

LAPORAN AKHIR

Kajian Penyusunan Konsep Indeks Diplomasi Indonesia

“Mencari Format Ideal untuk Mengukur Pencapaian Diplomasi Indonesia”

(Tahap I-2016)

Tim Penyusun

KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS

2016

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Kajian	3
1.3 Metode Kajian	3
1.3.1 Kajian literatur	4
1.3.2 Benchmarking.....	5
1.3.3 Diskusi Kelompok Terfokus.....	6
1.3.4 Wawancara Mendalam (<i>In-Depth Interviews</i>).....	7
1.4 Sistematika Laporan	8
BAB II Mencari Konsep Ideal	10
2.1 Pengantar	10
2.2 Perdebatan Konseptual: Diplomasi, Kebijakan Luar Negeri, atau Hubungan Luar Negeri?	10
2.3 Siapa yang Diukur: Kementerian Luar Negeri, Pemerintah, atau Semua?	13
2.4 Unit Analisis: Lembaga, Sektor, Negara, Kawasan, atau Organisasi Internasional?	15
2.5 Jenis Indikator: Proses, Capaian, atau Konsensus?	19
2.6 Diskusi tentang Metode	21
2.7 Peta Perdebatan	23
BAB III OPSI-OPSI PENGUKURAN	30
3.1 Pengantar	30
3.2 Indeks Diplomasi Indonesia	31
3.3 Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia	35
3.4 Indeks Kebijakan Luar Negeri Indonesia (Versi Tujuan Nasional)	37
3.5 Indeks Kebijakan Luar Negeri Indonesia (Versi Modified Belarus Foreign Policy Index).....	43
3.6 Indeks Persepsi Diplomasi Indonesia	46
3.7 Indonesia Diplomacy Scorecard	49

3.8 Paling Tepat, Paling Diterima, Paling Mungkin untuk Dijalankan	51
BAB IV KESIMPULAN	55
4.1 Kesimpulan	55
4.2 Rekomendasi.....	56

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Opsi-Opsi Jawaban Bagi Pertanyaan Konseptual Penelitian	23
Tabel 2.2. Pro Kontra Opsi Jawaban atas Pertanyaan Konseptual	24
Tabel 3.1. Komponen Konseptual dalam Indeks Diplomasi Indonesia	34
Tabel 3.2. Komponen Konseptual dalam Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia	36
Tabel 3.3. Matriks Indikator Indeks Politik Luar Negeri Indonesia	39
Tabel 3.3. Komponen Konseptual dalam Indeks Politik Luar Negeri Indonesia	41
Tabel 3.4. Komponen Konseptual dalam Indeks Politik Luar Negeri Indonesia (<i>Modified Belarus Foreign Policy Index</i>)	45
Tabel 3.5. Komponen Konseptual dalam Indeks Persepsi Diplomasi Indonesia (<i>Modified Belarus Foreign Policy Index</i>)	48
Tabel 3.6. Komponen Konseptual dalam <i>Indonesia Diplomacy Scorecard</i>	50
Tabel 3.7. Penilaian terhadap Keenam Opsi Model Pengukuran	51

BAB I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak awal kemerdekaan, Republik Indonesia melihat dirinya sebagai bagian tak terpisahkan dari masyarakat dunia. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan dengan jelas pandangan ini. Selain menekankan bahwa kemerdekaan ialah hak segala bangsa, Mukadimah UUD 1945 juga mencantumkan “turut serta dalam mewujudkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” sebagai salah satu tujuan kemerdekaan, berurutan dengan “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,” “memajukan kesejahteraan umum” dan “mencerdaskan kehidupan bangsa.” Hal ini senada dengan apa yang dikatakan oleh Presiden Soekarno bahwa “nasionalisme Indonesia tumbuh di taman internasional.” Dengan demikian, kebijakan luar negeri dan diplomasi merupakan hal yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita nasional.

Meskipun demikian, hingga saat ini Pemerintah dan warga negara secara umum belum memiliki instrumen yang dapat diandalkan untuk mengukur capaian dan efektivitas kerja politik luar negeri Indonesia. Beberapa dokumen resmi yang tersedia berfokus pada *output* (apa produk yang sudah dihasilkan) namun belum ada yang melihat *outcome* (dampak dari upaya diplomasi yang telah dilakukan). Sebagai bagian dari upaya untuk membangun *evidence-based policy making process* secara umum, dan memastikan bahwa diplomasi yang dilakukan memang bermanfaat untuk rakyat secara lebih khusus, sebagaimana dicanangkan dalam konsep “Diplomasi untuk Rakyat,” oleh Menteri Luar Negeri Retno Marsudi, Kementerian PPN/BAPPENAS, khususnya Direktorat Politik dan Komunikasi selaku mitra perencanaan Kementerian Luar Negeri, pada tahun 2016 ini berupaya untuk menyusun instrumen tersebut dalam bentuk Indeks Diplomasi Indonesia atau bentuk lainnya sesuai dengan perkembangan di dalam kajian ini.

Indeks dipilih sebagai metode pengukuran supaya dapat dipertanggungjawabkan validitasnya secara statistik. Selain itu, *output* yang diharapkan dari pengukuran ini memang adalah yang dapat diperbandingkan baik antar waktu maupun antar *locus*.

Untuk itu, indeks yang hendak disusun diharapkan bersifat longitudinal, bukan proyek satu kali selesai. Dibandingkan dengan instrumen-instrumen pengukuran yang bersifat kualitatif, untuk memenuhi kebutuhan pengukuran ini, indeks dengan sifat kuantitatifnya memiliki keunggulan yaitu perangkatnya lebih kaku dan tetap sehingga diharapkan dapat lebih terhindar dari berbagai bias.

Indeks Diplomasi Indonesia ini sendiri bukan Indeks pertama yang direncanakan untuk disusun oleh BAPPENAS. Sebelumnya, untuk mengukur kemajuan demokrasi di Indonesia, Bappenas telah menginisiasi penyusunan Indeks Demokrasi Indonesia pada tahun 2007, dan hingga saat ini indeks tersebut sudah diterbitkan sebanyak 6 kali sejak tahun 2009.

Indeks yang mencoba mengukur efektivitas diplomasi seperti ini telah dibuat oleh berbagai institusi di berbagai negara dengan beragam tujuan dan metode. Sebagai contoh, Amerika Serikat memiliki *Confidence in US Foreign Policy Index* yang mengukur tingkat kenyamanan publik Amerika Serikat terhadap kebijakan luar negeri dari negaranya.¹ Israel juga memiliki indeks yang relatif serupa, yaitu *Israeli Foreign Policy Index* yang memetakan opini publik Israel tentang kebijakan luar negeri dari negaranya.² Belarusia juga memiliki *Belarus Foreign Policy Index*, namun mengukur variabel yang berbeda yaitu perkembangan positif / negatif hubungan Belarusia dengan 5 dimensi (negara / kelompok negara) kunci dalam politik luar negerinya.³ Metode pengukurannya pun relatif berbeda dengan survey opini publik yang dilakukan di Amerika Serikat dan Israel. Indeks ini didapatkan dari *scoring* terhadap peristiwa diplomatik yang terjadi antara Belarusia dan 5 dimensi kuncinya tersebut, berdasar *media monitoring*.

Dari beberapa indeks serupa di atas, ada beberapa poin yang dapat dipelajari, namun tidak ada yang cocok dengan tujuan yang melatarbelakangi penyusunan Indeks Diplomasi Indonesia yang diharapkan dapat menjadi instrumen yang cukup komprehensif untuk mengukur capaian dan efektivitas diplomasi Indonesia dan menjadi masukan bagi proses *evidence-based policy making*, khususnya dalam ranah kebijakan luar negeri.

¹ <http://www.publicagenda.org/files/foreign-policy-index-2010.pdf>.

² http://www.mitvim.org.il/images/2015_Israeli_Foreign_Policy_Index_of_the_Mitvim_Institute_-_2.pdf.

³ http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_FPI30_2016en.pdf.

1.2 Tujuan Kajian

Kajian ini bertujuan untuk membangun konsep dasar yang dapat digunakan untuk menyusun instrumen yang paling tepat dan representatif untuk mengukur pencapaian diplomasi Indonesia. Instrumen ini diharapkan dapat digunakan secara praktis untuk melakukan evaluasi terhadap strategi, kebijakan, dan program-program yang telah dilaksanakan dalam periode tertentu untuk memastikan bahwa strategi, kebijakan dan program-program yang dirancang memiliki bukti yang memadai untuk membuat sumber daya yang digunakan dapat lebih tepat sasaran dan tepat guna.

Pada tahap pertama (2016), kajian ini ditujukan untuk membangun konsep yang matang yang dapat digunakan sebagai dasar untuk membangun instrumen tersebut. Dengan demikian, pertanyaan yang akan dijawab dalam kajian awal ini meliputi:

- a. Konsep apa yang dapat digunakan sebagai dasar/titik tolak untuk menyusun instrumen pengukuran pencapaian diplomasi Indonesia ini?
- b. Siapa yang selayaknya menjadi pihak yang dianggap bertanggungjawab terhadap pencapaian dalam pengukuran tersebut?
- c. Unit analisis apa yang harus diukur untuk mendapatkan gambaran yang representatif mengenai pencapaian diplomasi Indonesia tersebut?
- d. Indikator seperti apa yang dapat diukur?
- e. Metode apa yang dapat digunakan dalam pengumpulan data untuk instrumen tersebut?

Berdasarkan jawaban dari kelima pertanyaan pemandu tersebut, tim pengkaji menawarkan beberapa opsi yang masih merupakan gambaran umum namun memberikan panduan mengenai instrumen seperti apa yang dapat dikonstruksikan untuk mengukur pencapaian diplomasi Indonesia.

1.3 Metode Kajian

Pada tahap I ini, kajian dilakukan secara kualitatif dengan tujuan untuk menggali dan mengelaborasi perdebatan mengenai konsep apa yang dapat digunakan sebagai dasar/titik tolak untuk menyusun instrumen pengukuran pencapaian diplomasi Indonesia ini (*what is the conceptual base?*), siapa yang selayaknya menjadi pihak yang dianggap bertanggungjawab terhadap pencapaian dalam pengukuran tersebut (*who is to be hold responsible?*), unit analisis apa yang harus diukur untuk mendapatkan gambaran yang representatif mengenai pencapaian diplomasi Indonesia tersebut, indikator apa yang tepat, serta metode apa yang dapat digunakan dalam pengumpulan data untuk instrumen tersebut. Untuk itu, tim peneliti menggunakan beberapa metode penelitian, yaitu:

- a. Kajian Literatur
- b. *Benchmarking*
- c. Diskusi Kelompok Terfokus
- d. Wawancara Mendalam

1.3.1. Kajian Literatur

Dalam *University of Southern California Research Guides*, Kajian Literatur didefinisikan sebagai “...mensurvey buku-buku, artikel-artikel ilmiah, dan sumber-sumber lain yang relevan terhadap sebuah isu khusus, area kajian, atau teori, yang dengan melakukannya dapat memberikan deskripsi, ringkasan, dan evaluasi kritis terhadap karya-karya ini dalam hubungannya dengan permasalahan penelitian yang sedang dilakukan.”⁴

Dalam penelitian ini, literatur yang dikaji adalah dokumen-dokumen resmi dari pemerintah, dokumen perjanjian internasional, literatur akademik yang berkaitan dengan diplomasi dan kebijakan luar negeri, serta sumber-sumber lain yang terkait. Beberapa dokumen resmi yang mendapat perhatian khusus dalam pembahasan adalah UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, dan UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

⁴ --, *University of Southern California Research Guides*, diakses dari <http://libguides.usc.edu/writingguide/literaturereview> pada 5 Desember 2016.

Pengkajian literatur dilakukan secara mandiri oleh anggota tim peneliti sejak awal hingga akhir tahap pertama pengkajian. Secara reguler, hasil pembacaan tersebut didiskusikan bersama di dalam rapat internal tim untuk kemudian diolah menjadi masukan bagi penelitian ini.

1.3.2. Benchmarking

Dalam *BusinessDictionary.com*, *Benchmarking* didefinisikan sebagai “Sebuah pengukuran kualitas dari kebijakan-kebijakan, produk-produk, program-program, strategi-strategi, dan lain-lainnya dari sebuah organisasi, dan perbandingannya dengan pengukuran-pengukuran standar, atau pengukuran-pengukuran yang menyerupai.”⁵ Dalam kajian ini, dilakukan *benchmarking* terhadap beberapa proyek indeks yang dianggap menyerupai rencana Indeks Diplomasi Indonesia.

Beberapa indeks yang dijadikan *benchmark* adalah *Confidence in US Foreign Policy Index*, *Israeli Foreign Policy Index*, dan *Belarus Foreign Policy Index*. *Confidence in US Foreign Policy Index* mengukur tingkat kenyamanan warganegara AS terhadap politik luar negeri negaranya menggunakan *The Anxiety Indicator* yang diukur dalam skala 200 poin. 100 berarti netral, tidak gelisah dan juga tidak yakin. Di bawah 50 berarti puas. Di atas 150 berarti kegelisahan, kekhawatiran, ketidakpercayaan publik. Terkait pengukuran Indikator Kegelisahan, responden ditanyakan 5 pertanyaan dengan pilihan jawaban ada yang berformat positif atau negatif, dan ada yang berformat dua jawaban positif dan dua jawaban negatif.

Israeli Foreign Policy Index tidak berbeda jauh dengan *Confidence in US Foreign Policy Index*. Indeks ini mengukur opini publik penduduk Israel terhadap polugri negaranya. Sikap/opini responden dipersentasekan dan dijadikan angka skor berdasar beberapa pertanyaan untuk tiap satu dari delapan indikator. Pertanyaan yang diajukan berformat beragam: ada yang berformat rentang dari 1-10 dengan 1 mewakili “buruk” dan 10 mewakili “sangat baik”; ada yang berformat respon positif atau negatif; ada yang berformat pilihan jamak; dan lain-lain. Kesemuanya untuk dikuantifikasi

⁵ --, “Benchmarking” dalam *BusinessDictionary.Com*, diakses dari <http://www.businessdictionary.com/definition/benchmarking.html> pada 5 Desember 2016.

menjadi presentase dan angka skor yang dianggap mencerminkan sikap / opini publik Israel terkait kebijakan luar negeri dari negaranya.

Adapun *Belarus' Foreign Policy Index* secara desain berbeda dengan dua indeks sebelumnya. Variabel yang diukur adalah perkembangan positif / negatif hubungan Belarus dengan 5 dimensi kunci (Rusia, Uni Eropa, Ukraina, Tiongkok, dan Dunia Berkembang) dengan cara menyusun daftar kejadian-kejadian yang dianggap mengindikasikan perkembangan hubungan Belarus dengan 5 dimensi kunci dan memberikan nilai positif atau negatif sekian poin untuk tiap kejadian, sehingga akan muncul Index perkembangan hubungan Belarus dengan tiap satu dari lima dimensi kunci. Angka kelima index ini akan dimasukkan ke dalam grafik garis yang menunjukkan dinamika naik turun hubungan Belarus dengan kelima dimensi kunci.

Hasil dari benchmarking yang berkaitan dengan konsep dasar yang dapat digunakan, aktor yang bertanggung jawab, unit analisis, indikator, serta metode yang digunakan akan didiskusikan pada bagian pembahasan (bab 2 dan 3).

1.3.3. Diskusi Kelompok Terfokus

Focus Group Discussion atau *Focus Group* didefinisikan dalam *Kansas University Community Tool Box* sebagai “Diskusi kelompok kecil yang dipandu oleh pemimpin yang terlatih. Biasanya untuk mempelajari opini-opini tentang suatu topik yang ditentukan, dan untuk memandu tindakan-tindakan ke depannya”.⁶

FGD dilaksanakan untuk menggali masukan dan pandangan dari para pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyelenggaraan diplomasi dan kebijakan luar negeri, baik sebagai pelaksana, pihak yang terdampak, maupun pengamat. Dalam tahap pertama ini, pihak yang dilibatkan di dalam FGD antara lain Kementerian Luar Negeri RI, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman RI, Kementerian Perdagangan RI, serta akademisi.

