

Daftar Isi

Gambaran Kemiskinan di Provinsi Jawa Timur Tahun 1990 s/d 2006	
Moch. Lutfie Misbach.....	1–7
Peran Civic Diplomacy dalam Mendukung Investasi Kapital dan Strategi Simbolik Indonesia	
June Cahyaningtyas	8–16
Diplomasi Publik dalam Politik Luar Negeri	
Citra Hennida	17–23
Kendala Reformasi Dewan Keamanan PBB	
Wulan Purnamawati.....	24–29
Formula Kelembagaan Pemerintah Kota: Studi Evaluasi Implementasi PP No. 41 Tahun 2007	
Alisjahbana.....	30–35
Jawa di Mata Prancis: Analisis terhadap Roman <i>Voyage Autour du Monde Java, Siam & Canton</i> Karya Comte Ludovic de Beauvoir	
Wening Udasmoro	36–41
Variasi Biologis Populasi Manusia di Pulau Jawa: Analisis Kranimetris	
Fitriya Niken Ariningsih	42–48
Peran Faktor Sosial-Ekonomi dan Gizi pada Tumbuh Kembang Anak	
Myrtati D. Artaria.....	49–58
Analisis <i>Framing</i> Berita Poligami di Media Massa	
Moch. Syahri.....	59–66
Hubungan antara Jenis Media yang Digunakan dalam PEMILU 2004 dengan Perilaku Memilih	
Sri Zul Chairiyah.....	67–75
Sistem Pariwisata di Agropolitan Batu	
Sri Endah Nurhidayati	76–85
Diskursus Gender di Pondok Pesantren: Pandangan Santri Laki-Laki dan Perempuan Mengenai Hak dan Kewajiban Suami dan Istri dalam Kitab Kuning	
Khaerul Umam Noer	86–94

Diplomasi Publik dalam Politik Luar Negeri

Citra Hennida¹

Departemen Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Airlangga, Surabaya

ABSTRACT

The nature of international relations has been rapidly changed due to the simultaneously development of its actors and the use of ICT, and the the dynamic changes of agendas of international relations. These changes has also sidelined the significance of state-led conventional diplomacy as a main tool of foreign policy. In responding to this, a model of public diplomacy is widely developed as an alternative in many countries including in Indonesia. It is chosen because public diplomacy is concerned with the effective influence of soft power and it is also less expensive compared to conventional diplomacy. The main question raised in this article is that how has public diplomacy been conducted and what role has it played in foreign policy?

Key words: *public diplomacy, foreign policy, soft power.*

Perkembangan situasi dunia, aktor, dan teknologi informasi membuat arah diplomasi tradisional bergeser pada diplomasi yang lebih modern, dalam hal ini diplomasi publik. Perkembangan teknologi informasi membuat pilihan-pilihan alat diplomasi menjadi beragam. Jika sebelumnya diplomasi banyak diwarnai isu-isu yang terkait dengan 'perang', kini isu itu semakin bergeser. Perang bukannya tidak ada, tapi kemunculan isu-isu lain seperti lingkungan, pariwisata, terorisme, kesehatan, hak asasi manusia menjadi sasaran dari diplomasi publik.

Secara umum, diplomasi publik merupakan aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah ketika berhubungan dan berkomunikasi dengan publik mancanegara (*foreign public*). Tujuannya meliputi dua hal, yaitu mempengaruhi perilaku dari negara bersangkutan dan memfasilitasinya. Karenanya, *soft power* menjadi perangkat penting dalam pelaksanaan diplomasi publik.

Karakteristik semacam itu memunculkan pemahaman yang keliru bahwa diplomasi publik tidak jauh dari model komunikasi publik lainnya. Pemahaman yang keliru ini lantas mengecilkan arti diplomasi publik itu sendiri. Karena itu, tujuan dari tulisan ini adalah melihat diplomasi publik dan perannya dalam pencapaian politik luar negeri.

Diplomasi Publik: Pengertian dan Perkembangannya

Diplomasi publik dimaknai sebagai proses komunikasi pemerintah terhadap publik mancanegara yang bertujuan untuk memberikan pemahaman atas negara, sikap, institusi, budaya, kepentingan nasional, dan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh negaranya (Tuch, 1990: 3; Gouveia, 2006: 7-8, dikutip J. Wang, 2006). Jay Wang (2006) melihat diplomasi publik sebagai suatu usaha untuk mempertinggi mutu komunikasi antara negara dengan masyarakat. Dampak yang ditimbulkan meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, dan dalam pelaksanaannya tidak lagi dimonopoli oleh pemerintah. Sementara itu, Jan Mellisen (2006) mendefinisikan diplomasi publik sebagai usaha untuk mempengaruhi orang atau organisasi lain di luar negaranya dengan cara positif sehingga mengubah cara pandang orang tersebut terhadap suatu negara. Berdasarkan semua definisi itu, dapat dikatakan bahwa diplomasi publik berfungsi untuk mempromosikan kepentingan nasional melalui pemahaman, menginformasikan, dan mempengaruhi publik di luar negeri. Karenanya, diplomasi publik merupakan salah satu instrumen *soft power*.

