UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

POPULISME
DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA
DI ERA REFORMASI

TESIS
Diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan
mencapai derajat Sarjana S-2

Diajukan oleh:
BAMBANG WAHYU NUGROHO
00/14859/01131

PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS GADJAH MADA

PROGRAM PASCA SARJANA ILMU POLITIK DAN PEMERINTAHAN
UNVERSITAS GADJAH MADA
TAHUN 2010

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

TESIS

Populisme dalam Reformulasi Politik Luar Negeri Indonesia di Era Reformasi

dipersiapkan dan disusun oleh

BAMBANG WAHYU NUGROHO
00/14859/01131

telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 12 Juli 2010

Susunan Dewan Penguji

Pembimbing I

Prof. Dr. Purwo Santoso, M.A.

Anggota Dewan Penguji
Penguji I

Dr. Siti Muti'ah Setyawati, M.A.

Penguji II

Dr. Eric Hiariej, S.I.P., M.Phil

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Master

Tanggal 16 Desember 2010

Prof. Dr. Purwo Santoso, M.A.
Pengelola Program Studi Ilmu Politik

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

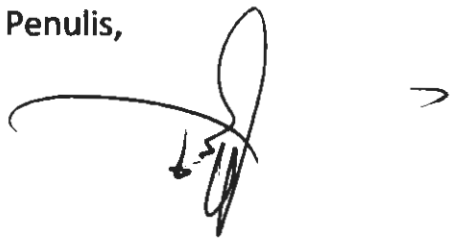
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan dari suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan dicantumkan di dalam Daftar Pustaka.

Yogyakarta, Desember 2010

Penulis,



BAMBANG WAHYU NUGROHO

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah wa syukrulillah. Segala puji persembahanku tertuju kepada Allah subhana wa ta'ala, Sang Maha Pembimbing dan Maha Penguji yang menjanjikan derajat mulia bagi orang-orang beriman dan berilmu pengetahuan, dan Allah SWT mustahil untuk tidak memenuhi janji-Nya.

Sholawat serta salam membuncah dari sanubariku dan terbuhul kepada figur teladan yang paling mulia sepanjang jaman, Nabi Muhammad shalallahu 'alaihi wassalaam, meluber bagi segenap keluarga, sahabat, beserta seluruh pengikutnya hingga akhir masa.

Tesis ini kupersembahkan untuk almamaterku Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang keduanya menumbuhkan nalar ajar bijak bestari bagiku.

Karya ini juga kudedikasikan tak terhingga kepada segenap kolegaku di Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, terutama sahabat muliaku, H. Sugeng "Roy" Riyanto, SIP., M.Si. yang telah mendoakanku selama prosesi ibadah hajinya di Tanah Suci. Juga untuk mengenang para guru dan sahabatku, *Allah yarham* Prof. Idris A. Kesuma, *Allah yarham* Drs. Harwanto Dahlan M.A. dan *Allah yarham* Chandra Sabtia Irawan, S.IP. Semoga Allah SWT memberi tempat terbaik di syurga-Nya.

Tesis ini tentu juga kupersembahkan untuk isteriku tercinta, Sri Wahyuningsih, beserta keempat buah hati kami, Sitta Wahyu Qurana, Rizka Wahyu Kartika, Tria Wahyu Icwara, dan Ahmad Wahyu Avicenna. Kalian semua maujud dalam abstraksi cintaku, penyemangat dan penyejuk mata hatiku.

Air mataku menjadi mata air yang tiada pernah kering, ketika terima kasihku kukemas dalam doa sepanjang waktu untuk kedua orang tuaku, *Allah yarham* ibunda Sukartinah binti Martasujata (1930-1980) dan *Allah yarham* ayahanda Subandi bin 'Abdullah 'Umar (1936-1988). Ampunan dan kasih sayang Allah SWT melimpahi mereka selalu sebagaimana mereka telah mengasihi dan mendidikku hingga akhir hayatnya.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

DAFTAR ISI

Halaman Judul i
Halaman Pengesahan ii
Halaman Pernyataan iii
Halaman Persembahan iv
Daftar Isi v
Daftar Tabel vii
Daftar Gambar / Grafik viii
Intisari ix
Abstract x
Kata Pengantar xi

Bab I. PENDAHULUAN 1
A. Politik Luar Negeri tanpa Profil 2
B. Pokok Permasalahan 11
C. Tujuan Tesis 11
D. Realisme Neoklasik sebagai Bingkai Analisis 12
E. Metode Penelitian 38
F. Runtutan Analisis 41

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Bab II. POPULISME DAN ELITISME DALAM SEJARAH POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA 45

A. Politik Luar Negeri sebagai Aktivitas Elitis 46

B. Populisme dalam Politik Luar Negeri Indonesia 55

C. Elaborasi *de jure* PLNRI Bebas Aktif 61

D. Implementasi PLNRI Bebas Aktif di ranah Praksis 66

BAB III. PELEMBAGAAN PLNRI DI ERA REFORMASI 75

A. Rencana Strategis Departemen Luar Negeri RI..... 79

B. PLNRI Semakin Populis? 97

C. PLNRI di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004-2009 99

D. Reformasi Departemen Luar Negeri 105

BAB IV. PROFIL PLNRI DI ERA REFORMASI 116

A. Elitisme PLNRI di era Reformasi 118

B. Profil PLNRI di masa Presiden B.J. Habibie 123

C. Profil PLNRI di masa Presiden Abdurrahman Wahid 131

D. Profil PLNRI di masa Presiden Megawati Soekarnoputri 141

E. Profil PLNRI di masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 156

F. Perbandingan Profil PLNRI para presiden era Reformasi 175

BAB V. KESIMPULAN DAN CATATAN AKHIR 177

DAFTAR PUSTAKA 184

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Tipologi Profil Politik Luar Negeri Republik Indonesia 35

