



QUARTERDECK

Pengantar Redaksi

Dalam hubungan antar bangsa, peran diplomasi sangat penting karena kinerja diplomasi akan menentukan tercapai tidaknya kepentingan nasional suatu bangsa. Di kawasan Asia Pasifik, diplomasi terus memainkan peranan strategis dalam rangka mengelola dinamika kawasan yang selain diwarnai oleh kerjasama, juga ditandai oleh sejumlah potensi konflik. Salah satu isu diplomasi di kawasan adalah keamanan maritim dan hal itu bersinggungan dengan kepentingan nasional Indonesia. Peran diplomat bukan sekedar melaksanakan tugas-tugas yang menyangkut hubungan dua negara, tetapi pula meraba dan mencermati pembangunan kekuatan militer, termasuk kekuatan laut di negara akreditasi. *Quarterdeck* edisi April 2010 mengupas tentang hal tersebut. Selamat membaca.

Pembina:

Asrena Kasal

Pemimpin Redaksi:

Laksda TNI (Purn) R. Mangindaan

Wakil Pemimpin Redaksi:

Laksda TNI (Purn) Budiman D. Said

Sekretaris Redaksi:

Kol Laut (Purn) Willy F. Sumakul

Redaktur:

Alman Helvas Ali

Alamat Redaksi:

FKPM, Gedung Gading Marina Lt.2

Jl. Raya Boulevard Barat No.1,

Kelapa Gading, Jakarta Utara

Telp/Fax (021) 4516830

Email:

fkpm.indonesia@gmail.com

Dasar:

Skep KASAL No. Kep/03/V/2005

tanggal 31 Mei 2005 tentang

pembentukan FKPM dan S.Gas KASAL

No.S.Gas/42/XII/2006

a.n Laksda TNI (Purn) Robert Mangindaan

dkk 5 orang

Redaksi menerima tulisan dari luar secara selektif sesuai dengan misi FKPM.

Naskah yang dimuat merupakan pandangan pribadi dan tidak mencerminkan pandangan resmi institusi di mana penulis bertugas.

Tidak dijual untuk umum

Optimalisasi Kinerja Diplomasi Untuk Menopang Stabilitas Nasional Indonesia¹

Oleh: Robert Mangindaan

1. Pendahuluan

Artikel pertama pada Konvensi Montevideo (1933) menetapkan bahwa...*The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.*² Konvensi tersebut secara tegas menyatakan bahwa diplomasi adalah atribut penting bagi suatu negara yang berdaulat dan sudah seharusnya dikembangkan dengan sebaik-baiknya dalam rangka membangun hubungan dengan negara lainnya. Diplomasi di sini dapat diartikan sebagai suatu aset, hak dan sekaligus kewajiban, yang dikelola untuk dioperasionalkan secara tepat guna dan (seharusnya) berhasil. Pendekatan ini ingin mengatakan bahwa, kualitas hubungan antar negara, akan sangat ditentukan oleh kualitas diplomasi.

Pengertian umum mengenai diplomasi adalah (i) *the art and practice of conducting negotiations between nations*, (ii) *skill in handling affairs without arousing hostility.*³ Sasaran yang ingin dicapai pada hakekatnya adalah (i) *to safeguarding the state's independence, security, and integrity is of prime importance*, (ii) *preserving the widest possible freedom of action for the state is nearly as important*, (iii) *beyond that, diplomacy seeks maximum national advantage without using force and preferably without causing resentment.*⁴

Bagi Indonesia, rujukan tersebut dapat diterjemahkan dalam tiga lingkup kepentingan yaitu mempertahankan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, ciptakan iklim yang kondusif bagi kepentingan nasional dan tidak menimbulkan antipati atau permusuhan. Rujukan tersebut memang terkesan sederhana dan mudah dipahami oleh banyak pihak, tetapi perlu disadari bahwa upaya untuk ke sana bukanlah perkara yang sederhana. Perlu berbagai

upaya yang dirancang secara cermat, ada kalkulasi risiko, dan tantangannya sangat kompleks. Plautus dan Freud sudah lama memperingatkan dengan diktum yang terkenal *Homo homini lupus*.

