

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masyarakat dan kebudayaan merupakan suatu sistem yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, karena tidak ada kebudayaan yang tidak bertumbuh kembang dari suatu masyarakat. Sebaliknya tidak ada masyarakat yang tidak memiliki kebudayaan karena tanpa kebudayaan tidak mungkin masyarakat dapat bertahan hidup, masyarakat adalah wadah, dan budaya adalah isi.¹ Hal ini menandakan bahwa keduanya memiliki hubungan yang saling terkait. Kebudayaan yang diciptakan oleh manusia akan menjadi suatu arahan tingkah laku bagi manusia dalam hidup. Karena pada dasarnya kebudayaan merupakan hasil dari ide-ide dan gagasan –gagasan yang akhirnya mengakibatkan terjadinya aktivitas dan menghasilkan suatu karya (kebudayaan fisik) sehingga manusia pada hakekatnya disebut makhluk sosial.

Apabila ditinjau dari asal katanya, maka ‘Kebudayaan’ berasal dari bahasa Sanskerta yaitu ‘Budhayah’, yang berarti Budi atau Akal. Dalam hal ini, ‘Kebudayaan’ dapat diartikan sebagai hal-hal yang berkaitan dengan budi atau akal.

Menurut Koentjaraningrat (1985) mendefinisikan kebudayaan sebagai keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik dari manusia dengan belajar.²

¹ Dikutip dari Layuk Agustina T dalam skripsinya yang berjudul ‘Makna Pesan Kada-kada Tominaa dalam Acara Rambu Solo’ dan Rambu Toka’ di Tana Toraja’ pada tahun 2011 hal 2

² Koentjaraningrat, Pengantar Ilmu Antropologi, Aksara Baru, Jakarta, 1985.

Sedangkan menurut Kluckhohn dan Kelly, kebudayaan adalah semua rancangan hidup yang tercipta secara historis, baik yang tersurat maupun yang tersirat, rasional, irasional yang ada pada suatu waktu sebagai pedoman yang potensial untuk perilaku manusia. Sementara itu E.B. Taylor mendefinisikan kebudayaan sebagai suatu keseluruhan kompleks yang meliputi pengetahuan, kepercayaan, seni, kesusilaan, hukum, adat istiadat, serta kesanggupan dan kebiasaan lainnya yang dipelajari oleh manusia sebagai anggota masyarakat.

Dari pendapat beberapa ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebudayaan merupakan suatu hal yang melekat dalam diri manusia. Selanjutnya kebudayaan yang diciptakan oleh manusia menjadi sebuah pedoman hidup yang kemudian memberikan arah dan petunjuk dalam menjalani kehidupan bermasyarakat. Menurut dimensi wujudnya, maka Kebudayaan mempunyai tiga wujud. Pertama, Wujud Sistem Budaya, bersifat abstrak, tidak bisa dilihat. Berupa kompleks gagasan, ide-ide, konsep, nilai-nilai, norma-norma, peraturan dan sebagainya yang berfungsi untuk mengatur, mengendalikan dan memberi arah kepada perilaku manusia serta perbuatannya dalam masyarakat. Kedua, Wujud Sistem Sosial, bersifat konkret, dapat diamati atau di observasi. Berupa aktivitas manusia yang saling berinteraksi dan selalu mengikuti pola-pola tertentu berdasarkan adat tata kelakuan yang ada dalam masyarakat seperti gotong-royong, kerjasama, musyawarah, dan sebagainya. Ketiga, Wujud Kebudayaan Fisik, merupakan hasil karya dari aktivitas manusia yang saling berinteraksi dan berkaitan dengan penggunaan berbagai peralatan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Hasil karya manusia

tersebut pada akhirnya menghasilkan sebuah benda dalam bentuk yang konkret seperti candi-candi, prasasti, tulisan-tulisan (naskah), dan sebagainya.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki kekayaan budaya yang unik, khas dan beragam. Provinsi dengan seribu julukan ini sering kali disebut sebagai pusat peradaban kebudayaan Jawa. Hal tersebut bukan tanpa alasan mengingat Kerajaan Mataram Kuno pertama kali didirikan di Yogyakarta yaitu pada tahun 1755. Maka tak heran bila Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kekayaan potensi budaya yang khas dan beranekaragam.

Kebudayaan Yogyakarta dapat didefinisikan sebagai kebudayaan yang tumbuh dan berkembang di Daerah Istimewa Yogyakarta yang berakar dari kebudayaan lama dan asli serta sebagai hasil interaksi dari kebudayaan lain sebagai pelengkap, pemerkarya, dan penyempurna.³ Adapun potensi budaya yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi budaya yang bersifat *tangible* (fisik) terdiri dari kawasan cagar budaya, dan benda cagar budaya dan *intangible* (non fisik) seperti gagasan, sistem, nilai atau norma, karya seni, sistem sosial atau perilaku sosial yang ada dalam masyarakat.

