Sosial Dan Hukum*. Jakarta: Penerbit Granit.
- Cipto, B. (2010). *Hubungan Internasional Di Asia Tenggara: Teropong Terhadap Dinamika, Realitas, Dan Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Djelantik, S. (2008). *Diplomasi antara Teori & Praktik*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Dunn, W. N. (2000). *Pengantar analisis kebijakan publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Jackson, R., & Georg, S. (2009). *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jatmika, S. (2001). *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Bigraf.
- Jatmika, S. (2001). *Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Bigraf.
- Kansil, C. (2004). *Pemerintah Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Morgenthau, H. J. (2010). *Politik Antar Bangsa*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Mukti, T. A. (2013). *Paradiplomacy: Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia*. Yogyakarta: The Phinisi Press.
- Mukti, T. A. (2013). *Paradiplomacy: Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia*. Yogyakarta: The Phinisi Press.
- RI, H. S. (2023, November 04). *Humas Sekretariat Kabinet RI*. Diambil kembali dari Humas Sekretariat Kabinet RI: <https://setkab.go.id/laporan-monitoring-dan-evaluasi-terhadap-rencana-perumusan-dan-implementasi-perjanjian-internasional-oleh-pemerintah-daerah/>