¹ Korespondensi: C. Hennida, Departemen Hubungan Internasional, FISIP, Unair. Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286. Telp. 031-5011 744. E-mail: chennida_fisip@unair.ac.id

Jika dibandingkan, ada tiga perbedaan antara diplomasi publik dengan diplomasi yang sifatnya resmi (tradisional). Pertama, diplomasi publik bersifat transparan dan berjangkauan luas, sebaliknya diplomasi tradisional cenderung tertutup dan memiliki jangkauan terbatas. Kedua, diplomasi publik ditransmisikan dari pemerintah ke pemerintah lainnya. Ketiga, tema dan isu yang diusung oleh diplomasi resmi (jalur pertama) ada pada perilaku dan kebijakan pemerintah, sedangkan tema dan isu yang diangkat oleh diplomasi publik lebih ke arah sikap dan perilaku publik.

Dalam diplomasi publik, perlu dipahami bahwa proses diplomasinya tidak hanya di luar negeri tapi juga di dalam negeri. Evan Potter (2006) mengatakan bahwa permasalahan diplomasi publik tidak hanya tantangan terhadap kebijakan luar negeri, tetapi juga merupakan tantangan nasional. Esensi dari diplomasi publik adalah 'membuat orang lain berada di pihak anda', sedangkan permasalahan dalam diplomasi publik adalah bagaimana mempengaruhi opini dan perilaku orang lain. Dalam hal ini, yang dimaksud orang bukan hanya pemangku kebijakan, tetapi juga khalayak atau publik.

Sebagai instrumen *soft power*, perkembangan diplomasi publik tergolong pesat. Pesatnya perkembangan ini dipicu oleh kenyataan bahwa upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam diplomasi jalur pertama dianggap telah gagal mengatasi konflik-konflik antarnegara. Kegagalan diplomasi jalur pertama telah mengembangkan pemikiran untuk meningkatkan diplomasi publik sebagai cara alternatif untuk menyelesaikan konflik-konflik antarnegara (McDonald, 1991: 220-221). Hal ini terjadi karena diplomasi publik memiliki ciri sebagai kelompok bukan pemerintah, bentuknya yang informal efektif dalam menurunkan tensi ketegangan, menghilangkan ketakutan, dan meningkatkan saling ketergantungan di antara para pihak (Fulton, 1998 dikutip Djelantik, 1994).

Meski diplomasi tradisional telah gagal, diplomasi publik tidak lantas menggantikan diplomasi jalur pertama itu, tetapi melengkapi upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam diplomasi tradisional. Idealnya, diplomasi publik harus membuka jalan bagi negosiasi yang dilakukan antarpemerintah, memberi masukan melalui informasi-informasi penting, dan memberikan cara pandang yang berbeda terhadap suatu masalah. Untuk itu, diperlukan kerjasama aktor negara dan non-negara yang ditujukan untuk meningkatkan nilai tawar pemerintah. Aktor non-negara ini misalnya dapat berinteraksi dengan rekanan mereka

dalam mempengaruhi, memberikan masukan, dan menerapkan kebijakan luar negeri.

Diplomasi publik kembali dibicarakan terutama pasca tragedi 911 pada 2001. Akan tetapi, sebenarnya diplomasi publik telah dipraktekkan jauh hari sebelumnya. Diplomasi publik muncul setelah Perang Dunia I dan mendominasi pada masa Perang Dingin. Istilah yang digunakan saat itu adalah '*democratic diplomacy*' (Fisher, 1972: 4 dikutip J. Wang, 2006). Pasca 1945, negara-negara Eropa banyak menerapkan diplomasi publik. Negara-negara di benua ini merupakan negara-negara yang paling awal dan paling banyak menggunakan model diplomasi publik. Beberapa contoh misalnya pada saat kemunculan negara-negara Bahkan tahun 1990, atau jika ditarik ke belakang contoh kemunculan Republik Federal Jerman tahun 1949. Perancis menerapkan diplomasi *politique d'influence* dengan sasaran pada publik luar negeri guna pemulihan citra setelah kekalahannya pada dua perang dunia. Belanda menerapkan *publieksdiplomatie avant-la-lettre* dalam mengusung isu-isu moral jauh sebelum perang dingin berakhir. Penyebutan diplomasi publik sendiri muncul pada tahun 1965 oleh Edmund Gullion dari Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University dalam penelitiannya mengenai program-program internasional dan budaya Amerika Serikat (Fisher, 1972: 4 dikutip J. Wang, 2006).