Mengacu pada kekayaan potensi budaya, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki tidak kurang dari 515 bangunan Cagar Budaya yang tersebar di 13 Kawasan Cagar Budaya. Keberadaan aset-aset budaya peninggalan peradaban tinggi masa lampau tersebut, dengan Kraton sebagai institusi warisan adiluhung yang masih terlestari keberadaannya, merupakan embrio, dan

³Dinas Kebudayaan DIY(2014). Potensi Budaya Yogyakarta DIY. Yogyakarta: Dinas Kebudayaan DIY. Dikutip dari website www.tasteofjogja.org/.../232/POTENSI%20%20BUDAYA%20YOGYAKARTA.doc pada tanggal 26 Februari 2017.

memberi spirit bagi tumbuhnya masyarakat dalam berkehidupan kebudayaan terutama dalam berseni budaya, dan beradat tradisi. Selain itu, DIY juga mempunyai 107 prasarana budaya, 459 upacara adat, 4944 organisasi kesenian, 43 desa budaya dan 48 museum, yang dua diantaranya yaitu Museum Ullen Sentalu, dan Museum Sonobudoyo diproyeksikan menjadi museum internasional.⁴

Kekayaan potensi budaya Yogyakarta ini juga tidak terlepas dari status keistimewaan Yogyakarta. Menurut UU Nomor 3 Tahun 1950 yang dikeluarkan oleh negara bagian Republik Indonesia yang beribukota di Yogyakarta pada Maret 1950, keistimewaan DIY mengacu pada keistimewaan yang diberikan oleh UU Nomor 22 Tahun 1948 yaitu Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan, dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.⁵

Selain itu, untuk Daerah Istimewa yang berasal dari gabungan daerah kerajaan dapat diangkat seorang wakil kepala Daerah Istimewa dengan mengingat syarat-syarat sama seperti kepala Daerah Istimewa. Sebab pada saat itu daerah biasa tidak dapat memiliki wakil kepala daerah. Adapun alasan keistimewaan Yogyakarta diakui oleh pemerintah RI menurut UU Nomor 22 Tahun 1948 (yang juga menjadi landasan UU Nomor 3 Tahun 1950 mengenai pembentukan DIY), adalah Yogyakarta mempunyai hak-hak asal usul, dan pada zaman sebelum Republik Indonesia sudah mempunyai pemerintah

⁴ Dinas Kebudayaan DIY 2017

⁵ UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang UU Pokok Pemerintahan Daerah berikut dengan Penjelasannya

sendiri yang bersifat istimewa (*zelfbestuure andschappen*). Saat ini Keistimewaan DIY diatur dengan UU Nomor 13 Tahun 2012 yang meliputi:⁶ (1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;(2) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; (3) Kebudayaan; (4) Pertahanan; (5) Tata ruang. Kewenangan Istimewa ini terletak di tingkat Provinsi.

Kebudayaan yang dimiliki Yogyakarta ini juga mengakar pada bidang pendidikan. Tak kurang dari 142 institusi perguruan tinggi baik swasta maupun negeri berdiri di kota pelajar ini. Banyak tokoh-tokoh besar pendiri bangsa pernah mengenyam pendidikan di Yogyakarta. Begitu pula yang terjadi saat ini dimana Yogyakarta masih menjadi pilihan primadona para pelajar baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri.

Kekayaan budaya yang dimiliki Yogyakarta ini tidak hanya dikenal oleh kalangan domestik saja melainkan juga dikenal oleh masyarakat global. Hal tersebut tidak bisa dilepaskan dari potensi wisata yang dimiliki Yogyakarta. Tempat-tempat *iconic* yang masih kental akan nuansa budaya Jawa seperti Candi Prambanan, Candi Borobudur dan Kraton Yogyakarta menjadi destinasi favorit wisatawan mancanegara. Begitu pula dengan keberadaan rumah-rumah budaya yang akan mengajarkan seni dan budaya Jawa. Apalagi sifat masyarakat Yogyakarta yang terkenal ramah dan baik hati membuat wisatawan mancanegara betah berlama-lama menikmati keindahan dan keeksotisan Yogyakarta. Maka tak heran apabila kemudian banyak investor asing mulai menanamkan modalnya di Yogyakarta khususnya dalam

⁶ Ibid, pasal 7 ayat 2

bidang pariwisata. Hal ini bisa dilihat dari maraknya pembangunan hotel berbintang di Yogyakarta belakangan ini.

Disamping itu kebudayaan Yogyakarta juga telah mempengaruhi pergerakan ekonomi pembangunan daerah. Hal ini tidak terlepas dari konsep dasar pembangunan daerah Provinsi Yogyakarta yang berdasarkan kebudayaan. Pasalnya telah banyak produk-produk hasil kerajinan kesenian berhasil menembus pasar internasional. Diantaranya adalah kain batik, kerajinan perak, kerajinan wayang, kerajinan gerabah, produk hasil olahan kayu dan masih banyak lagi.