Focused Group Discussion (FGD) telah dilaksanakan pada Kamis, 16 Juni 2016 bertempat di Ruang SS gedung Kementerian PPN/Bappenas

⁶ --, “Conducting Focus Groups” dalam *Kansas University Community Tool Box*, diakses dari <http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/assessment/assessing-community-needs-and-resources/conduct-focus-groups/main> pada 5 Desember 2016.

Pihak-pihak yang hadir dalam pertemuan tersebut antara lain perwakilan dari Direktorat Politik Luar Negeri dan Kerjasama Pembangunan Internasional – Bappenas; Biro Perencanaan dan Organisasi – Kementerian Luar Negeri; Direktorat Kerjasama Internasional dan Perlucutan Senjata – Kemlu; Kemenko Polhukam; Badan Pengkajian dan Penyusunan Kebijakan Kementerian Luar Negeri; dan Bapak Abdul Malik Gismar selaku pakar metodologi yang juga merupakan anggota Dewan Ahli Indeks Demokrasi Indonesia.

1.3.4. Wawancara Mendalam (*In-Depth Interviews*)

Carolyne Boyce dan Palena Neale mendefinisikan *In Depth Interview* sebagai “Teknik penelitian kualitatif yang mencakup melakukan wawancara individual secara intensif dengan sejumlah kecil responden untuk mengeksplor perspektif mereka tentang sebuah ide, program, atau situasi khusus.”⁷

Wawancara mendalam dilaksanakan untuk menggali masukan dan pandangan yang mendalam mengenai perdebatan konseptual dalam rangka penyusunan instrumen pengukuran pencapaian diplomasi Indonesia. Dalam tahap pertama ini, pihak yang menjadi *interviewee* terutama adalah kalangan akademisi maupun individu-individu yang terlibat dalam pengambilan kebijakan. Beberapa tokoh yang telah diwawancarai antara lain Bapak Andi Widjajanto, M.Sc. (Menteri Sekretaris Kabinet 2014-2015), Bapak Edy Prasetyono, Ph.D. (akademisi UI), Bapak Tirta Mursitama, PhD (Akademisi BINUS), serta Bapak Duta Besar Havas Oegroseno (Deputi Bidang Kedaulatan Maritim, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman RI).

Wawancara mendalam juga dilakukan dengan narasumber akademisi dari jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Hasanuddin, Makassar yakni Dr. Adi Suryadi Culla, Ishaq Rahman MA, Agussalim Burhanuddin, MIRAP, Pusparida Syahdan M. Si, dan Dr. Darwis.

In-depth interview (wawancara mendalam) dengan akademisi Ilmu Hubungan Internasional dilaksanakan sebagai berikut:

⁷ Carolyn Boyce dan Palena Neale, *Conducting In-Depth Interviews: A Guide for Designing and Conducting In-Depth Interviews for Evaluation Input* (Pathfinder International, 2006), hlm. 3, diakses dari <http://compositionawebb.pbworks.com/f/conducting+in+depth+interviews.pdf> pada 5 Desember 2016.

- a. Wawancara dengan akademisi dari jurusan ilmu Hubungan Internasional Universitas Hasanuddin dilaksanakan pada tanggal 22 Maret 2016.
- b. Wawancara dengan akademisi ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia Bapak Edy Prastyono, Ph.D dilakukan pada hari Sabtu, 6 Agustus 2016 tempat di kediaman Edy Prasetyono
- c. Wawancara dengan Akademisi Universitas Bina Nusantara, Bapak Tirta Mursitama, S.Sos, M.M, Ph.D pada tanggal 7 Agustus 2016 bertempat di Pusat Kebudayaan Prancis IFI Wijaya
- d. Akademisi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia Bapak Andi Wijayanto, M.Si, dilakukan pada hari Selasa, 25 Oktober 2016 bertempat di Restoran sate Khas Senayan- Menteng, Jakarta Pusat.

In-depth interview juga dilakukan dengan beberapa praktisi diplomasi antara lain:

- a. Wawancara dilakukan dengan Bapak Dr. Arif Havas Oegroesone, Sh, MH, pada hari Jumat, 16 September 2016 bertempat di kantor kemenko Kemaritiman.
- b. Wawancara dilakukan dengan Bapak Dr. Siswo Pramono, S.H, LLM pada hari Selasa, 18 Oktober 2016 bertempat di Kantor Kementerian Luar Negeri.

In-depth interview (wawancara mendalam) juga dilakukan dengan ahli indeksasi yang telah menjadi anggota Dewan Ahli penyusunan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Bapak Dr. Abdul Malik Gisamar, pada hari Selasa, 23 Agustus 2016 bertempat di Gedung Bappenas.

1.4 Sistematika Laporan

Hasil penelitian ini akan dipaparkan ke dalam sebuah laporan dengan sistematika sebagai berikut:

Bagian pertama adalah Pendahuluan yang berisi latar belakang, tujuan kajian, metode penelitian, serta sistematika penulisan laporan. Bagian ini diharapkan dapat

memberikan gambaran umum tentang nilai penting dan apa yang hendak dihasilkan melalui penelitian ini.

Selanjutnya, bagian kedua ditujukan untuk memaparkan hasil elaborasi yang dilakukan dalam penelitian ini dengan menggunakan masukan dari kajian literatur, benchmarking, FGD, serta wawancara mendalam, yang distrukturkan ke dalam sub-sub bagian yang disusun sesuai dengan pertanyaan yang hendak dijawab dari penelitian tahap pertama ini. Dengan demikian, bagian kedua ini akan menggambarkan perdebatan dan elaborasi mengenai konsep apa yang dapat digunakan sebagai dasar/titik tolak untuk menyusun instrumen pengukuran pencapaian diplomasi Indonesia ini (*what is the conceptual base?*), siapa yang selayaknya menjadi pihak yang dianggap bertanggungjawab terhadap pencapaian dalam pengukuran tersebut (*who is to be hold responsible?*), unit analisis apa yang harus diukur untuk mendapatkan gambaran yang representatif mengenai pencapaian diplomasi Indonesia tersebut, indikator apa yang tepat, serta metode apa yang dapat digunakan dalam pengumpulan data untuk instrumen tersebut.

Berdasarkan pembahasan di bagian kedua, bagian ketiga memaparkan opsi-opsi apa saja yang dapat dipilih untuk dikembangkan sebagai instrumen pengukuran pencapaian diplomasi/kebijakan luar negeri Indonesia. Ada enam opsi yang ditawarkan dan dikembangkan berdasarkan masukan dari berbagai sumber, yaitu: (1) Indeks Diplomasi Indonesia, (2) Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia; (3) Indeks Kebijakan Luar Negeri Indonesia (Versi Tujuan Nasional), (4) Indeks Kebijakan Luar Negeri Indonesia (Versi Modified Belarus Foreign Policy Index), (5) Indeks Persepsi Diplomasi Indonesia, dan (6) Indonesia Diplomacy Scorecard. Bagian ketiga ini juga memaparkan pro dan kontra bagi masing-masing opsi ini untuk kemudian menjadi dasar untuk mengerucutkannya menjadi pilihan yang paling akurat, diterima, sekaligus *feasible* untuk digunakan.

Bagian terakhir, yaitu bagian keempat, akan berisi kesimpulan dan rekomendasi mengenai konsep apa yang dapat dikembangkan sebagai instrumen pengukuran yang paling akurat sekaligus memungkinkan untuk digunakan dalam mengukur pencapaian diplomasi/kebijakan luar negeri Indonesia.

BAB II. MENCARI KONSEP IDEAL

2.1 Pengantar

Pada bagian kedua ini, hasil dari kajian literatur, *benchmarking*, serta masukan-masukan dari para narasumber dalam FGD dan wawancara mendalam akan dipaparkan berdasar pertanyaan-pertanyaan penelitian yang hendak dijawab. Adapun pertanyaan-pertanyaan itu adalah 1) **Konsep** apa yang akan digunakan sebagai dasar/titik tolak untuk menyusun instrumen pengukuran pencapaian diplomasi Indonesia ini (*what is the conceptual base?*), 2) Siapa yang selayaknya menjadi pihak yang dianggap bertanggungjawab terhadap pencapaian dalam pengukuran tersebut (*who is to be hold responsible?*) (**ruang lingkup**), 3) **Unit analisis** apa yang harus diukur untuk mendapatkan gambaran yang representatif mengenai pencapaian diplomasi Indonesia tersebut, 4) **Indikator** apa saja yang tepat untuk digunakan, serta 5) **Metode** apa yang dapat digunakan dalam pengumpulan data untuk instrumen tersebut.

Sub Bab 2.2 sampai 2.6 masing-masing akan memberikan elaborasi tentang 5 poin di atas, mencakup opsi apa saja yang didapat berdasar masukan-masukan dari para narasumber, pro dan kontranya, pilihan yang direkomendasikan, serta catatan atas poin tersebut. Selanjutnya, Sub Bab 2.7 akan memberikan gambaran yang lebih tertata dari peta opsi-opsi tersebut dalam bentuk tabel.

2.2 Perdebatan Konseptual: Diplomasi, Politik Luar Negeri, atau Hubungan Luar Negeri?

Dalam menentukan basis konseptual yang akan digunakan, terdapat 3 konsep yang dikumpulkan berdasar masukan-masukan dari para narasumber yaitu Diplomasi, Politik Luar Negeri, dan Hubungan Luar Negeri. Dengan berkembangnya proses kajian, ada 3 opsi yang berkembang dari konsep Diplomasi yaitu Indeks Diplomasi Indonesia, *Indonesian Diplomacy Scorecard*, dan Indeks Persepsi Performa Diplomasi Indonesia. Sedangkan dari konsep Politik Luar Negeri dikembangkan dua opsi yaitu Indeks Politik Luar Negeri Indonesia Versi Tujuan Nasional dan Indeks Politik Luar Negeri Indonesia Versi Belarus. Sementara dari konsep Hubungan Luar Negeri dikembangkan opsi Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia.

Diplomasi sendiri secara akademis didefinisikan sebagai “...*management of relations between states and between states and other actors. From a state perspective, ... advising, shaping and implementing foreign policy,*”⁸ atau “*negotiation of political entities which acknowledge each other’s independence.*”⁹

Dalam dunia kontemporer, empat tugas utama diplomasi adalah:

- ***information-gathering abroad;***
- ***the analysis of such information by foreign ministries at home;***
- ***developing policy based on that information; and,***
- ***communicating such a policy.***¹⁰

Dalam kerangka hukum internasional, Konvensi Wina Tahun 1961 tentang Hubungan Diplomatik mendefinisikan fungsi-fungsi sebuah misi diplomasi sebagai mencakup:

- ***representing the sending State in the receiving State;***
- ***protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, within the limits permitted by international law;***
- ***negotiating with the Government of the receiving State;***
- ***ascertaining by all lawful means conditions and developments in the receiving State, and***
- ***reporting thereon to the Government of the sending State;***¹¹

Dari konsep Diplomasi, opsi yang sedari awal diajukan oleh pihak BAPPENAS adalah Indeks Diplomasi Indonesia karena mencakup ruang lingkup yang lebih luas dan harapannya indeksnya dapat menjadi lebih komprehensif. Dalam Matriks Indikator yang sempat disusun oleh tim, dari konsep Diplomasi dapat dikembangkan Indeks Diplomasi Indonesia yang pendetailannya mengacu pada 4 substansi tujuan nasional dalam Pembukaan UUD 1945. Yang menjadi problem adalah penjembatanan antara Diplomasi sebagai konsep akademis menuju 4 tujuan nasional tersebut. Selain itu,

⁸ R. P. Barston, *Modern Diplomacy, 4th Edition* (New York: Routledge, 2014), hlm. 1.

⁹ John Hugh dan Adam Watson, *Diplomacy: The Dialogue between States* (1982).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961, Article 3, 1.* Diakses dari http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf.

beberapa narasumber juga tidak menyarankan menggunakan konsep Diplomasi karena justru dapat menjadikan indeks terlalu luas dan terlalu *general* sehingga menjadi sulit diukur karena jadi mencakup semua elemen. Selain itu, indeks-indeks yang di *benchmark* juga tidak ada yang menggunakan istilah Diplomasi.

Sementara itu, bentuk pengembangan konsep Diplomasi menjadi sebuah *scorecard* diusulkan oleh Profesor Tirta Mursitama sebagai opsi yang lebih mudah dilakukan. Dengan begini, tidak diperlukan pendefinisian dan penurunan konseptual yang rigid menjadi indikator-indikator karena akan diputuskan dan disepakati bersama oleh para *stakeholder*. Selanjutnya, pihak Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan (BPPK) Kemlu memberi masukan terkait *scorecard* yaitu sebaiknya menggunakan istilah *Indonesian Diplomacy Scorecard*, bukan *Indonesia Diplomatic Scorecard*, supaya dapat juga mencakup aktor-aktor diplomasi di luar diplomat karir di Kemlu.

Adapun opsi Indeks Persepsi Performa Diplomasi Indonesia juga diusulkan oleh Prof. Tirta Mursitama, mengambil pelajaran dari *Corruption Perception Index*. Opsi ini juga menjadi alternatif untuk menghindari kerumitan perumusan basis konseptual Diplomasi, karena yang diukur bukan *outcome* langsung dari kinerja diplomasi itu sendiri, tapi persepsi yang dirasakan oleh para *stakeholder*. Yang menjadi catatan bagi opsi ini adalah bahwa pengukuran persepsi sebenarnya tidak menggambarkan pencapaian secara objektif. Selain itu, Publik Indonesia tidak menjadikan diplomasi atau politik luar negeri sebagai pembicaraan umum, sehingga pemahamannya pun terbatas. Persepsi masyarakat tentang pencapaian diplomasi dengan demikian menjadi sangat terpengaruh pewacanaan yang dilakukan oleh media massa.

Sementara itu, konsep Politik Luar Negeri dan Hubungan Luar Negeri tidak membutuhkan pembasisan pada konseptualisasi akademis karena sudah didefinisikan secara yuridis yaitu dalam UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pada Bab I Pasal 1 Ayat 1, Hubungan Luar Negeri didefinisikan sebagai “*setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau negara Indonesia.*” Pada Bab I Pasal 1 Ayat 2, Politik Luar Negeri didefinisikan sebagai

“kebijakan, sikap, dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional.” Ini di satu sisi menjadi nilai plus karena akan memudahkan pihak yang membuat indeks. Tapi di sisi lain, ini justru menjadikan basis konseptual dari indeks rawan dipermasalahkan jika suatu saat pendefinisian yuridis Politik Luar Negeri dan/atau Hubungan Luar Negeri diubah seiring dengan perubahan UU Hubungan Luar Negeri.

Opsi konsep Politik Luar Negeri direkomendasikan secara khusus oleh Bapak Arif Havas Ogroeseno dan Bapak Siswo Parmono , yang kebetulan keduanya adalah narasumber dari pihak Praktisi Diplomasi. Bapak Edy Parsetyono juga secara tidak langsung merekomendasikan opsi ini jika diperhatikan usulan ruang lingkupnya yang membatasi pengukuran hanya kepada aktor-aktor pemerintah. Sementara itu, Bapak Andi Widjajanto mengusulkan versi yang sedikit berbeda dari Indeks Politik Luar Negeri Indonesia, yaitu yang tidak berbasis pada tujuan nasional, tetapi berbasis pada perkembangan hubungan Indonesia dengan dimensi-dimensi kuncinya, seperti yang digunakan dalam Indeks Belarus.

