

**PEMIKIRAN SEORANG PRAKTISI DIPLOMASI: MERETAS
PEMAHAMAN PRAKSIS TERKAIT PERKEMBANGAN
DIPLOMASI DI ABAD 21**

H.E Ramli Saud

Dosen di London School of Public Relation (LSPR)

Abstract

Discussion on the relation between diplomacy and International Relations enriches discourse about the linkages between diplomacy as a practical activity and International Relations theory today. This paper will elevate the discourse about diplomacy as an institution in International Relations (IR) from the practitioner's vantage point. Verily diplomats and mainstream IR theory have been mutually estranged; Diplomats often find international relations (IR) books strange; they often bewildered when they read—or more likely reread the contemporary theory of IR or myriad concepts of IR such as “life cycle of norms”. This paper argued that IR theory has failed to acknowledge the logic of practice in diplomacy and it does not capture the bodily experience to being a diplomat. Departing from above mentioned context this paper want to provide a richer view of how diplomacy works in practice, by showing that diplomacy is much more than the mediation of estrangement. This paper will also potray the actual development of diplomatic practice in order to strengthen the understanding of diplomacy in the context of international relations today. Of course, the primary aim of this paper is to provide a proper comprehension on diplomacy and to juxtapose the relevance between diplomacy on the level of praxis and IR Theory as an academic dissemination.

Keywords: *International Relations, Diplomacy, Diplomatic, Diplomat, Theory, Praticce*

1. Introduction

Diplomat acap merasa asing ketika membaca berbagai macam buku terkait studi hubungan internasional dewasa ini. Ketika mereka membaca atau membaca kembali teori – teori Hubungan Internasional dan berjumpa dengan berbagai terminologi khusus seperti “*Billiard Ball Model*” yang oleh Arnold Wolfers (1962) diejawantahkan sebagai “*a closed, impermeable, and sovereign unit, completely separated from all other states,*”¹ para diplomat yang mungkin sudah terlalu lama meninggalkan bangku kuliah dan berkulat

dalam aktifitas praktis dikesehariannya akan mulai mengerutkan dahi terhadap terminologi tersebut. Keterasingan tersebut juga terjadi pada tataran akseptabilitas para diplomat terhadap beberapa pemikiran sarjana – sarjana Hubungan Internasional yang tidak berhalauan realisme morgenthauian atau hobbesian.

Sebagai contoh, konsep dari Martha Finnemore dan Katryn Sikkink seperti “*life cycle of norms*”², akan nampak jauh dari keseharian para diplomat yang bertugas memperjuangkan kepentingan nasional negaranya dalam dinamika diplomasi antar negara baik di aras bilateral maupun multilateral. Selaras dengan pendapat Rebecca Adler-Nissen (2015) bahwasanya “*Diplomats would anytime prefer the gossip in their embassy cables and the Financial Times (FT) to the models in International Organization or International Studies Quarterly. Not just because cables and FT provide a lighter read but also because they seem closer to what diplomats perceive as the “real world”.*” Pertanyaan yang menggelitik adalah apa yang sebenarnya terjadi dengan kejanggalan yang memisahkan antara diseminasi konseptual dalam studi hubungan internasional secara akademis dengan para diplomat yang merupakan aktor di lapangan dalam konstelasi hubungan internasional dewasa ini?

Beberapa sarjana yang menggeluti studi diplomasi berargumen bahwa alasan yang membentuk realitas tersebut terletak pada dinamika internal dari teori – teori hubungan internasional itu sendiri. Ada beberapa proponen yang mengatakan teori hubungan internasional dewasa ini cenderung reduksionis³, rasionalistik⁴, terpaku pada keputusan – keputusan strategis ditataran makro dari negara – negara besar⁵, bahkan ada yang berpendapat bahwa teori – teori hubungan internasional dewasa ini mengalami dekadensi relevansi dengan dunia nyata dikarenakan terlalu sibuk dalam perdebatan akademis yang terkodifikasi dalam berbagai narasi canggih di tataran ontologis dan tercerabut dari konteks praktikal yang seharusnya menjadi aspek strategis dari studi hubungan internasional itu sendiri⁶. Bertolak dari polemik tersebut, tulisan ini berpendapat bahwa kejanggalan tersebut dikarenakan kegagalan dari studi hubungan internasional dalam memperhatikan aspek – aspek praktis sebagai dasar logika dalam melakukan diseminasi konseptual. Menjadi tragis ketika studi yang seharusnya mampu menjadi kolam asupan pikir bagi para diplomat dikancah pergaulan antar bangsa maupun landasan dalam berbagai keputusan strategis dalam melakukan diplomasi malah mengalami kegagalan dalam menangkap

signifikansi dari profesi diplomat dan dunia diplomasi yang merupakan salah satu institusi utama dalam hubungan internasional. Kondisi tersebut bermuara pada keengganan sarjana – sarjana hubungan internasional untuk melakukan upaya mendefinisikan diplomasi sebagai sebuah ilmu (*Science*), bahkan ada yang berkelakar bahwa diplomasi merupakan seni (*Art*). Kecenderungan tersebut semakin memperlebar jarak antara studi hubungan internasional dengan diplomasi dan diplomat sebagai aktornya.

Oleh karena itu, tulisan ini ingin membuka kembali upaya untuk mendefinisikan diplomasi sebagai sebuah konsep dalam hubungan internasional yang secara fundamental sangat penting (Untuk apa belajar HI jika memaknai diplomasi, diplomat dan diplomatik secara serampangan). Tentunya langkah paling awal adalah dengan membuka kembali pertanyaan bagaimana perkembangan praktik diplomasi dalam hubungan internasional dewasa ini? Pemahaman yang kuat dalam perkembangan praktik diplomasi tersebut merupakan aspek fundamental untuk memahami makna penting dari diplomasi bagi hubungan internasional serta logika – logika yang melandasi dalam dunia diplomasi antar negara dewasa ini. Tentunya tulisan ini ingin menyudahi keengganan untuk melakukan teorisasi terhadap konsep diplomasi serta berupaya untuk meretas relasi antara diplomasi dengan Hubungan Internasional dewasa ini.

