

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah Daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Umumnya hubungan luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Namun, seiring dengan berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah, Kedudukan Pemerintah Daerah pada pembuatan kebijakan luar negeri dan kerjasama internasional oleh pemerintah pusat dikembangkan juga ke pemerintah daerah dalam hal-hal seperti pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, pertukaran budaya, peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan, promosi potensi Daerah, dan kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Umumnya hubungan luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi seiring dengan berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah, kebijakan luar negeri dan kerjasama internasional oleh pemerintah pusat antara lain juga diarahkan untuk memberdayakan dan

mempromosikan potensi daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kedudukan Pemerintah Daerah dalam hubungan luar negeri dijelaskan pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Bab XVII Pasal 363 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi : (1) Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan: a. Daerah lain; b. pihak ketiga; dan/atau c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paradiplomasi secara relatif masih menggambarkan fenomena baru untuk aktivitas pemerintahan di Indonesia. Paradiplomasi merujuk pada sikap serta kapasitas guna melaksanakan ikatan luar negeri dengan pihak asing yang dicoba oleh entitas 'sub- state', ataupun pemerintah regional/ pemda, dalam rangka kepentingan mereka secara khusus (Wolf Steffan, 2009). Pada buku *A Dictionary of Diplomacy*, Berridge serta Alan James menerangkan kalau Paradiplomasi ialah kegiatan yang dicoba dalam ruang lingkup internasional yang membawa tujuan politis dari aktor sub- nasional dalam suatu pemerintahan (Berridge, 2003). John Ravenhill dalam *Paradiplomacy in Action, The Foreign Relations of Subnational Governments* menarangkan kalau penafsiran Paradiplomasi ialah pengembangan dari terdapatnya ikatan luar negeri secara langsung yang dicoba oleh aktor sub- nasional, yang memiliki tujuan tertentu dalam berbagai bidang, yang umumnya diperuntukan untuk

kesejahteraan wilayah yang dinaungi pemerintah subnasional tersebut dibawah pengawasan pemerintah nasional dalam rangka menghadapi globalisasi (Keating, 1999).

Pelaksanaan aktivitas Paradiplomasi di Indonesia memiliki cangkupan yuridis yang cukup memadai dengan menggunakan pedoman Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah, baik Provinsi atau pemerintah daerah/kabupaten/kota untuk melakukan hubungan dan kerjasama dengan pihak luar negeri.

*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) adalah organisasi internasional yang berfokus pada Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Kebudayaan yang berada dibawah *United Nations* (UN). UNESCO memiliki visi membangun perdamaian dunia dengan kerja sama internasional pada bidang Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Budaya. Program UNESCO mengambil peran pada *Sustainable Development Goals* yang ditentukan pada Agenda 2030, dan pada tahun 2015 diadopsi oleh Majelis Umum PBB (UNESCO, n.d.).

