

---

## Key Takeaways

### Foreign Policy Ideas - Foreign Policy As Public Policy

[Kamis, 4 Juli 2024]

Rewatch via: [bit.ly/foreignpolicyi2](https://bit.ly/foreignpolicyi2)

Speakers:

- **Prof. Aleksius Jemadu, Ph.D.**, Professor of International Relations, Universitas Pelita Harapan
- **Dr. Riant Nugroho**, Chairman of Indonesian Public Policy Society [MAKPI]

Discussant

- **Amb. Soemadi Brotodiningrat**, FPCI Senior Fellow
- **Ambassador Iwan Wiranataatmadja**, FPCI Senior Fellow

**Key Takeaways:**

**1 – 7: Prof. Aleksius Jemadu, Ph. D (Analisis Kebijakan Luar Negeri RI Sebagai Kebijakan Publik)**

**8 – 11: Dr. Riant Nugroho (*Foreign Policy as Public Policy*)**

1. Kebijakan luar negeri kini melibatkan berbagai sektor berbeda. Meskipun demikian, kebijakan luar negeri cenderung mengalami singularisasi representasi melalui aktor negara saja.
2. Agar dapat mengoptimalkan pencapaian kepentingan nasional, analisa kebijakan luar negeri perlu mengadopsi teori kebijakan publik.
3. Terdapat empat konsep yang dapat menjadi titik temu antara kebijakan luar negeri dan kebijakan publik: (1) *Holism*, (2) *Consequences*, (3) *Usefulness*, dan (4) *Democracy*.

4. Melalui teori realisme, muncul beberapa masalah dari analisa kebijakan luar negeri seperti singularisasi representasi publik, ambiguitas dari definisi kepentingan nasional, dominasi eksekutif via koordinasi vertikal, dan kebijakan luar negeri dan publik yang saling bernegasi.
5. Agenda-agenda baru seperti yang dibicarakan dalam G20 secara substantif melibatkan interdependensi antar berbagai instansi dalam negeri, maka dapat terhambat oleh sifat singularitas kebijakan luar negeri.
6. Konsep-konsep yang berasal dari studi kebijakan publik seperti *The Advocacy Coalition Network*, *Network Approach*, dan *Veto Player Approaches* dapat membantu dalam meningkatkan efektifitas analisa kebijakan luar negeri berhubungan dengan agenda-agenda baru tersebut.
7. Terdapat lima manfaat utama jika analisa kebijakan luar negeri menerima masukan dari teori atau pendekatan ilmu kebijakan publik: inovasi teoritis, inovasi metodologis, perluasan cakupan, koneksi internal-eksternal yang baru, dan refleksi tentang hakikat dari kebijakan luar negeri itu sendiri.
8. Keunggulan dari sebuah negara semakin ditentukan oleh keunggulan kebijakan-kebijakan publiknya.
9. Perbedaan antara kebijakan publik dengan kebijakan luar negeri terletak pada perbedaan tujuan, sifat, kepentingan, aktor, dan tantangan yang terlibat.
10. Kebijakan luar negeri perlu menjadi ujung tombak kebijakan nasional, bukan berkonflik dengan atau terpisah dari kebijakan nasional.
11. Indonesia harus berupaya untuk menjadi sebuah regulator dalam dunia internasional; dengan menerapkan kebijakan luar negeri yang efektif.

## Ringkasan Diskusi

**Dualitas Kebijakan Luar Negeri: Kebijakan Lintas Sektor yang Dibatasi Singularitas Representasi**

---

Prof. Aleksius Jemadu, Ph.D. memulai dengan argumen bahwa kebijakan luar negeri kini harus melibatkan berbagai sektor berbeda. Walaupun demikian, beliau juga menyampaikan bahwa masih terdapat kecenderungan adanya singularisasi representasi melalui entitas negara dalam studi hubungan internasional. Oleh karena itu, muncul suatu dualitas: di satu sisi, kita memahami bahwa kebijakan luar negeri kini bersifat lintas-sektoral, namun di sisi lain, masih terdapat kecenderungan singularisasi representasi oleh negara yang bertolak belakang dengan sifat lintas-sektor.