Diplomasi itu sendiri dilaksanakan oleh para diplomat yang siap untuk terjun ke lapangan, dan tentunya perlu memiliki bekal 'amunisi' yang kuat, berkarakter gigih, pantang menyerah, dan rela 'berkorban'. Dalam perbendaharaan istilah, Indonesia mengenal satu kata yang tepat yaitu diplomat pejuang.

Pengertian mengenai 'amunisi' pada makalah ini adalah pengetahuan yang aktual dan akurat mengenai Indonesia. Dari pendekatan Ketahanan Nasional, setiap diplomat Indonesia perlu menguasai delapan gatra dengan kadar yang jauh lebih baik dari pada orang asing, katakanlah dari masyarakat rumpun ASEAN misalnya Singapura dan Malaysia. Dalam domain maritim



saja, banyak diplomat Indonesia kurang memahami apa arti pentingnya *life lines* bagi NKRI yang memiliki 17.508 pulau. Tidak jarang orang lain lebih memahami masalah (gatra statis) domestik ketimbang diplomat Indonesia sendiri.

Pengertian mengenai 'berkorban' pada makalah ini, dapat diterjemahkan dalam arti yang luas, yaitu pengorbanan secara fisik, mental psikologis, bahkan karakter. Pengorbanan secara fisik dan mental psikologis sudah dikenal dalam karakter 'pejuang', misalnya melawan kelelahan, *stress*, sampai pada penghinaan. Ada pengorbanan lain yang perlu ditempuh yaitu mengubah karakter pribadi yang jujur dan dapat dipercaya menjadi orang berkepribadian lain, misalnya tidak jujur atau dalam frasa yang umum dikenal—sulit untuk dipercaya. Situasi di lapangan sering memaksa seseorang (diplomat) untuk tidak mungkin berkata yang sebenarnya, perlu berdalih atau berkilah demi menyelamatkan prestise atau citra bangsa.

Sir Henry Wotton, duta besar Inggris pada awal abad XVII mengatakan diplomat adalah *...an honest man set abroad to lie for his country.*⁵ Ada ungkapan lainnya yang mirip dengan ungkapan Wotton, yaitu *...in order to be a diplomat one must speak a number of languages, including double-talk (Carey McWilliams).*⁶ Ungkapan-ungkapan tersebut memang ada benarnya, dan di dalam kenyataannya para diplomat Indonesia sering mengalami situasi seperti ini, baik pada era Orde Baru (dalam masalah Timor Timur) maupun sekarang ini (dalam masalah korupsi, hak azasi dan lingkungan).

Memang benar bahwa mesin diplomasi dirancang untuk bekerja di panggung internasional, akan tetapi Sun Tzu sudah mengingatkan bahwa *...know your self and know your enemy... you will not be peril in battle.* Ungkapan tersebut dapat diterjemahkan—kuasai pengetahuan tentang diri sendiri dan berikutnya kuasai pengetahuan tentang lingkungan strategis.

2. Sketsa Stabilitas Nasional 2010

Ada seloroh di masyarakat, katanya—Jakarta, tiada hari tanpa demonstrasi. Seloroh ini ada benarnya

dan perlu dipelajari dengan seksama, oleh karena bisa jadi demonstrasi pada tahun 2011 akan jauh berbeda dengan yang terjadi hari ini. Perbedaannya terletak pada kadar radikal dan daya rusak yang mungkin berkembang, semakin membahayakan stabilitas nasional. Ada empat faktor penyebab yang secara tidak langsung ikut membentuk skenario tersebut, yaitu (i) perubahan struktur demografis, (ii) tekanan karena laju pembangunan, (iii) persaingan merebut sumber daya (politik, ekonomi, keamanan), dan (iv) ketidakadilan yang sudah melembaga.

