

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Isu lingkungan dalam konteks hubungan internasional telah menjadi perhatian utama sejak akhir abad ke-20, terutama karena meningkatnya ancaman terhadap keberlanjutan ekosistem global. Kesadaran akan pentingnya pelestarian lingkungan hidup telah mendorong banyak negara untuk menyadari bahwa kerusakan yang terjadi tidak hanya berdampak negatif pada kualitas hidup generasi saat ini, tetapi juga dapat mengancam kehidupan generasi mendatang. Fenomena seperti perubahan iklim, yang ditandai dengan cuaca ekstrem, peningkatan permukaan air laut, dan polusi yang semakin meluas, jelas memerlukan perhatian serius dari seluruh dunia. Sejak dirilisnya laporan khusus oleh *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) pada tahun 2018, yang menekankan urgensi respons politik terhadap tantangan ini, telah ada pengakuan bahwa keberlanjutan lingkungan kini menjadi agenda internasional yang tidak bisa diabaikan. Dalam menghadapi tantangan tersebut, isu lingkungan telah menjadi agenda utama dalam diplomasi internasional, mendorong negara-negara untuk berkolaborasi dalam mencari solusi yang berkelanjutan dan bertanggung jawab. Negara-negara diharapkan tidak hanya fokus pada kepentingan nasional mereka, tetapi juga membangun solidaritas dan kerja sama global untuk mengatasi tantangan lingkungan yang mendesak (Beardsworth, 2020).

Di antara berbagai ekosistem laut yang terancam, terumbu karang menghadapi tekanan yang sangat serius akibat perubahan iklim. Perubahan iklim telah menyebabkan perubahan signifikan dalam struktur dan komposisi ekosistem terumbu karang, dengan pemutihan karang akibat peningkatan suhu laut menjadi salah satu isu utama yang dihadapi. Fenomena ini tidak hanya mengakibatkan kematian banyak karang, tetapi juga berpotensi mengancam keanekaragaman hayati yang ada. Meskipun cadangan laut tanpa penangkapan ikan telah menunjukkan hasil positif sebelum peristiwa pemutihan, seperti peningkatan tutupan karang dan keanekaragaman spesies ikan, penelitian menunjukkan bahwa

manfaat tersebut berkurang setelah pemutihan yang berlangsung selama 16 tahun. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas cadangan laut dalam konteks perubahan iklim yang terus berkembang (Graham dkk., 2020).

Terumbu karang merupakan formasi di dasar laut yang terbentuk dari endapan kalsium karbonat yang dihasilkan oleh hewan karang, yang termasuk dalam *Filum Cnidaria* atau *Coelenterata*, dan juga merupakan elemen penting dalam biosfer bumi yang memainkan peran dominan dalam ekosistem pesisir di wilayah tropis dan subtropis. Meskipun hanya menempati kurang dari 0,2% lautan dunia, ekosistem ini sangat diperlukan untuk mempertahankan peranakan, mendukung mata pencaharian manusia, dan memperkuat ekonomi global. Terumbu karang menyediakan habitat yang kaya dan berfungsi sebagai tempat berkembang biak bagi sekitar 30% kehidupan laut, termasuk hampir 25% dari semua spesies ikan (Zhao dkk., 2022). Kehadiran terumbu karang bukan hanya penting dari aspek ekologis, melainkan juga sangat relevan dari aspek sosial dan ekonomi, masyarakat yang tinggal di daerah pesisir sangat bergantung pada beragam barang dan jasa ekosistem yang ditawarkan terumbu karang, mulai dari sumber makanan penting hingga penghalang alami yang melindungi dari kekuatan gelombang laut (Hoegh-Guldberg dkk., 2019).

Namun, keberadaan terumbu karang saat ini terancam oleh berbagai faktor yang dapat menyebabkan kerusakan dan berpotensi kerusakan permanen pada ekosistem ini. Salah satu ancaman paling mendesak adalah perubahan iklim yang menyebabkan pemanasan global dan pengasaman laut. Perubahan lingkungan ini mengganggu keseimbangan ekosistem terumbu karang dan menyebabkan fenomena seperti pemutihan karang dan penurunan keanekaragaman hayati. Selain itu, polusi dari aktivitas pertanian dan perikanan memperburuk situasi dengan masuknya limbah dan bahan kimia berbahaya ke laut yang mengganggu kualitas air dan merusak habitat terumbu karang. eksploitasi sumber daya laut secara berlebihan, terutama melalui praktik penangkapan ikan yang tidak berkelanjutan, juga menjadi ancaman serius bagi ekosistem ini. Aktivitas manusia lainnya, seperti pariwisata yang tidak dikelola secara efektif, turut memperparah kerusakan terumbu karang melalui perilaku yang tidak bertanggung jawab seperti menyentuh

karang, merusak habitat laut, dan membuat sampah sembarangan di laut (Eason & Garmestani, 2024).

Dalam menghadapi ancaman tersebut, *Great Barrier Reef* di lepas pantai Queensland di timur laut Australia telah menjadi contoh kasus yang menarik perhatian dunia internasional. *Great Barrier Reef* diakui sebagai Situs Warisan Dunia UNESCO, dihargai tidak hanya karena keindahannya, tetapi juga karena perannya sebagai ekosistem laut yang kaya akan keanekaragaman hayati dan nilai ekologis global. Sebagai sistem terumbu karang terbesar, *Great Barrier Reef* merupakan habitat bagi ribuan spesies, menjadikannya pusat penelitian ilmiah dan upaya konservasi. Secara ekonomi, *Great Barrier Reef* juga berkontribusi signifikan terhadap ekonomi Australia, mendukung industri pariwisata yang menarik jutaan penunjang setiap tahun, serta menyediakan sumber daya bagi masyarakat setempat yang bergantung pada perikanan (Lubicz-Zaorski dkk., 2024).



