

KONTROVERSI WIKILEAKS DAN DILEMA DIPLOMASI

Andi Purwono¹

Abstraksi

Publikasi berbagai dokumen rahasia termasuk kawat- kawat diplomatik oleh wikileaks tidak hanya menimbulkan kegaduhan global luar biasa. Ini juga menimbulkan pertanyaan substantif tentang bagaimanakah sebaiknya diplomasi dipraktekkan. Tulisan ini mengangkat argumen bahwa wikileaks setidaknya menunjukkan dilema yang dihadapi dunia diplomasi antara tuntutan untuk mengabdikan pada kepentingan nasional sehingga mensyaratkan beberapa kerahasiaan dan tuntutan demokratisasi di hadapan publik internasional sehingga mensyaratkan transparansi dan pemenuhan kepentingan hajat global yang lebih luas. Tarik ulur kedua kekuatan ini hakikatnya tidak hanya mencerminkan debat antara realisme dan liberalisme, tetapi juga perubahan- perubahan model diplomasi mulai dari model Yunani, Itali, Perancis, hingga Amerika. Proses itu belum lah selesai sehingga ke depan masih akan dijumpai perdebatan menarik tentang hal ini.

Kata kunci: diplomasi, kepentingan nasional, demokratisasi, dilema

¹ Dosen Hubungan Internasional FISIP Unwahas Sertifikasi Dosen tahun 2009 no 091249508312

Politik internasional pada tahun 2010 diwarnai kegaduhan global luar biasa akibat penerbitan berbagai dokumen rahasia oleh Wikileaks. Pada Juli 2010, situs ini mengundang kontroversi karena pembocoran dokumen Perang Afganistan. Selanjutnya, pada Oktober 2010, hampir 400.000 dokumen Perang Irak dibocorkan oleh situs ini. Pada November 2010, WikiLeaks mulai merilis kabel diplomatik Amerika Serikat. Secara keseluruhan, tepatnya ada 97.080 dokumen tergolong sangat rahasia yang tersebar luas oleh WikiLeaks.²

Jumlah tadi bertambah lagi dengan 75.792 dokumen biasa, 58.095 dokumen hanya untuk internal, 11.322 dokumen rahasia, 4.678 dokumen sangat rahasia yang tak boleh diakses non-AS (*NoFORN*), dan 4.330 dokumen rahasia lainnya. Merujuk rincian

jenis, 145.222 dari data tadi berkaitan dengan hubungan politik eksternal, 122.954 soal internal pemerintah, 49.016 tentang ekonomi, 28.760 mengenai teroris dan terorisme, 23.857 tentang perdagangan luar negeri, dan 23.054 dokumen tentang intelijen.

Berbagai publikasi tersebut pada akhirnya memunculkan pro-kontra, dukungan, dan serangan balik termasuk tuduhan mengguncang sistem dan membuka aib diplomasi serta membahayakan tentara dan publik AS. Situs ini pun menjadi target serangan komputer yang menyebabkan mereka kewalahan dan membuat Wikileaks tidak dapat diakses sebagian pengguna selama beberapa jam. Apa makna hiruk pikuk ini bagi dunia diplomasi ?

Pembahasan tentang kaitan publikasi berbagai dokumen rahasia diplomatik dengan praktek diplomasi menjadi menarik karena

Vol. 8, No. 1, Januari 2011

²<http://akudansekitar.blogspot.com/2010/12/dampak-dari-bocoran-wikileaks.html>

saat ini kita berada pada era diplomasi baru dimana dunia diplomasi tidak lagi berada pada wilayah yang *untouchable*. Justru saat ini kita melihat kecenderungan menguatnya tuntutan keterlibatan publik yang luas dalam persoalan politik luar negeri dan diplomasi. Oleh karenanya, konsep diplomasi publik atau bahkan diplomasi total semakin disuarakan bahkan oleh pemerintah- pihak pemegang otoritas praktek diplomasi formal.