Arus urbanisasi, migrasi, transmigrasi, persebaran penduduk yang berkembang pada dua dekade belakangan ini, sepertinya pemerintah menerima apa adanya (*taken for granted*) dan tidak siap untuk mengantisipasi dampak negatifnya. Kasus Sambas merupakan contoh tragis, begitu pula dengan kasus di Papua terhadap suku BBM dan juga di berbagai tempat lainnya. Ada benturan kepentingan, adat istiadat, sistem nilai lokal, yang sudah berlangsung cukup lama dan relatif terpendam, dapat meledak sewaktu-waktu. Bentuknya adalah konflik komunal, konflik horisontal, muncul bibit separatisme dan bisa jadi berkembang subur etno-nasionalisme.

Hal tersebut di atas, semakin menjadi kritis oleh karena laju pembangunan akan menyisakan persoalan lain, yaitu ada bagian masyarakat yang termarginalkan. Perubahan tata ruang untuk kepentingan agro-industri, pembangunan lapangan terbang, menjamurnya gedung *super mall* dengan segala 'kemewahannya', sudah pasti akan membawa dampak sosial yang cukup rawan bagi stabilitas nasional.

Bagaimana perihal persaingan merebut sumber daya terutama menyangkut kekuasaan? Hal ini juga menjadi *driving factor* yang memberikan kontribusi cukup besar terhadap kerawanan nasional. Pesta demokrasi apakah di ibukota, di daerah, pada kenyataannya masih mengandalkan pada kekuatan uang (*money politics*).

Semua pihak tahu masalah ini, mulai dari presiden sampai pada kelurahan, tetapi belum terlihat langkah apa yang konkrit dan signifikan untuk

mengeliminasi masalah ini. Di panggung dunia, banyak anak bangsa mengklaim bahwa demokrasi tumbuh subur di Nusantara ini, tetapi hanya sedikit pihak yang mau menyadari bahwa demokrasi di Indonesia berkembang dengan kekuatan uang.

Masih dalam hal merebut sumber daya di bidang keamanan, juga perlu dicermati oleh karena kekuatan *non-state actor* dalam bentuk LSM, ormas atau apapun bentuk, nyatanya hadir dalam sistem keamanan nasional. Kekuatan mereka tidak saja mampu melumpuhkan kegiatan ibukota melalui demonstrasi damai, tetapi juga mampu bertindak anarkis. Bagi mereka yang memiliki pabrik, pelaku bisnis, usaha angkutan, bahkan untuk mendirikan rumah di pinggiran ibukota, perlu menyiapkan setoran atau bahasa halusanya, dana wajib bagi entitas tersebut. Bagaimana dengan *state actor*?

Secara hukum, memang ada ada pemilahan aspek pertahanan-keamanan, mengenai bidang pertahanan adalah domain militer dan bidang keamanan adalah porsi polisi. Nampaknya masyarakat dan pemangku kepentingan sudah nyaman dengan sistem keamanan nasional yang berkembang sekarang ini, sekalipun banyak daerah abu-abu yang terbuka lebar. Lain padang, lain belalang—ada pihak yaitu *International Crisis Group* mempunyai pandangan yang sangat berbeda, dan menyatakan bahwa sistem keamanan nasional Indonesia;

- *unclear institutional division of labour, particularly between the police and the military;*
- *contradictory or ambiguously worded legislation on some aspects of internal security and no legislation at all on others;*
- *lack of accountability of the security services;*
- *inadequate oversight of operations; and*
- *no strategic direction.*⁷

Sketsa yang disampaikan di atas, adalah gambaran kecil dari sketsa besar yang terdiri dari delapan gatra. Pada gatra statis, geografi—demografi—sumber kekayaan alam, menyimpan sejumlah masalah yang perlu dipahami dengan benar oleh semua pihak.

pada NKRI, berada pada semua gatra baik statis maupun dinamis. Selain itu, perlu juga memahami sepenuhnya kekuatan nyata dan potensi yang ada pada semua gatra, terutama pada gatra statis. Ada pihak yang merasa skeptis dengan *bargaining power* mendukung diplomasi, seolah-oleh Indonesia tidak punya daya yang cukup (*powerless*) untuk berbicara di forum internasional. Pandangan pihak tersebut, sudah jelas kurang memahami apa arti NKRI dijalan silang dunia, dengan jumlah penduduk 230 juta dan sumber kekayaan alam yang ada pada 17.508 pulau.