Tabel 2 Parameter Intensitas Tekanan Internasional 35

Tabel 3 Parameter Keselarasan antara Kepentingan Elit dan Massa 36

Tabel 4 Contoh Skoring Hasil Analisis Muatan antara Tekanan Internasional dan Penyelarasan Domestik 37

Tabel 5 Profil PLNRI di masa Presiden B.J. Habibie 130

Tabel 6 Profil PLNRI di masa Presiden Abdurrahman Wahid 141

Tabel 7 Profil PLNRI di masa Presiden Megawati Soekarnoputri 155

Tabel 8 Profil PLNRI di masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 174

Tabel 9 Perbandingan Profil Keempat Presiden RI di Era Reformasi 175

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

DAFTAR GAMBAR/GRAFIK

Gambar 1 Bagan Alir Proses Pembentukan Profil PLNRI di Era Reformasi 33

Gambar 2 Tingkatan Kualitas PLNRI 34

Gambar 3 Perbandingan Profil Keempat Presiden RI di Era Reformasi..... 175

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

INTISARI

Sebagai bangsa yang kemerdekaannya diraih dengan keterlibatan kekuatan rakyat semesta, nasionalisme Indonesia terbangun dari semangat populisme. Dalam keterbatasan kapasitas ekonomi dan militer pasca kemerdekaan, Berbagai kebijakan luar negeri RI juga mendapatkan sambutan dan dukungan kuat dari kekuatan massa. Namun dalam perjalanan sejarah, akibat elitisme di jaman kekuasaan Soeharto, membuat kebijakan luar negeri mengalami elitisasi. Pengaruh massa diredam. Kebijakan dijalankan hampir secara personal oleh presiden Soeharto sehingga politik luar negeri RI menjadi tak terlembaga baik. Perubahan sistem politik di era Reformasi sejak jatuhnya kekuasaan Presiden Soeharto menciptakan peluang untuk melakukan reformulasi dan pelembagaan terhadap PLNRI.

Sementara itu dalam kurun satu dasawarsa era Reformasi di Indonesia (1998-2008) panggung politik dunia telah mengalami banyak perubahan dan dinamika yang menghadirkan peluang serta tantangan bagi politik luar negeri Republik Indonesia, khususnya globalisasi ekonomi dan transformasi isu-isu internasional. Ketidakjelasan profil PLNRI pada awal masa Reformasi menjadi sebuah tantangan intelektual, yakni bagaimana menjelaskan "profil" PLNRI yang sering kali disimplifikasi sebagai "tak berprofil" belaka. Reformasi memberi peluang kembalinya populisme, namun implementasi kebijakan luar negeri RI terkadang masih tampak elitis. Sebuah kombinasi yang menantang analisis ilmiah. Oleh karena itu secara khusus karya ini juga mendeskripsikan faktor-faktor pembentuk profil implementasi kebijakan luar negeri RI di era Reformasi.

Tiga bingkai analisis yang akan digunakan dalam karya ini yakni teori perimbangan ancaman *(balance of threat theory)*, argumen perimbangan kepentingan *(balance of interest argument)*, dan model mobilisasi politik *(political mobilization model)*. Ketiga pendekatan tersebut disebut sebagai pendekatan realisme neoklasik yang berusaha menyempurnakan pendekatan realisme struktural. Berdasarkan bingkai analisis tersebut dirumuskan dua variabel independen yakni intensitas tekanan internasional dan penyelarasan antara kepentingan elit dan publik domestik. Dari situ dapat disusun lah tipologi yang menunjukkan empat varian profil PLNRI, yakni populisme aktif, populisme reaktif, populisme semu, dan non populisme. Keempatnya merupakan ragam profil PLNRI yang terdapat di dalam implementasi PLNRI di era Reformasi.

Dengan memanfaatkan metode analisis teks dan wacana, akan dibuktikan bahwa kedua variabel di atas menjadi pembentuk ragam profil implementasi PLNRI. Dalam tekanan internasional yang kuat, semakin tidak selaras kepentingan elit dan massa, PLNRI semakin tidak populis, dan dalam tekanan internasional yang lemah, semakin tidak selaras kepentingan elit dan massa, populisme PLNRI semakin semu.

Kata-kata kunci: *politik luar negeri bebas-aktif, realisme neoklasik, elitisme, populisme, tekanan internasional, penyelarasan domestik.*

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

ABSTRACT

As a nation that gained its independence with the involvement of people power, Indonesian nationalism was awakened by the spirit of populism. In the limited capacity of post-independence economic and military, various implementation of Indonesia's foreign policies also be welcomed and got strong support from the power of the masses. But in the course of history, due to elitism in the Soeharto era, made foreign policy to be elitisized. Influence from people muted. The policies were run almost personally by President Suharto so that Indonesia's foreign policy becomes uninstitutionalized. Changes of political system in the Reformasi era (reforms) since the fall of President Suharto created opportunities to reformulate and institutionalize of Indonesia's foreign policy.

Meanwhile, during the first decade of Reform era in Indonesia (1998-2008) world political scene has undergone many changes and dynamics that presents opportunities and challenges toward Indonesia's foreign policy, particularly the transformation of economic globalization and international issues. Ambiguity of Indonesia's foreign policy profile at the beginning of the Reformasi era became an intellectual challenge, namely how to explain the "profile" that often be simplified as just "no-profile". Reforms provides an opportunity to the spirit of populism to back in, however the implementation of Indonesia's foreign policy sometimes seems elitist. It's a challenge for scientific analysis. Therefore, this work also specifically describes the factors forming the profile of implementation of RI's foreign policy in the era of the Reform.

