

MENGINISIASI *DIPLOMATIC GOVERNANCE* DALAM PERUMUSAN DAN ARTIKULASI POLITIK LUAR NEGERI

Ratih Herningtyas, Surwandono, Tulus Warsito
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Email: ratih.herningtyas@gmail.com

ABSTRAK

This paper tries to discuss diplomatic governance study on Indonesian decision-making and implementing foreign policy. Diplomatic governance is a concept that is adopted from democratic study on how to manage transparent and accountable decision-making policy. The discourse on diplomatic governance is expected to improve effectivity and efficiency of Indonesian foreign policy in achieving its national interests. Foreign policy that will be the focus of this paper is Indonesiaan foreign policy of administrative-based economy. In the last 10 years, this policy have been constractedserious problems such as corruption, lack of protection of Indonesian citizen abroad and crisis on law-politics issues such as dispute resolution in International Court of Justice in the case of Sipadan and Ligitan Islands. This paper considers that the lacks of effective and efficient of Indonesian foreign policy in articulating Indonesia's national interests in international fora are closely related to the low governance negotiation discourse in the formulation and implementation of Indonesia's foreign policy.

Key words: Diplomacy practise, Foreign Policy Decision making, Diplomatic Governance

Pendahuluan

Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia memainkan peran utama dalam inisiasi strategi dan formulasi kebijakan politik Luar Negeri Indonesia. Indonesia memiliki platform politik luar negeri bebas aktif, sebuah platform yang strategis yang kemudian mampu menempatkan Indonesia sebagai salah satu pilar penting dalam fora regional maupun internasional. Platform politik luar negeri bebas aktif, telah dijalankan oleh kementerian luar negeri Indonesia kurang lebih 65 tahun dengan berbagai dinamika, dan masalah yang menyertainya.

Untuk mendukung efektifitas pelaksanaan politik luar negeri, Departemen Luar Negeri memiliki 119 kantor perwakilan di luar negeri, 3.700 pegawai kementerian dimana 900 orang berperan sebagai pejabat diplomatik.¹ Jumlah ini relative besar dibandingkan dengan jumlah staff diplomatic yang dimiliki oleh Negara-negara di Asia Tenggara. Di samping itu, Indonesia juga memberikan ruang yang luas kepada Komisi I DPR, yang membidangi urusan luar negeri untuk membantu dan mengevaluasi arah kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Departemen Luar Negeri.

Pada tahun 2008, Departemen Luar Negeri Indonesia berhasil meraih ISO 9001, sebuah predikat yang merepresentasikan bahwa Departemen Luar Negeri Indonesia telah melakukan pembaharuan dalam manajemen mutu sebagai bentuk komitmen terhadap reformasi birokrasi. Dengan predikat ISO ini diharapkan, peran, tugas, pokok dan fungsi dari Departemen Luar Negeri dalam mengartikulasikan kepentingan nasional melalui perumusan dan implementasi kebijakn luar negeri akan menjadi efektif.

Meskipun demikian, predikat *prestigious* yang menempel di pundak Departemen ini tidak selamanya menjamin kualitas kinerjanya sebagai sebuah lembaga Negara, mengingat banyaknya catatan hitam yang ditemukan, seperti hilangnya beerapa gugusan kepulauan di Sipadan, Ligitan, banyaknya kasus TKI yang mendapatkan perlakuan tidak manusiawi di beberapa Negara seperti Arab Saudi, Malaysia, Kuwait, Jepang, China, terlambatnya proses evakuasi warga Negara Indonesia di beberapa negara yang dilanda konflik, maupun ketidakmampuan pemerintah Indonesia untuk melakukan renegosiasi terhadap berbagai kontrak investasi asing yang merugikan Indonesia, maupun lemahnya daya tawar terhadap berbagai intervensi keamanan dan kedaulatan yang dilakukan oleh negara tetangga.

Namun juga terdapat praktik baik yang perlu juga diapresiasi. Dalam pandangan para analisis, kapasitas diplomasi Indonesia yang dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, cenderung menunjukkan grafik yang meningkat. Bantarto Bandoro memberikan beberapa catatan penting tentang prestasi Presiden SBY dalam berbagai fora

¹Disampaikan oleh Teuku Faizasyah kepada Antara news dengan kolom berita berjudul *Reformasi Tanpa Renumerasi, Deplu Tersandung Kasus Korupsi*, Senin 1 Maret 2010. Dapat dilihat di <http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=5252&1=reformasi-tanpa-renumerasi-deplu-tersandung-kasus-korupsi>

internasional, seperti dalam kasus Perubahan Iklim, demokratisasi di ASEAN, keterlibatan aktif Indonesia dalam isu perdamaian di Timur Tengah, di mana gagasan-gagasan Indonesia diterima oleh publik internasional.²

Studi Pustaka

Dalam Kamus Hubungan Internasional, politik luar negeri diartikan sebagai strategi atau aksi yang terencana yang diformulasikan oleh para pembuat keputusan dari sebuah Negara terhadap Negara lainnya atau lembaga internasional tertentu yang bertujuan untuk mencapai tujuan spesifik terkait dengan kepentingan nasional negara tersebut.³ *Foreign policy* atau kebijakan luar negeri dipercaya sebagai representasi dari kuasa politik nasional suatu Negara. Sementara itu, istilah diplomasi muncul sebagai bentuk aktifitas relasi antar Negara yang dilakukan oleh *aktor* bernama diplomat melalui *dictum* diplomasi. Dengan demikian, kehadiran sebuah lembaga yang bertugas untuk menyusun agenda dan rencana strategis sebuah Negara sangatlah penting.

