

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Isu bencana menjadi salah satu isu dan tantangan kontemporer dalam dunia Internasional yang membutuhkan perhatian, kajian serta penanganan khusus. Bencana yang telah terjadi menimbulkan dampak berupa penderitaan bagi masyarakat baik berupa korban jiwa, kerugian material-harta benda, kerusakan lingkungan serta musnahnya hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai seperti kerusakan sarana dan prasarana, fasilitas umum dan lain sebagainya. Selain itu, bencana juga merupakan sebuah ancaman yang tidak dapat diprediksi oleh negara-negara dunia, ia dapat datang kapan saja dan dimana saja.

Salah satu negara yang memiliki risiko bencana yang tinggi adalah Indonesia. Hal ini terbukti dari berbagai hasil penilaian tentang risiko bencana, seperti Maplecroft (2010) menempatkan Indonesia sebagai Negara yang berisiko ekstrim peringkat 2 setelah Bangladesh, disamping juga masih ada indeks risiko yang dibuat oleh UN University dan UNDP. Bencana alam yang terjadi di Indonesia tidak terlepas karena posisi geografis Indonesia yang terletak tepat di garis Khatulistiwa yang menyebabkan intensitas hujan yang tinggi, diapit oleh dua Samudera besar yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik dan secara geologis Indonesia merupakan daerah pertemuan tiga lempeng utama dunia yaitu lempeng Indo-Australia, lempeng Eurasia, dan lempeng Pasifik peta pertemuan tiga lempeng tersebut dapat kita lihat pada gambar 1 (Supriyatna 2011). Zona ini memberikan potensi gempa bumi yang cukup besar dengan kontribusi 90% dari kejadian gempa bumi di Indonesia.

Beberapa gempa besar telah terjadi dalam dekade 15 tahun terakhir dan mengakibatkan kehilangan jiwa yang cukup besar serta kerugian

material yang mempengaruhi sektor ekonomi dan pembangunan. Menurut data yang dihimpun dalam Data Informasi Bencana Indonesia (DIBI)-BNPB (2016), terlihat bahwa lebih dari 18.000 kejadian bencana yang terjadi pada periode 2005 hingga 2015 dengan 3.810 diantaranya adalah bencana geologi. Bencana geologi yang sering terjadi adalah gempa bumi, tsunami, letusan gunungapi, dan tanah longsor.

Berdasarkan data Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) Tahun 2013, 80% kabupaten/kota di seluruh Indonesia merupakan daerah dengan tingkat risiko tinggi terhadap bencana salah satunya adalah Bengkulu. Dalam beberapa dekade terakhir Bencana Gempa Bumi menjadi ancaman yang rutin terjadi di wilayah tersebut. Salah satu dari gempa bumi tektonik besar (*great-earthquake*) yang menimpa masyarakat Bengkulu dan sekitarnya adalah gempa bumi yang terjadi pada tanggal 4 Juni tahun 2000, yang berjarak lebih kurang 100 km disebelah selatan – barat daya kota Bengkulu. Sedangkan gempa bumi berkekuatan 7,9 SR terjadi pada tanggal 12 september tahun 2007 berpusat di kurang lebih 155 km barat daya kota Lais dengan kedalaman 10 km dan berpotensi tsunami. Setelah gempa pertama tersebut beberapa gempa susulan dibawah 7 SR sesekali gempa susulan berkekuatan cukup besar hingga 7,7 SR. Kedua gempa bumi tersebut termasuk dalam kategori "*great-earthquake*" di dunia (Natawidjaja 2007). Selain kekuatan gempa diatas 7 SR, durasi waktu gempa yang +/- 90 detik telah meninggalkan dampak traumatik dan kerusakan yang ditimbulkan cukup besar.

Menurut data dari Departemen Sosial, jumlah korban yang meninggal dunia pada gempabumi yang terjadi pada tahun 2007 di Bengkulu sebanyak 15 orang. Korban yang mengalami luka berat sebanyak 12 orang dan luka ringan mencapai 26 orang. Adapun kerusakan atas bangunan di Bengkulu tercatat 7.906 rumah roboh, 6.745 rusak berat dan

13.114 rusak ringan. Sedangkan menurut data Satkorlak, gempa tersebut telah merusak sekitar 53.172 unit rumah masyarakat serta 408 unit bangunan pemerintah dan fasilitas umum lainnya (bi.go.id 2008). Data lain mencatat gempabumi yang terjadi pada 12 September 2007 mengakibatkan 17.695 rumah hancur, 21.035 rumah rusak parah, dan 49.496 rumah mengalami kerusakan ringan, serta mengakibatkan setidaknya 25 orang meninggal dunia dan 100 orang terluka (BPBD 2017).

Kerusakan-kerusakan yang tak kalah penting adalah kerusakan pembangkit listrik, terputusnya jaringan telekomunikasi, serta prasarana pengendali banjir yang ada di Bengkulu utara menjadi ancaman selanjutnya di wilayah bencana ini. Berdasarkan Perolehan data kerusakan yang terjadi Pemerintah Provinsi memperkirakan kerugian materil sekitar Rp. 3,5 triliun Bappenas memperkirakan kerugian Asset yang dimiliki pemerintah maupun Asset yang dimiliki pelaku usaha maupun masyarakat hanya Rp 1.888,6 milyar.

Ancaman gempabumi tidak hanya karena pusat bencana berada di Provinsi Bengkulu, ancaman gempa bumi yang terjadi di Bengkulu juga ditimbulkan oleh bencana yang berpusat di Provinsi Sumatera Barat, mengingat provinsi Bengkulu secara administratif geografis, Provinsi Bengkulu terletak di sebelah Barat pegunungan Bukit Barisan dengan batas sebelah utara berbatasan dengan Sumatera Barat yang mempunyai indeks risiko bencana yang tinggi, sebelah timur berbatasan dengan Jambi yang memiliki ancaman meletusnya gunung kerinci, dan sebelah barat berbatasan dengan Samudera Indonesia. Secara keseluruhan garis pantai provinsi Bengkulu mencapai 525 km yang hampir sama dengan setengah dari panjang utara pulau Jawa.

Bencana yang terjadi di Provinsi Bengkulu terjadi karena faktor geologis terletak di dekat zona subduksi tektonik Sunda dan memiliki cuaca

yang lembab dan kering. Provinsi Bengkulu yang berbatasan langsung dengan pertemuan dua lempeng benua yaitu Lempeng Eurasia dan Lempeng Indo Australia yang sewaktu-waktu dapat menimbulkan gempa berpotensi tsunami (BNPB 2013). Selain itu dampak lain dari aktifitas tektonik adalah terbentuknya patahan atau sesar. Patahan yang cukup besar salah satunya adalah patahan semangko di Sumatera, Patahan Semangko yang membentang di Pulau Sumatera dari utara ke selatan, dimulai dari Aceh hingga Teluk Semangka di Lampung (hampir mencapai 2.000 km). Patahan inilah membentuk Pegunungan Barisan, suatu rangkaian dataran tinggi di sisi barat pulau ini yang menimbulkan risiko gempabumi.

Selain ancaman gempa dan tsunami, Provinsi Bengkulu juga mempunyai potensi bencana banjir yang tinggi. Menurut data dari Kementerian Kehutanan ada sebanyak 10 daerah aliran sungai di Provinsi Bengkulu dalam kondisi kritis. Kemudian Dalam laporan BNPB (2013) Provinsi Bengkulu dikategorikan ke dalam daerah yang memiliki risiko bencana yang tinggi dengan mempunyai potensi bencana lain seperti banjir, tanah longsor, cuaca ekstrim, kekeringan letusan gunung api, gelombang ekstrim dan abrasi, walaupun dampaknya yang terjadi tidak sebesar gempabumi dan tsunami. Hanya ada dua kabupaten/kota yang dikategorikan risiko bencana sedang dari 10 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Bengkulu yaitu Kepahiang dan Lebong. Selain dua daerah tersebut, seperti Bengkulu Utara, Kaur, Seluma, Mukomuko, Bengkulu Selatan, Bengkulu Tengah, Kota Bengkulu dan Rejang Lebong dikategorikan ke dalam risiko bencana tinggi.

