**Dari Kebijakan Luar Negeri Menuju Tata Kelola Hubungan Luar Negeri (*Managing Foreign Relations*).**

1. Paradoks dalam perjalanan dan praktik kebijakan luar negeri RI
   1. Kebijakan luar negeri dan diplomasi pada era Orde Baru di bawah Soeharto begitu fokus pada mendapatkan investasi asing dan bantuan luar negeri sehingga mengabaikan pentingnya tata kelola pemerintahan yang bersih (*good governance*) sehingga Indonesia harus membayarnya dengan krisis ekonomi yang berujung pada penjualan asset strategis kepada pihak asing. PARADOKS ANTARA KETERBUKAAN EKONOMI DAN KORUPSI, KOLUSI DAN NEPOTISME (KKN) DALAM NEGERI YANG MERAJALELA.
   2. Indonesia sebagai anggota ASEAN dengan wilayah, penduduk dan ukuran ekonomi terbesar serta kepemimpinan tradisional (dalam dimensi politik) tapi urutan ke 4 atau 5 dalam memanfaatkan peluang ekspor ke China. Presiden Jokowi sering mengeluh betapa Indonesia tertinggal dibandingkan dengan negara-negara ASEAN yang lain dalam hal perdagangan, investasi dan pariwisata. Ada paradoks antara dimensi politik dan ekonomi dalam *engagement* kita di ASEAN. PARADOKS ANTARA UKURAN EKONOMI, WILAYAH DAN PENDUDUK TERBESAR DAN KETERTINGGALAN DALAM PERDAGANGAN INTERNASIONAL DIBANDINGKAN DENGAN ANGGOTA ASEAN YANG LAIN.
   3. Indonesia adalah negara demokrasi terbesar di Asia Tenggara dan biasanya sebuah negara demokrasi menghendaki agar lingkungan sekitarnya juga menghormati prinsip-prinsip demokrasi dan HAM untuk memenuhi tuntutan *civil society* yang peduli dengan isu-isu tersebut tidak hanya di dalam negeri tetapi melintasi batas negara. *Civil society* di Indonesia banyak berkolaborasi dengan NGOs internasional melalui transnational *civil society networks*. Jika kita simak isi dan spirit di balik ASEAN Charter maka banyak ekspektasi Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar tidak terpenuhi karena terhalang oleh prinsip *non-interference*. Artinya, kekuatan-kekuatan anti-demokrasi dan HAM di ASEAN lebih terakomodasi kepentingannya dengan mengorbankan hasrat alamiah Indonesia sebagai negara demokrasi. PARADOKS NEGARA DEMOKRASI HARUS MEMIMPIN ORGANISASI REGIONAL YANG MENGHALANGI DEMOKRASI (CIVIL SOCIETY)
   4. Ketahanan pangan ada kepentingan strategis bagi suatu negara. Dengan potensi pertanian Indonesia yang sangat luas ditambah dengan kekayaan alam yang berlimpah mestinya Indonesia tidak perlu mengimpor kebutuhan pokok seperti beras, garam, bawang merah/putih dari luar negeri. Tetapi kenyataannnya sampai saat ini impor komoditas pokok tersebut belum dapat dihentikan sama sekali. Dalam Hubungan Internasional kebergantungan kepada negara lain untuk suatu kebutuhan strategis seperti bahan pokok merupakan kerentanan (*vulnerability*) dalam hal keamanan. PARADOKS POTENSI DALAM NEGERI YANG TINGGI DAN KETERGANTUNGAN INTERNASIONAL YANG TINGGI PULA
   5. Sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia yang dikukuhkan melalui deklarasi Poros Maritim Dunia Indonesia memiliki alutsista Angkatan Laut yang jauh tertinggal dibandingkan dengan negara-negara tetangga karena sepanjang Orde Baru sangat terkonsentrasi pada pengembangan kekuatan di darat. PARADOKS NEGARA MARITIM DAN KEAMANAN MARITIM YANG SANGAT RENTAN TERHADAP ANCAMAN KEAMANAN NON-TRADISIONAL SEPERTI ILLEGAL FISHING, PIRACY, DRUGS SMUGGLING AND TERRORISM.
   6. Dengan dikuasainya big data tentang gaya hidup jutaan penduduk Indonesia oleh perusahaan raksasa dalam bidang IT dan Fintech, maka kontrol negara atas pendudukanya makin berkurang dan bahkan bisa dikendalikan dari luar tentang sistem nilai yang dianut, gaya hidup, ideologi dan bahkan loyalitas warga negara. PARADOKS KEDAULTAN NEGARA DAN KONTROL ATAS WARGA NEGARA OLEH KEKUATAN EKONOMI DAN TEKNOLOGI EKSTERNAL.