Bagi dunia diplomasi, hiruk pikuk wikileaks mencerminkan dilema diplomasi akibat tarik ulur (*pulling and hauling*) antara kebutuhan praktis untuk eksklusif-elitis di satu sisi dan tuntutan demokratis-populis di sisi yang lain. Diplomasi seakan terjepit antara mengabdikan kepada kepentingan negara semata atau kepentingan yang lebih luas yaitu kemaslahatan umat manusia.

Diplomasi dan Kepentingan Nasional
SPEKTRUM
Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional

Diplomasi hakikatnya adalah seni mengedepankan kepentingan suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain. Diplomasi merupakan salah satu instrumen terpenting dari politik luar negeri. Politik luar negeri sendiri dalam perspektif realisme politik memiliki tugas suci untuk memenuhi kepentingan nasional. Bagi realisme politik internasional, esensi politik adalah perjuangan kekuasaan demi kepentingan nasional. Kepentingan nasional merupakan keseluruhan nilai yang hendak diperjuangkan atau dipertahankan dalam forum internasional. Oleh sebab itu kepentingan nasional merupakan kunci dalam politik luar negeri.³ Sentralnya posisi kepentingan nasional dalam analisa politik luar negeri menyebabkan konsep ini sering dianggap sebagai kata kunci

³ Lihat konsep ini dalam HI lebih lengkap dalam Scott Burchill, *The National Interest in International Relations Theory* (New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2005)

Vol. 8, No. 1, Januari 2011

(*key concept*) atau terkadang *the starting point* dari politik luar negeri.⁴

Untuk menjelaskan kepentingan nasional, John Spanier lebih memilih konsep tujuan (*objectives*) untuk merujuk hal-hal yang dicari negara dalam pergaulan internasional. Menurutnya, tujuan negara meliputi empat hal, pencarian keamanan nasional (*national security*), martabat atau citra negara (*prestige*), kesejahteraan ekonomi atau kemakmuran (*economic wealth or prosperity*), dan perlindungan dan penyebaran ideologi (*protection and promotion of ideology*).⁵

Sementara itu menurut Morgentau, kepentingan nasional serupa dengan generalisasi konstitusi AS dalam dua artian,

yaitu kesejahteraan umum (*general welfare*) dan proses perwujudannya (*due process*). Konstitusi ini mengandung makna yang tersirat dan melekat (*inherent*) dalam konsep itu sendiri, tetapi di luar syarat minimum isi konstitusi ini dapat dijalankan secara keseluruhan kendati secara logika bertentangan dengan kenyataan. Isinya ditentukan oleh tradisi-tradisi politik dan keseluruhan konteks keseluruhan kultural dimana suatu negara merumuskan politik luar negerinya.⁶ Morgentau juga menyamakan kepentingan nasional dengan usaha negara untuk mengejar *power*, dimana *power* adalah segala sesuatu yang bisa mengembangkan dan memelihara kontrol suatu negara terhadap negara lain.⁷

⁴ Prakash Chandra, *International Politics* (New Delhi : Vikas Publishing, 1982), hal. 32

⁵ John Spanier, *Games Nations Play : Analyzing International Politics* (New York : CBS College Publishing, 1981), hal. 58.

⁶ J. Frankel, *Hubungan Internasional*, Penterj. Iaila H Hasyim, Cet. 2, (Jakarta : Bumi Aksara, 1991), hal 45 – 46.

⁷ Mochtar Mas'oeed, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi*, cet. 2, (Jakarta : LP3ES, 1990), hal. 140.