Penerapan diplomasi publik tidak terlepas dari pengkomunikasian kebijakan luar negeri terhadap publik manca. Ciri utama dalam diplomasi publik adalah melibatkan semua *stakeholder* dalam prosesnya. *Stakeholder* di sini tidak hanya Departemen Luar Negeri, tetapi juga lintas departemen dalam pemerintah, swasta, NGO, media, dan individu. Dengan porsi keterlibatan yang beragam dan besar tersebut, maka rancangan strategi komunikasi harus dikedepankan.

Strategi Komunikasi dalam Diplomasi Publik

Diplomasi publik mensyaratkan kemampuan komunikasi karena terkait dengan perubahan sikap masyarakat, saling pengertian dalam melihat persoalan-persoalan politik luar negeri. Di era informasi, pendapat masyarakat dapat secara efektif mempengaruhi tindakan pemerintah. Karakteristik dunia seperti ini membutuhkan manajemen informasi untuk menyatukan masalah-masalah domestik dan luar negeri. Dengan begitu, diplomasi publik termasuk mengoptimalkan aktivitas komunikasi,

yaitu mengumpulkan, mengolah, dan menyebarkan informasi demi kepentingan negara. Seperti yang dikatakan oleh Mantan Menteri Luar Negeri AS, George Shultz, bahwa bahan baku diplomasi adalah informasi; bagaimana memperolehnya, menganalisis, dan menempatkannya dalam sistem (Schultz, 1997 dikutip Djelantik, 1994).

Jay Wang (2006) melihat diplomasi publik sebagai konsep yang sifatnya multi dimensi dan mencakup tiga tujuan utama, yaitu: (1) mempromosikan tujuan dan kebijakan negara, (2) bentuk komunikasi nilai dan sikap, serta (3) sebagai sarana untuk meningkatkan pemahaman bersama dan *mutual trust* antara negara dan masyarakat. Mengacu pada tujuan tersebut, diplomasi publik menekankan pada pesan yang dapat dilakukan oleh siapa saja. Sebagai bentuk partisipasi, perlu dibangun strategi komunikasi dalam diplomasi publik, yaitu strategi komunikasi pemerintah untuk mengatur kekuatan-kekuatan di dalam seperti misalnya menggunakan kelompok-kelompok non-negara (MNC, NGO) dan strategi komunikasi di luar dengan kelompok sasaran publik manca.

Selanjutnya Christopher Ross (2003), Koordinator Bidang Diplomasi Publik Departemen Luar Negeri AS, mengatakan bahwa ada tujuh pilar yang harus dipahami agar diplomasi publik yang dilakukan bisa berhasil, dalam artian dapat memenuhi tujuannya dalam menginformasikan, melibatkan, dan mempengaruhi publik manca (*to inform, engage, and influence*).

Pertama, ada koordinasi kebijakan pada tataran nasional. Kegiatan diplomasi publik bentuknya beragam, dan semuanya ditujukan untuk mendukung kepentingan nasional dan memenuhi kewajiban-kewajiban internasional suatu negara. Untuk itu, harus dipastikan terlebih dulu bahwa publik manca memahami betul kebijakan yang diambil. Harus dipastikan pula bahwa sumbernya berasal dari pemerintah, bukan yang lain. Diplomasi publik pada tataran nasional perlu dikoordinasikan pada tataran pemerintah mengingat beragamnya jenis pesan, bahasa, kelompok sasaran, format, dan media. Koordinasi penting dilakukan agar prioritas atas informasi dan pemahaman tema menjadi jelas; pesan yang akan disampaikan adalah konsisten; dan sumber-sumber yang digunakan adalah efektif.

Kedua, mesti ada cukup alasan dan rasionalitas yang mendukung suatu kebijakan. Ketiga, pesan yang akan disampaikan ke publik mancanegara harus konsisten, kredibel, dapat dipercaya, dan benar. Perlu dipahami bahwa publik yang menjadi sasaran diplomasi publik adalah beragam. Maka, hal yang

dapat diandalkan adalah kredibilitas - *what we mean and mean what we say*.

Keempat, menghindari munculnya kontradiksi antara konsistensi dan pembuatan pesannya. Konsistensi dipahami sebagai kemampuan untuk mendesain suatu pesan untuk suatu publik tertentu. Mengingat perkembangan ICT (*Information Communication Technology*), maka pesan itu juga harus didesain secara cepat. Kevakuman informasi akan memunculkan pesan yang datang dari sumber di luar pemerintah.

