Kebijakan Luar Negeri sebagai Mekanisme Penghubung Difusi dan Transfer Kebijakan Global

Frequency of International Relations
Vol 8 (2) 1-40
© The Author(s)
fetrian.fisip.unand.ac.id
Submission track:
Submitted: May 04, 2026
Accepted: June 28, 2026
Available On-line: November 23, 2026

Anita Afriani Sinulingga
Universitas Andalas
anitaafriani@soc.unand.ac.id

Abstract
Foreign Policy Analysis (FPA) has developed rich accounts of decision-making, domestic institutions, and actors, while global policy studies have developed concepts such as policy diffusion and policy transfer to explain how policy ideas, models, and instruments move across jurisdictions. These literatures have rarely been combined to explain how foreign policy shapes the cross-border movement of public policy. This article asks how foreign policy can be conceptualized as a mechanism linking global policy diffusion with domestic processes of policy transfer and adaptation. Using a qualitative conceptual design based on a literature study, it first clarifies the analytical status of related concepts: diffusion and transfer form the core analytical pair, addressing cross-national patterns and actor-level processes, respectively; policy mobility serves as a broader perspective; policy translation is the interpretive dimension of transfer; and policy convergence is one possible outcome rather than an automatic consequence. Global policy is defined as policy norms, models, and instruments that are articulated in transnational arenas, circulated through international organizations, donors, and transnational networks, and framed as applicable across national contexts. The article then proposes a multilevel framework that distinguishes among global structural pressures and opportunities; the foreign policy functions of access, selection, and projection; institutional mediation; domestic selection and translation; and policy outcomes. A limited illustration of Indonesia's social protection reform after the 1997–1998 crisis, including the Program Keluarga Harapan, shows the framework's plausibility and its limits: not every international policy interaction is foreign policy, and foreign policy appears more as an enabling condition than as a direct cause. The framework extends FPA by specifying how foreign policy conditions the domestic reception of global policy.

Keywords: Foreign Policy Analysis; Policy Diffusion; Policy Transfer; Global Policy; Social Protection; Indonesia

Pendahuluan

Studi kebijakan luar negeri dalam disiplin Hubungan Internasional (HI) berkembang dari pendekatan sistemik yang menempatkan negara sebagai aktor utama dan menjelaskan perilaku eksternalnya terutama melalui distribusi kekuasaan dan kepentingan dalam sistem internasional (Morgenthau 1948; Waltz 1979). Pendekatan ini memberikan landasan penting untuk memahami batasan struktural yang dihadapi negara. Namun, Waltz (1979) sendiri menegaskan bahwa teori struktural tentang politik internasional bukanlah teori kebijakan luar negeri, sehingga pendekatan tersebut terbatas dalam menjelaskan mengapa negara dengan posisi struktural yang serupa dapat menempuh pilihan kebijakan yang berbeda (Hudson 2005; Kaarbo 2015).

Analisis Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Analysis*, selanjutnya FPA) mengisi ruang tersebut dengan membuka "kotak hitam" negara. Hudson (2005) menempatkan FPA sebagai teori yang berorientasi pada aktor spesifik, yaitu pengambil keputusan yang bertindak secara individual maupun kolektif. Kaarbo (2015) menunjukkan bahwa *domestic turn* dalam teori HI sesungguhnya telah

lama didahului oleh tradisi FPA yang menganalisis institusi, elit, birokrasi, persepsi, dan politik domestik. Putnam (1988), melalui logika permainan dua tingkat, menunjukkan bahwa negosiasi internasional dan tawar-menawar domestik berlangsung secara simultan, sedangkan Morin dan Paquin (2018) menyediakan perangkat analisis yang memadukan tingkat individu, birokrasi, dan masyarakat. Dengan demikian, FPA tidak dapat dikatakan mengabaikan aktor maupun proses. Keterbatasan yang lebih tepat dirumuskan terletak pada objek yang dijelaskan: sebagian literatur HI/FPA masih cenderung menjadikan keputusan atau perilaku eksternal negara, misalnya keputusan dalam krisis, aliansi, atau negosiasi, sebagai hal yang dijelaskan, dan belum banyak menjadikan perpindahan ide, model, dan instrumen kebijakan publik dari arena global ke dalam proses kebijakan domestik sebagai pertanyaan utama.

Pada saat yang sama, studi kebijakan publik dan studi kebijakan global mengembangkan sejumlah konsep untuk menjelaskan pergerakan kebijakan lintas yurisdiksi. Literatur difusi kebijakan menjelaskan bagaimana pilihan kebijakan suatu pemerintah dipengaruhi oleh pilihan pemerintah lain melalui mekanisme pembelajaran, kompetisi, emulasi, dan koersi (Simmons, Dobbin, and Garrett 2006; Shipan and Volden 2008; Gilardi and Wasserfallen 2019; Danaeefard and Mahdizadeh 2022). Literatur transfer kebijakan menelusuri proses ketika pengetahuan tentang kebijakan, pengaturan

administratif, dan institusi di satu tempat digunakan untuk pengembangan kebijakan di tempat lain (Dolowitz and Marsh 1996, 2000). Berkembang pula konsep konvergensi, mobilitas, dan translasi kebijakan (Bennett 1991; Knill 2005; Peck and Theodore 2010; Stone 2012; Mukhtarov 2014). Studi kebijakan global, sebagai bidang kajian tentang pembuatan dan pengelolaan kebijakan di ruang transnasional, memperluas perhatiannya pada organisasi internasional, jejaring kebijakan, dan agen transfer nonnegara (Stone 2004, 2008; Stone and Moloney 2019). Namun, sebagian literatur ini masih cenderung menempatkan pemerintah nasional terutama sebagai pengadopsi atau penerima kebijakan, dan belum secara sistematis memeriksa kebijakan luar negeri sebagai bentuk agensi eksternal negara dalam proses tersebut. Legrand dan Stone (2021) bahkan mencatat bahwa studi kebijakan publik dan studi ekonomi politik internasional berkembang beriringan, tetapi jarang bersinggungan.

Keterpisahan tersebut menimbulkan konsekuensi analitis. Dari sisi FPA, pertanyaan tentang bagaimana model kebijakan global masuk, disaring, dan diadaptasi ke dalam kebijakan domestik cenderung dianggap berada di luar ranah kebijakan luar negeri karena menyangkut kebijakan dalam negeri. Dari sisi studi difusi dan transfer, keputusan negara untuk bergabung dalam forum internasional, menerima atau menolak pinjaman dan bantuan teknis, memilih mitra kerja sama, serta mempromosikan pengalaman kebijakannya di luar

negeri sering diperlakukan sebagai latar belakang, bukan sebagai variabel analitis yang berdiri sendiri. Akibatnya, ruang antara lingkungan kebijakan global dan proses kebijakan domestik—ruang yang secara konseptual merupakan wilayah kebijakan luar negeri—belum terpetakan dengan memadai. Evans and Davies (1999) telah lama mengusulkan analisis transfer kebijakan yang bersifat multilevel dan lintas disiplin. Artikel ini mengembangkan tawaran tersebut dengan menjadikan kebijakan luar negeri sebagai simpul analitisnya.

Untuk menghindari kekaburan konseptual, kedudukan konsep-konsep utama ditetapkan sejak awal. Kebijakan global dipahami sebagai objek yang bergerak, yaitu norma, model, dan instrumen kebijakan yang diartikulasikan di arena transnasional, disirkulasikan oleh organisasi internasional, donor, dan jejaring transnasional, serta dibingkai sebagai rujukan yang dapat diterapkan lintas konteks nasional. Studi kebijakan global adalah bidang kajian yang menelaah objek tersebut beserta tata kelolanya, sedangkan difusi kebijakan adalah salah satu proses yang menjelaskan pola penyebarannya. Difusi dan transfer kebijakan diperlakukan sebagai pasangan analitis utama: difusi menjelaskan pola dan mekanisme saling ketergantungan pilihan kebijakan lintas negara, sedangkan transfer menjelaskan proses ketika aktor tertentu menggunakan pengetahuan kebijakan dari konteks lain dalam merumuskan kebijakan. Mobilitas kebijakan digunakan sebagai perspektif yang lebih luas, translasi kebijakan sebagai dimensi

interpretatif dalam proses transfer, dan konvergensi kebijakan sebagai salah satu kemungkinan hasil, bukan sebagai konsekuensi otomatis dari difusi atau transfer. Adapun kebijakan luar negeri dipahami sebagai strategi dan tindakan aktor resmi negara terhadap lingkungan eksternalnya (Hudson 2005). Karena itu, tidak setiap interaksi lintas batas dalam suatu sektor kebijakan dapat dianggap sebagai kebijakan luar negeri.