Artinya, sebagai salah satu instrumen politik luar negeri, diplomasi juga tidak bisa lepas dari tugas pencapaian kepentingan nasional. S.L. Roy, mencoba mengkaji hal-hal penting yang terdapat dalam berbagai definisi mengenai diplomasi. Menurut dia dari definisi-definisi tersebut beberapa hal tampak jelas, bahwa :

(1) Unsur pokok diplomasi adalah negosiasi,

(2) Negosiasi dilakukan untuk mengedepankan kepentingan negara,

(3) Tindakan-tindakan diplomatik diambil untuk menjaga serta memajukan kepentingan nasional sejauh mungkin dan dilaksanakan secara damai, pemeliharaan perdamaian dengan tanpa merusak kepentingan nasional merupakan tujuan utama diplomasi,

(4) Teknik-teknik diplomasi yang sering dipakai untuk

mempersiapkan perang bukan menghasilkan perdamaian,

(5) Diplomasi berhubungan erat dengan politik luar negeri suatu negara,

(6) Diplomasi modern berhubungan erat dengan sistem negara,

(7) Diplomasi tidak bisa dipisahkan dari perwakilan negara.⁸

Untuk bisa mencapai tujuan-tujuan diplomatiknya, pemerintah bisa menggunakan berbagai macam cara. Menurut Kautilya ini bisa dilakukan dengan penerapan satu atau kombinasi beberapa prinsip dari empat prinsip utama instrumen diplomasi yaitu : *sama, dana, danda, dan bedha* – perdamaian atau negosiasi, memberi hadiah atau konsesi, menciptakan perselisihan,

⁸ R. Suprpto, *Hubungan Internasional : Sistem, Interaksi dan Perilaku* (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1997), hal. 149 – 150

mengancam atau menggunakan kekuatan nyata. Para penulis modern menyatakan bahwa dalam rangka pencapaian tujuan diplomatiknya suatu negara menjalankan tiga model tingkah laku : *cooperatif*, *accomodation*, dan *opposition* (kerja sama, penyesuaian, dan penentangan).⁹

Dalam konteks pemenuhan kepentingan nasional sebagaimana paparan tersebut, maka diplomasi biasa diserahkan kepada segelintir pejabat pemerintah dengan prosedur formal baku yang memuat taktik-strategi dan kerahasiaan informasi demi ketaatan pada prinsip pemenuhan kepentingan nasional. Bahkan kerahasiaan ini merupakan salah satu dari lima karakteristik diplomasi model lama (Yunani, Itali, Perancis).¹⁰

⁹ S.L. Roy, *Diplomasi*, Penterj. Herwanto, Mirsawati (Jakarta : Rajawali Pers, 1991), hal 16.

¹⁰ Harold Nicholson, Transition from the old to the new diplomacy dalam Elmer **SPEKTRUM** **Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional**

Diplomasi mengemban banyak fungsi vital mulai. Plischke menyebutkan perwakilan, pelaporan, komunikasi, negosiasi, dan manuver.¹¹ Henderson menyebut perwakilan kepentingan negara, perwakilan simbolik, mendapatkan informasi, memajukan dan melindungi kepentingan nasional, dan pembuatan keputusan oleh diplomat.¹²

Dalam kaitan pelaporan ini, maka diplomat bertugas mengumpulkan informasi dan memberikan informasi itu kepada pembuat keputusan negara. Untuk itu dia akan mengidentifikasi aspek-aspek kehidupan negara tempat ia ditugaskan yang bisa jadi memiliki pengaruh terhadap negaranya.

Plischke, ed., *Modern Diplomacy: the Art and the Artisans* (Washington DC: American Enterprise Institute, 1979), h. 44-45.

¹¹ Elmer Plisshke, *Ibid*.

¹² Conway Henderson, *International Relations: Conflict and Cooperation at the Turn of 21st Century* (Boston: McGraw-Hill, 1998), h.202-210.

Selain itu ia mengumpulkan data empiris, pernyataan sikap, dan menjaga kontak resmi dan tidak resmi, terbuka atau diam-diam yang perlu demi memperoleh data yang dibutuhkan. Pada tahap terakhir bisa jadi ia menganalisis data tersebut termasuk pengaruhnya bagi negaranya.