Beberapa narasumber condong kepada opsi konsep Politik Luar Negeri karena selain sudah memiliki landasan yuridis di UU Hublu, Politik Luar Negeri juga spesifik menjadi *domain* pemerintah sehingga ruang lingkupnya telah terdefiniskan dan terbatas dengan jelas. Selain itu, poin pro lain adalah karena semua indeks yang di-*benchmark* menggunakan istilah *Foreign Policy* atau Politik Luar Negeri.

Opsi konsep terakhir yaitu Hubungan Luar Negeri, walaupun memiliki basis yang lebih kuat yaitu UU Hublu, juga tidak direkomendasikan oleh beberapa narasumber karena, seperti diplomasi, dianggap terlalu luas dan sangat *general* sehingga menjadi sulit diukur karena jadi mencakup semua elemen. Hal ini berkaitan dengan definisi yuridis UU Hublu yang mendefinisikan Hubungan Luar Negeri bisa dilakukan oleh berbagai aktor termasuk non-pemerintah.

Dengan demikian, dapat disimpulkan opsi konseptual yang dikedepankan, berdasar seberapa besar ruang lingkup yang ingin dicakup, adalah Indeks Diplomasi Indonesia dan Indeks Politik Luar Negeri baik yang versi Tujuan Nasional ataupun yang

versi Indeks Belarus. Adapun jika diinginkan bentuk yang lebih sederhana, format *scorecard* dapat dikedepankan dengan judul *Indonesian Diplomacy Scorecard*.

2.3 Siapa yang Diukur: Kementerian Luar Negeri, Pemerintah, atau Semua?

Bagian Ruang Lingkup atau Siapa Yang Diukur, berkaitan secara ketat dengan bagian Opsi Konsep. Sedikit banyak, penentuan seberapa luas ruang lingkup yang dicakup akan berkonsekuensi pada opsi konsep yang dipilih. Opsi-opsi yang muncul adalah spesifik mengukur Kemlu sebagai ruang lingkup terkecil, atau Pemerintah sebagai ruang lingkup yang lebih besar, atau Semua Aktor Terkait sebagai ruang lingkup yang paling besar. Pemerintah sendiri dalam hal ini dapat berarti hanya beberapa K/L yang secara langsung melakukan aktivitas diplomasi, atau seluruh K/L. Sedangkan Semua Aktor Terkait berarti mencakup aktor-aktor lain selain Kemlu dan Pemerintah, misalnya komunitas bisnis dan akademisi.

Opsi Kemlu disampaikan karena Kemlu adalah institusi yang secara resmi menangani diplomasi dan menjadi penjuror politik luar negeri RI. Selain itu, SDM-nya dilatih secara khusus untuk menjadi diplomat sehingga lebih *fair* jika pihak Kemlu-lah yang diukur kinerjanya terkait diplomasi. Tapi di sisi lain, terdapat lebih banyak pertimbangan dari para narasumber tentang mengapa sebaiknya ruang lingkup indeksasi lebih luas dari sebatas Kemlu. Alasan utamanya adalah karena jika indeksasi hanya mencakup Kemlu, maka ruang lingkungannya akan menjadi terlalu terbatas. Pada praktiknya, diplomasi tidak hanya dilakukan oleh Kemlu. Berbagai K/L lain juga melakukan aktivitas diplomasi walaupun dengan kadar intensitas yang beragam, misalnya Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pariwisata.

Oleh karena itu, dimajukan juga opsi untuk memperluas Ruang Lingkup menjadi Pemerintah, supaya dapat merekam lebih banyak aktivitas diplomasi khususnya yang dilakukan aktor selain Kemlu. Sebagai perbandingan, Indeks-Indeks yang di-*benchmark* juga membatasi diri hanya mengukur aktor-aktor pemerintah (dan bukan hanya Kemlu). Masukan dari Bapak Edy Prasetyono adalah jika ingin mendasarkan pada tujuan nasional atau kepentingan nasional, maka seluruh K/L perlu diukur tingkat kesinkronannya dengan pencapaian tujuan nasional atau kepentingan nasional tersebut (dalam dimensi diplomasi / politik luar negeri). Adapun jika ingin melakukan

pengukuran versi Indeks Belarus, maka yang dimonitor adalah aktivitas pemerintah secara keseluruhan. Sementara jika mengambil opsi *Scorecard*, masukan dari Bapak Tirta Mursitama adalah membatasi beberapa K/L terkait untuk dilibatkan sebagai *stakeholder*.

Sementara itu, Bapak Arif Havas Ogroseno memberikan masukan untuk mengkombinasikan pengukuran terhadap aktor-aktor utama diplomasi yang berada di bawah Kemlu yaitu perwakilan-perwakilan dan pejabat-pejabat tinggi terkaitnya, dengan pengukuran terhadap *Foreign Policy Makers* (dapat diterjemahkan menjadi Presiden, Menlu, dan beberapa Menteri terkait). Untuk pihak yang pertama, yang diukur adalah kinerja rutin berbasis fungsi-fungsi diplomasi dalam Konvensi Wina. Sementara untuk pihak kedua, yang diukur adalah kinerja tidak rutin dalam bentuk kepemimpinan dan inisiatif Indonesia di level regional atau global. Yang menjadi catatan terkait menjadikan pemerintah sebagai yang pihak diukur adalah, selain menentukan apakah membatasi hanya beberapa K/L atau keseluruhan, adalah bagaimana mengukur kinerja diplomatik yang berada di ranah abu-abu (intelijen).

Opsi terakhir adalah mengukur seluruh aktor yang terkait, termasuk aktor-aktor non-pemerintah. Opsi ini adalah yang sedari awal diajukan oleh pihak Bappenas, dengan pemahaman bahwa diplomasi adalah produk bersama sebagai satu bangsa, bukan hanya karya pemerintah. Dalam Matriks Indikator yang disusun tim, tercantum juga indikator-indikator yang bukan merupakan kinerja aktor pemerintah. Jika ingin menggunakan opsi *Indonesian Diplomatic Performance Perception Index*, ruang lingkup yang direkomendasikan juga adalah pelaku diplomasi secara umum, tidak hanya pemerintah.

Namun sanggahan terhadap opsi ini juga muncul, di antaranya dari Bapak Andi Widjajanto, Bapak Havas Oegroseno, dan Bapak Siswo Pramono yang secara umum menyatakan bahwa akan sulit untuk menetapkan batasan siapa saja yang dicakup dalam indeksasi karena cakupannya menjadi terlalu luas. Bapak Andi Widjajanto secara khusus mencontohkan, jangan sampai penyanyi Indonesia tampil di luar negeri juga dianggap bagian dari capaian diplomasi, karena nanti konsep diplomasi itu sendiri akan kehilangan maknanya.

Berdasar paparan di atas, opsi yang layak untuk dikedepankan adalah mengukur aktor-aktor pemerintah saja, atau mengukur aktor Pemerintah dan aktor-aktor diplomasi lain di luar pemerintah juga namun dengan batasan yang jelas. Opsi untuk mengukur hanya Kemlu saja sulit untuk dikedepankan karena walaupun merupakan penjuror kebijakan luar negeri, pada kenyataannya Kemlu bukan satu-satunya pihak yang melakukan aktivitas diplomasi. Pemilihan antara mengukur aktor-aktor pemerintah saja atau juga mengukur aktor lain di luar pemerintah kemudian akan bergantung pada beberapa pertimbangan lain, di antaranya terkait seberapa besar rencana proyek indeksasi ini ingin dijalankan.

2.4 Unit Analisis: Lembaga, Sektor, Negara, Kawasan, atau Organisasi Internasional?

Dalam menentukan hal-hal apa saja yang layak menjadi unit analisis dalam proses indeksasi, sedari awal telah terbayang oleh tim bahwa unit analisisnya akan banyak, dan sulit untuk hanya dipilih satu unit analisis tunggal. Hal ini berhubungan dengan watak politik luar negeri itu sendiri yang kompleks karena dilakukan oleh banyak aktor, mencakup banyak isu, dan berhubungan dengan banyak pihak. Unit-unit analisis sebagaimana disarankan oleh para narasumber adalah Lembaga, Sektor, Negara, Kawasan, dan Organisasi Internasional.

Lembaga

Lembaga sebagai unit analisis berarti K/L di pemerintahan yang dapat dimaknai sebagai keseluruhan atau hanya sebagian K/L yang dianggap paling berhubungan langsung dengan praktik diplomasi. Di antara masukan yang diterima tim tentang mengapa indeks perlu menjadikan K/L sebagai salah satu unit analisis adalah karena pada dasarnya, jika politik luar negeri dimaknai sebagai salahsatu penjuror, dan bukan sebagai salah satu dimensi atau sektor dari kebijakan pemerintah, maka segenap kepentingan nasional perlu untuk tercermin dalam politik luar negeri Indonesia. Dengan demikian, tiap K/L dengan kinerjanya yang merupakan penurunan dari kepentingan nasional, selayaknya memiliki dimensi politik luar negerinya masing-masing. Dengan kata lain, tiap K/L dapat diukur seberapa klop kinerjanya dalam politik luar negeri dengan kepentingan nasional di tupoksi K/L tersebut. Misalnya, seperti masukan dari

Bapak Edy Prasetyono, ketika pemerintah Indonesia mencanangkan wacana poros maritim yang tentunya juga berdimensi politik luar negeri, bagaimana para Kementerian/Lembaga (K/L) meresponnya? Misalnya, apakah di Kemendikbud ada program pengenalan budaya maritim sejak dini, semisal berenang atau pergi ke laut sebulan sekali? Di K/L lain yang lebih secara langsung berhubungan dengan praktik diplomasi seperti misalnya Kementerian Perdagangan atau Kementerian Kelautan dan Perikanan, Pengukuran ini lebih sederhana lagi seperti seberapa besar tingkat keberhasilan Kementerian-Kementerian tersebut memenangkan *trade dispute* atau mengatasi *illegal fishing*.

Masukan lain yang sebenarnya sejalan dengan masukan di atas datang dari Bapak Arif Havas Oegroseno, yaitu dengan menjadikan K/L sebagai salah satu unit analisis, indeks dapat mengukur kinerja tidak rutin K/L – K/L terkait diplomasi. Kinerja tidak rutin di sini maksudnya adalah aktivitas-aktivitas yang mencerminkan inisiatif atau kepemimpinan Indonesia. Misalnya, kepemimpinan Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam isu kerjasama internasional mengatasi masalah sampah laut. Menurut Bapak Havas, kepemimpinan dan/atau inisiatif semacam ini mesti mendapatkan bobot yang besar dalam indeks. Nilai plus utama untuk menjadikan K/L sebagai salah satu unit analisis adalah unit analisis K/L praktis untuk digunakan dalam mengukur kinerja.

Namun di sisi lain, ada pertimbangan-pertimbangan yang perlu diperhatikan jika ingin menjadikan K/L sebagai salah satu unit analisis. Pertama, capaian diplomasi seringkali adalah hasil orkestrasi bersama antar K/L sehingga tidak selalu mudah untuk mengkreditkan suatu keberhasilan diplomasi secara khusus ke K/L tertentu. Kedua dan masih berkaitan, hal ini berpotensi mengundang persaingan yang tidak pada tempatnya antar K/L, yang justru dapat memicu problem persaingan birokrasi dan menghambat kerjasama dan orkestrasi kebijakan yang sebenarnya diperlukan. Ketiga, pelajaran dari beberapa indeks serupa yang di-*benchmark*, tidak ada yang mengukur capaian keberhasilan spesifik per K/L di pemerintahan negaranya. Umumnya, capaian diplomasi dimaknai benar-benar sebagai hasil kinerja pemerintahan sebagai suatu entitas yang dianggap tunggal.

Sektor

Hal lain yang menjadi masukan untuk dijadikan unit analisis adalah Sektor atau Isu atau Aspek. Sektor di sini maksudnya adalah sektor kebijakan seperti politik-keamanan, ekonomi-kesejahteraan, dan sosial-budaya. Masukan untuk menjadikan isu-isu sektoral sebagai salah satu unit analisis juga telah diterima tim sejak tahap awal kajian. Bahkan isu-isu sektoral menjadi kategorisasi analisis yang utama dalam draft Matriks Indikator yang disusun oleh tim di tahap awal kajian, yang ditarik dari 4 tujuan nasional / tujuan bernegara sebagaimana tertera di Pembukaan UUD 1945. Menjadikan isu-isu sektoral sebagai unit analisis berguna untuk mengecek titik berat diplomasi yang sedang dijalankan oleh pemerintah Indonesia. Apakah sedang menitikberatkan di persoalan politik-keamanan, atau sektor lainnya, misalnya. Nilai plus untuk menjadikan sektor sebagai salah satu unit analisis adalah ini akan memudahkan pihak penyusun indeks dalam mengidentifikasi indikator-indikator yang ingin dipakai. Sebagai catatan, kendala yang dapat timbul adalah kompleksitas dalam menentukan siapa yang akan diperhatikan untuk diukur kinerjanya, mengingat tiap isu sektoral dikelola oleh aktor pemerintahan yang tidak sendiri, yaitu kerjasama antar beberapa K/L misalnya ekonomi-kesejahteraan oleh Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dll.

Negara

Jika unit analisis Lembaga dan Sektor berfokus pada aktor-aktor yang berada di Jakarta, usulan unit analisis yang selanjutnya berfokus pada aktor-aktor diplomasi yang berada di luar negeri, yaitu perwakilan-perwakilan Indonesia di berbagai negara. Ada dua dimensi yang dapat diukur di sini, yaitu perkembangan hubungan Indonesia dengan suatu negara tertentu, dan kinerja perwakilan Indonesia di negara tersebut. Dua poin ini dipisahkan karena keduanya tidak selalu berhubungan satu sama lain. Membaik atau memburuknya hubungan Indonesia dengan suatu negara di suatu aspek tidak selalu disebabkan oleh kinerja perwakilan / Kedutaan Indonesia di negara tersebut. Tapi bagaimanapun, unit analisis Negara juga mendapat nilai plus karena praktis untuk digunakan dalam mengukur kinerja terhadap negara tertentu.

Dalam opsi usulan Indeks Politik Luar Negeri Indonesia versi *Belarus Index* sebagaimana diusulkan Bapak Andi Widjajanto, yang diukur adalah perkembangan hubungan Indonesia dengan negara tertentu, bukan kinerja perwakilan Indonesia di negara tersebut. Usulan ini mempunyai catatan, yaitu peristiwa-peristiwa yang

menunjukkan semakin positifnya hubungan Indonesia dengan suatu negara tidak selalu mencerminkan *outcome* yang juga positif dari hubungan tersebut bagi tujuan nasional dan kepentingan nasional Indonesia. Di sisi lain, peristiwa yang bermakna positif tersebut belum tentu merupakan hasil kinerja dari perwakilan Indonesia di negara tersebut.

Bpk. Havas juga mengusulkan untuk menjadikan para perwakilan Indonesia di berbagai negara sebagai salah satu unit analisis. Spesifiknya, yang diukur di sini adalah kinerja rutin mereka, ditarik dari 5 fungsi diplomatik dalam Konvensi Wina. Dengan demikian, walaupun levelnya *output* atau proses dan bukan *outcome*, tetap dapat terlihat perwakilan mana yang kinerjanya lebih serius dan perwakilan mana yang perlu mendapatkan evaluasi khusus. Narasumber juga mengingatkan untuk tetap melengkapi pengukuran kinerja perwakilan ini dengan melihat *outcome-outcome* objektif yang dicapai untuk menentukan apakah aktivitas yang dilakukan para perwakilan telah tepat sasaran, dan apakah *outcome-outcome* yang tercapai adalah buah kinerja perwakilan tersebut atau karena faktor lain yang eksternal.