Kelima, karena kelompok sasaran diplomasi publik adalah luas dan beragam, maka perlu memanfaatkan semua saluran komunikasi yang ada seperti internet, *broadcasting*, publikasi cetak, *press placements*, *travelling speaker*, atau pertukaran pendidikan dan budaya.

Keenam, memperluas aliansi dan kerjasama dengan sektor-sektor swasta dan aktor non-negara lainnya. Ketujuh, perlunya dibangun fondasi kepercayaan dan pemahaman melalui komitmen dan dialog.

Selain ketujuh pilar tersebut, diplomasi publik juga memiliki tiga tingkatan komunikasi (Anholt, 2006: 5-6) yaitu: (1) perangkat diplomasi publik 'menjual' apapun bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, (2) 'menjual' kebijakan pemerintah, namun dengan kewenangan untuk mengondisikan model dan isi kebijakan luar negerinya, (3) menempatkan sebagai instrumen kebijakan, bukan pada metode komunikasi kebijakan. Dalam tahapan ini banyak digunakan pendekatan-pendekatan yang sifatnya *soft power* dibanding *hard power* dalam mengubah pemahaman dan perilaku kelompok sasaran.

Mengingat bahwa tidak ada bentuk standar dalam diplomasi publik, diplomasi publik dikenal sebagai *tailor made diplomacy*. Untuk itu, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penerapan strategi komunikasinya (Melissen, 2006: 11-14), yaitu: (1) Dalam pembentukan dan penerapannya, diplomasi publik selalu disesuaikan dengan keadaan setempat dan kasus-kasus tertentu. Terkadang apa yang dianggap wajar di suatu negara belum tentu wajar di negara lain. Misalnya: narkoba dan euthanasia dapat dijadikan bahan dalam diplomasi publik di Belanda, tetapi tidak dapat diterapkan di Turki atau AS. (2) Diplomasi publik dapat dijadikan jembatan untuk mengisi *gap* antara budaya-budaya radikal, tapi harus diperhatikan bahwa penerapannya hanya bisa berlaku ketika hubungan saling ketergantungan secara ekonomi ada atau antar masyarakat yang dalam beberapa tingkatan saling terkait, misalnya

masyarakat Uni Eropa. (3) Diplomasi publik dapat berjalan pada sistem komunikasi dua arah. Pada sistem satu arah, diplomasi publik sulit dilakukan. Sebagai analogi, diplomasi publik mirip dengan teknik-teknik *marketing*. Diplomasi publik diawali dengan persepsi dan kepercayaan yang ada sebelumnya di diri 'konsumen'. Untuk menjembatani informasi tersebut, langkah-langkah seperti penginformasian negara lewat brosur, majalah, film, DVD, dan CD bisa dilakukan. Teknik-teknik dasar diplomasi publik seperti ini terkadang sering diabaikan oleh Deplu. Bagi pelopor diplomasi publik seperti AS, UK, dan Kanada, disadari bahwa pengarusutamaan diplomasi publik ke dalam politik luar negeri memerlukan kesabaran dan dukungan dari level yang lebih tinggi. (4) Berusaha menyewa jasa konsultan untuk melakukan diplomasi publik. Tapi, hal tersebut tidak lantas dapat menggantikan kemampuan staf-staf diplomatik yang ada selama ini. Hasilnya akan berbeda. Diplomasi publik merupakan jenis DIY – *a do it yourself business* -.

Exercising Soft Power dalam Kerangka Diplomasi Publik

Soft power adalah kemampuan untuk mendapatkan apa yang dimaui dengan menarik perhatian atau mempengaruhi pihak lain agar mau mengadopsi tujuan-tujuan negara-negara yang menggunakan *soft power* tersebut. Model *exercise soft power* dalam diplomasi publik yang dianggap berhasil pada saat Perang Dingin adalah AS. Nilai-nilai AS seperti demokrasi dan HAM dapat membendung nilai-nilai sosialis yang diusung oleh Uni Soviet. AS juga memiliki industri budaya melalui film dan musik yang ditemukan di seluruh dunia dan mempengaruhi perilaku anak muda di seluruh dunia. Bersama-sama dengan kemampuan *hard power*-nya, AS muncul sebagai kekuatan utama dunia. Lebih dari 50% pemimpin dunia; lebih dari 200 orang adalah pemimpin dan bekas pemimpin negara; 1500 orang pada tingkat menteri dan anggota kabinet; dan banyak pemimpin perusahaan dan sektor-sektor swasta lainnya saat ini, dulunya adalah peserta program pertukaran budaya dan pendidikan di AS (Ross, 2003).