Three frames of analysis that will be used in this work namely the balance of threat theory, balance of interest argument, and political mobilization model. The three approaches are referred to as neoclassical realism approach that tries to improve the structural realism approach. Based on the frame of analysis, it formulates two independent variables namely the intensity of international pressure and alignment between the interests of domestic elites and the public. Based on this argument, a typology can be constructed which shows the four variants of PLNRI profile, namely active populism, reactive populism, pseudo populism, and non-populism.

Using text and discourse analysis methods, this work will proof that such two variables influence to RI's foreign policy implementation. In the strong international pressure, the less aligned the interests of elites and masses, the foreign policy increasingly populist, and in a weak international pressure, the less aligned the interests of elites and masses, the populism increasingly apparent.

Keywords: *free-and-active foreign policy, neoclassical realism, elitism, populism, international pressure, domestic alignment.*

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahi rabbil 'aalamiin. Ungkapan rasa syukur saya panjatkan kepada Allah subhana wa ta'ala atas berkat, rahmat dan petunjuk-Nya saya dapat menuntaskan tesis ini. Sepenuhnya saya menyadari bahwa saya menempuh studi pasca sarjana dalam waktu yang relatif lama, sehingga di luar sedikit kemampuan ilmiah yang dikaruniakan-Nya kepada diri saya, selebihnya, sebagian besar, adalah perlindungan dan kasih-sayang-Nya saja yang menuntun saya menyelesaikan karya ini.

Tapi di bawah naungan ridla-Nya dan iringan shalawat untuk Rasulullah Muhammad SAW, tak ada yang perlu –dan tak ada yang boleh– disesali. Liku-liku hidup yang panjang, penuh cobaan dan guncangan, menguras segenap tenaga, pikiran, dan biaya, semua pasti ada hikmahnya. Justru di dalam titik nadir kehidupan saya, ketika tiada lagi alasan untuk menoleh ke belakang dan tiada lagi ruang untuk jatuh lebih dalam, maka "maju" dan "bangkit" adalah dua tongkat yang menyangga semangat untuk menunaikan amanah ini. Justru di dalam kegelapan yang paling pekat, cercah lamat-lamat cahaya sudah sangat saya syukuri sebagai petanda terang di hari depan saya.

Tesis ini saya kerjakan guna memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana S-2 dari Program Pasca Sarjana Ilmu Politik dan Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Pastinya, tanpa lecutan motivasi, kesabaran, kerja keras, do'a, dan kepasrahan – saya merasa mustahil untuk menjalani tahap demi tahap dalam proses akademik saya di "Kampus Biru" tercinta ini.

Oleh karena itu dengan segenap kerendahan hati, saya menyampaikan terima kasih yang tak terhingga, wajib saya sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Purwo Santoso, M.A., Guru Besar Ilmu Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, yang dengan kesabaran serta kebijaksanaannya berkenan menjadi pembimbing saya dalam penulisan tesis hamper selama 3 (tiga) semester. Saya meminta maaf karena pernah berpikir pragmatis, namun beliau mengingatkan akan nalar kritis dan idealisme masyarakat akademik yang harus dijaga, betapapun di dalam situasi yang sangat kritis;
2. Dr. Eric Hiariej, S.I.P., M. Phil., yang telah berkenan menjadi anggota tim penguji tesis saya. Beliau sangat teliti dalam mencermati halaman-demi

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

halaman, bahkan kalimat demi kalimat dalam naskah tesis saya dan kemudian memberikan catatan yang sangat rinci mengenai hal-hal yang harus saya lakukan untuk menyempurnakannya.

3. Dr. Siti Mutiah Setyawati, M.A., yang telah berkenan menjadi anggota tim penguji tesis saya. Beliau, sebagaimana Pak Eric, juga menyampaikan berbagai tanggapan, pertanyaan, dan catatan-catatan kritis terhadap naskah tesis saya sehingga saya merasa justru masi banyak yang harus saya pelajari untuk menjadi seorang ilmuwan hubungan internasional sejati.
4. Ibu Heni, Mbak Ana, Mas Rangga, serta seluruh staf administrasi Program Pasca Sarjana Ilmu Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang sangat ramah dan sepenuh hati membantu dalam hampir segala hal berkenaan dengan proses-proses administrasi akademik hingga selesai. Ibu Heni yang kini sudah memiliki usaha mandiri di rumahnya, semoga sukses dalam meniti usaha kewiraswastaannya.
5. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang telah berkenan memberikan "nafas ekstra" serta berbagai keringanan kepada saya agar saya tetap berkesempatan menyelesaikan studi ini.
6. Kepada Yth. Bapak Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), semenjak dijabat oleh *Kangmas* Dr. H. Khoiruddin Bashori hingga sekarang oleh Bpk. Dasron Hamid, M.Sc., beliau-beliau selalu percaya bahwa saya akan berhasil. Kepercayaan itulah yang selalu menyemangati saya karena saya tidak mau mengecewakan almamater saya itu. Terima kasih atas "surat-surat cinta" mereka, "panggilan sayang" mereka, serta lecutan dan dorongan deri mereka beserta jajaran Rektorat UMY.
7. Kepada seluruh keluarga besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UMY, khususnya *Kangmas* Sugeng Riyanto, S.IP., M.Si, Kepala Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, yang memberikan dukungan sepenuhnya dan tak pernah bosan mengingatkan saya untuk segera merampungkan tugas belajar ini demi kemajuan program studi.
8. Dan kepada semua pihak yang tak kuasa saya sebutkan satu per satu, yang semuanya telah berjasa mendukung dan mendoakan saya dalam proses penyelesaian tugas belajar ini. Insya Allah amal sholeh mereka semua akan dibalas berlipat ganda dengan kesuksesan dan kemuliaan yang melimpah dari sisi-Nya.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Ada cerita kecil di balik penulisan tesis ini yang merupakan kenangan saya bersama *Allah yarham* Drs. Harwanto Dahlan, M.A. Beliau mantan dosen saya yang kemudian menjadi kolega senior saya di Prodi HI UMY. Bertahun-tahun kami berdua menempati satu loker di kantor dosen prodi HI UMY.