Melihat dampak terjadinya bencana yang menimbulkan beragam kerugian dan kerusakan serta fenomena solidaritas kemanusiaan transnasional tersebut, sudah sewajarnya jika kajian tentang bencana menjadi perhatian berbagai pihak, baik individu, kelompok, organisasi

maupun Negara yang secara politik memiliki otoritas untuk mengeluarkan kebijakan dan sumberdaya untuk menghadapi peristiwa bencana. Dalam taraf tertentu penyelesaian persoalan bencana disadari tidak dapat dilakukan sendiri namun membutuhkan kerjasama dari berbagai pihak. Dalam konteks ini, isu bencana dimanfaatkan sebagai sarana diplomasi untuk melakukan kerjasama antar pihak, dan secara spesifik kerjasama antara Negara dan dengan aktor internasional lainnya.

Salah satunya kerjasama yang pernah dilakukan dalam menerapkan diplomasi bencana alam adalah yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). DIY sebagai salah satu provinsi di Indonesia yang kerap menjadi langganan bencana alam harus bersiap dengan persiapan, mitigasi, respon, dan rekonstruksi bencana alam yang sistematis. Kerjasama yang telah berhasil dibangun pasca bencana erupsi Merapi dan Gempa Bumi 2006 di Yogyakarta menjadi contoh keberhasilan penerapan diplomasi bencana alam. Kerjasama Pemerintah Provinsi DIY dengan pemerintah Prefektur Yamanashi Jepang pada 12 Agustus 2014. Dua Pemda tersebut tertarik untuk belajar tentang Keganungpian, mengingat Prefektur Yamanashi juga memiliki gunung api yang masih aktif dan rawan bencana seperti pemerintah propinsi DIY. Kerjasama yang diinisiasi oleh DIY ini memunculkan kerjasama lain diluar kegunganpian dan penanggulangan bencana seperti kerjasama budaya dan kerjasama ekonomi. Kerjasama terkait bencana alam juga dilakukan DIY selain Prefektur Kyoto adalah Negara Bagian California dan Provinsi Chiang Mai. Kerjasama dengan 3 mitra strategis terbentuk karena memiliki kesamaan risiko bencana alam yaitu gempa bumi dan tsunami serta perasaan sepenanggungan juga menjadi katalis kerjasama intensif di bidang lain (Herningtyas dan Surwandono 2014).

Upaya yang sama seharusnya dilakukan Provinsi Bengkulu sebagai provinsi di Indonesia yang sering dan memiliki risiko bencana tinggi untuk melakukan persiapan, respon, mitigasi dan rekonstruksi bencana alam yang sistematis. Salah satu upaya tersebut adalah dengan melakukan kerjasama dengan beberapa pihak yang dianggap dapat membantu Bengkulu dalam mengurangi risiko bencana alam diantaranya dengan merangkul SKPD, pelaku usaha, masyarakat dan dengan melakukan kerjasama luar negeri. Upaya-upaya yang dilakukan Bengkulu untuk melakukan kerjasama luar negeri dalam merespon bencana belum maksimal, beberapa kerjasama yang coba dilakukan dengan luar negeri belum menemukan kesepakatan. Kerjasama Bengkulu dengan luar negeri baru tercapai pada tahun 2015.

Provinsi Bengkulu melalui BPBD menjalin kerja sama dengan perwakilan Negara Selandia Baru melalui lembaga konsultan GNS (BPBD 2015). Kerjasama yang dilakukan oleh keduanya tersebut terkait ancaman bencana yang ada di Provinsi Bengkulu berupa ancaman bencana gempa, banjir, angin puting beliung, bencana gunung meletus dan bencana tsunami. Bengkulu memilih melakukan kerjasama dengan Selandia baru karena alasan geografis selandia baru yang mirip dengan provinsi Bengkulu yang juga merupakan daerah pantai. Selain itu, Bengkulu dan selandia baru juga sama-sama dilewati lempeng tektonik pasifik dan australia (Bengkulutoday 2017). Namun walaupun provinsi Bengkulu telah melakukan kerjasama dengan Selandia Baru, diplomasi yang terjalin belum maksimal. Melihat risiko bencana yang sangat tinggi di Provinsi Bengkulu seharusnya Bengkulu memiliki lebih dari satu kerjasama dalam penanggulangan bencana alam di provinsi Bengkulu. Hal ini merupakan persoalan penting bagi pemerintah, tidak hanya Pemda, namun seluruh elemen pemangku kepentingan.

## **B. Tujuan Riset**

Adapun tujuan dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui kebijakan Provinsi Bengkulu dalam melakukan kerjasama Internasional.
- b. Untuk mengetahui praktek diplomasi bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bengkulu.
- c. Untuk mengetahui faktor-faktor kegagalan pemerintah Provinsi Bengkulu dalam menerapkan diplomasi bencana.

## **C. Kontribusi Riset**

Adapun kontribusi riset dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Sebagai pendalaman kajian terhadap konsep diplomasi bencana.
- b. Hasil penelitian dapat berguna bagi para peneliti, mahasiswa, dan semua pihak yang tertarik untuk mengkaji praktek diplomasi bencana yang dilakukan Pemerintah Provinsi Bengkulu.
- c. Dapat dijadikan pedoman bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan dalam melakukan praktek diplomasi bencana alam di daerahnya.

## **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, dapat dirumuskan pertanyaan sebagai berikut:

“Mengapa Provinsi Bengkulu dalam menerapkan Diplomasi Bencana belum maksimal?”

## **E. Orisinalitas Riset**

Pengaruh fenomena globalisasi memberikan dampak terhadap tindakan diplomasi di dunia, fenomena globalisasi mengambil peran yang cukup dalam perubahan pola perkembangan diplomasi. Salah satu

perkembangan diplomasi adalah *Disaster Diplomacy* yang dilakukan oleh Ilan Kelman pada tahun (2012) menunjukkan bahwa bencana tidak selalu menjadi faktor buruk bagi masyarakat, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat dikelola untuk menyelesaikan masalah-masalah politik dan konflik baik dalam konteks isu-isu di tingkat nasional dan antar negara. Argumen utama Kelman adalah bahwa bencana benar-benar memberikan peluang besar bagi pihak-pihak yang memiliki potensi sebagai daerah rawan bencana untuk mencari ruang yang bisa dilakukan untuk mengurangi risiko dari bencana alam itu sendiri. Studi Kelman tentang konflik Aceh memberikan gambaran yang menarik. Dalam studi ini dijelaskan mengenai konflik yang terjadi antara Gerakan Aceh Merdeka dan Pemerintah Indonesia, yang telah berlangsung lebih dari 25 tahun, dan untuk menyelesaikan konflik ini, kedua belah pihak telah melakukan pembicaraan perdamaian sejak tahun 1995 yang juga melibatkan begitu banyak pihak. Namun, pembicaraan tersebut selalu menemui jalan buntu.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Ratih Herningtyas dan Surwandono tahun (2014) yang berjudul "*Diplomasi Bencana Alam sebagai Sarana Meningkatkan Kerjasama Internasional*" mengkaji bagaimana isu bencana di Indonesia apabila dipahami dalam perspektif positif dapat di manfaatkan menjadi modal sosial untuk menyelesaikan masalah sosial, ekonomi dan politik di daerah bencana. *Disaster diplomacy* berusaha digagas penulis dalam penelitiannya untuk melihat dinamika bencana yang dapat digunakan sebagai alat bagi Indonesia untuk dapat menyelesaikan problem sosial-politik yang tidak bisa diselesaikan oleh diplomasi *High Politic*. Asumsi pemaknaan bencana sebagai musibah yang negatif dan memakan korban, menurut penulis terkadang melahirkan kebijakan yang tidak kooperatif. Bagi penulis, cenderung dengan kerawanan bencana Indonesia, membuat berbagai pemangku kepentingan