Pengetahuan operasional, berkaitan dengan pos penugasan di mana diplomat tersebut bertugas. Adalah suatu keharusan bagi seseorang calon diplomat mengenal dengan sebaik mungkin pos penugasannya, sebelum berangkat menempati pos tersebut. Kemajuan teknologi informasi sudah memungkinkan seseorang untuk mengakses berbagai informasi (*real time data*), akan tetapi perlu disadari bahwa tidak semua data mudah diperoleh dari sumber terbuka. Perlu dukungan intelijen, namun disadari pula bahwa instrumen tersebut, tidak tersedia secara memadai untuk mendukung kegiatan diplomasi. Situasi tersebut, secara tidak langsung mengisyaratkan bahwa diplomat Indonesia perlu melaksanakan kegiatan intelijen, tentunya dengan resiko tertentu. Praktek semacam ini sudah menjadi rahasia umum di kalangan diplomat. Hans Morgenthau mengatakan *in this function of gathering information, especially secret information upon which the foreign policies of one's own nation could be founded, lies the root of modern diplomacy*.¹⁶

Secara tersirat, pandangan tersebut sudah mengisyaratkan bahwa seorang diplomat perlu bekal keterampilan intelijen, untuk mengumpulkan informasi yang diinginkan baik secara terbuka maupun tertutup. Bekal keterampilan intelijen perlu dimiliki sedini mungkin dan fokus pada domain informasi yang dibutuhkan. Misalnya dalam bidang ekonomi dan perdagangan, tentunya bekal yang perlu dimiliki adalah intelijen ekonomi yang derajat kerahasiaannya tidak terlalu kritis apabila dibandingkan dengan domain pertahanan.

Pos diplomatik. Baik buruknya kinerja diplomasi Indonesia tidak ditentukan oleh jumlah pos diplomatik yang operasional. Tidak ada ukuran bahwa semakin banyak pos diplomatik maka kinerja diplomasi akan otomatis menjadi semakin baik. Penentuan (jumlah) pos dan area akreditasinya, akan ditentukan oleh kepentingan nasional, yang dalam hal ini diukur dari besaran kontribusi untuk menopang stabilitas nasional. Berikutnya, kualitas kinerja pos diplomatik akan ditentukan oleh kualitas sumber daya manusianya. Banyak contoh praktek di lapangan, misalnya jumlah pos Singapura, begitu pula Israel dan Taiwan, tidak sebanyak Indonesia. Tetapi kinerja mesin diplomasi mereka, sudah terbukti sangat baik bila diukur dari kepentingan nasional dan dinamika perkembangan lingkungan strategis.

Kinerja mesin diplomasi harus terukur, efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Untuk mengukur kinerja pos diplomatik, diperlukan protokol yang baku, misalnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Komisi-I DPR RI, menyiapkan matriks dengan mengacu pandangan Hans J. Morgenthau, yang menyatakan bahwa *diplomatic representatives not only merely the eyes and the ears that report the events of the outside world to nerve center of foreign policy as the raw material for its decisions. Diplomatic representatives are also the mouth and hands through which the impulses emanating from the nerve center are transformed into words and action*.¹⁷

Persoalan lain yang perlu diperhatikan adalah penempatan kepala pos diplomatik di berbagai negara di muka bumi ini. Ada pos di negara maju dan tentu ada pula di negara-negara belum berkembang atau katakanlah belum maju dan modern. Penugasan di lapangan tidak bisa memandang pos kurang penting, tidak *prestigious* dan tentunya Indonesia tidak melahirkan diplomat Dunhill, yang berebutan pos London, Paris, New York. Pos diplomatik perlu diisi oleh sosok individu yang punya kapabilitas dan disiapkan secara khusus untuk penugasan tersebut. Pengertian kapabilitas pada makalah ini, adalah putra Indonesia yang memiliki

bekal amunisi yang kuat, siap mental untuk 'berkelahi' demi kepentingan nasional Indonesia.