Tak cukup sampai disitu, kekayaan potensi kebudayaan yang dimiliki Yogyakarta ini juga telah menarik minat negara-negara asing untuk melakukan kerjasama internasional. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari munculnya fenomena baru dalam hubungan internasional yang kini telah berubah seiring perkembangan zaman. Jika dahulu aktor yang paling dominan adalah negara, kini sekelompok manusia atau individu sekali pun dapat memberikan pengaruh yang signifikan terhadap perubahan iklim di berbagai lini faktor kehidupan. Kemudian dari segi pola interaksi antar bangsa, dahulu untuk memperebutkan kekuatan hegemoni, suatu negara akan melakukan intervensi, invansi bahkan perang demi mewujudkan kepentingannya. Maka sebaliknya kini dunia lebih terasa damai seiring dengan adanya pola perubahan interaksi yang kini disebut sebagai kerjasama internasional.

Munculnya aktor baru bernama pemerintah daerah mempengaruhi perkembangan hubungan yang bersifat transnasional.⁷ Hubungan

⁷ Sidik Jatmika, *Otonomi daerah Perspektif Hubungan Internasional*, Bigraf, Yogyakarta, 2001, Hal. 54

transnasional yang mewarnai sistem interaksi masyarakat dunia pasca regim Westphalia memiliki karakter yang lebih partisipatif bagi semua aktor internasional, baik pada tingkat negara maupun lokal, institusional maupun individual. Hubungan transnasional tidak serta merta menghapus sendi utama ‘kedaulatan’ suatu negara, namun melahirkan sebuah tuntutan untuk pengaturan lebih lanjut tentang komitmen negara untuk melakukan ‘share’ kedaulatan dalam batas-batas konstitusinya.⁸ Hal inilah yang kemudian merangsang keterlibatan pemerintah daerah di Indonesia untuk menunjukkan eksistensinya dan meningkatkan daya saing dalam ranah global.

Kerjasama pemerintah provinsi DIY merupakan kerjasama yang dilakukan oleh aktor non negara yang merupakan bagian dari birokrasi pemerintah pusat atau biasa disebut dengan pemerintah kota atau negara bagian, masyarakatpun juga dapat berinteraksi dengan masyarakat di negara lain. Hal ini seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa daerah memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan, peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.⁹

Selain itu kewenangan daerah otonom untuk melakukan kerjasama luar negeri terdapat dalam pasal 42 ayat (1) dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah . Ditegaskan pula dalam pasalnya bahwa selain *sister*

⁸Takdir Ali Mukti, Paradiplomacy: Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia, The Phinisi Press, Yogyakarta, 2013.

⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

city/province, Pemda juga dapat membuat perjanjian kerja sama teknik, termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal dan kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan.¹⁰

Maka dari itu berdasarkan landasan hukum diatas dan dengan kekayaan potensi kebudayaan yang dimiliki Yogyakarta, maka pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berusaha menerapkan strategi kebudayaan untuk menjalin hubungan internasional dalam konteks kerjasama internasional. Kerjasama internasional yang dimaksudkan dalam penelitian ini meliputi *sister city*, *tourism* dan investasi asing. Dalam konteks *sister city* misalnya, Yogyakarta telah menjalin hubungan dengan saudara kembarnya di beberapa kota di berbagai negara. Dua diantaranya sudah terjalin cukup lama lebih dari sepuluh tahun yaitu, prefektur Kyoto di Jepang dan prefektur Gyeongsangbuk-Do di Korea Selatan. Kedua pihak tersebut sepakat untuk melakukan kerjasama di berbagai bidang. Kerjasama tersebut juga dilatar belakangi oleh kemiripan kebudayaan yang dimiliki.

Berdasarkan ulasan singkat diatas kita bisa melihat bahwa pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menggunakan strategi kebudayaan untuk meningkatkan kerjasama internasional khususnya di bidang investasi, *sister city* dan *tourism*. Maka kemudian untuk mengetahui lebih mendalam mengenai strategi kebijakan-kebijakan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menggunakan kebudayaan untuk meningkatkan kerjasama internasional penulis bermaksud melakukan penelitian yang berjudul

¹⁰ Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, SETNEG, Tahun 2004

“STRATEGI PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
DALAM MENGGUNAKAN KEBUDAYAAN UNTUKMENINGKATKAN
KERJASAMA INTERNASIONAL.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah di paparkan diatas,
maka dalam penelitian ini dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut :

*Bagaimana strategi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam
menggunakan kebudayaan untukmeningkatkan kerjasama internasional*

C. Kerangka Teori

Untuk menjawab permasalahan yang dikemukakan dalam rumusan
masalah diatas, penulis memerlukan kerangka dasar pemikiran. Kerangka
dasar pemikiran ini akan digunakan sebagai landasan teoritis yang relevan
dengan permasalahan yang diangkat oleh penulis.

