

BAB I

PENDAHULUAN

Hubungan dan kerjasama antar daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini sudah menjadi kebutuhan yang tidak bisa diabaikan bahkan perlu dilaksanakan oleh setiap pemerintah daerah di seluruh Indonesia dalam rangka memenuhi tuntutan kebutuhan pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Peluang mengadakan hubungan kerjasama antar daerah sedemikian besar mengingat landasan hukum yang diperlukan sebagai pijakan pelaksanaannya sudah ada seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah. Hubungan kerjasama tersebut tidak hanya hubungan kerjasama antar daerah yang bersifat nasional maupun regional saja, melainkan juga bisa dilakukan hubungan kerjasama internasional dengan pihak manca negara, hal itu tercantum dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama Dengan Pihak Luar Negeri.

Kedua peraturan perundangan tersebut pada intinya mengamanatkan antara lain bahwa penyelenggaraan hubungan kerjasama dengan pihak luar negeri oleh pemerintah daerah adalah untuk menunjang pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan penyelenggaraan program pembangunan nasional maupun daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah.

Adalah Medical Peace Foundation (MPF), sebuah lembaga swadaya masyarakat dari negara Korea Selatan yang berkecimpung di bidang kesehatan, misi yang diemban dalam langkah kegiatannya adalah berusaha membantu negara-negara berkembang yang tingkat kesehatan penduduknya masih rendah, atau negara-negara yang memerlukan penyediaan prasarana kesehatan dengan memberikan bantuan baik yang bersifat fisik maupun finansial. Seperti halnya tawaran bantuan di bidang kesehatan kepada Indonesia, karena pihak MPF menilai kondisi tingkat kesehatan masyarakat di beberapa daerah di Indonesia masih rendah, dan disamping itu ada daerah yang terkena musibah bencana alam yang tentunya memerlukan bantuan penyediaan prasarana kesehatan.

Oleh karena itu MPF menawarkan bantuan yang bersifat hibah berupa pembangunan gedung pelayanan kesehatan (*medical center*) dan peralatan kesehatan yang memadai dengan standar internasional. Tawaran bantuan tersebut ditujukan kepada Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dengan asumsi bahwa karena akibat dari musibah gempa bumi yang melanda di Provinsi DIY banyak fasilitas umum yang rusak memerlukan perbaikan ataupun pembangunan, terutama prasarana fasilitas pelayanan kesehatan.

Daerah atau lokasi yang terpilih sebagai calon penerima bantuan tersebut adalah Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul, karena di Kecamatan Playen terdapat prasarana Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) yang rusak parah akibat terkena musibah gempa bumi. Kerusakan tersebut dipandang perlu untuk segera dilakukan perbaikan agar dapat menjalankan fungsinya lebih lanjut secara optimal dalam pelayanan kesehatan kepada masyarakat sekitarnya.

Pertimbangan lain terpilihnya Kecamatan Playen Gunungkidul sebagai lokasi penerima bantuan hibah adalah karena dipandang memenuhi kriteria yang disyaratkan yaitu tersedianya lahan serta fasilitas air bersih dan jaringan listrik.

Secara geografis Kecamatan Playen berada di jalur jalan yang strategis menuju Kabupaten atau Provinsi lain sehingga mempunyai prospek yang bagus untuk pengembangan kedepan. Hanya saja dari segi demografis yang menyangkut kependudukan masih memerlukan perhatian dan peningkatan terutama di bidang kesehatan, karena kondisinya menunjukkan hampir sebagian besar masyarakat penduduk Kecamatan Playen tingkat kesadaran terhadap kesehatan masih rendah,¹ dengan sendirinya tingkat kesehatan masyarakatnyapun juga relatif masih rendah.

Dengan dibangunnya sarana kesehatan yang memadai di Kecamatan Playen diharapkan masyarakat sekitar akan mendapatkan kemudahan pelayanan kesehatan yang baik. Sehingga nantinya akan tumbuh masyarakat pedesaan yang sehat, kuat dan sadar akan pentingnya kesehatan bagi kehidupan mereka. Kedepannya diharapkan akan mampu mendukung program Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dan Pemerintah Provinsi DIY pada khususnya dan Pemerintah Indonesia pada umumnya di bidang peningkatan kesehatan masyarakat untuk mewujudkan bangsa yang kuat dan bermuara pada meningkatnya kemakmuran maupun kesejahteraan negara.

Bagaimana pelaksanaan hubungan kerjasama pemberian bantuan dan sejauh mana pelaksanaannya merupakan masalah yang cukup menarik untuk dikaji, dipelajari, dianalisa dan diangkat sebagai topik karya tulis.

¹ Wawancara dengan Kepala Puskesmas Playen II Kecamatan Playen, Kabupaten Gunungkidul tanggal 14 September 2007.

Sehubungan dengan itu, dalam rangka penyusunan karya tulis dalam bentuk skripsi dengan mengambil masalah kerjasama yang berupa pemberian bantuan hibah maka penulis melakukan penelitian untuk mendapatkan data dan informasi yang *reliable* pada obyek-obyek tersebut.

Sesuai dengan topik masalah yang diambil seperti tersebut diatas, maka judul karya tulis atau skripsi yang dipilih adalah : “***Kerjasama Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Medical Peace Foundation Korea Selatan*** “.

A. Latar Belakang Masalah

Era globalisasi yang didukung oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang melanda dunia sekarang ini menuntut setiap daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk memiliki keunggulan komparatif maupun keunggulan kompetitif yang dapat digunakan menunjang keberadaannya sebagai sebuah entitas dan selanjutnya dapat sukses dalam meraih peluang di tingkat persaingan yang sangat ketat saat ini.

Untuk meraih peluang globalisasi di atas, maka kerjasama regional dan nasional maupun internasional antar pelaku birokrasi suatu daerah atau negara menjadi sangat penting dalam membentuk hubungan yang saling menguntungkan dalam rangka mengoptimalkan keunggulan yang dimiliki oleh masing-masing pihak yang bekerjasama.²

² ----- , *Bunga Rampai Kerjasama Luar Negeri Provinsi DIY*, Biro Kerjasama Setda Provinsi DIY, Yogyakarta, 2006, hlm.20.

Provinsi DIY sebagai salah satu provinsi yang menyanggah keistimewaan di Negara RI tidak dapat menghindarkan diri dari tuntutan kebutuhan untuk membina komunikasi dan interaksi serta hubungan kemitraan baik dengan provinsi lain di Indonesia maupun dengan pemerintah negara lain. Pertimbangan yang mendasari tidak semata-mata dalam upaya menjalin hubungan persahabatan yang saling pengertian di antara provinsi tetapi juga sebagai upaya untuk menggalang kerjasama yang saling menguntungkan (*mutual benefit*) dalam berbagai bidang pelayanan publik.³

Harus diakui bahwa setiap Provinsi di negara Indonesia pada khususnya termasuk Provinsi DIY dan provinsi di negara-negara manca pada umumnya menghadapi tantangan yang sama dalam upaya memenuhi kebutuhan pelayanan kepada masyarakatnya. Bagi Provinsi DIY tantangan tersebut adalah di satu sisi dihadapkan keterbatasan seperti luas wilayah yang relatif kecil, sumber keuangan yang terbatas, sumber daya manusia yang masih membutuhkan peningkatan serta kewenangan yang terbatas, di sisi lain tuntutan masyarakat atas pelayanan yang lebih baik sejalan dengan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dampak globalisasi yang didukung oleh kemajuan Iptek menyebabkan penyebaran informasi dapat terjadi secara cepat membuat masyarakat dunia kian dekat satu sama lain, sehingga faktor jarak tidak lagi menjadi kendala untuk mewujudkan komunikasi yang intensif dan mendorong terwujudnya persahabatan antar bangsa dan diplomasi internasional yang semakin berkembang dalam bentuk multilateral, bilateral dan regional yang saling menguntungkan.