Paparan- paparan tersebut setidaknya menegaskan bahwa secara praktis, tidak semua informasi diplomatik bisa dibuka dan justru kontra produktif jika diketahui publik. Atas nama kepentingan nasional itu, diplomasi yang tertutup bahkan hipokrit dan mengesampingkan etika bahkan bisa dibenarkan. Ini semua karena pengagungan pada tugas diplomat dan pemenuhan kepentingan negara. Diplomasi dengan demikian sangat berkaitan dengan isu keamanan yang secara tradisional lebih dimaknai dalam kerangka bagaimana negara ingin *survive*

Demokratisasi Diplomasi

SPEKTRUM
Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional

Di sisi lain, diplomasi sebagai pilar utama politik luar negeri menghadapi tuntutan deras arus demokratisasi dan transparansi. Ini mencakup dua hal, yang pertama aktor pelaku diplomasi dan kedua pemenuhan prinsip maslahat bagi umat manusia secara umum, tidak sekedar pada pemenuhan kebutuhan satu negara saja. Pandangan ini diusung kaum liberalisme politik internasional yang memuja pemerintahan demokratis, transparan dan terkontrol oleh rakyat serta sangat menentang diplomasi rahasia. Persetujuan dan keterlibatan publik atas persoalan politik luar negeri mutlak dibutuhkan agar tercipta perdamaian demokratis. Tanpa itu, insting agresif elit pemimpin yang tidak bertanggung jawab akan sangat membahayakan perdamaian internasional. Penguasa yang menghargai hak- hak individu seperti kebebasan sipil, hak

Vol. 8, No. 1, Januari 2011

berbicara dan menyatakan pendapat, penghargaan atas hak milik pribadi, serta pemerintahan representatif akan menghindarkan dunia dari konflik dan perang.¹³

Dari sisi aktor, beberapa pengamat bahkan menyebut publikasi oleh wikileaks adalah praktek diplomasi juga. Ia menjadi aktor baru dengan pola diplomasi publik dan besaran cakupannya yang mengglobal. Ia menghubungkan berbagai jaringan, *channe,l* masyarakat internasional untuk hirau pada satu persoalan besar yang dinilai akan berdampak juga secara global.

WikiLeaks atau Wikileaks adalah organisasi internasional yang bermarkas di Swedia.¹⁴ Situs Wikileaks menerbitkan dokumen-dokumen rahasia sambil menjaga kerahasiaan sumber-sumbernya.

¹³ Scott Burchill and Andrew Linklater, *Theories of International Relations* (New York: ST Martin Press Inc, 1996).

¹⁴ <http://id.wikipedia.org/wiki/WikiLeaks>.

Situs tersebut diluncurkan pada tahun 2006. Saat ini alamat situs telah dialihkan ke <http://www.wikileaks.ch> untuk alasan keamanan. Organisasi ini didirikan oleh disiden politik Cina, dan juga jurnalis, matematikawan, dan teknolog dari Amerika Serikat, Taiwan, Eropa, Australia, dan Afrika Selatan. Artikel koran dan majalah *The New Yorker* mendeskripsikan Julian Assange, seorang jurnalis dan aktivis internet Australia, sebagai direktur Wikileaks. Situs Wikileaks menggunakan mesin MediaWiki. WikiLeaks telah memenangkan beberapa penghargaan, termasuk *New Media Award* dari majalah *Economist* untuk tahun 2008. Pada bulan Juni 2009, WikiLeaks dan Julian Assange memenangkan *UK Media Award* dari Amnesty International (kategori *New Media*) untuk publikasi tahun 2008 berjudul *Kenya: The Cry of Blood – Extra Judicial Killings and Disappearances*, sebuah laporan

oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Kenya tentang pembunuhan oleh polisi di Kenya. Pada bulan Mei 2010, New York Daily News menempatkan WikiLeaks pada peringkat pertama dalam "situs yang benar-benar bisa mengubah berita".