Studi mengenai peran dan interkoneksi diplomasi dengan politik luar negeri telah banyak diminati oleh para ilmuwan bidang Hubungan Internasional. Secara umum, *the Oxford Dictionary* mendefinisikan diplomasi sebagai *management of international relations by negotiation*. Diplomasi sebagai alat diplomasi diharapkan dapat meminimalisir kecenderungan negara-negara ke arah konflik dan perang mengingat besarnya bencana yang diakibatkan dari perang dunia sebelumnya. Namun, bangunan konsepsi diplomasi dan kaitannya dengan kepentingan nasional suatu Negara menjadi kontroversi di kalangan *scholars* Hubungan Internasional.

Dalam pandangan aliran penganut realisme klasik, seperti yang disampaikan oleh Hans Morgenthau bahwa pendekatan diplomasi hanya akan digunakan oleh mereka yang kontra atau takut dengan *power*. Kepercayaan ini menyebabkan hadirnya sebuah adagium klasik yaitu *diplomacy without power is like music without instruments*. Oleh karena itu, Morgenthau sangat berpandangan *skeptic* dengan kehadiran konsep diplomasi dan

²Lihat dalam Bantarto Bandoro, "Raihan Besar Diplomasi Indonesia", *Indo Pos*, 4 Desember 2008.

³ Jack C. Plano and Roy Olton, dalam *the International Relations Dictionary* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 2008) h.127.

diplomasi dalam peranannya meminimalisir penggunaan kekuatan fisik atau *coercion* dalam mewujudkan kepentingan nasional suatu Negara.

Beberapa pandangan dasar dari pemikiran realis klasik tentang peran diplomasi suatu negara antara lain⁴:

1. Kehadiran negara diwakili dengan *statesmen* yang diutus untuk tinggal di Negara lainnya. Mereka bertugas untuk melakukan kontrol dan monitor serta bertanggung-jawab atas respon negara dalam menjawab perubahan politik internasional saat itu (Morgenthau, 2008;118)
2. *Statesmen* tersebut berkewajiban untuk bersuara dalam diplomasi, menentukan tujuan keterlibatan Negara dalam sebuah perjanjian atau *treaty*, memilih dan menentukan cara untuk meraihnya, mempertahankan, meningkatkan dan mendemonstrasikan kekuatan yang dimiliki oleh Negara.
3. Bagi realis, pemberian kesan eksklusifisme kepada para diplomat atau *statesmen* adalah wajar karena mereka memiliki kelebihan berupa *autonomous behavior* yaitu perlakuan istimewa yang memungkinkan seseorang untuk mengambil sebuah keputusan atas nama negara.
4. Terkait dengan *foreign policy*, peran negara lebih diutamakan pada masyarakat dan kehidupan ekonomi domestik. Sehingga, *foreign policy* ditujukan untuk memperkaya *material resource* dan *political support* dari dalam negeri. Pencapaian *national power* dari luar negeri sangat bergantung pada kemampuan pejabat negara (*states officials*) dalam membentuk opini publik dan mendidik masyarakat mengenai politik luar negeri negara.

Dari sudut pandang realis klasik tersebut, para diplomat atau jajaran Deplu harus mampu melakukan transfer informasi kepada masyarakat Indonesia di dalam dan luar negeri terkait dengan fakta dari sebuah perundingan atau kebijakan luar negeri. Hal ini diharapkan dapat mendorong transparansi dalam kebijakan sehingga sebuah kebijakan luar

⁴Lihat Michael Mastanduno, David A.LakedanG.John Ikenberry dalam *Toward a Realist Theory of State Action*, *International Studies Quarterly*, 2008, h.460-461

negeri mendapat “restu” dari masyarakat. Terlebih lagi dengan pergulatan demokrasi yang sedang menyelimuti Indonesia dewasa ini. Masyarakat sekarang terbiasa dengan sesuatu yang transparan dan akuntabel. Dalam pandangan Marijke Breuning (2007), *accountability* dalam konteks kebijakan luar negeri adalah ide-ide yang para pembuat kebijakan tidak dapat lakukan tapi harus bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan mereka dan harus menjelaskan rasionalisasi tersebut kepada masyarakat yang mereka pimpin.

Diskursus peran Kementerian Luar Negeri atau *Ministry of Foreign Affairs* telah lama dibahas oleh G.R Bridge (2008). Bridge mencoba menjelaskan sejarah dan signifikansi eksistensi sebuah lembaga Negara MFA yang kian lama semakin terproliferasi. Kementerian Luar Negeri atau Ministry of Foreign Affairs mulai hadir sejak abad ke 17, terlebih lagi di kawasan Eropa, dalam rangka memainkan perannya terkait dengan urusan diplomatis, diplomasi hingga formulasi dan eksekusi kebijakan luar negeri. Dalam catatannya, Bridge memaparkan menjamurnya para diplomat di zaman klasik Eropa dikarenakan pemahaman terhadap urgensi aktivitas diplomasi saat itu. Pada awal munculnya istilah dan peran diplomat, banyak aktifitas diplomasi yang berakhir dengan inkonsistensi terhadap kepentingan nasional. Berbagai pelanggaran dan ketidak-pantasan yang dilakukan oleh para utusan Negara mulai muncul. Sehingga, masalah ini menjadi pemicu atas ide untuk melembagakan peran diplomasi suatu Negara yang diikuti dengan perbaikan manajemen data, prosedur atau protokoler, kesekretariatan dan pembagian tanggung-jawab. Sejatinya, alasan mendasar dari terbentuknya kementerian luar negeri adalah untuk melakukan rekrutmen, memperjelas, mengirim, membiayai dan mempertahankan komunikasi yang rutin dan aman dengan perwakilan diplomatis negara asing di luar negeri.