1. Teori Kebijakan Publik

Menurut David Easton (1965) mendefinisikan kebijakan publik
sebagai *the impact of goverment activity*.¹¹ Harold Laswell dan Abraham
Kaplan (1970) mendefinisikan sebagai *a project program of goals, value, and
practices*. R.Dye (1995) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *what
goverment do, why they do it, and what different it makes*.¹² Berdasarkan
definisi dari beberapa ahli tersebut maka dapat disimpulkan, kebijakan publik

¹¹ Nugroho, “Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang” PT Elex Media Komputndo”,
Jakarta, 2006, hal 23-24

¹² Dye, T.R What Government do, why they do it, what difference it makes, University Alabama
Press, Tuscaloosa, Ala. Hal. 1

adalah segala bentuk aktifitas pemerintah untuk memutuskan suatu hal atau perkara yang bertujuan untuk mencapai tujuan masyarakat.

Dalam lampiran I Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah menjelaskan bahwa Kebijakan Publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak.

Jika dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/propinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Andrew Lee dan Maurice Sunkin (2003) menjelaskan bahwa undang-undang adalah bentuk akhir dari kebijakan publik.¹³ Pernyataan Suer dan Sunkin tersebut mendapat penegasan bahwa kebijakan tanpa undang-undang tidak memiliki kekuasaan untuk diimplementasikan.¹⁴ Selain itu kebijakan publik dapat pula menangani cakupan substantif seperti pertahanan, keamanan, energi, lingkungan, masalah luar negeri, pembangunan dan lain-lain.¹⁵

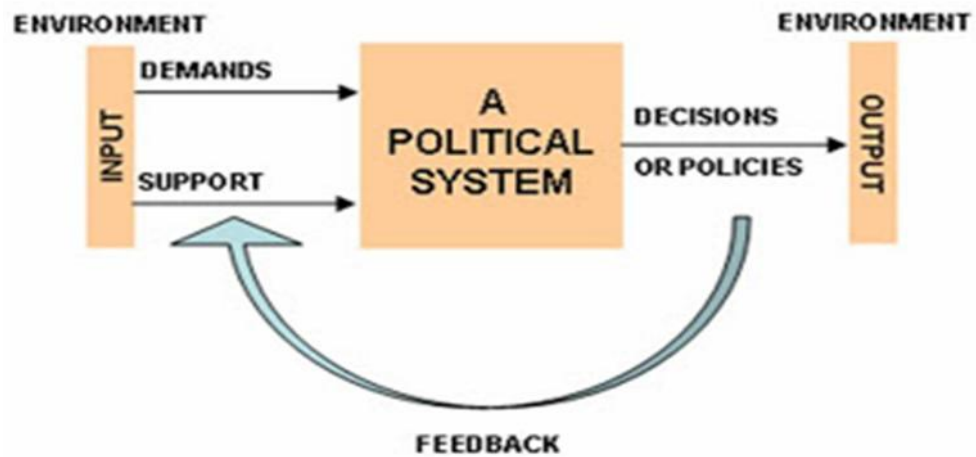
¹³ Andrew Lee Suer, Maurice Sunkin, 2003, dalam Riant Nugroho, 2014, Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang, Pustaka Pelajar, Jakarta. Hal 74.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Miftah Thoha "Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara" Citra Niaga Rajawali Pers, Jakarta, 1993, hal 60

Gambar 1.1

Model Proses Kebijakan Publik Menurut Easton



(Sumber : Haryanto, Sistem Politik: Suatu Pengantar (1982:9))

Berdasarkan pengertian dan model sistem kebijakan publik diatas maka kaitanya dengan penelitian ini adalah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan kawasan strategis yang berpotensi besar untuk terus berkembang menjadi daerah yang memiliki infrastruktur yang memadai dan perekonomian yang berkemajuan.

Dalam model kebijakan publik, dapat diamati adanya desakan atau tekanan dari lingkungan yang mana merupakan masukan atau input yang akan menghasilkan suatu kebijakan sekaligus dampak dari kebijakan tersebut. Dalam hal ini inputnya adalah tuntutan untuk mempertahankan, melestarikan, dan mengembangkan kebudayaan jawa di Yogyakarta agar tetap lestari dan untuk memperkaya khasanah budaya nasional.

Sedangkan outputnya adalah menjadikan Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2025 sebagai pusat pendidikan, budaya, daerah tujuan

wisata terkemuka di Asia Tenggara dalam lingkungan masyarakat yang maju, mandiri dan sejahtera seperti yang tertuang dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Tahun 2005-2025 sebagai arah kebijakan pembangunan yang berdampak pada perekonomian, sosial, maupun budaya. Hakikat kebudayaan jawa yang memuat kearifan, kejujuran, kesederhanaan, ramah-tamah, sopan santun merupakan potensi penunjang dalam mewujudkan percepatan proses pembangunan yang baik di masa depan.

Adapun tingkat pembangunan dalam bidang kebudayaan jawa yaitu mencakup penguatan hak-hak berkebudayaan, penguatan jati diri, karakter dan multikultur, pelestarian nilai sejarah, dan warisan budaya, pengembangan kesenian dan industri budaya, penguatan diplomasi budaya, pengembangan pranata dan sumber daya manusia kebudayaan serta pengembangan sarana dan prasarana budaya.¹⁶ Dengan terpenuhinya ketujuh unsur tersebut maka untuk kedepannya diharapkan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat menjalin kerjasama internasional dengan pihak luar negeri melalui pemanfaatan potensi dan pengembangan kebudayaan DIY .