Dalam prakteknya, negara akreditasi selalu memandang bahwa kepala pos diplomatik adalah putra terbaik Indonesia. Seyogyanya, pos diplomatik tidak menjadi tempat titipan politik, purna jabatan, 'balas jasa', ataupun ada seloroh yang berkembang di masyarakat—didubeskan. Kalau Indonesia kurang menghargai pos diplomatiknya sendiri, bagaimana pula dengan pihak lain?

Strategi diplomasi. Secara teoritik, dalam misi diplomasi ada empat rangkuman tugas, yaitu (i) *diplomacy must determine its objective in the light of the power actually and potentially available for pursuit of these objective*, (ii) *diplomacy must assess the objectives of other nations and the power actually and potentially available for pursuit the objectives*, (iii) *diplomacy must determine to what extent these different objectives are compatible with each other*, (iv) *diplomacy must employ the means suited to pursuit of its objectives*.¹⁸

Rangkuman empat tugas tersebut, perlu dituangkan dalam strategi besar Indonesia (*grand strategy* atau *national security strategy*) yang menjadi rujukan bagi semua pihak. Pada era globalisasi sekarang ini, keterkaitan antar kekuatan nasional sudah demikian erat, sehingga tidak ada margin untuk kesalahan. Misalnya saja, kesalahan atau kekeliruan kebijakan yang terjadi di sektor transportasi sudah pasti akan mengganggu lancarnya perdagangan nasional. Begitu pula lemahnya koordinasi antar instansi pemerintah, akan berakibat fatal bagi bangsa.

Indonesia perlu strategi raya yang mengikat semua potensi nasional dalam satu derap langkah yang teratur (*well orchestrated*). Indonesia punya pengalaman yang pahit dalam urusan Timor Timur, tidak ada strategi raya yang berakibat pada kinerja mesin diplomasi. Pada era Presiden Habibie, masyarakat internasional memberikan sindiran bahwa Indonesia punya dua menteri luar negeri. Dampaknya adalah kinerja mesin diplomasi tidak dapat bekerja optimal dan berakibat 'lepasnya' Timor Timur.

Strategi diplomasi Indonesia me-

nganut konsep *multi-track diplomacy*, pasti memiliki kekuatan sekaligus ada kelemahannya. Dalam hal kekuatannya, tentu mudah dipahami bentangan keuntungan yang dapat diraih. Perkembangannya sekarang ini, ada diplomasi jalur pertama (*first track*) dan jalur kedua (*second track*), ada pula diplomasi parlementer, diplomasi pertahanan, kebudayaan-pariwisata, malahan otonomi daerah memberikan *window of opportunity* untuk memiliki etalase di luar negeri. Persoalannya ialah apakah *multi-track* diplomasi yang sedang dikembangkan dapat berjalan dalam satu bahasa, satu sikap, saling mengisi, dan terikat dengan kepentingan nasional NKRI?

Operasionalisasi kebijakan luar negeri Indonesia menganut prinsip satu pintu, dengan tujuan untuk memelihara kesatuan sikap nasional dan juga memberi bekal amunisi yang cukup untuk penugasan. Namun dalam prakteknya, ada juga misi diplomasi (terutama kalangan *second track*) yang bekerja di luar prinsip satu pintu, digerakkan oleh ego-sektoral dan mengedepankan kepentingan golongan. Kasus semacam ini, boleh jadi disebabkan oleh beberapa hal, yaitu (i) kurangnya pengetahuan tentang arti pentingnya prinsip satu pintu, (ii) pihak Departemen Luar Negeri kurang aktif memberikan masukan kepada

masyarakat domestik mengenai sketsa lingkungan strategis yang aktual, (iii) peran teknologi informasi semakin membuka lebar akses keberbagai kepentingan.

