

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

*Sustainable Development Goals* (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) merupakan suatu agenda program pembangunan global yang disepakati oleh para pemimpin dunia bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan, mengurangi kesenjangan dan melestarikan lingkungan. SDGs berisi 17 tujuan dan 169 target yang diharapkan dapat dicapai pada tahun 2030. Sebagai lanjutan dari *Millenium Development Goals* (MDGs) yang berakhir pada 2015 lalu, SDGs dirancang secara partisipatif dengan melibatkan seluruh aktor pembangunan, baik dari pemerintah, *civil society organization*, sektor swasta, akademisi, dan sebagainya. Untuk meyakinkan bahwa tidak ada seorang pun yang terlewatkan atau “*No-one-Left-Behind*” (Kementerian PPN/Bappenas, 2021). Berdasarkan data dari PBB kurang lebih 8,5 juta warga di seluruh dunia berkontribusi terhadap tujuan dan target SDGs. SDGs berlaku bagi seluruh negara dan bersifat universal, sehingga seluruh negara tanpa terkecuali memiliki kewajiban moral untuk mencapai tujuan dan target SDGs tersebut.

Misi ambisius dari 17 tujuan pembangunan berkelanjutan berpusat pada manusia, bersifat transformatif, universal dan terintegrasi. Sebagai salah satu industri dengan pertumbuhan tercepat di dunia dan sebagai sumber penting pemasukan devisa, pariwisata memiliki potensi untuk berkontribusi, secara langsung maupun tidak langsung untuk semua capaian dalam SDGs. Secara

khusus, pariwisata telah dimasukkan sebagai target dalam *goals* ke 8, 12 dan 14 SDGs yaitu tentang pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, konsumsi dan produksi berkelanjutan (*Sustainable Consumption Production*) dan penggunaan berkelanjutan dari lautan dan sumber daya laut (*United Nations World Tourism Organizations, 2021*).

Memanfaatkan industri pariwisata sangat penting untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan dan melaksanakan Agenda 2030. Pariwisata berkelanjutan juga diposisikan dengan tegas dalam Agenda 2030. Namun, untuk mencapai agenda ini, diperlukan kerangka implementasi yang jelas serta pendanaan dan investasi yang memadai di bidang teknologi, infrastruktur, dan sumber daya manusia. Organisasi Pariwisata Dunia (UNWTO) mendefinisikan pariwisata berkelanjutan sebagai pariwisata yang memperhitungkan sepenuhnya dampak ekonomi, sosial dan lingkungan saat ini dan masa depan, menangani kebutuhan pengunjung, industri, lingkungan dan masyarakat tuan rumah/lokal (*United Nations, Sustainable Development, 2021*). Dalam Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan, target SDG ke-8 bertujuan pada tahun 2030, merancang dan menerapkan kebijakan untuk mempromosikan pariwisata berkelanjutan yang menciptakan lapangan kerja dan mempromosikan budaya dan produk lokal.

Pentingnya pariwisata berkelanjutan juga ditekankan dalam target SDG ke-12 yang bertujuan untuk mengembangkan dan menerapkan alat untuk memantau dampak pembangunan berkelanjutan untuk pariwisata berkelanjutan yang menciptakan lapangan kerja dan mempromosikan budaya dan produk lokal.

Pariwisata juga diidentifikasi sebagai salah satu alat untuk meningkatkan manfaat ekonomi bagi negara-negara berkembang di Pulau Kecil dan negara-negara kurang berkembang sebagaimana tercantum dalam target SDG ke-14 (*United Nations, Sustainable Development, 2021*).

Dalam dokumen hasil konferensi *Rio plus 20 The Future We Want* tahun 2012, paragraf 131 menyatakan, negara anggota mendorong promosi investasi dalam pariwisata berkelanjutan, termasuk *ecotourism* dan pariwisata budaya, yang termasuk menciptakan usaha kecil dan menengah dan memfasilitasi akses ke keuangan, termasuk melalui inisiatif kredit mikro untuk masyarakat miskin, masyarakat adat dan komunitas lokal di daerah dengan potensi *ecotourism* yang tinggi. Dalam hal ini, negara anggota juga menggarisbawahi pentingnya menetapkan pedoman dan peraturan yang tepat sesuai dengan prioritas dan perundang-undangan nasional untuk mempromosikan dan mendukung pariwisata berkelanjutan.