apatis, padahal sudah seharusnya menjadi tanggung jawab segenap jajaran pemangku kepentingan. Dalam pemahaman penulis diplomasi bencana alam lebih bersifat politis dan “kerjasama terkait bencana alam” lebih bersifat teknis. Apabila hal teknis ini bermuatan politis maka disebutlah sebagai upaya diplomasi. Dalam pengertian “kerjasama terkait bencana alam” adalah salah satu instrumen penting dalam diplomasi bencana alam, dan dua upaya ini sulit dipisahkan dalam penanganan bencana kontemporer (Herningtyas dan Surwandono 2014). Dalam diplomasi bencana alam sendiri penulis membagi dua bentuk kerjasama yaitu diplomasi intra-negara dan diplomasi antar negara. Diplomasi bencana intra-negara melibatkan kelompok-kelompok yang ada dalam negara sedangkan bentuk diplomasi bencana alam kedua adalah diplomasi antar negara. Bentuk diplomasi ini lebih variatif dan lebih banyak dikaji akademisi sebagai solusi konflik internasional yang menjanjikan. Diplomasi bencana alam dalam bentuk ini juga dapat diaplikasikan untuk membangun *soft-power* bagi suatu negara. Baik diplomasi bencana alam antar negara untuk tujuan resolusi konflik atau untuk membangun soft power, keduanya berada dalam peran sentral pemerintah, namun determinan para-diplomacy sangat diperlukan untuk mendukung terwujudnya tujuan ini. Studi diplomasi bencana memaknai bencana sebagai salah satu instrumen yang penting untuk mendapatkan kepentingan politik seperti perdamaian, kepentingan ekonomi serta kolaborasi kerjasama ekonomi antar negara secara lebih intensif, atau kepentingan sosial budaya untuk membangun komunitas humanis dan berkeadaban (Herningtyas dan Surwandono 2014).

Penelitian berikutnya berjudul “*Problematika Multi Level Governance Provinsi Kalimantan Barat Dalam Menanggulangi Bencana Kabut Asap 2015*” yang ditulis oleh Laras Putri Olifiani (2016) yang mengkaji praktisi diplomasi bencana dan problematika *Multi Level*

*Governance* yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dalam mengelola suatu isu bencana sehingga perlu Adanya kolaborasi dari berbagai *stakeholder* untuk dapat menanggulangi bencana kabut asap dari sisi pra dan Post-disaster sehingga dapat terciptanya hasil yang komprehensif. Penelitian yang dilakukan olifiani lebih memfokuskan peran subnasional di Kalimantan Barat terkait penyelesaian bencana kabut asap yang menimpa hampir seluruh pulau Kalimantan khususnya Kalimantan Barat. Persamaan dengan penelitian ini adalah fenomena bencana yang menjadi pokok permasalahan. Perbedaannya hanya terletak di isu yang diambil, penelitian Olilfani berfokus pada isu bencana kabut asap. Dalam penelitian ini pemerintah Provinsi Kalimantan Barat belum maksimal dalam menerapkan praktisi diplomasinya.

Dari beberapa penelitian terkait bencana alam yang telah disebutkan oleh I.Kelman yang mengambil objek penelitian di Aceh, serta penelitian yang dilakukan oleh Ratih Herningtyas dan Surwandono yang menjadikan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai objek penelitian. Kesamaan dari penelitian sebelumnya adalah penelitian itu lebih difokuskan terhadap kajian internasional. Penulis mengambil celah penelitian bencana yang belum diteliti sebelumnya yaitu bencana menjadi modal untuk melakukan kerjasama internasional dalam mengatasi masalah bencana di daerah. Dalam penelitian ini penulis lebih mengedepankan kerjasama yang biasanya dilakukan oleh pemerintah pusat diambil alih oleh Pemda. Mengingat setiap penelitian memiliki objek dan subjek yang berbeda, maka penulis memilih tema ini dalam penelitiannya.

## F. Studi Pustaka

Dalam memahami bencana di era globalisasi ini diperlukan pendekatan baru dalam mengatasi masalah kebencanaan, apalagi Indonesia sebagai negara yang memiliki risiko bencana yang tinggi semestinya bisa memanfaatkan bencana yang terjadi sebagai salah satu alat untuk mendapatkan kepentingan dalam negerinya. Kajian tentang diplomasi bencana bukanlah hal yang baru bagi kalangan akademisi. Penelitian yang terkait hal ini sudah banyak dilakukan dari sudut pandang yang berbeda-beda. Seperti yang dikemukakan Ilan Kelman (2012) dalam bukunya yang berjudul "*How Disaster Affect Peace And Conflict*" melakukan studi kontemporer yang memahami bencana tidak selalu berdampak negatif jika dikelola dengan baik. Adanya bencana menjadi salah instrumen untuk menyelesaikan masalah-masalah konflik politik. Dalam penelitiannya ini Kelman mengambil studi kasus tsunami Aceh 26 Desember 2004 dapat dijadikan alat yang tepat dalam proses diplomasi antara pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka. Situasi yang sulit selama bencana tsunami Aceh ini dapat menyatukan seluruh elemen lokal, nasional maupun internasional untuk melakukan rekonstruksi pasca bencana. Penelitian Ilan Kelman ini cukup luas namun tidak mendalam, mengingat banyaknya topik yang diangkat. Namun keluasan pembahasannya ini cukup memberikan inspirasi bagi penelitian selanjutnya.

Menurut Louise K. Comfort, dalam jurnalnya (*'Disaster: Agent of Diplomacy or Change in International Affairs?* 2000) yang dikutip dari (Surwandono 2011) Masalah bencana kini menjadi isu penting bagi peningkatan kualitas kesejahteraan manusia. Bencana harus didefinisikan secara lebih luas, tidak hanya terbatas pada isu-isu bencana alam saja, tetapi juga penyakit menular yang memiliki efek global seperti endemik virus flu

burung, flu babi, atau isu pemanasan global (Surwandono 2011). Pendefinisian Masalah bencana kini menjadi isu penting bagi peningkatan kualitas kesejahteraan manusia. Mendefinisikan bencana sebagai isu global diperkirakan mampu meningkatkan kepedulian masyarakat dunia untuk memecahkan masalah yang terkait dengan bencana.

*“Disaster Diplomacy examines the role of disaster-related activities not just in international affairs and international relations, but also in political conflicts not involving more than one independent state. Disaster Diplomacy also embraces a wide definition of “disaster”, not just rapid-onset events such as earthquakes and industrial explosions, but also events which are more diffuse in space and time such as droughts, epidemics, and global changes. These latter events have been termed “chronic disasters”, “creeping changes”, and “disaster conditions” amongst other terms (Comfort 2000).*

Peneliti yang lainnya William G.Ramroth yang tertuang dalam buku *Planning For Disaster*. Menurut William, bencana itu merupakan suatu bentuk pelajaran. Negara yang terkena bencana bisa mengambil keputusan untuk menganggap bencana itu sebagai musibah atau sebagai bentuk yang harus disyukuri karena dapat memberikan peluang baru bagi negara tersebut untuk mengubah kondisi negaranya. Dalam buku tersebut, terdapat beberapa contoh bencana yang terjadi. Seperti badai Katrina, Tsunami bahkan menjelaskan mengenai beberapa bencana lain seperti bencana ekonomi, bencana sosial dan bencana struktural (William G. Ramrot 2007).