³ *Ibid*, hlm. 5.

Dalam perspektif global Provinsi DIY disamping telah menjalin kerjasama dengan daerah provinsi lain di Indonesia, juga menjalin kerjasama internasional dengan lembaga pemerintah dari manca negara dalam bentuk *sister province* dan *sister city* maupun kerjasama internasional dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Salah satu dari kerjasama dengan lembaga non pemerintah itu adalah kerjasama Pemerintah Provinsi DIY dengan Medical Peace Foundation (MPF) sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dari negara Korea Selatan yang bergerak dalam bidang sosial, khususnya kesehatan masyarakat.

Pada awal tahun 2006 tepatnya pada bulan Juni 2006 pasca terjadinya musibah bencana alam gempa bumi di Kabupaten Bantul Provinsi DIY, MPF melalui Kedutaan Besar RI (KBRI) di Seoul Korea Selatan menawarkan bantuan kepada Indonesia berupa pembangunan prasarana pelayanan kesehatan atau medical center di daerah yang terkena bencana gempa dengan ukuran seluas 270 m² dan dilengkapi dengan peralatan medis serta furniture, dengan syarat pihak MPF meminta Pemerintah Daerah di Indonesia yang ditunjuk dapat menyediakan tanah seluas sekitar 3.000 m², instalasi air dan listrik.

Pemerintah Indonesia melalui Depertemen Luar Negeri kemudian meneruskan dan mengarahkan tawaran bantuan tersebut kepada Pemerintah Provinsi DIY yang ternyata tidak keberatan dan bersedia menerima bantuan dimaksud. Dalam hubungan ini pertimbangan Pemerintah Indonesia untuk menerima bantuan dari MPF yang merupakan LSM dari negara Korea Selatan tentunya tidak serta merta dan asal menerima begitu saja, akan tetapi selain pertimbangan politis juga didasarkan pertimbangan untuk kepentingan nasional.

Demikian pula Pemerintah Provinsi DIY bersedia menerima bantuan tersebut karena pertimbangan kepentingan regional terutama yang berkaitan dengan kebutuhan dasar yang diperlukan bagi kehidupan masyarakat.

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat dan merupakan bidang yang senantiasa menjadi prioritas dalam setiap era penyelenggaraan pemerintahan, sudah selayaknya mendapat perhatian dan ditingkatkan dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.⁴ Sehubungan dengan hal itu penawaran bantuan hibah pembangunan prasarana kesehatan dari MPF patut diterima karena jelas jika dilihat dari sisi *mutual benefitnya* serta dapat memberikan manfaat bagi kepentingan kemaslahatan masyarakat banyak.

Untuk merealisasikan penerimaan bantuan tersebut berdasarkan hasil kajian dan setelah dikoordinasikan dengan jajaran perangkat daerah terkait maupun dengan pihak pemerintah daerah yang wilayahnya terkena gempa, Pemerintah Provinsi DIY berketetapan menunjuk Pemerintah Kabupaten Gunungkidul sebagai pelaksana penerima bantuan selanjutnya dari MPF Korea Selatan.. Penunjukan dan penentuan lokasi penerima bantuan di Kabupaten Gunungkidul adalah merupakan kebijakan dari Pemerintah Provinsi DIY untuk pemerataan, karena sebagian daerah Kabupaten Gunungkidul juga terkena musibah gempa bumi. Sementara daerah Kabupaten Bantul yang akibat musibah gempa bumi kondisinya lebih parah, telah banyak menerima bantuan dari berbagai pihak termasuk diantaranya bantuan dari negara-negara manca.

⁴ *Ibid*, hlm. 71.

Dalam pelaksanaan kerjasama penerimaan bantuan hibah tersebut, sesuai dengan fungsinya Pemerintah Provinsi DIY bertindak sebagai fasilitator yang bertugas mencari rekanan kontraktor pelaksana pekerjaan pembangunan medical center dan penyedia alat-alat kesehatan serta furniture sebagaimana ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah c.q. Departemen Luar Negeri. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul bertugas mengkoordinasikan kegiatan implementasi pembangunan medical center, diantaranya diminta untuk menyediakan lokasi yang tepat berupa tanah seluas sekitar 3.000 m², instalasi jaringan listrik dan air bersih sesuai standar yang disyaratkan oleh MPF.

Lokasi yang diusulkan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul untuk dibangun medical center adalah Puskesmas Playen II yang terletak di Desa Bleberan Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul. Lokasi tersebut oleh Pemerintah Provinsi DIY diterima dan diajukan kepada pihak MPF karena dipandang cocok dan memenuhi syarat untuk menerima bantuan. Dari hasil peninjauan yang dilakukan langsung oleh tim ahli (*advance*) dari pihak MPF Korea Selatan, lokasi yang diajukan untuk menerima bantuan disetujui oleh MPF.

Sebetulnya Puskesmas Playen II sudah lama berdiri dan beroperasi, namun kondisi sarana dan prasarana yang dimiliki kurang memadai, baik keadaan bangunan gedung, fasilitas peralatan medis maupun tenaga medis dan paramedisnya, sehingga pelayanan kesehatan kepada masyarakat di Puskesmas tersebut tidak bisa dilaksanakan secara optimal. Terlebih lagi setelah terkena gempa bumi kondisinya menjadi semakin kurang representatif dan jauh jika dikatakan layak sebagai tempat untuk pelayanan kesehatan masyarakat.

Ditinjau dari masalah kesehatan masyarakat di Kabupaten Gunungkidul khususnya di Kecamatan Playen ditengarai masih banyak yang perlu mendapatkan perhatian besar untuk ditingkatkan kondisinya. Terutama menyangkut pola pikir, perilaku dan kesadaran masyarakat di pedesaan yang kurang memperhatikan masalah kesehatan dan belum “*medic minded*” ataupun “*doctor minded*”. Sebagian besar masyarakat masih merasa enggan untuk memeriksakan kesehatannya di tempat-tempat pelayanan kesehatan seperti Puskesmas atau poliklinik kesehatan yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul, dan cenderung memilih upaya tradisional yang mereka ketahui dan percayai.

Disamping itu, terutama di pedesaan yang lokasinya di pedalaman banyak warga penduduk yang rumahnya masih menjadi satu dengan kandang ternak dan kurang memenuhi persyaratan kesehatan, sarana MCK dan pembuangan limbah yang buruk, sanitasi rumah yang kurang, halaman rumah dan kebun (tegalan) yang kurang terpelihara dengan baik. Hal tersebut tentu saja menyebabkan kondisi lingkungan menjadi kurang sehat dan akibatnya sangat berpengaruh terhadap kondisi tingkat kesehatan para warga penduduk yang dalam kenyataannya kondisinya cenderung buruk.

Jika dilihat secara fisik daerah Kecamatan Playen memiliki potensi yang prospektif untuk dikembangkan. Seluruh wilayah pedesaan di Kecamatan Playen sudah ada jaringan listrik, disamping itu meskipun sumber air tidak melimpah akan tetapi kebutuhan air bersih dapat tercukupi. Lokasi Kecamatan Playen cukup strategis berada di akses jalan provinsi yang menghubungkan Kota Yogyakarta dengan Kota Wonosari sebagai ibu kota Kabupaten Gunungkidul.

Artinya lokasi Kecamatan Playen berada di jalur transportasi umum dan transportasi ekonomi menuju ke wilayah Kabupaten dan Provinsi lain yaitu kabupaten Wonogiri, Jawa Tengah yang sekaligus juga menjadi bagian dari program jangka panjang pembangunan jalur selatan Pulau Jawa yang muaranya diharapkan akan mampu mensejahterakan daerah Kabupaten Gunungkidul.