Analisa kebijakan luar negeri perlu mengadopsi konsep-konsep dari teori kebijakan publik agar dapat mengoptimalkan pencapaian kepentingan negara yang sekarang melibatkan banyak sektor berbeda. Teori kebijakan publik merupakan jalan pemikiran yang sudah familiar dengan melibatkan lebih dari satu aktor dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, analisa kebijakan luar negeri dapat diperkaya oleh studi kebijakan publik agar dapat berhubungan dengan banyak sektor secara efektif tanpa menghilangkan esensi dari hubungan internasional sendiri. Prof. Aleksius menyatakan bahwa ia tidak ingin menggeser studi hubungan internasional, namun memperkaya studi tersebut.

Prof. Aleksius mendefinisikan kebijakan luar negeri, dalam bukunya yang berjudul “Analisis Kebijakan Luar Negeri Indonesia sebagai Kebijakan Politik,” sebagai suatu rangkaian peraturan yang menentukan tindakan yang dapat dilakukan badan politik yang berwenang untuk beraksi dalam ruangan internasional. Terdapat enam gagasan yang menjadi rasional di balik penulisan buku ini. Pertama, kebijakan luar negeri tumpang tindih dengan berbagai sektor lain dari kebijakan publik. Kedua, konteks pembuatan dan implementasi kebijakan bersifat lintas sektoral dan lintas tingkat analisa. Ketiga, koordinasi vertikal perlu dilengkapi oleh koordinasi horizontal juga. Keempat, singularisasi representasi negara dalam lingkungan internasional tidak realistis dan memadai. Kelima, optimasi pencapaian kepentingan nasional yang berada di luar jangkauan dan kompetensi kementerian luar negeri. Terakhir, mencegah kebijakan-kebijakan dari pemerintah yang saling menegasikan.

---

## Aplikasi Teori Kebijakan Publik dalam Analisis Kebijakan Luar Negeri

Saat kita memahami bahwa teori kebijakan publik dapat diimplementasikan ke dalam kebijakan luar negeri, terdapat dua pendekatan dalam analisis kebijakan luar negeri yang dapat kita lakukan. Yang pertama adalah pendekatan konvensional kebijakan luar negeri sebagai bagian dari studi HI. Namun, muncul juga pendekatan yang belum banyak dikaji oleh akademisi, yaitu kebijakan luar negeri sebagai bagian dari kebijakan publik.

Prof. Aleksius mengutip Morin dan Paquin (2018) dan mengatakan bahwa dua terdapat dua tradisi utama dalam perkembangan studi kebijakan luar negeri. Pendekatan yang pertama adalah asumsi bahwa studi kebijakan luar negeri merupakan bagian dari studi kebijakan publik pada umumnya. Pendekatan yang kedua adalah studi kebijakan luar negeri merupakan studi yang terpisah karena berada dalam interseksi antara domestik dan internasional. Prof. Aleksius juga mengutip Hudson dan Day (2020) dan menyatakan bahwa analisis kebijakan luar negeri memerlukan *theoretical integration* dengan kebijakan publik. Kedua buku yang ia kutip mendukung argumen bahwa kebijakan luar negeri akan diuntungkan dengan mengimplementasi kebijakan publik.

Di Amerika dan di Eropa, studi kebijakan luar negeri sebagai kebijakan publik sudah konon dilakukan, berbeda dengan Indonesia yang masih belum mendalami kajian tersebut. Di Indonesia, studi kebijakan luar negeri masih didominasi oleh akademisi asal ilmu hubungan internasional dan belum begitu melibatkan akademisi ilmu administrasi publik. Prof. Aleksius sangat mendukung terjadinya *cross fertilization* antara kebijakan luar negeri dan kebijakan publik agar kedua disiplin tersebut dapat saling melengkapi.

**Pentingnya Dilakukan *Cross Fertilization* antara Kebijakan Luar Negeri dengan Kebijakan Publik**

---

Melakukan analisis kebijakan luar negeri melalui disiplin konvensional tanpa melibatkan disiplin kebijakan publik memunculkan banyak kendala. Singularisasi representasi rakyat melalui aktor negara di dunia internasional kini merupakan konsep yang terlalu sederhana. Kepentingan nasional melibatkan banyak sengketa yang penuh dengan *ambiguity* dan kelonggaran akibat sehingga memanfaatkan disiplin kebijakan luar negeri saja tidak cukup untuk menghasilkan analisis yang akurat dan konsisten.