Studi William D. Coplin sangat membantu dalam pengkategorisasian kebijakan luar negeri dalam 3 kategori besar yaitu⁵: **Pertama**, keputusan yang bersifat General. Keputusan ini merupakan fondasi dasar kebijakan luar negeri, sehingga keputusan ini akan ditempatkan sebagai *blue-print* bagi setiap proses pengambilan keputusan. Agar kebijakan

⁵Lihat dalam William D. Coplin, *Politik Internasional: Perumusan Kebijakan Luar Negeri, (terjemahan)*, (Jakarta, GhaliAllmu, 2010)

yang menjadi *plat-form* ini kuat, maka proses pembuatannya pun harus dilakukan secara mendalam dan melibatkan banyak pihak. Aktor dari kebijakan luar negeri ini adalah eksekutif tingkat tinggi. Semisal Presiden, perdana menteri atau-pun pejabat-pejabat yang setara dengan kedudukan itu seperti Paus di Vatikan. Sehingga dalam perbincangan diplomasi, terdapat istilah *summit diplomacy*, yakni suatu bentuk negosiasi yang dilakukan oleh para kepala negara dan kepala pemerintahan untuk menyelesaikan kasus yang menyangkut hajat hidup masyarakat internasional. Dalam konteks ini pula eksekutif harus bisa mengumpulkan data yang se-akurat mungkin agar keputusan yang dibuat tidak akan merugikan dirinya sebagai aktor politik nasional dan negaranya sebagai aktor hubungan internasional.

Kedua, keputusan yang bersifat administratif. Dalam hal ini keputusan administratif menurut D Coplin sebagai keputusan yang bersifat operasional, yang dijalankan sehari-hari oleh negara dalam kaitannya sebagai aktor internasional. Sehingga keputusan administratif banyak memiliki dimensi teknis daripada filosofis. Meskipun demikian tidak berarti keputusan administratif boleh dilakukan dengan sekedarnya, sama sekali tidak justru keputusan administratif ini akan menunjukkan apakah keputusan umum suatu negara itu efektif atau tidak. Sehingga keputusan administratif juga memiliki peran untuk mengkritik keputusan general.

Dalam hubungannya dengan keberlangsungan suatu proses kenegaraan, biasanya proses pengimplementasian kebijakan general menjadi administratif telah dibuat *standar operating procedure*-nya. Misalnya, tugas dan wewenang dari diplomat, konsul sudah ditentukan garis besarnya. Mereka tidak boleh mengambil keputusan di luar *frame* yang telah ditentukan. Kalaupun mau mengambil keputusan di luar *frame* yang ada berdasarkan pertimbangan efektivitas, maka harus dikonsulkan kepada pihak struktur di atasnya.

Ketiga, keputusan yang bersifat krisis. Dalam pandangan D. Coplin keputusan kritis ditandai beberapa hal;

- a. Terbatasnya data yang tersedia.
- b. Terbatasnya waktu yang tersedia.
- c. Terancamnya kepentingan suatu negara.

d. Dalam batas tertentu berdimensi jangka pendek.

Dalam karakter ini terlihat bahwa seorang pengambil keputusan luar negeri harus segera merespon fenomena internasional, tanpa harus melibatkan banyak orang, bahkan tanpa banyak mempergunakan data yang ada (karena memang tidak tersedia data, atau memang walaupun ada tak sempat mempergunakannya). Dalam kondisi ini dalam pandangan teori persepsi, seorang aktor akan cenderung mempergunakan pengalaman-pengalaman dalam menghadapi fenomena yang serupa (*trigger-event*). Kebijakan luar negeri dalam dimensi krisis tercermin dalam pengambilan keputusan luar negeri yang terkait dengan perang terhadap negara lain, ataupun terhadap kelompok tertentu yang dianggap menganggu keamanan nasional suatu negara.

Studi kritis terhadap perumusan kebijakan dan praktik kebijakan luar negeri telah banyak dilakukan oleh peneliti hubungan internasional. Kelompok kritis ini cenderung menggunakan pendekatan instrumentalistik untuk melihat deviasi perumusan kebijakan luar negeri. Pendekatan instrumentalistik mengasumsikan bahwa dalam setiap pengambilan kebijakan, terdapat ruang yang luas bagi elit yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan tersebut untuk menyisipkan atau bahkan menyertakan beragam kepentingan diri dan kelompok dalam setiap kebijakan yang dihasilkan.⁶

Pengembangan teori tentang instrumentasi aktor dalam pengambilan keputusan dan praktik diplomatik telah banyak dilakukan oleh para penstudi ilmu hubungan internasional. Pertama, Studi tentang teori rasionalitas pilihan (*rational choice theory*) dan model aktor rasional (*rational aktor's model*) dalam perspektif instrumentalis telah dikembangkan oleh Michael Hechter (1996; 1986)⁷ maupun Michael Banton (1994; 1996).⁸ Menurut Hetcher,

⁶Lihat dalam Surwandono, *Instrumetasi Pilihan Kebijakan Pemerintah Filipina dan Nur Misuari Dalam Regim Negosiasi Final Peace Agreement 1996*, Naskah Riset PHK A3 Jurusan HI UMY, 2010.