Disisi lain Kecamatan Playen memiliki obyek wisata yang bertaraf nasional yaitu berupa hutan lindung Wanagama yang sudah terkenal sebagai hutan yang spesifik karena terdapat tanaman langka yang berusia ratusan tahun yang tidak dimiliki oleh negara lain, dimana hutan lindung tersebut dipergunakan sebagai hutan penelitian dan merupakan laboratorium botani.

Keunggulan lain, di wilayah Kecamatan Playen tepatnya di desa Gading terdapat lapangan udara milik TNI Angkatan Udara, di mana dari wacana yang berkembang kedepan dan dari hasil penelitian, lapangan udara tersebut layak untuk dikembangkan menjadi bandara bertaraf internasional di Provinsi DIY.

Bisa dibayangkan seandainya hal itu direalisasikan meski masih merupakan program jangka panjang, tentunya dampak yang akan terjadi bermunculan peningkatan-peningkatan yang secara fisik akan menyesuaikan dengan kondisi yang ada, baik peningkatan yang bersifat ekonomi maupun sosial, tidak terkecuali termasuk di dalamnya peningkatan yang sangat dibutuhkan yaitu di bidang pelayanan kesehatan. Oleh karena itu kiranya perlu ada keseimbangan sebelumnya yang perlu dibenahi pada titik-titik lokasi potensial yang dipandang prospektif, sehingga akan tercipta nantinya tata ruang lingkungan wilayah Kecamatan Playen yang representatif dan sehat.

Tanpa berandai-andaipun masalah pelayanan kesehatan merupakan bidang yang setiap waktu tetap diperlukan keberadaannya. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Gunungkidul tentunya juga mempunyai program untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan mengembangkan sarana pelayanan kesehatan masyarakat di seluruh wilayah Kabupaten Gunungkidul termasuk di wilayah Kecamatan Playen. Namun yang menjadi kendala barangkali adalah menyangkut kemampuan keuangan daerah yang terbatas akibat pendapatan daerah yang terbatas pula dan harus diratakan pengalokasiannya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan kegiatan operasional semua Kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Gunungkidul. Yang jelas anggaran tersebut tentu tidak hanya untuk pembangunan bidang kesehatan saja melainkan juga untuk semua bidang.

Dengan adanya tawaran bantuan hibah yang berhubungan dengan bidang kesehatan, pemerintah Kabupaten Gunungkidul beserta pemerintah Provinsi DIY tidak keberatan dan merasa terbantu sekali, sehingga Puskesmas Playen II Kecamatan Playen yang terletak di Desa Bleberan itulah yang diusulkan sebagai calon penerima bantuan hibah dari MPF Korea Selatan, dengan pertimbangan beberapa lokasi lainnya di Kabupaten Gunungkidul telah menerima bantuan sarana kesehatan dari pihak lembaga luar negeri yang lain.

Lokasi yang ditawarkan tersebut disetujui oleh MPF yang kemudian ditindak lanjuti dengan pelaksanaan pembangunan *medical center* setelah melalui serangkaian proses pembahasan yang cukup lama hingga ditandatanganinya Memorandum Of Understanding (MoU) antara Pemerintah Provinsi DIY dengan MPF sebagai tanda dimulainya kerjasama secara resmi oleh kedua belah pihak.

Penandatanganan MoU tersebut dilakukan pada tanggal 6 Januari 2007 oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai wakil pihak dari Pemerintah Provinsi DIY dan Wakil Presiden MPF Mr. Kee-Il Cho sebagai wakil dari MPF Korea Selatan. Selanjutnya pembangunan *medical center* tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul yang bertugas mengkoordinasikan kegiatan implementasi pembangunan, sedangkan sebagai pelaksana pekerjaan fisik di lapangan dikerjakan oleh sebuah perusahaan developer dari Yogyakarta yaitu CV. Mekar Sejahtera berdasarkan *Construction Contract* (Kontrak Kerja Pembangunan) *Medical Center*.

Sesuai dengan kebiasaan dan ketentuan yang berlaku di negara Korea Selatan, setiap proyek pembangunan prasarana fisik seperti bangunan gedung yang pembangunannya di danai oleh negara Korea Selatan tersebut diberi nama dengan nama tokoh orang atau nama tertentu dalam bahasa Korea. Demikian pula proyek pembangunan gedung *medical center* (Puskesmas) di Kecamatan Playen tersebut akan diberi nama dengan nama tokoh negara Korea Selatan atau pimpinan MPF sebagai pihak pemberi hibah atau donatur, dengan ketentuan mencantumkan kata “**Han**” dari nama yang diberikan sebagai ciri atau pertanda bahwa penyandang dana atau sponsor proyek pembangunan tersebut di support oleh MPF dari negara Korea Selatan. Akan tetapi berdasarkan pembicaraan dan kesepakatan dari kedua belah pihak, serta mempertimbangkan saran dan usul Sri Sultan Hamengku Buwono X proyek pembangunan gedung *medical center* tersebut selanjutnya diberi nama “**Gunungkidul-Han Medical Center**”.

Tentu saja pelaksanaan kerjasama antara MPF dengan Pemerintah Provinsi DIY tersebut tidak lepas dari berbagai masalah baik yang bersifat teknis maupun non teknis. Jika dikaitkan dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maka masalah birokrasi nampaknya menjadi salah satu benturan yang cenderung diasumsikan sebagai penghambat secara internal. Sedangkan dari aspek eksternal diantaranya adalah perbedaan kultur kedua negara yang mengakibatkan persepsi yang berbeda dalam mengimplementasikan pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan. Kalaupun kemudian proyek pembangunan medical center tersebut bisa rampung, di dalamnya diwarnai dengan masalah yang relatif alot dalam penyelesaiannya.

Setelah berjalan kurang lebih selama 4 bulan pekerjaan pembangunan *medical center* seluas 270 m² dengan biaya US \$ 43.879,11 tersebut pada awal bulan Mei 2007 selesai, kemudian pada tanggal 29 Mei 2007 diadakan upacara peresmian dan penyerahan *Gunungkidul-Han Medical Center* oleh MPF Korea Selatan kepada Pemerintah Provinsi DIY.

B. Rumusan Masalah :

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka untuk memudahkan pemecahan masalah dan sebagai pedoman dalam pembahasan lebih lanjut, dapatlah dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut : ***“Bagaimanakah proses dan realisasi MoU kerjasama antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Medical Peace Foundation (MPF) Korea Selatan di Desa Bleberan, Kecamatan Playen, Kabupaten Gunungkidul?”***

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang dilakukan dalam rangka penyusunan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi hubungan kerjasama antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Medical Peace Foundation (MPF) Korea Selatan yang dituangkan dalam Perjanjian Kerjasama (*Memorandum Of Understanding*) dalam bentuk pemberian bantuan hibah pembangunan prasarana pelayanan kesehatan atau *medical center* beserta peralatan medis dan furniture untuk Puskesmas Playen II yang terletak di Desa Bleberan, Kecamatan Playen, Kabupaten Gunungkidul, yang pelaksanaan teknisnya dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul.
2. Dari hasil penelitian yang dituangkan dalam bentuk karya tulis ilmiah atau skripsi ini diharapkan nantinya dapat diambil manfaatnya bagi pihak-pihak yang berkepentingan serta dapat dimanfaatkan sebagai sumbangan bagi ilmu pengetahuan, khususnya Ilmu Hubungan Internasional dalam perkembangan masa kini dan masa yang akan datang.
3. Sebagai media penerapan disiplin ilmu yang diperoleh selama studi juga untuk memperoleh gambaran yang sesungguhnya mengenai pelaksanaan kerjasama lembaga pemerintah dan lembaga non pemerintah
4. Sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar kesarjanaan dalam Strata 1 (S-1) pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Kerangka Dasar Teori

Untuk mengupas permasalahan yang telah dirumuskan dalam pokok permasalahan berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirangkum deskripsi secara ringkas sebagai berikut :

Hubungan kerjasama antar negara dewasa ini cenderung lebih banyak kesempatan untuk dapat dilaksanakan oleh negara-negara karena situasinya lebih kondusif terutama berkaitan dengan semakin bergesernya isu-isu yang lebih mengedepankan isu ekonomi yang diasumsikan lebih memberikan *value added* yang lebih menguntungkan, dan peluang berperannya aktor non negara juga lebih memungkinkan di dalamnya, sehingga tidak mengherankan apabila kemudian bermunculan dan terbentuk kerjasama yang bersifat hubungan transnasional.