2. Diplomasi, Diplomat, dan Diplomatik

Dalam kehidupan sehari-hari sering kita mendengar tentang kata diplomasi seperti dalam kalimat berikut: ‘Diplomasi Indonesia terhadap negara-negara anggota Uni Eropa diarahkan untuk meningkatkan kerjasama dalam rangka pemulihan ekonomi nasional’. Kata diplomasi dalam kalimat tersebut digunakan oleh media sebagai sinonim dari politik luar negeri (polugri). Kata diplomasi juga dapat berarti negosiasi atau perundingan seperti dalam kalimat: ‘Konflik di Timur Tengah harus diselesaikan dengan cara-cara diplomasi’. Selanjutnya, kata diplomasi diartikan sebagai pekerjaan dari seorang diplomat, misalnya dalam kalimat: ‘Ramli bekerja dalam bidang diplomasi’. Kata diplomasi, diplomat dan diplomatik berasal dari bahasa Yunani yaitu *diploma* yang berarti ‘dilipat’ atau ‘digulung’. Pada masa Kerajaan Roma, dokumen-dokumen tertentu yang disebut *diplomas*, terutama yang bersifat rahasia yang disampaikan oleh penguasa Roma kepada penguasa kerajaan lainnya selalu dilipat/digulung dan diberi segel (*seal*). Diplomasi bukanlah suatu penemuan atau sistem politik di masa lalu, tetapi

sebuah elemen penting dalam hubungan yang ‘normal’ antar satu manusia dengan manusia lainnya atau antara satu negara dengan negara lainnya. Diplomasi akan selalu ada selama manusia atau negara ada di bumi ini (Nicolson, 1963, 14). Keyakinan terhadap eksistensi diplomasi tersebut berlandaskan pada hakekat diplomasi itu sendiri sebagai instrumen strategis dalam membangun hubungan internasional. Kecakapan dalam melakukan diplomasi mencerminkan keterampilan unggul dari seorang negarawan dalam memperjuangkan kepentingan negaranya.

Label diplomasi menurut Nicolson (1963,28) pertama kali diperkenalkan oleh Edmund Burke pada tahun 1796. Sebelum tahun tersebut label *negotiation* digunakan untuk merujuk kepada kerja diplomasi dan label *negotiator* dipergunakan yang merujuk kepada profesi diplomat. Mengingat praktek diplomasi sudah cukup lama, maka banyak penulis dan praktisi diplomasi yang terkenal pada jamannya yang telah membuat definisi tentang diplomasi. Adapun Harold Nicolson (1963) membuat definisi diplomasi sebagai berikut:

Diplomacy is the management of international relations by negotiation; the method by which these relations are adjusted and managed by ambassador and envoys; the business or art of the diplomatist.

Sementara itu Sir Earnest Satow (Booth, Lord Gore. 1979, 3) memberikan definisi diplomasi yang lebih dinamis dengan memuat kedamaian sebagai tujuan utama yang ingin dicapai dari diplomasi itu sendiri, seperti yang terungkap dalam kalimat di bawah ini.

Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between governments of independent state, extending sometimes also their relation with vassal states, or, more briefly still, the conduct of business between states by peaceful means.

Penulis lainnya tentang diplomasi seperti Morgenthau (1993,115), Berridge (2002,1), Bartson (1997,1), Hamilton & Langhorne (2011,1), juga membuat definisi diplomasi yang berbeda antara satu dengan lainnya. Begitu beragamnya definisi-definisi tersebut sehingga bila diuraikan akan sangat panjang. Dari berbagai definisi tersebut penulis mencoba merumuskan

pemahaman bahwa pengertian diplomasi secara pokok – pokok pemikiran sebagai berikut:

- (1) Diplomasi pada umumnya terdapat dalam hubungan resmi antar negara,
- (2) Diplomasi dilakukan oleh duta besar dan diplomat, serta aktor-aktor diplomasi lainnya (*non state actor*),
- (3) Diplomasi dilaksanakan dengan cara damai,
- (4) Diplomasi menggunakan *tact* dan *intelligence*
- (5) Diplomasi meliputi pembuatan dan pelaksanaan polugri,
- (6) Diplomasi dilaksanakan dengan negosiasi, dialog serta kompromi,
- (7) Diplomasi merupakan suatu seni (*art*) yaitu seni berdiplomasi,
- (8) Diplomasi harus didukung dengan penggunaan *national power*,
- (9) Diplomasi bertujuan untuk memperjuangkan kepentingan nasional,
- (10) Diplomasi adalah saling memberi dan menerima (*take and give*).

Diplomasi mempunyai banyak nama karena adanya perbedaan dalam substansinya, metode, forum, sasaran, maksud, alat yang digunakan, sifat, tujuan dan bahkan negara pelakunya. Penamaan diplomasi yang paling dikenal publik di Indonesia ialah diplomasi kebudayaan (*cultural diplomacy*) yang substansinya ialah budaya. Diplomasi jenis ini paling sering dilakukan Perwalilan RI di luar negeri dengan memperkenalkan kebudayaan Indonesia di negara akreditasi atau negara penerima. Penamaan yang kedua, berdasarkan cara/metode melakukan diplomasi misalnya asal *coercive diplomacy*. Diplomasi jenis ini merupakan penghalusan nama dari penggunaan kekuatan, kekerasan atau ancaman terhadap lawan dengan tujuan agar pihak lawan bersedia berunding atau bekerjasama dengan pihak yang melakukannya.

Ketiga, diplomasi juga diberi nama berdasarkan pilihan forum untuk melaksanakannya dan jumlah negara yang berpartisipasi. Bila diplomasi berlangsung antar dua negara seperti antara Indonesia-Malaysia, maka disebut diplomasi bilateral atau sering juga disebut forum bilateral. Bila jumlah negara yang berpartisipasi lebih dari dua negara seperti di PBB diplomasi jenis ini disebut diplomasi multilateral atau forum multilateral. Keempat, berdasarkan sasarannya yaitu publik sehingga disebut *public diplomacy*. Tujuan yang ingin dicapai dari *public diplomacy* ialah adanya dukungan publik terhadap polugri suatu negara. Indonesia kini juga sangat gencar mempraktekan diplomasi jenis ini.