Kawasan dan Organisasi Internasional

Walaupun struktur organisasi Kemlu mengakomodir pembagian kawasan-kawasan dunia, dari narasumber yang ditemui tim tidak ada yang memberikan masukan untuk menjadikan kawasan sebagai salah satu unit analisis. Demikian pula tidak ada narasumber yang memberikan masukan untuk menjadikan organisasi internasional sebagai salah satu unit analisis. Namun walaupun begitu, menjadikan keduanya sebagai salah satu unit analisis tetap dapat dipertimbangkan. Sebagai catatan, opsi usulan Indeks Politik Luar Negeri Indonesia versi *Belarus Index* menjadikan satu kawasan dan/atau organisasi internasional sebagai salah satu dari 5 dimensi kunci politik luar negerinya yang menjadi unit analisis utama dalam indeks tersebut, yaitu Uni Eropa. Indonesia dapat menerapkan yang demikian dengan meletakkan ASEAN di posisi Uni Eropa.

Berdasar ulasan di atas, tampaknya sulit untuk hanya mengambil satu unit analisis tunggal dalam indeks yang direncanakan. Akan lebih baik jika indeks tersebut sedikit lebih kompleks dengan beberapa unit analisis, yaitu antar K/L, per sektor, per negara / perwakilan, dan ditambah dengan perkembangan dengan kawasan /

organisasi internasional dalam hal ini ASEAN. Yang perlu diputuskan kemudian adalah:

1. Apakah K/L yang diukur adalah semuanya atau sebagian K/L yang berhubungan langsung dengan politik luar negeri?
2. Apakah negara / perwakilan yang diukur adalah semuanya atau beberapa negara / perwakilan yang dianggap paling strategis untuk Indonesia?
3. Bagaimana menentukan pembagian kawasan?
4. Bagaimana menentukan organisasi internasional apa saja yang dicakup?

2.5 Jenis Indikator: Proses, Capaian (*Outcome*), atau Konsensus?

Secara umum, masukan dari para narasumber tentang indikator apa saja yang perlu diukur dalam indeks, terbagi menjadi dua yaitu proses atau *output* dan hasil atau *outcome*. Adapun opsi tambahan yaitu Konsensus Pemangku Kepentingan disarankan oleh Bpk. Tirta Mursitama khusus untuk opsi *Indonesian Diplomatic Scorecard*.

Mengukur proses atau *output* dapat dikatakan lebih mudah dilakukan karena bersifat *tangible* atau nyata. Bapak Edy Prasetyono mengusulkan untuk mengukur indikator-indikator yang dapat mencerminkan keseriusan atau komitmen pemerintah di Jakarta dalam suatu misi, misalnya mencakup bobot individu delegasi dalam suatu negosiasi; alokasi sumberdaya yang dikeluarkan (per misi, bukan yang rutin); jumlah delegasi yang dikirim; dan sebagainya. Adapun Bapak Havas mengusulkan pengukuran *output* yang lebih berfokus pada kinerja rutin perwakilan-perwakilan Indonesia di luar negeri berdasar fungsi-fungsi diplomatik di Konvensi Wina. Kedua usulan indikator ini dapat didapatkan dengan mudah dari dokumen perencanaan dan/atau laporan kinerja pemerintah. Keduanya juga dapat dilakukan bersamaan.

Selain itu, usulan lain terkait pengukuran *output* datang dari Bapak Andi yaitu mengikuti Indeks Belarus. Tiap peristiwa yang terjadi dan berhubungan dengan relasi antara Indonesia dan suatu negara, dapat direkam dan di-*scoring* efeknya seberapa besar serta positif atau negatif bagi kondisi relasi antar kedua negara.

Namun demikian, catatan penting tentang pengukuran *output* adalah jangan sampai tumpang tindih dengan Indikator Kinerja Utama (IKU) Kemlu yang juga mengukur *output*. Selain itu, *output* yang diukur juga perlu dipilih secara seksama

supaya tidak mengukur *output-output* yang terlalu *superficial / shallow / seremonial* yang sulit ditemukan korelasinya dengan hasil / *outcome*.

Dibandingkan dengan mengukur *output*, mengukur *outcome* relatif lebih sulit karena tidak berupa kegiatan yang *tangible*. Namun di sisi lain *outcome* bisa dianggap lebih relevan untuk diukur karena lebih dekat dengan tujuan diplomasi yang ingin dicapai. Bapak Havas mengusulkan untuk mengkombinasikan pengukuran *output* kinerja rutin perwakilan-perwakilan Indonesia dengan pengukuran *outcome* kinerja tidak rutin K/L-K/L di Jakarta. *Outcome* kinerja tidak rutin ini misalnya inisiatif atau kepemimpinan Indonesia dalam suatu isu atau rezim institusi internasional. Untuk kinerja tidak rutin ini, Bapak Havas menyarankan pembobotan yang lebih besar daripada kinerja rutin para perwakilan.

Dalam menentukan indikator *outcome*, masukan-masukan dari para narasumber terbagi menjadi dua garis besar yaitu yang mendasarkannya pada kepentingan nasional, dan yang mendasarkannya pada tujuan nasional. Bapak Edy Prasetyono telah mengklarifikasi dalam wawancara bahwa kepentingan nasional itu berbeda dengan tujuan nasional. Kepentingan nasional dapat berubah-ubah, karena sejatinya kepentingan nasional adalah apa yang dikatakan oleh pengambil kebijakan tertinggi sebagai kepentingan nasional. Sementara tujuan nasional adalah 4 poin yang tertera di Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 sebagai tujuan bernegara. Dalam hal ini, kepentingan nasional adalah penafsiran seorang presiden (sebagai pengambil kebijakan tertinggi di suatu negara) pada suatu rezim pemerintahan atas bagaimana mencapai tujuan nasional dalam rentang waktu kepemimpinannya.

Masukan dari pihak Bappenas terkait hal ini adalah bahwa sebenarnya walaupun tidak tersurat secara eksplisit, perumusan kepentingan nasional sebagaimana ditafsirkan oleh seorang presiden pada suatu rezim tercantum dalam dokumen RPJMN. Normalnya, dokumen ini disusun oleh Bappenas di awal masa kepemimpinan tiap presiden berdasar visi-misi Presiden pemenang Pemilu. Dengan begitu, penentuan indikator-indikator *outcome* memiliki dua pilihan pendasaran yaitu dokumen RPJMN / visi-misi Presiden atau 4 tujuan bernegara di Pembukaan UUD 1945. Konsekuensinya, indeks yang hendak disusun dapat memiliki indikator *outcome* yang baku dan tidak berganti-ganti walaupun presidennya berganti, karena berdasar 4 tujuan nasional, atau dapat selalu

berganti tiap presiden berganti karena penafsiran akan kepentingan nasional yang juga ikut berubah oleh presiden yang berbeda. Jika pilihan pertama yang diambil, indeks akan menjadi lebih baku namun resikonya adalah potensi ketidaksinkronan dengan kepentingan nasional yang didefinisikan oleh seorang presiden jika suatu saat terpilih presiden yang secara politik mengambil strategi kebijakan yang berbeda dengan yang diperkirakan dalam indikator *outcome* untuk mencapai tujuan nasional. Sementara jika pilihan kedua yang diambil, resiko ketidaksinkronan itu dapat diminimalisir namun indeks menjadi perlu di-*update* indikator-indikatornya setiap 5 tahun sekali yaitu tiap muncul RPJMN baru hasil pendetailan dari visi-misi presiden baru.

Di sisi lain, opsi Indeks Belarus perlu melengkapi pengukuran *output* dari pengumpulan peristiwa-peristiwa antar dua negara dengan penetapan *outcome* atau *benchmark* atau target kondisi hubungan antara Indonesia dengan negara tersebut dalam rentang waktu 5 tahunan. Penetapan target ini sendiri merupakan tindakan prerogatif dari presiden sebagai *the author of foreign policy* yang dipilih secara politik. Dengan demikian, opsi Indeks Belarus termasuk opsi yang cenderung memilih pendasaran indikator *outcome* yang berubah tiap 5 tahun tergantung visi-misi Presiden.

Adapun opsi indikator yang ketiga yaitu Konsensus Pemangku Kepentingan hanya muncul dalam opsi *Indonesian Diplomatic Scorecard*. Karena bentuknya bukan indeks yang membutuhkan pendasaran konseptual, *Indonesian Diplomatic Scorecard* hanya membutuhkan pertemuan dan kesepakatan antara aktor-aktor yang akan sama-sama diukur kinerjanya, tentang apa saja target capaian yang direncanakan bersama yang progres pencapaiannya akan menjadi indikator kinerja masing-masing aktor tersebut. Kekurangan dari opsi Konsensus ini adalah para *stakeholder* dapat bersepakat untuk menghindari target pencapaian yang penting sekadar supaya mendapat skor yang baik dalam *Scorecard*.

2.6 Diskusi tentang Metode

Dalam hal pengumpulan data, berdasar masukan-masukan dari narasumber telah dikumpulkan beberapa alternatif metode yaitu FGD Pemangku Kepentingan Terpilih; Survei Opini Publik; Survei Industri BPS; *In-Depth Interview*; *Media Monitoring*; *Event Monitoring*; dan Data/Statistik dari Sumber yang Sahih.

Metode FGD bertujuan untuk mengumpulkan aspirasi dari mereka yang dianggap sebagai kelompok terdampak langsung dan berinteraksi intens dengan aktivitas diplomasi Indonesia. Metode ini sesuai untuk digunakan di semua opsi Indeks.

Metode selanjutnya adalah Survei Opini Publik dan Survei Industri BPS. Survei Opini Publik adalah metode utama pengumpulan data yang dilakukan oleh Indeks Polugri AS dan Israel yang di-*benchmark*. Namun para narasumber tidak merekomendasikan untuk menggunakan survei opini publik di Indonesia karena pertama, opini publik sangat tergantung media massa sementara kualitas media massa di Indonesia sangat buruk dan bias dibandingkan dengan di kedua negara di atas. Kedua, isu polugri di Indonesia bukanlah isu yang hangat dibicarakan sehari-hari oleh masyarakat sebagaimana di kedua negara di atas. Sementara itu, Survei Industri BPS dapat mempermudah pengumpulan data karena tinggal menitipkan beberapa pertanyaan ke Survei Industri yang rutin dilakukan BPS. Namun sayangnya, metode ini hanya dapat dilakukan terbatas untuk mengukur aspek perekonomian. Walaupun begitu, kedua metode survei ini karena wataknya yang sangat subjektif, dapat digunakan dalam opsi Indeks Persepsi Performa Diplomasi Indonesia.

Metode selanjutnya, *In-Depth Interview*, juga menjadi masukan dari beberapa narasumber karena masih elitisnya pemahaman dan penguasaan isu-isu politik luar negeri di Indonesia. Karenanya, untuk mendapatkan gambaran yang baik tentang capaian diplomasi Indonesia, perlu dilakukan wawancara mendalam dengan beberapa tokoh yang menguasai isu-isu tersebut. Namun metode ini tidak terlalu relevan digunakan dalam opsi pengukuran yang bukan merupakan indeks berbasis konseptual, yaitu opsi Indeks Persepsi Performa Diplomasi Indonesia dan opsi *Indonesian Diplomatic Scorecard*. Keduanya tidak terlalu membutuhkan pandangan ahli, dan lebih mementingkan persepsi pihak terkait di opsi yang pertama, dan kesepakatan para aktor yang diukur, di opsi yang kedua.

Adapun metode *Media Monitoring* dapat menjadi metode tambahan untuk mengukur beberapa hal, misalnya kinerja aktor-aktor non negara yang melakukan peranan diplomasi, dan sebagai penguat bagi metode data/statistik. Metode *Media Monitoring* juga berfungsi, bersama metode-metode lainnya, dalam membantu

merumuskan *scoring* dari peristiwa-peristiwa diplomasi yang diamati dalam rangka melakukan *Event Monitoring*, jika dipilih opsi Indeks Polugri Versi Belarus.

Terakhir, metode Data/Statistik berfungsi menjadi data objektif yang dapat saling mengoreksi dengan metode-metode lain yang lebih subjektif seperti FGD, *In-Depth Interview*, dan survey-survey. Selain itu, laporan/perencanaan pemerintah dalam hal ini para K/L dan/atau para perwakilan juga dapat menjadi bagian data yang dilihat sebagai indikator.

Berdasar ulasan di atas, jelas bahwa tidak ada satu metode tunggal yang dapat digunakan dan sanggup mencukupi dengan dirinya sendiri. Apapun opsi yang dipilih, perlu ada kombinasi metode yang digunakan, namun ini tergantung karakter dari tiap opsi tersebut. Opsi Indeks Persepsi dan opsi *Scorecard* misalnya, tidak memerlukan *in-depth interview* dengan alasan yang telah dijelaskan di atas. Selain itu, dapat diambil kesimpulan bahwa metode FGD adalah metode yang mutlak dibutuhkan, apapun opsi yang diambil.

2.7 Peta Perdebatan

Elaborasi terhadap kelima pertanyaan pemandu menghasilkan beragam alternatif jawaban. Para narasumber dalam FGD maupun wawancara mendalam memiliki pandangan yang beragam yang kadang saling melengkapi namun juga tak jarang saling menegasikan satu sama lain. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih utuh, alternatif jawaban yang terkumpul dari penelitian ini dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 2.1. Ringkasan Opsi-Opsi Jawaban Bagi Pertanyaan Konseptual Penelitian

Pertanyaan	Opsi
Konsep Dasar	Diplomasi
	Persepsi Diplomasi
	Politik Luar Negeri
	Hubungan Luar Negeri
Siapa yang Diukur	Kementerian Luar Negeri
	Pemerintah

	Semua Aktor terkait
Unit Analisis	Lembaga
	Sektor
	Negara
	Kawasan
	Organisasi Internasional
Indikator	Proses
	Outcome
	Konsensus Pemangku Kepentingan
Metode	FGD Pemangku Kepentingan Terpilih
	Survei Opini Publik
	Survei Industri (BPS)
	In-depth Interview
	Media Monitoring
	Event Monitoring
	Data/Statistik dari Sumber yang Sahih

Pemetaan perdebatan konseptual tersebut dapat digambarkan ke dalam tabel berikut:

Tabel 2.2. Pro Kontra Opsi Jawaban atas Pertanyaan Konseptual

	Opsi	Pro	Kontra
Konsep	Diplomasi	<ul style="list-style-type: none"> • Komprehensif 	<ul style="list-style-type: none"> • Indeks-Indeks yang di-<i>benchmark</i> tidak ada yang menggunakan istilah <i>Diplomacy Index</i>. • Terlalu luas. • Sangat <i>general</i>, sulit diukur karena semua elemen masuk. • Adanya perbedaan antara diplomat karir dan aktor lain yang melakukan diplomasi. • Jika memilih <i>Scorecard</i>, sebaiknya <i>Indonesian Diplomacy Scorecard</i> supaya juga bisa mengukur

			kinerja aktor diplomasi dari K/L lain selain Kemlu (istilah <i>Diplomatic</i> terikat melalui Konvensi Wina dengan diplomat karir/formal).
	Persepsi Diplomasi	<ul style="list-style-type: none"> • Direkomendasikan untuk mengatasi kerumitan perumusan basis konseptual. Belajar dari <i>Corruption Perception Index</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak menggambarkan pencapaian secara objektif. • Publik Indonesia tidak menjadikan diplomasi atau politik luar negeri sebagai pembicaraan umum, sehingga pemahamannya pun terbatas.
	Politik Luar Negeri	<ul style="list-style-type: none"> • Semua indeks yang di-<i>benchmark</i> menggunakan istilah <i>Foreign Policy Index</i>. • Memiliki landasan yuridis di UU Hublu (definisi Polugri). • Polugri merupakan wilayah yang spesifik menjadi <i>domain</i> pemerintah. • Dengan catatan pada dasarnya polugri adalah politik yang notabene berurusan dengan kepuasan sehingga tidak bisa diindeksasi. Polugri adalah karya Presiden, yang dipilih secara politik. • Dengan menggunakan versi Belarus Index, Indonesia dapat diukur relasinya dengan negara tertentu dan kawasan tertentu 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemungkinan berubah definisi dengan perubahan UU Hubungan Luar Negeri
	Hubungan Luar Negeri	<ul style="list-style-type: none"> • Punya landasan yuridis di UU Hublu (definisi Hublu). 	<ul style="list-style-type: none"> • Terlalu luas. • Sangat <i>general</i>, sulit diukur karena semua elemen masuk.
Siapa yang Diukur	Kementerian Luar Negeri	<ul style="list-style-type: none"> • Institusi yang secara resmi menangani diplomasi dan menjadi 	<ul style="list-style-type: none"> • Terbatas. • Praktik diplomasi tidak hanya dilakukan oleh