Gambar 1 Peta Lokasi Great Barrier Reef

Sumber: *Great Barrier Reef Outlook Report 2024*

Pada gambar di atas, *Great Barrier Reef* membentang lebih dari 2.900 terumbu karang, membentang sekitar 2.300 kilometer di sepanjang pantai timur

Australia, menjadikannya sistem terumbu karang terbesar dan paling beragam di dunia. Rumah bagi lebih dari 1.500 spesies ikan, 411 spesies karang, dan berbagai mamalia laut, reptile, dan burung laut, *Great Barrier Reef* berfungsi sebagai pusat keanekaragaman hayati yang sangat penting dan unik, yang menyediakan habitat penting bagi ribuan spesies dan berkontribusi terhadap keseimbangan ekosistem laut secara keseluruhan. Keistimewaan *Great Barrier Reef* telah menyebabkan penetapannya sebagai objek perlindungan internasional, yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk pemerintah Australia dan UNESCO, dengan tujuan melestarikan terumbu karang dan memastikan bahwa generasi mendatang dapat terus menikmati dan mendapatkan manfaat dari sumber dayanya (Authority, 2024).

Pada tahun 1981, *Great Barrier Reef* dimasukkan dalam daftar Warisan Dunia UNESCO karena diakui sebagai kawasan dengan nilai universal yang luar biasa (OUV). Kawasan ini memenuhi seluruh empat kriteria alam untuk pencatatan: contoh luar biasa dari keindahan dan fenomena alam; tahapan penting dalam sejarah evolusi bumi; proses ekologis dan biologis yang esensial; serta habitat penting bagi konservasi keanekaragaman hayati. *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) menyatakan bahwa jika hanya satu situs terumbu karang yang dapat dipilih untuk Daftar Warisan Dunia, maka *Great Barrier Reef* adalah pilihan utama yang harus dipilih. Pengakuan ini bertujuan untuk melindungi dan melestarikan *Great Barrier Reef* dengan menekankan pentingnya kawasan tersebut sebagai contoh luar biasa dari keindahan alam, tahapan penting dalam sejarah evolusi bumi, proses ekologis dan biologis, serta sebagai habitat untuk konservasi keanekaragaman hayati (Pratchett dkk., 2019). Sejak penetapannya, wilayah seluas 348.000 km² ini telah menjadi ikon keanekaragaman hayati global, mencakup lebih dari 400 spesies karang, 1.500 jenis ikan, dan ribuan invertebrata lainnya. Nilai universal *Great Barrier Reef* tidak hanya ekologis, tetapi juga ekonomis dan budaya yang berkontribusi bagi pariwisata senilai puluhan miliar AUS setiap tahunnya (Yudha, S. K. (2024).

Meskipun status sebagai warisan dunia memberikan perlindungan hukum internasional untuk *Great Barrier Reef*, tantangan dalam menjaga terumbu karang terbesar ini tetap sangat besar. Kondisi *Great Barrier Reef* telah mengalami

penurunan yang mengkhawatirkan selama beberapa dekade terakhir. Pada tahun 2009, kawasan ini dianggap berada di ambang dua kemungkinan: masa depan yang dikelola dengan baik dan positif, atau masa depan yang lebih tidak pasti. Pada tahun 2014, kawasan tersebut dilihat sebagai ikon alam yang terancam, yang memerlukan upaya terus-menerus untuk mengatasi berbagai ancaman utama. Sejak saat itu, kondisinya semakin memburuk, dan pada tahun 2019, Australia menghadapi tantangan untuk merawat terumbu karang yang sudah berubah dan kehilangan ketahanannya (*Great Barrier Reef Outlook Report 2019*, 2019).

Situasi kritis ini semakin diperparah oleh kondisi lingkungan yang ekstrem. Selama dekade terakhir, suhu di sekitar dan dalam terumbu karang *Great Barrier Reef* mencapai tingkat tertinggi dalam 400 tahun terakhir, menempatkan ekosistem terumbu karang terbesar di dunia ini dalam ancaman serius. Tim ilmuwan Australia mengungkapkan bahwa suhu di sepanjang terumbu karang yang membentang sejauh 2.400 kilometer ini dulunya sangat stabil selama ratusan tahun. Namun, dalam beberapa dekade terakhir, suhu tersebut telah meningkat secara signifikan akibat pengaruh aktivitas manusia. Suhu laut di sekitar terumbu karang terus meningkat setiap tahunnya, lonjakan suhu yang lebih ekstrem terjadi selama peristiwa pemutihan karang massal yang baru-baru ini terjadi, di mana sebagian besar terumbu karang mengalami perubahan warna menjadi putih akibat stres panas (Rahman, 2024).

Dampak dari perubahan suhu tersebut sangat nyata terhadap kondisi ekosistem *Great Barrier Reef*. Dalam dekade terakhir, karang di *Great Barrier Reef* mengalami tekanan berat: lima peristiwa pemutihan massal dalam sembilan tahun terakhir, kehilangan tutupan karang hingga lebih dari 30% dan populasi musuh alami seperti *Crown-of-Thorns Starfish* (COTS) yang meledak. Ancaman ini diperparah oleh perubahan iklim, peningkatan suhu laut, sedimentasi, dan polusi nutrisi dari aktivitas darat (Surahman, 2024).