Kelima, berdasarkan alat yang dipergunakan misalnya *cyber diplomacy* atau *virtual diplomacy* yaitu jenis diplomasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi. Keenam, berdasarkan maksud dari dilakukannya suatu diplomasi seperti *preventive diplomacy* yaitu langkah yang dilakukan sejak dini termasuk dilakukannya *personal diplomacy* untuk mencegah atau membatasi meluasnya suatu konflik, krisis atau kerusuhan di suatu negara atau kawasan.

Ketujuh, berdasarkan sifatnya yang sementara yaitu *ad-hoc diplomacy*. Istilah ini dipergunakan untuk merujuk kepada diplomasi yang dilakukan secara sporadis atau hanya sesekali dilakukan seperti yang dilakukan oleh Duta besar keliling atau *special envoy*. Kedelapan, berdasarkan tujuan dari kegiatan diplomasi seperti *humanitarian diplomacy*. Kesembilan, berdasarkan media yang digunakan misalnya *ping-pong diplomacy*. Kesepuluh, berdasarkan negara pelakunya atau negara-negara di kawasan yang melakukannya. Istilah *American Diplomacy* merujuk kepada diplomasi yang dilakukan oleh Amerika Serikat, sedangkan *African Diplomacy* merujuk diplomasi yang dilakukan oleh negara-negara dari kawasan benua Afrika.

Kata lainnya sebagai serangkaian dari kata diplomasi dan diplomat ialah kata 'diplomatik'. Sebagai kata sifat, kata diplomatik menerangkan sesuatu yang berkaitan dengan diplomasi atau diplomat. Contoh penggunaan kata tersebut antara lain sbb: *diplomatic bag* yaitu kantong diplomatik yang berisi dokumen atau benda lainnya yang dikirim oleh sebuah kedutaan kepada pemerintahnya atau sebaliknya, *diplomatic courier* yaitu seseorang (biasanya diplomat) yang membawa barang-barang diplomatik seperti dokumen atau benda lainnya, *diplomatic function* yaitu kegiatan diplomatik berupa resepsi seperti hari kemerdekaan atau hari nasional, *diplomatic language* yaitu bahasa yang dipergunakan dalam komunikasi resmi di lingkungan diplomatik, *diplomatic law* yaitu hukum yang mengatur tentang berbagai aspek dari hubungan diplomatik, *diplomatic list* yaitu daftar yang dibuat Kemlu suatu negara yang memuat daftar perwakilan asing dan diplomatnya yang ada di negara penerima.

3. Sejarah dan Perkembangan Diplomasi

Sulit untuk melacak kapan praktek diplomasi dimulai. Namun pakar diplomasi pada umumnya sepakat bahwa praktek diplomasi yang sederhana sudah dikembangkan dalam hubungan antar negara-negara kota Yunani

Kuno 6 abad sebelum masehi. Waktu itu, para duta besar yang disebut *the Angelos* dipilih oleh Dewan Kota. Untuk mendapatkan calon yang tepat biasanya yang dipilih adalah orang kaya dan terhormat. Kala itu penunjukan seorang duta besar masih bersifat *ad-hoc* karena tugas yang diberikan hanya untuk satu urusan saja dan masa kerjanya terbatas, sehingga kalau urusannya sudah selesai dia kembali pulang ke negaranya. (Hamilton & Langhorne: 2002,9). Praktek tersebut masih terus berlanjut pada masa Kekaisaran Byzantium (tahun 474 – 1453) dan Dinasti Abbasya (*Abbasid Dynasty*) di Irak (tahun 750-1258). Praktek diplomasi tradisional juga dilakukan Kerajaan Banten dengan pengangkatan dengan Kiai Abu Jaya Sedana dan Kiai Ngabehi Naya Wipraya sebagai *non-resident ambassador* Kerajaan Banten untuk Kerajaan Inggris sekitar tahun 1682.

Sejak abad XV pengiriman duta besar tidak semuanya bersifat *ad hoc*. Duta besar mulai dikirim dalam waktu yang lama atau dikenal dengan istilah *resident ambassador*. Praktek ini pertama kali diperkenalkan ketika Duke of Milan, Fransesco Sforza di tahun 1455 mengangkat Nicodemo da Partrenoli sebagai duta besar di negara kota Florentina untuk masa 17 tahun. Praktek ini kemudian diikuti oleh kerajaan-kerajaan lainnya di Eropa. Inggris misalnya pada tahun 1519 mengirim Sir Thomas Boleyn sebagai Duta besarnya yang pertama di Perancis. (Nicolson: 1963, 27).

Sistem diplomatik yang lebih terpola pertama kali dikembangkan oleh Cardinal Richelieu (1585-1642), Perdana Menteri Perancis pada masa Raja Louis XIII. Pada masa Richelieu, untuk pertama kalinya lembaga Kemlu dibentuk di Perancis tahun 1626. Ilmu tentang diplomasi kemudian secara lebih sistematis dikembangkan oleh François de Callières (1645-1717), seorang penulis dan diplomat Perancis yang hidup pada masa Raja Louis XIV. Sistem diplomatik yang dipraktikkan di Perancis inilah yang kemudian berkembang di seluruh dunia dan disebut sebagai diplomasi tradisional. Diplomasi tradisional mempunyai beberapa karakteristik yang dilihat dari struktur, proses dan substansinya.

Dari sudut strukturnya, diplomasi tradisional tidak hanya berlangsung antar kerajaan-kerajaan di Eropa tetapi juga antara kerajaan di Eropa dengan kerajaan lainnya di seberang lautan seperti antara Kerajaan Inggris dengan Kerajaan Banten (di Indonesia). Praktek sebelumnya yang menjadikan diplomat sebagai *ad-hoc ambassador* kemudian ditinggalkan. Sering datang dan perangnya *ad-hoc ambassador* kala itu dinilai menimbulkan masalah protokol bagi negara penerima. Adanya praktek baru pengangkatan *resident*

ambassador dinilai lebih banyak manfaatnya karena akan lebih memberikan kesempatan kepadanya untuk mengetahui lebih mendalam tentang seluk beluk suatu negara dimana dia ditugaskan. Adanya praktek timbal balik (*reciprocity*) dalam pengisian *resident ambassador* telah menimbulkan pemikiran memberikan semacam kekebalan diplomatik kepada diplomat.