Suatu kali di awal tahun 2009, Pak Har, sapaan akrab beliau, bercerita bahwa naskah disertasi S-3 beliau sudah hampir rampung dan akan di-*proof* oleh Prof. Ichlasul Amal, guru besar kami di prodi Ilmu Hubungan Internasional UGM. Beliau mengatakan bahwa tak lama lagi akan ujian tertutup dan menyarankan agar saya juga segera menyelesaikan studi S-2 saya, karena beliau tidak ingin saya terkatung-katung sebagaimana studi S-3 beliau yang sudah bertahun-tahun tak kunjung selesai itu. Namun tanpa diduga ternyata beliau kemudian sakit dan seminggu kemudian wafat. Saya sangat terkejut dan sedih. Namun ingat akan pesan beliau itu, saya kemudian menyadari kembali bahwa apa yang saya mulai harus saya selesaikan secara bertanggung jawab. Dari usai sholat jenazah dan menyaksikan pemakaman beliau di hari dukacita di penghujung bulan April 2009 itulah saya bergegas merintis pengerjaan tesis ini.

Pada mulanya saya hendak menulis tentang Hubungan antara Indonesia dan negara-negara di kawasan Amerika Latin, karena selain saya bertahun-tahun menekuni mata kuliah Politik dan Pemerintahan di Amerika Latin, saya terinspirasi oleh pertemuan ahli yang diselenggarakan oleh Departemen Luar Negeri RI di Yogyakarta beberapa waktu sebelumnya yang mengusung tema FEALAC (Forum for East-Asia and Latin American Countries) di dalam mana Indonesia juga menjadi salah satu anggotanya. Begitu banyaknya forum internasional yang diikuti oleh Indonesia sehingga saya kemudian menjadi tertarik untuk mempelajari lebih jauh tentang Politik Luar Negeri Republik Indonesia (PLNRI).

Selama ini prinsip bebas-aktif yang menjadi landasan PLNRI sering dipertanyakan karena implementasinya bisa beragam bergantung dari sejumlah elemen yang menentukan dan mempengaruhi penampilannya. Mulai dari yang sangat mengedepankan *peaceful co-existence* hingga bernuansa ofensif sebagaimana terjadi di jaman "ganyang Malaysia" maupun integrasi Timor Leste. Mulai dari nyata-nyata *non-aligned* hingga kebijakan yang sarat dengan pengaruh negara-negara Barat.

Di masa kepemimpinan presiden Soekarno (1945-1965) dan Soeharto (1966-1998), PLNRI implementasi prinsip "bebas-aktif" itu pernah mengalami titik-titik ekstrim

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

tersebut. Berbagai analisis serta karya-karya penelitian mengenai periode itu umumnya cukup sepakat bahwa di bawah pemerintahan yang otoritarian, kebijakan luar negeri dan aplikasinya sangat ditentukan oleh gaya kepemimpinan Soekarno maupun Soekarto. Koreksi atau kontrol dari publik terhadap orientasi dan implementasi PLNRI di masa itu tampak tidak efektif. Namun setelah lengsernya presiden Soeharto tahun 1988, Indonesia memasuki era reformasi yang karakteristik utamanya adalah kebebasan berpolitik. Reformasi berarti peluang bagi publik untuk turut mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri maupun untuk memberi penilaian terhadap implementasi PLNRI telah terbuka.

Namun di dalam euforia Reformasi, terutama di masa-masa awalnya setelah 1998, ketika partisipasi dan kontestasi politik Indonesia tampak sangat hiruk-pikuk, Departemen Luar Negeri (DEPLU) melakukan serangkaian "reformasi internal" yang di dalam karya ini saya sebut sebagai reformulasi PLNRI. Dengan hal itu DEPLU (kini Kementerian Luar Negeri – KEMLU) berusaha memformat ulang dan mengelaborasi prinsip PLNRI bebas-aktif di tengah dinamika Dunia Baru memasuki abad ke-21 dan di tengah menguatnya pengaruh domestik terhadap proses kebijakan maupun opini terhadap implementasi PLNRI. Namun demikian sejauh ini ketidakjelasan implementasi PLNRI itu sering secara simplistik disebut hanya dengan istilah bernada negasi, seperti *no profile*, *disoriented*, inkonsisten, dan semacamnya. Pengistilahan seperti itulah yang menjadi tantangan untuk "mem-positif-kannya" dalam arti menemukan profil, orientasi, dan konsistensi PLNRI di tengah dinamika jaman baru pasca Perang Dingin ini dan di dalam situasi makin pentingnya pengaruh politik domestik. Demikianlah maka saya mengembangkan pokok-pokok gagasan saya untuk mengisi celah itu dalam bentuk karya tesis ini. Saya berharap agar tesis ini dapat membawakan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya kajian hubungan internasional dan politik luar negeri. Semoga karya ini menjadi *milestone* dari produktivitas ilmiah saya di masa-masa mendatang, dan dengan bangga saya sajikan untuk sidang pembaca.