Kemampuan tersebut kemudian menurun ketika harus dihadapkan pada permasalahan *war on terrorism*, khususnya pada negara-negara dengan penduduk muslim besar. Informasi yang diusung melalui diplomasi publiknya di negara-negara muslim tidak diikuti dengan penerapan di lapangan,

kredibilitasnya kemudian dipertanyakan. Sikap memusuhi negara muslim seperti Irak dan Iran dengan penyebutan poros setan, *red tape* dalam pengurusan visa, pengontrolan yang sangat ketat terhadap warga muslim kemudian menurunkan citra AS, mendorong sentimen anti-AS, melemahkan dukungan masyarakat internasional, dan memunculkan pengalihan dukungan dunia terhadap kekuatan-kekuatan baru selain AS.

Contoh penerapan diplomasi publik dalam kerangka *soft power* lainnya adalah Cina. Cina dengan keberhasilan pembangunan ekonominya kemudian populer di kalangan negara-negara berkembang. Cina berhasil mencitrakan dirinya bahwa rezim yang tidak demokratis dapat membangun perekonomiannya. Konsep Konsensus Beijing yang memadukan model otoritarian dan ekonomi pasar menjadi populer jika dibanding konsep Konsensus Washington yang memadukan demokrasi dengan ekonomi liberal (Nye, 2007: 4).

Secara militer dan ekonomi, Cina tidak bisa dibandingkan dengan AS. Cina tidak punya industri budaya sebesar Hollywood dan universitasnya tidak semaju AS. Cina juga memiliki jumlah NGO yang minim jika dibanding AS. Secara politik, Cina mengalami masa-masa korupsi, *inequality*, kurangnya iklim demokrasi, permasalahan HAM, dan sulitnya penegakan hukum. Dengan semua permasalahan tersebut, Cina membuktikan dapat bangkit menjadi satu kekuatan besar dunia. Hal ini yang menyebabkan Konsensus Beijing banyak ditiru dan menarik perhatian negara-negara otoritatif dan semi otoritatif.

Melihat dua hal diatas, dalam pandangan Nye, kerangka *soft power* yang potensial untuk di-*exercise* adalah pertukaran pendidikan, *broadcasting*, *developing assistance*, pertukaran militer, dan *disaster relief*.

Perkembangan ICT sebagai Modalitas

Karena kelompok sasaran diplomasi publik sangat luas dan beragam, semua saluran komunikasi yang ada perlu dimanfaatkan. Seiring dengan perkembangan ICT, jumlah saluran komunikasi menjadi beragam, kompleks, dan rumit. Akibatnya, mekanisme kontrol atas informasi yang diusung lewat diplomasi publik menjadi lebih rumit dan kompleks. Perkembangan ICT memunculkan dua sisi yang sifatnya bertentangan.

ICT merupakan modalitas yang sifatnya strategis. ICT telah lama digunakan secara efektif dalam

perjuangan aktor-aktor non-negara dalam isu-isu HAM, perdagangan, kemiskinan, dan lingkungan. Rio Earth Summit tahun 1992, gerakan Zapatista tahun 1994, gerakan anti globalisasi di Seattle tahun 1999, keterlibatan NGO dalam UNFCCC di Bali tahun 2007 adalah beberapa contoh. Forum-forum global tersebut menunjukkan bagaimana ICT dimanfaatkan dan digunakan dalam jumlah yang masif untuk berinterkoneksi dan berjejaring. Media ICT memudahkan tiap delegasi untuk berbagi informasi, berdebat, menetapkan agenda dan rencana strategis kedepan.

ICT banyak digunakan oleh aktor-aktor non-negara karena berbiaya rendah dan sifatnya yang masif. Hal ini dapat diadopsi dan diterapkan oleh negara-negara kecil mengingat pilihan untuk meng-*exercise hard power* membutuhkan anggaran yang besar jika dibanding upaya untuk meng-*exercise soft power*.

Dengan alasan tersebut, seharusnya upaya menjalankan diplomasi publik yang efektif dapat mudah dilakukan. Namun, dalam pelaksanaannya tidak demikian. Nye (2004: 107) menyebutnya sebagai '*paradox of plenty*' yang dapat diuraikan dalam empat hal, yaitu: (1) Perlu untuk mengetahui persepsi dan sikap publik global terhadap suatu negara tertentu mengingat pasca Perang Dingin banyak terjadi realiansi politik dan ekonomi. (2) Transparansi media komunikasi membuat kelompok sasaran tidak terbatas pada satu negara saja, tapi berada pada tataran global. (3) Menurunnya kredibilitas pesan yang ada dalam proses diplomasi publik. Masyarakat cenderung mempersepsikan apa yang dikomunikasikan oleh pemerintah sebagai bentuk propaganda. (4) Muncul banyak saluran komunikasi yang membutuhkan peninjauan ulang terhadap model komunikasi apa yang mesti digunakan.