Studi selanjutnya datang dari penelitian Muhammad Fikri Amra (2015) berjudul “Kebijakan Pemerintahan Joko Widodo Dalam Menangani Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Indonesia Tahun 2015” penelitian ini membahas tentang bencana kabut asap akibat kebakaran lahan dan hutan di beberapa daerah di Indonesia yang menjadi isu serius di forum nasional dan regional seperti ASEAN pada tahun 2015. Dalam penelitian ini lebih difokuskan kepada persepsi pemerintah dalam menanggulangi bencana kabut asap. Penelitian yang digunakan oleh Amra

ini menggunakan analisis data kualitatif yang mana masalah yang diuraikan berdasarkan fakta dihubungkan antara satu fakta lainnya kemudian ditarik kesimpulan. Dalam penelitian ini Indonesia awalnya tidak mau bekerja sama dalam menyelesaikan masalah kabut asap karena Indonesia menganggap bisa menyelesaikan masalah kabut asap ini tanpa bantuan dari negara lain, sehingga tawaran bantuan dari Singapura, dan Malaysia yang juga terkena dampak buruk dari kabut asap pun mereka tolak. Namun dalam proses menyelesaikan kabut asap ini Indonesia dihadapkan dengan kendala-kendala yang cukup berarti sehingga memperlambat kinerja pemerintah dalam memadamkan dan menangani kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia. Pemerintah Indonesia yang akhirnya menerima tawaran kerjasama menjadikan pembukaan kerjasama ini sebagai momentum untuk dapat meningkatkan kerjasama baik secara bilateral maupun multilateral dengan negara-negara yang bersedia membantu Indonesia dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan di tahun 2015. Berdasarkan perkembangan kerjasama negara-negara ASEAN di bidang penanggulangan asap lintas batas, maka pengambilan keputusan untuk menerima bantuan kerjasama oleh pemerintah Indonesia merupakan sebuah langkah yang melihat adanya momentum untuk meningkatkan upaya dan kerjasama antara Indonesia dengan negara-negara ASEAN lainnya menjadi semakin intensif sehingga dapat mencegah dan menanggulangi permasalahan asap lintas batas.

Selanjutnya Andi Amitya Resty Dwiyantri (2014) melalui penelitian yang berjudul *“Peran Diplomasi Bencana Alam Dalam Praktik Paradiplomasi, yang menekankan pada penggunaan “paradiplomasi” dalam praktik diplomasi bencana”*. Dalam hal ini penelitian tersebut mengemukakan era otonomi daerah memberikan wewenang luas pada setiap daerah untuk mengaktualisasikan daerahnya yang dapat bermanfaat

dan berkontribusi pada pembangunan. Hal tersebut telah dibuktikan oleh Sulawesi Selatan yang telah membuka kerjasama dengan AIFDR dalam hal penanggulangan bencana. Namun persoalannya adalah kembali pada pelaku pemerintahan di Sulawesi Selatan yang belum memahami terkait paradiplomasi. Pada penelitian ini, peneliti memiliki perbedaan dan persamaan dalam penelitian. Persamaan terletak pada, diplomasi bencana sebagai alat analisa yang digunakan untuk menggambarkan fenomena. Perbedaannya terletak dalam melihat isu bencana, amithy menggunakan isu bencana banjir sedangkan penulis menggunakan isu Gempa bumi yang sewaktu-waktu bisa terjadi di Indonesia, peneliti ingin memaparkan bahwa bencana Gempa bumi ini merupakan bencana yang memaksa masyarakat untuk selalu siap siaga dalam menghadapinya.

Dalam hal ini, praktik diplomasi bencana tidak hanya sekedar melihat aktivitas kebencanaan yang diangkat hingga menjadi bencana internasional. Namun terdapat elemen-elemen yang dapat membuat praktik diplomasi bencana tersebut berhasil dan gagal. Salah satu keberhasilan dalam praktik diplomasi bencana adalah terciptanya *Multiple Level tracks* dalam praktik diplomasi bencana, yang dalam hal ini penulis perkuat dengan asumsi teori *Multi Level Governance*. Bahwa dalam pemecahan suatu isu global diperlukan penanganan yang komprehensif dengan melibatkan berbagai aktor yang berkepentingan. Dalam penelitiannya tersebut Dwiyantri mengkritik kerjasama yang dilakukan pemerintah Sulawesi Selatan dengan *Australia Indonesia Facility for Disaster (AIFDR)* masih banyak pejabat daerah yang belum mengerti dan mengetahui bahwa Pemda dapat melakukan kerjasama dengan pihak asing melalui inisiatif pemerintah itu sendiri, sehingga Pemda bisa menjalin kerjasama dengan pemerintah asing tanpa di inisiasi oleh pemerintah pusat.

Sedangkan Takdir Ali Mukti, dalam buku *Paradiplomacy, Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia (2013)*, mengatakan bahwa hubungan transnasional yang mewarnai sistem interaksi masyarakat dunia pasca rezim Westphalia memiliki karakter yang lebih partisipatif bagi semua aktor internasional, baik pada tingkat negara maupun lokal, institusional maupun individual. Hubungan transnasional tidak serta merta menghapuskan sendi utama 'kedaulatan' suatu negara, namun melahirkan sebuah tuntutan untuk pengaturan lebih lanjut tentang komitmen negara untuk melakukan 'share' kedaulatan dalam batas-batas konstitusinya. Dalam buku ini peneliti melihat bahwa paradiplomasi sebagai bentuk pemberdayaan Pemda untuk melakukan hubungan luar negeri (Mukti 2013).

Dari penelitian penelitian yang telah dijelaskan di atas menunjukkan bahwa fenomena bencana bukan suatu hal yang baru, hanya saja belum diterapkan sebagai modal untuk mendapatkan kerjasama dengan pemerintah asing. Pemerintah Indonesia telah memberikan wewenang kepada Pemda untuk membuka kerjasama internasional melalui kebijakan otonomi daerah, sehingga Pemda melalui paradiplomasi telah menjadi hal yang penting bagi pertumbuhan kerjasama internasional dan meningkatkan desentralisasi sistem internasional. Perbedaan yang mencolok juga terlihat pada objek penelitian yang mana pada setiap penelitian sebelumnya menggunakan daerah penelitian yang berbeda. Hal inilah yang menjadi celah bagi penulis untuk meneliti Provinsi Bengkulu yang sejak tahun 2015 telah menjalin kerjasama dengan pemerintah asing untuk mengurangi risiko bencana terutama bencana Gempabumi dan tsunami.