   7. Indonesia menjadikan ASEAN sebagai *the cornerstone of foreign policy* dengan prioritas yang tinggi artinya organisasi regional ini sangat diandalkan untuk kepentingan nasional kita. Tapi ironinya, secara kelembagaan organisasi ini lemah karena wewenang Sekretaris Jenderal yang sangat terbatas, fungsi kesekretariatan yang hanya bersifat administratif dan koordinatif tanpa ada kewenangan substantive yang memungkin ASEAN bertindak *in its own right* sebagai entitas regional. Selain itu ASEAN mempunyai anggaran yang jumlahnya tidak lebih dari APBD kabupaten atau kota propinsi di luar Jawa. Pada tahun 2016 anggaran ASEAN hanya sebesar 20 juta USD (untuk penyelenggaraan 1000 *meetings*) dibandingkan dengan anggaran Uni Eropa sebesar 220 milyar USD (*The Jakarta Post*, November 25, 2017).
2. Apa yang dapat kita pelajari dari paradoks di atas dari sudut pandang studi kebijakan luar negeri RI?
   1. Kebijakan luar negeri bukan hanya merespons tantangan dan peluang di lingkungan eksternal tetapi juga mengupayakan sinergi dengan situasi dan kondisi domestik demi mengoptimalkan ketercapaian kepentingan nasional dalam interaksi dengan pihak luar baik negara maupun non-negara.
   2. Semakin pentingnya dibedakan antara politik/kebijakan luar negeri dan tata kelola hubungan luar negeri. Indonesia sudah memiliki kebijakan luar negeri tetapi belum memiliki tata kelola hubungan luar negeri yang terpadu sehingga kita masih menghadapi berbagai paradoks yang mestinya dapat diminimalisasi atau dihilangkan sama sekali. Kebijakan luar negeri biasanya diartikan sebagai sikap dan tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk mewujudkan kepentingan nasional di lingkungan eksternal berdasarkan kapabilitas yang dimiliki suatu bangsa. Tata kelola hubungan luar negeri (*managing foreign relations*) adalah keterpaduan dari berbagai dimensi hubungan luar negeri melalui mekanisme *recognized interdendence* (kesadaran bersama tentang pentingnya interdependensi) antar berbagai instansi dalam tubuh pemerintahan maupun masyarakat sehingga terjadi optimalisasi pencapaian kepentingan nasional dan mencegah paradoks dalam hubungan luar negeri di mana satu dimensi menegasikan dimensi yang lain (*mutual nullification*) sehingga merugikan kepentingan nasional secara berkelanjutan.
   3. Koordinasi antar berbagai instansi dalam pemerintah selalu menyerukan peran yang lebih aktif dari instansi yang lebih tinggi untuk keperluan koordinasi meskipun mekanisme konvensional yang selama ini sudah dilakukan dengan adanya Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan (Menko Polhukam) yang membawahi Kementerian Luar Negeri belum berjalan secara optimal dan memberi kesan bahwa urusan luar negeri hanya mencakup dimensi politik dan keamanan. DIPERLUKAN PERUBAHAN PARADIGMA DARI KEBIJAKAN LUAR NEGERI MENUJU TATA KELOLA HUBUNGAN LUAR NEGERI. Kementerian Luar Negeri tidak bisa menangani sendiri hubungan luar negeri karena semakin kompleks dan melibatkan banyak pemangku kepentingan. Dulu ada konsep *total diplomacy* tetapi hanya merupakan seruan normatif tanpa diikuti oleh tindakan konkrit dan perubahan cara berpikir.
   4. Munculnya ide tentang pentingnya diplomasi ekonomi dan istilah seperti “diplomasi pro-rakyat”, “kebijakan luar negeri yang membumi” (*down to earth foreign policy*) pada awal masa jabatan pertama Presiden Jokowi merupakan reaksi spontan terhadap praktik sampai saat itu di mana kebijakan luar negeri RI memberi kesan tidak berakar pada kepentingan dalam negeri dan agak lepas dari aspirasi konstituen domestiknya.
   5. Dalam UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dibedakan dengan jelas antara konsep politik luar negeri dan hubungan luar negeri di mana konsep terakhir lebih luas cakupannya. Penekanan yang berlebihan pada aspek politik tentu bisa mengurangi kinerja dimensi yang lain terutama ekonomi yang sangat dibutuhkan oleh negara berkembang seperti Indonesia.