⁷Michael Hechter, "Ethnicity and Rational Choice Theory", dalam John Hutchinson and Anthony Smith (eds), UK: Oxford University Press dan Michael Hechter, (1986) *A Rational Choice Approach to Race and Ethnic Relations*, dalam D. Mason and J. Rex (eds) *Theories of Race and Ethnic Relations*, Cambridge: Cambridge University Press. Lihat lebih jauh aplikasi ini dalam Surwandono, *Kegagalan Regim Negosiasi Final Peace Agreement 1996 Dalam Penyelesaian Konflik Mindanao*, Disertasi tidak diterbitkan, FISIPOL UGM, 2011.

⁸Michael Banton, (1994), "Modeling Ethnic and National Relations", *Ethnic and Racial Studies*, 17 (1) dan Michael Banton (1996) *The Aktor's Model of Ethnic Relations*, in John Hutchinson and Anthony

keterlibatan seseorang dalam konflik maupun negosiasi sebagai sarana aktor untuk mengartikulasikan kepentingan individu untuk memperoleh *wealth, prestige and power*. Dalam konteks studi elit yang dilakukan Bachtan, dinamika konflik dan negosiasi juga sangat ditentukan preferensi kepentingan elit untuk mendayagunakan konflik dan negosiasi untuk membangun legitimasi. Studi Hetcher ini diperkuat oleh temuan dari Banton, bahwa dinamika konflik dan negosiasi lebih banyak dimanipulasi oleh aktor untuk mengartikulasikan kepentingan aktor daripada kepentingan publik.⁹

Dalam konteks pilihan bangunan regim diplomasi, posisi politik dari aktor diplomasi akan berpengaruh terhadap pilihan aktor diplomasi terhadap bangunan regim diplomasi. Aktor diplomasi yang memiliki basis legitimasi yang kuat, instrumentasi diplomasi sedikit banyak diperuntukan untuk memperkuat dan memperluas legitimasi aktor. Maka bangunan regim diplomasi yang berbasiskan *Getting it Done*, dalam konteks teori pilihan rasional merupakan pilihan yang lebih rasional bagi aktor yang memiliki basis legitimasi yang kuat. Namun bagi aktor diplomasi yang memiliki basis legitimasi yang rendah, instrumentasi diplomasi sedikit banyak dilakukan untuk mempertahankan dan memperkuat legitimasi aktor dalam masyarakat. Maka bangunan regim diplomasi yang berbasiskan *Getting to Yes*, dalam konteks teori pilihan rasional merupakan pilihan yang lebih rasional bagi aktor yang sedang mengalami persoalan legitimasi.

Instrumentasi diplomasi dalam batas tertentu mengasumsikan bahwa aktor diplomasi sebagai aktor yang eksklusif dibandingkan dengan stakeholder diplomasi lainnya. Dalam struktur diplomasi yang eksklusif, instrumentasi diplomasi memiliki beberapa implikasi penting. **Pertama**, aktor diplomasi memiliki peluang yang besar untuk memanipulasi posisi politik yang diperjuangkan baik untuk kepentingan aktor maupun kelompoknya. Sasaran manipulasi kepentingan politik ini dialamatkan kepada lawan diplomasi maupun terhadap konstituen dari aktor itu sendiri.

Kedua, Proses manipulasi kepentingan aktor dalam diplomasi membuat ritme pelebagaan diplomasi mengarah kepada diplomasi posisional, di mana para aktor

Smith (eds), *Ethnicity (Oxford Reader)*, (UK: Oxford University Press). Pembahasan lebih jauh lihat dalam Surwandono, *Kegagalan Regim...*

⁹Michael Banton, dalam Surwandono, *Kegagalan Regim...*

diplomasi lebih banyak mengartikulasikan posisi politik yang dikehendaki dalam diplomasi dibandingkan mengartikulasikan memoderasi kepentingan bagi penyelesaian masalah. Pilihan ini dipilih oleh aktor diplomasi agar posisi politik aktor diplomasi pasca pelaksanaan diplomasi dapat dipertahankan atau bahkan dapat ditingkatkan dalam konteks relasi sosial dan politik.

Ketiga, instrumentasi diplomasi oleh aktor diplomasi cenderung melakukan politik alienasi partisipasi publik dalam proses diplomasi. Partisipasi publik dalam diplomasi posisional justru difahami aktor diplomasi akan memperumit ketercapaian kompromi dalam proses diplomasi karena semakin banyaknya kepentingan yang harus diakomodir. Partisipasi publik dalam diplomasi juga difahami aktor diplomasi akan mengurangi perolehan kepentingan politik, kesejahteraan, dan kekuasaan dari aktor diplomasi baik secara kuantitas dan kualitas.