2. Konsep Diplomasi Budaya

Menurut the Chamber's Twentieth Century Dictionary, diplomasi adalah seni berunding khususnya tentang perjanjian-perjanjian diantara negara-negara mengenai keahlian politik.¹⁷

¹⁶ Dinas Kebudayaan DIY. (2017) Pembangunan Kebudayaan DIY di Era Keistimewaan. Tahun 2017. Yogyakarta: Dinas Kebudayaan DIY.

¹⁷ S.L.Roy, Diplomasi, PT Raja Grafindo Jakarta, 1995, hal 2.

Sedangkan menurut KM. Panikkar, diplomasi adalah seni mengedepankan kepentingan suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain. Definisi ini jika ditinjau dari konteks hubungan internasional tampaknya lebih mengena. Tetapi secara konvensional diplomasi diartikan sebagai salah satu usaha suatu negara bangsa untuk memperjuangkan kepentingan nasionalnya dikalangan masyarakat internasional.¹⁸

Sedang kebudayaan secara makro atau dalam pengertian umum berarti hasil dan upaya budi daya manusia terhadap lingkungan.¹⁹ Ada juga yang mengatakan kebudayaan sebagai keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan belajar.²⁰

Dengan demikian Diplomasi Kebudayaan dapat diartikan sebagai usaha suatu negara bangsa untuk memperjuangkan kepentingan nasionalnya melalui kebudayaan secara mikro seperti pendidikan, ilmu pengetahuan, kesenian, dan olahraga. Atau bisa juga secara makro sesuai dengan ciri khas utama seperti propaganda dan lain-lain yang mengakaji kebudayaan lebih jauh dan lebih luas sampai dengan nilai-nilai nasionalisme, ideologi dan globalisasi.²¹

Diplomasi Kebudayaan ini merupakan salah satu dari sekian banyak jenis diplomasi yang dilakukan dalam melakukan hubungan internasional dimana suatu negara dapat memanfaatkan bidang kebudayaan untuk menjalin

¹⁸ K.J Holsti, *International Politics, A Frame Work for Analysis Third Edition*, Prentice Hall of India, New Delhi, 1978, hal 82-82.

¹⁹ JWM. Bakke SJ, *Filsafat Kebudayaan, Sebuah Pengantar*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, hal 14-36.

²⁰ Koentjaraningrat, *Pengantar Antropologi Budaya*, Aksara Baru, Jakarta, 1979, hal 193.

²¹ Tulus Warsito dan Wahyuni Kartikasari, *Diplomasi Kebudayaan, Konsep dan Relevansi Bagi Negara Berkembang Studi Kasus Indonesia*, Ombak, Yogyakarta, 2007, hal. 2

hubungan baik dengan negara lain. Mengingat kebudayaan sekarang ini merupakan alat diplomasi yang cukup efektif dibandingkan jika menggunakan tindakan ancaman dan kekuatan yang justru akan menimbulkan dampak buruk seperti permusuhan dan perpecahan.

Diplomasi kebudayaan dapat dilakukan oleh pemerintah maupun, lembaga non pemerintah, individual maupun kolektif, atau setiap warga negara dengan tujuan untuk mempengaruhi pendapat umum (masyarakat negara lain) guna mendukung suatu kebijakan politik luar negeri tertentu. Oleh karenanya, pola hubungan Diplomasi Kebudayaan antar bangsa bisa terjadi diantara siapa saja yang menjadi aktornya.

Mengenai sejauh mana hal-hal yang dianggap relevan dalam mengidentifikasi fenomena-fenomena Diplomasi Kebudayaan, dapat dikelompokkan sebagai berikut:²²

1. Kajian terhadap setiap usaha diplomasi yang menggunakan media kebudayaan dalam arti mikro, seperti eksibisi, kompetisi, pertukaran misi, pendidikan, olahraga dan lain-lain. Walaupun bersifat mikro, arti kebudayaan tersebut justru merupakan pengertian yang paling konvensional/umum dan khas.
2. Kajian terhadap setiap usaha diplomasi yang menggunakan media kebudayaan dalam arti makro seperti propaganda, hegemoni kebudayaan, dan lain sebagainya.

Tujuan diplomasi yang selama ini dikenal adalah untuk mencari pengakuan, penyesuaian, bujukan ancaman, hegemoni atau subversi. Untuk

²²*Ibid*, hal. 11

menjelaskan hubungan antara situasi, bentuk, tujuan, dan sarana Diplomasi Kebudayaan dapat dilihat pada tabel berikut:²³

Tabel 1. 1
Hubungan Antara Situasi, Bentuk, Tujuan, dan Sarana
Diplomasi Kebudayaan