Sebagai seorang muslim berlatar-budaya Jawa, saya selalu ingat akan nasihat para *pepundhen sepuh* (para tetua yang sangat dihormati) untuk *mulot sarira hangrasa wani,* yakni selalu berupaya melakukan introspeksi atau mawas diri bahwa tidak ada arya manusia yang betul-betul sempurna. Dan semua pencapaian tidak lain merupakan pertolongan dari Allah SWT untuk menguji apakah saya termasuk hamba-Nya yang bersyukur atau yang *kufur.* Maka dengan segala kerendahan hati saya menghaturkan karya bahwa ketidaksempurnaan karya ini merupakan tanggung

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

jawab pribadi saya untuk mendapatkan kritikan dan saran demi penyempurnaannya di waktu-waktu mendatang.

Vivat Academia, Vivat Professores!
Hidup Ilmu Pengetahuan, Hidup para Guru!

Yogyakarta, 16 Desember 2010
Penulis,

Bambang Wahyu Nugroho

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI

BAB I

PENDAHULUAN

Setiap kali seseorang membicarakan tentang politik luar negeri Republik Indonesia (PLNRI), pasti tidak bisa mengelakkan diri dari dua kata kunci nan tampak "sakral" yakni: **bebas** dan **aktif** atau terkadang disebut begitu saja dengan **bebas-aktif**. Terlepas dari konseptualisasi dasar terhadap istilah bebas-aktif itu, dalam prakteknya PLNRI sering tampak tidak bebas dan sekadar reaktif. Mungkin karena keterbatasan pengejawantahan terhadap dua prinsip dasar tersebut atau mungkin karena karakter penguasa yang cenderung menafsirkannya secara "bebas" dalam arti sekehendak sendiri dan "aktif" dalam arti ofensif. Begitu involutif penggunaan kedua kata sakti itu sehingga keduanya tidak bisa lagi dijadikan petanda dan pembeda dalam memaparkan perkembangan PLNRI dari masa ke masa. PLNRI bebas-aktif dibicarakan kapan saja dan di mana saja, tetapi sosoknya menjadi imajiner, antara ada dan tiada. Namun justru dengan demikian berarti wacana PLNRI bebas-aktif masih menantang perdebatan ilmiah.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Dalam rangka membangun pokok-pokok pembahasan mengenai profil PLNRI di era reformasi tersebut, bagian pendahuluan ini akan menunjukkan signifikansi topik bahasan, kerangka dasar pemikiran, hingga langkah-langkah analisis yang hendak dilakukan di dalam batang tubuh tesis ini dengan harapan dapat mencapai tujuan untuk "menangkap hantu" bebas-aktif tersebut, atau setidaknya melukiskan sosoknya yang selama ini misterius.

A. POLITIK LUAR NEGERI TANPA KARAKTER

Dewi Fortuna Anwar, dalam pidato pengukuhannya sebagai Ahli Peneliti Utama (APU) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dengan pendekatan normatif menguraikan secara cukup komprehensif hal-hal apa yang *seharusnya* dilakukan oleh PLNRI setelah memasuki era Reformasi.[1] Namun dalam *kenyataannya*, bertahun-tahun kemudian PLNRI masih banyak dipersoalkan kembali. Mohtar Mas'oed menyebut PLNRI tak konsisten.[2] Budiarto Shambazy menyebutkan bahwa PLNRI menunjukkan profil yang tidak jelas, bahkan disebut **tak berprofil *(no profile)***.[3] Orientasinya pun dipertanyakan[4] alias mengalami **disorientasi.**[5]

---

[1] Dewi Fortuna Anwar, *Menggagas Politik Luar Negeri Indonesia Baru,* Orasi Ilmiah Pengukuhan sebagai Ahli Peneliti Utama Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, makalah tak diterbitkan, Jakarta, 22 Juni 2000.
[2] Wawancara dengan Mohtar Mas'oed, *The Jakarta Post,* 26 Oktober 2000.
[3] Budiarto Shambazy, "Politik luar negeri 'No Profile'," *Kompas,* 1 Juli 2001, hal. 25.
[4] M. Riza Sihbudi, "Politik Luar Negeri RI Mau Ke Mana?" *Sinar Harapan,* 12 Oktober 2002.
[5] Lihat http://beritasore.com/2007/07/10/indonesia-dengan-politik-luar-negeri-bebas-aktif-sedang-kehilangan-orientasi/

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Bahkan pun setelah diterbitkannya Buku Putih Politik Luar Negeri Indonesia[6] oleh Departemen Luar Negeri RI yang sebagian muatannya bersesuaian dengan Buku Putih Pertahanan Indonesia yang diterbitkan oleh Departemen Pertahanan,[7] hingga tahun 2008 profil PLNRI masih dianggap tidak jelas. Dalam sebuah kajian yang relatif baru dan cukup komprehensif, setelah menjelaskan faktor-faktor domestik pembentuk PLNRI sebagai berikut:[8]

a) demokratisasi yang semakin melembaga;
b) kondisi makro ekonomi yang bergerak dari krisis ke arah yang semakin stabil;
c) konflik vertikal dan horizontal mereda, namun sejak lima tahun terakhir muncul gangguan keamanan dari aksi-aksi terorisma, terutama jaringan teroris internasional;
d) modalitas PLNRI yang relevan dengan demokratisasi semakin kondusif;
e) kekuasaan antara eksekutif-legislatif yang semakin berimbang sekalipun dalam beberapa hal Eksekutif masih lebih kuat;
f) perimbangan pengaruh politik dari *non-state actors* yang semakin menguat.