Instrumentasi diplomasi berpeluang mengabaikan prinsip-prinsip diplomasi dalam penyelesaian konflik. John Darby menyatakan bahwa aktor dalam negosiasi hendaknya mengedepankan prinsip-prinsip berikut;

- (1) *The protagonists must be willing to negotiate in good faith;*
- (2) *The key actors must be included in the process;*
- (3) *The negotiations must address the central issues in the dispute;*
- (4) *Force must not be used to achieve objectives;* and
- (5) *Negotiators must be committed to a sustained process.*¹⁰

Merujuk pandangan John Darby, instrumentasi diplomasi oleh aktor akan menyebabkan diplomasi menyebabkan dua problem besar yakni terjadinya reduksi aktor dan reduksi masalah. Reduksi aktor menyebabkan kepentingan aktor yang tidak terlibat dalam diplomasi dapat terartikulasikan dengan baik sehingga berpotensi menimbulkan persoalan dalam level ratifikasi, *rule making* maupun implementasi dan monitoring. Reduksi masalah menyebabkan terjadinya pergeseran pembahasan dalam diplomasi dari masalah yang substantive ke masalah yang artificial. Pembahasan diplomasi yang

¹⁰ John Darby, *The Effects of Violence On Peace Processes* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2001) h. 11

kemudian berfokus pada masalah artifisial akan menyebabkan hasil diplomasi yang dicapai tidak memadai untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi selama ini.

Riset ini menyumbangkan pemaknaan baru tentang instrumentasi diplomasi yang dilakukan aktor dalam diplomasi. Tesis tentang instrumentasi diplomasi yang dikembangkan oleh Rizal Buendia, yang menformulasikan model aktor rasional dari Michael Hetcher maupun Banton, yang menempatkan ruang diplomasi sebagai sarana aktor untuk mengartikulasikan kepentingan individu untuk memperoleh *wealth, prestige and power* yang kemudian berpengaruh terhadap derajat kerumitan yang dihadapi oleh aktor dalam proses diplomasi. Munculnya kerumitan ini terkait dengan aktor diplomasi memanipulasi posisi politik yang diperjuangkan baik untuk kepentingan aktor maupun kelompoknya. Proses manipulasi kepentingan aktor dalam diplomasi membuat ritme pelebagaan diplomasi mengarah kepada diplomasi posisional, di mana para aktor diplomasi lebih banyak mengartikulasikan posisi politik yang dikehendaki dalam diplomasi dibandingkan mengartikulasikan memoderasi kepentingan bagi penyelesaian masalah. Pilihan ini dipilih oleh aktor diplomasi agar posisi politik aktor diplomasi pasca pelaksanaan diplomasi dapat dipertahankan atau bahkan dapat ditingkatkan dalam konteks relasi sosial dan politik. instrumentasi diplomasi oleh aktor diplomasi cenderung melakukan politik alienasi partisipasi publik dalam proses diplomasi. Partisipasi publik dalam diplomasi posisional justru difahami aktor diplomasi akan memperumit ketercapaian kompromi dalam proses diplomasi karena semakin banyaknya kepentingan yang harus diakomodir. Partisipasi publik dalam diplomasi juga difahami aktor diplomasi akan mengurangi perolehan kepentingan politik, kesejahteraan, dan kekuasaan dari aktordiplomasi baik secara kuantitas dan kualitas. Instrumentasi diplomasi berpeluang mengabaikan prinsip-prinsip diplomasi.

Penulis mengembangkan pemaknaan baru bahwa instrumentasi diplomasi dalam batas tertentu merupakan langkah kreatif yang dapat dipergunakan untuk melakukan terobosan-terobosan politik dan ekonomi untuk menyelesaikan kerumitan konflik pusat dan daerah yang bernuansakan separatisme. Namun pilihan dan derajat instrumentasi diplomasi

yang dilakukan oleh aktor harus setara dengan derajat legitimasi politik dari aktor yang melakukan diplomasi.

Aktor diplomasi yang memiliki legitimasi yang kuat, memiliki otoritas yang kuat untuk melakukan instrumentasi diplomasi melalui aktivitas membongkar masalah sampai persoalan yang sangat mendasar dan merumuskan kebijakan untuk membuat konstruksi baru untuk menyelesaikan masalah tersebut. Instrumentasi yang dilakukan aktor yang memiliki legitimasi yang kuat cenderung lebih terukur dan termanajemen dengan baik sehingga instrumentasi diplomasi memiliki peluang yang besar untuk menyelesaikan konflik.

Aktor diplomasi dengan legitimasi yang rendah, ada kecenderungan melakukan instrumentasi diplomasi yang tidak terukur, bahkan seringkali menabrak batas-batas otoritas yang dimilikinya. Aktor diplomasi cenderung berfikir keras agar bagaimana diplomasi dapat berlangsung dan mempergunakan berlangsungnya diplomasi tersebut sebagai salah satu cara untuk meningkatkan kembali legitimasinya di masyarakat. Pilihan instrumentasi yang tidak terukur tersebut berdampak luas terhadap bangunan regim diplomasi maupun implementasi regim diplomasi. Pada sisi yang lain, instrumentasi diplomasi yang dilakukan oleh aktor yang memiliki legitimasi politik yang rendah, proses instrumentasi diplomasi menjadi tidak terukur dan tidak termanajemen dengan baik, bahkan instrumentasi diplomasi justru sebagai sarana untuk menyelesaikan persoalan legitimasi aktor dan bukan menyelesaikan persoalan konflik dalam masyarakat.