SITUASI	BENTUK	TUJUAN	SARANA
DAMAI	Eksepsi Kesenian Pertukaran Misi Negosiasi Konferensi	Pengakuan Hegemoni Persahabatan Penyesuaian	Pariwisata Olah Raga Pendidikan Perdagangan Kesenian
KRISIS	Propaganda Pertukaran Misi Negosiasi	Persuasi Penyesuaian Pengakuan Ancaman	Politik Mass Media Diplomatik Misi Tingkat Tinggi Opini Publik
KONFLIK	Terror Penetrasi Pertukaran Misi Boikot Negosiasi	Ancaman Subversi Persuasi Pengakuan	Opini Publik Perdagangan Para Militer Forum Resmi Pihak Ketiga
PERANG	Kompetisi Terror Penetrasi Propaganda Embargo Boikot Blokade	Dominasi Hegemoni Ancaman Subversi Pengakuan Penaklukan	Militer Para Militer Penyelundupan Opini Publik Perdagangan Supply Barang Konsumtif (termasuk senjata)

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu bagian dari aktor hubungan internasional yang menggunakan diplomasi kebudayaan untuk mencapai kepentingannya. Dengan kekayaan potensi budaya yang dimilikinya, DIY berupaya menjalin kerjasama internasional dengan

²³*Ibid*, hal. 21

aktor-aktor hubungan internasional lainnya seperti aktor; negara, *sub-state*, lembaga internasional, investor asing dan masyarakat internasional.

Diplomasi Kebudayaan yang digunakan pemerintah DIY sangat beragam yaitu mulai dari eksebisi, kesenian, pertukaran misi, negosiasi dan konferensi. Dalam bentuk eksebisi, pemerintah DIY melakukan promosi produk-produk kerajinan lokal terbaik yang memiliki cita rasa budaya yang tinggi dalam berbagai ajang promosi budaya seperti Jogja International Batik Biennale 2016, Jogja International Miniprint Biennale 2016, Jogja International Furniture and Craft Fair Indonesia 2017, dan Jogja Fashion Week.

Tujuan diadakanya eksebisi tersebut tidak lain untuk meningkatkan citra produk Indonesia khususnya Yogyakarta dan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi daerah melalui penjualan produk-produk ke luar negeri atau ekspor, serta sebagai ajang pengenalan budaya lokal sehingga akan banyak menarik minat para wisatawan mancanegara untuk berkunjung ke Yogyakarta.

Kemudian dalam bentuk kesenian, pemerintah DIY rutin menyelenggarakan festival kesenian baik yang bertaraf lokal maupun internasional, baik yang di selenggarakan di Yogyakarta maupun luar negeri. Seperti Jogja International Street Performance, Jogja International Heritage Festival dan Promosi Kebudayaan DIY di Tiongkok dan Amerika Serikat.

Sementara itu dalam bentuk pertukaran misi, melalui berbagai sarana seperti pendidikan dan pariwisata, pemerintah DIY menerima dan mengirimkan delegasinya ke negara lain yang memiliki hubungan kerjasama untuk melakukan misi tertentu dengan tujuan yang tentunya akan saling

menguntungkan kedua belah pihak. Seperti Student Cultural Program yang merupakan program pengenalan budaya Indonesia khususnya seni dan budaya Yogyakarta, dimana melibatkan 30 pelajar dari 15 negara Asia-Pasifik.

Dan yang terakhir adalah negosiasi dan konferensi. Seiring dengan meningkatnya intensitas kerjasama internasional dan meluasnya topik isu-isu hubungan internasional yang terjadi dewasa ini, DIY menjadi salah satu tuan rumah diselenggarakannya berbagai event-event dan konferensi internasional seperti, Symposium International IORA, International Symposium Jogja World Batik City, dan International Fishcrime Symposium.

Berdasarkan uraian singkat diatas kita bisa melihat bahwa kebudayaan Yogyakarta merupakan sesuatu yang khas yang kemudian menjadi suatu keistimewaan yang menarik banyak pihak. Beberapa langkah dan tindakan yang dilakukan pemerintah DIY dalam uraian diatas juga menunjukkan bahwa pemerintah DIY memanfaatkan kebudayaan sebagai sarana atau media Diplomasi Kebudayaan yang efektif dimana didalamnya memuat unsur kesenian yang bertujuan untuk memperlihatkan kebudayaan dan keunggulan-keunggulan yang dimilikinya kepada masyarakat internasional.

Selain itu dengan memanfaatkan keunggulan budaya yang dimilikinya pemerintah DIY berupaya membuka pintu-pintu baru dari berbagai sektor seperti ekonomi, lingkungan hidup, teknologi, sosial dan budaya untuk membuka peluang-peluang baru kerjasama internasional lainnya yang akan memberikan keuntungan bagi pembangunan daerah di DIY.