Kebijakan perlindungan sosial Indonesia digunakan sebagai ilustrasi empiris karena tiga alasan. Pertama, reformasi perlindungan sosial pascakrisis 1997–1998 berlangsung dengan keterlibatan intensif dari lembaga keuangan internasional, badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan donor bilateral, sehingga lingkungan kebijakan global hadir secara nyata dalam proses kebijakan domestik (Wilmsen, Kaasch, and Sumarto 2017; Kaasch, Sumarto, and Wilmsen 2018a). Kedua, Program Keluarga Harapan (PKH) yang diperkenalkan pada 2007 merupakan versi Indonesia dari model bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfer*, CCT) yang beredar secara global dan dipromosikan, antara lain, oleh Bank Dunia; studi terdahulu menunjukkan bahwa birokrat Bank Dunia memediasi pembelajaran pejabat nasional pada tahap awal masuknya model tersebut (Beleli 2021; McCarthy et al. 2024). Ketiga, hasil yang muncul bukan merupakan penyalinan model, melainkan program yang disesuaikan dengan kapasitas kelembagaan, sistem data, dan politik distribusi di

tingkat lokal (Sumarto 2021; McCarthy et al. 2024). Pertemuan antara tekanan global, mediasi institusional, dan adaptasi domestik inilah yang membuat kasus Indonesia berguna untuk memperlihatkan cara kerja kerangka yang dikembangkan, sekaligus menunjukkan di mana batas peran kebijakan luar negeri perlu ditarik.

Berdasarkan uraian tersebut, kesenjangan penelitian yang dirumuskan dalam artikel ini bersifat spesifik. Persoalannya bukan bahwa FPA mengabaikan aktor atau proses, dan bukan pula bahwa studi difusi dan transfer mengabaikan dimensi internasional. Persoalannya adalah belum tersedianya kerangka yang secara eksplisit menjelaskan fungsi kebijakan luar negeri dalam rangkaian yang menghubungkan pola difusi kebijakan global dengan proses transfer dan adaptasi domestik, termasuk batasan-batasan fungsi tersebut. Kebaruan artikel ini terletak pada tiga hal: (1) penataan kedudukan analitis difusi, transfer, mobilitas, translasi, dan konvergensi sehingga konsep-konsep tersebut tidak diperlakukan sebagai sinonim maupun sebagai tahapan linear; (2) spesifikasi tiga fungsi kebijakan luar negeri yaitu akses, seleksi, dan proyeksi, yang membedakannya dari mediasi institusional dan proses domestik; serta (3) model multilevel yang dapat digunakan untuk menelusuri kasus empiris tanpa mengasumsikan bahwa seluruh proses internasional merupakan kebijakan luar negeri.

Dengan demikian, artikel ini menjawab pertanyaan penelitian berikut: *Bagaimana kebijakan luar negeri dapat dikonseptualisasikan sebagai mekanisme yang menghubungkan difusi kebijakan pada tingkat global dengan proses transfer dan adaptasi kebijakan pada tingkat domestik?* Pertanyaan tersebut dijabarkan ke dalam dua subpertanyaan: (1) bagaimana kedudukan dan keterkaitan analitis antara difusi, transfer, mobilitas, translasi, dan konvergensi kebijakan dalam kerangka analisis kebijakan luar negeri; dan (2) fungsi spesifik apa yang dijalankan kebijakan luar negeri dalam menghubungkan lingkungan kebijakan global dengan proses kebijakan domestik, serta di mana batas fungsi tersebut? Ilustrasi perlindungan sosial Indonesia digunakan untuk memeriksa kelayakan (*plausibility*) kerangka yang dihasilkan, bukan untuk mengujinya secara kausal.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain konseptual. Tujuannya adalah membangun kerangka analisis yang mengintegrasikan konsep-konsep dari FPA dan studi kebijakan global, bukan untuk menguji hipotesis atau mengukur hubungan antarvariabel (Creswell 2014; Bryman 2012). Kerangka konseptual dipahami sebagai jaringan konsep yang saling terkait dan secara bersama-sama memberikan pemahaman menyeluruh tentang suatu

fenomena, sehingga pembangunannya mengikuti logika analisis kualitatif terhadap teks-teks teoretis (Jabareen 2009).

Data penelitian berupa literatur yang dihimpun melalui studi kepustakaan. Pemilihan literatur dilakukan secara purposif, bukan melalui protokol tinjauan pustaka sistematis (Booth, Sutton, and Papaioannou 2016), dengan tiga kriteria: (1) teks merupakan rujukan definisional atau fondasional bagi konsep yang dianalisis; (2) teks berkontribusi pada pembedaan atau penghubungan antarkonsep; dan (3) teks relevan dengan ilustrasi empiris. Berdasarkan kriteria tersebut, literatur dikelompokkan ke dalam tiga gugus. Gugus pertama adalah literatur HI dan FPA tentang perkembangan analisis kebijakan luar negeri, hubungan internasional-domestik, dan agensi negara (Morgenthau 1948; Waltz 1979; Putnam 1988; Hudson 2005; Kaarbo 2015; Morin dan Paquin 2018). Gugus kedua adalah literatur difusi, transfer, mobilitas, translasi, dan konvergensi kebijakan beserta literatur studi kebijakan global (antara lain Bennett 1991; Dolowitz and Marsh 1996, 2000; Evans and Davies 1999; Stone 2004, 2008, 2012; Knill 2005; Holzinger and Knill 2005; Simmons, Dobbin, and Garrett 2006; Marsh and Sharman 2009; Peck and Theodore 2010; Mukhtarov 2014; Porto de Oliveira and Pal 2018; Stone and Moloney 2019; Legrand and Stone 2021). Gugus ketiga adalah literatur kebijakan sosial global dan perlindungan sosial Indonesia, termasuk dokumen kebijakan, yang digunakan sebagai ilustrasi empiris (Deacon 2007; Wilmsen, Kaasch,

and Sumarto 2017; Kaasch, Sumarto, and Wilmsen 2018a, 2018b; Sumarto 2020; Beleli 2021; McCarthy et al. 2024; Bappenas 2014; World Bank 2020).

Analisis dilakukan melalui empat tahap yang diadaptasi dari prosedur pembangunan kerangka konseptual Jabareen (2009) dan teknik penyajian data kualitatif dalam bentuk matriks (Miles, Huberman, and Saldaña 2014). Tahap pertama adalah *identifikasi konsep*: setiap konsep ditelusuri dari rujukan definisionalnya, lalu dicatat definisinya, unit analisis, level analisis, serta pertanyaan yang ingin dijawab. Tahap kedua adalah *perbandingan*: konsep-konsep dibandingkan untuk menentukan status analitisnya, apakah merupakan proses, perspektif, dimensi proses, atau hasil, serta titik tumpang tindih dan perbedaannya; hasilnya disajikan dalam Tabel 1. Tahap ketiga adalah *sintesis*: konsep-konsep yang telah dibedakan dihubungkan dengan konsep kebijakan luar negeri dari FPA untuk menentukan fungsi spesifik kebijakan luar negeri dalam pergerakan kebijakan lintas batas. Tahap keempat adalah *konstruksi kerangka analitis*: hasil sintesis disusun menjadi model multilevel (Gambar 1), kemudian konsistensinya diperiksa terhadap definisi yang telah ditetapkan.