Makna Diplomatic Governance

Diplomatic Governance merupakan konsep yang sangat baru, bahkan belum banyak dipakai dalam banyak literature diplomasi. Dalam studi ilmu Hubungan Internasional klasik, khasanah diplomasi memiliki ruang yang sangat eksklusif, rumit dan penuh dengan kerahasiaan yang tinggi. Diplomasi merupakan aktivitas politik yang sangat mewah, yang hanya boleh dilakukan oleh aktor yang memiliki keahlian yang luar biasa sehingga aktor tersebut berperan untuk mewakili kepentingan negara secara luas. Konstruksi yang sedemikian eksklusif tersebut didesain secara konservatif sehingga keingintahuan dan keterliatan publik dalam aktivitas diplomasi sedemikian rupa minimal. Efektifitas praktik

diplomasi dalam pencapaian kepentingan nasional, tidak ditentukan oleh keterlibatan publik dalam perumusan maupun implementasi diplomasi, namun lebih ditentukan oleh kinerja eksklusif dari para diplomat.

Kondisi yang sedemikian eksklusif tersebut, memungkinkan timbulnya fenomena oligarkisme dalam proses perumusan kebijakan luar negeri, sebagaimana dalam studi tentang demokrasi. Oligarkisme dalam pengambilan keputusan luar negeri dalam system global yang sudah sangat terbuka, justru menjadi bumerang bagi pencapaian kepentingan nasional. Persoalan dan kompleksitas masalah, justru membutuhkan partisipasi publik dalam memberikan masukan dan dukungan agar pilihan kebijakan yang dipilih oleh Departemen Luar Negeri merupakan pilihan publik.

Adagium klasik yang menyatakan bahwa para diplomat ditugaskan untuk berbohong untuk mencapai kepentingan nasional menjadi semakin tidak relevan. Sistem informasi yang sudah sangat terbuka, dan kemudahan akses yang sedemikian cepat, membuat pilihan melakukan kebohongan untuk menutup-nutupi peristiwa tertentu justru membuat masalah menjadi lebih pelik. Keberanian untuk menghargai informasi dan kemudian menframing informasi tersebut menjadi diskursus yang lebih produktif jauh lebih baik daripada melakukan pembatasan informasi.

Dalam konteks ini, *diplomatic governance* memiliki peran yang sangat signifikan. **Pertama**, untuk memberikan alternatif perumusan politik luar negeri yang akuntabel dalam memperjuangkan pencapaian kepentingan nasional. Selama ini, kebijakan luar negeri cenderung berwatak eksklusif, dimana keterlibatan publik dalam proses perumusan suatu kebijakan cenderung minimal. Publik hanya mendapatkan beragam sosialisasi dari berbagai kebijakan yang telah diambil. Oleh karena itu, penelitian bertujuan untuk memberikan rumusan strategi pencapaian akuntabilitas dari penerapan *diplomatic governance*. Aktualisasi *diplomatic governance* akan memperkuat presisi pengambilan keputusan, yang diharapkan dapat meningkatkan produktifitas kebijakan yang dipilih untuk menyelesaikan berbagai problem nasional.¹¹

¹¹Mulyadi M. Phillian, "Diplomasi Yang Sesungguhnya", *SinarHarapan*, 20 Juni 2005.

Membuat kebijakan luar negeri yang lebih akuntabel adalah memberikan peluang yang luas bagi masyarakat sipil untuk melakukan *fit and proper* terhadap serangkaian pilihan kebijakan yang akan diambil Departemen Luar Negeri. Keterlibatan publik tidak hanya sebatas mendapatkan sosialisasi terhadap serangkaian kebijakan yang akan dilaksanakan ataupun yang sudah dilaksanakan, yang selama ini diklaim Departemen Luar Negeri sebagai *public diplomacy*. Pilihan untuk mengembalikan nalar publik diplomacy, dari dominasi interpretasi elit ke interpretasi masyarakat sipil, justru akan membuat Departemen Luar Negeri sebagai departemen yang demokratis, dan walaupun ada kesalahan atas pilihan kebijakan yang sudah diambil, maka Departemen Luar Negeri tidak mudah dijadikan kambing hitam.

Dalam konteks isu yang sensitif dimana membutuhkan mobilisasi solidaritas, semisal kasus diplomasi Indonesia untuk memperjuangkan prinsip-prinsip anti kolonialisme dan rasialisme, partisipasi publik justru menjadi amunisi baru bagi Departemen Luar Negeri. Untuk kasus seperti ini, Departemen Luar Negeri belum banyak memaksimalkan peran-peran organisasi sipil untuk memperkuat diplomasi Indonesia dalam forum internasional. Diplomasi Indonesia dalam isu solidaritas, sesungguhnya sudah relatif berhasil, namun dengan memperkuat *diplomatic governance* melalui partisipasi publik, maka derajat keberhasilan Indonesia akan lebih tinggi dalam menjalankan amanat pembukaan UUD 1945.

Kedua, memberikan alternatif perumusan kebijakan luar negeri yang transparan, guna mengurangi beragam kemungkinan terjadinya penyelewengan dalam perumusan kebijakan luar negeri yang dapat mengganggu pencapaian kepentingan nasional. Hal ini terkait dengan semakin meningkatnya tantangan yang harus dihadapi pemerintah Indonesia dalam mengartikulasikan pencapaian kepentingan nasional yang semakin kompetitif di arena internasional. Dalam era diplomasi klasik, transparansi seringkali dipahami sebagai salah satu nilai diplomatik yang harus dihindari, semakin kita mampu menutup akses pihak lain terhadap kita, maka semakin besar kita dapat memperjuangkan kepentingan kita secara maksimal. Sehingga tidak berlebihan jika kemudian timbul suatu adagium bahwa sejatinya

para diplomat bertugas untuk berbohong, diplomasi itu adalah sebuah seni untuk berbohong.