## **G. Kerangka Teoritik**

### **1. Konsep Diplomasi Bencana**

Suatu bencana bagi sebagian besar umat manusia dipahami sebagai sebuah musibah, azab dan hukuman dari Allah SWT terhadap umat manusia. Datangnya sebuah bencana bagi umat manusia juga bisa dipahami sebagai sebuah tanda-tanda kebesaran Allah Swt, mengandung sebuah maksud dan tujuan, dan juga mempunyai sebuah makna yang tersembunyi. Semua hal tersebut kembali pada bagaimana cara umat manusia menyikapi datangnya sebuah bencana yang berasal dari Allah SWT. Bencana adalah sesuatu yang bersifat unik sehingga setiap penanganannya harus dilakukan secara khusus. Bencana merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah, swasta, dan masyarakat yang dikoordinasikan oleh kelembagaan penanggulangan bencana yang bencana sesuai peran dan tanggung jawab dari pemangku kepentingan masing-masing (Maarif 2012). Bencana dalam pandangan badan penanggulangan bencana nasional adalah suatu musibah yang memerlukan pendekatan penanganan Multi disiplin ilmu dan Multi sektor, maka sistim penanggulangan bencana yang berbasis pada legalisasi yang kuat untuk membangun kelembagaan, perencanaan, yang baik dan implementasi serta penyediaan anggaran yang memadai sangat diperlukan dalam upaya peningkatan kapasitas masyarakat dan lembaga penanggulangan bencana.

Diplomasi bencana mengacu kepada perilaku yang resmi dan damai antara pemerintahan sebuah negara dengan badan-badan pemerintahan yang terkait dengan permasalahan politik dunia. Diplomasi bencana secara harfiah terdiri dari dua buah kata, diplomasi dan bencana. Diplomasi ialah suatu bentuk kegiatan hubungan, interaksi dan komunikasi antara dua belah pihak bahkan lebih yang bertujuan untuk mencapai kesepakatan bersama. Menurut Duchacek dalam (Roy 1995) berpendapat bahwa diplomasi

biasanya didefinisikan sebagai praktek pelaksanaan politik luar negeri suatu negara dengan cara negosiasi dengan negara lain melalui jalan damai. Kelman menjelaskan tentang apa itu *disaster diplomacy*, Kelman menjelaskan apa itu bencana alam atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *disaster*. Selama ini kita mengenal bahwa bencana alam adalah sebuah peristiwa yang memiliki dampak kehancuran terhadap kehidupan di muka bumi yang peristiwa ini terjadi dengan sendirinya. Beberapa bencana alam yang kita kenal seperti banjir, tanah longsor, gempa bumi, tsunami dan masih banyak lagi bentuk bencana alam. Akan tetapi Kelman di dalam bukunya memiliki pandangan lain, bahwa bencana alam itu tidak dengan sendirinya muncul akan tetapi bencana alam itu muncul akibat dari kebiasaan manusia yang memiliki dampak terhadap terjadinya bencana alam (Kelman 2012). Walaupun Kelman menyadari bahwa ada beberapa bencana alam yang terjadi secara natural seperti gempa bumi dan gunung meletus.

Menurut Kelman *Disaster diplomacy* adalah pendekatan yang secara praktis untuk merespons dan mengomunikasikan adanya bencana internasional. Pada topik ini terjadinya bencana yang di maksud ialah: gempa, banjir, kecelakaan transportasi, wabah, dan angin topan (Kelman 2012). Dalam buku *Disaster Diplomacy* Ilan Kelman mendeskripsikan bagaimana Bencana Alam bisa menjadi salah satu *Soft Power* untuk meraih kepentingan nasional dan perjanjian damai antar Negara. Dalam memahami diplomasi bencana, hakikatnya juga membahas terkait pra-bencana seperti mitigasi, pencegahan dan upaya mengurangi korban akibat bencana. Namun pada tahap setelah terjadi bencana, diplomasi bencana berbicara terkait bagaimana bencana mempengaruhi konflik dan perdamaian. Aktivitas terkait bencana alam pada dasarnya belum pernah

menimbulkan diplomasi yang baru, akan tetapi dapat menjadi katalis dan pendukung bagi diplomasi yang telah pernah dilakukan sebelumnya.

Bencana alam menjadi sebuah hal yang buruk karena mengarah pada sebuah konotasi yang dimana menjadikan alam sebagai penyebab dari terjadinya bencana atau sesungguhnya secara alamiah bencana alam merupakan hal yang terjadi ketika manusia berinteraksi dengan alam. Setelah melewati beberapa analisa, terlebih analisa terhadap sikap dan perilaku manusia yang membawa kepada suatu bencana alam. Sehingga perlu penanganan yang lebih untuk mengurangi risiko bencana tersebut. Lalu, hal kedua yang menjadi fokus dari Kelman dan Koukis adalah diplomasi bencana dapat mempengaruhi kerjasama yang memang cakupannya meliputi intra-state dapat melibatkan yurisdiksi sub-nasional yang berhadapan langsung dengan pemerintah dan negara-negara berdaulat dalam menghadapi permasalahan bencana.

Namun pada praktiknya, Ilan Kelman menganalisis Diplomasi Bencana bisa saja sukses dan gagal dalam penerapannya. Untuk mengaplikasikan Diplomasi Bencana secara terus menerus dibutuhkan kesabaran, kreativitas, dan proses yang fleksibel pada semua aktor yang terlibat di dalamnya. Menurut Kelman ada beberapa jalur agar Diplomasi Bencana itu berhasil yaitu '*Avoid forcing*', '*focusing on Disaster, not Diplomacy*', '*Informal network*', '*Multiple level/tracks*', '*Multi-way process, Science*' dan '*Symbolism*'.

- i. '*Avoid forcing*' secara bahasa *Avoid* artinya menghindari atau tidak melakukan dan *Forcing* artinya memaksa. *Avoid Forcing* berarti tidak memaksakan. Kelman menjelaskan *Avoid Forcing* mengacu bahwa diplomasi bencana tidak bisa dipaksakan sehingga diplomasi Bencana tidak bisa dilakukan dengan cepat, dibutuhkan komunikasi yang berkelanjutan untuk membangun kepercayaan dan untuk menghindari

kesalahpahaman. Seperti dalam penerapan diplomasi bencana antara pemerintah Indonesia dengan Aceh. Konflik yang berlangsung cukup lama antara keduanya membuat pemerintah Indonesia tidak bisa memaksa untuk langsung menyelesaikan konflik tersebut. Dibutuhkan bantuan untuk masyarakat Aceh yang terkena dampak bencana sehingga terbangunnya kepercayaan masyarakat Aceh kepada Indonesia sehingga diplomasi bisa berlangsung. Hal serupa tidak bisa diaplikasikan di provinsi Bengkulu karena contoh kasus yang berbeda dengan objek penelitian di Aceh.

- ii. *'Focusing on Disaster, not Diplomacy'* secara bahasa berarti hanya berfokus kepada penanganan bencana, tidak untuk melakukan diplomasi yang berkelanjutan. Kelman menjelaskan bahwa menunda untuk menghubungkan kegiatan terkait bencana alam terhadap diplomasi, pendekatan seperti ini sangat jelas dan menghambat diplomasi bencana itu sendiri akan tetapi pendekatan ini akan memungkinkan membentuk kerjasama bencana yang selanjutnya akan menjadi landasan diplomasi. Kolaborasi dalam aktivitas bencana tanpa adanya harapan di masa depan bisa menumbuhkan kepercayaan, koneksi baru, dan ilustrasi yang sukses. Seperti yang terjadi antara Cuba dengan Amerika Serikat, hubungan kedua negara yang tidak terlalu baik selama kepemimpinan Fidel Castro di Kuba. Hubungan kedua negara tersebut belum pernah membaik sejak berakhirnya perang dingin, membuat Amerika masih mengembargo Kuba. Ucapan belasungkawa yang disampaikan Castro kepada pemerintah Amerika atas kejadian WTC 2001 membuat Amerika membalas kebaikan tersebut dengan memberikan bantuan untuk Cuba pasca kejadian Badai Michelle di Cuba. Cuba menerima bantuan berupa logistik di Havana di 16 Desember 2001. Akan tetapi bantuan tersebut tidak

berlanjut ketahap diplomasi untuk menyelesaikan konflik diantara kedua negara tersebut karena hanya sebatas penanganan tanggap darurat bencana. Hal yang sama terjadi di Bengkulu, bantuan asing yang masuk pada tahun 2007 tidak membuat Bengkulu melanjutkan long-term kerjasama dengan negara-negara yang telah membantu daerah tersebut pada saat tanggap darurat.