Menghadapi kondisi yang semakin memburuk, komunitas internasional mulai memberikan respons yang lebih tegas. Pada Juni 2021, Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang menangani Situs Warisan Dunia mengusulkan agar *Great Barrier Reef*, gugusan terumbu karang terbesar di dunia, dimasukkan ke dalam kategori "*In Danger*". Usulan tersebut diajukan oleh Komite UNESCO yang

berfokus pada Pendidikan, Ilmu Pengetahuan, dan Kebudayaan, yang menyatakan bahwa sistem terumbu karang ini terancam akibat perubahan iklim. Meskipun pada tahun 2015 UNESCO sudah mencatat ancaman serius terhadap keberlangsungan *Great Barrier Reef*, statusnya tetap tidak berubah. Sejak saat itu para ilmuwan melaporkan bahwa terumbu karang tersebut telah mengalami tiga kali kejadian *coral bleaching* yang disebabkan oleh gelombang panas laut yang ekstrem (Sunyoto, 2021).

Tekanan internasional terus meningkat ketika UNESCO-IUCN melakukan inspeksi ulang pada 2022 dan menyatakan kondisi *Great Barrier Reef* dalam kategori “*In Danger*”, mendesak Australia untuk menjalankan 10 tindakan prioritas mencakup zona larangan tangkap, pengelolaan kualitas air, dan pengendalian emisi karbon (UNESCO, 2023). Dalam usaha untuk melindungi *Great Barrier Reef*, kontribusi UNESCO sangat krusial, terutama dalam memberikan arahan dan dukungan teknis kepada pemerintah Australia. Namun, meskipun kebijakan telah diterapkan, tantangan dalam pelaksanaan perlindungan *Great Barrier Reef* tetap sangat rumit. Salah satu tantangan utama adalah minimnya koordinasi antara berbagai lembaga yang terlibat dalam pengelolaan *Great Barrier Reef*. Berbagai instansi pemerintah sering kali memiliki prioritas yang berbeda, yang menghalangi upaya kolaboratif yang diperlukan untuk perlindungan yang efektif, hingga munculnya konflik kepentingan ekonomi antara sektor konservasi dan sektor ekonomi yang bergantung pada terumbu karang. Sebagai contoh, industri pariwisata dan perikanan sering kali berhadapan dengan tuntutan untuk melestarikan ekosistem, yang menimbulkan dilema bagi para pembuat kebijakan (Surahman, UNESCO Desak Australia Selamatkan Great Barrier Reef dari Ancaman Pemutihan Massal Terumbu Karang, 2024).

Sebagai respons terhadap evaluasi UNESCO, Australia mengadopsi pendekatan konservasi berbasis teknologi canggih untuk *Great Barrier Reef*. Sistem pencitraan drone dan AI multi-skala seperti *ReefCloud* dari *Australian Institute of Marine Science* (AIMS) telah menjadi standar pemantauan *real-time* sejak 2023, sejalan dengan tuntutan UNESCO untuk pemantauan ilmiah yang transparan, strategi perlindungan *Great Barrier Reef* juga mengintegrasikan partisipasi publik melalui sistem *citizen science* “*Virtual Reef Diver*” dan

keterlibatan masyarakat adat (*First Nations*) sejak 2021-2023, program ini menciptakan sistem pemantauan partisipatif berbasis *crowdsourcing* yang mendapat dukungan UNESCO sebagai bagian tata kelola lingkungan yang demokratis dan inklusif (AIMS, 2024). Australia juga mengimplementasikan teknologi restorasi inovatif seperti *Coral IVF* dan *LarvalBots* yang diujicobakan intensif sejak 2022, menunjukkan hasil menjanjikan dalam regenerasi karang di zona pemutihan massal (Great Barrier Reef Foundation, 2024).

Namun, tantangan implementasi masih memerlukan perhatian serius. Dokumen resmi menunjukkan adanya lobi diplomatik Australia terhadap UNESCO untuk menunda penetapan “*In Danger*” hingga 2026 (Tanzer, 2021). Organisasi seperti *Climate Council* (2024) menegaskan bahwa perlindungan *Great Barrier Reef* tidak akan efektif tanpa penurunan emisi karbon nasional yang signifikan. Evaluasi kritis (Faisal & Aftah, 2024), juga menyoroti perlunya dukungan teknis lapangan dan mekanisme pengukuran yang transparan dalam implementasi program mitigasi. Analisis UNESCO periode 2020-2023 menunjukkan dampak positif sistem zonasi yang diberlakukan sejak 2003 terhadap pemutihan biodiversitas, namun masih terdapat pelanggaran dan ketimpangan pengawasan antar wilayah, hal ini mengindikasikan kesenjangan signifikan antara gagasan global UNESCO, kebijakan nasional Australia, dan penerapan lapangan (UNESCO, 2023).

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan mengevaluasi efektivitas implementasi program UNESCO melalui pendekatan terpadu yang mencakup kebijakan nasional (Reef 2050, larangan jaring insang), teknologi monitoring dan restorasi, serta peran masyarakat sipil dan adat untuk melihat dampaknya terhadap kondisi terumbu karang di *Great Barrier Reef*.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Mengacu pada konteks masalah dan identifikasi permasalahan yang sudah siuraikan sebelumnya, peneliti merumuskan masalah penelitian.

1. Bagaimana tingkat urgensi serta bentuk-bentuk ancaman lingkungan yang dihadapi ekosistem terumbu karang di *Great Barrier Reef*?

2. Bagaimana peran dan mekanisme tata kelola UNESCO dalam melaksanakan fungsi perlindungan terhadap Situs Warisan Dunia?
3. Bagaimana upaya UNESCO dalam melindungi *Great Barrier Reef* sebagai Situs Warisan Dunia serta efektivitas rekomendasi dan tindak lanjut yang dilakukan?

1.3. Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Merujuk pada analisis masalah yang sudah di paparkan, penelitian ini akan difokuskan pada kasus Terumbu Karang di *Great Barrier Reef*, Queensland, Australia serta akan berfokus pada tahun 2019-2025 dengan mempertimbangkan data dan peristiwa yang relevan hingga saat ini. Pada studi ini, perhatian akan difokuskan pada langkah UNESCO dalam melindungi Terumbu karang di Australia, khususnya di *Great Barrier Reef*, Queensland. Studi ini juga akan meneliti kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah Australia dalam melindungi Situs Warisan Dunia *Great Barrier Reef*, dan identifikasi tantangan apa saja yang dihadapi oleh pemerintah dalam upaya konservasi terumbu karang di *Great Barrier Reef*, Queensland.

1.4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan dan menganalisis tingkat urgensi serta bentuk-bentuk ancaman lingkungan yang dihadapi ekosistem terumbu karang di *Great Barrier Reef*.
2. Menenjelaskan peran serta mekanisme tata kelola UNESCO dalam melaksanakan fungsi perlindungan terhadap Situs Warisan Dunia.
3. Menganalisis upaya UNESCO dalam melindungi *Great Barrier Reef* sebagai Situs Warisan Dunia, termasuk efektivitas rekomendasi dan tindak lanjutnya.

1.4.2. Kegunaan Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai tingkat urgensi dan ancaman lingkungan yang

dihadapi terumbu karang di *Great Barrier Reef*, sehingga dapat menjadi referensi bagi penelitian lanjutan terkait perubahan iklim dan konservasi laut.

2. Penelitian ini dapat memberi kontribusi bagi pengembangan kajian akademik mengenai peran dan mekanisme tata kelola UNESCO dalam perlindungan Situs Warisan Dunia, khususnya dalam konteks pengelolaan lingkungan global.
3. Penelitian ini diharapkan memberikan informasi dan pertimbangan bagi pembuat kebijakan, lembaga internasional, serta pemangku kepentingan terkait mengenai upaya UNESCO dalam melindungi *Great Barrier Reef*, yang dapat digunakan untuk merumuskan strategi konservasi yang lebih tepat.

1.5 Kerangka Teoritis-Konseptual

Kerangka teoritis disusun untuk memberikan arah yang sistematis dalam memahami dan mengevaluasi permasalahan penelitian. Selain itu, kerangka ini berfungsi sebagai fondasi teoritis yang memperkuat analisis serta memandu proses penelitian secara konsisten dan terstruktur.

1.5.1. Role Theory

Teori Peran (*Role Theory*) dalam hubungan internasional menjelaskan bahwa perilaku suatu negara di dunia tidak hanya ditentukan oleh kepentingan material atau kekuatan militer, tetapi juga oleh peran sosial yang disadari dan dijalankan oleh negara tersebut dalam sistem internasional. Konsep ini pertama kali diperkenalkan oleh K. J. Holsti pada tahun 1970 melalui gagasan tentang *national role conceptions*, yaitu bagaimana para pembuat kebijakan melihat posisi dan tanggung jawab negaranya di antara negara lain. Dalam pandangan ini, negara memiliki dua jenis harapan yang membentuk perannya, yaitu harapan dari dalam negeri atau ego (bagaimana negara memandang dirinya sendiri) dan harapan dari luar negeri atau alter (bagaimana negara lain melihat dan mengharapkan perilakunya). Teori ini kemudian berkembang dan diadopsi oleh para ilmuwan seperti Sebastian Harnisch dan koleganya yang memandang bahwa peran negara merupakan konstruksi sosial yang terbentuk melalui interaksi dan komunikasi

antaraktor internasional. Dengan kata lain, peran bukan sesuatu yang tetap, melainkan hasil dari proses pembelajaran, penyesuaian, dan negosiasi terus-menerus antara negara dengan lingkungannya. Selain itu, *Role Theory* juga menjelaskan adanya keterkaitan antara identitas dan peran, di mana identitas nasional suatu negara dapat mempengaruhi peran yang diambil, sementara peran yang dimainkan secara berulang dapat memperkuat identitas itu sendiri. Ketika harapan dari dalam dan luar negeri tidak sejalan, maka muncul konflik peran yang dapat mendorong perubahan arah kebijakan luar negeri atau bahkan transformasi identitas negara tersebut. Melalui pendekatan ini, teori peran dianggap mampu menjembatani perdebatan antara agensi dan struktur dalam teori hubungan internasional, karena ia melihat negara bukan sekadar objek dari tatanan sistem global, tetapi juga subjek yang aktif membentuk makna dan pola interaksi dalam masyarakat internasional (Harnisch dkk., 2011).

Role Theory digunakan untuk menjelaskan bagaimana UNESCO dan Australia membangun serta menegosiasikan perannya dalam upaya perlindungan dan konservasi *Great Barrier Reef*. Berdasarkan pandangan teori peran, setiap aktor dalam sistem internasional memiliki peran tertentu yang terbentuk dari kombinasi antara persepsi internal dan harapan eksternal. Dalam konteks ini, UNESCO dapat dipahami sebagai aktor internasional yang memiliki peran normatif sebagai penjaga warisan dunia dan promotor nilai-nilai pelestarian lingkungan global, sementara Australia memainkan peran sebagai pelaksana kebijakan dan pengelola langsung terhadap kawasan tersebut. Interaksi antara kedua peran ini tidak selalu berjalan selaras karena adanya perbedaan kepentingan, tekanan politik, dan keterbatasan implementasi di tingkat domestik. Namun, melalui mekanisme diplomatik, laporan evaluasi, dan rekomendasi kebijakan, UNESCO membentuk ekspektasi global yang mendorong Australia untuk menyesuaikan peran nasionalnya agar sejalan dengan norma internasional tentang konservasi lingkungan. Dengan demikian, teori peran membantu memahami bagaimana hubungan antara aktor global dan negara terjadi bukan hanya melalui kepentingan material, tetapi juga melalui proses sosial, negosiasi identitas, dan konstruksi makna peran yang memengaruhi arah kebijakan perlindungan *Great Barrier Reef* (Harnisch dkk., 2011).

1.5.2. Global Governance

Teori *Global Governance* memandang bahwa pengelolaan isu-isu internasional tidak lagi hanya bergantung pada negara, tetapi melibatkan berbagai aktor lain seperti organisasi internasional, NGO, komunitas ilmiah, dan sektor swasta. Pendekatan ini berkembang karena banyak persoalan global seperti lingkungan, iklim, dan keamanan yang tidak dapat diatasi oleh satu negara saja. *Global Governance* menekankan bagaimana aturan, norma, dan mekanisme kerja sama terbentuk melalui interaksi antar aktor, serta bagaimana koordinasi dilakukan tanpa adanya otoritas pusat yang sepenuhnya mengendalikan. Penekanannya ada pada proses kolektif seperti, bagaimana keputusan dihasilkan, bagaimana kontrol dijalankan, dan bagaimana standar internasional ditegakkan melalui kolaborasi lintas aktor, bukan semata lewat kekuasaan negara (Tüzgen, 2021).

Dalam penelitian ini, teori *Global Governance* membantu menjelaskan posisi UNESCO sebagai bagian dari arsitektur tata kelola global di bidang lingkungan dan warisan dunia. UNESCO berfungsi sebagai arena di mana negara-negara dan para ahli bertemu untuk menetapkan standar internasional, memonitor implementasinya, dan menyampaikan penilaian terhadap kondisi Situs Warisan Dunia seperti Great Barrier Reef. Melalui mekanisme laporan berkala, evaluasi teknis, dan rekomendasi kebijakan, UNESCO berperan membentuk respons kolektif terhadap ancaman degradasi ekosistem, meskipun tidak memiliki kekuasaan koersif. Perspektif *Global Governance* memungkinkan kita memahami bahwa pengaruh UNESCO terhadap Australia tidak berasal dari kekuatan memaksa, tetapi dari kapasitas untuk menciptakan norma, membangun konsensus, dan mengoordinasikan upaya perlindungan lingkungan pada level global (Tüzgen, 2021).

1.5.3. Non-Diffusion

Teori *non-diffusion* berangkat dari kerangka pemikiran Finnemore dan Sikkink (1998) mengenai *international norm dynamics*, yang menjelaskan bagaimana norma internasional tidak hanya menyebar, tetapi juga bagaimana negara atau aktor tertentu tidak mengadopsi norma tersebut. Dalam kerangka mereka, proses penyebaran norma melalui tahapan *norm emergence*, *norm cascade*,

dan *internalization* tidak selalu berjalan mulus. Asumsinya adalah bahwa norma internasional memiliki daya pengaruh, tetapi negara atau aktor bisa memilih untuk menolak atau tidak sepenuhnya menyesuaikan diri dengan norma tersebut. Teori *non-diffusion* fokus pada kondisi ketika norma gagal masuk sepenuhnya ke dalam kebijakan negara karena adanya resistensi, pertimbangan kepentingan domestik, konflik nilai, atau perbedaan persepsi terhadap legitimasi norma internasional. Dengan kata lain, *non-diffusion* muncul ketika tekanan normatif tidak cukup kuat atau tidak sesuai dengan preferensi politik aktor sehingga proses internalisasi tidak terjadi (Finnemore & Sikkink, 1998).

Konsep *non-diffusion* mencakup beberapa aspek penting, seperti resistensi negara terhadap norma internasional, proses penolakan atau pengabaian norma, serta dinamika antara norma global dan kepentingan domestik. Dalam penelitian ini, konsep *non-diffusion* dapat membantu menjelaskan bagaimana Australia terkadang tidak secara penuh mengikuti rekomendasi UNESCO terkait perlindungan *Great Barrier Reef*, meskipun norma lingkungan sudah masuk dalam wacana global. Resistensi ini bisa muncul karena pertimbangan ekonomi domestik, tekanan industri, atau perbedaan interpretasi mengenai urgensi ancaman terhadap terumbu karang. Ketika tekanan UNESCO belum mencapai titik *tipping point*, atau ketika identitas peran Australia bertentangan dengan kepentingan ekonomi tertentu, maka *non-diffusion* terjadi. Dengan demikian, teori ini untuk memahami mengapa beberapa norma internasional berhasil memengaruhi kebijakan Australia, sementara yang lain tidak mencapai tahap internalisasi penuh (Finnemore & Sikkink, 1998).

1.5.4. Environmental Security

Konsep *Environmental Security* lahir dari pemikiran bahwa masalah lingkungan tidak bisa lagi dipisahkan dari isu keamanan. Pertumbuhan ekonomi, bertambahnya jumlah penduduk, dan pengelolaan sumber daya yang tidak bijak membuat kondisi lingkungan dunia mengalami perubahan yang cukup serius. Dari sinilah muncul perdebatan panjang mengenai apakah lingkungan benar-benar berkaitan dengan keamanan atau tidak. Sebagian kalangan melihat hubungan tersebut lemah dan hanya sebagai cara untuk memasukkan agenda lingkungan ke

ranah keamanan. Tapi di sisi lain, ada juga pandangan yang justru menilai bahwa faktor lingkungan merupakan salah satu penentu utama keamanan di abad 21, bahkan bisa mengancam masa depan umat manusia. Perdebatan ini melahirkan dua pendekatan besar, yaitu pendekatan tradisional dan kritis. Pendekatan tradisional lebih fokus pada negara, misalnya soal energi, pangan, atau air yang dianggap penting untuk menopang keamanan nasional. Sedangkan pendekatan kritis mencoba menggeser fokus dari negara ke individu dan komunitas, sehingga keamanan lingkungan dilihat dari sisi kemanusiaan, keadilan, dan bagaimana kelompok rentan sangat terdampak oleh perubahan iklim maupun kerusakan ekosistem. Isu-isu seperti energi, ketahanan pangan, air, iklim, bahkan gender, yang semuanya punya keterkaitan dengan potensi konflik maupun peluang kerja sama antar-aktor. Teori *Environmental Security* tidak hanya bicara tentang melindungi negara, tapi juga bagaimana memastikan kebijakan pembangunan dan keamanan tidak menimbulkan bentuk ketidakamanan baru, misalnya perusakan lingkungan atau ketidakadilan sosial. Teori ini membantu untuk melihat bahwa keamanan tidak bisa dilepaskan dari keberlanjutan ekologis dan kesejahteraan manusia (Abbas dkk., 2003).

Teori *Environmental Security* pada dasarnya menekankan bahwa isu lingkungan tidak hanya dipandang sebagai persoalan ekologi semata, melainkan juga memiliki dimensi keamanan yang luas, mencakup keamanan manusia, ekonomi, politik, hingga hubungan internasional. Mengenai *Great Barrier Reef*, teori ini menjadi relevan karena kerusakan terumbu karang akibat perubahan iklim, pemanasan laut, maupun aktivitas manusia bukan hanya berdampak pada keberlangsungan ekosistem, tetapi juga mengancam keamanan dalam arti yang lebih komprehensif. Terumbu karang yang rusak akan mengurangi sumber daya perikanan, mengganggu mata pencaharian masyarakat pesisir, serta menurunkan pendapatan dari sektor pariwisata yang menjadi salah satu penopang ekonomi Australia. Hal ini menunjukkan adanya keterkaitan antara degradasi lingkungan dengan keamanan manusia dan ekonomi. Selain itu, kerusakan pada *Great Barrier Reef* juga menimbulkan implikasi politik dan internasional, sebab kawasan ini merupakan Situs Warisan Dunia UNESCO yang harus dijaga bersama. Gagalnya Australia dalam melindungi terumbu karang dapat merusak citra internasionalnya

sekaligus memunculkan tekanan diplomatik dari dunia internasional. Oleh karena itu, melalui perspektif *Environmental Security*, perlindungan *Great Barrier Reef* tidak hanya dilihat sebagai upaya konservasi lingkungan, melainkan bagian dari strategi keamanan yang lebih luas, di mana keamanan ekologis berkaitan erat dengan stabilitas sosial, ekonomi, dan politik. Dengan memakai teori ini, dapat menguraikan bahwa keberlanjutan lingkungan merupakan aspek vital dari keamanan global, dan keterlibatan aktor internasional seperti UNESCO menjadi penting untuk memperkuat komitmen serta efektivitas kebijakan perlindungan yang dilakukan oleh pemerintah Australia (Græger, 1996).

1.5.5. Internasional Organization

Teori *Internasional Organization* yang dikemukakan oleh Liesbet Hooghe, Tobias Lenz, dan Gary Marks melalui pendekatan *Postfunctionalism* pada dasarnya mencoba menjelaskan mengapa negara-negara membentuk organisasi internasional serta bagaimana variasi bentuk dan kewenangannya bisa berbeda satu sama lain. Dalam praktik hubungan internasional, negara memang masih menjadi aktor yang paling berkuasa, tetapi faktanya mereka tidak mampu mengatasi berbagai persoalan global secara sendirian. Berangkat dari kondisi tersebut, negara kemudian menciptakan organisasi internasional sebagai wadah kerja sama yang bersifat permanen, sehingga mampu memberikan respons cepat dan terkoordinasi terhadap persoalan lintas batas negara. Menurut *Postfunctionalism*, ada dua faktor utama yang memengaruhi terbentuknya Organisasi Internasional, yaitu faktor fungsional dan faktor sosial. Dari sisi fungsional, Organisasi Internasional dibutuhkan untuk penyediaan barang publik global, seperti keamanan, perdagangan, lingkungan, dan kesehatan, yang memang tidak bisa diselesaikan secara unilateral. Namun, faktor sosial juga tidak kalah penting karena menyangkut identitas, norma, dan rasa kebersamaan di antara negara anggota. Negara-negara yang identitas nasionalnya eksklusif biasanya menolak menyerahkan sebagian kedaulatannya ke lembaga internasional, sedangkan negara-negara dengan kesadaran komunitas transnasional lebih terbuka untuk membentuk organisasi yang memiliki kewenangan lebih luas. Dengan kata lain, variasi organisasi internasional, baik yang bersifat khusus (*task-specific*) maupun yang bersifat umum (*general purpose*) lahir dari ketegangan

antara kebutuhan fungsional dalam menghadapi persoalan global dengan keterbatasan sosial yang muncul akibat nasionalisme dan identitas politik domestik (Hooghe dkk., 2019).

Teori *international organization* pada dasarnya melihat Organisasi Internasional bukan sekadar wadah pertemuan antarnegara, melainkan aktor penting yang mampu memengaruhi perilaku negara melalui norma, aturan, serta mekanisme kerja sama yang mereka ciptakan. Dalam banyak kasus, Organisasi Internasional memang tidak memiliki kekuatan memaksa secara langsung, tetapi lewat *soft power*, legitimasi, dan tekanan moral, mereka bisa mendorong negara anggota untuk menyesuaikan kebijakannya dengan standar global.

Teori ini relevan untuk menjelaskan bagaimana UNESCO berperan dalam upaya konservasi *Great Barrier Reef* yang ditetapkan sebagai *World Heritage Site*. UNESCO menggunakan berbagai instrumen normatif seperti evaluasi periodik, pemberian rekomendasi teknis, hingga ancaman mencantumkan *Great Barrier Reef* dalam daftar *World Heritage "in Danger"* untuk menekan pemerintah Australia agar lebih serius dalam kebijakan konservasi. Mekanisme ini memang tidak serta-merta menyelesaikan persoalan lingkungan, tetapi mampu memberi tekanan politik dan legitimasi internasional yang memengaruhi langkah-langkah kebijakan nasional. Dengan demikian, teori *international organization* membantu menjelaskan hubungan antara tekanan global yang datang dari UNESCO dengan respons pemerintah Australia dalam melindungi *Great Barrier Reef*, serta memperlihatkan bagaimana interaksi antara kepentingan internasional dan dinamika domestik membentuk efektivitas kebijakan lingkungan (Niebuhr, 1950).