Diplomatic governance justru menempatkan tradisi transparansi sebagai nilai strategis dalam melakukan konseptualisasi dan aktualisasi kepentingan nasional secara lebih baik. Transparansi akan memungkinkan departemen luar mendapatkan informasi yang sangat luas, secara lebih cepat dan efisien, meskipun di sisi lain membuat pilihan kebijakan menjadi terbuka yang terkadang membuat kesulitan dalam merumuskan pilihan kebijakan yang terbaik. Kekuatan diplomasi justru lebih kepada kemampuan diplomasi untuk melakukan *information gathering* secara maksimal, semakin kita memiliki informasi yang luas maka kita akan dapat mempengaruhi pihak lain secara efisien. Kemenangan diplomatik tidak direpresentasikan kepada seberapa jauh kita mampu menutupi kelemahan-kelemahan kita, tetapi seberapa jauh kita memiliki akses informasi dan kontribusi yang produktif dan tepat sasaran bagi kita dan pihak lain. Kelemahan-kelemahan kita tidak harus ditutup-tutupi, karena dengan sendirinya kelemahan kita akan tertutupi oleh kelebihan-kelebihan kita.

Dalam kasus TKI, ada kecenderungan aktualisasi kebijakan luar negeri Indonesia dalam melindungi warga negara Indonesia tidak efektif. Ada kecenderungan bahwa Departemen Luar Negeri dan tenaga kerja menutup-nutupi fakta tersebut, dan baru melakukan klarifikasi setelah media mensharekan kasus tersebut ke publik. Akumulasi masalah yang terus menimbun dalam issue buruh migran tersebut menjadi boomerang bagi kebijakan luar negeri Indonesia. Moratorium pengiriman TKI, difahami sebagai kebijakan reaksioner, yang sesungguhnya tidak produktif bagi kepentingan nasional Indonesia. Banyak tenaga kerja menyesalkan pilihan kebijakan ini karena dianggap menghambat upaya tenaga kerja mendapatkan penghasilan yang memadai.

Isu tentang pembuatan paspor, dan visa yang berbelit-belit membuat proses migrasi, baik yang hendak ke luar negeri dan masuk ke Indonesia menjadi sangat terhambat. Transparansi informasi yang setengah hati menyebabkan tumbuhnya tradisi pungli dan calo dalam pelayanan keadministrasian. Banyak perguruan tinggi mengeluh terhadap kebijakan pengurusan visa bagi mahasiswa asing, yang kemudian berimbas terhadap menurunnya

minat warga Negara asing untuk menuntut ilmu di perguruan tinggi Indonesia. *Diplomatic governance* memungkinkan proses pembuatan kebijakan luar negeri yang bersifat administratif, dapat terukur dan obyektif sehingga proses lalu lintas barang, jasa dan orang di Indonesia akan menjadi lebih efisien.

Tranparasi dalam diplomatik juga dapat membatasi terjadi ruang korupsi, dalam konteks korupsi finansial maupun kewenangan. Departemen Luar Negeri dalam 3 tahun terakhir mendapatkan stigma yang tidak menyenangkan terkait dengan maraknya praktik korupsi, baik pengadaan barang, maupun jasa, ataupun praktik korupsi kewenangan di beberapa kedutaan besar. Analisis Hikmawanto Juwono, dalam artikelnya *Diplomasi Indonesia Belum Bertaji*, di Koran Kompas 8 Oktober 2005, menunjukkan bahwa praktik diplomatik Indonesia sedemikian koruptif dan berbiaya tinggi, namun tidak sepadan dengan perolehan yang diperoleh.¹² *Diplomatic governance* akan membantu Departemen Luar Negeri menjadi salah satu departemen terbersih dan terproduktif.

Ketiga, memberikan alternatif perumusan kebijakan luar negeri yang menjunjung tinggi nilai-nilai *fairness*, untuk mengurangi kemungkinan terjadinya politik luar negeri yang berwatak transaksional elit, yang dapat merugikan pencapaian kepentingan nasional Indonesia. Sebagaimana studi yang dilakukan penulis dalam kasus konflik Mindanao, kegagalan terbesar regim *Final Peace Agreeent 1996* adalah kurangnya nilai-nilai *fairness* dalam proses negosiasi. Keinginan untuk mengkapitalisasi negosiasi sebagai sarana utama mendapatkan kekuasaan, justru menyebabkan arah negosiasi menjadi berwatak posisional, yang kemudian pada akhirnya formulasi negosiasi hanya untuk menyelesaikan problem yang dihadapi oleh elit atau aktor yang bernegosiasi namun tidak menyelesaikan problem utamanya.