	<p>penjuru politik luar negeri RI.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sumber Daya dilatih secara khusus untuk menjadi diplomat. 	<p>Kemlu.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banyak K/L memiliki Biro Kerjasama Luar Negeri yang banyak menghadiri sidang di Luar Negeri namun, tidak berkoordinasi dengan Kemlu . • Diplomasi bukan hanya domain Kemlu, tetapi ada pihak-pihak yang terlibat aktif dalam rangka menjalankan mandat diplomasi seperti diplomasi pertahanan, diplomasi kuliner, diplomasi budaya, diplomasi ekonomi dll
Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> • Indeks-Indeks yang di-<i>benchmark</i> mengukur aktor pemerintah saja. • Semua K/L perlu diukur. • K/L terkait (tidak semua K/L) direkomendasikan untuk <i>Indonesian Diplomatic/Diplomacy Scorecard</i>. • Pihak perwakilan-perwakilan dan pejabat-pejabat tinggi terkaitnya diukur untuk kinerja rutin dikombinasikan dengan <i>Foreign Policy Makers</i> untuk kinerja tidak rutin dengan pembobotan diberatkan ke kinerja tidak rutin. • Aktor diplomasi non-diplomat harus ditempatkan pada subtansi indikator yang khusus 	<ul style="list-style-type: none"> • Belum menjawab pertanyaan mengenai bagaimana mengukur kinerja diplomatik di ranah abu-abu (intelijen). • Banyak pelaku diplomasi (misalnya atase-atase) yang tidak terikat dengan Konvensi Wina dan tidak melalui pendidikan diplomatik.
Semua Aktor terkait	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomasi sebagai produk bersama satu bangsa. Karena berdasar Matriks 	<ul style="list-style-type: none"> • Sulit untuk menetapkan batasan karena cakupannya terlalu luas. Jangan sampai, misalnya, penyanyi

		<p>Indikator, banyak yang bertanggung kinerja aktor-aktor non-pemerintah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktor diplomasi secara umum direkomendasikan untuk <i>Indonesian Diplomatic Performance Perception Index</i>. • Mencakup aktor-aktor diplomasi first track, second track dan multi track 	<p>Indonesia tampil di luar negeri juga dianggap bagian dari capaian diplomasi karena nanti “diplomasi” akan kehilangan makna.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidak jelas siapa yang bisa dituntut akuntabilitasnya terkait dengan suatu kebijakan luar negeri, sehingga tidak sejalan dengan salah satu tujuan awal dari penyusunan indeks ini (<i>evidence based policy making</i>).
Unit Analisis	Lembaga	<ul style="list-style-type: none"> • Praktis untuk digunakan dalam mengukur kinerja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capaian diplomasi dianggap lebih sebagai capaian bersama, bukan capaian per lembaga. • Dari indeks-indeks yang di-<i>benchmark</i> tidak ada yang mengukur per K/L. • Berpotensi menimbulkan persaingan yang tidak pada tempatnya antar K/L.
	Sektor	<ul style="list-style-type: none"> • Memudahkan dalam mengidentifikasi indikator. 	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk satu aspek seringkali aktor yang melakukan lebih dari satu sehingga kinerja tidak bisa diklaim oleh satu lembaga tunggal. .
	Negara	<ul style="list-style-type: none"> • Praktis untuk digunakan dalam mengukur kinerja terhadap negara tertentu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensi capaian diplomasi tidak bisa diukur hanya dari kualitas hubungan dengan masing-masing negara tapi apa <i>outcome</i> dari hubungan tersebut. Sedangkan <i>outcome</i> sangat sulit diukur dalam jangka pendek.
	Kawasan	<ul style="list-style-type: none"> • Indeks Belarus mencakup kawasan (UE) sebagai salah satu dimensi polugrinya yang diukur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menghadapi tantangan tentang bagaimana membagi kawasan yang akan diukur
	Organisasi Internasional	<ul style="list-style-type: none"> • Indeks Belarus mencakup organisasi 	

		internasional (UE) sebagai salahsatu dimensi polugri yang diukur.	
Jenis Indikator	Proses	<ul style="list-style-type: none"> • Indeks Belarus mengukur proses / output yaitu tindakan / aktivitas diplomasi. • Dapat mengindikasikan keseriusan / komitmen pemerintah (misalnya: bobot individu delegasi dalam suatu negosiasi; alokasi sumberdaya yang dikeluarkan (per misi, bukan yang rutin); jumlah delegasi yang dikirim; dll). 	<ul style="list-style-type: none"> • Jika terpeleset menjadi mengukur <i>output</i> dapat tumpang tindih dengan IKU Kemlu dan seringkali berhenti di pengukuran yang <i>superficial / shallow / seremonial</i>
	Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Capaian diplomasi berwatak melampaui rezim pemerintahan. • Menunjukkan pencapaian yang lebih bermakna • Cenderung dapat diukur dengan obyektif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ketersediaan data sekunder yang beragam memunculkan pertanyaan soal data mana yang harus diambil/digunakan. • Butuh waktu yang lebih lama untuk bisa mengukur outcome.
	Konsensus Pemangku Kepentingan	<ul style="list-style-type: none"> • Indeks hasil <i>benchmark</i> AS dan Israel mengukur dampak tidak langsung dari <i>outcome</i> yaitu kepuasan/ kenyamanan warga. • Untuk <i>Indonesian Diplomatic Scorecard</i> perlu FGD untuk menyamakan indikatornya apa saja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ada kemungkinan penghindaran ukuran pencapaian yang penting tapi sulit supaya K/L mendapat nilai yang baik.
Metode	FGD Pemangku Kepentingan Terpilih.	<ul style="list-style-type: none"> • Direkomendasikan untuk mendapat gambaran yang lebih tepat sesuai kapasitas peserta FGD mengingat tidak semua kalangan memiliki informasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemilihan peserta FGD harus melalui proses yang baik dan memadai. • Perlu menetapkan kriteria yang kuat untuk menyeleksi anggota FGD. •

		yang mencukupi untuk menilai politik luar negeri.	
Survei Opini Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Dilakukan oleh US Foreign Policy Index dan Israel Foreign Policy Index. • Lebih sederhana dan mudah dilakukan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak direkomendasikan karena kualitas media massa di Indonesia yang buruk, sedangkan opini publik masih sangat bergantung kepada media massa. • Isu polugri bukan isu yang sangat hangat dibicarakan masyarakat seperti di AS, tidak semua orang berminat mencari informasi tentang Polugri.. 	
Survei Industri (BPS)	<ul style="list-style-type: none"> • Jika bisa dititipkan ke BPS, datanya <i>powerful</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Terbatas di aspek perekonomian. 	
In-depth Interview	<ul style="list-style-type: none"> • Direkomendasikan karena penilaian perlu datang dari orang yang menguasai / berkapasitas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Narasumber harus dipilih dengan kriteria yang ketat. 	
Media Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • Menggambarkan visibilitas dan persepsi publik nasional maupun internasional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membutuhkan penentuan media yang tepat dan relevan. • Media di Indonesia memiliki potensi bias dan subjektivitas yang besar. 	
Event Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • Indeks Belarus melakukan ini untuk mengukur perkembangan polugrinya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penentuan kriteria <i>event</i> dan <i>scoringnya</i> harus ketat. 	
Data/Statistik dari Sumber yang Sahih	<ul style="list-style-type: none"> • Objektif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Data/statistik seringkali tidak mampu menangkap keseluruhan informasi yang perlu diketahui. 	

BAB III OPSI-OPSI MODEL PENGUKURAN

3.1 Pengantar

Bagian ketiga ini mengelaborasi opsi-opsi apa saja yang dapat dipilih untuk dikembangkan sebagai instrumen pengukuran pencapaian diplomasi/kebijakan luar negeri Indonesia. Berdasarkan informasi dan pandangan yang tergal melalui literatur, FGD, serta wawancara mendalam mengenai konsep, aktor, unit analisis, serta metode yang dapat digunakan dalam penyusunan indeks, tim kemudian mengolahnya menjadi enam model.¹² Keenam opsi model ini kemudian juga didiskusikan di dalam FGD dan wawancara mendalam dengan para narasumber. Keenam opsi yang ditawarkan dan dikembangkan berdasarkan masukan dari berbagai sumber tersebut adalah sebagai berikut: (1) Indeks Diplomasi Indonesia, (2) Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia; (3) Indeks Kebijakan Luar Negeri Indonesia (Versi Tujuan Nasional), (4) Indeks Kebijakan Luar Negeri Indonesia (Versi Modified Belarus Foreign Policy Index), (5) Indeks Persepsi Diplomasi Indonesia, dan (6) Indonesia Diplomacy Scorecard.

Bagian ketiga ini juga memaparkan pro dan kontra bagi masing-masing opsi untuk menyusun rekomendasi. Elaborasi terhadap keenam model ini kemudian dikerucutkan ke dalam beberapa pilihan terbatas yang direkomendasikan untuk dikembangkan pada tahap penelitian berikutnya. Untuk melakukan pengerucutan tersebut, tim pengkaji menggunakan tiga kriteria, yaitu: (1) *Accuracy*; (2) *Acceptability*; dan (3) *Feasibility*.

Accuracy (ketepatan) berkaitan dengan seberapa besar potensi ketepatan model tersebut untuk dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan, yaitu untuk mengukur pencapaian diplomasi/kebijakan luar negeri Indonesia secara lengkap dan sah, sehingga dapat digunakan untuk penyusunan kebijakan yang lebih tepat.

Acceptability (akseptabilitas) berkaitan dengan seberapa diterima model tersebut bagi para pemangku kepentingan yang terkait, terutama pihak yang berpotensi untuk terlibat di dalam proses pengukuran alat ukur tersebut jika model tersebut sudah mulai

¹² Pada awalnya ada 5 model yang diajukan, namun kemudian dikembangkan menjadi 6 model seiring dengan masukan dari para narasumber.

dijalankan. Hal ini penting karena model pengukuran ini disusun dengan tujuan untuk menciptakan perencanaan kebijakan yang lebih baik, sehingga membutuhkan kerja sama yang baik dari para pemangku kepentingan saat pengumpulan data maupun saat data tersebut telah diolah menjadi ukuran-ukuran yang digunakan untuk mengukur pencapaian dan mengevaluasi kebijakan.

Feasibility berkaitan dengan seberapa mungkin model tersebut dapat dioperasionalkan secara praktis. Hal ini berkaitan dengan ketersediaan data, kemungkinan penggunaan sumber daya, serta kompleksitas proses yang diperlukan.

Bab ini disusun sebagai berikut. Sub-bagian 3.2 - 3.7 memaparkan mengenai opsi-opsi yang muncul di dalam pengkajian dengan menggambarkan konsep, aktor yang diukur, unit analisis, serta metode yang digunakan. Bab 3 ini akan ditutup dengan sub-bagian pamungkas yang membandingkan keenam model berdasarkan tiga kriteria yang telah disebutkan, yaitu *accuracy*, *acceptability*, serta *feasibility*-nya. Dari perbandingan tersebut, laporan ini akan merekomendasikan model apa yang dapat dipilih untuk dikembangkan lebih lanjut.

3.2 Indeks Diplomasi Indonesia

Model yang pertama, Indeks Diplomasi Indonesia, menggunakan konsep ‘diplomasi’ sebagai titik berangkat. Berdasarkan definisi diplomasi dalam literatur-literatur akademis¹³ maupun dari Konvensi Wina, kita dapat menyimpulkan bahwa diplomasi dapat dipahami sebagai “pengelolaan hubungan di antara negara dengan negara serta aktor lain dalam hubungan internasional, yang meliputi pengumpulan informasi, penyusunan dan pelaksanaan politik luar negeri.” Fungsi pengumpulan informasi, penyusunan, dan pelaksanaan politik luar negeri tersebut secara operasional tergambar dalam fungsi misi diplomatik yang dicantumkan dalam Konvensi Wina, yaitu *representing* (mewakili negara), *protecting* (melindungi kepentingan nasional dan warga negara), *negotiating* (melakukan negosiasi), serta *ascertaining and reporting* (mengumpulkan informasi).

¹³ Seperti R.P. Barston (2014) dan Watson (1982).

Perdebatan yang muncul jika menggunakan konsep diplomasi ini terutama berkaitan dengan apakah diplomasi ini dimaknai secara khusus (hanya dilaksanakan oleh para diplomat resmi yang dilatih secara khusus) atau secara umum (dilaksanakan oleh beragam aktor lain). Untuk mendapatkan gambar yang utuh, dalam opsi Indeks Diplomasi Indonesia ini, kami menggunakan dan mengkombinasikan kedua pemaknaan tersebut.

Perdebatan lain yang muncul jika menggunakan konsep diplomasi ini adalah mengenai apakah yang diukur prosesnya atau hasilnya (*outcome*). Mengevaluasi proses penting karena menggambarkan apakah sudah inisiatif yang memadai serta mobilisasi sumber daya yang tepat. Namun, pada saat yang bersamaan, melihat proses saja mungkin tidak akan langsung memberikan kita gambaran mengenai hasil atau capaiannya. Sebaliknya, jika kita hanya melihat hasilnya, mungkin ia ditentukan oleh beragam faktor lain dan tidak hanya proses pada tahun tersebut. Mengingat pentingnya kedua aspek tersebut, model ini memasukkan kedua aspek tersebut untuk menentukan indikator.

Dengan demikian, Indeks Diplomasi Indonesia ini akan terbagi ke dalam empat jenis indikator:

1. Indikator-indikator Proses-Track 1.

Dalam indikator ini, subyeknya adalah Kementerian Luar Negeri, baik dalam penyusunan kebijakan (di Jakarta) maupun implementasinya (termasuk di perwakilan-perwakilan).

Contoh: Jumlah event yang diselenggarakan oleh perwakilan RI di suatu negara, jumlah inisiatif yang diajukan dalam forum multilateral, jumlah inisiatif baru yang diajukan untuk memperjuangkan kepentingan Indonesia.

2. Indikator-indikator Proses-Non Track 1.

Dalam indikator ini, subyeknya adalah aktor-aktor lain yang terlibat dalam diplomasi namun bukan diplomat resmi. Dengan demikian, ia meliputi baik aktor negara (namun tidak dilatih sebagai diplomat) maupun entitas lain seperti masyarakat bisnis dan masyarakat sipil.

Contoh: Jumlah kunjungan bisnis, jumlah event budaya yang diselenggarakan secara mandiri (bukan dikelola oleh perwakilan), dst.

3. Indikator-indikator Outcome-Track 1.

Dalam indikator ini, subyeknya adalah Kementerian Luar Negeri, baik dalam penyusunan kebijakan (di Jakarta) maupun implementasinya (termasuk di perwakilan-perwakilan). Outcome bisa diklasifikasikan berdasarkan sektor.

Contoh: Jumlah inisiatif yang disetujui sebagai resolusi, Jumlah penambahan jumlah negara pendukung dalam inisiatif yang digagas oleh Indonesia (misal: mengenai kriminalisasi *illegal fishing*), Jumlah perjanjian investasi, dst.

4. Indikator-indikator Outcome-Non Track 1.

Dalam indikator ini, subyeknya adalah aktor-aktor lain yang terlibat dalam diplomasi namun bukan diplomat resmi. Dengan demikian, ia meliputi baik aktor negara (namun tidak dilatih sebagai diplomat) maupun entitas lain seperti masyarakat bisnis dan masyarakat sipil. Outcome bisa diklasifikasikan berdasarkan sektor.