Dari sisi tujuan atau kemanfaatan, kita belum menemukan kepentingan khusus selain masalah umum sebagaimana disebutkan wikileaks. Dalam wawancara dengan Sir David Frost (21/12/2010), pemilik situs wikileaks, Julian Assange, menyatakan tindakannya bukan anarkhi tetapi didasari keinginan mendorong *global governance* yang bertanggung jawab. Menurutnya masyarakat internasional mesti berjuang membeberkan penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan negara agar tercipta keadilan lebih luas. Ini sejalan dengan pemikiran liberalisme bahwa proses- proses

SPEKTRUM
Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional

dan lembaga- lembaga demokratis akan menghancurkan kekuatan elit yang berkuasa dan mengekang kecenderungan mereka pada kekerasan.¹⁵ Dari sisi organisasi, wikileaks membuyarkan pola spionase dan penyadapan yang biasanya dilakukan aktor negara demi kepentingannya, namun kali ini dilakukan organisasi internasional dan bukan dengan motif pribadi.

Selama ini rahasia negara dapat dikatakan multitafsir, sehingga pemerintahan terkesan tertutup terhadap publik. Padahal kepentingan publik harus menjadi tolak ukur dalam mendefinisikan kerahasiaan negara.¹⁶ Situs-situs seperti wikileaks memiliki nilai-nilai positif untuk publik. Menurutnya, situs sejenis itu mendukung keterbukaan, karena publik berhak

¹⁵ Burchill dan Linklater, *Ibid*, h. 42.

¹⁶ http://waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=163133:ampak-wikileaks-rahasia-negara-akan-terbongkar&catid=17:nasional&Itemid=30.

mengetahui apa yang dilakukan pemerintahnya. Selain itu, situs ini juga dapat mengubah cara berpikir orang agar lebih berhati-hati dalam membuat memo, surat atau percakapan. Hal ini justru dinilai dapat menekan angka korupsi, karena 'calon pelaku' akan semakin takut.

Menurut informasi yang tersebar, dokumen sangat rahasia milik AS yang berkaitan dengan Prancis mencapai 1.582 banyaknya. Di antaranya mencakup soal Presiden Nicolas Sarkozy, sebanyak 256 dokumen rahasia, dan dokumen resmi biasa mencapai 1.937. Soal Spanyol, WikiLeaks membeberkan 898 dokumen sangat rahasia versi Amerika. Angka itu masih ditambah 103 dokumen rahasia, dan 2.619 dokumen biasa. Data dan informasi negara Turki menjadi yang terbanyak kedua dibocorkan, setelah Irak. Jumlahnya mencapai 3.298 dokumen sangat rahasia--

SPEKTRUM
Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional

termasuk mengenai Perdana Menteri Recep Tayyip Erdogan-- 577 dokumen rahasia, dan 4.043 dokumen resmi biasa. Sementara soal Irak, dokumen amat rahasia yang dibocorkan mencapai sebanyak 4.127. Tambahannya, ada 1.158 dokumen berkategori rahasia dan 1.392 lainnya untuk dokumen berskala biasa. Periode informasi itu meliputi aktivitas sejak 2002 hingga 2004, soal Yordania dan Kuwait.

Lebih jauh mencermati dampaknya, publikasi oleh wikileaks juga menegaskan pergeseran makna keamanan terutama menyangkut dimensi *core values of security* (nilai inti keamanan) apakah hanya terfokus pada keamanan nasional (kaum tradisional) atau meluas hingga pada nilai-nilai baru yang perlu dilindungi terutama HAM, demokratisasi, kebebasan sipil dalam berekspresi dan memperoleh informasi (kaum

Vol. 8, No. 1, Januari 2011

modernis). Sayangnya, mengutip Barry Buzan, dalam mencapai keamanan, negara dan masyarakat kadangkala memiliki interaksi yang harmonis dan kadangkala saling bertentangan.¹⁷ Dalam kasus wikileaks banyak negara bersikukuh akan pentingnya kerahasiaan sementara sikap publik menekankan transparansi. Ini tercermin dari besarnya dukungan kepada wikileaks hingga muncul berbagai serangan balik di dunia maya atas penangkapan Julian Assenge.