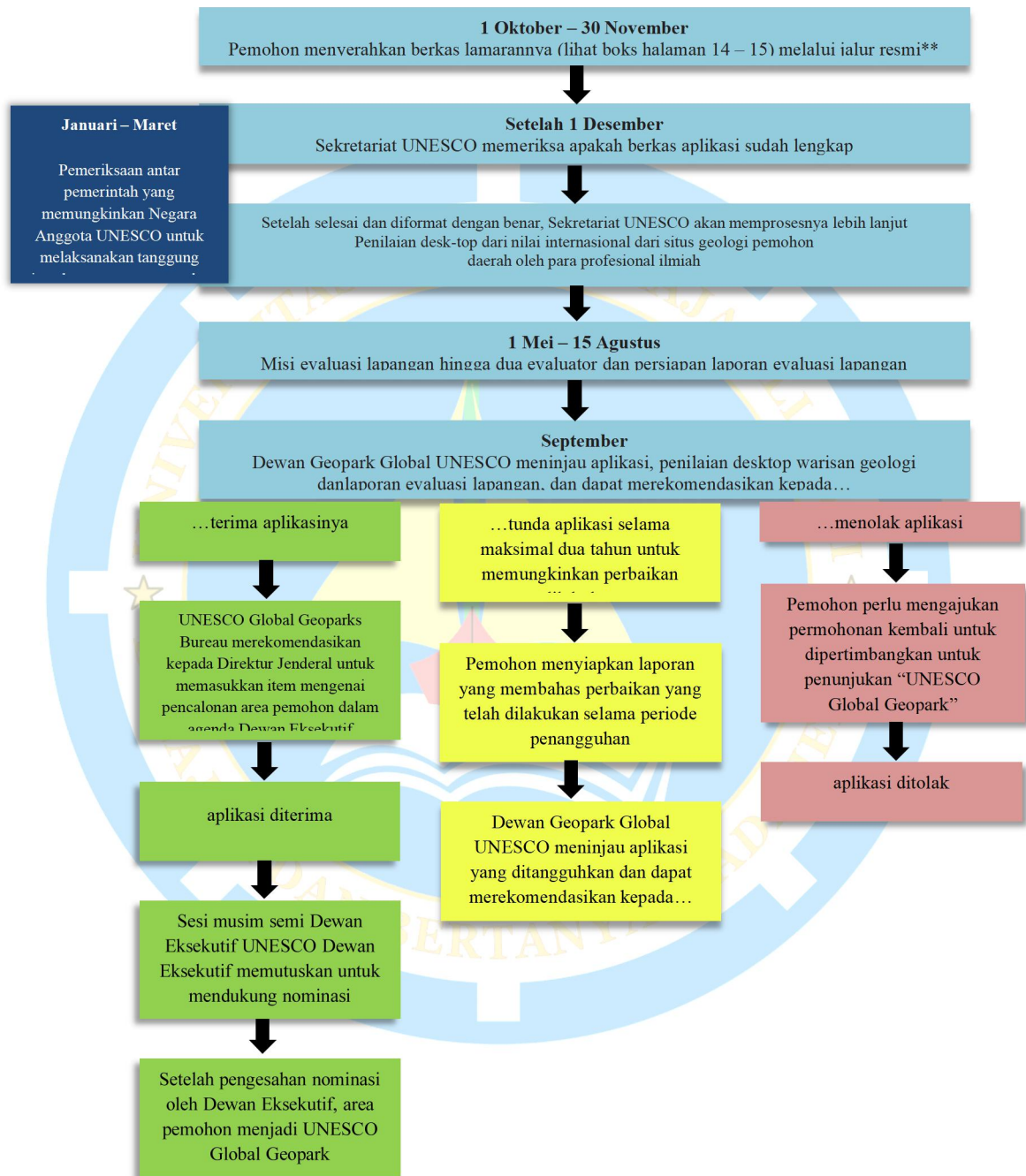
Misi yang dilaksanakan UNESCO salah satunya merupakan berupaya mendorong identifikasi, perlindungan, dan pelestarian warisan budaya dan alam di seluruh dunia dan dipandang mempunyai nilai bagi kemanusiaan yang luar biasa. Misi ini dilaksanakan dengan berdirinya *UNESCO Global Geopark* (UGGp). UGGp adalah wilayah geografis tunggal dan terpadu di mana situs dan lanskap geologis

penting internasional dikelola dengan konsep holistik perlindungan, pendidikan, dan pembangunan berkelanjutan. Pendekatan *bottom-up* mereka yang menggabungkan konservasi dengan pembangunan berkelanjutan sambil melibatkan masyarakat lokal menjadi semakin populer. Saat ini, terdapat 169 UNESCO Global Geopark di 44 negara. Daftar lengkap tersedia dengan detail lebih lanjut di setiap Geopark. Pekerjaan UNESCO dengan geopark dimulai pada tahun 2001. Pada tahun 2004, 17 Geopark Eropa dan 8 Geopark Cina berkumpul di kantor pusat UNESCO di Paris untuk membentuk Jaringan Geopark Global (GGN) (tautan eksternal) di mana inisiatif warisan geologi nasional berkontribusi dan mendapat manfaat dari keanggotaan mereka dari jaringan global pertukaran dan kerjasama. Pada 17 November 2015, 195 Negara Anggota UNESCO meratifikasi pembuatan label baru, *UNESCO Global Geoparks*, selama Konferensi Umum Organisasi ke-38. Hal ini mengungkapkan pengakuan pemerintah akan pentingnya mengelola situs geologi dan lanskap yang luar biasa secara holistik. Organisasi mendukung upaya Negara Anggota untuk mendirikan *UNESCO Global Geoparks* di seluruh dunia, bekerja sama erat dengan *Global Geoparks Network (UNESCO Global Geoparks (UGGp), n.d.)*

Tahapan untuk menjadi UGGp secara ideal dapat dijelaskan berdasarkan beberapa acuan yaitu berdasarkan tahapan umum GGN UNESCO, berdasarkan tahapan yang telah dilalui oleh Geopark di Indonesia sebelumnya dan yang lebih khususnya berdasarkan pentahapan geologi (Masrul, K. F., 2014). Dijelaskan ke dalam bentuk diagram sebagai berikut :