Contoh: Jumlah MoU bisnis, Jumlah investasi, Jumlah kunjungan wisatawan, Jumlah perdagangan (diplomasi ekonomi), Jumlah orang Indonesia dalam organisasi internasional (diplomasi multilateral), Peningkatan visibilitas ekspresi budaya Indonesia di negara target (diplomasi budaya), dst.

Empat jenis indikator tersebut kemudian digunakan untuk menilai perkembangan pencapaian diplomasi Indonesia terhadap suatu negara, kawasan serta organisasi internasional. Sebagai catatan, indikator-indikator yang dituliskan di atas belum merupakan indikator yang pasti akan digunakan dalam model ini jika akan digunakan, karena masih akan dikaji secara mendalam dalam Tahap 2 penelitian ini. Untuk pemandu indikator *outcome*, yang akan digunakan adalah **kepentingan nasional** yang diterjemahkan sebagai prioritas-prioritas di dalam RJPMN. Hal ini sesuai dengan definisi kepentingan nasional yaitu “*what decision-makers at the highest levels of government say it is.*”

Berkaitan dengan metode, metode yang dapat digunakan untuk pengumpulan data dan informasi dalam model ini adalah FGD Pemangku Kepentingan Terpilih, Wawancara Mendalam dengan pemangku kepentingan, serta pengumpulan data/statistik menggunakan sumber-sumber sah seperti data kunjungan wisatawan atau data perdagangan.

Jika dipetakan ke dalam matriks perdebatan konseptual, model ini dapat digambarkan sebagai berikut (opsi yang dipilih untuk konsep, aktor, unit analisis, serta metode yang digunakan ditandai dengan warna kuning):

Tabel 3.1. Komponen Konseptual dalam Indeks Diplomasi Indonesia

	Opsi
Konsep	Diplomasi
	Persepsi Diplomasi
	Politik Luar Negeri
	Hubungan Luar Negeri
Siapa yang Diukur	Kementerian Luar Negeri
	Pemerintah
	Semua Aktor terkait
Unit Analisis	Lembaga
	Sektor
	Negara
	Kawasan
	Organisasi Internasional
Jenis Indikator	Proses
	Outcome
	Konsensus Pemangku Kepentingan
Metode	FGD Pemangku Kepentingan Terpilih
	Survei Opini Publik
	Survei Industri (BPS)
	In-depth Interview
	Media Monitoring
	Event Monitoring
	Data/Statistik dari Sumber yang Sahih

Model ini secara umum dipandang cukup komprehensif karena dapat menggambarkan kondisi di hulu maupun hilir dari proses diplomasi. Meskipun demikian, kemenyeluruhan model ini juga memunculkan permasalahan tersendiri

karena membuat batasan yang dapat diklasifikasikan sebagai pencapaian diplomasi menjadi kurang jelas dan diperdebatkan. Berkaitan dengan hal tersebut, bentuk yang lebih terbatas dari Indeks Diplomasi Indonesia ini dapat difokuskan pada pelaku diplomasi resmi (dan dengan demikian hanya melihat proses dan *outcome* dari Track 1 saja).

Isu lain yang berkaitan dengan model ini adalah pendefinisian kepentingan nasional yang menjadi problematik karena tidak ada dokumen resmi yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri yang mendefinisikan secara spesifik kepentingan nasional Indonesia. Meskipun sebagian pihak melihat bahwa RPJMN dapat menjadi acuan rumusan kepentingan nasional Indonesia, masih muncul perdebatan bahwa poin-poin yang digariskan di dalam RPJMN masih belum cukup representatif untuk dapat disebut sebagai kepentingan nasional. Hal ini kemudian akan berpengaruh dalam kerumitan merumuskan indikator-indikator yang berkaitan dengan *outcome*.

3.3 Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia

Dalam model ini, konsep yang digunakan sebagai titik berangkat adalah ‘Hubungan Luar Negeri’ sesuai dengan definisi dari UU No. 37 Tahun 1999. UU tersebut mendefinisikan Hubungan Luar Negeri sebagai “setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia” (BAB I Pasal 1 Ayat 1).

Konsekuensi logis dari penggunaan konsep ini menentukan ruang lingkup dan aktor yang akan dilihat. Melihat definisi tersebut, model instrumen ini tidak hanya akan melihat capaian diplomasi/hubungan luar negeri sebagai sesuatu yang melekat pada satu institusi saja, namun merupakan hasil dari upaya dan inisiatif yang dilakukan berbagai aktor, termasuk aktor non-negara. Karena kompleksitasnya, nilai atau pencapaian yang didapatkan dari setiap pengukuran Indeks tidak dianggap sebagai hasil dari satu instansi, namun pencapaian bersama sebagai bangsa Indonesia.

Dengan demikian, pembatasan secara konseptual yang bisa dilakukan adalah pembatasan pada indikator yang akan dilihat. Untuk itu, jika model ini yang akan

digunakan, tim mengusulkan penyusunan indikator yang berbasis *outcome* (capaian). Capaian ini disusun berdasarkan prioritas-prioritas yang tertulis di dalam RPJMN untuk kemudian diterjemahkan ke dalam indikator-indikator.

Dengan karakter indikator yang demikian, metode yang dapat digunakan untuk pengumpulan data adalah FGD Pemangku Kepentingan Terpilih dan wawancara mendalam (untuk mendapatkan informasi yang lebih utuh dan berwawasan), serta media monitoring dan pengumpulan data/statistik dari sumber yang sah (untuk ukuran yang obyektif).

Tabel 3.2. Komponen Konseptual dalam Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia

	Opsi
Konsep	Diplomasi
	Persepsi Diplomasi
	Politik Luar Negeri
	Hubungan Luar Negeri
Siapa yang Diukur	Kementerian Luar Negeri
	Pemerintah
	Semua Aktor terkait
Unit Analisis	Lembaga
	Sektor
	Negara
	Kawasan
	Organisasi Internasional
Indikator	Proses
	Outcome
	Konsensus Pemangku Kepentingan
Metode	FGD Pemangku Kepentingan Terpilih
	Survei Opini Publik
	Survei Industri (BPS)
	In-depth Interview
	Media Monitoring

	Event Monitoring
	Data/Statistik dari Sumber yang Sahih

Dari sisi ketepatan, model ini dipandang oleh para narasumber sebagai model yang cukup komprehensif, dengan catatan jika indikator dapat disusun dengan baik dan dengan metode pengumpulan data yang tepat. Karena berfokus pada capaian yang disusun berdasarkan kepentingan nasional yang didefinisikan sebagai prioritas-prioritas dalam RPJMN, diharapkan pula model ini dapat memberikan gambaran yang cukup obyektif.

Permasalahan yang muncul dengan model ini adalah mengenai pendefinisian kepentingan nasional. Sebagaimana dalam model yang pertama, hal ini menjadi problematik karena tidak ada dokumen resmi yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri yang mendefinisikan secara spesifik kepentingan nasional Indonesia. Bedanya, dalam model ini, semua indikator berbasis capaian, sehingga perdebatan mengenai definisi kepentingan nasional di model ini menjadi lebih krusial.

Dari segi akseptabilitas, model ini memungkinkan minimalisasi resistensi dari Kementerian/Lembaga, karena capaian-capaian tersebut tidak dinisbatkan pada institusi khusus, sehingga tidak ada yang merasa sedang dinilai dan diawasi oleh institusi lain. Namun, pada saat yang bersamaan, hal ini juga membuat pihak yang dianggap bertanggung jawab atas capaian tersebut menjadi tidak jelas. Ketidakjelasan aktor yang dianggap bertanggung jawab ini akan menciptakan kesulitan dalam tindak lanjut dari pengukuran untuk menjadi masukan bagi kebijakan.

Dari segi *feasibility*, luasnya cakupan model ini membuat penyusunan indikator diperkirakan akan menjadi proses yang lama. Tidak hanya itu, luasnya cakupan juga akan menghasilkan indikator yang banyak, yang akan membuat proses pengumpulan data membutuhkan sumber daya yang lebih besar daripada model yang lain.

3.4 Indeks Politik Luar Negeri Indonesia (Versi Tujuan Nasional)

Model yang ketiga menggunakan konsep ‘Politik Luar Negeri’ sebagai basisnya. Definisi Politik Luar Negeri menggunakan UU No. 37 Tahun 1999 yang mendefinisikan Politik Luar Negeri sebagai “kebijakan, sikap, dan langkah

Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional” (BAB I Pasal I Ayat 2).

Definisi ini memberikan batasan pada aktor dan indikator. Dari segi aktor, definisi Politik Luar Negeri ini membatasi bahwa aktor yang terlibat dalam politik luar negeri hanyalah Pemerintah. Dengan demikian, jika indeks ini disusun berdasarkan konsep tersebut, indeks ini berfokus pada pemerintah dan bukan aktor lain di luar pemerintah atau negara. Meskipun demikian, perlu juga dicatat bahwa pemerintah pun terdiri dari beragam institusi, kementerian atau lembaga. Untuk itu, dalam model ini, indikator juga dapat dipetakan berdasarkan institusi apa yang memiliki kontribusi terhadap indikator tersebut (institusi menjadi salah satu unit analisis).

Berkaitan dengan unit analisis, model ini dapat menggunakan lembaga/institusi, sektor, negara, kawasan, dan organisasi internasional, serta kombinasi di antara beragam unit analisis tersebut. Dalam bayangan tim, nilai Indeks Politik Luar Negeri Indonesia dapat dipecah-pecah lagi menjadi Indeks Politik Luar Negeri Indonesia per sektor, per negara, per kawasan, per organisasi internasional, serta kombinasi di antara unit-unit tersebut (misal: Indeks Politik Luar Negeri Indonesia untuk Sektor Diplomasi Ekonomi di negara A).

Dari segi indikator, definisi yang diberikan oleh UU No. 37 Tahun 1999 juga memberikan landasan yang cukup jelas yaitu penyebutan ‘tujuan nasional.’ Tujuan Nasional, dalam sistem ketatanegaraan RI, merujuk kepada alinea keempat dalam Mukadimah UUD 1945, yaitu: (1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) Memajukan kesejahteraan umum; (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Berdasarkan Tujuan Nasional tersebut, kajian ini mengusulkan untuk menyusun Empat Dimensi Tujuan Nasional yang merupakan penerjemahan dari keempat Tujuan Nasional, yaitu: (1) Perlindungan Kedaulatan Nasional dan Warganegara (*Sovereignty & Security*); (2) Diplomasi Ekonomi (*Economic Diplomacy*); (3) Diplomasi Budaya dan Diplomasi Publik (*Cultural and Public Diplomacy*); serta (4) Kepemimpinan dalam

Tata Kelola Global (*Leadership in Global Governance*). Empat dimensi ini kemudian diterjemahkan ke dalam indikator-indikator, sebagaimana tergambar dalam tabel berikut ini:

Tabel 3.3. Matriks Indikator Indeks Politik Luar Negeri Indonesia

Dimensi Tujuan Nasional	Indikator	Parameter
Perlindungan Kedaulatan Nasional dan Warganegara (Sovereignty & Security)	Integritas Wilayah (<i>Territorial Integrity</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah Pelanggaran kedaulatan wilayah 2. Jumlah penindakan pelanggaran kedaulatan wilayah
	Perlindungan Warga Negara (<i>Citizen Protection</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah warganegara Indonesia yang terancam dan terkena hukuman mati di luar negeri 2. Jumlah warganegara Indonesia yang mengalami pelanggaran HAM di luar negeri 3. Kualitas kerentanan rezim perlindungan terhadap WNI
Diplomasi Ekonomi (<i>Economic Diplomacy</i>)	Perdagangan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Volume perdagangan Indonesia dengan luar negeri <ol style="list-style-type: none"> a. Jumlah Ekspor b. Jumlah Impor 2. Presentase <i>trade dispute</i> yang dimenangkan dan diimplementasikan per total <i>trade dispute</i>
	Pariwisata	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah kunjungan wisman 2. Jumlah devisa masuk dari wisman 3. Jumlah publikasi / ulasan positif tentang tujuan wisata di Indonesia di media internasional

	Investasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Volume investasi <ol style="list-style-type: none"> a. Masuk b. Keluar 2. Volume investasi BUMN Indonesia di luar negeri 3. Jumlah proyek baru investasi BUMN Indonesia di luar negeri
	<i>Indirect Economic Statecrafts</i>	Jumlah dan kualitas capaian positif dari tindakan dalam rangka pembentukan tata kelola perdagangan global
<i>Cultural and Public Diplomacy</i>	<i>Brain Engagement</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah pelajar Indonesia di luar negeri 2. Jumlah pelajar luar negeri di Indonesia 3. Tingkat ketersebaran WNI sebagai pekerja profesional di luar negeri) 4. Tingkat keterlibatan individu Indonesia dalam organisasi internasional
	<i>Image</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah publikasi ilmiah internasional dari penulis Indonesia 2. Jumlah karya budaya (sastra, film, musik, dll.) Indonesia yang mendapatkan apresiasi internasional dan atau didistribusikan ke luar negeri 3. <i>Level and tone of Visibility</i> di media internasional
	<i>Competitiveness</i>	<i>Human Development Index</i>
Kepemimpinan dalam Tata Kelola	Bilateral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah kerjasama dalam kerangka bilateral (<i>strategic partnership</i> dan

Global (<i>Leadership in Global Governance</i>)		skema lain yang setara) yang dicapai 2. Kualitas peran kepemimpinan di kerjasama bilateral
	Regional	1. Jumlah kerjasama dalam kerangka regional 2. Kualitas peran kepemimpinan di kerjasama regional
	Multilateral	1. Jumlah kerjasama dalam kerangka multilateral 2. Kualitas peran kepemimpinan di kerjasama multilateral 3. Jumlah pengiriman pasukan penjaga perdamaian 4. Jumlah dan kualitas peran sebagai mediator di konflik internasional
	<i>Norms & Issues</i>	1. Jumlah norma internasional yang dipromotori oleh Indonesia 2. Kualitas Kepemimpinan dalam promosi norma internasional

Dengan karakter indikator yang demikian, metode yang dapat digunakan untuk pengumpulan data adalah *FGD Pemangku Kepentingan Terpilih* dan wawancara mendalam (untuk mendapatkan informasi yang lebih utuh dan berwawasan), serta media monitoring dan pengumpulan data/statistik dari sumber yang sah (untuk ukuran yang obyektif).

Jika dimasukkan ke dalam peta perdebatan konseptual, opsi ketiga ini dapat digambarkan tersusun oleh komponen-komponen konseptual sebagai berikut:

Tabel 3.4. Komponen Konseptual dalam Indeks Politik Luar Negeri Indonesia

	Opsi
Konsep	Diplomasi

	Persepsi Diplomasi
	Politik Luar Negeri
	Hubungan Luar Negeri
Siapa yang Diukur	Kementerian Luar Negeri
	Pemerintah
	Semua Aktor terkait
Unit Analisis	Lembaga
	Sektor
	Negara
	Kawasan
	Organisasi Internasional
Indikator	Proses
	Outcome (berdasarkan Tujuan Nasional)
	Konsensus Pemangku Kepentingan
Metode	FGD Pemangku Kepentingan Terpilih
	Survei Opini Publik
	Survei Industri (BPS)
	In-depth Interview
	Media Monitoring
	Event Monitoring
	Data/Statistik dari Sumber yang Sahih

Secara umum, sebagian besar narasumber wawancara mendalam maupun FGD melihat bahwa penggunaan konsep ‘Politik Luar Negeri’ merupakan pilihan yang masuk akal dan secara lebih tepat menggambarkan apa yang diinginkan oleh alat ukur ini. Hal ini disebabkan karena konsep ini memiliki pendefinisian yang jelas berdasarkan Undang-Undang, sehingga dapat mengurangi perdebatan konseptual di antara para pemangku kepentingan, sekaligus memberikan batasan yang jelas mengenai aktor yang dianggap bertanggung jawab, yaitu Pemerintah. Selain itu, penggunaan Tujuan Nasional sebagai konsep dasar untuk menentukan indikator juga dinilai cukup komprehensif, meskipun masih perlu digali lagi operasionalisasinya ke dalam indikator-indikator. Problem lain adalah kemungkinan digantikannya definisi Politik Luar Negeri jika ada

Undang Undang Hubungan Luar Negeri yang baru. Seperti diketahui, proses revisi UU Hublu dan Perjanjian Internasional telah mulai digulirkan oleh Pemerintah, khususnya Kemlu sejak dua tahun terakhir,

Masalah lain yang berkaitan dalam aspek ketepatan (*accuracy*) ini, keberatan yang muncul berkaitan dengan indikator yang komprehensif dan luas, sehingga dikhawatirkan akan melihat hal-hal yang tidak terlalu relevan untuk dilihat sebagai hasil dari capaian diplomasi. Catatan lain adalah jika nanti akan ada pembobotan indikator berdasarkan peranan K/L dalam tiap indikator, penentuan bobotnya akan melalui diskusi yang panjang.