3. Paradiplomasi

Paradiplomasi secara relatif masih merupakan fenomena baru bagi aktifitas pemerintah di Indonesia, paradiplomasi mengacu pada perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan oleh entitas “*sub-states*” atau pemerinta regional/pemda, dalam rangka kepentingan mereka secara spesifik.²⁴

Istilah “*Paradiplomacy*” pertama kali muncul dalam perdebatan akademik oleh ilmuan asal Bosque, Panayotis Soldatus tahun 1980an sebagai penggabungan istilah “parallel diplomacy” menjadi “paradiplomacy” yang mengacu pada makna “the foreign policy of non-central goverment” menurut Aldecoa, Keating dan Boyer. Istilah lain yang pernah dilontarkan oleh Ivo Duchacek (New York, tahun 1990) untuk konsep ini adalah “micro-diplomacy”.²⁵

Hubungan antar negara dalam dunia internasional telah mengalami perubahan. Seperti yang di katakan oleh Mochtar Mas’oed (1994) konstelasi antar negara dalam percaturan internasional telah berubah dari pandangan isu “state centric” yang memusatkan pada masalah kekuasaan dan keamanan ke isu-isu ekonomi yang lebih menguntungkan. Peran negara dalam politik dunia tidak lagi dominan karena terlibatnya aktor non negara yang semakin eksis di dalamnya. Pandangan ini didasarkan pada pengamatan semakin

²⁴ Wolf,Stefan, 2009, “Paradiplomacy;scope, opportunities and challenge” hal 1-2 dan 13, University of Nottingham.

²⁵ Crikemas, David, 2008 “Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Wtering Down?” hal 34, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgum, July.

meningkatnya kepekaan dan kerentanan negara-negara dan aktor non negara terhadap interdependensi ekonomi.²⁶

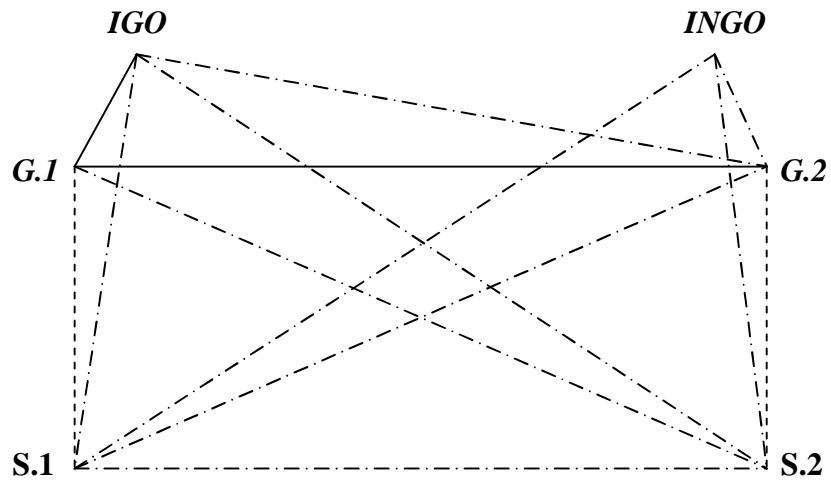
Kerjasama pemerintah provinsi DIY merupakan kerjasama yang dilakukan oleh aktor non negara. Hal ini seperti yang dijelaskan dalam pasal 42 ayat (1) dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Ditegaskan pula dalam pasalnya bahwa selain *sister city/province*, pemerintah daerah juga dapat membuat perjanjian kerja sama teknik, termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal dan kerja sama lainnya sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan.²⁷ UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang kewenangan daerah otonom untuk melakukan kerjasama luar negeri.

Berikut ini adalah bagan model interaksi transnasional dan politik antar negara.

²⁶ Mochtar Mas'oe'd, 1994. Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi, LP3ES, Jakarta, hal 232.

²⁷ Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, SETNEG, *Loc.Cit.*

Gambar 1.2
Interaksi Transnasional & Politik Antar Negara²⁸



Keterangan :

————— = Politik Antar Negara

----- = Politik Dalam Negeri

..... = Interaksi Transnasional

G = Govermental

S = Society

IGO = Inter Govermental Organization

INGO = Inter Non Govermental Organization

Dari pengamatan gambar diatas dapat kita lihat bahwa hubungan internasional sudah tidak lagi hanya melibatkan hubungan antar negara saja (garis tebal), akan tetapi telah melibatkan aktor di luar negara yang berasal dari aktor non pemerintah baik dalam maupun luar negeri yang juga menunjukkan eksistensinya dalam melakukan hubungan internasional. Tak cukup sampai disitu kita juga dapat melihat pola interaksi yang terjadi antara

²⁸ Adaptasi dari R.O Koehane dan J.S Nye, *Transnational Relations and World Politics* (Harvard UP, 1972) dalam buku Mohtar Mas' oed. *Ilmu Hubungan Internasional: Model Hubungan State Centric dan Hubungan Transnasional*. LP3ES, Jakarta, 1990 hal 232

aktor individu atau masyarakat yang melakukan hubungan internasional dengan aktor individu atau masyarakat di negara lain (garis putus titik). Organisasi pemerintah maupun non pemerintah juga dapat berhubungan langsung dengan masyarakat dari negara lain tanpa melalui perantara pemerintah pusat. Dari pembentukan pola hubungan ini maka dapat kita simpulkan bahwa kini aktor non negara yaitu organisasi pemerintah maupun masyarakat ataupun individu memiliki peran yang cukup signifikan dalam menjalin hubungan internasional.