Kerjasama Provinsi DIY dengan MPF Korea Selatan merupakan bentuk hubungan transnasional karena bersifat lintas nasional dan tidak sepenuhnya dikendalikan oleh aktor pemerintah, terutama dari pihak MPF yang dalam hal ini dapat dikategorikan sebagai aktor non negara karena MPF adalah sebuah LSM di negara Korea Selatan. Terjadi dan terbentuknya kerjasama tersebut sudah tentu dari kedua belah pihak dilandasi pertimbangan dan kepentingan, terutama yang pasti adalah kepentingan nasional, dimana pihak MPF berkehendak memberikan bantuan hibah kepada Indonesia sesuai dengan misi yang diembannya berupa pembangunan *medical center* beserta peralatan medis dan furniture, sedangkan Indonesia berkepentingan untuk meningkatkan kebutuhan hidup bagi warga masyarakatnya dalam bidang kesehatan di salah satu wilayahnya yaitu Provinsi DIY yang terkena musibah gempa bumi sebagaimana disyaratkan oleh MPF.

Sementara itu keberadaan dan kedudukan Pemerintah Provinsi DIY dalam kancah kerjasama dengan pihak lembaga non pemerintah dari manca negara tersebut dibenarkan menurut tatanan negara Indonesia yang berpijak pada instrumen hubungan kerjasama luar negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun ketentuan otonomi daerah yang berlaku, dan berpedoman pada konsep-konsep hubungan internasional.

1. Teori Hubungan Transnasional

Konstelasi hubungan antar negara dalam percaturan internasional era sekarang telah berubah dari pandangan isu “*state centric*” yang memusatkan pada masalah kekuasaan dan keamanan ke isu-isu ekonomi yang lebih menguntungkan. Peran negara sebagai pelaku dalam politik dunia tidak lagi dominan karena terlibatnya aktor non negara yang kian eksis di dalamnya. Pandangan ini didasarkan pada pengamatan semakin meningkatnya kepekaan dan kerentanan negara-negara dan aktor-aktor non negara terhadap interpendensi ekonomi.⁵ Hubungan ekonomi internasional semakin menjadi peka terhadap ekonomi dalam negeri dan sebaliknya ekonomi dalam negeri kian peka pula terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dalam ekonomi internasional. Kondisi yang demikian itu menuntut negara-negara didunia mengubah pola politik luar negerinya dengan jalan menjalin hubungan kerjasama dengan berbagai negara, dimana hubungan kerjasama internasional ini cenderung lebih mengedepankan hubungan ekonomi ketimbang hubungan yang mengarah kepada penghimpunan kekuasaan.

⁵ Mochtar Mas'oeid, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*, Penerbit LP3ES, Jakarta, 1994, hlm. 232.

Kerjasama internasional tersebut telah meluas dan tidak sebatas hanya antara pemerintah negara saja tetapi juga melibatkan aktor-aktor non negara. Dengan melemahnya dan bergesernya peranan aktor negara oleh aktor non negara maka warna interaksi antar negara bukan lagi merupakan hubungan internasional melainkan sebagai hubungan transnasional.

Menurut Richard Falk mendefinisikan, “hubungan transnasional adalah perpindahan barang, informasi dan gagasan melintasi batas wilayah nasional tanpa partisipasi atau dikendalikan secara langsung oleh aktor-aktor pemerintah”.⁶ Dari definisi tersebut dapatlah dikemukakan bahwa konsep hubungan transnasional ini akan mengurangi makna penting kedaulatan dan merupakan bentuk pola kerjasama internasional yang didalamnya peranan aktor negara tidak lagi dominan dan digeser oleh peranan aktor non negara yang tidak memperhatikan batas-batas wilayah geografis yang memisahkan bangsa-bangsa.

Menurut Mochtar Mas’oed, aktor non negara dalam hubungan kerjasama internasional ini bisa berwujud kelompok-kelompok suku, etnis atau separatis di dalam negara, berbagai kelompok kepentingan ekonomi dan perusahaan-perusahaan multinasional bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintah.⁷ Dalam pelaksanaannya hubungan transnasional ini seringkali tanpa sepengetahuan pihak pimpinan negara yang terlibat, bagian-bagian dari birokrasi pemerintah suatu negara bertindak sendiri, berinteraksi langsung dengan bagian-bagian serupa dari birokrasi pemerintah negara lain. Hal itu terjadi karena pandangan terhadap isu-isu sentral dalam interaksi internasional sudah berubah.

⁶ Richard Falk, *A Study Of Future World*, dalam bukunya Mohtar Mas’oed, *Ibid*, hlm. 231.

⁷ Mochtar Mas’oed, *Ibid*, hlm. 231.

Interaksi di antara aktor-aktor hubungan internasional akan menimbulkan kekuasaan dan pengaruh. Setiap aktor baik negara, organisasi internasional maupun organisasi non pemerintah mempunyai kelemahan dan membutuhkan peranan aktor lain, dan ini membuat semua aktor mempunyai “senjata” untuk mempengaruhi aktor lain.

Bukan hal yang mustahil apabila aktor-aktor non negara ini bisa mempengaruhi lingkungan dalam negeri pemerintah-pemerintah nasional negara yang bersangkutan bahkan bisa mempengaruhi politik dunia secara langsung dengan “kekuasaan” yang dimiliki, dimana kekuasaan itu tergantung dari isu atau situasi yang melingkupi, sehingga setiap negara lebih mudah tersusupi pengaruh dari luar. Karena begitu mudahnya setiap negara dapat dimasuki dan begitu terbuka terhadap pengaruh dari luar, maka gagasan kedaulatan, batas wilayah nasional dan interaksi antar pemerintah dalam sistem dunia menjadi berkurang dan tergeser oleh konsep transnasional.⁸

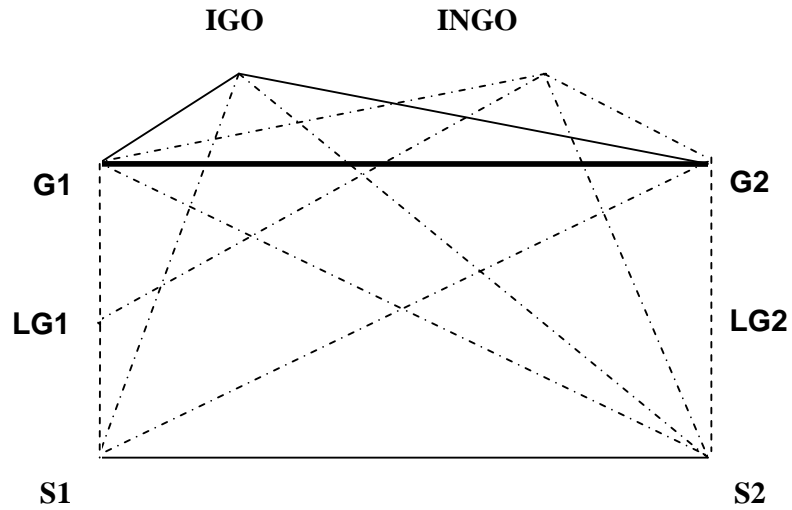
Pola hubungan transnasional ini melibatkan partisipasi yang lebih besar dari berbagai jenis aktor non negara, terutama dari organisasi non pemerintah, organisasi internasional maupun perusahaan transnasional, dan tidak menutup kemungkinan akan muncul aktor baru.