Sejalan dengan itu, profesionalisme diplomat juga menjadi perhatian banyak negara-negara Eropa. Upaya untuk menjadikan diplomat sebagai profesi, perkembangannya sangat lambat sekali. Profesi diplomat secara khusus yang terpisah dari profesi politisi baru mendapat pengakuan 3 abad kemudian setelah pengelempokan duta besar di bicarakan dalam *Congress of Vienna* tahun 1815 dan *Congress Aix-la-Chapelle* (Aachen) tahun 1818.

Dari sudut prosesnya, diplomasi tradisional lebih sering bersifat bilateral karena forum yang berbentuk multilateral kurang dikenal dan belum dibakukan dalam suatu badan internasional. Selain itu perundingan diplomatik lebih sering dilakukan secara rahasia (*secret diplomacy*). Praktek bohong, menipu, curang, dan penggunaan cara-cara licik juga mewarnai diplomasi tradisional. Karena praktek diplomasi seperti ini sering terjadi, maka Sir Henry Wotton (1568-1639) duta besar Inggris di negara kota Venesia, Itali, pernah mengatakan bahwa *an ambassador is an honest man, sent to lie abroad for the good of his country*. Pernyataan Wotton tersebut kemudian dilaporkan oleh seseorang kepada Raja James I (memerintah 1603-1625) serta menuduh Raja telah mengirim seorang duta besar yang pembohong. Raja James I kemudian marah dan membebastugaskan Wotton dari jabatannya (Nicolson: 1963,44).

Praktek tradisional diplomasi juga melahirkan konsep keistimewaan diplomatik (*diplomatic privileges*) dan kekebalan diplomatik (*diplomatic immunity*). Kedua konsep tersebut muncul karena diplomat harus bebas melaksanakan fungsinya tanpa rasa takut ancaman hukuman di negara penerima. Diplomat sebagai utusan raja/ratu (*messenger*) tidak boleh disalahkan secara pribadi dalam melaksanakan tugasnya. Bersamaan dengan itu prinsip *extra territorial* juga berkembang. Menurut prinsip ini kantor kedutaan merupakan bagian dari wilayah negara pengirim dan harus dihormati oleh negara penerima.

Dari sudut substansinya, isu yang dinegosiasikan dalam diplomasi tradisional pada umumnya sangat sederhana. Substansi utama pada diplomasi tradisional berkaitan dengan keamanan (perang dan perdamaian), wilayah, dan kedaulatan negara. Dalam praktek negara-negara Eropa selama tiga ratus

tahun sejak Perjanjian Westphalia 1648, pembuatan kebijakan polugri menjadi kewenangan absolut raja/ratu, sehingga ambisi personal raja/ratu seperti perluasan wilayah, memenangkan pengaruh di kawasan tertentu (*hegemony*) sering menjadi substansi utama tradisional diplomasi.

Setelah Perang Dunia I (1914-1919) muncul pendapat bahwa cara-cara diplomasi tradisional dianggap tidak mampu mencegah perang. Waktu itu juga ada keinginan untuk melakukan perubahan dan pembentukan organisasi internasional. Sejalan dengan kondisi tersebut, adanya perkembangan teknologi komunikasi seperti telpon dan berkembangnya media massa seperti Televisi dan koran, telah mendorong lahirnya praktek diplomasi modern.

Tuntutan keterbukaan dalam diplomasi muncul karena diplomasi yang dilakukan pada masa sebelumnya sering dirahasiakan. Sejalan dengan itu juga ada tuntutan supaya diplomasi dilakukan oleh orang yang profesional dan bukan lagi kalangan *aristocrat* yang biasanya orang-orang dekat atau orang-orang pilihan raja/ratu. Selanjutnya, dengan adanya organisasi internasional diharapkan agar setiap konflik antar negara dapat diselesaikan dengan cara damai oleh badan tersebut sehingga adanya ancaman terhadap keamanan dan perdamaian dunia dapat dicegah.

Dilihat dari strukturnya, diplomasi modern dilakukan oleh diplomat profesional yang mewakili suatu negara di negara penerima atau organisasi internasional. Diplomat kini harus berurusan (*dealing*) tidak hanya dengan satu negara tetapi juga dengan banyak negara yang kini jumlahnya mendekati sekitar 199 negara. Selain itu sekarang diplomat juga harus *dealing* dengan banyak *non-state actor* NGO internasional seperti, *Human Rights Watch* dan *Greenpeace*, serta MNC seperti Coca Cola, IBM, KODAK, dan British Petroleum (BP). Dari sudut proses, semakin kompleksnya kepentingan nasional negara-negara serta beragamnya substansi diplomasi, telah mendorong negara-negara tidak hanya melakukan diplomasi melalui *bilateral diplomacy* tetapi juga *multilateral diplomacy*. Kedua jenis diplomasi tersebut dilakukan secara simultan oleh negara dalam upaya memperjuangkan kepentingan nasionalnya dan prosesnya lebih terbuka.

NGO internasional, dan MNC kini semakin berperan dalam mempengaruhi polugri suatu negara atau lembaga internasional. Para *non-state actor* kini hadir dalam berbagai pertemuan internasional seperti yang berlangsung di Rio de Janeiro, Wina, Beijing, dan Kyoto. Mereka juga menjalankan fungsi-fungsi diplomasi seperti halnya seorang diplomat. Oleh

sebab itu, diplomat kini tidak hanya beroperasi pada level bilateral dan multilateral tetapi juga pada level polilateral. Substansi pada era diplomasi modern lebih luas. Bila pada era diplomasi tradisional *high politics* yaitu isu-isu yang menyangkut keamanan dan perdamaian seta kewilayahan sering menjadi agenda utama, maka pada era diplomasi modern *low politics* seperti masalah ekonomi, kesehatan, pangan, lingkungan hidup, industri, penerbangan, pelayaran, pajak, bea cukai, keuangan, sering menjadi agenda diplomasi. Diplomasi modern juga menampilkan *highly specialized issue* seperti masalah nuklir, senjata pemusnah massal, dan *money laundering* yang menyebabkan tuntutan kemampuan diplomat juga semakin meningkat (Kegley & Wittkoft: 2001,17).