Saat ini, terdapat tiga topik pembicaraan penting dalam G20: membangun arsitektur kesehatan global, transisi menuju energi hijau, dan transformasi ekonomi digital. Substansi dari ketiga topik yang dibahas dalam G20 ini tidak berada di dalam kompetensi tradisional dari kementerian luar negeri pada umumnya melainkan harus melibatkan partisipasi horizontal dari kementerian-kementerian dan instansi lain di dalam negara. Munculnya interdependensi antar berbagai kementerian dan instansi dalam negara akan membuka gerbang koordinasi horizontal, sehingga kebijakan luar negeri tidak hanya akan dilakukan melalui koordinasi vertikal saja. Jangkauan dari ketiga agenda G20 ini menjadi bukti konkrit bahwa pendekatan konvensional kebijakan luar negeri yang melihat negara sebagai satu entitas saja tidak akan selalu efektif.

### **Titik Temu Studi Kebijakan Luar Negeri dengan Konsep-Konsep dari Studi Kebijakan Publik**

Prof. Aleksius menyatakan bahwa terdapat empat konsep yang menjadi titik temu antara kebijakan publik dengan kebijakan luar negeri. Konsep pertama adalah *Holism* yang menyatakan bahwa kebijakan, baik publik maupun luar negeri, harus mencerminkan kepentingan rakyat. Konsep kedua adalah *Consequences* yang menyatakan bahwa kedua kebijakan sama-sama membawa implikasi atau konsekuensi yang signifikan bagi rakyat negara. Ketiga, konsep *Usefulness* yang menyatakan bahwa kedua disiplin kebijakan harus membawa manfaat. Terakhir, konsep *Democracy* yang menyatakan bahwa kedua disiplin kebijakan tersebut harus memiliki akuntabilitas.

Konsep *The Advocacy Coalition Network* oleh Pierce dan Hicks (2019) dapat diterapkan dalam studi kebijakan luar negeri untuk mengidentifikasi pola-pola koalisi antara aktor guna menentukan ke bijakan luar negeri yang paling optimal. Sebagai contoh, Indonesia tetap menerapkan kerjasama dengan Cina dalam bidang ekonomi walaupun terlibat dalam sengketa Laut Cina Selatan karena pola koalisi yang memprioritaskan kesejahteraan ekonomi. Konsep lain yang dapat diterapkan adalah *Network Approach* oleh Ansell dan Torfing (2019) yang mengemukakan bahwa analisis kebijakan luar negeri dicirikan oleh campuran *formality* dan *informality*. Contohnya adalah Indonesia yang menjalankan diplomasi vaksin sebagai respon dari pandemi COVID-19 dan dampaknya. Konsep terakhir merupakan *Veto Player Approaches* oleh Oppermann dan Brummer (2019) yang menegaskan kepentingan untuk mengidentifikasi aktor yang sebenarnya berperan sebagai *veto players* yang menghambat penyelesaian suatu sengketa.

### **Manfaat Mengadopsi Studi Kebijakan Publik**

Prof. Aleksius menyatakan bahwa terdapat lima manfaat utama yang dapat diperoleh jika analisis kebijakan luar negeri mengadopsi konsep-konsep dari kebijakan publik. Manfaat-manfaat yang diperoleh adalah inovasi teoritis, inovasi metodologis, perluasan cakupan, koneksi internal-eksternal yang baru, dan refleksi tentang hakikat dari kebijakan luar negeri.

Analisa kebijakan luar negeri perlu mendapat masukan dari konsep dan teori kebijakan publik agar dapat menghadapi keperluan lintas-sektoral. Pengadopsian konsep dan teori dari studi kebijakan publik tersebut tidak perlu menghilangkan keunikan studi kebijakan luar negeri sebagai bagian dari studi HI dan justru dapat melengkapinya. *Cross fertilization* antara kedua disiplin dapat menghasilkan optimalisasi pencapaian kepentingan rakyat Indonesia.