Model atau pola hubungan transnasional dimaksud dapat digambarkan dalam bagan gambar pada halaman berikut ini.

⁸ Mochtar Mas' oed, *ibid*, hlm. 232.

Bagan Gambar I.1

INTERAKSI TRANSNASIONAL



Keterangan :

- : Politik antar negara
- : Politik dalam negeri
- : Interaksi transnasional

G : Government

LG : Local Government

S : Society

IGO : International Government Organization

INGO : International Non Government Organization

Sumber : Adaptasi dari R.O Keohane dan JS Nye, *Tansnational Relation and world Politic*, dikutip dari Mohtar Mas'oed, *Ibid*, hlm. 232.

Dalam pelaksanaan hubungan tersebut dapatlah diketahui bahwa pola hubungan transnasional seperti digambarkan dalam bagan di atas memungkinkan banyak berperannya aktor non negara. Artinya masyarakat dari suatu negara bisa melakukan hubungan internasional dengan masyarakat dari negara lain, dan organisasi Pemerintah maupun organisasi non Pemerintah dapat berhubungan langsung dengan masyarakat dari suatu negara melalui perantara Pemerintah Pusat.

Dengan mengambil contoh kasus dari tulisan ini, interaksi transnasional yang terjadi adalah pihak MPF Korea Selatan sebagai aktor non negara (**INGO**) memberikan penawaran bantuan hibah kepada Pemerintah Indonesia lewat KBRI Indonesia di Seoul. Sebagai representasi Pemerintah Indonesia di Korea Selatan, maka KBRI meneruskan tawaran ini kepada Pemerintah Pusat, dalam hal ini Departemen Luar Negeri kapasitasnya sebagai unsur Pemerintah Pusat (**G1**). Selanjutnya Departemen Luar Negeri akan melanjutkan tawaran hibah ini kepada Pemerintah Daerah dalam kedudukannya sebagai local government (**LG**), yaitu Pemerintah Provinsi DIY, karena MPF sendiri yang menghendaki bantuan ini diserahkan di wilayah Provinsi DIY.

Setelah melalui tahap survey, maka lokasi yang cocok untuk didirikannya Medical Center adalah Desa Bleberan, Kecamatan Playen, Kabupaten Gunungkidul. Dari pola skema gambar tersebut di atas dapatlah diketahui bahwa secara kewenangan Pemerintah Provinsi DIY berperan menjadi fasilitator dan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul menjadi implementator proyek kegiatan hubungan kerjasama dengan MPF Korea Selatan.

2. Konsep Otonomi Daerah

Globalisasi akan diwarnai dengan peningkatan hubungan ekonomi, sosial dan budaya (EKOSOSBUD), dimana peran Pemerintah Pusat akan memudar dan diambil alih oleh Pemerintah Daerah sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi daerah bermakna kemandirian, dimana fenomena sistem pemerintahan yang selama ini bersifat sentralistik bergulir ke arah desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk dapat mengelola daerahnya sendiri secara mandiri.⁹ Istilah otonomi itu sendiri menurut Sidik Jatmika berasal dari bahasa Yunani yaitu “*outonomos*” yang berarti keputusan sendiri (*self government*),¹⁰ di mana di dalam istilah tersebut terkandung beberapa pengertian :

- Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self government, self determination*)
- Otonomi adalah pemerintahan sendiri, diakui dan dijamin tidak adanya control oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan hasil sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil.

⁹ Barkah Syahroni, “*Analisis Jabatan, Implementasi dan Prospek Dalam Era Otonomi Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi DIY*”, Makalah dalam Bimtek Analisis Jabatan Pemerintah Provinsi DIY, 2005, hlm. 4.

¹⁰ Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah, Perspektif Hubungan Internasional*, Penerbit Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001, hlm. 1.

- Pemerintahan otonomi memiliki supremasi dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Lebih jelas lagi pengertian atau definisi tentang otonomi daerah secara formal ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 1 angka 5 yang menyebutkan : “Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.¹¹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan RI digunakan atau diberlakukan *prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya serta otonomi nyata dan bertanggungjawab*. Prinsip otonomi seluas-luasnya dimaksudkan bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Sedangkan prinsip otonomi yang nyata yaitu prinsip otonomi dimana untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.¹² Jika disimak menurut pengertian prinsip otonomi yang nyata ini, tentunya isi dan jenis otonomi untuk setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya karena masing-masing daerah mempunyai kekhasan kultur dan karakter daerah sendiri-sendiri.

¹¹ Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, Penerbit BP Panca Usaha Putra, Jakarta, 2004, hlm. 6.

¹² Barkah Syahroni, *op cit*, hlm. 13.

Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah serta meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹³ Dengan demikian maka penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat serta memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Melalui prinsip-prinsip otonomi tersebut di atas diharapkan daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keaneka-ragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberadaan suatu daerah di Indonesia secara jelas diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan perhatian hubungan dan kerjasama daerah yang saling menguntungkan. Dalam pasal 195 ayat 1 dinyatakan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan”.¹⁴ Amanat tersebut merupakan kebijakan yang diberikan kepada daerah untuk mampu berinisiatif mengelola potensi yang ada di daerahnya melalui kerjasama antar daerah maupun melalui kerjasama pemerintah daerah dengan pihak pemerintah dan lembaga negara asing.

¹³ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, *op cit*, hlm. 139.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 118.

Semangat otonomi daerah menempatkan Pemerintah Daerah sebagai pusat penggerak ekonomi khususnya sektor riil, dan selanjutnya Pemerintah Daerah menjadi koordinator dalam mensinergikan para pelaku EKOSOSBUD di daerahnya dan menerjemahkan potensi daerahnya ke manca negara dalam rangka menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga negara manca.¹⁵ Peluang tersebut perlu direalisasikan tidak sekedar sebagai “penggembira” dengan semakin maraknya hubungan transnasional yang banyak memberikan kesempatan, akan tetapi betul-betul mampu memanfaatkan sebagai tantangan untuk berperan dan mempunyai pengaruh dalam kancah pergaulan internasional dengan tetap berorientasi untuk mendukung tercapainya tujuan nasional.

Meski dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut tidak secara tegas mengatur tentang hubungan dan kerjasama pemerintah daerah dengan luar negeri, namun dalam ketentuan pasal yang lain disebutkan secara jelas aturan mekanismenya, artinya bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ada kegiatan hubungan dan kerjasama internasional antara pemerintah daerah dengan pihak luar negeri. Dalam Pasal 42 ayat (1) pada huruf (f)) yang antara lain dinyatakan : ”DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah”, selanjutnya dalam ayat (1) huruf (g) dinyatakan : “DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah”.¹⁶

¹⁵ Damos Dumoli Agusman, *Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Ditjen Hukum dan Perjanjian Internasional Departemen Luar Negeri, Jakarta, 2007, hlm 9.