- iii. '*Informal Networks*' secara bahasa *informal Networks* artinya jaringan informal yang menurut kelman *informal networks* mengacu kepada komunikasi dan interaksi bukan dari bentuk yang formal seperti yang dilakukan pemerintah. Jalur ini menganggap diplomasi bencana bisa saja efektif diaplikasikan oleh masyarakat. Seperti dalam penerapan diplomasi bencana yang dilakukan oleh Yunani dan Turki. Hubungan yang buruk antara Yunani dan Turki membuat pemerintah tidak mempercepat penanganan bencana diantara keduanya sehingga membuat masyarakat dan media berperan aktif dalam terbentuknya diplomasi bencana antara kedua negara tersebut. Peran informal networks tidak terjadi di Provinsi Bengkulu yang mana belum adanya kesadaran dari masyarakat serta media di Provinsi Bengkulu yang mendorong terjadinya Diplomasi Bencana.
- iv. '*Multiple Level/tracks*' secara bahasa multiple level track adalah banyak tingkat/jalur. Ilan kelman mengatakan dalam melakukan diplomasi bencana bukan hanya melakukan *single diplomacy* yang apabila diplomasi bencana hanya dipimpin oleh pemerintah berdaulat menjadi salah satu acuan bahwa diplomasi bencana biasanya mengalami kegagalan. Sehingga dibutuhkan *multiple level/track diplomacy* yang melibatkan organisasi seperti aktivis, media, bantuan dari perusahaan, kepentingan agama, dan sub-pemerintah. Seperti yang terjadi di DIY kerjasama yang terjalin antara DIY dengan

prefektur Kyoto. Kerjasama yang diinisiasi oleh pemerintah Provinsi DIY dalam mengurangi dampak bencana Gunung Api ini berjalan dengan baik sehingga membuka kerjasama-kerjasama baru di antara keduanya. Multi Level/Track tidak berjalan begitu baik di Provinsi Bengkulu kerjasama yang dijalin oleh Bengkulu dengan pemerintah asing belum diinisiasi oleh Pemda setempat akan tetapi masih masuk kedalam kerangka kerjasama pemerintah Pusat.

- v. *'Multi-way process'* secara bahasa Multi-way Process artinya adalah proses melalui banyak cara. Kelman menjelaskan salah satu jalur keberhasilan diplomasi bencana membutuhkan proses dengan banyak cara diantaranya melalui pemerintah, organisasi, pertukaran informasi dan komunikasi antara aktor yang terlibat di dalamnya. Seperti yang terjadi antara Pakistan dan India hubungan kedua negara yang buruk akibat konflik kashmir semakin membaik setelah bantuan yang diberikan India untuk Pakistan pada Gempa 8 oktober 2005 di Kashmir. India memperbaiki jaringan telepon yang sempat terputus, transportasi, logistik di daerah bencana membuat kedua negara sejenak melupakan konflik tersebut. Beberapa tahun berikutnya masyarakat serta pemerintah di kedua negara berusaha untuk menjaga perdamaian diantara keduanya. Multi way process tidak diterapkan dengan begitu baik oleh Provinsi Bengkulu. kesadaran masyarakat, media, dan pelaku usaha di Bengkulu belum bisa mendorong terciptanya kerjasama terkait kebencanaan di wilayah tersebut.
- vi. Selanjutnya dengan *'Science'* secara bahasa Science berarti Ilmu, hal tersebut menurut kelman dibutuhkan dalam kesuksesan diplomasi bencana. pertukaran ilmu serta teknologi bisa membuat terjalinnya diplomasi bencana. Science merupakan bagian dari Informal Networks yang membangun pertukaran ilmiah dan teknis di semua

tingkatan pemerintahan maupun swasta selain individu yang berinisiatif untuk melakukan pertukaran ilmu. Seperti yang dilakukan oleh Amerika dengan Cuba pertukaran pelajar yang dilakukan antara kedua negara pasca badai michelle menjadi contoh keberhasilan diplomasi bencana di antara keduanya. Hal tersebut tidak dilakukan di provinsi Bengkulu. belum adanya pertukaran pelajar antara kedua daerah tersebut sebagai salah satu contoh kurang maksimalnya diplomasi bencana di provinsi Bengkulu.

- vii. Yang terakhir '*symbolism*' sebagai jalan terakhir keberhasilan *disaster-diplomacy*, *symbolism* di gunakan dalam aktivitas *disaster-diplomacy* pada poin pembuatan diplomasi. Secara bahasa simbolis berarti memberikan tanda yang mengisyaratkan sesuatu.

Selanjutnya tidak hanya jalur keberhasilan yang diungkapkan oleh Ilan Kelman dalam Studi diplomasi bencana, Kelman Juga memaparkan jalur-jalur yang dapat membuat kegagalan dalam diplomasi bencana, sebagai berikut (Kelman 2012) salah satunya adalah menghindari diplomasi. Menghindari Diplomasi artinya menolak melakukan kolaborasi dengan wilayah lain karena menganggap wilayah tersebut bisa melakukan penanganan bencana secara mandiri. Semakin banyaknya Negara yang mengklaim bahwa bisa mengatasi dan mengemban tugas untuk mereduksi bencana sendiri juga merupakan satu hambatan dalam proses diplomasi bencana yang akan dilakukan beberapa Negara untuk melakukan perjanjian damai ataupun membentuk kerjasama baru antar Negara.

Sehingga dibutuhkan kolaborasi dalam aktivitas yang berhubungan dengan bencana dapat dipahami sebagai bagian dari diplomasi bencana. Pada argumen besarnya, Kelman melihat bahwa bencana justru dapat memberikan ruang yang cukup besar bagi pihak-pihak yang memiliki potensi sebagai wilayah atau daerah yang rawan bencana untuk mencari

cara yang dapat dilakukan dalam rangka mengurangi risiko yang ditimbulkan oleh bencana itu sendiri.

Diplomasi bencana alam dapat dipahami sebagai cara diplomasi yang spesifik, hal ini dikarenakan sebuah bencana alam dapat dimanfaatkan sebagai sumber komoditas politik baik dalam skala politik nasional maupun politik internasional. Yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan sumber komoditas politik ialah Pemerintah (Pusat dan daerah), aktor non-negara dan (*Non-Governmental Organization*) NGO. Diplomasi yang dilaksanakan oleh NGO (antar negara) bisa disebut Para-Diplomacy. Yang pelaksanaan bentuk kerjasama terkait bencana alam berupa proses persiapan sebelum bencana tersebut terjadi (pencegahan), proses mitigasi dan proses rekonstruksi ketika bencana tersebut telah terjadi (Herningtyas dan Surwandono 2014).

Menurut kelman diplomasi bencana alam terbagi menjadi dua bagian pengertian dan penjelasan yakni Diplomasi bencana intra-negara dan diplomasi bencana antar negara. Diplomasi bencana intra-negara ialah sebuah fenomena dan kejadian diplomasi bencana alam yang terjadi di dalam satu negara. Sebagai bentuk dan contoh diplomasi bencana intra-negara adalah proses rekonsiliasi dan resolusi perdamaian yang terjadi di Aceh pasca bencana alam Gempa bumi yang disertai dengan bencana alam Tsunami pada tahun 2004. Sedangkan diplomasi bencana antar-negara adalah diplomasi yang dilakukan oleh antara dua negara yang berbeda. Dengan ruang yang terbuka sedemikian besar, maka sebuah bencana diyakini apabila dapat dikelola dengan baik menjadi ruang bagi peningkatan kerjasama politik, ekonomi, dan sosial budaya yang lebih luas (Macivier 2012).