Untuk memenuhi komitmen pemerintah Indonesia sebagai anggota dari perserikatan bangsa-bangsa dalam pelaksanaan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan, diperlukan penanganan program yang berkesinambungan dan konsisten dengan konteks kelokalan. Pencapaian target SDGs menjadi prioritas pembangunan nasional. Di Indonesia dasar hukum implementasi SDGs tertulis pada Peraturan Presiden no 59 tahun 2017 tentang pelaksanaan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan. Pasal 1 ayat 2 dalam peraturan ini menyebutkan bahwa “Peta Jalan Nasional TPB adalah dokumen rencana yang memuat kebijakan strategis tahapan-tahapan dalam pencapaian TPB tahun 2017 hingga

tahun 2030 yang sesuai dengan sasaran pembangunan nasional”. Pasal 2 ayat 1 “Dengan Perpres ini ditetapkan sasaran nasional periode tahun 2017 sampai tahun 2019 dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, yang selaras dengan TPB sebagaimana tercantum dalam lampiran dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari peraturan presiden ini”. Kemudian pada pasal 15 ayat 1, menyebutkan “Untuk pencapaian sasaran TPB Daerah, Gubernur menyusun RAD TPB 5 (lima) tahunan bersama Bupati/Walikota di wilayahnya masing-masing dengan melibatkan Ormas, Filantropi, Pelaku Usaha, Akademisi, dan pihak terkait lainnya”.

Diterbitkannya Perpres ini tidak hanya menunjukkan komitmen politik pemerintah, tetapi juga meningkatkan citra Indonesia di mata internasional. Kemudian sesuai amanat Peraturan Presiden nomor 59 tahun 2017, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau menyusun dasar hukum kebijakan SDGs yang tercantum dalam peraturan Gubernur Kepulauan Riau nomor 73 tahun 2018 tentang rencana aksi daerah (RAD) tujuan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development goals*) Provinsi Kepulauan Riau tahun 2016-2021.

Dalam rencana tata ruang kawasan Batam, Bintan dan Karimun (Perpres No 87 Tahun 2011), Kabupaten Bintan merupakan pusat kegiatan pariwisata mancanegara dan domestik dengan fungsi utama pengembangan pariwisata dan fungsi pendukung sebagai pemukiman dan simpul transportasi penumpang. Tepatnya di kawasan wisata Lagoi, kawasan wisata Trikora, kawasan wisata Pengujan, dan kawasan wisata Sakera. Selain itu Perda Provinsi Kepri No 2 Tahun 2012, Pemerintah Kabupaten Bintan juga memiliki dasar kebijakan berupa

rencana induk pembangunan kepariwisata daerah di mana pada arah kebijakan 4 pengembangan kawasan pariwisata daerah Bintan sebagai kawasan wisata terpadu eksklusif (KWTE) dan kawasan wisata terbuka umum (KWTU). Di mana salah satu indikasi program pengembangan wisata di Bintan menjadikan kawasan wisata Lagoi sebagai salah satu kawasan wisata terpadu eksklusif dan kawasan Pantai Trikora sebagai kawasan wisata terbuka umum dengan berbagai pengembangan wisata seperti kawasan wisata bahari, rekreasi keluarga, wisata alam, ekowisata dan desa wisata.

Istilah ekowisata mulai muncul dan berkembang di Indonesia di akhir tahun 1980an sebagai terjemahan istilah *eco-tourism*, dan banyak digunakan sebagai alat promosi dalam menanggapi kecenderungan pasar pariwisata yang semakin peka terhadap lingkungan. Menurut Kementerian Pariwisata, tren pariwisata dewasa ini menunjukkan bahwa minat wisatawan pada wisata yang ramah lingkungan (*eco-travel*) meningkat (Renstra Kemenparekraf, 2015). Destinasi wisata Indonesia didominasi wisata bahari. Indonesia juga mengeluarkan kebijakan untuk mengembangkan potensi wisata bahari daerah dengan konsep *ecotourism* atau ekowisata. Tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pengembangan Ekowisata di Daerah. Contohnya Taman Nasional Bunaken, Bali, Raja Ampat, Pulau Nias, dan Kepulauan Derawan (Adrianto, 2015).

Salah satu wilayah di Indonesia yang menyimpan banyak potensi yang dapat dikembangkan adalah Kabupaten Bintan, di mana wilayah didominasi potensi wisata bahari. Bintan juga merupakan wilayah perbatasan yang berbatasan

langsung dengan negara Singapura dan Malaysia. Kedekatannya dengan Singapura membuat pariwisata Bintan terkenal di kalangan wisatawan internasional. Dari beberapa tempat wisata yang dapat dikunjungi di Bintan, salah satu tempat yang sering dikunjungi wisatawan mancanegara adalah Lagoi. Selain karena Lagoi sudah terkenal dengan *resort* kelas atas, lapangan golf kelas dunia, dan atraksi pantainya yang indah. Di Lagoi banyak resort dan hotel berbintang dengan layanan berkelas internasional menawarkan konsep *back to nature* atau *ecotourism*.