¹⁶ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, *op cit*, hlm. 35

Disisi lain, sebagai payung hukum bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan hubungan dan kerjasama internasional, telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama Dengan Pihak Luar Negeri di Jajaran Departemen Dalam Negeri. Dalam konsideran Permendagri dimaksud disebutkan bahwa : “Hubungan kerjasama luar negeri yang diselenggarakan oleh jajaran Departemen Dalam Negeri pada dasarnya adalah perwujudan dan penjabaran kebijaksanaan politik luar negeri Pemerintah RI yang bebas dan aktif”.¹⁷ Menurut ketentuan ini kiranya lebih memperjelas peranan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan hubungan kerjasama dengan luar negeri, karena Pemerintah Daerah merupakan lembaga yang berada di bawah jajaran Departemen Dalam Negeri dan merupakan bagian dari Negara Kesatuan RI.

Lebih lanjut dalam Bab II Pasal 3 dinyatakan : “Penyelenggaraan hubungan dan kerjasama luar negeri ditujukan untuk menunjang pelaksanaan program pembangunan nasional dan daerah, membantu meningkatkan taraf hidup, kesejahteraan dan kecerdasan masyarakat serta membantu meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan”.¹⁸ Jika dikaitkan dengan tujuan penyelenggaraan hubungan dan kerjasama dengan pihak luar negeri, maka ketentuan-ketentuan Permendagri tersebut menjadi instrumen daya dukung pelaksanaan otonomi daerah guna meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

¹⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1999 tentang *Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama Dengan Pihak Luar Negeri*, Biro Hukum Setjen Depdagri, Jakarta, 2000, hlm. 5

¹⁸ *Ibid*, hlm. 7.

Selain itu ditegaskan pula bahwa : “Kerjasama luar negeri merupakan pelengkap dalam melaksanakan pembangunan nasional dan daerah, dan pelaksanaannya harus tetap memperhatikan asas persamaan dan saling memberi manfaat serta tidak boleh merugikan kepentingan ketertiban, ketenteraman dan kepentingan umum, stabilitas politik dalam negeri, persatuan dan kesatuan bangsa serta kepribadian nasional”.¹⁹

Konsep otonomi daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya serta otonomi yang nyata dan bertanggungjawab menempatkan pemerintah daerah yang merupakan bagian dari perilaku birokrasi dalam tatanan pemerintahan Indonesia untuk dapat lebih mampu melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dalam mencapai tujuan nasional. Untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut di antaranya melakukan hubungan dan kerjasama dengan daerah lain termasuk juga hubungan dan kerjasama dengan pihak manca negara.

Dari uraian di atas jelas kiranya bahwa Pemerintah Provinsi DIY dalam melaksanakan hubungan kerjasama dengan MPF adalah merupakan perwujudan nyata dari teori hubungan transnasional. Sekalipun berdasarkan ketentuan otonomi daerah Pemerintah Provinsi DIY mempunyai kewenangan untuk mengatur keperluan rumah tangganya sendiri termasuk keperluan mengadakan hubungan kerjasama dengan pihak luar negeri, akan tetapi dalam proses dan tahap pelaksanaannya tetap berdasarkan kuasa atas mandat dari Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 8.

3. Kepentingan Nasional

Kenyataan menunjukkan bahwa tidak ada satupun negara yang bisa hidup sendiri, dan harus diakui bahwa setiap negara pasti mempunyai masalah yang tidak dapat ditangani sendiri dan memerlukan perhatian maupun bantuan negara lain atau memerlukan melakukan hubungan dengan negara lain untuk berbagai kepentingan nasional maupun kepentingan regional negaranya.

Yang dimaksud dengan kepentingan nasional menurut Hans Morgenthau adalah penggunaan kekuasaan secara bijaksana untuk menjaga berbagai kepentingan yang dianggap paling vital bagi kelestarian negara-bangsa.²⁰ Kepentingan nasional merupakan konsepsi yang sangat umum tetapi merupakan unsur kebutuhan yang sangat vital bagi negara yaitu mencakup kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi.

Konsep kepentingan nasional tersebut dapat dikatakan sama dengan tujuan nasional yang merupakan konsepsi dasar penyelenggaraan negara dengan berbagai kebutuhan yang harus dipenuhi untuk kepentingan warganya. Untuk mencapai dan mewujudkan tujuan nasional suatu negara tentunya tidak bisa lepas dari pergaulan internasional, sehingga terjadilah hubungan dengan luar negeri yang dalam pelaksanaannya berkaitan erat dengan politik luar negeri yang dijalankan.

Kepentingan nasional merupakan faktor dan tujuan yang paling mendasar bagi para pembuat keputusan suatu negara dalam merumuskan politik luar negeri untuk kepentingan negara tersebut melakukan hubungan dengan negara lain.

²⁰ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, dalam bukunya Mochtar Mas'oed, *Ibid*, hlm.18

Kepentingan nasional suatu negara adalah merupakan dasar untuk mengukur keberhasilan politik luar negerinya dan tujuan politik luar negeri untuk mewujudkan cita-cita nasional serta memenuhi kebutuhan utama suatu negara.

Politik luar negeri merupakan sikap dan komitmen suatu negara terhadap lingkungan eksternal, strategi dasar untuk mencapai tujuan kepentingan nasional yang harus dicapai di luar batas wilayahnya. Politik luar negeri adalah sebagai pengejawantahan kepentingan nasional suatu negara terhadap negara lain.²¹

Politik luar negeri suatu negara juga merupakan langkah nyata guna mencapai, mempertahankan dan melindungi kepentingan nasional negara tersebut. Strategi dan serangkaian kegiatan yang terencana dan dikembangkan oleh para pembuat keputusan suatu negara terhadap negara lain atau terhadap suatu entitas internasional yang ditujukan untuk meraih tujuan spesifik yang berdefinisi intern bagi kepentingan nasionalnya adalah dengan politik luar negeri dari negara yang bersangkutan.²² Dengan demikian tujuan politik luar negeri setiap negara pasti berbeda satu sama lain, tetapi pada umumnya berkisar pada beberapa hal, seperti misalnya perlindungan diri sendiri, kemerdekaan, integritas wilayah, keamanan militer dan ekonomi.

Politik luar negeri negara RI merupakan pelaksanaan dari ketentuan dasar yang tercantum di dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang berkenaan dengan hubungan luar negeri, dimana tujuannya lebih mengutamakan dan berorientasi kepada tujuan nasional.

²¹ S.L. Roy, *Diplomacy*, Alih bahasa Harwanto dan Mirsawati, Penerbit Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 31.

²² Plano, Jack.C dan Roy Olton, *The International Relation Dictionary*, Alih Bahasa Rukmantoro, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1998, hlm. 51.

Dalam salah satu peraturan perundangan pelaksanaan dari UUD 1945, yaitu Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menetapkan bahwa : “Politik luar negeri adalah kebijakan, sikap, dan langkah Pemerintah RI yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional.²³ Dengan demikian kepentingan nasional menggambarkan aspirasi suatu negara secara operasional dalam penerapannya berupa tindakan dan kebijakan aktual yang dilaksanakan melalui politik luar negeri dari negara yang bersangkutan.

Jika dikaitkan dengan tujuan luar negeri suatu negara seperti dijelaskan di atas, maka kepentingan nasional negara manca dalam hal pemberian bantuan luar negeri kepada negara lain, seperti Indonesia misalnya, lebih ditekankan atau mengedepankan prioritas untuk kepentingan kesejahteraan ekonominya. Lebih konkrit lagi bantuan hibah dari Korea Selatan oleh MPF kepada Indonesia adalah ditujukan untuk membantu peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat.

Sedangkan kaitannya dengan hubungan transnasional seperti uraian di atas dimana aktor non negara lebih banyak punya kesempatan berperan di dalamnya, tentunya tujuan atau kepentingan nasional lebih mendominasi dari hubungan tersebut. Kerjasama luar negeri yang tujuannya untuk mewujudkan kepentingan nasional diperlukan landasan formal yang kuat sesuai sistem pemerintahan dan politik luar negeri dari pihak negara-negara yang bekerjasama.