**Gambar 1. 1 Proses Pengajuan Dosier UGGp**



Sebelum masuk pada pengajuan geopark maka idealnya ada sebuah tahapan yang dilakukan daerah pengaju. Proses tersebut dijalankan melalui tahapan :

- a. Inisiasi (Konsep, Tujuan, Manfaat)
- b. Identifikasi (Kondisi Eksisting, Potensi, Ancaman dan Permasalahan Kawasan)
- c. Sosialisai (Pemerintahan, Masyarakat, Stakeholder lainnya)
- d. Koordinasi (Pemerintah, Komunitas, Masyarakat)
- e. Kebijakan (Sinkronisasi kebijakan daerah maupun nasional)
- f. Geopark Nasional (Penelitian, Komunitas Geopark, Seminar nasional dan Internasional, SK. Badan Geologi)
- g. Pengajuan Dossier (Perumusan Dossier, Verifikasi, Desktop Evaluation)
- h. Penetapan (Evaluasi, Field Assasment, Penetapan Keanggotaan GGN UNESCO)

Berdasarkan tahapan pengajuan menjadi UGGp, Geopark Natuna telah pada tahapan mendapatkan status geopark nasional pada 2018. Lalu ditargetkan pada Juli 2019 untuk melakukan pengusulan sebagai UGGp melalui Letter of intent (LoI) melalui PBB. Namun pada 2020, Geopark Natuna mengundurkan diri dari kandidat nominasi UGGp karena kendala internal (Disparbud Natuna, 2020). Ada 8 tempat yang akan dijadikan global geopark. Persiapan pengusulan UGGp digencarkan dengan pembangunan infrastruktur seperti jalan penghubung untuk beberapa lokasi, pengeluaran surat keputusan tentang situs mana saja yang diajukan, pembuatan petunjuk arah ke lokasi Geosite, pengadaan landmark, dan juga sosialisasi juga terus didorong kepada masyarakat untuk menjaga dan mengembangkan beberapa situs

utama akan menjadi geopark dunia melalui melalui dinas pariwisata didukung dengan dana APBD (Riani, 2019).

Wilayah Natuna ditetapkan sebagai Geopark Nasional akhir November 2018 dalam rangka melindungi dan meningkatkan fungsi warisan alam. Ada 8 geosite di dalam Natuna Geopark, yaitu Pulau Akar, Pantai Batu Kasah, Gunung Ranai, Pantai dan Gua Kamak, Pulau Senoa, Pulau Setanau, Tanjung Senubing, dan Tanjung Datuk diklasifikasikan sebagai situs geoheritage oleh geologi lembaga kementerian energi dan mineral sumber daya (Pratiwi et al., 2021)

Pada Juli 2019 Natuna ditargetkan melakukan pengusulan sebagai UGGp melalui *Letter of intent (Lol)* yang disampaikan Indonesia kepada Organisasi PBB. Pencapaian target pengajuan nominasi Natuna sebagai UGGp pada 2019 diharapkan dapat menjadi instrumen penting untuk mendorong percepatan pembangunan Kepulauan terluar Indonesia sebagai Pusat Perikanan, Pariwisata, Ekonomi Kerakyatan serta Pertahanan dan Keamanan (Pramudyani, 2019).

Menurut Laporan Capaian Kinerja Tahunan Tahun Anggaran 2019 Deputy Bidang Koordinasi Politik Luar Negeri dalam hal mendukung suksesnya diplomasi Indonesia, Kemenko Polhukam melakukan koordinasi terkait kebutuhan Kerjasama dalam hal peningkatan kerjasama bilateral dan regional dimana pada tahun 2019 telah terjadi 7 kerjasama yang salah satunya telah dilakukan Kerjasama dengan *Global Geopark Network UNESCO* dalam menyusun Master Plan Geopark Natuna. Kemenko Polhukam dan BPPK Kemlu melakukan inisiasi yang mengembangkan Kepulauan Natuna sebagai sebagai situs baru Geopark Nasional dan *Global Geopark*

*Network UNESCO.* terdapat beberapa kegiatan yang dilakukan dalam hal pengembangan geopark Kepulauan Natuna tersebut antara lain melakukan koordinasi tentang sinergi pengelolaan tata ruang Kepulauan Natuna dalam konteks pengembangan pertahanan, potensi ekonomi, dan aset konservasi kemaritiman serta melakukan pertemuan dan pengumpulan data tentang sinergi kegiatan pertahanan dan ekonomi dalam pengembangan Kepulauan Natuna sebagai situs Geopark Nasional dan Global Geopark Network UNESCO di Hawaii. (Akuntabilitas et al., 2019)