4. Antara Diplomasi Bilateral, Multilateral dan Polilateral di Aras Praksis

Diplomasi bilateral adalah pola diplomasi antar dua negara dan biasanya terjadi bilamana kedua negara tersebut sudah mempunyai hubungan diplomatik. Hubungan ini diselenggarakan melalui kedutaan negaranya di negara penerima. Dalam pengertian ini diplomasi bilateral identik dengan diplomasi tradisional. Hingga akhir tahun 2014, Indonesia telah membuka 98 KBRI dan 34 KJRI/KRI. Sebagian KBRI juga ditugaskan untuk merangkap negara lain, sehingga diplomasi Indonesia dapat menjangkau seluruh penjuru dunia. Sebagai contoh KBRI London dengan wilayah akreditasi Inggris juga merangkap Irlandia dan KBRI Addis Ababa di Ethiopia juga merangkap Djibouti.

Peraturan tentang diplomasi bilateral sebagian besar dimuat dalam Konvensi Wina 1961 yang nama resminya *The Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Sebelum konvensi tersebut dibuat, hubungan bilateral dua negara lebih banyak diatur dalam hukum kebiasaan internasional (*customary international law*). Ketiadaan konvensi tersebut telah mendorong para pakar hukum diplomatik di awal abad XX untuk membuat semacam *clarification, reaffirmation, and formulation* dari praktek-praktek internasional di bidang diplomasi yang dituangkan dalam sebuah konvensi (Berridge: 2002,20). Indonesia telah meratifikasi konvensi tersebut sehingga konvensi telah menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia.

Konvensi Wina 1961 memuat tentang kekebalan diplomatik dan hak-hak istimewa diplomat dan kantor perwakilan asing di suatu negara. Pemberian kekebalan diplomatik dan hak-hak istimewa dimaksudkan untuk

memberikan jaminan kelancaran pelaksanaan fungsi-fungsi diplomasi. Meskipun begitu, walau memiliki kekebalan diplomatik, diplomat dan perwakilan asing harus tetap menghormati hukum yang berlaku di negara penerima. Diplomat asing yang melakukan pelanggaran hukum berat atau menyalahgunakan status diplomatiknya dapat diusir atau dikenakan *persona non grata*. Konvensi Wina 1961 yang semula dinilai sempurna 35 tahun kemudian disadari masih harus disempurnakan karena belum mengatur secara khusus tentang *droit de chapelle* (kegiatan ibadah keagamaan dalam gedung kedutaan), rekening bank kedutaan, dan *diplomatic asylum* (Denza: 2002,3).

Karakteristik lainnya dari diplomasi bilateral ialah dipertahankannya prinsip *non-intervention* oleh diplomat dari sebuah kedutaan dalam urusan domestik negara penerima. Selain itu, prinsip *reciprocity* antar dua negara menjadi praktek umum dalam hubungan diplomatik bilateral. Menurut prinsip ini, jika suatu negara bertingkah laku tertentu terhadap negara lain, maka negara lain tersebut dapat membalasnya dengan cara yang sama. Prinsip ini merupakan kekuatan utama dari Konvensi karena dinilai sangat efektif (Boer Mauna: 2000, 469). Sebagai contoh waktu Perang Dingin tahun 1980-an, antara Uni Soviet dan Amerika Serikat sering saling usir diplomat yang ada di negaranya.

Sedangkan, diplomasi multilateral adalah fenomena abad XX. Diplomasi tersebut terjadi dalam bentuk sebuah pertemuan internasional yang dihadiri oleh banyak negara. Guna melaksanakan diplomasi di forum multilateral, Indonesia telah membuka Perwataap RI di New York dan juga Geneva. Diplomasi multilateral semakin meningkat frekuensinya setelah Perang Dunia II yang didorong meningkatnya jumlah negara baru di dunia sebagai hasil proses dekolonisasi. Selain itu, organisasi regional dan badan-badan PBB jumlahnya terus meningkat, sehingga aktifitas diplomasi multilateral, baik di tingkat regional maupun global juga meningkat. Kegiatan diplomasi multilateral juga semakin meningkat karena kemudahan alat transportasi udara yang menghubungkan banyak negara di dunia. Kemajuan teknologi komunikasi juga memungkinkan berlangsungnya suatu pembicaraan multilateral melalui *tele-conference* sehingga hambatan jarak kini tidak menjadi masalah. Faktor meningkatnya jumlah NGO internasional serta semakin bervariasinya masalah-masalah global juga telah mendorong meningkatnya kegiatan diplomasi multilateral.

Di tingkat global seperti sidang MU PBB dan di tingkat regional seperti KTT ASEAN pertemuan internasional tersebut terbuka untuk semua anggotanya. Sidang MU PBB tempatnya sudah tetap yaitu di New York. Begitu juga sidang Komisi HAM (KHAM) PBB selalu berlangsung di Jenewa. Namun pertemuan internasional seperti APEC, G-20 atau ASEAN tempat berlangsungnya KTT organisasi tersebut selalu berpindah-pindah. Tempat pertemuan internasional juga ditentukan dengan pertimbangan tertentu seperti KTT Bumi di Rio de Janeiro, tahun 1992 di Brazil karena negara ini memiliki *rain forest* yang terbesar di dunia.

Level pejabat yang terlibat dalam diplomasi multilateral juga bervariasi, yaitu dari mulai tingkat pejabat senior (*senior official meeting* atau disingkat SOM), pejabat tingkat menteri (*ministerial meeting*) maupun tingkat kepala negara/kepala pemerintahan yang disebut KTT atau *summit*. Diplomasi multilateral ada yang bersifat permanen dan ada juga yang bersifat *ad-hoc*. Contoh yang bersifat permanen adalah Sidang Tahunan MU PBB dan Sidang Tahunan KHAM PBB. Diplomasi multilateral yang bersifat *ad-hoc* misalnya adalah KTT Camp David tahun 1977 dan KTT Tsunami tanggal 6 Januari 2005 di Jakarta.

Dalam diplomasi multilateral, negara-negara biasanya akan hadir dalam perundingan jika agenda atau isu yang dibahas sesuai dengan kepentingan nasionalnya. Dalam pertemuan yang bersifat permanen di PBB, negara-negara yang tidak suka dengan sebuah agenda tertentu biasanya berusaha jauh-jauh hari sebelumnya untuk melobi negara lain agar agenda tersebut tidak muncul dalam persidangan. Kalaupun agenda yang tidak disukai tersebut muncul, negara tersebut dapat mengambil berbagai alternatif yaitu antara lain memboikot sidang ketika membicarakan agenda yang tidak disukainya, atau melobi negara-negara lain agar memberikan dukungan kepada posisi negara yang merasa dirugikan dengan adanya agenda tersebut. Buat negara anggota tetap DK PBB, mereka juga dapat memveto agenda yang dipungutsuarakan bila bertentangan dengan kepentingan nasionalnya.