Kemudian para penulisnya mengidentifikasi *style* PLNRI selama masa reformasi sebagai berikut: **"Gaya politik luar negeri 'no profile' berpola**

[6] *Buku Putih Politik Luar Negeri Indonesia*, (Jakarta: Deplu RI, 2003). Agak mengherankan karena "Buku Putih" tersebut tidak menjadi acuan dalam karya-karya tulis mengenai politik luar negeri RI, misalnya di dalam Ganewati Wuryandari (ed.) *Politik Luar Negeri Republik Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), juga dalam karya Hamengku Buwono X, *Merajut Kembali Keindonesiaan Kita* (Jakarta: Gramedia, 2007) bahkan mengusulkan agar Deplu RI menyusun sebuah "Buku Putih" yang sesungguhnya sudah ada sejak tahun 2003.
[7] Lihat di www.dephan.go.id
[8] Ganewati Wuryandari (ed.), *Politik Luar Negeri Republik Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal. 241-2.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

acak mewarnai di semua periode kepemimpinan era Reformasi (sejak Habibie sampai dengan Susilo Bambang Yudhoyono [SBY])," bahkan di masa presiden Abdurrahman Wahid disebut "menabrak semua karang" dan di masa SBY didoktrinasi "mengarungi semua samudera"[9] yang sampai saat ini belum jelas konseptualisasinya, lebih-lebih implementasinya."

Dengan agak menyederhanakan, kita dapat membandingkan kejelasan profil maupun orientasi PLNRI pada era sebelumnya, yakni era Orde Baru. Dalam rentang 32 tahun kekuasaan rezim Orde Baru, PLNRI dikembangkan secara perlahan dari awalnya yang *low profile* menjadi lebih *assertive* sejak pertengahan tahun 1980-an seiring dengan meningkatnya kemakmuran ekonomi serta pergeseran penentu kebijakan dari militer ke presiden Soeharto sendiri.[10] Ketika presiden Soeharto pada bulan Februari 1998 dipilih kembali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk masa jabatan presiden periode ketujuh, beberapa bulan setelah itu krisis ekonomi yang sejak akhir 1997 mulai membayangi Indonesia akhirnya berkulminasi dan menjadi momentum bagi gerakan Reformasi yang dimotori oleh mahasiswa Indonesia dan berujung pada pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998.

Krisis ekonomi dan perubahan besar-besaran dalam tatanan sistem politik dan pemerintahan di Indonesia pasca Orde Baru menjadikan

[9] Diringkaskan dari tabel yang ada dalam Ganewati Wuryandari (ed.), ibid.
[10] Riza Sihbudi, op. cit.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

politik luar negeri RI kembali *inward looking*.[11] Maksudnya, pemerintah RI lebih memprioritaskan penyelesaian masalah domestic, terutama krisis ekonomi beserta dampaknya. Oleh karena itu urusan genting yang berkaitan dengan kekuatan asing cenderung "dilepaskan." Peristiwa terlepasnya Timor Timur dan pulau Sipadan–Ligitan, misalnya, merupakan contoh efek dari *inward looking* tersebut.

Sementara itu dalam kurun satu dasawarsa era Reformasi di Indonesia (1998-2008) panggung politik dunia telah mengalami banyak perubahan dan dinamika yang menghadirkan peluang serta tantangan bagi politik luar negeri Republik Indonesia. Kebangkitan ekonomi dan militer Cina menghadirkan tantangan baru bagi konstelasi ekonomi politik dunia yang semakin mengglobal. Kemudian, kasus-kasus terorisme internasional/transnasional yang salah satu puncaknya adalah peledakan gedung World Trade Center di New York tanggal 11 September 2001 (dikenal dengan istilah peristiwa 9/11) menimbulkan isu baru perang melawan terorisme. Disusul kemudian dengan pecahnya peperangan di Afghanistan dan Irak, tentu mengguncangkan kembali isu keamanan di kawasan Timur Tengah yang berimplikasi global. Demikian pula isu perubahan iklim mulai mencuat dan menjadi perhatian global. Semua itu merupakan isu-isu yang berkembang dan mengemuka berbarengan dengan proses reformasi Indonesia menyongsong awal abad ke-21.

---

[11] Dewi Fortuna Anwar, op. cit., hal. 17.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Menghadapi perubahan-perubahan yang cepat tersebut jika dihadapkan dengan asumsi semula tentang ketidakjelasan profil atau karakter PLNRI tersebut tentu menghadirkan setidaknya dua tantangan sekaligus:

a) **tantangan intelektual;** dan
b) **tantangan praksis.**

Pertama, hal itu menjadi tantangan intelektual karena dalam pandangan relativisme, apabila faktor-faktor pembentuk suatu profil dapat diidentifikasikan, maka tentunya profil dapat didefinisikan. Berangkat dari pandangan tersebut, sesuatu yang dikatakan "no profile" kemungkinan adalah karena faktor-faktornya lenyap atau berubah sedemikian hingga profilnya menjadi tidak sejelas sebelumnya. Selain itu kemungkinan juga memerlukan cara pandang baru agar profil yang semula "no profile" tersebut dapat dijelaskan sehingga memunculkan *profile* tertentu yang dapat diidentifikasi, bukannya sekadar disebut "*no profile*."[12]

Kedua, menjadi tantangan praksis karena dengan panduan berupa Buku Putih PLNRI sekaligus Buku Putih Pertahanan Republik Indonesia tersebut seharusnya dapat menjadi tolok ukur profil yang dicitakan (de jure). Dengan demikian apabila terdapat komentar atau pendapat dari