Sebagai tindak lanjut dari Melakukan Kerjasama dengan Global Geopark Network UNESCO dalam Penyusunan Master Plan Geopark Natuna dilakukan percepatan proses revisi Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kepulauan Natuna dan sinergi langkah K/L terkait bagi pengusulan Kepulauan Natuna sebagai Geopark dunia melalui mekanisme UNESCO Global Geopark. Rapat dilaksanakan oleh Kemenko Polhukam bekerja sama dengan BPPK Kemlu bersama dengan K/L terkait dan Pemerintah Daerah. Namun adanya kendala jarak dan proses birokrasi antara pusat dan daerah dalam koordinasi penyusunan Master Plan antara K/L dan Pemerintah Daerah serta terbatasnya anggaran Pemerintah Daerah dalam penyusunan Master Plan. Untuk itu, Kemenko Polhukam dan BPPK Kemlu terus bekerja sama dalam menindaklanjuti upaya penetapan Kepulauan Natuna sebagai UNESCO Global Geopark melalui rapat koordinasi dan forum dialog antara Pemerintah Daerah dengan K/L di pusat. Kemlu juga memberikan dukungan pengembangan Kepulauan Natuna sebagai UNESCO Global Geopark melalui promosi investasi di Kepulauan Natuna baik di dalam maupun luar negeri (Akuntabilitas et al., 2019)



Dari uraian Penelitian ini merupakan studi kajian diplomasi yang membahas tentang paradiplomasi yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Natuna, terhadap pengusulan Natuna sebagai UGGp yang merupakan tempat warisan budaya yang berasal dari negara Indonesia. Upaya memperjuangkan Natuna sebagai UGGp sebagai tempat peninggalan taman bumi dunia yang diupayakan Indonesia dan Pemerintah Kabupaten Natuna menjadikan hal ini sebagai tindakan nyata pemerintah negara Indonesia untuk perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan seluruh aset kekayaan budaya Indonesia dan juga menjadi upaya melestarikan serta menjaga kekayaan budaya Indonesia. pada hal ini, pemerintah Kabupaten Natuna yang merupakan aktor utama diplomasi memiliki peran dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan aktor organisasi internasional yaitu UNESCO dengan difasilitasi oleh pemerintah Indonesia.

Hal tersebut membuat peneliti tertarik membahas penelitian ini karena dalam negara bukan lah aktor utama dalam melakukan suatu kegiatan diplomasi, tetapi juga peran sub-state dalam hal ini adalah pemerintah kabupaten Natuna. Seluruh stakeholder diatas bekerja sama untuk memperjuangkan UGGp agar bisa memperoleh pengakuan oleh UNESCO sebagai warisan budaya dunia. Hal ini dilakukan supaya Pemerintah Indonesia dan masyarakat Natuna melindungi dan menjaga warisan situs UGGp agar tidak rusak dan selalu terjaga keasliannya.

Peneliti berusaha menjelaskan upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dan juga pemerintah Kabupaten Natuna dalam upaya mendorong UNESCO untuk meresmikan UGGp sebagai situs warisan budaya dunia.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Sejak tahun 2018 Geopark Natuna sudah memiliki status sebagai Geopark nasional dan juga direncanakan untuk diajukan sebagai UNESCO Global Geopark (UGGp) pada tahun 2019. Adapun alasan pengajuan Geopark Natuna sebagai UGGp dikarenakan oleh alasan yang bersifat ganda dan strategis, yaitu untuk mendorong pembangunan berkelanjutan dan memperkuat internasional standing dari kedaulatan Indonesia di perairan Natuna. Namun pada 2020, Geopark Natuna mengundurkan diri dari kandidat nominasi UGGp karena kendala internal. Hal ini disebabkan proses terhambat pada tahap Pengajuan Dossier dimana status Pengajuan Dossier pada saat ini adalah Persiapan Perumusan Dossier. Hal ini menunjukkan adanya permasalahan dalam upaya Pemerintah Kabupaten Natuna dalam menjalankan paradiplomasi.

Oleh karena itu dalam penelitian ini rumusan masalah yang diangkat adalah “Bagaimana Upaya Paradiplomasi Pemerintah Kabupaten Natuna dalam Pengusulan Geopark Natuna menjadi UNESCO Global Geopark (UGGp)?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Upaya Paradiplomasi Pemerintah Kabupaten Natuna dalam Pengusulan Geopark Natuna menjadi UNESCO Global Geopark (UGGp)

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah kontribusi bagi perkembangan teori Hubungan Internasional khususnya mengenai konsep paradiplomasi.

##### 1.4.2 Manfaat Praktis

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.