Strategi diplomasi tidak mungkin bekerja di alam yang vakum, perlu memperhatikan realita yang berkembang dengan pesat. Ada tiga elemen dasar strategi yaitu *ends*—apa yang ingin dicapai, *ways*—cara, metoda, pola yang ingin ditempuh, dan *means*—apa saja yang tersedia untuk digunakan. Rumusan *ends* berada dalam bingkai kepentingan nasional dan pasti ada objektif yang ingin dicapai, *ways* perlu dirancang dengan prinsip efisien dan efektif, sedangkan *means* adalah semua potensi nasional yang dapat dimanfaatkan untuk memperkuat mesin diplomasi. Pengertian dimanfaatkan adalah perlu adanya pembinaan, agar mesin diplomasi Indonesia bekerja dengan satu sikap, satu bahasa dan terikat dengan kepentingan nasional.

5. Penutup

Ada tiga hal yang menuntut kinerja diplomasi Indonesia harus berkualitas, yaitu (i) posisi geografi NKRI pada jalan silang dunia, artinya wilayah Indonesia akan dilewat oleh kepentingan pihak luar sepanjang tahun, (ii) Indonesia membutuhkan stabilitas nasional yang

mantap kelangsungan pembangunan yang akan mengangkat kesejahteraan nasional, (iii) perkembangan lingkungan strategis penuh dengan ketidakpastian yang tinggi.

Peningkatan kualitas kinerja diplomasi akan sangat tergantung pada tiga hal pula yaitu; (i) penyiapan SDM untuk mengawaki pos dan misi diplomasi, (ii) peninjauan terhadap pos diplomatik, baik jumlah maupun kualitas kerjanya, (iii) ada strategi nasional yang mengikat semua pihak, bekerja untuk kepentingan nasional.

Barangkali ada pihak yang memandang anggaran biaya sebagai faktor yang sangat berpengaruh, akan tetapi penulis berpendapat bahwa yang faktor paling mendasar adalah paradigma nasional yang memandang diplomasi sebagai atribut negara berdaulat dan harus dikembangkan secara tepat (*appropriate*).

Kepustakaan:

1. Hartmann Frederick H. *The Relations of the Nations*. Macmillan Publishing Co. Inc. New York : 1978
2. Kissinger, Henry. *Diplomacy*. published by Simon & Schuster: 1994
3. Lloyd, Richmond, "STRATEGY AND FORCE PLANNING", Strategy and Force Planning Faculty ; Naval War College, New Port, RI. 1996

1. Disampaikan pada *intellectual exercise* di Lemhannas 12 Juli 2010.
2. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Signed at Montevideo, 26 December 1933, entered into force, 26 December 1934, Article 8 reaffirmed by Protocol, 23 December 1936.
3. Merriam-Webster
4. Britannica Concise Encyclopedia
5. Morgenthau Hans. J. *Politics Among Nations*, Alfred A. Knopf, New York: 1973 Fifth Edition, Revised.
6. Thinkexist.com
7. International Crisis Group, *Indonesia: Rethinking Internal Security Strategy*, EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS, 20 Dec 2004
8. Bev, Jennie S. "The Urgency of Teaching Political Literacy", Asia Blogging Network, February 19th, 2008 at 7:42 am.
9. International Crisis Group. *Indonesia: Communal Tensions in Papua*, Asia Report N°154, 16 Jun 2008
10. Baca: *US National Security Strategy*, 2010.
11. Per akhir Agustus 2008, seperti dikutip dari Reuters.
12. Reuters May 28 at 12:29 p.m
13. Reuters, Thursday, December 18, 2008- *China is willing and able to protect its economic interests overseas.*
14. IMO : MSC-REPORTS ON ACTS OF PIRACY AND ARMED ROBBERY AGAINST SHIPS
15. The 9th IISS Asian Security Summit, The Shangri La Dialogue, 4-6 June 2010, Singapore.
16. Morgenthau. Hans J. -Loc cit p-534.
17. Morgenthau Hans.J. -op cit . p-535.
18. Morgenthau Hans.J. -op cit . p-529