²³ Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang *Hubungan Luar Negeri*, Penerbit Citra Umbara, Bandung, 2000, hlm. 8.

Otonomi daerah sebagai sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia, menjadi pijakan bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan kerjasama luar negeri baik dengan pihak pemerintah maupun dengan pihak non pemerintah, dengan tujuan utama untuk mewujudkan kepentingan nasional tentunya. Disamping itu masih terdapat pula rambu-rambu hukum lain yang harus diikuti Pemerintah Daerah berkaitan dengan hubungan dan kerjasama luar negeri, karena menyangkut nama baik bangsa dan negara dalam kancah interaksi masyarakat internasional, sehingga perlu diatur dalam rumusan hukum secara formal.

Kebanyakan transaksi dan interaksi kerjasama terjadi secara langsung di antara dua negara yang menghadapi masalah atau hal tertentu yang mengandung kepentingan bersama²⁴. Kerjasama dapat terjalin dalam berbagai bidang, yaitu bidang ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan baik yang bersifat kerjasama murni maupun kerjasama yang bersifat pemberian bantuan. Menurut K.J Holsti bantuan luar negeri berupa bantuan uang, barang, atau tenaga penasehat teknis dari sebuah negara donor kepada penerima merupakan instrumen kebijakan yang telah digunakan dalam hubungan luar negeri selama berabad-abad hingga saat ini, dan hal itu masih berlaku dan berlangsung.

Menurut K.J. Holsti²⁵, menyebutkan ada beberapa bentuk atau type bantuan dari luar negeri, yaitu :

- a. *Bantuan Militer*, yaitu tipe bantuan tertua karena bantuan militer merupakan suatu teknik tradisional untuk mendapatkan sekutu.

²⁴ K.J. Holsti, *Politik Internasional Kerangka Untuk Analisis*, terjemahan MT Azhary, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1998, hlm. 209.

²⁵ *Ibid*, hlm. 245-250.

- b. *Bantuan Teknis*, yaitu tipe bantuan yang paling murah karena hanya merupakan bantuan tenaga yang menyebarkan pengetahuan dan keahlian, bukan berbentuk pangan atau uang.
- c. *Bantuan Hibah*, yaitu tipe bantuan ekonomi berupa pengalihan modal dan barang yang diberikan secara sukarela, ikhlas dan dimaksudkan untuk tidak dikembalikan lagi.
- d. *Pinjaman Pembangunan*, yaitu tipe bantuan ekonomi dalam bentuk pinjaman modal keuangan, dan bukan bantuan. Negara penerima berkewajiban untuk membayar kembali pokok pinjaman atau bunga dari modal awal selain dana utama yang di terima.

Seperti telah diuraikan dimuka bahwa bantuan yang diberikan oleh MPF kepada Pemerintah Provinsi DIY adalah bersifat bantuan hibah berupa pembangunan medical center beserta peralatan medis dan furniture, artinya Pemerintah Provinsi DIY sebagai penerima hibah tidak mempunyai kewajiban untuk mengembalikan kepada pihak MPF.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah disebutkan : “Hibah adalah Penerimaan Daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan tidak perlu dibayar kembali”.²⁶

²⁶ Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Penerbit Panca Usaha Putra, Jakarta, 2004, hlm. 236

Dalam sistem keuangan negara yang berlaku di negara RI, pendanaan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Untuk pendanaan pemerintahan daerah tersebut diperoleh dari penerimaan daerah atau pendapatan daerah yang bersumber dari : Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Pendapatan Lain-Lain. Dalam hubungan ini *hibah* merupakan Pendapatan Daerah yang dikategorikan atau berasal dari pos anggaran penerimaan Pendapatan Lain-Lain.

Jika diperhatikan, pengertian hibah sebagaimana dikemukakan menurut KJ. Holsti pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan pengertian hibah yang dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, perbedaannya nampak bahwa dalam Undang-undang tersebut redaksional dan muatan unsur-unsurnya lebih konkrit serta lebih jelas untuk dipahami.

Konsep kepentingan nasional sebagaimana telah di uraikan di atas dapat dikatakan merupakan konsep yang berkaitan erat dengan kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara yang pada ujungnya akan bermuara pada kepentingan kesejahteraan rakyat maupun kepentingan kesejahteraan ekonomi. Kenyataan menunjukkan bahwa dalam konsep kepentingan nasional sesungguhnya tidak bisa lepas dari kepentingan regional, bahkan dapat dikatakan kepentingan nasional sarat dengan kepentingan regional. Akan tetapi dalam kaitannya dengan hubungan internasional, kepentingan nasional lebih penting atau lebih diprioritaskan daripada kepentingan regional, meski dalam realisasinya akan kembali kepada kepentingan regional.

E. Hipotesa

Bantuan dari MPF Korea Selatan kepada Pemerintah Provinsi DIY merupakan ungkapan solidaritas dan simpati atas musibah gempa bumi yang melanda Provinsi DIY pada Mei 2006 silam. Sesuai dengan misi kegiatannya di bidang kesehatan maka bantuan yang akan diberikan MPF adalah berupa pembangunan gedung *medical center* yang dilengkapi dengan peralatan medis dan furniture untuk Puskesmas Playen II Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul, dimana pemanfaatan selanjutnya diharapkan akan dapat meningkatkan pelayanan kesehatan bagi masyarakat di wilayah tersebut..

Kerjasama dalam bentuk pemberian bantuan tersebut dapat dikatakan sebagai hubungan kerjasama “transnasional” dimana MPF sebagai mitra kerjasama dari Pemerintah Provinsi DIY adalah merupakan lembaga non pemerintah atau sebuah lembaga swadaya masyarakat dari negara Korea Selatan. Hal itu menunjukkan bahwa aktor non negara seperti MPF dari Korea Selatan dapat menjalin hubungan kerjasama dengan negara lain baik dengan aktor non negara maupun aktor negara seperti Pemerintah Provinsi DIY dari negara RI. Konsep hubungan transnasional yang memungkinkan aktor non negara bisa berperan dalam interaksi antar bangsa masyarakat internasional telah dibuktikan dan direalisasikan oleh MPF.

Dalam hubungan kerjasama dengan pihak MPF tersebut selain dapat menjalin *friendship* dengan LSM manca negara, maka orientasi dari Pemerintah Provinsi DIY dalam kapasitasnya sebagai aktor negara yang melaksanakan di daerah tentu dilandasi pada pertimbangan kepentingan untuk kemanfaatan daerah.

Sejak awal pihak MPF menghendaki bantuan yang diberikan adalah untuk DIY yang terkena gempa, wajar kiranya walaupun kemudian kepentingan regional lebih dikedepankan karena peruntukannya sudah sesuai. Namun dalam kapasitasnya sebagai pihak yang mewakili negara RI maka Pemerintah Provinsi DIY harus mengedepankan pada kepentingan nasional karena menyangkut kredibilitas negara di kancah hubungan lintas negara dalam masyarakat internasional.

Sementara itu, sistem pemerintahan negara RI yang memberlakukan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi penumpu bagi Pemerintah Provinsi DIY untuk dapat lebih mengaktualisasikan diri guna bertindak dan mengambil kebijakan dalam merealisasikan hubungan kerjasama dengan MPF. Sesuai dengan amanah dalam Undang-undang tersebut maka pelaksanaan kerjasama oleh Pemerintah Provinsi DIY harus didasarkan pada efisiensi dan efektifitas pelayanan publik serta sinergi dan saling menguntungkan.