Keempatnya merupakan modalitas sekaligus ancaman, tergantung bagaimana pemerintah dapat memanfaatkannya sebagai daya dukung diplomasi publik. Di satu sisi, media dapat bertindak sebagai mekanisme doktrinasi, agen manipulasi, dan pembentukan *consent* yang ditentukan oleh elit. Di sisi lain, media juga dapat mempercepat proses pengambilan kebijakan dan membuat pemerintah lebih jeli untuk 'menjual' dan menerangkan kebijakan yang diambil serta memperhitungkan dampak publik terhadap kebijakan tersebut (Hassan, 2004: 104-106).

Diplomasi Publik dan Model Komunikasi Lainnya

Diplomasi Publik dan Nation Branding

Harus dibedakan antara diplomasi publik dan *nation branding*. Seperti halnya diplomasi pada umumnya, diplomasi publik berbicara mengenai membangun hubungan bukan pada proyeksi identitas, seperti halnya *branding*. Hal yang membedakan keduanya adalah: (1) *Branding* dianggap tidak mampu untuk mengantarkan (khususnya kebutuhan-kebutuhan politis) diplomasi publik dari Deplu, dan juga tidak mampu bergerak dalam situasi yang rigid dan pendekatan-pendekatan yang sulit dalam mempromosikan negara. Menerapkan *branding* korporasi dalam hubungan antarnegara agaknya masih jauh. Masyarakat modern yang lebih plural dan kompleks membuat beberapa pendekatan *branding* sulit dilakukan. (2) Diplomasi publik berkisar pada proses dialog dan debat. Termasuk di dalamnya pada tema-tema yang sensitif dan kontroversial. (3) Diplomasi publik merupakan bagian dari proses yang lebih luas oleh negara dengan aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Diplomasi publik bukan sesuatu yang bisa berdiri sendiri, dan bukan semata-mata praktek teknik *marketing*, *advertising*, manajemen media atau *spin doctor*, melainkan sebuah bentuk luas dari perubahan diplomasi. Misalnya, keberhasilan Spanyol dalam mengatasi teroris Islam tidak bisa dilepaskan dari pengalaman historis hidup berdampingan dengan Islam selama lebih 800 tahun. Hal tersebut tidak dapat diterapkan di AS misalnya. Atau keberhasilan Ramos Horta dalam melakukan diplomasi publik dengan Australia, akan berbeda hasilnya ketika itu dilakukan oleh Indonesia. (4) Dengan diplomasi publik, hubungan antara diplomasi dan masyarakat menjadi semakin dekat. Perbedaan klasik bahwa diplomasi terkait dengan masyarakat kelas atas menjadi usang. Diplomasi tidak lagi monopoli kelompok masyarakat elit, tetapi sampai kepada masyarakat bawah.

Nation branding lebih berkonsentrasi pada bagaimana negara secara keseluruhan mengemasnya untuk konsumsi negara lain, sedangkan diplomasi publik lebih berkonsentrasi pada pengemasan kebijakan pemerintah kepada publik manca. Diplomasi publik merupakan komponen dari *nation branding*. Diplomasi publik berkonsentrasi pada satu aspek saja, sedangkan *nation branding* berkonsentrasi

pada bagaimana membentuk harmonisasi kebijakan, masyarakat, budaya, produk, pariwisata, promosi perdagangan dan investasi, dsb. (Anholt, 2006:2).

Diplomasi Publik dan Marketing Communications

Perlu diperhatikan juga bahwa diplomasi publik tidaklah sama dengan *marketing communications*. Penyamaan fungsi ini mengakibatkan banyak negara gagal dalam pelaksanaannya. *Marketing communications* lebih kepada proses *sharing* informasi yang membantu dalam mengidentifikasi, menstimulasi, atau memuaskan apa yang diinginkan oleh pelanggan. *Market* berbeda dengan publik. *Market* diciptakan dan dibentuk berdasar atas produk dan jasa, kemudian disegmentasi berdasar atas sering tidaknya penggunaan produk atau jasa tersebut. Sedangkan publik berfungsi dengan menciptakan dirinya sendiri dan bukan hasil ciptaan suatu organisasi, dalam hal ini negara. Publik dengan sendirinya terbentuk ketika apa yang ditawarkan oleh organisasi tersebut mengenainya (Kruckeberg & Vujnovic, 2005).