Selanjutnya, pola hubungan internasional diatas akan kita korelasikan dengan contoh kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dalam bidang *sister city*, *tourism*, dan investasi asing. Aktor-aktor yang terlibat dalam contoh kasus ini diantaranya adalah pemerintah DIY dengan Prefektur Kyoto dan Gyeongangbuk-do. Dalam hal ini bisa dilihat bahwa Pemerintah Pusat berperan sebagai GI dalam pola interaksi yang kemudian dilanjutkan ke Pemerintah DIY yang berkedudukan sebagai *Local Government* (LG) dan kemudian terjadi lah interaksi antar pemerintah *G to G*(*Government to Government*) diantara keduanya.

Dalam konteks kerjasama internasional ini pemerintah pusat hanya berfungsi sebagai fasilitator, karena politik luar negeri menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Apabila pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah provinsi DIY hendak melakukan kerjasama luar negeri maka harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada pemerintah pusat agar pemerintah

daerah memiliki kekuasaan penuh untuk menanda tangani kesepakatan kerjasama dalam MoU.

Hal ini sesuai dengan pola interaksi hubungan transnasional dimana pergeseran peran aktor dominan negara telah berubah dengan kemunculan berbagai aktor negara yang dimana di dalamnya termasuk organisasi pemerintah/pemerintah dalam negeri maupun internasional yang tidak hanya fokus terhadap urusan militer dan keamanan namun juga pada urusan ekonomi dan sosial budaya.

D. Hipotesa

Berdasarkan uraian pada kerangka teori di atas maka penulis dapat membuat kesimpulan sementara dari penelitian ini bahwa untuk meningkatkan kerjasama internasional dalam bentuk *sister city*, *tourism*, dan investasi asing Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta menggunakan kebudayaan sebagai strategi yaitu dengan:

1. Membuat Renstra Pembangunan Kebudayaan DIY
2. Meningkatkan dan Mengembangkan Kebudayaan DIY Melalui Promosi baik di Dalam Negeri Maupun Luar Negeri
3. Melakukan Kerjasama Luar Negeri dalam Bidang Pendidikan dan Kebudayaan

E. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk membuktikan jawaban dari rumusan masalah mengenai strategi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menggunakan kebudayaan untuk meningkatkan kerjasama internasional dan membuktikan kebenarannya dengan teori serta data yang relevan.
2. Untuk melengkapi tugas akhir sebagai syarat kelulusan dan memperoleh gelar sarjana S1 jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

F. Jangkauan Penelitian

Pembatasan ruang lingkup penelitian diperlukan dengan tujuan untuk mempersempit fokus penelitian sehingga penelitian menjadi lebih terarah dan tidak terlalu luas pembahasannya. Penulis akan meneliti tentang strategipemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menggunakan kebudayaan untuk meningkatkan kerjasama internasional khususnya dalam bentuk *sister city*, *tourism* dan investasi asing. Dan dengan jangka waktu penelitian yaitu dari tahun 2010 sampai tahun 2016.

G. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskripsi analitik dengan mengumpulkan data dan fakta secara kualitatif, kemudian berdasarkan kerangka teori disusun secara sistematis sehingga dapat memperlihatkan korelasi antara fakta yang satu dengan yang lainnya. Metode ini ditunjang library research yang menggunakan sumber data literatur, badan pusat statistik daerah dan nasional, artikel-artikel, jurnal, situs internet, surat kabar dan majalah-majalah serta melakukan wawancara dengan instansi-instansi terkait.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini akan disusun ke dalam lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Merupakan pendahuluan yang didalamnya diuraikan mengenai: latar belakang masalah, tujuan penelitian, rumusan masalah, batasan masalah, kerangka teori, hipotesa dan sistematika penulisan.

BAB II : Gambaran Umum Daerah Istimewa Yogyakarta

Pada bab ini akan membahas tentang kondisi umum Daerah Istimewa Yogyakarta yang di dalamnya akan membahas geostarategi, potensi daerah, visi dan misi Daerah Istimewa Yogyakarta serta landasan hukum tentang kerjasama internasional.

BAB III : Yogyakarta sebagai Pusat Kebudayaan.

Pada bab ini akan membahas tentang kebudayaan jawa di Yogyakarta, perkembangan kebudayaan jawa di Yogyakarta, dan potensi kebudayaan jawa di Yogyakarta sebagai pusat kebudayaan. Serta peluang-peluang kerjasama internasional di bidang pendidikan dan pariwisata.

BAB IV : Strategi Budaya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Meningkatkan Kerjasama Internasional.

Pada bab ini akan membahas tentang kebijakan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menggunakan kebudayaan untuk meningkatkan kerjasama internasional yaitu dengan membuat renstra pembangunan kebudayaan DIY, meningkatkan dan mengembangkan kebudayaan jawa melalui promosi baik di dalam negeri maupun luar negeri, serta melakukan kerjasama dengan negara-negara lain.

BAB V : Kesimpulan

Pada bab ini akan membahas tentang kesimpulan dari hasil penelitian penulis.