Berkaitan dengan *acceptability*, model ini juga dipandang menjadi semacam jalan tengah: cukup komprehensif namun tidak terlalu lebar serta memiliki batasan yang jelas, sehingga *stakeholder* seperti Kementerian Luar Negeri tidak merasa tidak nyaman karena penyejajaran antara diplomat resmi dengan orang lain yang melakukan fungsi diplomasi. Namun, pada saat yang bersamaan, muncul pertanyaan jika nanti akan ada penilaian berdasar K/L, siapa yang akan menilai dan bagaimana caranya?

Terakhir, berkaitan dengan *feasibility*, luasnya cakupan model ini membuat penyusunan indikator diperkirakan akan menjadi proses yang lama. Tidak hanya itu, luasnya cakupan juga akan menghasilkan indikator yang banyak, yang akan membuat proses pengumpulan data membutuhkan sumber daya yang lebih besar daripada model yang lain, meskipun tetap lebih spesifik dibandingkan model 2 (Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia).

3.5 Indeks Politik Luar Negeri Indonesia (Versi Modified Belarus Foreign Policy Index)

Model ini muncul belakangan, seiring dengan proses penelitian yang meliputi wawancara dan FGD dengan narasumber. Secara khusus, konsep ini terinspirasi oleh wawancara mendalam dengan Bapak Andi Widjajanto, M.Sc., yang menyepakati bahwa konsep 'Politik Luar Negeri' relatif tepat, namun operasionalisasinya dalam model Indeks Politik Luar Negeri Indonesia yang disodorkan oleh tim pewawancara terlalu kompleks dan sebaiknya disederhanakan.

Berdasarkan proses benchmarking yang dilakukan, kajian ini melihat bahwa *Belarus' Foreign Policy Index* dapat menjadi titik berangkat yang tepat. Variabel yang diukur adalah perkembangan positif/negatif hubungan Belarus dengan 5 dimensi kunci (Rusia, Uni Eropa, Ukraina, Tiongkok, dan Dunia Berkembang). Metode yang digunakan adalah menyusun dan menilai daftar kejadian-kejadian yang dianggap mengindikasikan perkembangan hubungan Belarus dengan 5 dimensi kunci dan memberikan nilai positif atau negatif sekian poin untuk tiap kejadian, sehingga akan muncul Index perkembangan hubungan Belarus dengan tiap satu dari lima dimensi kunci. Angka kelima index ini akan dimasukkan ke dalam grafik garis yang menunjukkan dinamika naik turun hubungan Belarus dengan kelima dimensi kunci. Dalam indeks ini, *BISS* tidak melakukan survey terhadap penduduk Belarus tapi menilai sendiri makna dari kejadian-kejadian yang terjadi antara Belarus dan kelima dimensi kuncinya.

Berangkat dari model tersebut, kajian ini mengusulkan untuk memodifikasinya dengan tetap mengambil prinsip kuncinya, yaitu **penggunaan *event monitoring* yang digunakan untuk mengukur naik-turun/menguat-melemahnya relasi** dengan suatu 'target' (misal: negara, kawasan, atau organisasi internasional, atau campuran di antara unit-unit tersebut). Yang membedakan dari konsep asli Belarus Index, kajian ini mengusulkan untuk menggunakan sektor/dimensi untuk membantu memudahkan.

Secara konkret, kajian ini mengusulkan untuk menggunakan empat dimensi Tujuan Nasional, yaitu: (1) Politik-Keamanan; (2) Ekonomi; (3) Sosial-Budaya; dan (4) Partisipasi dan Kepemimpinan dalam Tata Kelola Global. Lalu, di masing-masing dimensi tersebut, kita menentukan 10 negara/unit yang dianggap paling penting dalam hubungan internasional Indonesia karena memiliki pengaruh besar bagi Indonesia. Sebagai contoh, di dalam aspek Ekonomi, kita bisa mengidentifikasi 10 negara/kawasan terpenting bagi Indonesia. Berdasarkan identifikasi tersebut, kita menetapkan skor ideal untuk kekuatan hubungan antara Indonesia dengan negara/kawasan tersebut sebagai *benchmark*. Nilai ideal ini tersusun dari jumlah skor dari indikator-indikator yang dianggap penting dalam dimensi ekonomi tersebut (misal: FDI, perdagangan, kerja sama, dll. yang akan dikaji lebih mendalam pada tahap selanjutnya jika model ini yang dipilih). Setelah itu, kita mengidentifikasi saat ini kita ada di mana serta event seperti apa yang menunjukkan peningkatan atau penurunan hubungan.

Pilihan lain yang dapat diambil adalah menentukan 10 target (negara/kawasan) prioritas yang bersifat lintas sektor. Penilaiannya yang dilakukan berdasarkan sektor/dimensi tujuan nasional berdasarkan sektor.

Dengan demikian, metode utama dalam model ini adalah *event monitoring*. Namun, pengumpulan dan pengolahan data untuk *event monitoring* ini memerlukan FGD, *in-depth interview*, serta *media monitoring*.

**Tabel 3.5. Komponen Konseptual dalam Indeks Politik Luar Negeri Indonesia
(Modified Belarus Foreign Policy Index)**

	Opsi	
Konsep	Diplomasi	
	Persepsi Diplomasi	
	Politik Luar Negeri	
	Hubungan Luar Negeri	
Siapa yang Diukur	Kementerian Luar Negeri	
	Pemerintah	
	Semua Aktor terkait	
Unit Analisis	10 'Target'	Lembaga
		Sektor
		Negara
		Kawasan
		Organisasi Internasional
Indikator	Proses	
	Outcome (dalam bentuk ' <i>event</i> ' yang mempengaruhi kekuatan hubungan)	
	Konsensus Pemangku Kepentingan	
Metode	FGD Pemangku Kepentingan Terpilih	
	Survei Opini Publik	
	Survei Industri (BPS)	
	In-depth Interview	
	Media Monitoring	

	Event Monitoring
	Data/Statistik dari Sumber yang Sahih

Dari sisi akurasi, model ini mungkin lebih sederhana dan tidak sekomprehensif model-model yang disebutkan sebelumnya, namun mungkin dapat lebih praktis digunakan untuk tujuan penyusunan kebijakan. Hal ini disebabkan oleh fokus pada ‘target’ yang dianggap penting serta pada kesenjangan antara ‘benchmark’ ideal kekuatan hubungan dengan realitasnya. Masalah yang mungkin muncul dalam model ini adalah kemungkinan untuk mengabaikan indikator-indikator penting atau negara penting karena upaya untuk menyederhanakannya dalam ‘kekuatan hubungan’ tersebut.

Dari sisi penerimaan, berbeda dari model Indeks Politik Luar Negeri Indonesia yang sebelumnya yang mengidentifikasi K/L, model ini melihat pemerintah sebagai satu unit. Hal ini dapat meningkatkan penerimaan terhadap model ini, namun juga mungkin membutuhkan diskusi dan penjelasan yang lebih lanjut untuk membuat K/L dapat memanfaatkan model ini dengan lebih tepat.

Dari segi *feasibility*, model ini relatif lebih sederhana dengan indikator yang lebih mengerucut. Namun, penting untuk memastikan bahwa indikator-indikator yang menyusun skor *benchmark* serta bobot nilai dari *event* memang tepat. Nilai positif lain dalam hal *feasibility* adalah adanya contoh yang telah ada sebelumnya, yaitu *Belarus Foreign Policy Index*, yang dapat menjadi dasar dan panduan awal bagi operasionalisasi model ini. Tentu saja, dasar dan panduan awal ini masih harus dikembangkan supaya sesuai dengan yang diinginkan untuk model ini, karena *Belarus Foreign Policy Index* masih sangat terbatas.

3.6 Indeks Persepsi Diplomasi Indonesia

Model yang kelima menawarkan penggunaan ‘persepsi’ untuk menghindari perdebatan konseptual yang berkepanjangan mengenai konsep dasar yang digunakan dan operasionalisasinya ke dalam indikator-indikator. Sebagaimana muncul di dalam wawancara dan FGD, ada aspek-aspek dalam diplomasi dan politik luar negeri yang sulit untuk diukur atau bersifat rahasia (dalam bentuk ekstrim, salah satu narasumber mencontohkan soal pendanaan gerakan subversif di negara yang menjadi target sebagai

bagian dari salah satu opsi kebijakan luar negeri, sebagaimana lazim dilakukan oleh negara adidaya pada masa Perang Dingin). Hal ini membuat data empiris yang bersifat keras sulit untuk menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Selain itu, banyak *outcome* dalam diplomasi yang dipengaruhi oleh banyak faktor lain dan dalam jangka waktu yang panjang. Dengan demikian, model ini berangkat dari asumsi bahwa persepsi dari pemangku kepentingan yang berkaitan dengan praktik diplomasi Indonesia dapat lebih menggambarkan kinerja diplomasi Indonesia dalam rentang waktu tertentu.

Pendekatan ini juga dipilih oleh salah satu indeks yang paling populer di dunia, yaitu Indeks Persepsi Korupsi (CPI, *Corruption Perception Index*). CPI menilai dan memeringkat negara dan kawasan berdasarkan persepsi tentang seberapa korup sektor publik mereka. Dalam menjustifikasi penggunaan ‘persepsi,’ penyusun CPI menjelaskan bahwa “tidak ada cara yang tepat untuk menilai tingkat korupsi di negara atau kawasan berdasarkan data empiris yang keras.”¹⁴ Meskipun tidak sepenuhnya sama, upaya untuk mengukur pencapaian atau kinerja diplomasi juga menghadapi kendala yang mirip.

Dengan berfokus pada persepsi pemangku kepentingan, model ini menghindari interpretasi yang salah pada data keras yang tersedia (seperti klaim kausalitas yang berlebihan, misalnya), namun tetap mampu memberikan gambaran tentang kinerja diplomasi, dan dengan demikian akan lebih berfokus kepada proses. Karena berfokus pada proses, indikator-indikator dapat diturunkan dari fungsi misi diplomatik yang dicantumkan dalam Konvensi Wina, yaitu *representing* (mewakili negara), *protecting* (melindungi kepentingan nasional dan warga negara), *negotiating* (melakukan negosiasi), serta *ascertaining and reporting* (mengumpulkan informasi).

Dalam model ini, metode yang akan digunakan adalah FGD dengan partisipan terpilih serta survei opini publik yang terbatas. Survei opini yang terbatas ini bisa dilakukan dengan memanfaatkan survei industri Biro Pusat Statistik (BPS) yang relevan.

¹⁴ “Corruption Perception Index 2014: In Detail,” diakses dari http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail, 30 November 2016.

Tabel 3.6. Komponen Konseptual dalam Indeks Persepsi Diplomasi Indonesia
(Modified Belarus Foreign Policy Index)

	Opsi
Konsep	Diplomasi
	Persepsi Diplomasi
	Politik Luar Negeri
	Hubungan Luar Negeri
Siapa yang Diukur	Kementerian Luar Negeri
	Pemerintah
	Semua Aktor terkait
Unit Analisis	Lembaga
	Sektor
	Negara
	Kawasan
	Organisasi Internasional
Indikator	Proses
	Outcome
	Konsensus Pemangku Kepentingan
Metode	FGD Pemangku Kepentingan Terpilih
	Survei Opini Publik
	Survei Industri (BPS)
	In-depth Interview
	Media Monitoring
	Event Monitoring
	Data/Statistik dari Sumber yang Sahih

Dari segi ketepatan, ukuran ini memang tidak berpretensi untuk menggambarkan pencapaian atau kinerja diplomasi dalam ukuran-ukuran yang obyektif karena memang berdasarkan persepsi pemangku kepentingan. Meskipun demikian, hal ini lebih baik

daripada memaksakan pengukuran yang didasarkan asumsi yang salah mengenai sebab akibat yang berkaitan dengan kinerja diplomasi dengan pencapaian yang diukur dari data keras karena kompleksnya permasalahan diplomasi ini. Pada saat yang bersamaan, model ini juga dapat berguna karena tidak akan tumpang tindih dengan Indikator Kinerja Utama K/L yang berkaitan dengan diplomasi dan telah ada saat ini.

Dari segi akseptabilitas, model ini juga diperkirakan akan lebih mudah diterima karena model ini secara inheren mengakui keterbatasannya, sehingga pihak-pihak yang merasa 'dinilai' tidak akan berkeberatan mengenai kesahihan penilaian atas kinerjanya (karena yang dinilai adalah persepsi pihak lain tentang dirinya). Selain itu, perdebatan konseptual dalam penyusunan indikator juga dapat dihindari.

Dari segi *feasibility*, model ini akan menghabiskan banyak sumber daya jika memasukkan survei opini publik dan atau survei industri dengan menumpang BPS. Dalam bentuk yang lebih minimalis, metode bisa dibatasi pada FGD dengan panel terpilih.

3.7 Indonesia Diplomacy Scorecard

Model yang terakhir, *Indonesia Diplomacy Scorecard*, berangkat dari model yang digunakan untuk mengukur ketercapaian *ASEAN Community*, terutama *ASEAN Economic Community Scorecard*¹⁵ dan *ASEAN Social Cultural Community Scorecard*.¹⁶ Berbeda dari kelima model sebelumnya yang indikator-indikatornya dibangun berdasarkan suatu konsep, dalam model ini indikator-indikator dibangun berdasarkan konsensus dari Kementerian/Lembaga yang terkait, sebagaimana indikator-indikator untuk dicapai di dalam Masyarakat ASEAN juga merupakan kesepakatan di antara negara-negara ASEAN.

Secara garis besar, jika model ini digunakan, maka tahap awalnya adalah menentukan K/L yang dianggap berkaitan dengan diplomasi dan politik luar negeri. Setelah itu, K/L tersebut dikumpulkan untuk bersama-sama mengidentifikasi

¹⁵ ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Community Scorecard*, (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010), diakses dari <http://www.asean.org/storage/images/archive/publications/AEC%20Scorecard.pdf>, 30 November 2016.

¹⁶ ASEAN Secretariat, *ASEAN Socio Cultural Community Scorecard*,

pencapaian yang harus diraih dalam periode tertentu. Sebagai contoh, K/L dapat menyepakati bahwa dalam 5 tahun Indonesia harus berhasil menggolkan perjanjian internasional untuk mengkriminalisasi *Illegal Fishing* yang didukung oleh sekian negara. Target-target pencapaian inilah yang kemudian menjadi indikator. Secara periodik, *scorecard* disusun dengan cara mengukur berapa persen indikator yang telah terpenuhi. Indikator-indikator tersebut dapat diklasifikasikan berdasar lembaga dan berdasarkan sektor, sehingga kita dapat menyusun *Scorecard* berdasar K/L dan berdasar sektor.