### **Premis Kebijakan**

Dr. Riant Nugroho menyampaikan premis bahwa keunggulan negara-bangsa semakin ditentukan oleh keunggulan kebijakan-kebijakan publiknya. Variabel lain seperti posisi strategis, kekayaan alam dan jumlah penduduk tetap penting namun tidak signifikan kebijakan publik. Ia menekankan betapa pentingnya agar suatu negara dapat menetapkan kebijakan publik yang kohesif dan efektif.

Kebijakan luar negeri merupakan salah satu langkah yang harus dipenuhi dalam agenda sebuah negara agar dapat berpartisipasi dalam arena hubungan internasional secara efektif. Langkah pertama yang harus dipenuhi adalah ideologi negara – ideologi negara merupakan nilai-nilai paling dasar yang melambungkan kepentingan dan posisi dari negara. Langkah kedua merupakan politik luar negeri – hubungan antara negara dengan negara lain. Langkah ketiga adalah kebijakan luar negeri – rangkaian peraturan yang menentukan tindakan negara dalam berhubungan internasional. Langkah keempat adalah *exercised international relations* – hubungan internasional yang dijalankan oleh suatu negara berdasarkan kebijakan luar negeri yang sudah dirangkai olehnya. Langkah terakhir adalah menjadi *winning nation* yang sudah memenuhi agenda disiplin kebijakan luar negeri.

### **Perbedaan Dasar Kebijakan Domestik dan Kebijakan Luar Negeri**

Kebijakan domestik pada intinya memiliki tujuan untuk membangun kapasitas nasional dan kebijakan luar negeri memiliki tujuan untuk membangun pengaruh internasional dari sebuah negara. Kebijakan domestik bersifat tegas, cepat dan pasti. Pada sisi lain, kebijakan luar negeri bukan soal kejelasan dan ketegasan, namun soal meraih 'kemenangan' dengan cara yang cerdas dan lihai. Kebijakan domestik penting untuk semua negara, namun kebijakan luar negeri jauh lebih penting terutama bagi negara-negara *winning nations*. Dalam kebijakan domestik, aktor yang terlibat adalah presiden dan menteri-menteri tetapi dalam kebijakan luar negeri, aktornya adalah presiden dengan kementerian luar negeri. Tantangan dalam kebijakan domestik relatif

---

dapat dikendalikan namun tantangan dalam kebijakan luar negeri seringkali berada di luar kendali negara atau pemerintah karena berhubungan dengan dunia internasional.

### **Peran *Foreign Policy* bagi Negara**

Kebijakan luar negeri adalah ujung tombak bagi kebijakan dan kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri melambangkan bagaimana suatu negara dapat merepresentasikan seluruh nilai dan kepentingannya kepada dunia internasional. Dr Riant menyatakan bahwa konsep kebijakan luar negeri ideal yang dilambangkan dengan 'ujung tombak' adalah tingkat keempat dan tertinggi dari peran kebijakan luar negeri. Tingkat pertama dan yang paling rendah adalah kebijakan luar negeri yang berkonflik dengan kebijakan nasional lainnya. Tingkat kedua adalah kebijakan luar negeri yang terpisah dari kebijakan nasional lainnya. Tingkat ketiga adalah kebijakan luar negeri yang terintegrasi dengan kebijakan nasional lainnya. Sebagai puncak dari tingkat-tingkat sebelumnya, tingkat keempat terjadi saat kebijakan luar negeri menjadi 'ujung tombak' yang merepresentasikan kebijakan nasional lainnya.

Dalam menerapkan kebijakan luar negeri, Indonesia harus mampu menjadi 'regulator'. Regulator merupakan pihak yang mampu meregulasi arena internasionalnya dan meregulasi interaksi antar pihak yang terlibat di dalamnya dengan menerapkan kebijakan luar negerinya sendiri secara efektif. Dr Riant menyampaikan bahwa Indonesia sebaiknya jangan menjadi sekedar 'negosiator,' yang hanya menjadi partisipan dalam sengeka internasional. Indonesia juga sebaiknya jangan menjadi negara yang hanya mengikuti atau terpengaruhi oleh kebijakan luar negeri negara lain dalam dunia internasional.