Dari paparan di atas maka hipotesis yang dapat dikemukakan adalah :
“Proses kerjasama antara Pemerintah Provinsi DIY dengan MPF Korea Selatan dilakukan berdasarkan ketentuan otonomi daerah sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dikukuhkan dalam bentuk MoU dan realisasinya diwujudkan dengan pemberian bantuan hibah berupa pembangunan medical center beserta peralatan medis, obat-obatan, furniture dan bimbingan teknis pada Puskesmas Playen II di Desa Bleberan, Kecamatan Playen, Kabupaten Gunungkidul”

F. Jangkauan Penelitian

Masalah yang akan di analisis dalam karya tulis atau skripsi ini adalah proses dan realisasi bantuan hibah pembangunan Gunungkidul-Han Medical Center dari MPF Korea Selatan kepada Pemerintah Provinsi DIY di Puskesmas Playen II, desa Bleberan Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul. Oleh karena sesuai dengan rumusan masalah dan hipotesa yang diajukan maka jangkauan penelitian dibatasi hanya pada masalah yang berkaitan dengan proses terbentuknya kerjasama dan realisasi pelaksanaan kerjasama antara pihak Pemerintah Provinsi DIY dengan MPF.

G. Metodologi Penelitian

1. Data yang dibutuhkan

Untuk mendukung penyusunan uraian serta pembahasan dalam skripsi ini yaitu tentang pelaksanaan kerjasama yang berbentuk pemberian hibah bantuan pembangunan gedung *medical center*, diperlukan data yang berhubungan dengan proses dan realisasi dari kerjasama tersebut baik yang bersumber dari data primer maupun dari data sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama baik dari individu melalui pengamatan atau hasil penyusunan kuisioner yang dilakukan oleh peneliti.²⁷

²⁷ H. Mukhtar, *Bimbingan Skripsi, Thesis dan Artikel Ilmiah, Panduan Berbasis Penelitian Kualitatif Lapangan dan Perpustakaan*, Penerbit Gaung Persada Press, Jakarta, 2007, hlm. 86-87.

Untuk mendapatkan data primer tersebut penulis melakukan wawancara langsung dengan pihak-pihak yang berkompeten pada obyek yang diteliti diantaranya : Kepala Biro Kerjasama Setda Provinsi DIY, Kepala Bagian Kerjasama Luar Negeri, Kepala Sub Bagian Kerjasama dengan Swasta Luar Negeri, Kepala Puskesmas Playen II serta pihak-pihak lain yang dipandang perlu. Disamping wawancara penulis juga melakukan pengamatan atau observasi langsung di lapangan untuk mendapatkan data dan informasi langsung dari sumber atau tangan pertama dan dapat dipertanggungjawabkan.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bukan diusahakan sendiri pengumpulannya, misalnya dari biro statistik, majalah, koran, dll. Data sekunder berasal dari tangan kedua atau ketiga, dst. Artinya melewati satu atau lebih pihak yang bukan peneliti sendiri, karena itu perlu adanya ketelitian.²⁸ Data sekunder yang penulis dapatkan adalah berasal dari dokumen-dokumen kerjasama, peraturan perundang-undangan, majalah, brosur, surat kabar (koran) yang dipilih terutama yang ada kaitannya dengan bahan yang diperlukan dalam penelitian.

2. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang diperlukan seperti tersebut di atas, dilakukan dengan menggunakan cara pengumpulan data sebagai berikut :

- a. Dokumentasi, yaitu cara pengumpulan data dengan melihat, mengabadikan, dan mempelajari dokumen-dokumen yang diperlukan.

²⁸ *Ibid* hlm. 90-91.

- b. Wawancara (*interview*) yaitu cara pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab kepada pihak-pihak yang terkait. Pihak-pihak ini digunakan sebagai unit analisa yang sasarannya adalah Kepala Biro, Kepala Bagian Kerjasama Luar Negeri, Kepala Subbagian Kerjasama Dengan Swasta Luar Negeri pada Biro Kerjasama Setda DIY sebagai penanggung jawab proyek, Kepala Puskesmas Playen II Kecamatan Playen, Lurah Desa Bleberan, Kecamatan Playen, Kabupaten Gunungkidul.

3. Jenis Penelitian

Dalam penulisan karya tulis atau skripsi ini menggunakan 2 (dua) jenis penelitian yaitu Penelitian Lapangan (*field research*) dan Penelitian Perpustakaan (*library reseach*).

- a. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian lapangan adalah penelitian yang dikakukan secara langsung pada obyek yang diteliti dengan maksud untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan secara lengkap dan reliable sebagai data primer.

- b. Penelitian Perpustakaan (*library research*)

Penelitian perpustakaan adalah penelitian dengan cara membaca, mempelajari berbagai literatur maupun referensi yang relevan untuk mendapatkan landasan teori yang akan diterapkan pada masalah yang diteliti. Dalam halini literatur maupun referensi tersebut meliputi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, arsip-arsip dinas, tulisan, press release maupun berita dari mass media yang ada kaitannya dengan obyek yang diteliti.

4. Metode penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah metode deskriptif kualitatif. Deskriptif artinya menggambarkan atau menguraikan hasil dari pengamatan (observasi) terhadap gejala, peristiwa dan kondisi aktual, sedangkan kualitatif artinya naratif atau paparan yang secara lahiriah berwujud susunan kata dan kalimat²⁹ yang dituangkan kedalam skripsi.

5. Cross Checking Analysis

Untuk menjaga validitas dan reliabilitas data serta hasil analisis dalam penelitian ini maka data primer, data sekunder dan foto-foto rekaman di cross check satu sama lain sehingga akan dapat diketahui persamaan dan perbedaan berikut alasan kenapa hal itu terjadi.

H. Sistematika Penulisan

Karya tulis ilmiah atau skripsi ini menggunakan sistematika penulisan yang memuat isi dengan rincian bab sebagai berikut :

BAB I : Dalam BAB I ini akan diuraikan mengenai hal-hal yang sangat mendasar sebagai pendahuluan dalam menyusun sebuah karya ilmiah atau skripsi, yaitu meliputi : Alasan Pemilihan Judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Dasar Teori, Hipotesa, Jangkauan Penelitian, Metodologi Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

²⁹ Barkah Syahroni, *op cit*, hlm. 26.

- BAB II** : Untuk melengkapi dan memperjelas uraian lebih lanjut mengenai kerjasama antara Pemerintah Provinsi DIY dengan MPF maka dalam Bab ini akan dipaparkan proses pembentukan kerjasama meliputi uraian yang mendiskripsikan mengenai landasan kerjasama, pembentukan kerjasama, mekanisme kerjasama yaitu mekanisme daerah dan mekanisme external sebagai tahapan pembahasan secara berjenjang dari tingkat Pemerintah Pusat, tingkat Pemerintah Daerah sampai ke tingkat calon penerima bantuan. Uraian selanjutnya adalah tahapan pengukuhan pelaksanaan kerjasama yang ditandai dengan penandatanganan Memorandum of Understanding, dan pada bagian akhir uraian mengenai aktor-aktor pelaku kerjasama.
- BAB III** : Berisikan deskripsi mengenai pelaksanaan atau realisasi dari kerjasama pemberian bantuan hibah oleh MPF kepada Pemerintah Provinsi DIY yang didalamnya juga akan diuraikan mengenai kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan kerjasama serta uraian tentang dampak dari realisasi pemberian bantuan. Namun sebelumnya akan diuraikan lebih dahulu tentang bentuk-bentuk bantuan dari MPF.
- BAB IV** : Dalam Bab ini akan dipaparkan kesimpulan yang diperoleh berdasarkan uraian dari bab-bab sebelumnya beserta sumbang saran apabila diperlukan.