Ke depan, dilema diplomasi dan dampaknya masih akan ditemui. Tarik ulur kedua kekuatan ini hakikatnya tidak hanya mencerminkan debat antara realisme dan liberalisme, tetapi juga menandakan masih terjadinya perubahan-perubahan model diplomasi mulai dari model Yunani, Itali, Perancis, hingga Amerika.

Proses itu belum lah selesai sehingga ke depan masih akan dijumpai perdebatan menarik tentang hal ini.

Berkaca pada periodisasi perkembangan sejarah diplomasi dari model lama (model Yunani, Itali, Perancis) ke diplomasi baru (Amerika), maka akan ada penyesuaian internasional terutama menyangkut etika diplomasi termasuk menjaga prinsip saling percaya dalam diplomasi. Meski beberapa pihak khawatir, namun beberapa pemimpin politik tegas menyebut bahwa publikasi wikileaks tidak akan memperburuk hubungan bilateral mereka dengan Amerika.

Selain itu, berbagai tekanan demokratisasi diplomasi akan meningkatkan kehati-hatian pemerintah sehingga lebih responsif dan populer dalam membuat kebijakan luar negeri, dan bukan hasil konspirasi elitis atau tekanan pihak asing. Karena

¹⁷ Barry Buzan, *People, State and Fear* (Lynne Rienner Publisher, 1991: 18-19)

jika hal itu dilakukan dan akhirnya terkuak, maka legitimasi di hadapan rakyatnya akan jatuh. Pemimpin politik akan menerima hukuman politik dari rakyatnya. Dalam berbagai text book disebutkan, hukuman itu berupa penurunan suara pada pemilu berikutnya. Namun menurut saya, hukuman itu sudah ada sejak informasi tersebar berupa turunnya popularitas sang pemimpin.

Terkait Amerika, akan makin deras tekanan diplomasi publik akibat kecewa pada paktek standar ganda, bermuka dua, dusta dan hipokrit terutama di era George W. Bush. Setidaknya ada berkah tersembunyi bahwa diplomasi publik terbukti bisa melengkapi bahkan mengoreksi diplomasi formal oleh negara. Kalau dengan itu, dunia akan lebih adil, damai dan sejahtera sebagaimana keyakinan kaum liberal hubungan internasional,

SPEKTRUM
Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional

maka kita tidak ragu untuk mengatakan "mengapa tidak !"

Pustaka

- Burchill, Scott. 2005. *The National Interest in International Relations Theory* (New York: PALGRAVE MACMILLAN)
- Burchill, Scott and Andrew Linklater. 1996. *Theories of International Relations* (New York: ST Martin Press Inc)
- Buzan, Barry. 1991. *People, State and Fear* (Lynne Rienner Publisher).
- Chandra, Prakash. 1982. *International Politics* (New Delhi : Vikas Publishing)
- Frankel, J. 1991. *Hubungan Internasional*, Penterj. Laila H Hasyim, Cet. 2, (Jakarta : Bumi Aksara)
- Henderson, Conway. 1998. *International Relations: Conflict and Cooperation at the Turn of 21st Century* (Boston: McGraw-Hill)
- Mochtar Mas'oeid, 1990. *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi*, cet. 2, (Jakarta : LP3ES)
- Plischke, Elmer. ed., 1979. *Modern Diplomacy: the Art and the Artisans* (Washington DC:

Vol. 8, No. 1, Januari 2011

American Enterprise
Institute)

R. Suprpto. 1997. *Hubungan Internasional : Sistem, Interaksi dan Perilaku* (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada)

Roy, SL. 1991. *Diplomasi*, Penterj. Herwanto, Mirsawati (Jakarta : Rajawali Pers)

Spanier, John. 1981. *Games Nations Play : Analyzing International Politics* (New York : CBS College Publishing)

<http://akudansekitar.blogspot.com/2010/12/dampak-dari-bocoran-wikileaks.html>

<http://id.wikipedia.org/wiki/Wikileaks>.

http://waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=163133:dampak-wikileaks-rahasia-negara-akan-terbongkar&catid=17:nasional&Itemid=30.