Bahkan sektor pariwisata di Bintan menjadi penyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD) terbesar pada tahun 2018 (Batamnews, 2018). Berdasarkan data dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bintan selama tahun 2015 hingga 2018 PAD dari sektor pariwisata di Bintan selalu mengalami kenaikan. Pada tahun 2016 jumlah PAD Bintan sebesar Rp. 101.937.387.242, di 2017 bertambah sebesar Rp. 116.602.526.604, dan meningkat di tahun 2018 sebesar Rp. 148.406.014.481, dan bertambah lagi di tahun 2019 sebesar Rp. 149.443.728.791. Begitu juga dengan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara yang masuk ke Bintan. Di bidang pariwisata, iklim, dan kondisi alam yang eksotis menjadi daya tarik tersendiri bagi para wisatawan mancanegara untuk datang ke Bintan.

Namun, meski pun kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Bintan dan daya tarik wisata utama di Pulau Bintan berupa wisata alam, sayangnya tidak semua potensi *ecotourism* di Pulau Bintan sudah dikelola dengan maksimal. Masih terdapat kendala dalam pembangunan maupun perkembangan promosi *ecotourism* di Kabupaten Bintan. Pemerintah Kabupaten Bintan tentu

tidak dapat bekerja sendiri untuk mengembangkan seluruh potensi pariwisata yang ada di Bintan. Oleh karena itu, diperlukan adanya kerjasama yang melibatkan berbagai pihak dalam menjaga, memelihara dan mengembangkan potensi pariwisata di Bintan.

Kebijakan pengembangan pariwisata di Bintan diarahkan kepada kebijakan pengembangan pariwisata internasional. Hal ini sejalan dengan visi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bintan yaitu “terwujudnya Bintan sebagai destinasi wisata berkelas dunia, berdaya saing tinggi, berkelanjutan, serta mampu mendorong pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat”. Untuk mewujudkan visi ini Pemerintah Kabupaten Bintan perlu melakukan paradiplomasi untuk mengembangkan *ecotourism* di Pulau Bintan.

Dalam kajian Ilmu Hubungan Internasional fenomena interaksi internasional di mana sub-negara melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing dalam rangka mencapai kepentingan mereka sendiri disebut dengan paradiplomasi. Dalam konteks ini kepentingan pemerintah Kabupaten Bintan adalah kerja sama ekonomi melalui industri pariwisata terutama dalam pengembangan *ecotourism* di Bintan. Tentunya dalam upaya pengembangan *ecotourism* di Bintan membutuhkan kerja sama banyak pihak terutama peran dan kapasitas pemerintah daerah. Sehingga adapun alasan penulis memilih untuk meneliti ini karena menurut penulis perlu dikaji sejauh mana upaya paradiplomasi Pemerintah Kabupaten Bintan untuk mengembangkan *ecotourism* di Pulau Bintan Tahun 2016-2019. Untuk melakukan analisis ini, penulis menggunakan konsep Paradiplomasi.

## 1.2 Rumusan Masalah

Paradiplomasi memberikan penjelasan mengenai interaksi internasional aktor sub-negara, dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten Bintan. Sedangkan intensitas kerja sama adalah dengan negara Singapura. Sehingga level analisisnya sub-negara dalam interaksi sub-regional. Untuk mengukur sejauh mana kemampuan Pemerintah Kabupaten Bintan untuk mengembangkan kebijakan *ecotourism* melalui paradiplomasi perlu diukur kapasitas paradiplomasi yang dimiliki Pemkab Bintan. Sehingga penelitian ini mencoba melihat:

1. “Bagaimana upaya paradiplomasi Pemerintah Kabupaten Bintan dalam mendorong perkembangan *ecotourism* di Pulau Bintan Tahun 2016-2019?”

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana kapasitas paradiplomasi Pemerintah Kabupaten Bintan.
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi kendala dalam pengembangan *ecotourism* di Bintan.
3. Untuk mengetahui pengaruh paradiplomasi di Kabupaten Bintan bagi pengembangan paradiplomasi di Indonesia.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat, tidak hanya untuk penulis sendiri, tetapi juga untuk masyarakat luas yang membacanya. Manfaat penelitian ini diklasifikasikan ke dalam manfaat yang bersifat praktis dan akademis (teoritis).

1. Secara praktis penelitian ini dapat berguna untuk mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir yang dinamis serta untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh; memperkaya referensi dan literatur sebagai acuan untuk melakukan penelitian yang sejenis di kemudian hari; serta memberi masukan dan tambahan pengetahuan bagi masyarakat pada umumnya dan berbagai pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti, serta berguna bagi para pihak yang berminat pada masalah yang sama.
2. Sedangkan manfaat yang bersifat teoritis adalah diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan teori Hubungan Internasional khususnya mengenai konsep paradiplomasi.