## 2. Konsep Paradiplomacy

Perkembangan teknologi, informasi, dan komunikasi yang semakin pesat serta munculnya isu-isu kompleks dalam hubungan internasional yang melewati batas-batas negara dan arus globalisasi yang semakin tidak mengenal ruang dan waktu melahirkan berbagai macam bentuk dan cara-cara baru dalam diplomasi. Fenomena tersebut perlahan mulai menggantikan cara-cara diplomasi tradisional yang cenderung kepada *State-based activity* hanya dijalankan oleh sekelompok orang terlatih yang ditunjuk resmi oleh pemerintah suatu negara yang dilakukan secara rahasia yang memiliki aturan dan prosedur yang khusus. Hal inilah yang menjadi cikal bakal munculnya diplomasi baru yang lebih modern dan fleksibel sehingga memunculkan aktor-aktor baru dalam memerankannya.

Letak geografis Indonesia yang berupa kepulauan yang membentang dari Sabang sampai Merauke merupakan sebuah tantangan bagi pemerintah Indonesia untuk dapat memakmurkan dan meratakan pembangunan di segala bidang terhadap pulau dan kepulauan NKRI di tengah *regionalism* yang terus berkembang. Kondisi geografis inilah memaksa pemerintah pusat untuk menerapkan kebijakan desentralisasi yang diyakini menjadi solusi yang efektif dan efisien untuk melakukan pemerataan pembangunan di Indonesia. Salah satu bentuk nyata dari implementasi kebijakan desentralisasi yang diterapkan oleh Indonesia adalah kebijakan otonomi daerah. Otonomi daerah ini adalah salah satu tindak nyata yang dilakukan pemerintah pusat untuk memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada Pemda di tiap-tiap provinsi dan kota untuk mengelola daerahnya masing-masing dengan tetap berpegang teguh kepada UU Dasar Negara. Melalui kebijakan otonomi daerah, Indonesia sebagai negara kesatuan memberikan wewenang kepada Pemda untuk dapat melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri, dengan harapan

hubungan luar negeri yang dilakukan Pemda dapat mendorong percepatan pembangunan daerah, meskipun kerjasama luar negeri ini tidak masuk dalam urusan wajib.

Dasar hukum dan wewenang lain yang melandasi daerah otonom di Indonesia untuk dapat melakukan hubungan luar negeri adalah UU Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang pada Pasal 1 Ayat 1 secara jelas disebutkan bahwa hubungan luar negeri dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah (setneg 1999). Selanjutnya, dalam UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, pada pasal 5 dijelaskan bahwa perjanjian internasional dapat dilakukan oleh Pemerintah di tingkat Pusat ataupun daerah dengan konsultasi dan koordinasi kepada menteri. Hal tersebut mengindikasikan bahwa Pemda merupakan salah satu aktor dalam hubungan luar negeri dan dapat melakukan kerjasama luar negeri. Hal inilah yang diharapkan dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif efisien, dan berwibawa dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Satu hal yang perlu diperhatikan bahwa paradiplomasi berbeda dengan kebijakan luar negeri yang dikeluarkan suatu negara, diplomasi regional tidak berusaha untuk mewakili kepentingan nasional yang luas, dan regional tidak memiliki pemerintah yang berdaulat yang dapat meletakkan definisi mereka tentang “kepentingan nasional”. Hubungan luar negeri yang dilakukan oleh Pemda merupakan bagian dari hubungan luar negeri dari pemerintah pusat akan tetapi hubungan luar negeri yang dilakukan oleh Pemda ini bukan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Pada dasarnya pelaksanaan politik luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, tetapi seiring dengan berlakunya UU otonomi daerah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memmmberikan ruang bagi Pemda untuk dapat melakukan kebijakan

hubungan luar negeri dalam rangka efisiensi dan efektivitas dengan tujuan memaksimalkan potensi dan keanekaragaman yang dimiliki setiap daerah serta menanggapi peluang dan tantangan persaingan global. Oleh karenanya muncul “aktor baru” bernama Pemda (*local government*), kemunculan aktor baru ini mempengaruhi pengembangan model hubungan yang bersifat transnasional (Jatmika 2001). Perkembangan situasi dunia, aktor, dan teknologi informasi membuat arah diplomasi tradisional bergeser pada diplomasi yang lebih modern dan beragam. Saat ini dalam pendefinisian diplomasi terbagi menjadi dua bagian penting yaitu diplomasi tradisional atau diplomasi konvensional (*first track diplomacy*) atau diplomasi modern yang disebut diplomasi publik (*second track diplomacy dan multitrack diplomacy/paradiplomacy*).

Istilah ‘*Paradiplomacy*’ pertama kali diluncurkan pada tahun 1980-an oleh ilmuwan asal Basque, Panayotis Soldatos. Hal tersebut sebagai penggabungan istilah ‘*Parallel diplomacy*’ menjadi ‘*Paradiplomacy*’. Dalam perkembangan hubungan internasional, aktor kerjasama Internasional tidak lagi hanya diperankan oleh pemerintah pusat, melainkan Pemda juga sudah mulai mengambil peran dengan melewati batas-batas Negara mereka, namun juga ada ketentuan dari Negara tempat mereka berasal, (Mukti 2013) ini artinya daerah diperbolehkan melakukan kerjasama dengan daerah lain namun tetap dalam bingkai Negara asalnya. Dari penjelasan ini maka disimpulkan bahwa Pemda, terlebih daerah yang mempunyai perlakuan khusus dan istimewa juga harus mempunyai keahlian dalam berdiplomasi juga dalam peningkatan *soft power diplomacy*-nya, agar daerah tersebut dapat lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan spesifiknya.

Menurut Takdir Ali Mukti Paradiplomacy mengarah pada perilaku dan kapasitas yang dilakukan entitas “*Sub-State*” atau pemerintah

regional/Pemda dalam rangka mendapatkan kepentingan mereka atau secara spesifik paradiplomasi bertujuan untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing (Mukti 2013). Hubungan ini merujuk pada hubungan atau kerjasama Internasional yang dilakukan oleh daerah regional atau lokal (bukan pemerintah pusat), untuk menjalankan kepentingannya. Hubungan dan kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemda itu sebagian besar akan diorientasikan untuk peningkatan ekonomi daerah atau dukungan terhadap berbagai program kerja di sektor-sektor unggulan seperti pendidikan, kesehatan, pariwisata dan juga lingkungan. Dalam era globalisasi fenomena ini begitu kuat seiring dengan terbukanya akses dan meningkatnya peran dan pengaruh aktor non-negara dalam arena hubungan internasional sehingga setiap daerah memiliki kesempatan yang sama untuk mempromosikan perdagangan, investasi, dan berbagai potensi kerjasama dengan daerah lain maupun dengan pemerintah yang berada di luar batas yurisdiksi negara.