Sebagaimana telah diuraikan dimuka bahwa aktor diplomasi kini semakin bervariasi. Diplomat kini bukan lagi satu-satunya aktor dan diplomasi tidak lagi menjadi monopoli negara. Kini *non-state actor* seperti NGO internasional, dan MNC juga semakin memainkan peranan penting dan memberikan kontribusi aktif dalam pertemuan-pertemuan internasional terutama yang membicarakan HAM, lingkungan hidup, kerjasama

pembangunan (*development cooperation*), dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

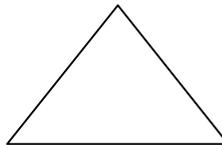
Para para *non-state actor* tersebut didukung oleh tokoh-tokoh internasional serta negara-negara yang berminat (*interested states*) seakan-akan membuat suatu pergerakan baru (*new movement*) untuk menggolkan agenda baru dunia seperti pembentukan *International Criminal Court* di Roma dan pengurangan emisi CO2. NGO internasional seperti *Amnesty Internasional* dan *Human Rights Watch* setiap tahun juga hadir dalam sidang KHAM di Jenewa serta berupaya memperjuangkan agar resolusi yang dihasilkan sesuai dengan garis perjuangan organisasinya. Garis perjuangan para NGO ini menurut Earnest Sucharipa, *Director of the Diplomatic Academy of Vienna* sering juga disebut-sebut sebagai polugrinya NGO internasional.

Konsekuensi dari perkembangan tersebut bagi praktek diplomasi ialah diplomasi yang dilakukan seorang diplomat kini juga beroperasi pada *polylateral level* karena adanya interaksi segitiga antara diplomat suatu negara dengan *non-state actor* diplomasi lainnya, serta Kemlu atau organisasi internasional.

Penamaan diplomasi polilateral mungkin belum populer bagi sebagian diplomat dan publik di Indonesia, namun sebagai Minister Counsellor Politik di KBRI London (2001-2005), penulis sudah langsung mempraktekannya. Pada KBRI London sebagai perwakilan bilateral, praktek diplomasi polilateral dapat digambarkan sbb:

Interaksi Segitiga di Perwakilan Bilateral

Diplomat KBRI London



Kemlu Inggris
(FCO)

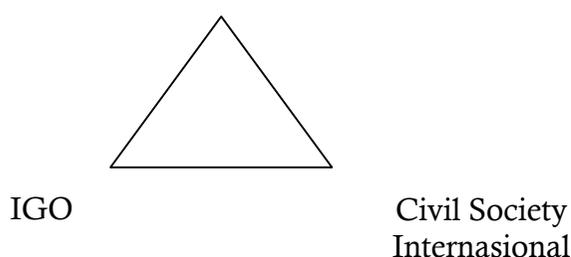
Civil Society di
Inggris

- (1) Interaksi antara diplomat KBRI London dengan pejabat Kemlu Inggris (FCO).

- (2) Interaksi antara diplomat KBRI London dengan kalangan *civil society* di Inggris seperti NGO *Amnesty International*, akademisi, dan media massa.
- (3) Interaksi antara Kemlu Inggris dengan *civil society* di Inggris yang berkaitan dengan kebijakan polugri Pemerintah Inggris terhadap Indonesia, misalnya tentang Papua.

Interaksi Segitiga di Perwakilan Multilateral

Diplomat PTRI Geneva



Diplomasi pada level polilateral juga terjadi pada perwakilan multilateral karena adanya interaksi segitiga yaitu:

- (1) Interaksi antara diplomat PTRI dengan diplomat negara lain yang diakreditasi ke PBB atau antara diplomat PTRI dengan pejabat-pejabat PBB (IGO).
- (2) Interaksi antara diplomat PTRI dengan NGO internasional yang mewakili *civil society* internasional seperti *Human Rights Watch*.
- (3) Interaksi antara pejabat-pejabat PBB seperti KHAM dengan kalangan NGO internasional yang mewakili *civil society* internasional.

4.1. Fungsi-fungsi Diplomasi

Diplomat dalam berdiplomasi melaksanakan fungsi-fungsi diplomasi yang terdapat dalam Pasal 3 Konvensi Wina 1961, yaitu:

(1) Representing the sending state in the receiving state, (2) Protecting in the receiving state the interests of the sending state and of its nationals, within the limits permitted by international law, (3) Negotiating with the government of the receiving state, (4) Ascertaining by all lawful means conditions and developments in the receiving state, and reporting thereon to the government of the

sending state, (5) Promoting friendly relations between the sending state and the receiving state, and developing their economic, cultural and scientific relations

Fungsi pertama yaitu *representation* yang baru dapat dilakukan bilamana duta besar sudah memenuhi ketentuan protokol negara penerima misalnya telah menyerahkan Surat-surat Kepercayaan (*Credential Letters*) kepada kepala negara di negara penerima. Fungsi ini terdiri atas tiga macam, yaitu *symbolic representation*, *legal representation*, dan *political representation* (Morgenthau: 1963,364).

Bilamana Dubes RI London menghadiri resepsi resmi yang diadakan oleh Ratu Elizabeth II di Istana Buckingham, maka kehadirannya disebut sebagai *symbolic representation* dari Pemerintah RI. Selanjutnya bila Dubes RI London menandatangani suatu kesepakatan dalam sidang IMO maka tindakan duta besar tersebut disebut sebagai *legal representation* dari Pemerintah RI. Dubes RI London juga merupakan *political representation* dari Pemerintah RI seperti dalam hal yang bersangkutan melakukan pembicaraan dengan pejabat Kemlu Inggris atau diwawancara oleh pers Inggris.

Fungsi kedua adalah *protection* berupa pelayanan konsuler, perlindungan warganegara dan badan hukum negara pengirim di negara penerima. Diplomasi kini harus juga dilihat sebagai bagian dari *public service* yaitu membantu setiap warganegaranya yang membutuhkan pertolongan terutama mereka yang menghadapi kesulitan di luar negeri. Perlindungan warganegara dan badan hukum negara pengirim di negara penerima, dilakukan antara lain dalam bentuk memberikan advis hukum, membantu mencarikan pengacara bagi warganegaranya yang sedang diadili oleh pengadilan pidana setempat atau yang ditahan pihak keamanan negara penerima.