Ilustrasi perlindungan sosial Indonesia diposisikan sebagai ilustrasi empiris yang terbatas, bukan sebagai studi kasus mendalam

maupun sebagai pengujian empiris yang komprehensif. Fungsinya adalah memeriksa apakah kerangka yang dibangun mampu mengorganisasi temuan-temuan yang telah dilaporkan dalam literatur secara bermakna, sekaligus menunjukkan bagian kerangka yang masih membutuhkan bukti tambahan. Ilustrasi disusun dari sumber sekunder berupa artikel jurnal, kertas kerja, buku, dan dokumen kebijakan, sehingga tidak menghasilkan data primer baru dan tidak dimaksudkan untuk menetapkan hubungan kausal antara kebijakan luar negeri Indonesia dan hasil kebijakan perlindungan sosial (Yin 2018). Pembacaan ilustrasi difokuskan pada tiga hal yang sesuai dengan kerangka, yaitu kehadiran tekanan dan model kebijakan global, bentuk keterlibatan eksternal negara dan mediasi institusional, serta proses adaptasi domestik.

Kualitas analisis dijaga melalui tiga cara. Pertama, transparansi konseptual, yaitu setiap konsep dirujuk pada sumber definisinya dan kedudukannya dinyatakan secara eksplisit. Kedua, konsistensi internal, yaitu definisi yang telah ditetapkan digunakan secara konsisten di seluruh bagian artikel dan dalam model. Ketiga, pemeriksaan melalui ilustrasi, yaitu kerangka dihadapkan pada temuan literatur empiris tentang Indonesia, termasuk temuan yang tidak sepenuhnya mendukung peran kebijakan luar negeri (Jabareen 2009; Bryman 2012).

Hasil dan Pembahasan

Bagian ini disusun berdasarkan dua subpertanyaan penelitian. Subbagian pertama dan kedua menata kedudukan konsep serta merumuskan definisi operasional kebijakan global. Subbagian ketiga menspesifikasikan fungsi kebijakan luar negeri sebagai mekanisme penghubung dan menyajikan model multilevel. Subbagian keempat menggunakan ilustrasi perlindungan sosial di Indonesia untuk menguji kelayakan model, sedangkan subbagian kelima merumuskan kontribusi teoretis dan batasan penerapan kerangka tersebut.

Kedudukan Konsep: Difusi dan Transfer sebagai Pasangan Analitis Utama

Literatur tentang pergerakan kebijakan lintas batas menggunakan kosakata yang beragam dan saling tumpang tindih. Marsh dan Sharman (2009) menunjukkan bahwa literatur difusi dan transfer kebijakan tumbuh dari tradisi yang berbeda, tetapi berbagi perhatian pada mekanisme yang serupa, sehingga keduanya lebih produktif diperlakukan sebagai pendekatan yang saling melengkapi daripada saling bersaing. Pertanyaan pokoknya adalah apakah difusi, transfer, mobilitas, translasi, dan konvergensi merupakan tahapan dari satu proses atau menjelaskan dimensi yang berbeda. Analisis artikel ini menunjukkan bahwa kelima konsep tersebut tidak dapat dibaca sebagai tahapan yang linear. Masing-masing memiliki status analitis yang

berbeda: difusi dan transfer adalah konsep proses yang menjelaskan pergerakan kebijakan pada level analisis yang berbeda; mobilitas adalah perspektif; translasi adalah dimensi interpretatif dalam proses transfer; dan konvergensi adalah kategori hasil (Tabel 1).

Difusi kebijakan merujuk pada proses ketika pilihan kebijakan suatu negara dipengaruhi oleh pilihan kebijakan negara lain, sehingga adopsi kebijakan menjadi saling bergantung (Simmons, Dobbin, and Garrett 2006; Gilardi and Wasserfallen 2019). Fokusnya adalah pola: kapan, di mana, dan dengan kecepatan apa suatu kebijakan menyebar, serta mekanisme apa, pembelajaran, kompetisi, emulasi, atau koersi, yang paling mungkin menjelaskan pola tersebut (Shipan and Volden 2008). Karena unit analisisnya adalah populasi negara atau yurisdiksi, difusi kuat dalam menjelaskan mengapa suatu model menyebar luas, termasuk melalui jalan pintas kognitif para pengambil keputusan dalam kondisi ketidakpastian (Weyland 2005), tetapi kurang dirancang untuk menjelaskan bagaimana model tersebut diterjemahkan secara berbeda di setiap negara (Simmons and Elkins 2004).

Transfer kebijakan merujuk pada proses ketika pengetahuan tentang kebijakan, pengaturan administratif, institusi, dan gagasan di satu konteks digunakan dalam pengembangan kebijakan di konteks lain (Dolowitz and Marsh 1996, 2000). Pertanyaan pokoknya berorientasi pada aktor: siapa yang mentransfer, apa yang ditransfer,

dari mana, dengan derajat apa, yaitu penyalinan, emulasi, kombinasi, atau inspirasi, serta apa yang membatasi proses tersebut (Dolowitz and Marsh 2000; Benson 2009; Benson and Jordan 2011). Transfer dapat berlangsung secara sukarela maupun koersif, dan kerap melibatkan agen transfer nonnegara seperti organisasi internasional, konsultan, dan lembaga kajian (Stone 2004; Legrand 2021). Dengan unit analisis berupa kasus, organisasi, dan aktor, transfer kuat dalam menelusuri proses, tetapi tidak dirancang untuk menjelaskan pola penyebaran pada tingkat populasi negara.

Kedua konsep tersebut menjadi pasangan analitis utama dalam artikel ini karena masing-masing sesuai dengan satu sisi kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri selalu berhadapan dengan lingkungan eksternal yang tidak sepenuhnya dikendalikan oleh negara, dan sekaligus merupakan hasil keputusan aktor domestik tertentu (Putnam 1988; Hudson 2005). Difusi menyediakan bahasa untuk membaca sisi pertama, yaitu lingkungan saling ketergantungan tempat model kebijakan beredar serta menciptakan tekanan dan peluang. Transfer menyediakan bahasa untuk membaca sisi kedua, yaitu keputusan dan proses aktor yang menentukan model mana yang diambil, dari siapa, dan dengan derajat penyesuaian seperti apa. Hubungan keduanya tidak bersifat sekuensial secara kaku. Transfer dapat menjadi proses mikro yang membentuk pola difusi, tetapi tidak setiap pola difusi tersusun dari transfer yang disengaja, dan tidak setiap transfer menghasilkan

pola difusi yang luas (Marsh and Sharman 2009). Karena itu, difusi dan transfer dibedakan berdasarkan tingkat dan pertanyaan analisisnya, bukan berdasarkan urutan waktu.

Tiga konsep lainnya diposisikan sebagai konsep pendukung. Pertama, mobilitas kebijakan (*policy mobilities*) berasal dari geografi kritis dan menekankan bahwa kebijakan tidak berpindah sebagai paket utuh, melainkan bermutasi sepanjang perjalanannya melalui jejaring, tempat, dan praktik (Peck and Theodore 2010). Artikel ini tidak menggunakan mobilitas sebagai perangkat operasional, tetapi sebagai perspektif yang lebih luas yang mengingatkan bahwa objek kebijakan berubah ketika bergerak, dan bahwa pergerakan tersebut tidak hanya terjadi antarnegara, tetapi juga melintasi batas institusional. Kedua, translasi kebijakan merujuk pada proses penafsiran, penyesuaian, dan transformasi makna serta isi kebijakan ketika berpindah konteks (Stone 2012; Mukhtarov 2014). Dalam artikel ini, translasi diperlakukan sebagai dimensi interpretatif dari transfer, yakni kualitas proses yang berlangsung ketika aktor domestik dan perantara institusional menafsirkan suatu model, bukan sebagai tahap terpisah yang terjadi setelah transfer selesai. Ketiga, konvergensi kebijakan merujuk pada meningkatnya kemiripan kebijakan antarnegara dari waktu ke waktu (Bennett 1991; Knill 2005; Vögtle 2014). Konvergensi diperlakukan sebagai salah satu kemungkinan hasil yang hanya dapat diamati secara agregat antarnegara. Konvergensi dapat dihasilkan oleh

difusi atau transfer, tetapi juga dapat muncul dari respons independen terhadap masalah yang serupa; sebaliknya, difusi dan transfer juga dapat menghasilkan divergensi atau hibridisasi (Holzinger and Knill 2005; Knill 2005).