Sesuai dengan konsep *Paradiplomacy* yang menyatakan bahwa hubungan luar negeri yang dilakukan oleh Pemda dilakukan karena adanya kepentingan yang dimiliki. Setiap daerah biasanya memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Konsep paradiplomasi yang dikemukakan oleh Panavotis Soldatos dan dikembangkan Ivo Duchacek, kemudian menjadi pendekatan yang sering digunakan untuk menjelaskan masalah-masalah hubungan internasional oleh aktor sub nasional. Duchacek menjelaskan paradiplomasi dalam tiga tipe. Tipe pertama adalah *transborder paradiplomacy* yang merujuk kepada hubungan institusional, formal maupun informal oleh pemerintah-pemerintah sub-nasional yang berbeda negara namun berbatasan langsung secara geografis, hubungan seperti ini sangat mungkin terjadi apabila lebih diperkuat oleh hubungan emosional budaya dan sejarah. Tipe yang kedua adalah *Transregional paradiplomacy*

dalam tipe ini Duchacek menjelaskan hubungan diplomasi yang dilakukan pemerintah sub nasional yang dilakukan oleh negara yang berbeda dan tidak berbatasan langsung akan tetapi masih dalam satu kawasan yang sama. Tipe yang ke tiga adalah *global paradiplomacy*, tipe hubungan yang terakhir ini adalah hubungan diplomasi antar aktor sub-nasional yang berbeda negara dan kawasan. Tipe hubungan ini mencakup seluruh dunia.

Penggunaan dua teori yang telah penulis jelaskan di atas agar tidak terjadinya pembahasan yang terlalu luas terkait tema penelitian ini sehingga dalam penelitian ini penulis memfokuskan bagaimana Bengkulu yang dalam sejarah bencana nasional dikategorikan sebagai daerah rawan bencana khususnya gempa bumi dalam memanfaatkan bencana sebagai alat diplomasi mereka untuk melakukan kerjasama internasional. Untuk mewujudkan kepentingan Bengkulu dalam rangka kerjasama dengan negara pemerintah asing pada isu bencana ini penulis menggunakan pandangan Ilan Kelman dalam mengimplementasikan konsep diplomasi bencana.

#### **H. Hipotesa**

Terdapat kebijakan mengenai praktik diplomasi bencana yang dilakukan oleh Pemda Provinsi Bengkulu, mengingat Bengkulu merupakan salah satu provinsi dengan tingkat risiko bencana yang tinggi. Meskipun praktik diplomasi bencana yang melibatkan pihak asing masih sulit dilakukan apalagi mengingat prosedur untuk melakukan kerjasama dengan pihak asing termasuk susah tetap dilakukan. Hal ini disebabkan oleh:

1. Belum terciptanya Multi Level/Track diplomasi.
2. Keraguan Provinsi Bengkulu dalam melakukan Diplomasi Bencana.

## **I. Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini, Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif dan eksplanatif. Metode deskriptif bertujuan untuk menggambarkan fakta-fakta kerjasama yang dilakukan pemerintah provinsi Bengkulu dengan pihak asing dalam penanganan bencana alam yang ada di Pemerintah Provinsi Bengkulu. Dengan menemukan fakta-fakta tersebut penulis akan mengemukakan upaya yang dilakukan Pemerintah Provinsi Bengkulu mengimplementasikan diplomasi bencana untuk mengurangi bencana di provinsi Bengkulu.

### **2. Lokasi Dan Tujuan Penelitian**

Lokasi penelitian ini dilakukan di Provinsi Bengkulu serta untuk menghindari penjelasan yang melebar mengenai kebijakan pemerintah provinsi Bengkulu dalam melakukan praktek diplomasi bencana alam, maka dibutuhkan jangkauan penelitian yang berfungsi untuk memfokuskan penelitian ini. Jangkauan penelitian ini dimulai sejak tahun 2007 sampai 2017.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Penulis menggunakan metode penelitian lapangan (*field research*) untuk mengumpulkan data yang digunakan pada penelitian ini. Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilaksanakan dengan meninjau secara langsung objek penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan sebagai berikut:

#### **a. Dokumen**

Dokumen-dokumen yang digunakan penulis dalam penelitian ini bertujuan untuk menelusuri berbagai dokumen baik tertulis maupun dokumen dalam bentuk gambar/foto yang berkaitan dengan penelitian, khususnya dokumen terkait bencana alam yang terjadi di Provinsi

Bengkulu. Disamping itu, teknik dokumentasi yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah berupa catatan-catatan, observasi, jurnal, buku, laporan, *library research* dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian yang diperoleh oleh penulis dari instansi terkait.

b. Observasi

Observasi yang dilakukan penulis dengan berkunjung langsung ke lokasi penelitian yaitu Provinsi Bengkulu kemudian melakukan pengamatan langsung dilapangan. Dalam teknik pengumpulan data yang digunakan penulis bertujuan untuk mengetahui kebijakan bencana alam di Provinsi Bengkulu.

c. Wawancara

Wawancara pada penelitian ini dilakukan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Proses wawancara ini dilakukan dengan menggunakan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara. Peneliti melakukan wawancara secara perorangan atas objek yang diteliti dengan pertanyaan semi-terstruktur, yaitu poin-poin pertanyaan disiapkan, kemudian pertanyaan selanjutnya akan mengalir sesuai jawaban responden (Sekaran dan Bougie 2013). Penentuan informan dilakukan dengan sebuah kriteria yakni dengan mempertimbangkan dan memilih informan yang dipilih dan dipandang mengetahui secara jelas terhadap permasalahan yang akan diteliti dalam hal ini pihak BPBD, BAPPEDA dan Biro Investasi dan kerjasama yang paham dengan masalah kerjasama dan bencana yang terjadi di Bengkulu. Untuk keperluan penelitian ini maka informan merupakan pelaku yang terlibat secara langsung dalam kerjasama ini, maupun pihak-pihak yang turut mendukung dan berpartisipasi secara tidak langsung dalam

kerjasama ini. Sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini mengutamakan teknik wawancara melalui *face to face*, dan via email lewat internet jika terjadi kendala dan beberapa hambatan. Hal ini dilakukan demi menjaga validitas data yang digunakan dalam penelitian ini.

#### 4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan data kualitatif, Dimana dalam penelitian kualitatif permasalahan digambarkan berdasarkan fakta-fakta yang ada kemudian dihubungkan antara fakta yang satu dengan fakta yang lainnya, kemudian ditarik sebuah kesimpulan (A.M. Huberman 1994). Sehingga, dapat disimpulkan bahwa proses reduksi data merupakan proses penyesuaian berbagai bentuk data yang diperoleh pada penelitian untuk di ubah ke dalam bentuk tulisan, kemudian akan dianalisis.

Penelitian dengan cara meringkas data dari hasil wawancara ke dalam bentuk *verbatim* wawancara. *Verbatim* merupakan transkrip dari hasil wawancara yang merupakan ringkasan dari suatu proses wawancara yang dilakukan peneliti agar mudah dipahami. Menurut Herdiansyah (2010) mencontohkan format *verbatim* wawancara yang terdiri dari informasi awal (wawancara ke-, nama subjek, pekerjaan, waktu dan lokasi) dan 4 (empat) kolom (baris, pelaku, uraian wawancara dan tema).

#### J. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab, yaitu:

BAB I **Pendahuluan** merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, tujuan riset, kontribusi riset, rumusan masalah, orisinalitas riset, studi pustaka, kerangka teoritik, hipotesa, metodologi penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II **Dinamika Regulasi Bencana Alam di Indonesia** menggambarkan tentang dinamika regulasi bencana alam di Indonesia.

BAB III **Dinamika Kebencanaan di Indonesia** berisi gambaran umum mengenai sejarah bencana di daerah Bengkulu dan kebijakan Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam hal mengatasi bencana di pemerintah provinsi Bengkulu.

BAB IV **Faktor-Faktor Kegagalan Diplomasi Bencana di Provinsi Bengkulu** pada bab ini penulis akan membahas tentang faktor-faktor apa saja yang menyebabkan kegagalan diplomasi bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bengkulu dengan luar negeri.

BAB V **Kesimpulan** berisi kesimpulan/penutup dari hasil pembahasan dari permasalahan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya.