

PERAN IUCN MENGELUARKAN BBRRS DARI DAFTAR WORLD HERITAGE IN DANGER TAHUN 2009-2018

Ni Made Mahatma Devi ¹⁾, Ni Wayan Rainy Priadarsini ²⁾, A.A Bagus Surya Widya Nugraha ³⁾

^(1,2,3)Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana
Email: mahatmadevi@unud.ac.id¹⁾, rainypriadarsini@unud.ac.id²⁾,
suryawidyanugrahai@unud.ac.id³⁾

ABSTRACT

International Non Governmental Organization (INGO) is one of the subjects of discussion in International Relations. The International Union for Conservation of Nature (IUCN) as an Advisory Board collects natural sites that are nominated for World Heritage status, manages complementary sites, and contributes to supporting the implementation of World Heritage. One of the sites in the spotlight is the Belize Barrier Reef Reserve System (BBRRS), which is a natural site that has been designated as a World Heritage List in Danger since 2009. BBRRS was threatened by the increasing of activities in the tourism, fisheries and oil mining sectors. The IUCN as an Advisory Board during 2009-2018 had an important role in the process of erasing BBRRS from the List of World Heritage in Danger. This descriptive qualitative study uses the literature method to describe the role of international organizations in influencing the focus and decisions of international forums.

Keywords: *IUCN, World Heritage in Danger, Belize Barrier Reef Reserver System, Advisory Body*

1. PENDAHULUAN

Berbagai konferensi dunia tentang lingkungan pada tahun 1970-an menunjukkan bahwa isu lingkungan telah menjadi salah satu agenda penting dalam hubungan internasional, tidak terkecuali mengenai *World Heritage*. Agar masuk dalam Daftar *World Heritage*, suatu situs harus memenuhi minimal satu dari sepuluh kriteria *Outstanding Universal Value* (OUV). Status *World Heritage* memberi dampak positif seperti membuka peluang kerja sama dalam perlindungan situs dan meningkatkan perekonomian melalui sektor pariwisata. Namun, status *World Heritage* juga mengancam keberadaan situs jika tidak dikelola dengan baik, terutama bagi negara yang memiliki keterbatasan dana dan tenaga ahli. Ketika suatu situs terancam kehilangan salah satu OUV-nya, maka situs tersebut akan masuk Situs Warisan Budaya

Dunia yang Terancam Keberadaannya atau *World Heritage in Danger List*.

Belize Barrier Reef Reserve System (BBRRS) merupakan salah satu situs alam yang masuk *Daftar World Heritage in Danger* sejak 2009. Situs ini merupakan ekosistem terumbu karang yang paling murni di belahan bumi barat dan kunci utama dari pertumbuhan ekonomi di Pemerintah Belize (WHC, 1996). Kondisi ekosistem situs *World Heritage* sejak tahun 1996 tersebut terancam polusi akibat meningkatnya peralihan lahan, aktivitas perikanan dan pertambangan, serta pariwisata yang tidak terkendali. Pemerintah Belize tidak mampu menyelesaikan permasalahan akibat ketidakmampuan dalam sumber daya manusia yang ahli serta kurangnya pendanaan untuk pengelolaan situs. Masuknya situs dalam Daftar *World*

Heritage in Danger dijadikan Pemerintah Belize sebagai salah satu cara untuk memperoleh bantuan internasional.

The International Union for Conservation of Nature (IUCN) merupakan salah satu INGO yang memegang posisi sebagai *Advisory Body* atau Badan Penasehat di *World Heritage*, khususnya untuk situs alam seperti BBRRS. *Advisory Bodies World Heritage* memiliki kapasitas dalam merekomendasikan masuk atau keluarnya situs dari Daftar *World Heritage*. BBRRS masuk Daftar *World Heritage in Danger* atas keputusan *World Heritage Committee* (WHC) berdasarkan rekomendasi dari IUCN. Masuknya situs dalam daftar diharapkan dapat membuat Pemerintah Belize lebih memperhatikan perlindungan situs serta meningkatkan *awareness* dari komunitas internasional, terutama dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi situs. IUCN dapat merekomendasikan BBRRS untuk keluar dari Daftar *World Heritage in Danger* dan mengembalikan status *World Heritage* nya ketika aspek-aspek yang mengancam keberadaan situs dapat diatasi Pemerintah Belize dan stakeholder terkait.

2. KAJIAN PUSTAKA

Pada beberapa dekade terakhir, sudah banyak kajian Hubungan Internasional terkait isu lingkungan. Stefania Ferrucci (2011) dalam penelitiannya yang berjudul "*UNESCO's 'Benign Organism': the 'World Heritage Regime' and its International Influence*" meninjau cara yang digunakan UNESCO untuk memastikan kepatuhan

negara-negara anggota terhadap Konvensi *World Heritage*. UNESCO melalui Konvensi *World Heritage* dan instrumen seperti Daftar *World Heritage* menciptakan "norma internasional" yang mendefinisikan peran warisan di dunia dan kinerja negara anggota. Kepatuhan negara dalam rezim *World Heritage* berdampak terhadap pertumbuhan pariwisata, pemberian dana serta bantuan internasional, dan memicu rasa gengsi maupun kebanggaan negara.

UNESCO memiliki objektivitas ilmiah, daftar hitam (blacklist), mimikri dan kompetisi (competition) sebagai kekuatan untuk meyakinkan negara-negara agar mengikuti rezim *World Heritage*. Blacklist sebagai upaya koersif langsung dari UNESCO membutuhkan objektivitas ilmiah untuk meyakinkan negara agar mengubah kebijakan sehingga tidak kehilangan reputasinya di rezim *World Heritage*. Mimikri dan competition menjadi bentuk tidak langsung dari kekuatan koersif yang mendorong negara-negara untuk mematuhi kebijakan *World Heritage* karena adanya rasa ketakutan tertinggal dan tidak dapat menyesuaikan dengan negara lain yang mengikuti rezim. Melalui kekuatan-kekuatan tersebut UNESCO mampu memajukan misinya dalam menghadapi kepentingan pribadi negara-negara.

Ferrucci (2011) menggunakan konsep organisasi internasional (OI) oleh I. Hurd untuk menjabarkan keterlibatan organisasi internasional dalam mekanisme rezim *World Heritage*. Hurd (dalam Ferrucci, 2011) percaya bahwa OI mampu menciptakan otoritas yang terpisah dari negara anggota, sehingga memberikan OI otonomi dalam menetapkan tujuan dan merancang program.

Kepatuhan negara anggota tidak lepas dari keinginan untuk memperoleh bantuan dari organisasi internasional yang dipatuhi ketentuannya. Ferrucci (2011) dalam tulisannya memperlihatkan kepatuhan negara-negara anggota dalam UNESCO *World Heritage* untuk menjaga reputasi, menjadi perhatian dunia dan mempermudah dalam memperoleh bantuan internasional.

Kredibilitas UNESCO World Heritage sebagai instrumen penting dalam perlindungan situs dunia didukung oleh beberapa organisasi internasional yang masuk dalam badan-badan penasehat (*advisory bodies*). *Advisory Bodies* terdiri dari para ahli dibidangnya, seperti *International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property* (ICCROM), *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS) dan *International Union for Conservation of Nature* (IUCN). Para ahli dari ketiga organisasi tersebut diminta untuk melaporkan kondisi situs dan mengusulkan tindakan korektif tertentu. Hasil laporan menjadi dasar keputusan WHC dalam menempatkan situs pada Daftar World Heritage.

Melengkapi tulisan sebelumnya, tulisan Peter Shadie (2015) dengan judul *Strategic Issues for World Heritage: Some IUCN and Personal Perspectives* dipilih sebagai kajian pustaka kedua. Shadie (2015) meninjau sejumlah isu strategis untuk Konvensi *World Heritage*, terutama peluang serta tantangan yang dihadapi berdasarkan data yang dikumpulkan IUCN dan pandangan pribadinya. Shadie (2015) menyoroti realisasi konvensi, terutama untuk memperlihatkan potensi peran Australia sebagai negara

anggota UNESCO yang memiliki situs alam *World Heritage* paling banyak. Shadie (2015) berharap tulisannya dapat membuat Australia melihat potensinya dan menjadi kontributor penting dalam implementasi Konvensi *World Heritage* kedepannya.

Shadie (2015) berpedoman kepada Konvensi *World Heritage*, terutama mengenai perlindungan nasional dan internasional situs yang tercantum dalam pasal empat. Pasal empat konvensi menyatakan bahwa setiap negara yang menyetujui konvensi mengakui bahwa menjadi tugasnya untuk memastikan identifikasi, perlindungan, pelestarian, penyajian dan transmisi untuk warisan budaya dan alam generasi masa depan (UNESCO, 1972). Tugas ini terutama ditujukan untuk situs milik negara masing-masing yang mana dapat mengajukan bantuan dan kerjasama internasional, khususnya dalam pendanaan, evaluasi ilmiah dan artistik situs, serta bantuan teknis lainnya. Shadie (2015) berdasarkan pedoman tersebut melihat bahwa saat ini banyak negara anggota UNESCO *World Heritage* yang hanya menunjukkan antusiasnya saat proses pencalonan situs tanpa melihat tujuan perlindungan, konservasi, promosi dan transmisi warisan yang dimiliki bersama generasi mendatang. Shadie (2015) melalui tulisannya mencoba menunjukkan bahwa masuknya situs dalam Daftar *World Heritage* bukanlah akhir usaha, tapi menjadi awal dari komitmen komunitas global untuk bertanggung jawab dalam perlindungan dan pengelolaan efektif bagi situs-situs dengan nilai universal yang luar biasa.

Terdapat beberapa hal yang membuat perlindungan dan pelestarian situs *World Heritage* kurang terealisasi secara optimal. Pertama, masih banyak negara yang hanya menyetujui Konvensi *World Heritage* agar dapat mendaftarkan situs budaya atau alam di negaranya tanpa memahami tujuan utama konvensi. Kurangnya pemahaman turut mempengaruhi kredibilitas nominasi sehingga letak geografis dan politik suatu negara lebih diprioritaskan daripada pemenuhan kriteria sesuai isi konvensi. OUV yang seharusnya menjadi kriteria utama untuk situs *World Heritage* menjadi perdebatan karena memunculkan interpretasi yang berbeda-beda dari berbagai ahli. Hal tersebut diperburuk dengan beberapa perbedaan rekomendasi situs antara *Advisory Bodies* dan WHC.

Walau banyak tantangan dalam pengimplementasian pasal 4 Konvensi *World Heritage*, namun berbagai peluang bisa didapat untuk mengoptimalkan perlindungan dan pelestarian situs. Konservasi sebagai tindakan perlindungan dan pelestarian situs merupakan salah satu contoh tantangan karena masih dianggap melanggar hak asasi penduduk pedalaman tempat situs *World Heritage* berada, tidak terkecuali di Australia. Shadie (2015) juga mencantumkan *Greater Blue Mountains World Heritage Area* (GBMWA) di Sydney sebagai salah satu contoh tantangan terkait konservasi situs yang berada di zona penyangga, yaitu masuk dalam lingkup darat dan laut. Tantangan di situs tersebut menjadi peluang bagi organisasi nirlaba seperti *Blue Mountains World Heritage Institute* (BMWHI) untuk memahami lebih lanjut terkait konservasi dan pengelolaan di zona penyangga.

Analisis mengenai peran IUCN dalam mengeluarkan *Belize Barrier Reef Reserve System* (BBRRS) dari Daftar *World Heritage in Danger* tahun 2009-2018 berpedoman pada kerangka penelitian yang disusun. Konsep-konsep yang berasal dari tulisan Ferrucci (2011) dan Shadie (2015) membantu dalam penelitian kerangka pemikiran. Tulisan Ferrucci (2011) menggunakan Organisasi Internasional (OI) sebagai konsep untuk menjawab peran UNESCO dan organisasi lainnya dalam memastikan kepatuhan negara-negara terhadap Konvensi *World Heritage*. Pasal empat Konvensi *World Heritage* yang digunakan Shadie (2015) kemudian membantu memahami kepentingan negara-negara anggota dan peluang keterlibatan organisasi lingkungan dalam perlindungan situs. Berdasarkan kedua tinjauan pustaka tersebut, penelitian ini menggunakan konsep peran *International Non-Governmental Organization* (INGO) di *International Governmental Organization* (IGO). Konsep ini menjadi pedoman dalam menganalisa mengenai peran IUCN sebagai INGO dalam proyek *World Heritage* yang dimiliki UNESCO, khususnya pada penanganan situs BBRRS.

a) Peran *International Non-Governmental Organization* (INGO) di *International Governmental Organization* (IGO)

International Non-Governmental Organization (INGO) merupakan salah satu bentuk dari organisasi internasional. Menurut Archer (2001), INGO adalah organisasi internasional non-profit yang mandiri dan tidak bergantung pada pemerintahan. INGO menjadi organisasi sosial yang termotivasi

untuk aktif di sektor-sektor seperti agama, sosial-budaya, ekonomi, pendidikan, lingkungan, wanita, anak-anak, dan lain-lain, terlepas dari ideologi dan keyakinan politik yang ada (Ghimire, 2008). INGO juga dapat menyediakan keahlian, pengetahuan, informasi, waktu maupun sumber daya yang tidak bisa disediakan sendiri oleh negara maupun IGO setiap saat melalui para profesional yang dimilikinya (Wouter & de Man, 2009).

Terdapat beberapa INGO yang keanggotaannya terdiri atas komunitas epistemik. Menurut Peter M. Haas (1992), komunitas epistemik merupakan jaringan profesional yang keahlian dan kompetensinya diakui dalam wilayah isu tertentu serta memiliki klaim untuk pengetahuan yang relevan dengan isu terkait. Komunitas epistemik biasanya merupakan ahli-ahli riset seperti ahli ekologi, ilmuwan lingkungan, scientist, dan sebagainya yang memang berpengaruh penting serta memiliki kapasitas tinggi dalam keahliannya.. Para profesional yang berasal dari berbagai latar belakang dan disiplin ilmu bertanggung jawab dalam mengembangkan dan mengedarkan gagasan kausal dan beberapa keyakinan normatif terkait. Kelompok epistemik, seperti dalam NGO, mencoba mengubah kebenaran dalam cita-cita mereka menjadi sebuah kebijakan publik, dengan harapan hal tersebut dapat menjadi layanan bagi perkembangan umat manusia secara luas.

NGO seperti INGO dipandang mampu untuk mematahkan ketidakpercayaan negara-negara anggota terhadap hasil keputusan dalam forum IGO. Hal ini disebabkan karena IGO terdiri atas negara-

negara sehingga dalam pengambilan keputusannya rentan terpengaruh oleh kepentingan politis anggotanya. Kerentanannya terhadap kepentingan politik membuat perlu mengajak INGO agar dapat meningkatkan kredibilitas dari hasil forum. Posisi INGO sebagai organisasi yang beranggotakan komunitas epistemik yang dilatarbelakangi oleh kepentingan dalam bidang keilmuan membuatnya terlihat netral ditengah anggota forum lainnya yang sarat akan kepentingan negaranya. Para anggota juga akan lebih percaya terhadap masukan dari para profesional dibandingkan hanya sekedar mengandalkan masukan dari negara-negara lainnya.

UNESCO merupakan salah satu IGO yang banyak bermitra dengan berbagai INGO melalui proyek-proyek tertentu. Menurut penelitian Kerstin Martens (1999) hubungan UNESCO dan INGO selama bertahun-tahun meningkat dalam kualitas maupun kuantitasnya. UNESCO sendiri pada awalnya mengajak INGO yang memiliki visi dan misi yang sama agar saling mendukung dalam proyek UNESCO. Walaupun peran INGO hanya menerapkan tujuan dan kebijakan UNESCO, namun INGO yang terlibat menerima dukungan finansial dan moral yang berdampak besar pada status dan pengaruh INGO di skala internasional. UNESCO juga menawarkan hak istimewa seperti kantor, akomodasi atau bantuan keuangan lainnya dengan harapan INGO yang terlibat dapat meningkatkan aspek-aspek yang dimilikinya untuk mendukung tujuan dan sasaran UNESCO. Melalui hubungannya dengan UNESCO, selama masih searah INGO dapat

mengangkat isu yang menjadi perhatiannya dan mempengaruhi keputusan dalam forum.

UNESCO, khususnya untuk *World Heritage Committee* (WHC) memiliki badan penasehat atau *Advisory Bodies*. Peran badan ini yaitu (WHC, 2011a):

- a) Memberi nasihat tentang implementasi Konvensi World Heritage;
- b) Membantu World Heritage Centre dalam persiapan dokumentasi WHC, agenda pertemuannya dan pelaksanaan keputusan WHC;
- c) Membantu dalam pengembangan dan implementasi Global Strategy untuk Daftar World Heritage yang Representatif, Seimbang dan Kredibel, Strategi Pelatihan Global, Pelaporan Berkala, dan memperkuat penggunaan Dana Warisan Dunia yang efektif;
- d) Memantau keadaan konservasi situs World Heritage dan mengkaji permintaan International Assistance;
- e) Evaluasi situs oleh ICOMOS dan IUCN digunakan untuk menominasikan situs pada Daftar World Heritage dan menyajikan laporan evaluasi kepada Komite;
- f) Menghadiri pertemuan WHC dalam kapasitas penasehat.

3. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif sebagai pendekatannya. Menurut Bricki (2007), metode penelitian kualitatif merupakan metode yang pada umumnya menghasilkan kata-kata

dibandingkan angka dan tujuannya berhubungan dengan pengertian beberapa aspek kehidupan sosial. Hossein Nassaji (2015) kemudian menjelaskan penelitian kualitatif deskriptif sering melibatkan kumpulan data yang kaya dari berbagai sumber untuk mendapatkan pemahaman yang lebih dalam tentang objek yang diteliti. Penelitian dimulai dengan menemukan masalah, menentukan jenis informasi yang diperlukan, pengumpulan data, pengelolaan informasi atau data, dan menarik kesimpulan penelitian. Penelitian ini akan mendeskripsikan peran IUCN dalam mengeluarkan BBRRS dari Daftar World Heritage in Danger.

Sumber data sekunder yang digunakan untuk penelitian diperoleh melalui berbagai pustaka seperti buku, jurnal, artikel ilmiah, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan peran INGO dalam proyek IGO serta peran IUCN dalam mengeluarkan BBRRS dari Daftar *World Heritage in Danger*. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yaitu kegiatan mengumpulkan materi dari berbagai sumber yang tersedia. Data yang dikumpulkan untuk penelitian berasal dari web resmi UNESCO *World Heritage*, jurnal terkait dan artikel berita. Data penelitian yang disajikan berasal dari pengumpulan melalui langkah-langkah pengolahan data seperti pengumpulan informasi dari berbagai sumber data, pemilihan informasi yang sesuai dengan ruang lingkup penelitian, penyajian data penelitian baik dalam bentuk uraian penjelasan lewat kata-kata, gambar dan bagan, serta diakhiri dengan penarikan kesimpulan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

BBRRS sebagai sistem terumbu karang alami yang terbesar kedua di dunia dan terbesar di wilayah Atlantik-Karibia masuk dalam Daftar *World Heritage in Danger* akibat terancamnya nilai OUV dari situs. Menurut Advisory Body (WHC, 1996), BBRRS memenuhi OUV natural heritage, seperti fenomena alam superlatif (vii), proses ekologis dan biologis yang signifikan dalam evolusi ekosistem (ix), serta mengandung habitat yang paling signifikan untuk konservasi keanekaragaman hayati in-situ. Berdasarkan hasil *World Heritage Centre / IUCN Reactive Monitoring Mission 2009*, terdapat beberapa permasalahan yang berdampak pada BBRRS. Masalah tersebut yaitu penjualan, sewa dan pengembangan pulau bakau, tidak adanya kebijakan dan kerangka peraturan untuk pengelolaan situs, penangkapan Ikan Ilegal, dan spesies invasif.

Pemerintah Belize walaupun menyadari kerentanan situsnya, namun terhadang oleh berbagai kendala, terutama faktor internal. Penjualan, sewa dan pengembangan pulau bakau sulit dihentikan karena sektor pariwisata di wilayah BBRRS merupakan salah satu sumber pemasukan utama Pemerintah Belize. Pemerintah Belize juga kesulitan untuk membentuk kebijakan dan kerangka peraturan yang efektif karena kepentingan investor yang kurang mendukung pengelolaan situs. WHC atas rekomendasi dari IUCN memasukkan BBRRS dalam Daftar *World Heritage in Danger* sebagai cara untuk menarik perhatian komunitas internasional dan mendorong Pemerintah Belize bersama pihak-pihak terkait dalam mencari solusi.

International Union for Conservation of Nature (IUCN) merupakan salah satu *Advisory Bodies World Heritage* yang menangani situs alam. Berdasarkan Konvensi *World Heritage* (IUCN, 2016b), terdapat tiga peran IUCN sebagai *Advisory Body*, yaitu:

- a) mengevaluasi semua situs alami dan 'campuran' yang dinominasikan untuk status World Heritage
- b) memantau keadaan konservasi dari situs World Heritage yang ada
- c) berkontribusi dalam memperkuat pelaksanaan Konvensi World Heritage melalui peningkatan kapasitas di internasional dan regional, pelatihan serta inisiatif terkait.

Evaluasi IUCN dilakukan sesuai dengan *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* yang disepakati oleh Komite World Heritage, yaitu kerangka kerja penting untuk penerapan proses evaluasi. IUCN dalam menjalankan fungsinya di bawah World Heritage Convention telah dipandu oleh empat prinsip (WHC, 2018a):

- 1) Memastikan standar kontrol dengan kualitas tertinggi, konsistensi kelembagaan dalam evaluasi teknis, pemantauan dan kegiatan terkait lainnya;
- 2) Meningkatkan penggunaan jaringan spesialis IUCN, khususnya WCPA, serta Komisi IUCN lainnya dan jaringan mitra spesialis terkait;
- 3) Bekerja dalam mendukung World Heritage Center UNESCO dan Negara-negara Pihak untuk memeriksa bagaimana IUCN dapat

secara kreatif dan efektif mendukung Konvensi World Heritage dan situs sebagai media untuk konservasi;

- 4) Meningkatkan tingkat kemitraan efektif antara IUCN dan World Heritage Center, ICOMOS dan ICCROM.

IUCN dalam melaksanakan evaluasi teknis nominasi dipandu oleh *Operational Guideliness*. Proses evaluasi dilakukan selama periode satu tahun, mulai dari penerimaan nominasi di IUCN pada bulan Maret dan penyerahan laporan evaluasi IUCN ke *World Heritage Centre* pada bulan April / Mei tahun berikutnya. Proses nominasi situs dalam *Daftar World Heritage* maupun *World Heritage in Danger* melibatkan langkah-langkah berikut (WHC, 2018a):

1. Tinjauan Eksternal: Nominasi situs dikirim kepada para ahli independen yang memiliki pengetahuan mengenai situs atau nilai-nilai alaminya, termasuk anggota WCPA, Komisi spesialis IUCN lainnya dan jaringan ilmiah atau LSM yang bekerja di wilayah tersebut.
2. Misi Lapangan: Misi yang melibatkan satu, atau sedapat mungkin dua ahli IUCN, melakukan evaluasi di lapangan terhadap situs yang dinominasikan dan mendiskusikan pencalonan dengan otoritas nasional dan lokal yang relevan, masyarakat lokal, LSM dan pemangku kepentingan lainnya. Misi biasanya berlangsung antara Juli dan Oktober. Khusus untuk situs campuran dan bentang alam tertentu, misi dilaksanakan bersama ICOMOS.

3. Tinjauan Panel *World Heritage*-IUCN: Panel secara intensif meninjau dokumen nominasi, laporan misi lapangan, komentar dari ahli eksternal dan bahan referensi lain yang relevan, dan memberikan saran teknis kepada IUCN tentang rekomendasi untuk setiap nominasi. Laporan akhir disiapkan dan diteruskan ke *World Heritage Center* pada bulan April / Mei untuk dibagikan kepada anggota WHC
4. Analisis Komparatif: IUCN meminta *The UN Environment World Conservation Monitoring Centre* (UNEP-WCMC) melakukan analisis komparatif global untuk semua situs yang dinominasikan di bawah kriteria OUV (ix) dan (x) dengan metodologi standar IUCN/WCMC. Setelah situs dianalisa, data-data yang ada dikompilasi IUCN bersama WCMC.
5. Komunitas: IUCN meningkatkan proses evaluasinya melalui serangkaian langkah-langkah untuk mengevaluasi keterlibatan pemangku kepentingan dan pemegang hak selama proses nominasi.
6. Rekomendasi Akhir: IUCN menyajikan, dengan dukungan gambar dan peta, hasil dan rekomendasi dari proses evaluasinya kepada WHC pada sesi tahunan pada bulan Juni atau Juli, dan menjawab pertanyaan apa pun. Komite Warisan Dunia membuat keputusan akhir tentang apakah akan menuliskan situs dalam *Daftar World Heritage* atau tidak.

Peran IUCN sebagai *Advisory Body* berkaitan erat dengan tugas *World Heritage Centre* sebagai sekretariat dari UNESCO. *World Heritage Centre* lebih kepada menjalankan tugas administratif, terutama berperan penting dalam kesuksesan pelaksanaan pertemuan WHC. Laporan tiap negara mengenai situs juga diterima *World Heritage Centre* dan *Advisory Body*. Namun *Advisory Body* memegang peran penting dalam menanggapi dan mengkaji ulang laporan yang diterima sehingga pengambilan keputusan akhir WHC lebih dipercaya. Laporan dari IUCN kemudian dikelola bersama *World Heritage Centre* dan disampaikan pada pertemuan WHC.

Situs yang masuk Daftar *World Heritage in Danger* akan menjadi prioritas *Advisory Body*. Menurut Stuart K. Allison & Stephen D. Murphy (2017), ketika suatu situs masuk Daftar *World Heritage in Danger*, *Advisory Body* akan meneliti dan memberi masukan pada WHC untuk mengonsultasikan program restorasi yang dapat dilakukan suatu negara terhadap situs-situs tersebut. Perkembangan keadaan konservasi situs-situs tersebut dipantau melalui tinjauan kolektif secara berkala terhadap konservasi situs dalam Daftar *World Heritage in Danger*. Jika tindakan perbaikan terbukti berhasil, situs tersebut dapat dihapus dari Daftar *World Heritage in Danger* dan memperoleh gelarnya kembali sebagai situs *World Heritage*. Tetapi, jika hasil tinjauan memperlihatkan kegagalan program perbaikan yang menyebabkan OUV situs memburuk, maka WHC dengan melihat hasil laporan *Advisory Body* dapat menghapusnya dari Daftar *World Heritage* (Albert & Hazen, 2010).

4.1 Peran IUCN untuk Situs BBRRS Tahun 2009-2014

IUCN dan *World Heritage Centre* melalui WHC mendesak Pemerintah Belize untuk menerapkan langkah-langkah korektif untuk mengembalikan status situs. Langkah-langkah korektif yang disampaikan pada pertemuan WHC ke-33 (WHC, 2009) yaitu:

- a) Memastikan bahwa hak pengembangan atas lahan milik pribadi atau tanah yang disewa dalam situs didefinisikan dengan jelas dan dikontrol secara ketat untuk melestarikan OUV situs,
- b) Mengembangkan dan menerapkan kebijakan restorasi untuk lahan yang terdegradasi kegiatan yang tidak sah,
- c) Menetapkan mekanisme koordinasi kelembagaan yang jelas, memastikan bahwa konservasi situs menjadi prioritas dalam proses pengambilan keputusan pemerintah yang relevan,
- d) Mengembangkan kerangka hukum untuk pengelolaan bersama di mana tanggung jawab konservasi dari masing-masing pemerintah Belize dan NGO lokal dapat secara efektif ditetapkan, dipantau dan dievaluasi terkait dengan konservasi situs,
- e) Mempertimbangkan dan mengatasi ancaman spesies invasif dalam rencana manajemen untuk situs,
- f) Menyediakan secara umum informasi tentang kepemilikan tanah untuk semua lahan di dalam situs, termasuk pulau bakau, dalam format yang mudah diakses, untuk memastikan transparansi dalam penggunaan lahan dan alokasi,

- g) Mengembangkan maupun melakukan implementasikan rencana jangka menengah untuk meningkatkan zona larangan penangkapan di dalam cagar laut, membangun perlindungan yang ekologis efektif sebagai area untuk ikan sirip, kerang dan lobster yang sangat dieksploitasi.

Pemerintah Belize sudah mencoba untuk melaksanakan langkah-langkah korektif yang diusulkan IUCN, namun hingga 2012 belum memperlihatkan perubahan yang signifikan. Tahun 2010 IUCN melalui pertemuan WHC ke-34 mengidentifikasi konsesi minyak (izin dari negara terkait penambangan minyak) sepanjang pantai Belize yang mengancam integritas BBRRS. Hingga tahun 2012, IUCN dan *World Heritage Centre* meminta WHC untuk menegaskan pentingnya klarifikasi dari negara situs, khususnya implementasi langkah-langkah korektif dari Pemerintah Belize dalam memastikan penghentian penjualan tanah di situs secara pamanen, penebangan hutan bakau serta kegiatan pembangunan lainnya yang merupakan ancaman kritis terhadap OUV BBRRS. Kepentingan internal di Belize, terutama dalam memenuhi perekonomian negara melalui sektor pariwisata dan pertambangan membuat terhambatnya penyusunan perundangan yang sesuai dengan rekomendasi IUCN.

Pelaksanaan *World Heritage Centre / IUCN Reactive Monitoring Mission* sebelum pertemuan WHC ke-37 menjadi penting dalam mengidentifikasi situs lebih lanjut. Misi ini membantu Pemerintah Belize dalam pengembangan proposal untuk *Desired state of conservation for the removal of the property*

from the List of World Heritage in Danger (DSOCR). Proposal ini berisi keadaan konservasi dan langkah-langkah korektif yang harus dicapai oleh situs untuk menunjukkan bahwa situs tidak terancam oleh bahaya serius dan spesifik. Pemenuhan proposal ini memungkinkan pemindahan status situs dari Daftar *World Heritage in Danger* ke Daftar *World Heritage*.

Pelaksanaan IUCN *Reactive Monitoring Mission* di BBRRS pada 4-9 Februari 2013 memperlihatkan bahwa BBRRS masih memiliki OUV seperti pada tahun 1996, namun masih terdapat ancaman yang belum terselesaikan, seperti:

a) Ancaman Lokal

Segala aktivitas eksploitasi di wilayah situs, seperti pengerukan karang, penebangan hutan bakau, dan aktivitas memancing yang berlebihan

b) Ancaman Regional

Invasi Lionfish (*Pterois volitans*) yang berdampak pada populasi ikan endemik, serta potensi tumpahan minyak dari alat pengebor, kapal tanker atau kapal besar lainnya.

c) Ancaman Global

Perubahan iklim menjadi ancaman terbesar bagi sistem terumbu karang BBRRS. Diperlukan strategi untuk mengurangi dampak perubahan iklim yang terjadi.

Secara keseluruhan, IUCN melalui hasil *Reactive Monitoring Mission* 2013 mengapresiasi berbagai tindakan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Belize, NGO dan masyarakat sebagai tanggapan terhadap rekomendasi *World Heritage Centre* dan IUCN tahun 2009. Pemerintah Belize hingga

tahun 2014 sudah merancang berbagai perundang-undangan terkait pengelolaan situs, namun masih belum diselesaikan. IUCN dan *World Heritage Centre* merekomendasikan WHC agar mendesak Pemerintah Belize untuk menyelesaikan kebijakan tersebut pada akhir 2014 atau awal 2015 demi kepastian konservasi situs jangka panjang (WHC, 2014).

4.2 Perkembangan Pasca Pembentukan *Desired State of Conservation for the Removal of the Property from the List of World Heritage in Danger (DSOCR)* Tahun 2015-2017

Pada 19-23 Januari 2015, sebelum pertemuan WHC ke-39, IUCN dan *World Heritage Centre* bersama dengan berbagai pemangku kepentingan menjalankan misi dukungan teknis untuk membantu Pemerintah Belize membentuk DSOCR. Pembentukan DSOCR memperlihatkan komitmen Belize untuk mengeluarkan situs BBRRS dari Daftar *World Heritage in Danger*. Isi DSOCR BBRRS menekankan pada empat indikator, yaitu mempertahankan area hutan bakau agar mendekati jumlah pada 2009, pengelolaan situs yang tidak mempengaruhi keindahan dan OUV situs, pengecualian situs dari eksploitasi minyak, dan memastikan pengelolaan yang melindungi OUV serta memungkinkan untuk mencapai tujuan sosio-ekonomi Belize (WHC, 2015). IUCN dan *World Heritage Centre* juga memberi standar metode verifikasi pada indikator-indikator yang ada demi mempermudah Pemerintah Belize mengukur keberhasilan DSOCR.

Pada pertemuan WHC ke-39 tahun 2015 laporan Pemerintah Belize semakin

menunjukkan perhatian pemerintah terhadap perlindungan BBRRS. Pemerintah Belize melalui laporan SOC menyampaikan beberapa implementasi langkah-langkah korektif untuk situs BBRRS, seperti pembentukan *Environmental Impact Assessment* (EIA), pembaharuan RUU Sumber Daya Perairan Hidup, Peraturan Bakau, dan *The Belize Integrated Coastal Zone Management Plan* (ICZMP), serta penghentian konsesi minyak di BBRRS. EIA menjadi perangkat hukum untuk mengatur kepemilikan tanah dan pembangunan di wilayah yang dilindungi, sedangkan ICZMP merupakan kelanjutan dari CZMA sebagai mekanisme pengaturan semua kegiatan di zona pesisir Belize. Walau Pemerintah Belize sudah mulai menunjukkan komitmennya, namun IUCN dan *World Heritage Centre* masih belum memutuskan untuk mengeluarkan BBRRS dari Daftar *World Heritage in Danger*. Hal ini disebabkan karena instrumen hukum yang dibentuk belum diselesaikan dan disetujui, sehingga IUCN merekomendasikan WHC untuk mendesak Pemerintah Belize agar mengadopsi instrumen hukum yang dirancang sebagai prioritas.

Pada pertemuan WHC ke-40 di Turki salah satunya menyampaikan perkembangan Negara Belize, terutama pada peraturan yang dipersiapkan untuk perlindungan situs. ICZMP, Kebijakan Penggunaan Lahan dan RUU Sistem Kawasan Lindung Nasional telah diselesaikan dan diadopsi, sedangkan Peraturan Bakau dalam peninjauan, khususnya untuk memastikan perlindungan OUV kedepannya. RUU Sumber Daya Perikanan juga menjalani tinjauan akhir pada

tahun 2016 sebelum diserahkan dan disetujui oleh Kabinet Menteri Belize. Rencana manajemen baru akan dibentuk untuk wilayah *Glover Reef Marine Reserve* dan Cagar Alam *South Water Caye* sebagai bagian situs yang dilindungi. Walaupun sudah ada perkembangan dalam peraturan pengelolaan situs, Pemerintah Belize perlu memperjelas larangan eksplorasi minyak lepas pantainya dalam instrumen hukum yang mengikat dengan mengelaborasikannya bersama batas-batas yang akan dicantumkan dalam Kerangka Kerja Eksplorasi Minyak Bumi. Perlindungan OUV perlu dimasukkan pada instrumen tersebut sehingga hasilnya sesuai dengan persyaratan DSOCR. (WHC, 2016)

Pertemuan WHC ke-41 pada 2-12 Juli 2017 di Polandia semakin menunjukkan komitmen Negara Belize pada pemenuhan indikator-indikator dalam DSOCR BBRRS. Moratorium (penundaan) sukarela atas penjualan dan penyewaan tanah milik negara di seluruh wilayah situs terus berlanjut. Hal ini didukung dengan peta kepemilikan lahan dalam situs yang diberikan pada *World Heritage Centre* pada akhir 2016. Rencana manajemen *Glover Reef Marine Reserve* dan Cagar Alam *South Water Caye* juga dalam proses pembaharuan. IUCN juga mengapresiasi revisi instrumen peraturan utama, khususnya RUU Hutan (Perlindungan Hutan Bakau) yang telah memasuki fokus khusus pada perlindungan situs.

Walau upaya-upaya yang dilakukan Negara Belize mendapat apresiasi pada pertemuan komite ke-41, namun masih diperlukan upaya-upaya untuk mencapai DSOCR secara penuh. Pengaturan tentang eksplorasi minyak lepas pantai, informasi

pemetaan tentang penguasaan lahan dalam situs, dan penyelesaian dari RUU Hutan serta peraturan EIA akan terus dipantau. IUCN dan *World Heritage Centre* merekomendasikan WHC untuk meminta Negara Belize melanjutkan upaya-upayanya dan memastikan sumber daya yang diperlukan tersedia dalam jangka panjang untuk pelaksanaan setiap rencana, termasuk implementasi ICZMP. Moratorium yang permanen mengikat secara hukum atas penjualan lahan-lahan yang tersisa juga perlu dijadikan sebagai prioritas Negara Belize. Berdasarkan hal-hal tersebut, WHC mengikuti saran IUCN dan *World Heritage Centre* untuk tetap mempertahankan situs dalam Daftar *World Heritage in Danger* (WHC, 2017).

4.3 Keluarnya BBRRS dari Daftar *World Heritage in Danger*

Pasca pertemuan WHC ke-41, Negara Belize mulai melengkapi kekurangannya pada implementasi DSOCR. Negara Belize mengundang IUCN dan *World Heritage Centre* untuk membantu memberi saran dalam pemenuhan indikator-indikator DSOCR melalui *Advisory Mission* pada Desember 2017. Pada bulan yang sama diberlakukan *Petroleum Operations (Maritime Zone Moratorium) Act*, yaitu undang-undang yang menetapkan moratorium eksploitasi dan eksplorasi minyak di seluruh zona maritim Belize. Moratorium sukarela atas penjualan dan penyewaan lahan publik dalam situs terus diimplementasikan walaupun belum adanya instrumen yang mengikat secara hukum. Negara Belize membutuhkan waktu tambahan untuk melaksanakan penilaian komprehensif atas kepemilikan tanah dalam situs sebelum

sisalahan dapat dinyatakan sebagai cadangan.

Instrumen-instrumen utama perlindungan BBRRS juga diadopsi satu persatu. UU Hutan yang telah direvisi mulai diadopsi oleh pemerintah, khususnya mengenai hutan bakau dalam kawasan perlindungan BBRRS. Tutupan hutan bakau dalam situs memenuhi 95,3% dari cakupan bakau tahun 1996 dan hampir tidak ada pembukaan hutan bakau yang terjadi di dalam situs sejak 2009. Kementerian Sumber Daya Alam dan Kementerian Perikanan, Kehutanan, dan Lingkungan telah setuju untuk menyelesaikan verifikasi penguasaan lahan pada tahun 2018. Studi yang dilakukan WWF tentang kepemilikan lahan dalam BBRRS juga menunjukkan bahwa sekitar 85% dari luas tanah situs merupakan tanah milik negara. Daftar pemeriksaan dalam EIA telah memasukkan dampak potensial pada OUV situs dan revisi Peraturan EIA masih berlanjut. (WWF, 2018)

Kemajuan signifikan pada implementasi DSOCR oleh Negara Belize membuat IUCN merekomendasikan BBRRS untuk keluar dari *Daftar World Heritage in Danger*. Pada 28 Mei 2018, IUCN mengeluarkan rekomendasi untuk kategori situs *World Heritage* dan *World Heritage in Danger*. IUCN sendiri merekomendasikan BBRRS untuk dihapus dari *Daftar World Heritage in Danger* sebagai respon dari implementasi Pemerintah Belize yang melarang kegiatan eksploitasi minyak di lepas pantai dan untuk melindungi hutan bakau dari pembangunan yang berlebihan. *The Coastal Zone Management Authority and Institute* (CZMAI) terus berjalan dalam

operasionalisasi ICZMP, termasuk reaktivasi Komite Penasihat Pesisir dan pengembangan perencanaan kegiatan.

Pada pertemuan WHC ke-42 di Bahrain yang diselenggarakan pada 24 Juni – 4 Juli 2018 tersebut IUCN dan *World Heritage Centre* membahas mengenai pemenuhan DSOCR BBRRS. Indikator 3 dari DSOCR, terkait pengecualian situs dari eksploitasi minyak telah sepenuhnya dipenuhi oleh Negara Belize. Indikator 2 dan 4 yang berkaitan dengan perlindungan situs dari pembangunan dan memastikan pengelolaan situs situs yang mungkin memiliki dampak negatif pada OUV terpenuhi melalui revisi lebih lanjut dan amandemen Daftar Pemeriksaan EIA serta Peraturan EIA dengan pertimbangan khusus atas dampak potensial pada OUV situs. Negara Belize menjamin pelaksanaan rekomendasi dalam jangka pendek sehingga dapat memberi kepastian tidak adanya pembangunan dalam situs dan sekitarnya yang tidak berdampak pada OUV BBRRS, terutama pada proyek penambangan.

Kemajuan lebih lanjut yang dicapai oleh Negara Belize yaitu dalam pemenuhan indikator 1 DSOCR terkait mempertahankan area hutan bakau. Revisi dan adopsi resmi dari UU Hutan (Perlindungan Hutan Bakau) dan luasnya tutupan hutan bakau dalam situs menunjukkan kemajuan signifikan dalam memenuhi indikator 1 dari DSOCR. Perlindungan hutan bakau perlu diperkuat lebih lanjut melalui pengembangan moratorium yang mengikat secara hukum pada penjualan dan penyewaan lahan publik dalam situs. Negara Belize telah membentuk proses dan metodologi yang menyatakan lahan publik yang tersisa sebagai cadangan

setelah hak kepemilikan lahan diverifikasi secara resmi. Komitmen Negara Belize untuk menyelesaikannya pada tahun 2018 menjadi pertimbangan untuk menyatakan tujuan dari Indikator 1 DSOCR telah dipenuhi (WHC, 2018). Secara keseluruhan, kriteria DSOCR telah dicapai oleh Negara Belize sehingga WHC menyetujui rekomendasi IUCN dan *World Heritage Centre* untuk mengeluarkan BBRRS dari Daftar *World Heritage in Danger List* pada pertemuan WHC ke-42.

5. KESIMPULAN

Kekuatan Konvensi World Heritage mewujudkan gagasan bahwa beberapa situs sangat penting untuk dilindungi oleh negara dan komunitas internasional secara keseluruhan. Situs-situs dipilih sesuai 10 kriteria OUV dan jika terancam nilainya situs tersebut akan masuk dalam Daftar *World Heritage in Danger*. Terancamnya suatu situs dapat disebabkan oleh berbagai faktor, baik konflik bersenjata, bencana alam, penambangan dan pengembangan wisata yang tidak terkendali, serta penebangan dan penangkapan ikan ilegal. Daftar ini menjadi cara untuk memperingatkan komunitas internasional terhadap permasalahan yang terjadi dan secara tidak langsung mengajak untuk bergabung dalam menyelamatkan situs yang terancam melalui tindakan-tindakan korektif. *Advisory Body* merupakan salah satu instrumen dalam World Heritage yang khusus untuk memberi rekomendasi masuk atau keluarnya situs dari Daftar *World Heritage* atau Daftar *World Heritage in Danger*.

Konsep peran INGO dalam IGO memperlihatkan potensi meningkatnya kapasitas INGO sebagai komunitas epistemik

dalam forum internasional melalui keterlibatannya dalam implementasi visi misi IGO. IGO yang anggotanya terdiri atas negara-negara memerlukan INGO dalam meningkatkan kredibilitasnya, terutama dalam pengambilan keputusan terhadap bantuan teknis maupun pendanaan melalui program tertentu. INGO juga mencoba mempengaruhi IGO dan negara-negara anggotanya agar peduli terhadap isu tertentu. Pada penelitian, IUCN menekan negara melalui rekomendasi yang disampaikan melalui UNESCO dalam forum WHC. Rekomendasi tersebut berisi berbagai syarat yang harus dipenuhi negara Belize agar dapat menghapus BBRRS dari Daftar *World Heritage in Danger*.

Berdasarkan uraian dari keseluruhan sub bab, dapat disimpulkan bahwa rekomendasi IUCN bersama *World Heritage Centre* membawa perubahan pada kondisi BBRRS. Negara Belize mencoba memenuhi langkah korektif dan rekomendasi dari IUCN *Reactive Monitoring Mission* sebelum akhirnya memutuskan untuk membentuk DSOCR. Implementasi indikator-indikator dalam DSOCR dapat terlaksana berkat komitmen Negara Belize bersama NGO lokal, pengusaha, serta masyarakat. Pembentukan dan pelaksanaan indikator dalam DSOCR juga didukung oleh berbagai bantuan internasional, baik secara teknis maupun pendanaan. IUCN dapat merekomendasikan mengembalikan status World Heritage BBRRS kepada WHC karena berbagai kemajuan yang diperlihatkan Negara Belize, khususnya dalam pelarangan eksploitasi minyak, pengelolaan hutan bakau, dan pengaturan lainnya untuk memastikan perlindungan OUV situs.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Archer, Clive. 2001. *International Organizations 3rd Edition*. https://www.academia.edu/11348998/International_Organizations_Clive_Archer_.
- Bricki, Nouria. 2007. *A Guide to Using Qualitative Research Methodology*. <https://cloudfront.ualberta.ca/media/science/research-andteaching/teaching/qualitative-research-methodology.pdf>.
- Ferrucci, Stefania. 2011. *UNESCO's "Benign Organism": The 'World Heritage Regime' and its International Influence*. <https://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/4523/thesis.pdf?sequence=>
- Haas, Peter M. 1992. *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*. <https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/IO-1992-Haas.pdf>.
- Shadie, Peter. 2015. *Strategic Issues for World Heritage: Some IUCN and Personal Perspectives*. http://aciucn.org.au/wp-content/uploads/2015/09/11_Shadie.pdf
Diakses 28 Juli 2018.
- WHC. 2009. *World Heritage 33 COM*. <http://whc.unesco.org/archive/2009/whc09-33com-7B-Adde.pdf>.
- WHC. 2010. *WHC-10/34.COM/7A*. <https://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-7Ae.pdf>.
- WHC. 2011. *WHC-11/35.COM/7A*. <https://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-7Ae.pdf>. Diakses 1 Oktober 2018.
- WHC. 2012. *WHC-12/36.COM/7A*. <https://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-7A-en.pdf>. Diakses 1 Oktober 2018.
- WHC. 2013. *Report on the IUCN Reactive Monitoring Mission to Belize Barrier Reef Reserve System (Belize) 4-9 February 2013*. <https://whc.unesco.org/en/documents/123329/>. Diakses 1 Oktober 2018.
- WHC. 2014. *WHC-14/38.COM/7A*. <https://whc.unesco.org/archive/2014/whc14-38com-7A-en.pdf>. Diakses 1 Oktober 2018.
- WHC. 2015. *WHC-15/39.COM/7A.Add*. <https://whc.unesco.org/archive/2015/whc15-39com-7AAdd-en.pdf>. Diakses 1 Oktober 2018.
- WHC. 2016. *WHC/16/40.COM/7A.Add*. <https://whc.unesco.org/archive/2016/whc16-40com-7AAdd-en.pdf>. Diakses 1 Oktober 2018.
- WHC. 2017. *WHC/17/41.COM/7A.Add*. <https://whc.unesco.org/archive/2017/whc17-41com-7AAdd-en.pdf>. Diakses 1 Oktober 2018.
- WHC. 2018. *WHC/18/42.COM/7A.Add*. <https://whc.unesco.org/archive/2018/whc18-42com-7AAdd-en.pdf>. Diakses 1 Oktober 2018.
- Wouters, Jan & Philip de Man. 2009. *International Organizations as Law Makers*. http://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_4163_0.pdf. Diakses 25 Februari 2018.
- WWF. 2018. *Power of Collective Action*. https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/belize_study_web_final_1.pdf. Diakses 28 September 2018.