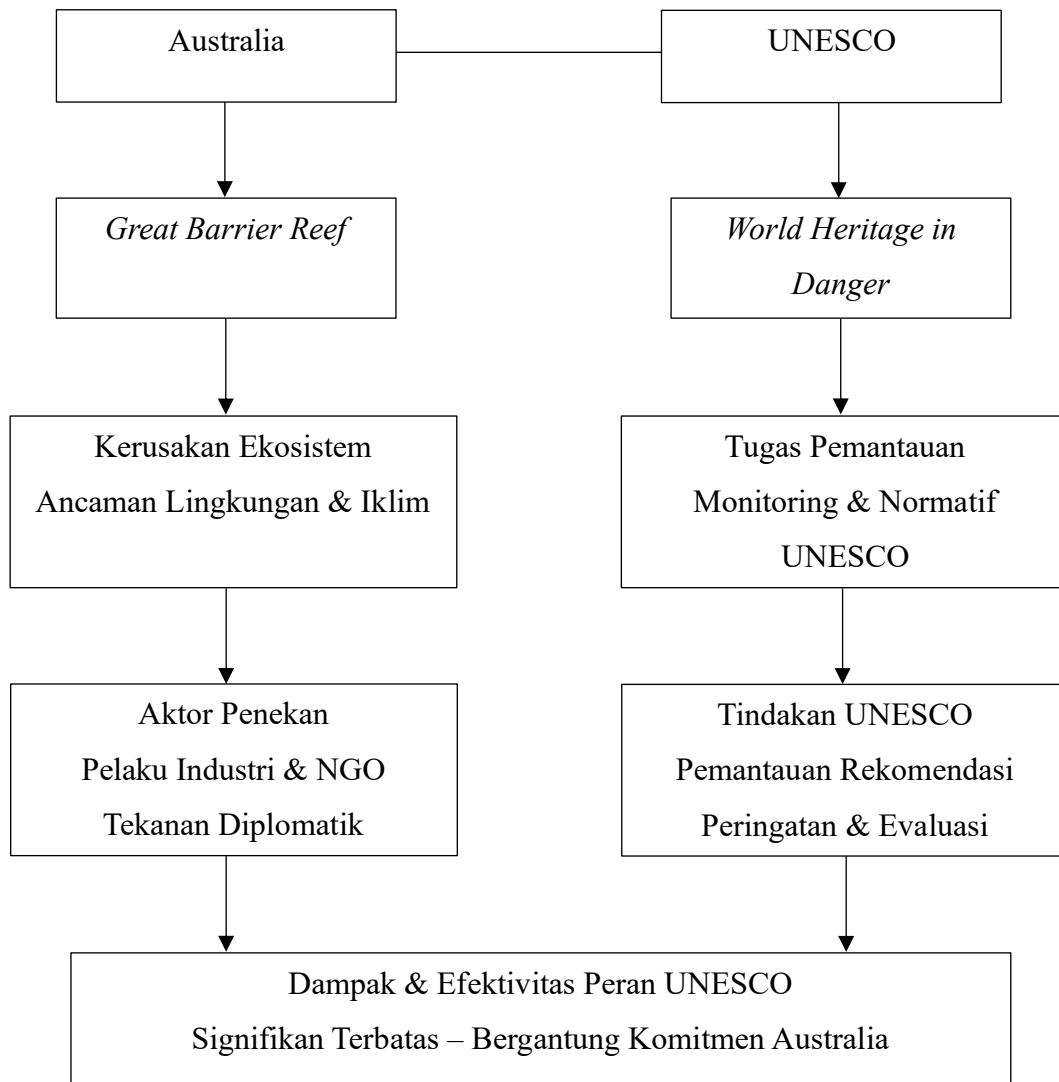
1.6 Asumsi Penelitian

1. Kerusakan terumbu karang di *Great Barrier Reef* diasumsikan sebagai permasalahan lingkungan global yang memiliki tingkat urgensi tinggi, akibat pengaruh perubahan iklim dan aktivitas manusia. Dampak yang ditimbulkan tidak hanya bersifat ekologis, tetapi juga meluas ke aspek ekonomi, sosial, dan politik. Selain itu, statusnya sebagai Situs Warisan Dunia dengan *Outstanding Universal Value (OUV)* menjadi isu ini sebagai

kepentingan komunitas internasional, bukan semata tanggung jawab nasional Australia.

2. UNESCO berperan sebagai aktor tata kelola global yang menjalankan fungsi normatif dalam perlindungan Situs Warisan Dunia. Peran ini diwujudkan melalui mekanisme *global governance* seperti pembentukan norma internasional, monitoring, evaluasi, dan rekomendasi kebijakan. Dengan demikian, pengaruh UNESCO lebih bersifat persuasif dan berbasis legitimasi, bukan koersif.
3. Upaya UNESCO dalam melindungi *Great Barrier Reef* melakukan mekanisme *soft governance*, seperti rekomendasi dan tekanan reputasional. Namun, efektivitasnya bergantung pada respons pemerintah Australia yang dipengaruhi faktor domestik. Akibatnya, tidak semua rekomendasi dapat diimplementasikan secara penuh, mencerminkan dinamika *non-diffusion* norma internasional.