[12] Selama ini profil politik luar negeri dipandang secara agak kasar ke dalam istilah *low profile* yang menunjukkan bahwa politik luar negeri suatu negara lebih ditujukan untuk memanfaatkan hubungan internasionalnya dalam memenuhi kebutuhan domestiknya (disebut juga *inward-looking*), kemudian istilah *high profile* atau *assertive* untuk menunjukkan bahwa politik luar negeri suatu negara lebih diarahkan untuk tujuan-tujuan internasional/global, misalnya yang digunakan oleh Leo Suryadinata dalam *Indonesia's Foreign Policy under Soeharto* (Singapore: Times Academic Press, 1996).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

para pengamat atau pakar mengenai penampilan PLNRI, evaluasi dapat dilakukan dengan membandingkan antara apa yang *de jure* dengan hasil pengamatan *de facto* tersebut.

Secara kombinasi, landasan politik luar negeri bebas-aktif yang selama ini dijadikan kata kunci dalam politik luar negeri Republik Indonesia perlu mendapatkan elaborasi konseptual dan teoritik agar dapat dijadikan tolok ukur analisis akademik maupun keperluan praktis untuk menentukan lingkupan dan batas dalam merumuskan kebijakan luar negeri dalam panggung politik dunia yang sangat dinamis.

Karakter bebas-aktif sebagai landasan pokok profil politik luar negeri Republik Indonesia tenggelam sejak Wakil Presiden Mohammad Hatta mengundurkan diri sehingga Presiden Soekarno kemudian berkuasa secara dominan dan otoritarian di panggung politik demokrasi terpimpin, utamanya sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno interpretasinya terhadap politik luar negeri bebas-aktif yang hampir tanpa kontrol efektif dari kekuatan oposisi menyebabkan praktik politik luar negeri RI sangat tampak berorientasi kepada blok Timur, yakni blok Sosialis-Komunis yang berkiblat pada Moskow dan juga Beijing. Dominasi personalitas presiden Soekarno menjadikan politik luar negeri RI sangat diwarnai oleh ideologi Soekarno yang pro-kiri dan anti-Barat.

Di bawah kepemimpinan presiden Soeharto di era demokrasi Pancasila (Orde Baru), interpretasi terhadap politik luar negeri bebas-aktif

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

yang juga hampir tanpa kontrol efektif dari kekuatan oposisi menyebabkan praktik politik luar negeri RI sangat tampak berorientasi kepada blok Barat, yakni blok Kapitalis-Liberal yang berkiblat pada Amerika Serikat. Dominasi personalitas presiden Soeharto menjadikan politik luar negeri RI sangat diwarnai oleh ideologi Soeharto yang pro-Barat dan anti-Komunis.

Kedua penguasa tersebut (Soekarno dan Soeharto) sekalipun berbeda bahkan bertentangan secara ideologis, namun memiliki kesamaan-kesamaan sebagai berikut:

1. sama-sama memerintah dengan gaya kepemimpinan otoritarian, sehingga personalitasnya sangat mewarnai politik luar negeri RI;
2. sama-sama menafsirkan PLNRI "bebas-aktif" sesuai dengan pandangan ideologisnya sendiri;
3. sama-sama mengimplementasikan pengertian bebas-aktif hingga keluar dari batasan defensif menjadi ofensif.

Jadi, satu-satunya perbedaan penting di antara keduanya adalah ideologi politik yang mendasari orientasi PLNRI yang mereka masing-masing bawakan. Tetapi pada prakteknya sama saja. Soekarno, begitu mendapatkan mandat dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959, pemerintahan Demokrasi Terpimpinnya dalam waktu singkat langsung menunjukkan kepada dunia PLNRI yang *high profile,* bahkan konfrontatif, terutama terhadap kekuatan-kekuatan yang disebutnya sebagai **nekolim** (neo-kolonialisme) dan neo-imperialisme beserta antek-anteknya.[13] Intinya,

[13] Frederick P. Bunnell, "Guided Democracy Foreign Policy: 1960-1965 President Soekarno Moves from Non-Alignment to Confrontation," *Indonesia,* vol. 2, 1966. Perlu dicatat di sini bahwa

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Soekarno lebih berpihak kepada negara-negara sosialis revolusioner. Sedangkan Soeharto, walaupun dikatakan bergerak dari PLNRI yang *low profile,* mengoreksi politik konfrontasi jaman Soekarno dan membenahi perekonomian dalam negeri, baru kemudian selepas pertengahan 1980-an profil PLNRI mulai *assertive* atau *high profile* kembali, akan tetapi sesungguhnya sejak tahun 1975 juga melakukan langkah-langkah ofensif terhadap Timor-Timur (Timor Leste) dengan menyimpangi multilateralisme sebagai pengejawantahan prinsip "aktif" dalam PLNRI.[14]

Dengan demikian, di balik peran kepemimpinan mereka yang diakui secara internasional, baik Soekarno maupun Soeharto dapat dipandang telah gagal menerjemahkan semangat bebas-aktif PLNRI. Buktinya, pada penghujung kekuasaan kedua presiden tersebut Indonesia mendapatkan tekanan internasional yang sangat kuat, berpadu dengan penentangan domestik dan berpuncak pada pelengseran terhadap kedua pemimpin itu.