Dalam adagium klasik menyatakan, bahwa keberhasilan kita dalam diplomasi adalah bagaimana kita bisa memanipulasi kepentingan kita terhadap pihak lain. Semakin kita lihai melakukan politik manipulasi kepentingan, semakin kita lihai melakukan kebohongan, maka semakin besar perolehan diplomasi yang kita peroleh. Adagium seperti ini jelas sudah tidak relevan, interaksi diplomasi antar Negara dalam frekuensi yang sangat

¹²Lihat Hikmawanto Juwono, "Diplomasi Indonesia Belum Bertaji", *Kompas* 5 Oktober 2005

tinggi, kita tidak berdiplomasi dengan pihak lain hanya dalam satu termin diplomasi saja. Frekuensi diplomasi yang sangat intens ini membuat pilihan diplomasi yang mengandalkan nalar manipulatif dan basa-basi justru tidak produktif.

Kebijakan luar negeri Indonesia dalam mengartikulasikan isu-isu perbatasan, harus segera dibangun dengan mengandalkan bukti-bukti dokumen yang memadai. Pengalaman dalam penyelesaian kasus Sipadan dan Ligitan melalui mekanisme arbitrase internasional yang membutuhkan argumentasi berbasis dokumen yang obyektif menjadi pengalaman berharga, bahwa bernegosiasi dengan argumentasi manipulatif justru kontra-produktif. Demikian pula dalam isu diplomasi perubahan iklim, Indonesia dengan posisi geografis di wilayah tropis sedemikian rupa strategis memainkan peran dalam diplomasi ini. Indonesia berhasil meraih carbon kredit yang diberikan oleh negara-negara penghasil karbon di dunia untuk keperluan reboisasi di Indonesia. Perolehan dana tersebutnya hendaknya juga dapat disalurkan secara obyektif kepada masyarakat luas, dan tidak hanya terhenti dalam bentuk politik kampanye di media dan seminar. Kejujuran pemerintah Indonesia untuk mengalokasikan dana reboisasi ke sektor yang tepat akan meningkatkan kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap serangkaian aktivitas diplomasi Indonesia. Kemampuan Indonesia untuk menyalurkan dana karbon kredit ke tempat yang benar juga akan meningkatkan citra Indonesia sebagai Negara yang bertanggung jawab.

Kesimpulan

Dari uraian di atas, dapat ditarik 3 kesimpulan penting; **pertama**, Departemen Luar Negeri Indonesia telah memiliki *political will* untuk menjadi organisasi yang melakukan pengelolaan organisasi secara baik. Hal ini dibuktikan dengan diperolehnya ISO 2008 oleh Departemen Luar Negeri Indonesia. **Kedua**, Diplomasi Indonesia dalam 10 tahun terakhir menunjukkan fenomena pasang surut dan tidak stabil. Pada satu sisi menunjukkan prestasi, namun pada sisi lain menunjukkan resesi, dan korupsi. Persoalan ini dapat diatasi dengan baik manakala Departemen Luar Negeri mulai mengadopsi nalar *Diplomatic Governance*, yakni proses pengelolaan diplomasi dengan mengedepankan nilai-nilai akuntabilitas, transparansi dan *Fairness*. **Ketiga**, Formulasi dan Implementasi

kebijakan luar negeri Indonesia yang menggunakan paradigma *diplomatic governance* akan meningkatkan kapasitas dan produktivitas politik luar negeri Indonesia yang berplatformkan Prinsip Bebas Aktif.

DAFTAR PUSTAKA

- Bandoro, Bantarto, "Raihan Besar Diplomasi Indonesia", *Indo Pos*, 4 Desember 2008
- Banton, Michael 'Modeling ethnic and national relations,' *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 17, 2004
- Coplin, William D. , *Politik Internasional: Perumusan Kebijakan Luar Negeri*, (terjemahan), Jakarta, Ghalia Ilmu, 2010
- Darby, John, *The Effects of Violence On Peace Processes*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2001
- Hechter, Michael, 'A rational choice approach to race and ethnic relations', dalam D. Mason and J. Rex (eds) *Theories of Race and Ethnic Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , Michael, "Ethnicity and Rational Choice Theory", dalam John Hutchinson and Anthony Smith (eds), UK: Oxford University Press dan Michael Hechter, 1986.
- Leifer, Michael, *Politik Luar Negeri Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 2005
- Juwono, Hikmawanto, "Diplomasi Indonesia Belum Bertaji", *Kompas* 5 Oktober 2005
- Mastanduno, Michael, David A.Lake and G.John Ikenberry, "Toward a Realist Theory of State Action", *International Studies Quarterly*, 2008
- Michael Banton 'The Aktor's Model of Ethnic Relations', in John Hutchinson and Anthony Smith (eds), *Ethnicity (Oxford Reader)*, UK: Oxford University Press, 2006
- Mulyadi, M. Phillian, "Diplomasi Yang Sesungguhnya", *Sinar Harapan*, 20 Juni 2005
- Plano, Jack C. and Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 2008

Surwandono, *Instrumetasi Pilihan Kebijakan Pemerintah Filipina dan Nur Misuari Dalam Regim Negosiasi Final Peace Agreement 1996*, Naskah Riset PHK A3 Jurusan HI UMY, 2010

-----, *Kegagalan Regim Negosiasi Final Peace Agreement 1996 Dalam penyelesaian Konflik Mindanao*, Disertasi tidak diterbitkan, FISIPOL UGM, 2011.

[http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=5252&1=reformasi-tanpa-renumerasi-deplu-
tersandung-kasus-korupsi](http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=5252&1=reformasi-tanpa-renumerasi-deplu-
tersandung-kasus-korupsi)