1.7 Kerangka Analisis



Fenomena kerusakan terumbu karang di kawasan *Great Barrier Reef*, Australia, menjadi salah satu isu lingkungan laut paling serius yang menarik perhatian dunia internasional. Sebagai sistem terumbu karang terbesar di dunia, kawasan ini memiliki peran penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem laut, mendukung sektor perikanan berkelanjutan, serta menjadi sumber ekonomi utama melalui industri pariwisata. Namun, dalam beberapa tahun terakhir, *Great Barrier Reef* mengalami tekanan yang sangat berat akibat perubahan iklim, polusi nutrisi dari daratan, ledakan populasi *Crown-of-Thorns Starfish*, dan aktivitas manusia yang tidak terkendali. Dalam kerangka *Environmental Security*, kondisi ini tidak hanya dipahami sebagai ancaman ekologis semata, tetapi juga sebagai ancaman terhadap keamanan ekonomi, sosial, dan kesejahteraan manusia yang bergantung pada keberlanjutan ekosistem tersebut. Dengan demikian, kerusakan *Great Barrier Reef* memiliki tingkat urgensi yang tinggi dan relevansi global, sehingga mendorong keterlibatan aktor internasional dalam upaya perlindungannya.

Menanggapi kondisi tersebut, muncul konstruksi dan negosiasi peran antara UNESCO dan Australia. UNESCO diposisikan sebagai aktor internasional yang menjalankan peran normatif dalam melindungi Situs Warisan Dunia berdasarkan Konvensi 1972, sementara Australia berperan sebagai negara yang memiliki otoritas langsung dalam pengelolaan kawasan. Interaksi antara keduanya mencerminkan dinamika *Role Theory*, di mana terdapat proses penyesuaian antara ekspektasi global dan kepentingan domestik yang tidak selalu berjalan selaras. Dalam hubungan dua arah ini, UNESCO membentuk ekspektasi internasional melalui instrumen *World Heritage in Danger* sebagai mekanisme peringatan dan tekanan reputasional, sementara Australia merespons dengan membangun narasi komitmen konservasi melalui pelaporan berkala kepada *World Heritage Committee*. Dalam perspektif *International Organization* dan *Global Governance*, posisi UNESCO sebagai pengawas global bukan berarti memiliki kekuasaan koersif, melainkan bekerja melalui legitimasi internasional, pembentukan norma, dan koordinasi antarnegara.

Berdasarkan peran tersebut, UNESCO melakukan berbagai upaya pemantauan dan rekomendasi dalam perlindungan *Great Barrier Reef*. Upaya ini diwujudkan melalui mekanisme tata kelola global, seperti *monitoring* dan evaluasi

berkala melalui *State of Conservation Reports*, pelaksanaan *Reactive Monitoring Mission*, penyusunan laporan konservasi berbasis bukti ilmiah bersama IUCN, serta pemberian rekomendasi kebijakan yang mengikat secara moral. Tindakan-tindakan tersebut mencerminkan karakter UNESCO sebagai aktor yang bekerja melalui tekanan normatif dan reputasional, bukan melalui sanksi hukum yang memaksa. Pada saat yang sama, berbagai aktor penekan turut mempertegas tekanan terhadap Australia, mulai dari organisasi non-pemerintah lingkungan, komunitas ilmiah internasional, pelaku industri yang berbenturan kepentingan, hingga tekanan diplomatik dari negara-negara anggota, yang secara kolektif memperkuat urgensi respons kebijakan dari pemerintah Australia.

Upaya dan rekomendasi UNESCO tersebut kemudian direspons oleh pemerintah Australia melalui berbagai kebijakan dan program pengelolaan *Great Barrier Reef*, seperti pengembangan *Reef 2050 Long-Term Sustainability Plan*, peningkatan pengawasan kualitas air melalui *Reef Trust*, serta pemanfaatan teknologi pemantauan berbasis kecerdasan buatan dan citra satelit. Selain itu, terdapat pula upaya untuk melibatkan masyarakat lokal dan komunitas adat (*Traditional Owners*) dalam pengelolaan kawasan sebagai bagian dari pendekatan tata kelola yang lebih inklusif. Namun demikian, implementasi kebijakan tersebut tidak terlepas dari berbagai tantangan domestik yang bersifat struktural. Dari faktor politik, pemerintah Australia menghadapi dilema antara memenuhi komitmen internasional dan menjaga kepentingan ekonomi nasional, khususnya sektor pertambangan batu bara dan pertanian Queensland. Dari faktor ekonomi, upaya konservasi membutuhkan biaya besar dengan manfaat jangka panjang yang tidak selalu langsung terlihat. Sementara itu, dari faktor kelembagaan, kompleksitas tata kelola *multi-level* yang melibatkan pemerintah federal, negara bagian, dan otoritas lokal masih menghadapi tumpang tindih kewenangan dan keterbatasan koordinasi.

Dalam perspektif *Non-Diffusion*, kondisi ini menunjukkan bahwa norma dan rekomendasi internasional yang dibawa oleh UNESCO tidak selalu sepenuhnya terinternalisasi dalam kebijakan nasional Australia. Keterbatasan implementasi tidak hanya mencerminkan hambatan teknis, tetapi juga merupakan hasil dari interaksi antara tekanan global dan dinamika domestik yang saling tarik-menarik. Penelitian ini berfokus pada analisis upaya UNESCO dalam melindungi *Great*

Barrier Reef melalui mekanisme tata kelola global, serta bagaimana upaya tersebut dinegosiasikan dan direspons oleh Australia dalam konteks kepentingan domestik. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif serta kerangka teori *Environmental Security, Role Theory, Global Governance, International Organization*, dan *Non-Diffusion*, penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana interaksi antara norma internasional dan dinamika domestik membentuk efektivitas perlindungan *Great Barrier Reef* sebagai Situs Warisan Dunia.