Tabel 3.7. Komponen Konseptual dalam *Indonesia Diplomacy Scorecard*

	Opsi
Konsep	Diplomasi
	Persepsi Diplomasi
	Politik Luar Negeri
	Hubungan Luar Negeri
Siapa yang Diukur	Kementerian Luar Negeri
	Pemerintah
	Semua Aktor terkait
Unit Analisis	Lembaga
	Sektor
	Negara
	Kawasan
	Organisasi Internasional
Indikator	Proses
	Outcome
	Konsensus Pemangku Kepentingan
Metode	FGD Pemangku Kepentingan Terpilih
	Survei Opini Publik
	Survei Industri (BPS)
	In-depth Interview
	Media Monitoring

	Event Monitoring
	Data/Statistik dari Sumber yang Sahih

Model ini merupakan *low hanging fruit* yang paling realistis dari segi *feasibility*, namun memiliki tantangan kekurangan dalam soal akurasi. Karena bukan berangkat dari definisi konseptual yang rigid namun menggunakan konsensus di antara K/L terkait, penyusunan indikator dapat menjadi lebih mudah. Namun, dari sisi akurasi, hal ini memungkinkan aspek-aspek penting menjadi terlewat.

Meskipun demikian, pemilihan model ini dapat dipilih untuk sekaligus mengkonsolidasikan kebijakan yang terkait diplomasi dari berbagai K/L dengan indikator yang lebih jelas dan mengoperasionalkan RPJMN.

3.8 Paling Tepat, Paling Diterima, Paling Mungkin untuk Dijalankan

Berdasarkan pembahasan di atas, keenam opsi model untuk dikembangkan menjadi alat pengukuran kinerja atau pencapaian diplomasi Indonesia memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Untuk mengerucutkan pilihan, kajian ini menggunakan tiga kriteria, yaitu *accuracy* (ketepatan), *acceptability* (penerimaan), dan *feasibility* (tingkat kesulitan/kemungkinan untuk dilaksanakan). Gambaran mengenai penilaian terhadap keenam opsi berdasar ketiga kriteria tersebut dapat digambarkan dalam tabel 3.7, berikut ini:

Tabel 3.8. Penilaian terhadap Keenam Opsi Model Pengukuran

	Accuracy	Acceptability	Feasibility
Indeks Diplomasi Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Cukup komprehensif • Batasan yang dapat diklasifikasikan sebagai pencapaian diplomasi menjadi kurang jelas dan diperdebatkan. • Pendefinisian kepentingan nasional problematik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ada keberatan mengenai siapa yang disebut diplomat dan menjalankan diplomasi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proses yang panjang dalam menentukan indikator. • Membutuhkan sumber daya yang cukup besar.

<p>Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cukup komprehensif • Pendefinisian kepentingan nasional problematik. • Pihak yang dianggap bertanggung jawab atas capaian tersebut juga tidak jelas karena melibatkan aktor negara dan non negara. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sebagian pemangku kepentingan keberatan jika aktornya meluas menjadi meliputi non-negara. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan indikator diperkirakan akan menjadi proses yang lama. • Proses pengumpulan data membutuhkan sumber daya yang lebih besar daripada model yang lain.
<p>Indeks Politik Luar Negeri Indonesia (versi Tujuan Nasional)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definisi yang jelas berdasarkan Undang-Undang. Batasan yang jelas mengenai aktor yang dianggap bertanggung jawab, yaitu Pemerintah. Tujuan Nasional sebagai konsep dasar untuk menentukan indikator juga dinilai cukup komprehensif. • Kemungkinan digantikannya definisi Politik Luar Negeri jika ada Undang Undang yang baru. • Dikhawatirkan akan melihat hal-hal yang tidak terlalu relevan Pembobotan indikator berdasarkan peranan K/L problematik. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Stakeholder</i> seperti Kementerian Luar Negeri tidak merasa tidak nyaman karena penyejajaran antara diplomat resmi dengan orang lain yang melakukan fungsi diplomasi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan indikator diperkirakan akan menjadi proses yang lama. • Indikator yang banyak → sumber daya besar.
<p>Indeks Politik Luar Negeri Indonesia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lebih sederhana tapi cukup komprehensif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Model ini melihat pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya contoh dari <i>Belarus Foreign Policy Index</i>

<p>(versi Modified BFPI)</p>	<p>Kemungkinan untuk mengabaikan indikator-indikator penting atau negara penting karena upaya untuk menyederhanakannya dalam ‘kekuatan hubungan.’</p>	<p>sebagai satu unit. Hal ini dapat meningkatkan penerimaan terhadap model ini, namun juga mungkin membutuhkan diskusi dan penjelasan yang lebih lanjut untuk membuat K/L dapat memanfaatkan model ini dengan lebih tepat.</p>	<p>meskipun tetap harus dikembangkan.</p>
<p>Indeks Persepsi Diplomasi Indonesia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak berpretensi untuk menggambarkan pencapaian atau kinerja diplomasi dalam ukuran-ukuran yang obyektif. • Tetap berguna karena tidak akan tumpang tindih dengan Indikator Kinerja Utama yang telah ada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diperkirakan akan lebih mudah diterima karena model ini secara inheren mengakui keterbatasannya, sehingga pihak-pihak yang merasa ‘dinilai’ tidak akan berkeberatan mengenai kesahihan penilaian atas kinerjanya (karena yang dinilai adalah persepsi pihak lain tentang dirinya). 	<ul style="list-style-type: none"> • Menghindari perdebatan konseptual. • Menghabiskan banyak sumber daya jika memasukkan survei opini publik dan atau survei industri dengan menumpang BPS. Dalam bentuk yang lebih minimalis, metode bisa dibatasi pada FGD dengan panel terpilih.
<p>Indonesia Diplomacy Scorecard</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Memungkinkan aspek-aspek penting menjadi terlewat. • Dapat membantu mengkonsolidasikan kebijakan yang terkait diplomasi dari berbagai K/L dengan indikator 	<ul style="list-style-type: none"> • Problem koordinasi, tapi seharusnya relatif lebih mudah diatasi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan indikator lebih mudah.

	yang lebih jelas dan mengoperasionalkan RPJMN.		
--	--	--	--

Untuk mempermudah tindak lanjut, kajian ini merekomendasikan 3 model untuk dipilih dan dikembangkan lebih jauh lagi. Pilihan pertama adalah *pilihan ideal*, yang menekankan *accuracy* dibandingkan dengan *acceptability* dan *feasibility*. Artinya, ini adalah model yang sebaiknya dipilih jika memang pembuat kebijakan (dalam hal ini BAPPENAS) memandang bahwa akurasi dan komprehensivitas Indeks ini tidak dapat dikompromikan meskipun hal itu berarti bahwa proses pengembangan dan pelaksanaan pengukuran Indeks ini akan menjadi panjang, penuh perdebatan, dan menelan sumber daya yang besar. Untuk pilihan ideal ini, tim peneliti merekomendasikan model yang pertama (Indeks Diplomasi Indonesia).

Pilihan yang kedua adalah memberikan bobot yang moderat pada ketiga kriteria tersebut. Artinya, model yang dipilih tetap cukup komprehensif dan menggambarkan apa yang ingin diukur, namun tidak sekompleks dalam pilihan pertama karena mempertimbangkan penerimaan dan *feasibility*. Untuk pilihan jenis ini, tim peneliti merekomendasikan Indeks Politik Luar Negeri Indonesia (versi modifikasi *Belarus Foreign Policy Index*).

Pilihan yang terakhir menekankan pada aspek penerimaan dan *feasibility*. Dengan kata lain, alat pengukuran ini lebih bersifat untuk mendapatkan *low hanging fruit*. Indikator mungkin tidak komprehensif, namun tetap dapat berguna untuk menjadi dasar bagi penilaian dan pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan diplomasi dan politik luar negeri. Jika ini yang dipilih, tim peneliti merekomendasikan *Indonesia Diplomacy Scorecard*.

BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1 Kesimpulan

Sebagai upaya untuk membangun diplomasi dan politik luar negeri Indonesia yang lebih baik dan terukur, penelitian ini dilaksanakan untuk membangun sebuah alat pengukuran yang dapat menjadi dasar bagi pengambilan kebijakan yang berbasis data dan fakta (*'evidence based policy'*). Pada tahap pertama ini (2016), kajian ditujukan untuk membangun konsep yang matang yang dapat digunakan sebagai dasar untuk membangun instrumen tersebut. Dengan demikian, pertanyaan yang dijawab dalam kajian awal ini meliputi:

- a. Konsep apa yang dapat digunakan sebagai dasar/titik tolak untuk menyusun instrumen pengukuran pencapaian diplomasi Indonesia ini?
- b. Siapa yang selayaknya menjadi pihak yang dianggap bertanggungjawab terhadap pencapaian dalam pengukuran tersebut?
- c. Unit analisis apa yang harus diukur untuk mendapatkan gambaran yang representatif mengenai pencapaian diplomasi Indonesia tersebut?
- d. Indikator seperti apa yang dapat diukur?
- e. Metode apa yang dapat digunakan dalam pengumpulan data untuk instrumen tersebut?

Berdasarkan jawaban dari kelima pertanyaan pemandu tersebut, tim pengkaji menawarkan beberapa opsi yang dapat dipilih untuk dikembangkan sebagai instrumen pengukuran pencapaian diplomasi/kebijakan luar negeri Indonesia. Berdasarkan informasi dan pandangan yang tergalil melalui literatur, FGD, serta wawancara mendalam mengenai konsep, aktor, unit analisis, serta metode yang dapat digunakan dalam penyusunan indeks, tim kajian kemudian mengolahnya menjadi enam model: (1) Indeks Diplomasi Indonesia, (2) Indeks Hubungan Luar Negeri Indonesia; (3) Indeks Kebijakan Luar Negeri Indonesia (Versi Tujuan Nasional), (4) Indeks Kebijakan Luar Negeri Indonesia (Versi Modified Belarus Foreign Policy Index), (5) Indeks Persepsi Diplomasi Indonesia, dan (6) Indonesia Diplomacy Scorecard.

Berdasarkan penilaian terhadap akurasi, akseptabilitas, dan *feasibility* dari masing-masing model, kajian ini mengusulkan 3 model untuk dipilih dan dikembangkan lebih jauh lagi:

1. **Pilihan ideal** yang menekankan *accuracy* dibandingkan dengan *acceptability* dan *feasibility*. Ini adalah model yang sebaiknya dipilih jika memang pembuat kebijakan (dalam hal ini BAPPENAS) memandang bahwa akurasi dan komprehensivitas Indeks ini tidak dapat dikompromikan meskipun hal itu berarti bahwa proses pengembangan dan pelaksanaan pengukuran Indeks ini akan menjadi panjang, penuh perdebatan, dan menelan sumber daya yang besar. **Untuk pilihan ideal ini, tim peneliti merekomendasikan model yang pertama (Indeks Diplomasi Indonesia).**
2. **Pilihan moderat** yang memberikan bobot yang moderat pada ketiga kriteria tersebut. Artinya, model yang dipilih tetap cukup komprehensif dan menggambarkan apa yang ingin diukur, namun tidak sekompleks dalam pilihan pertama karena mempertimbangkan penerimaan dan *feasibility*. **Untuk pilihan jenis ini, tim peneliti merekomendasikan Indeks Politik Luar Negeri Indonesia (versi modifikasi *Belarus Foreign Policy Index*).**
3. **Pilihan ‘low hanging fruit.’** Pilihan yang terakhir menekankan pada aspek penerimaan dan *feasibility*. Indikator mungkin tidak komprehensif, namun tetap dapat berguna untuk menjadi dasar bagi penilaian dan pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan diplomasi dan politik luar negeri. **Jika ini yang dipilih, tim peneliti merekomendasikan *Indonesia Diplomacy Scorecard*.**

4.2 Rekomendasi

Untuk menindaklanjuti kesimpulan yang merupakan hasil dari penelitian tahap pertama ini, tim peneliti merekomendasikan tindak lanjut dalam tahapan sebagai berikut:

1. **Menentukan model yang dipilih.** Dari tiga yang direkomendasikan, yaitu Indeks Diplomasi Indonesia (pilihan ideal), Indeks Politik Luar Negeri Indonesia (pilihan moderat), serta *Indonesia Diplomacy Scorecard*, perlu ditentukan mana yang akan dipilih berdasarkan pertimbangan dari pembuat kebijakan (dalam hal ini adalah BAPPENAS).

2. **Membangun kerangka umum operasional model yang dipilih.** Berdasarkan pilihan tersebut, model yang dipilih akan dikembangkan kerangka umum operasionalnya, khususnya dalam aspek indikator dan metode yang digunakan secara lebih mendetail. Jika pemilihan tersebut (tahap 1) belum memungkinkan untuk memberikan keputusan konklusif tentang model yang dipilih, kerangka umum dikembangkan untuk ketiga pilihan sekaligus.
3. **Melakukan identifikasi, validasi dan falsifikasi indikator.** Berdasarkan kerangka umum yang telah dibangun, tim peneliti perlu mempertajamnya melalui kajian literature, FGD dan wawancara mendalam dengan para ahli dan pemangku kepentingan. Berdasarkan proses tersebut, tim peneliti akan mengidentifikasi, memvalidasi, dan memfalsifikasi indikator dan parameter-parameternya sehingga menemukan indikator dan parameter yang sah.
4. **Membangun konsep metode pengumpulan data.** Setelah indikator-indikator dan parameternya terbangun dengan solid, tahap selanjutnya adalah membangun konsep metode pengumpulan data yang tepat untuk masing-masing indikator.
5. **Menyempurnakan model pengukuran yang telah dipilih dan membuat panduan operasional.** Setelah metode pengumpulan data jelas, peneliti dapat membuat panduan operasional untuk penyusunan Indeks atau Scorecard yang dipilih.
6. **Melakukan simulasi.** Model yang sudah operasional tersebut perlu diuji coba melalui simulasi awal untuk melihat apakah memang menghasilkan pengukuran yang diinginkan.
7. **Meminta feedback dari pemangku kepentingan.** Peneliti atau pengambil kebijakan perlu meminta *feedback* dari para *stakeholders* berdasarkan simulasi yang telah dilakukan. Hal ini perlu dilaksanakan untuk mengevaluasi proses penyusunan maupun hasilnya, untuk kemudian menjadi dasar bagi penyempurnaan model tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Community Scorecard*, (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010). <http://www.asean.org/storage/images/archive/publications/AEC%20Scorecard.pdf>. Diakses pada 30 November 2016.

ASEAN Secretariat, *ASEAN Socio Cultural Community Scorecard*,

Benchmarking., *Business Dictionary.Com*,
<http://www.businessdictionary.com/definition/benchmarking.html>. Diakses pada 5 Desember 2016.

Carolyn Boyce dan Palena Neale., 2006., *Conducting In-Depth Interviews: A Guide for Designing and Conducting In-Dept Interviews for Evaluation Input*.
<http://compositionawebb.pbworks.com/f/conducting+in+depth+interviews.pdf>.
Diakses pada 5 Desember 2016.

Conducting Focus Groups., *Kansas University Community Tool Box*.
<http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/assessment/assessing-community-needs-and-resources/conduct-focus-groups/main> Diakses pada 5 Desember 2016.

Corruption Perception Index 2014: In Detail,”
http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail. Diakses pada 30 November 2016.

R. P. Barston., 2014., *Modern Diplomacy, 4th Edition* (New York: Routledge, 2014)

John Hugh dan Adam Watson, *Diplomacy: The Dialogue between States* (1982).

University of Southern California Research Guides.
<http://libguides.usc.edu/writingguide/literaturereview>. Diakses dari pada 5 Desember 2016.

Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961, Article 3, 1.
http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf.
Diakses pada 5 Desember 2016

<http://www.publicagenda.org/files/foreign-policy-index-2010.pdf>.

http://www.mitvim.org.il/images/2015_Israeli_Foreign_Policy_Index_of_the_Mitvim_Institute_-_2.pdf.

http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_FPI30_2016en.pdf.