Tabel 1. Kedudukan Analitis Konsep dalam Kerangka Penelitian

Konsep	Status analitis	Pertanyaan pokok	Level dan unit analisis	Peran dalam artikel
Kebijakan luar negeri (Putnam 1988; Hudson 2005)	Mekanisme penghubung; agensi eksternal negara	Bagaimana negara mengelola akses, seleksi, dan proyeksi kebijakan?	Antarmuka internasional–domestik; aktor resmi negara	Fokus analisis
Kebijakan global (Stone 2008; Stone and Moloney 2019)	Objek yang bergerak	Apa yang bergerak (norma, model, atau instrumen)?	Transnasional	Objek analisis; didefinisikan secara operasional
Difusi kebijakan (Simmons, Dobbin, and Garrett 2006; Shipan and Volden 2008)	Proses: pola dan mekanisme saling ketergantungan	Mengapa, kapan, dan melalui mekanisme apa kebijakan menyebar di antara banyak negara?	Makro; populasi negara atau yurisdiksi	Perangkat analitis utama (sisi lingkungan eksternal)
Transfer kebijakan (Dolowitz and Marsh 1996, 2000)	Proses berorientasi aktor	Siapa yang mengambil apa, dari mana, dengan derajat apa, dan apa kendalanya?	Meso–mikro; kasus, organisasi, aktor	Perangkat analitis utama (sisi keputusan dan proses domestik)
Translasi kebijakan (Stone 2012; Mukhtarov 2014)	Dimensi interpretatif dalam proses transfer	Bagaimana makna dan isi kebijakan berubah ketika ditafsirkan?	Mikro; aktor, perantara, dan praktik	Konsep pendukung
Mobilitas kebijakan (Peck and Theodore 2010)	Perspektif	Bagaimana kebijakan bermutasi melalui jejaring, tempat, dan praktik?	Lintas skala dan batas institusional	Perspektif yang lebih luas; tidak dioperasionalkan

Konsep	Status analitis	Pertanyaan pokok	Level dan unit analisis	Peran dalam artikel
Konvergensi kebijakan (Bennett 1991; Knill 2005; Holzinger and Knill 2005)	Hasil	Apakah kebijakan antarnegara menjadi semakin mirip dari waktu ke waktu?	Makro; agregat lintas negara dan waktu	Salah satu kemungkinan hasil; bukan konsekuensi otomatis

Sumber: sintesis penulis berdasarkan literatur yang dirujuk.

Definisi Operasional Kebijakan Global

Istilah kebijakan global digunakan secara beragam dalam literatur. Stone (2008) menggunakan konsep kebijakan publik global untuk merujuk pada pembuatan kebijakan yang berlangsung di ruang transnasional melalui komunitas dan jejaring kebijakan, sementara Stone dan Moloney (2019) menempatkan kebijakan global dan administrasi transnasional sebagai praktik yang berlangsung di atas dan di samping proses kebijakan negara-bangsa. Dalam literatur kebijakan sosial global, Deacon (2007) menekankan peran organisasi internasional dalam merumuskan dan mempromosikan resep kebijakan sosial bagi negara-negara. Keragaman penggunaan ini menuntut definisi operasional agar istilah kebijakan global tidak mencakup segala sesuatu yang melintasi batas.

Untuk kepentingan artikel ini, kebijakan global didefinisikan sebagai norma, model, dan instrumen kebijakan yang memenuhi tiga kondisi sekaligus: (1) diartikulasikan atau distandardisasi di arena transnasional, seperti organisasi internasional, forum multilateral, lembaga donor, atau jejaring kebijakan transnasional; (2)

disirkulasikan melalui infrastruktur transnasional tersebut, misalnya melalui rekomendasi, pembiayaan, bantuan teknis, evaluasi, dan pertukaran pengetahuan; dan (3) dibingkai sebagai solusi yang dapat diterapkan di berbagai konteks nasional. Definisi ini mencakup tiga lapisan objek: lapisan normatif, seperti norma dan agenda pembangunan internasional, misalnya *social protection floor* (Deacon 2013); lapisan programatik, seperti model kebijakan CCT; dan lapisan teknis, seperti instrumen dan praktik penargetan, registri data terpadu, atau standar evaluasi.

Definisi tersebut sengaja membatasi cakupan. Kebijakan yang dipinjam secara bilateral dari satu negara oleh negara lain tanpa diartikulasikan atau disirkulasikan melalui infrastruktur transnasional merupakan kasus transfer kebijakan, tetapi belum tentu merupakan kebijakan global. Sebaliknya, model nasional dapat menjadi kebijakan global ketika diambil, distandardisasi, dan disirkulasikan melalui infrastruktur transnasional, sebagaimana diperlihatkan oleh perjalanan sejumlah kebijakan sosial Brasil yang menjadi model global (Porto de Oliveira 2019). Agenda pembangunan internasional juga baru berfungsi sebagai kebijakan global sejauh agenda tersebut diturunkan menjadi norma, model, atau instrumen yang dapat dirujuk dalam perumusan kebijakan nasional. Dengan demikian, tidak semua kebijakan yang melintasi batas negara secara otomatis merupakan kebijakan global. Batasan ini sekaligus membedakan tiga istilah yang

kerap dipertukarkan: kebijakan global adalah objek yang bergerak; studi kebijakan global adalah bidang kajian yang menelaah pembuatan, tata kelola, dan pergerakan objek tersebut (Stone and Moloney 2019; Legrand and Stone 2021); sedangkan difusi kebijakan adalah salah satu proses yang menjelaskan pola penyebaran kebijakan, baik kebijakan global maupun non-global.

Kebijakan Luar Negeri sebagai Mekanisme Penghubung

Setelah kedudukan konsep ditetapkan, pertanyaan berikutnya adalah apa yang secara spesifik dilakukan oleh kebijakan luar negeri dalam pergerakan kebijakan global. Untuk menghindari perluasan konsep yang berlebihan, artikel ini membedakan lima elemen analitis yang sering bercampur dalam pembahasan pergerakan kebijakan lintas batas: (1) tekanan dan peluang struktural global; (2) tindakan atau strategi kebijakan luar negeri; (3) mediasi institusional melalui organisasi internasional, donor, forum, dan jejaring; (4) proses seleksi, negosiasi, dan translasi oleh aktor domestik; dan (5) hasil transfer atau transformasi kebijakan. Kebijakan luar negeri hanya menempati elemen kedua, tetapi posisinya memengaruhi cara elemen-elemen lain saling terhubung.

Tekanan dan peluang struktural global mencakup krisis ekonomi, norma dan agenda pembangunan internasional, ketersediaan model kebijakan yang dianggap berhasil, serta persyaratan dan insentif