Fungsi diplomasi lainnya yang ketiga ialah negosiasi dan *lobby* yaitu mengupayakan agar negara penerima dapat bersikap mendukung atau setidak-tidaknya tidak merugikan kepentingan nasional dari negara pengirim. Fungsi ini sangat penting untuk para diplomat yang ditugaskan di PBB atau pertemuan internasional lainnya dimana pengangambilan suara (*voting*) sering dilakukan. Diplomat Indonesia yang ditugaskan di PBB harus melobi para diplomat dari negara lainnya agar suatu resolusi yang menguntungkan

Indonesia mendapatkan dukungan mayoritas atau sebaliknya resolusi yang merugikan Indonesia mendapatkan dukungan suara yang menentang resolusi.

Fungsi keempat, ialah *reporting* dan *policy advice* yang dilakukan dengan mengirim laporan berupa informasi-informasi yang sudah diolah oleh diplomat kepada Kemlu negara pengirim sebagai masukan dalam penyusunan poligrinya terhadap negara akreditasi maupun dalam menyikapi masalah-masalah internasional lainnya.

Pengumpulan informasi dilakukan dengan memonitor informasi dari sumber-sumber terbuka seperti surat kabar, majalah, radio, televisi, dan bulletin. Kini informasi juga dapat diperoleh dari internet. Dalam praktek beberapa negara yang mempunyai teknologi maju dan memiliki staf diplomatik yang memiliki ketrampilan spionase, pengumpulan informasi juga dilakukan dari sumber-sumber tertutup seperti dalam mendapatkan dokumen rahasia dari pejabat-pejabat pemerintah setempat dan penyadapan telpon. Kejadian seperti ini sering menimbulkan gangguan hubungan kedua negara karena pejabat diplomatik yang tertangkap tangan melakukan kegiatan tersebut biasanya dinyatakan sebagai *persona non grata* atau kehadirannya di negara penerima sudah tidak diinginkan lagi.

Selanjutnya, fungsi kelima ialah mempromosikan hubungan persahabatan dengan negara penerima di semua bidang, baik dengan kalangan pemerintah, swasta, NGO, tokoh masyarakat dan publik di negara penerima. Diplomat biasanya berusaha agar hubungan bilateral yang sudah terjalin baik antar kedua negara dapat terus terjaga. Walaupun pihak pers setempat misalnya memuat berita negatif tentang negaranya, diplomat harus berusaha dengan mekanisme jurnalistik yang ada agar berita tersebut jangan sampai merugikan citra negaranya di negara penerima dan mengganggu hubungan bilateral kedua negara.

4.2. Gaya Diplomasi

Dalam praktek diplomasi ada yang disebut *diplomatic style* atau gaya diplomasi dari aktor-aktor diplomasi atau suatu negara. Gaya diplomasi dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, personalitas dan persepsi dari pemimpin negara atau aktor diplomasi tentang sesuatu hal. Kedua, kondisi sosial-politik di dalam negeri negara tersebut. Ketiga, *trend* atau kecenderungan yang sedang berlangsung di dunia internasional khususnya yang berkaitan dengan praktek diplomasi. Keempat, *national power* dimiliki oleh suatu negara.

Gaya diplomasi yang kini sering terlihat ialah praktek *personal diplomacy*. Jenis diplomasi ini biasanya dilakukan oleh kepala negara atau kepala pemerintahan atau pejabat senior lainnya setingkat menteri dari suatu negara. Praktek *personal diplomacy* semakin populer yang didorong oleh adanya revolusi di bidang teknologi komunikasi dan transportasi. Penemuan teknologi *crypto-telephone* misalnya memungkinkan dua orang kepala negara atau kepala pemerintahan untuk berbicara langsung tanpa ada kekhawatiran bahwa pembicaraannya akan disadap pihak lain. Begitu juga kunjungan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah semakin mudah karena teknologi transportasi memungkinkan seorang pejabat pemerintah dengan pesawat khusus untuk bepergian ke mana saja setiap saat dan tiba di tempat tujuan dalam waktu yang lebih cepat.

Gaya diplomasi Presiden RI antara lain sbb:

1. Presiden Abdurrahman Wahid paling terlihat sangat menggemari *personal diplomacy*. Hal itu dilakukan tidak saja karena *personality-nya* yang tidak menyukai protokoler, tetapi juga karena saat itu Indonesia dilanda krisis multi-dimensi yang memerlukan keputusan yang cepat dalam mengatasi berbagai masalah di dalam negeri termasuk meminta bantuan dari dunia internasional.
2. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga sering menggunakan *personal diplomacy* terutama dengan para pemimpin ASEAN dan pemimpin Asia lainnya serta dengan beberapa negara kunci seperti Amerika Serikat. Gaya diplomasi yang diperlihatkan Indonesia dalam 10 tahun terakhir yaitu sering menjadi tuan rumah pertemuan internasional yang dimanfaatkan untuk mendukung pencapaian kepentingan nasional Indonesia.
3. Presiden Suharto selama era orde baru sering memperlihatkan gaya diplomasi yang mengangkat pensiunan jenderal untuk menduduki pos diplomatik di luar negeri. Beberapa pos yang sering diisi militer yaitu ibukota 2 negara pendiri ASEAN, Tokyo, Canberra, London, Paris, dan Washington. Presiden Suharto paling suka mengirim utuan khusus (*envoy*) di berbagai negara di dunia, bilamana Indonesia ingin mengundang dalam pertemuan internasional di Indonesia atau bilamana ada pesan khusus yang ingin disampaikan pada kepala negara/pemerintahan asing.

Gaya diplomasi lain yang dapat dilihat dari praktek negara lain yaitu sebagai berikut:

- (1) Kebiasaan suatu negara yang mengangkat seorang duta besar berdasarkan *political appointee*. Gaya diplomasi ini adalah ciri khas praktek diplomasi di Amerika Serikat.
- (2) Kebiasaan suatu negara untuk membuka kedutaan di banyak negara. Gaya diplomasi ini sering dilakukan oleh Tiongkok (RRT) sehingga mempunyai kedutaan paling banyak di dunia yaitu sekitar 150 kedutaan.
- (3) Praktek *unilateral diplomacy* yaitu menerima negara lain membuka kedutaannya di negara tersebut tetapi tidak melakukan hal serupa di negara lainnya seperti yang dilakukan Irlandia.