3. *Best practices* dari negara lain
   1. Di bawah kepemimpinan *Ministry of International Trade and Industry* pasca-Perang Dunia II yang pengaruhnya jauh lebih besar dari Kementerian Luar Negeri Jepang melakukan sinergi tiga instrument diplomasi ekonominya ke Asia Tenggara yaitu perdagangan (trade), *Foreign Direct Investment* (FDI) dan *Official Development Assistance* (ODA). Point yang paling penting dari kasus Jepang ini adalah kesadaran tentang interdependensi antara pemerintah dan pihak swasta dalam mewujudkan kepentingan ekonomi Jepang di luar negeri. Tidak hanya itu hubungan Jepang dengan negara-negara di Asia Tenggara juga memberi keuntungan besar terhadap industri otomotifnya sampai sekarang. Dari kehancuran ekonominya sesudah Perang Dunia II Jepang telah melakukan tata kelola hubungan luar negeri yang turut mengantar Jepang jadi raksasa ekonomi dunia setelah AS pada tahun 1980an.
   2. Korea Selatan dan *Newly Industrializing Economies* (NIEs) lainnya seperti Singapura, Taiwan dan Hongkong menjalankan tata kelola hubungan luar negeri yang turut mefasilitas peningkatan statusnya dari negara miskin tanpa sumberdaya alam menjadi negara maju. Pihak pemerintah dan swasta terjalin dalam kolaborasi yang didasarkan pada kesadaran tentang interdependensi untuk mencapai tujuan bersama. *Policy network* atau jejaring kebijakan tidak mesti bekerja berdasarkan hirarkhi birokrasi Weberian tetapi berjalan secara sinergis tanpa komando dari instansi yang lebih tinggi.
   3. China meniru cara Jepang di Asia Tenggara untuk menjalankan hegemoni ekonominya melalui *Belt and Road Initiative* (BRI) dan pembentukan *Asia Infrastructure Investment Bank* (AIIB) di mana Indonesia menjadi salah satu anggotanya. China telah melakukan hal yang sama di Afrika di mana sinergi diciptakan antara pemerintah, BUMN dan pelaku bisnis melalui tata kelola yang berdampak luas dan efektif untuk tujuan kebijakan luar negeri China di benua itu.
4. Bagaimana peranan Kementerian Luar Negeri dalam tata kelola hubungan luar negeri?
   1. Tantangan yang dihadapi akibat perubahan dalam politik, ekonomi dan teknologi informasi di tingkat regional maupun global semakin kompleks dan Kementerian Luar Negeri tidak bisa menanganinya sendiri. Selain itu cara koordinasi konvensional dengan mengharapkan intervensi dari otoritas yang lebih tinggi perlu dilengkapi dengan pendekatan yang baru menuju tata kelola hubungan luar negeri dengan menerapkan pendekatan jejaring kebijakan seperti yang dijelaskan di atas. Dikatakan bahwa pendekatan jejaring kebijakan merupakan alternative mekanisme koordinasi selain mengandalkan *hierarchy* dan *market* (Graham Thompson and Christof Pforr, 2005, p. 4).
   2. Kementerian Luar Negeri bisa berperan sebagai fasilitator yang mendorong kerja sama atau pertukaran informasi antara instansi pemerintah maupun antara instansi pemerintah dan pihak swasta agar kesadaran tentang interdependensi semakin mendalam mengakar sehingga kesuksesan instansi yang satu dengan sendirinya mendorong kesuksesan instansi yang lainnya dalam suatu jejaring kebijakan yang semakin kuat.
   3. Dalam tata kelola hubungan luar negeri yang dibutuhkan adalah kepemimpinan yang memberi keleluasaan kepada instansi pemerintah dan swasta untuk mengembangkan kreativitas dan terobosan kebijakan dan tidak hanya terpaku pada mekanisme koordinasi konvensional yang menekankan hirarkhi birokrasi model Weberian yang telah digunakan selama ini tapi nyatanya tetap menghasilkan berbagai paradoks dalam kebijakan luar negeri seperti yang dijelaskan di atas.

**Referensi**:

* Mahbubani, Kishore and Jeffery Sng (2017). *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*. Singapore: Ridge Books.
* Thompson, Graham and Christof (2005). “Policy Networks and Good Governance – A Discussion”. Working Paper Series, Curtin University of Technology, School of Management, diunduh: dari:<https://espace.curtin.edu.au/bitstream/handle/20.500.11937/41480/19693_downloaded_stream_211.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
* <https://www.thejakartapost.com/seasia/2017/11/25/no-reforms-for-asean-anytime-soon.html> diakses 2 Agustus 2019.