Perlu disadari bahwa konstituen adalah publik, bukan *market*. Karenanya, model diplomasi publik yang efektif adalah bukan propaganda atau advokasi yang berbasis pasar, melainkan sesuatu yang didasarkan komunikasi simetris yang sifatnya dua arah dan sifatnya *community building* (Grunig & Hunt, 1984 dikutip Kruckeberg and Vujnovic, 2005). *Community building* yang lebih egaliter, demokratis, dan memiliki orientasi yang relasional (Kruckeberg & Starck, 1988 dikutip Kruckeberg & Vujnovic, 2005). Hal ini lebih bisa diterapkan dibanding dengan model propaganda dan *marketing communication*.

Diplomasi Publik sebagai Instrumen Politik Luar Negeri

Dikatakan di awal bahwa perkembangan diplomasi publik dipengaruhi oleh tiga hal, yaitu perubahan isu dan agenda internasional, berkembangnya aktor-aktor non-negara, dan perkembangan media komunikasi dan informasi. Esensi dari diplomasi publik tidak berubah dari awal kemunculannya setelah Perang Dunia I. Tetapi dalam tataran tujuan, instrumen, dan aktor, cakupannya menjadi semakin luas. Diplomasi publik kemudian masuk dalam instrumen politik luar negeri dan menjadi salah satu prioritas pemerintah dalam politik internasional (Leonard, 2002).

Untuk saat ini, diplomasi publik mengalami masa pencerahan, muncul globalisasi dalam diplomasi

publik. Indonesia memiliki departemen diplomasi publik di bawah Departemen Luar Negeri; Turki menaikkan anggaran US\$ 25 juta untuk diplomasi publiknya; Cina mendirikan banyak lembaga yang berhubungan dengan hubungan budaya di banyak kota di dunia. (de Gouveia, 2006:8).

Hubungan antara diplomasi dan politik luar negeri erat kaitannya. Politik luar negeri mengalami dua tahapan dalam prosesnya, yaitu pada tataran pembuatan dan implementasi kebijakan. Diplomasi merupakan salah satu instrumen dimana keputusan atau kebijakan diimplementasikan (White, 1997: 257). Dalam pengertiannya yang luas, diplomasi tidak hanya menyangkut pada tataran implementasi, tapi juga proses pembuatan kebijakan. Hal ini terkait dengan fungsi dari diplomasi itu sendiri yang menyangkut pengumpulan informasi, pemberian saran terhadap kebijakan, perwakilan, negosiasi, dan jasa-jasa konsuler (White, 1997:258).

Lalu, bagaimana dengan diplomasi publik sendiri? Pembuatan kebijakan luar negeri didominasi oleh elit, tapi dalam pengumpulan informasi dan pertimbangan-pertimbangan, pembuatannya banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar negara, seperti swasta dan NGO. Aktor non-negara sebagai publik selanjutnya tidak hanya terlibat dalam proses implementasinya, tapi juga dalam hal perumusan kebijakannya.

Ke depan, peranan diplomasi publik sebagai instrumen politik luar negeri semakin mengemuka. Philip Fiske de Gouveia (2006) mengindikasikan ada delapan prediksi mengenai masa depan diplomasi publik. (1) Mengemukanya *soft power*. *Soft power* dalam *exercise*-nya tidak didominasi oleh elit, tapi dapat melibatkan publik lebih banyak. (2) Munculnya komunikasi yang bersifat agresif dan lebih kompetitif. Ketika setiap negara mulai mengkomunikasikan kebaikan-kebaikan negaranya dan apa yang bisa ditawarkan, maka informasi yang muncul menjadi bias dan yang terjadi adalah bentuk komunikasi yang negatif dan agresif. (3) Meskipun di satu sisi, diplomasi publik menjadi agresif dan kompetitif, tapi di sisi lain hal ini juga menumbuhkan kerjasama. Ketika masing-masing negara bersaing satu sama lain dalam hal diplomasi publik dan strategi komunikasinya, maka di satu sisi hal ini semakin menumbuhkan kerjasama. Misalnya Uni Eropa atau ASEAN, dalam beberapa isu negara-negara anggota bekerjasama yang bertujuan untuk meminimalkan biaya dan memaksimalkan dampak yang ditimbulkan apabila bekerja sendiri seperti dalam isu HAM, lingkungan, atau penyakit. Perlu diperhatikan bahwa kerjasama tersebut tidak akan bisa berjalan ketika

pada satu isu yang sama, kepentingan masing-masing negara anggota saling tumpang tindih. (4) Media global tidak lagi didominasi oleh media barat. (5) Diplomasi publik yang dilakukan di dalam negeri harus seiring dengan diplomasi publik yang dilakukan di luar negeri. (6) Diplomasi publik tidak lagi otoritas pemerintah. Diplomasi publik sering dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta dan konsultan yang mengatasnamakan pemerintah. (7) Teknologi memiliki peranan dalam mempengaruhi pembuatan, pengukuran keberhasilan, dan evaluasi pelaksanaannya. (8) Diplomasi publik dan strategi komunikasi diperlukan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan global yang sifatnya non-politis.