5. Simpulan

Tulisan ini bertolak dari kejanggalan secara mutual yang dialami oleh para diplomat dengan berbagai konsep – konsep dalam studi hubungan internasional. Banyak diplomat yang menganggap studi hubungan internasional sangat problematis karena menggambarkan profesi diplomat secara reduksionis. Teori – teori Hubungan Internasional sangat jarang secara serius memperhatikan pemahaman diplomatik dan praktik – praktik diplomasi. Secara teoritis, diplomasi menurut sarjana – sarjana Hubungan Internasional yang berhalauan realis dan liberalis selalu disimplifikasikan secara rasional sebagai satu kesatuan aksi dari negara – negara dengan ragam kepentingan nasional masing – masing yang menentukan arah negosiasi berbagai isu – isu strategis. Sedangkan ada pendekatan alternatif dari aliran konstruktivis yang menerjemahkan diplomasi sebagai sebuah interaksi dengan simbol – simbol mutual dari nilai dan identitas. Sedangkan banyak pakar Hubungan Internasional yang acap kali memilih lembam terhadap berbagai diseminasi pemikiran para Duta Besar yang sering dalam bentuk *memoir*, dengan argumentasi bahwa pengalaman pribadi tidak menggambarkan hakekat utama dari mekanisme terdalam dari hubungan internasional.⁷

Pada titik inilah tulisan ini telah memperkaya diseminasi pemikiran terkait diplomasi dari sudut pandang praktisi dengan membahas berbagai definisi konseptual mengenai diplomasi, diplomat dan diplomatik. Serta membahas perkembangan diplomasi pada aras praksis untuk memperkuat aksioma dari diplomasi itu sendiri bagi studi hubungan internasional secara

luas. Tentunya keterasingan diplomasi dari studi hubungan internasional perlu dipikirkan secara seksama oleh para pakar hubungan internasional baik di kalangan akademis maupun praktisi diplomasi. Karena sinergi dari keduanya akan memperkuat studi hubungan internasional yang seharusnya menjadi kolam asupan pikir secara strategis dalam merumuskan politik luar negeri sebuah negara. Namun menurut Ole Weaver (2015) bahwasanya “*The analysis of diplomacy’s role in world politics has been hindered by a priori classifications of diplomacy in state focused, actor-centric ways. Diplomats have been interpreted as substantives that act, rather than nouns that come into being.*” Untuk itu diseminasi pemikiran yang mempertimbangkan antara substansi dari studi hubungan internasional dengan logika relasi antar bangsa yang melandasi praksis diplomasi perlu diperkuat sebagai akar tunjang trajektori studi hubungan diplomasi kedepannya.

ENDNOTE

- ¹ Arnold Wolfers, "The Actors in International Politics," in Arnold Wolfers (ed.), *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962), Hal. 19
- ² Konsep tersebut dibahas dalam Martha Finnemore and Kahtryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, 52(4), 1988.
- ³ Lihat, Carne Ross, *Independent Diplomat: Dispatches from an Unaccountable Elite* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007), 146.
- ⁴ Lihat, Harald Müller, "Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations," *European Journal of International Relations*, 10(3), 2004; Lihat juga, Jeffrey Lewis, "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union," *International Organization*, 59(4), 2005.
- ⁵ Proponen tersebut salah satunya Geoffrey Wiseman, "Bringing Diplomacy Back In: Time for Theory to Catch Up with Practice," *International Studies Perspectives*, 12(4), 2011.
- ⁶ Lihat, Newson (2001) quoted in Stephen Walt, "The Relationship between Theory and Policy in International Relations," *Annual Review Political Science*, 8, 2005, 24.
- ⁷ Lihat Colin Elman and Miriam Fendius Elman, "Diplomatic History and International Relations Theory: Respecting Difference and Crossing Boundaries," *International Security*, 22(1), 1997.

Referensi

- Arnold Wolfers, "*The Actors in International Politics*," in Arnold Wolfers (ed.), *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962. Hal. 19.
- Barston, Ronald P. "*Modern diplomacy*." London: Longman (1997).
- Berridge, Geoffrey R. "*Diplomacy: theory and practice*." (2002).
- Carne Ross, *Independent Diplomat: Dispatches from an Unaccountable Elite* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007), 146.
- Colin Elman & Miriam Fendius Elman, "*Diplomatic History and International Relations Theory: Respecting Difference and Crossing Boundaries*," *International Security*, 22(1), 1997.
- Denza, Eileen. *The intergovernmental pillars of the European Union*. Oxford University Press, 2002.
- Gilboa, Eytan. "*Media Diplomacy Conceptual Divergence and Applications*." *The Harvard International Journal of Press/Politics* 3.3 (1998): 56-75.
- Geoffrey Wiseman, "*Bringing Diplomacy Back In: Time for Theory to Catch Up with Practice*," *International Studies Perspectives*, 12(4), 2011.
- Harald Müller, "*Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations*," *European Journal of International Relations*, 10(3), 2004
- Hamilton, Keith, and Richard Langhorne. *The practice of diplomacy: its evolution, theory, and administration*. Taylor & Francis, 2011.
- Harold, Nicolson. "*Diplomacy*." Oxford University Press, 1963.
- Jeffrey Lewis, "*The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*," *International Organization*, 59(4), 2005.
- Holsti, Ole R., Charles W. Kegley, and Eugene R. Wittkopf. "*The Global Agenda: Issues and Perspectives*." (2001).

Mauna, Boer. *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam era Dinamika Global*. Alumni, 2000.

Morgenthau, Hans. "1948: *Politics Among Nations*." New York (1963).

Morgenthau, Hans. "*Elements of National Power*." H. Morgenthau. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1993): 124-165.

Satow, Ernest. "*Satow's Guide to Diplomatic Practice, 5th edn, ed.*" Lord Gore-Booth (London and New York: Longman, 1979) (1979): 38.

Wæver, Ole. "*The Theory Act*." *International Relations* (2015).