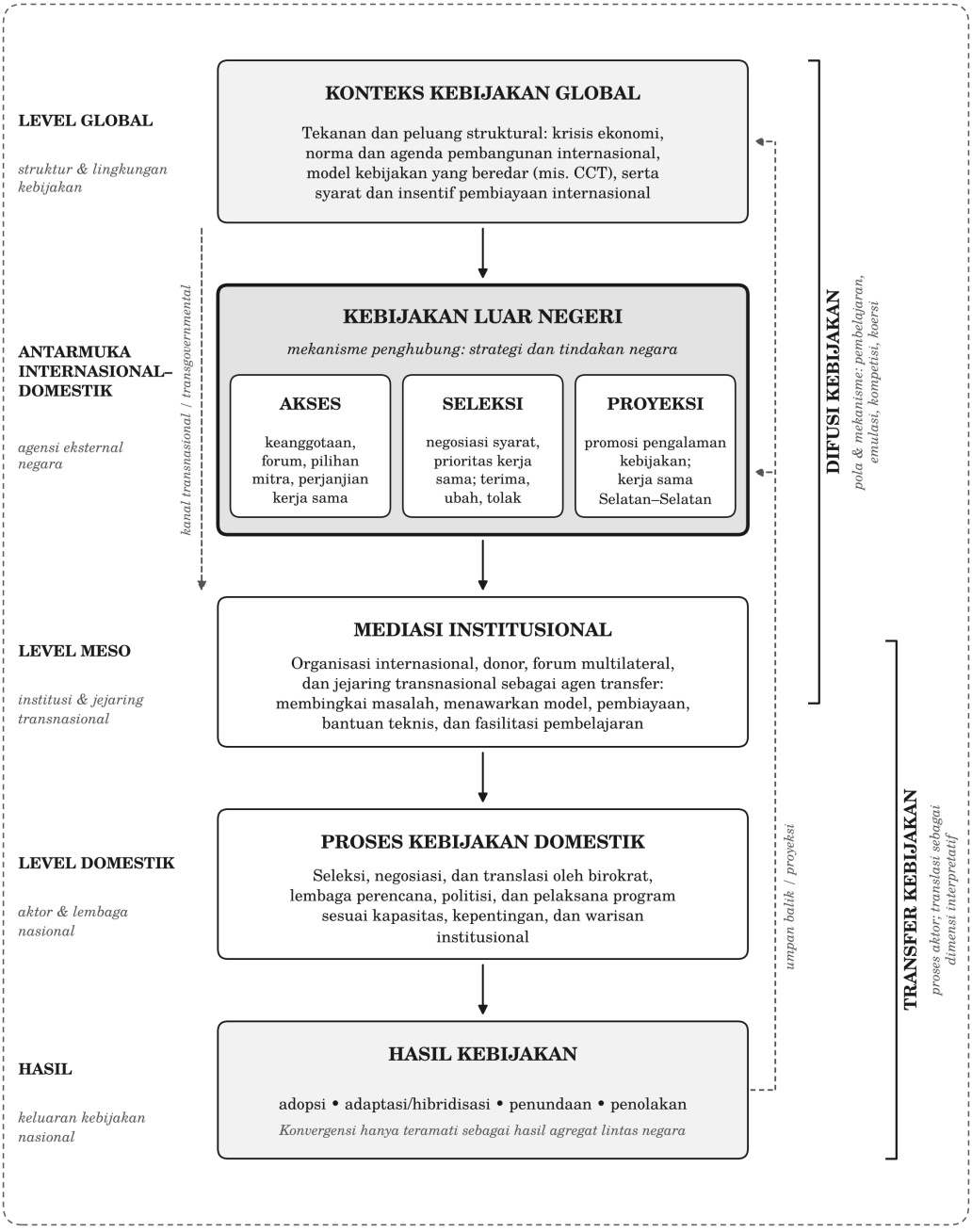
yang melekat pada pembiayaan internasional. Elemen ini merupakan ranah utama penjelasan difusi, karena membentuk lingkungan tempat pemerintah memperhitungkan pilihan kebijakannya (Simmons, Dobbin, and Garrett 2006). Namun, tekanan struktural tidak bekerja secara otomatis; pengaruhnya bergantung pada bagaimana negara memosisikan diri terhadap lingkungan tersebut.

Kebijakan luar negeri, dalam pengertian strategi dan tindakan aktor resmi negara terhadap lingkungan eksternal (Hudson 2005; Morin and Paquin 2018), menjalankan tiga fungsi dalam hubungan tersebut. Fungsi pertama adalah *akses*: melalui keanggotaan dalam organisasi internasional, partisipasi dalam forum multilateral, pilihan mitra pembangunan, dan perjanjian kerja sama, negara menentukan arus pengetahuan dan model kebijakan yang dapat diakses oleh aktor domestiknya. Fungsi kedua adalah *seleksi*: melalui negosiasi syarat pinjaman dan hibah, penentuan prioritas kerja sama, serta pembingkaian kepentingan nasional, negara menyaring tawaran kebijakan eksternal dengan menerima, memodifikasi, menunda, atau menolaknya. Logika permainan dua tingkat relevan di sini, karena posisi yang diambil dalam negosiasi eksternal dibatasi oleh apa yang dapat diterima secara domestik, dan sebaliknya (Putnam 1988). Fungsi ketiga adalah *proyeksi*: negara dapat mempromosikan pengalaman kebijakannya di arena internasional, misalnya melalui kerja sama Selatan-Selatan atau forum pembangunan, sehingga model nasional

berpotensi ikut membentuk lingkungan kebijakan global (Porto de Oliveira and Pal 2018; Porto de Oliveira 2019). Ketiga fungsi tersebut menjadikan kebijakan luar negeri sebagai penyaring dan pengarah, bukan sekadar saluran pasif.

Mediasi institusional perlu dibedakan dari kebijakan luar negeri. Organisasi internasional, donor, dan jejaring kebijakan transnasional bertindak sebagai agen transfer yang membingkai masalah, menawarkan solusi, menyediakan pembiayaan dan bantuan teknis, serta memfasilitasi pembelajaran (Stone 2004, 2008; Legrand 2021). Pada elemen inilah difusi dan transfer paling jelas bertumpang tindih, karena model yang beredar secara global diturunkan menjadi tawaran konkret bagi negara tertentu. Mediasi tersebut tidak netral karena mencerminkan relasi kuasa dan preferensi ideologis organisasi yang terlibat (Deacon 2007). Interaksi pada level ini juga sering berlangsung secara transgovernmental, yaitu antara birokrat organisasi internasional dan birokrat kementerian sektoral, tanpa selalu melalui Kementerian Luar Negeri. Karena itu, hubungan antara kebijakan luar negeri dan mediasi institusional bersifat kondisional: kebijakan luar negeri menyediakan kerangka otorisasi, misalnya keanggotaan, perjanjian, dan posisi diplomatik, tetapi tidak menentukan setiap interaksi yang terjadi di dalamnya.

Proses domestik adalah arena tempat transfer dan translasi berlangsung paling intens. Birokrat, lembaga perencana, politisi, dan pelaksana program menyeleksi elemen suatu model, menegosiasikannya dengan kepentingan dan kapasitas yang ada, serta menafsirkannya ke dalam kategori administratif dan politik nasional (Stone 2012; Dolowitz, Plugaru, and Saurugger 2020). Hasilnya dapat berupa adopsi yang relatif dekat dengan model, adaptasi atau hibridisasi, penundaan, atau penolakan. Konvergensi tidak dapat disimpulkan dari satu kasus; ia hanya dapat diamati ketika hasil dari banyak negara dibandingkan. Dengan pembedaan ini, kebijakan luar negeri tidak diperlakukan sebagai penjelasan atas seluruh proses, melainkan sebagai mekanisme yang mengondisikan akses, seleksi, dan proyeksi pada antarmuka internasional-domestik. Hubungan kelima elemen tersebut dirangkum dalam model multilevel pada Gambar 1.



Gambar 1. Model Multilevel Kebijakan Luar Negeri sebagai Mekanisme Penghubung Difusi dan Transfer Kebijakan

Sumber: diolah oleh penulis

Gambar 1 dibaca dari atas ke bawah, tetapi tidak dimaksudkan sebagai urutan tahapan yang linier. Level global memuat tekanan dan peluang struktural serta model kebijakan yang beredar dan merupakan

ranah utama dalam menjelaskan difusi. Kebijakan luar negeri ditempatkan pada antarmuka internasional-domestik dengan tiga fungsi, yaitu akses, seleksi, dan proyeksi. Level meso memuat mediasi institusional, di mana difusi dan transfer saling tumpang tindih. Level domestik memuat proses seleksi, negosiasi, dan translasi oleh aktor domestik, yang merupakan ranah utama dalam menjelaskan transfer. Level hasil memuat kemungkinan keluaran kebijakan, sedangkan konvergensi ditandai sebagai hasil agregat lintas negara. Dua jenis panah putus-putus perlu diperhatikan. Panah dari level global langsung ke level meso menunjukkan bahwa sebagian arus kebijakan bergerak melalui kanal transnasional dan transgovernmental tanpa sepenuhnya diarahkan oleh kebijakan luar negeri. Panah umpan balik dari level hasil menuju kebijakan luar negeri dan level global menunjukkan fungsi proyeksi, yaitu kemungkinan pengalaman domestik dibawa kembali ke arena internasional. Bingkai putus-putus yang melingkupi seluruh model menandakan perspektif mobilitas kebijakan: objek kebijakan dapat berubah pada setiap titik pergerakannya.

Model ini sekaligus merevisi pembacaan yang menempatkan difusi semata-mata pada level makro dan transfer semata-mata pada level mikro. Evans dan Davies (1999) telah menunjukkan bahwa transfer kebijakan dapat dianalisis pada level global, internasional, dan transnasional, pada level makro negara, serta pada level antarorganisasi. Mengikuti argumen tersebut, model ini

memperlakukan difusi dan transfer sebagai lensa yang memiliki pusat perhatian pada level yang berbeda, tetapi dapat digunakan bersama pada level meso. Kontribusi kebijakan luar negeri dalam model ini terletak pada antarmuka: kebijakan luar negeri memengaruhi dari mana negara belajar, apa yang dapat dinegosiasikan, dan bagaimana negara tampil kembali di arena global.

Ilustrasi Perlindungan Sosial Indonesia

Ilustrasi ini tidak dimaksudkan untuk merekonstruksi sejarah perlindungan sosial di Indonesia secara lengkap. Tujuannya adalah untuk memeriksa apakah kelima elemen dalam Gambar 1 dapat dikenali dalam literatur yang tersedia, sekaligus menunjukkan di mana bukti mengenai peran kebijakan luar negeri masih terbatas. Fokus utamanya tetap pada fungsi kebijakan luar negeri, bukan pada evaluasi kebijakan sosial.

Pada skala global, krisis keuangan Asia 1997–1998 menjadi titik balik. Sebelum krisis, kebijakan sosial Indonesia bercorak produktivis dan disubordinasikan pada pertumbuhan ekonomi; perlindungan formal terbatas pada pekerja sektor formal, sementara sebagian besar penduduk bergantung pada keluarga dan komunitas sebagai jaring pengaman informal (Gough 2004; Wood and Gough 2006; Yuda 2018; Sumarto 2020). Krisis memperlihatkan kerentanan model tersebut dan mendorong reformasi kebijakan sosial sebagai upaya untuk menjaga

stabilitas sosial dan legitimasi negara (Sumarto 2007; Wilmsen, Kaasch, and Sumarto 2017). Pada periode berikutnya, lingkungan kebijakan global menyediakan model-model yang siap dirujuk, seperti bantuan tunai bersyarat yang menyebar dari Amerika Latin, gagasan perlindungan sosial dan cakupan kesehatan yang dipromosikan oleh berbagai organisasi internasional, serta norma *social protection floor* (Deacon 2013; Kaasch, Sumarto, and Wilmsen 2018a). Elemen ini paling tepat dibaca melalui lensa difusi: Indonesia berada dalam gelombang adopsi program bantuan sosial di negara-negara berkembang, dan tekanan krisis meningkatkan kebutuhan akan solusi yang tersedia.

Pada antarmuka internasional-domestik, keterlibatan Indonesia dengan lembaga keuangan internasional, badan-badan PBB, dan donor bilateral merupakan bagian dari strategi eksternal negara dalam menghadapi krisis dan masa pemulihan. Kaasch, Sumarto, dan Wilmsen (2018a) menunjukkan bahwa Bank Dunia, Organisasi Perburuhan Internasional (ILO), Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), UNDP, UNICEF, dan FAO membawa gagasan dan preferensi yang berbeda-beda dalam pengembangan kebijakan sosial di Indonesia. Studi lain dari penulis yang sama menunjukkan bahwa relasi pemerintah Indonesia dengan aktor global, terutama donor bilateral Australia, mengalami perubahan kualitatif yang menjauh dari model intervensi asing sebelumnya (Kaasch, Sumarto, dan Wilmsen 2018b). Dalam kerangka ini, keputusan untuk menerima pinjaman, bantuan teknis,

dan kerja sama pembangunan, serta perubahan cara pemerintah memosisikan diri terhadap mitra eksternal, dapat dibaca sebagai fungsi akses dan seleksi. Namun, literatur yang tersedia lebih banyak mendokumentasikan interaksi antara pemerintah dan aktor eksternal daripada keputusan kebijakan luar negeri yang secara eksplisit diarahkan pada reformasi perlindungan sosial. Oleh karena itu, artikel ini tidak mengklaim bahwa kebijakan luar negeri Indonesia menyebabkan reformasi tersebut. Yang dapat dikatakan adalah bahwa kebijakan luar negeri membentuk kerangka keterlibatan yang memungkinkan model dan pengetahuan kebijakan tertentu menjangkau aktor domestik.

Pada level meso, mediasi institusional terlihat lebih jelas. Studi Beleli (2021) tentang difusi model CCT ke Turki dan Indonesia menunjukkan bahwa mekanisme utama pada tahap awal adalah pembelajaran, bukan koersi atau emulasi, dan bahwa pembelajaran tersebut dimediasi oleh birokrat Bank Dunia melalui relasi saling percaya dengan birokrat nasional. Temuan ini penting bagi kerangka artikel ini karena dua alasan. Pertama, temuan tersebut memperlihatkan titik tumpang tindih antara difusi dan transfer, yaitu ketika model yang beredar secara global diturunkan menjadi proses pembelajaran yang konkret di antara aktor-aktor tertentu. Kedua, temuan tersebut memperlihatkan batas peran kebijakan luar negeri: interaksi yang menentukan berlangsung secara *transgovernmental*

antarbirokrat, sehingga kebijakan luar negeri lebih tepat dipahami sebagai kondisi yang memungkinkan, melalui keanggotaan dan kerja sama dengan Bank Dunia, daripada sebagai aktor yang mengarahkan pembelajaran tersebut. Donor bilateral juga memainkan peran mediasi, termasuk melalui dukungan bantuan pembangunan untuk fasilitas dan kelembagaan penanggulangan kemiskinan (Wilmsen, Kaasch, dan Sumarto 2017). Pembentukan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) pada 2010 dapat dibaca dalam kerangka ini sebagai bentuk pelembagaan domestik yang memungkinkan pengetahuan teknis dari kerja sama eksternal diolah dalam proses kebijakan nasional.

Pada level domestik, proses transfer dan translasi terlihat dari cara model CCT dan instrumen pendukungnya disesuaikan. PKH tidak mengadopsi model secara utuh, tetapi diterjemahkan ke dalam struktur administrasi, kapasitas birokrasi, dan politik distribusi nasional (Sumarto 2023; McCarthy, McWilliam, dan Nooteboom 2023). Pengembangan sistem data terpadu, dari Basis Data Terpadu (BDT) hingga Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS), memperlihatkan pentingnya pembelajaran kelembagaan, sekaligus menyisakan persoalan akurasi data dan koordinasi antarprogram (Bappenas 2014, 2023; World Bank 2020). McCarthy et al. (2024) menunjukkan bahwa praktik pengetahuan CCT, khususnya penargetan berbasis pengukuran, menghasilkan salah sasaran yang memicu proses

perbaikan berkelanjutan antara aktor negara, pemimpin lokal, dan komunitas, serta memunculkan politik distribusi di tingkat lokal. Temuan Sumarto (2021) tentang program bantuan tunai sebelumnya juga menunjukkan bahwa ketidaktepatan sasaran dapat memicu konflik sosial yang kemudian diredam melalui redistribusi informal oleh pemimpin komunitas. Dengan demikian, translasi tidak hanya berlangsung pada tahap perumusan, tetapi juga pada tahap implementasi.

Pada level hasil, kebijakan yang muncul bersifat selektif dan hibrida. Struktur kesejahteraan di Indonesia masih bertumpu pada keluarga dan komunitas, sementara kebijakan kesejahteraan cenderung reaktif dan belum sepenuhnya berbasis hak kewargaan (Mas'udi dan Hanif 2011; Yuda 2018; Sumarto 2020). Hasil semacam ini sejalan dengan argumen bahwa difusi dan transfer tidak niscaya menghasilkan konvergensi: Indonesia mengadopsi instrumen yang beredar secara global, tetapi hasilnya dibentuk oleh warisan institusional dan politik domestik. Adapun fungsi proyeksi masih memerlukan bukti tambahan. Perubahan relasi antara pemerintah Indonesia dan mitra pembangunan membuka kemungkinan bagi Indonesia untuk menampilkan pengalaman perlindungan sosialnya di arena internasional (Kaasch, Sumarto, dan Wilmsen 2018b). Namun, literatur yang digunakan dalam artikel ini belum memadai untuk menyimpulkan bahwa proyeksi tersebut telah dilakukan secara

sistematis, sehingga bagian model ini diperlakukan sebagai proposisi untuk penelitian lanjutan.

Secara keseluruhan, ilustrasi Indonesia menunjukkan bahwa kerangka multilevel mampu mengorganisasi temuan literatur secara koheren. Difusi menjelaskan mengapa model CCT dan gagasan perlindungan sosial tersedia dan menarik dalam situasi pascakrisis; transfer dan translasi menjelaskan bagaimana model tersebut dipelajari, dinegosiasikan, dan diubah oleh aktor domestik; sementara kebijakan luar negeri menjelaskan kerangka akses dan seleksi yang menghubungkan keduanya. Ilustrasi yang sama juga menunjukkan batas argumen: bukti paling kuat terdapat pada tingkat mediasi institusional dan adaptasi domestik, sedangkan peran kebijakan luar negeri lebih tepat dipahami sebagai kondisi yang memungkinkan, bukan sebagai penyebab langsung.

Kontribusi Teoretis dan Batas Penerapan Kerangka

Kontribusi artikel ini dapat dirumuskan dalam tiga hal. Pertama, artikel ini menawarkan klarifikasi konseptual. Alih-alih menggunakan istilah difusi, transfer, mobilitas, translasi, dan konvergensi secara bergantian, artikel ini menetapkan status analitis masing-masing—proses pada level yang berbeda, perspektif, dimensi interpretatif, dan hasil—sehingga peneliti dapat memilih konsep yang paling sesuai dengan pertanyaan yang diajukan. Klarifikasi ini melanjutkan

argumen Marsh and Sharman (2009) tentang komplementaritas difusi dan transfer, dengan menambahkan definisi operasional kebijakan global yang membatasi ruang lingkup analisis.

Kedua, artikel ini memperluas pemahaman tentang FPA. Jika FPA kuat dalam menjelaskan bagaimana keputusan kebijakan luar negeri dibuat (Hudson 2005; Kaarbo 2015), kerangka ini juga mengajukan pertanyaan tentang apa yang dibawa oleh kebijakan luar negeri ke dalam proses kebijakan domestik. Tiga fungsi, yaitu akses, seleksi, dan proyeksi, memungkinkan kebijakan luar negeri dianalisis sebagai faktor yang mengondisikan pergerakan kebijakan, tanpa perlu memperluas definisi kebijakan luar negeri hingga mencakup seluruh interaksi internasional. Dengan cara ini, kerangka tersebut juga menanggapi ajakan untuk mempertemukan studi kebijakan publik dengan disiplin yang menelaah dimensi internasional kebijakan (Legrand and Stone 2021), kali ini dari sisi analisis kebijakan luar negeri.

Ketiga, artikel ini menyediakan perangkat untuk membaca negara berkembang tidak semata-mata sebagai penerima kebijakan. Fungsi seleksi dan proyeksi membuka ruang untuk menganalisis agensi negara berkembang dalam menyaring dan, dalam batas tertentu, mempromosikan pengalaman kebijakannya, sejalan dengan perhatian literatur terhadap perlawanan terhadap transfer dan transfer Selatan-

Selatan (Porto de Oliveira and Pal 2018). Dimensi kekuasaan tetap relevan karena organisasi internasional dan donor memiliki kekuasaan ideasional untuk membingkai masalah dan solusi kebijakan (Stone 2004; Deacon 2007).

Kerangka ini juga memiliki batasan dalam penerapannya. Kerangka ini paling relevan untuk sektor kebijakan yang memiliki infrastruktur transnasional yang kuat, yaitu organisasi internasional, donor, dan jejaring pengetahuan yang aktif, seperti perlindungan sosial, kesehatan, atau iklim. Untuk sektor yang pergerakan kebijakannya terutama berlangsung melalui jejaring subnasional atau pasar, peran kebijakan luar negeri kemungkinan lebih lemah. Selain itu, penerapan kerangka ini mensyaratkan bukti mengenai keputusan eksternal negara; tanpa bukti tersebut, analisis berisiko memperlakukan setiap interaksi internasional sebagai kebijakan luar negeri. Karena itu, kerangka ini lebih tepat digunakan sebagai panduan untuk menyusun pertanyaan dan menelusuri proses (*process tracing*) dalam penelitian empiris daripada sebagai teori kausal yang telah teruji.

Kesimpulan

Artikel ini membahas bagaimana kebijakan luar negeri dapat dikonseptualisasikan sebagai mekanisme yang menghubungkan difusi kebijakan pada tingkat global dengan proses transfer dan adaptasi kebijakan pada tingkat domestik. Jawabannya adalah bahwa kebijakan

luar negeri dapat dipahami sebagai mekanisme penghubung yang bekerja pada antarmuka internasional-domestik melalui tiga fungsi: akses terhadap arus pengetahuan dan model kebijakan global, seleksi terhadap tawaran dan tekanan eksternal, serta proyeksi pengalaman kebijakan domestik ke arena internasional. Kebijakan luar negeri tidak menggantikan difusi maupun transfer, tetapi memengaruhi kondisi tempat keduanya bertemu.

Terkait subpertanyaan pertama, artikel ini menunjukkan bahwa difusi dan transfer merupakan pasangan analitis utama karena masing-masing mencerminkan sisi lingkungan eksternal dan sisi pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri. Mobilitas berfungsi sebagai perspektif yang lebih luas, translasi sebagai dimensi interpretatif dalam transfer, dan konvergensi sebagai salah satu kemungkinan hasil. Kebijakan global didefinisikan sebagai norma, model, dan instrumen yang diartikulasikan di arena transnasional, disirkulasikan melalui infrastruktur transnasional, dan dibingkai sebagai solusi lintas konteks. Terkait subpertanyaan kedua, model multilevel membedakan tekanan struktural global, strategi kebijakan luar negeri, mediasi institusional, proses domestik, dan hasil kebijakan. Pembedaan ini sekaligus menetapkan batas: tidak setiap interaksi internasional merupakan kebijakan luar negeri, dan sebagian arus kebijakan bergerak melalui kanal transnasional dan transgovernmental.

Ilustrasi perlindungan sosial di Indonesia menunjukkan kelayakan kerangka tersebut. Tekanan krisis dan ketersediaan model global membentuk lingkungan difusi; keterlibatan dengan organisasi internasional dan donor menyediakan kerangka akses dan seleksi; birokrat organisasi internasional dan lembaga domestik memediasi pembelajaran; dan aktor domestik menerjemahkan model CCT menjadi program hibrida. Namun, peran kebijakan luar negeri lebih terlihat sebagai kondisi yang memungkinkan daripada sebagai penyebab langsung, dan fungsi proyeksi masih memerlukan penelitian lebih lanjut. Secara teoretis, artikel ini memperluas FPA dengan menambahkan pertanyaan tentang bagaimana kebijakan luar negeri mengondisikan penerimaan kebijakan global di tingkat domestik, sekaligus menawarkan studi difusi dan transfer sebagai cara untuk memperlakukan agensi eksternal negara sebagai faktor analitis.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, sebagai penelitian konseptual berbasis studi kepustakaan, artikel ini tidak menghasilkan data primer dan tidak menguji hubungan kausal. Kedua, ilustrasi ini bersandar pada sumber sekunder dan terbatas pada satu sektor di satu negara, sehingga tidak dapat digeneralisasi. Ketiga, bukti mengenai keputusan kebijakan luar negeri yang secara eksplisit berkaitan dengan perlindungan sosial masih terbatas. Penelitian selanjutnya dapat menguji kerangka ini melalui penelusuran proses berbasis dokumen diplomatik, perjanjian kerja sama, dan wawancara

dengan pejabat kementerian luar negeri, lembaga perencana, dan kementerian sektoral; membandingkan beberapa negara berkembang untuk melihat variasi fungsi akses, seleksi, dan proyeksi; serta menerapkannya pada sektor lain seperti kesehatan, pendidikan, transformasi digital, atau kebijakan iklim.

Daftar Pustaka

Bappenas. 2014. *Perlindungan Sosial di Indonesia: Tantangan dan Arah ke Depan*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.

Bappenas. 2023. *Rancangan Akhir Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2025–2045: Indonesia Emas 2045*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.

Beleli, Özsel. 2021. "Trusting Relationships, Learning Bureaucrats: International Organizations and Early-Stage Policy Diffusion." *Global Social Policy*. https://doi.org/10.1177/14680181211012975.

Bennett, Colin J. 1991. "What Is Policy Convergence and What Causes It?" *British Journal of Political Science* 21 (2): 215–233.

Benson, David. 2009. "Review Article: Constraints on Policy Transfer." CSERGE Working Paper EDM 09-13. Norwich: University of East Anglia.

Benson, David, and Andrew Jordan. 2011. "What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited." *Political Studies Review* 9 (3): 366–378.

Booth, Andrew, Anthea Sutton, and Diana Papaioannou. 2016. *Systematic Approaches to a Successful Literature Review*. 2nd ed. London: SAGE.

Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

Creswell, John W. 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Danaeefard, Hassan, and Fatemeh Mahdizadeh. 2022. "Public Policy Diffusion: A Scoping Review." *Public Organization Review* 22 (2): 455–477.

Deacon, Bob. 2007. *Global Social Policy and Governance*. London: SAGE.

Deacon, Bob. 2013. *Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor*. Bristol: Policy Press.

Dolowitz, David, and David Marsh. 1996. "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies* 44 (2): 343–357.

Dolowitz, David P., and David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance* 13 (1): 5–24.

Dolowitz, David P., Raluca Plugaru, and Sabine Saurugger. 2020. "The Process of Transfer: The Micro-Influences of Power, Time and Learning." *Public Policy and Administration* 35 (4): 445–464.

Evans, Mark, and Jonathan Davies. 1999. "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective." *Public Administration* 77 (2): 361–385.

Gilardi, Fabrizio, and Fabio Wasserfallen. 2019. "The Politics of Policy Diffusion." *European Journal of Political Research* 58 (4): 1245–1256.

Gough, Ian. 2004. "Welfare Regimes in Development Contexts: A Global and Regional Analysis." In *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, edited by Ian Gough, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis, and Graham Room, 15–48. Cambridge: Cambridge University Press.

Holzinger, Katharina, and Christoph Knill. 2005. "Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence." *Journal of European Public Policy* 12 (5): 775–796.

Hudson, Valerie M. 2005. "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations." *Foreign Policy Analysis* 1 (1): 1–30.

Jabareen, Yosef. 2009. "Building a Conceptual Framework: Philosophy, Definitions, and Procedure." *International Journal of Qualitative Methods* 8 (4): 49–62.

Kaarbo, Juliet. 2015. "A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory." *International Studies Review* 17 (2): 189–216.

Kaasch, Alexandra, Mulyadi Sumarto, and Brooke Wilmsen. 2018a. *Indonesian Social Policy Development in a Context of Global*

Social Governance. UNRISD Working Paper 2018-6. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Kaasch, Alexandra, Mulyadi Sumarto, and Brooke Wilmsen. 2018b. *Global Social Policy Actors and Factors in Indonesian Social Policy Making*. UNRISD Working Paper 2018-10. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Knill, Christoph. 2005. "Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors." *Journal of European Public Policy* 12 (5): 764–774.

Legrand, Tim. 2021. *The Architecture of Policy Transfer: Ideas, Institutions and Networks in Transnational Policymaking*. Cham: Palgrave Macmillan.

Legrand, Tim, and Diane Stone. 2021. "Governing Global Policy: What IPE Can Learn from Public Policy?" *Policy and Society* 40 (4): 484–501.

Marsh, David, and J. C. Sharman. 2009. "Policy Diffusion and Policy Transfer." *Policy Studies* 30 (3): 269–288.

Mas'udi, Wawan, and Hasrul Hanif, eds. 2011. *Politik Kesejahteraan di Indonesia: Antara Fragmentasi dan Integrasi*. Yogyakarta: PolGov.

McCarthy, John F., Andrew McWilliam, and Gerben Nooteboom, eds. 2023. *The Paradox of Agrarian Change: Food Security and the Politics of Social Protection in Indonesia*. Singapore: NUS Press.

McCarthy, John, Gerben Nooteboom, Shaummil Hadi, Pande Made Kutanegara, and Nulwita Muliati. 2024. "The Politics of Knowledge and Social Cash Transfers: The Constitutive Effects of an Anti-Poverty Regime in Indonesia." *Journal of Contemporary Asia* 54 (4): 549–572.

Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, and Johnny Saldaña. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. 3rd ed. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

Morin, Jean-Frédéric, and Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Cham: Palgrave Macmillan.

Mukhtarov, Farhad. 2014. "Rethinking the Travel of Ideas: Policy Translation in the Water Sector." *Policy & Politics* 42 (1): 71–88.

Peck, Jamie, and Nik Theodore. 2010. "Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations." *Geoforum* 41 (2): 169–174.

Porto de Oliveira, Osmany. 2019. "Brazil Exporting Social Policies: From Local Innovation to a Global Model." *Journal of Politics in Latin America* 11 (3): 249–271.

Porto de Oliveira, Osmany, and Leslie A. Pal. 2018. "New Frontiers and Directions in Policy Transfer, Diffusion and Circulation Research: Agents, Spaces, Resistance, and Translations." *Revista de Administração Pública* 52 (2): 199–220.

Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42 (3): 427–460.

Shipan, Charles R., and Craig Volden. 2008. "The Mechanisms of Policy Diffusion." *American Journal of Political Science* 52 (4): 840–857.

Simmons, Beth A., and Zachary Elkins. 2004. "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy." *American Political Science Review* 98 (1): 171–189.

Simmons, Beth A., Frank Dobbin, and Geoffrey Garrett. 2006. "Introduction: The International Diffusion of Liberalism." *International Organization* 60 (4): 781–810.

Stone, Diane. 2004. "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy." *Journal of European Public Policy* 11 (3): 545–566.

Stone, Diane. 2008. "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks." *Policy Studies Journal* 36 (1): 19–38.

Stone, Diane. 2012. "Transfer and Translation of Policy." *Policy Studies* 33 (6): 483–499.

Stone, Diane, and Kim Moloney, eds. 2019. *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*. Oxford: Oxford University Press.

Sumarto, Mulyadi. 2007. "Welfare Regime, Social Conflict, and Clientelism in Indonesia." *Journal of Contemporary Asia* 37 (3): 331–351.

Sumarto, Mulyadi. 2020. "Insecurity and Historical Legacies in Welfare Regime Change in Southeast Asia: Insights from Indonesia, Malaysia and Thailand." *Social Policy and Society* 19 (4): 629–643.

Sumarto, Mulyadi. 2021. "Welfare and Conflict: Policy Failure in the Indonesian Cash Transfer." *Journal of Social Policy* 50 (3): 533–551.

Sumarto, Mulyadi. 2023. "Conditional Cash Transfers, Global Politics, and the Development of Indonesia's Social Protection Policy."

Journal of International and Comparative Social Policy 39 (1): 1–17.

Vögtle, Eva Maria. 2014. *Higher Education Policy Convergence and the Bologna Process: A Cross-National Study*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Weyland, Kurt. 2005. "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform." *World Politics* 57 (2): 262–295.

Wilmsen, Brooke, Alexandra Kaasch, and Mulyadi Sumarto. 2017. *The Development of Indonesian Social Policy in the Context of Overseas Development Aid*. UNRISD Working Paper 2017-5. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Wood, Geof, and Ian Gough. 2006. "A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy." *World Development* 34 (10): 1696–1712.

World Bank. 2020. *Investing in People: Social Protection for Indonesia's 2045 Vision*. Washington, DC: World Bank.

Yin, Robert K. 2018. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Yuda, Tauchid Komara. 2018. "Welfare Regime Transformation in Indonesia: A Citizenship Debate." *Masyarakat: Jurnal Sosiologi* 23 (2): 143–165.

Deklarasi Kepentingan yang Bertentangan

Penulis menyatakan tidak ada potensi konflik kepentingan terkait kepengarangan dan/atau publikasi artikel ini.