Selanjutnya, ada beberapa alasan pemberian prioritas dalam penerapan diplomasi publik, yaitu: (1) Diplomasi publik memiliki efek jangka panjang terhadap tujuan-tujuan politik luar negeri. (2) Diplomasi publik dapat meningkatkan ekspor suatu negara dan investasi asing. Hal ini biasa terjadi pada negara-negara berkembang. (3) Menunjukkan eksistensi bagi negara-negara yang memiliki *power* lemah di tataran dunia, misalnya Norwegia. (4) Membantu beberapa negara untuk mengartikulasi identitas nasionalnya, seperti Kanada. (5) Sebagai bentuk komitmen suatu negara atas situasi dunia yang stabil dan tata dunia multilateral yang damai. (6) Membantu dalam mereduksi *stereotype* yang salah atas suatu negara, misalnya realitas negara-negara Balkan. (7) Sebagai bentuk *counter* atas pemberitaan negatif suatu negara akibat krisis domestik yang menimpanya.

Kesimpulan

Semakin berkembangnya aktor non-negara, perubahan agenda dalam politik internasional, dan perkembangan ICT memicu berkembangnya diplomasi publik. Diplomasi publik muncul dengan mengutamakan pendekatan-pendekatan *soft power* dalam implementasinya. Diplomasi publik semakin mengemuka karena memiliki beberapa kelebihan, salah satunya berbiaya rendah. Diplomasi publik muncul sebagai alternatif instrumen politik luar negeri yang dapat dilakukan dan dikembangkan oleh negara-negara yang memiliki kapasitas *power* terbatas seperti halnya Indonesia.

Agar dapat berfungsi optimal dalam artian dapat mencapai tujuan-tujuan politik luar negeri,

pelaksanaan diplomasi publik harus memperhatikan strategi komunikasi. Tahapan menginformasikan, melibatkan, dan mempengaruhi dibangun pada level domestik dan internasional.

Daftar Pustaka

- Anholt, S. (2006) Public Diplomacy and Place Branding: Where's the Link. *Journal of Communication Management* 2 (4), [Diakses 22 Januari 2008], p. 271-276. <http://proquest.umi.com>.
- De Gouveia, P.F. (2006) The Future of Public Diplomacy. In: J. Noya (ed). *The Present and Future of Public Diplomacy: A European Perspective*, 6/.../2006, Working Paper 2006/6 from The 2006 Madrid Conference on Public Diplomacy.
- Djelantik, S (2004) Diplomasi Publik. *Analisis CSIS* 33 (3): 352-365.
- Hassan, R. (2004) *Media, Politics, and The Network Society*. New York: Open University Press.
- Kruckeberg, D. & Vujnovic, M. (2005) Public Relations, Not Propaganda, For US Public Diplomacy in a Post-9/11 World: Challenges and Opportunities. *Journal of Communication Management* 9 (4), [Diakses 22 Januari 2008], p. 296-308. <http://proquest.umi.com/>
- Leonard, M. (2002) Diplomacy by Other Means. *Foreign Policy* 132(2), [Diakses 22 Januari 2008], p.48-56. <http://proquest.umi.com/>
- McDonald, J. (1991) Further Exploration of Track Two Diplomacy. In: L. Kreisberg & S. J. Thorson (eds). *Timing the De-Escalation of International Conflict*. Syracuse: University Press.
- Melissen, J. (2006) Public Diplomacy Between Theory and Practice. In: J. Noya (ed). *The Present and Future of Public Diplomacy: A European Perspective*. (California: Rand Corporation: 43).
- Nye, J.S. Jr. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Nye, J.S. Jr. (2007) Squandering the US 'Soft Power' Edge. *Washington* 16 (1), [Diakses 22 Januari 2008], p. 4-7. <http://proquest.umi.com/>
- Potter, Evan. (2006). *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Ross, C. (2003) Pillars of Public Diplomacy. *Public Diplomacy* 25 (2), [Diakses 22 Januari 2008], 23-26. <http://proquest.umi.com/>
- Wang, J. (2006) Public Diplomacy and Global Business. *The Journal of Business Strategy* 27 (3), [Diakses 22 Januari 2008], p. 49-58. <http://proquest.umi.com/>
- White, B. (1997) Diplomacy. In: J. Baylis & S. Smith (ed). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press.