Ketika memulai masa jabatannya yang pertama tahun 2014 Presiden Jokowi bersama Menteri Luar Negeri Retno L. P. Marsudi merasa perlu memperkenalkan konsep baru dalam kebijakan luar negeri Indonesia seperti “diplomasi yang membumi” dan “diplomasi pro-rakyat”. Munculnya ungkapan-ungkapan ini merupakan sinisme terhadap praktik kebijakan luar negeri sebelumnya yang dianggap tidak berakar pada kepentingan domestik Indonesia dan tidak mencerminkan kepentingan konstituen utamanya yaitu rakyat Indonesia.

Misalnya, bertahun-tahun kita ada di dalam ASEAN dan bahkan mendapat julukan sebagai *the natural custodian* (Kishore Mahbubani dan Jeffery Sng, 2017, p. 184) atau penjaga alamiah dari organisasi regional tersebut karena keunggulan ukuran ekonomi, luas wilayah dan jumlah penduduknya, tetapi dalam konteks perdagangan sesama negara ASEAN (*intra-regional trade*), Indonesia berada di urutan keempat setelah Singapura, Thailand dan Malaysia.

Kejanggalan lain yang sering tidak kita sadari selama ini adalah ekspektasi kita yang berlebihan terhadap ASEAN sebagai batu penjuru kebijakan luar negeri (*the cornerstone of foreign policy*) padahal kita semua tahu bahwa sebagai organisasi regional ASEAN tidak punya wewenang yang kuat untuk menjalankan kebijakannya lantaran otoritas Sekretaris Jenderal sangat terbatas dan anggaran tahunan yang hanya sebesar APBD kabupaten atau kota dari propinsi. Misalnya, pada tahun 2016 anggaran ASEAN hanya mencapai 20 juta dolar AS atau sekitar 228 milyar rupiah untuk menyelenggarakan sekitar 1000 rapat. Jumlah itu tidak ada artinya dibandingkan dengan anggaran Uni Eropa sebesar 220 milyar dolar AS (*The Jakarta Post*, 25 November 2017). Ini artinya, implementasi sebagian besar kesepakatan di tingkat ASEAN pada akhirnya dijalankan dan ditentukan oleh subyektivitas masing-masing anggota sesuai kepentingan nasionalnya.

**Pola konvensional**

Tampaknya Presiden Jokowi menyadari kelemahan kita lalu memberikan prioritas pada diplomasi ekonomi dengan mengharuskan perwakilan kita di luar negeri mempromosikan komoditas ekspor, investasi dan potensi pariwisata Indonesia. Selain itu telah dinegosiasikan juga pembentukan *Comprehensive Economic Partnership* (CEPA) antara lain dengan Australia dan Uni Eropa. Semua upaya itu tentu saja patut diapresiasi tetapi belum cukup karena yang diperlukan adalah perubahan paradigma yang mendasar dari pola pikir pendekatan politik luar negeri (*foreign policy approach*) menuju tata kelola hubungan luar negeri (*managing foreign relations*). Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 kedua konsep ini dibedakan secara jelas tetapi dalam kenyataannya kita memberi perhatian terlalu besar pada politik luar negeri dan agak mengabaikan pentingnya tata kelola hubungan luar negeri.

Dalam tata kelola hubungan luar negeri koordinasi tidak mesti selalu mengandalkan jalur formal yang dilakukan hirarkhi birokrasi model Weberian tetapi memperkuat jejaring kebijakan (*policy networks*) di mana para pemangku kepentingan menyadari interdependensi yang semakin kuat. Dengan demikian ketercapaian tujuan dari satu pemangku kepentingan ikut mendorong ketercapaian tujuan pemangku kepentingan lainnya. Hal ini bisa dilakukan di antara instansi pemerintah dan antara pemerintah dengan pihak swasta.

Yang dimaksud dengan tata kelola hubungan luar negeri adalah sinergi atau keterpaduan dari berbagai dimensi hubungan luar negeri dengan mengandalkan kesadaran para pemangku kepentingan baik di lingkungan pemerintah maupun swasta tentang adanya interdependensi dalam pencapaian tujuan 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. Dalam literatur kebijakan luar negeri paradigma ini dikenal dengan pendekatan jejaring kebijakan atau (*policy network approach*). Pendekatan jejaring kebijakan ini bisa menjadi alternatif terhadap dua mekanisme koordinasi lainnya yaitu hirarkhi birokrasi tipe Weberian dan pendekatan pasar.

Dua contoh bisa diberikan. Pertama,

Kedua, bisa diciptakan sinergi atau keterkaitan antara indikator pembangunan infrastruktur bandara oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), indikator promosi pariwisata oleh perwakilan Indonesia di luar negeri dan target jumlah kunjungan wisatawan asing oleh Kementerian Pariwisata. Jika ketiga instansi ini sama-sama bergerak untuk mencapai indikator kinerjanya maka tujuan untuk meningkatkan kunjungan wisata asing. Kesadaran akan adanya interdependensi antar ketiga instansi ini bisa menggantikan mekanisme koordinasi formal oleh instansi yang lebih tinggi. Yang diperlukan di sini adalah kepemimpinan seorang Presiden atau Menteri Koordinator yang memberikan insentif kepada setiap instansi untuk mengejar target kinerjanya.

Paradigma ini menuntut agar kita tidak terpaku dengan seruan normatif untuk meningkatkan koordinasi lintas sektoral karena selama ini cara itupun sudah dilakukan dengan berfungsinya berbagai kementerian koordinator dan sidang kabinet secara reguler. Kita tidak mungkin bisa berharap capaian kebijakan yang meningkat kalau terus bertahan dengan cara koordinasi yang konvensional. Kalau demikian, cara koordinasi seperti apa yang diperlukan tatkala Presiden Jokowi memasuki periode kedua pemerintahannya?