Gerakan Reformasi tahun 1998 yang mengakhiri kekuasaan otoritarian presiden Soeharto selama 32 tahun itu membangkitkan kembali

---

saya tidak menggunakan istilah "orde lama" sebagaimana tulisan Ganewati, dkk. (eds.), op. cit. untuk menyebutkan era kepemimpinan otoritarian Soekarno, melainkan Demokrasi Terpimpin (Guided Democracy) sesuai dengan wacana resmi maupun akademik yang berkembang waktu itu. Istilah "orde lama" itu menyesatkan karena sangat bias Orde Baru; Mengenai PLNRI di bawah Soekarno dapat dibaca dalam Ide Anak Agung Gde, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy: 1945-1965* (Yogyakarta: Duta Wacana University Press, 1990).

[14] PLNRI di bawah Soeharto dapat dibaca dalam Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: Allen & Unwin, 1983), Leo Suryadinata, *Indonesia's Foreign Policy under Soeharto* (Singapore: Times Academic Press, 1996) dan dalam Rizal Sukma, *Indonesia and China: The Politics of Troubled Relationship* (London and New York: Routledge, 1999).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

demokrasi liberal di Indonesia dalam format pemerintahan presidensial.[15]

Gerakan reformasi juga menuntut politik kenegaraan yang lebih demokratis dalam arti semakin kompetitif dan partisipatif, terutama untuk menghadapi situasi dunia yang berubah sebagaimana keterangan di atas. Kompetitif, maksudnya adalah memberikan ruang kontestasi politik yang bebas dan partisipatif berarti peningkatan peran serta warga yang semakin luas dan semakin leluasa untuk mendukung demokratisasi politik dan berkontribusi mempengaruhi proses pembuatan keputusan politik, termasuk politik luar negeri.

Di bidang politik luar negeri, dalam dasawarsa pertama reformasi terasa bahwa PLNRI sering disebut tidak memiliki profil, karakter, atau orientasi yang jelas atau kadang disebut "no profile" sehingga sampai batas tertentu kehilangan benang merah dengan prinsip bebas aktif. Hal tersebut merupakan tugas keilmuan untuk menemukan kerangka analisis atau model untuk menerangkan profil/karakter PLNRI di era Reformasi.

Jadi pada dasarnya, tidak pernah ada kehendak dari semua eksponen bangsa Indonesia untuk mengubah prinsip dasar bebas-aktif politik luar negeri RI. Oleh karena itu persoalannya kemudian terletak pada opini terhadap implementasi kebijakan luar negeri. Penyebutan "no-profile", "disorientasi", "inkonsistensi", dan berbagai pendapat serta kritik bernada negasi lainnya sepertinya berusaha menimbang dari apa yang seharusnya dilakukan berdasarkan prinsip bebas-aktif tersebut dibanding

[15] bukan parlementer sebagaimana demokrasi liberal pasca kemerdekaan RI 1945-1959.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

dengan implementasi yang sampai batas tertentu dirasa tidak berkorelasi positif dengan prinsip dasar itu, padahal di sisi lain sering dianggap bahwa "no profile" adalah ciri dari prinsip bebas-aktif itu sendiri. Untuk itu karya ini berusaha mendeskripsikan ragam profil implementasi PLNRI di era Reformasi secara lebih elaborative, ketimbang sekadar lontaran pernyataan bernada negasi.

B. POKOK PERMASALAHAN

Bagaimanakah ragam profil implementasi politik luar negeri Republik Indonesia di era Reformasi?

C. TUJUAN TESIS

Tujuan utama tesis ini ialah:

(a) Mengidentifikasi dan mendeskripsikan ragam profil PLNRI di era Reformasi (1998-2008);

(b) Mengusulkan sebuah sarana analisis berupa tipologi yang dapat digunakan untuk membantu memilahkan ragam profil implementasi PLNRI di era Reformasi (1998-2008);

(c) Secara tentatif menawarkan kerangka tersebut untuk dapat menganalisis profil politik di negara-negara lain, khususnya negara sedang berkembang, sehingga dapat berkontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya tentang politik luar negeri.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

D. REALISME NEOKLASIK SEBAGAI BINGKAI ANALITIK

Sebagaimana diketahui landasan konstitusional PLNRI adalah Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yang antara lain menyebutkan,

> "...**melindungi** segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia... dan ikut melaksanakan **ketertiban dunia** yang berdasar pada **kemerdekaan, perdamaian abadi** dan **keadilan sosial**..."[16]

Dalam konteks perjuangan kemerdekaan RI, kata "melindungi" tersebut jelas mengisyaratkan sifat bertahan (defensif), bukan ofensif.[17] Sedangkan kata "turut serta, dst..." menunjukkan kehendak Indonesia untuk secara aktif memperjuangkan terwujudnya tata dunia yang aman, damai, adil, dan makmur bagi semua bangsa. Berbagai interpretasi formal sebagai landasan operasional PLNRI, sejak Maklumat Pemerintah tanggal 1 Nopember 1945 hingga pidato presiden Soekarno yang bertajuk "JAREK" (Jalannya Revolusi Kita) 17 Agustus 1960, dengan semangatnya untuk mengubah tatanan dunia dan melawan sistem yang disebutnya neo kolonialisme dan neo imperialisme, sesungguhnya dapat dijadikan tolok ukur bahwa salah satu karakteristik utama PLNRI hingga saat itu adalah **populis** dalam arti,

> *"an ideology which pits a virtuous and homogeneous people against a set of elites and dangerous 'others' who are together depicted as depriving (or attempting to deprive) the sovereign people of their rights, values, prosperity, identity and voice"*[18]

---

[16] Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
[17] "melindungi" bisa pula dilakukan dengan strategi "pre-emptive strike" (serangan mendahului). Lihat Graham Evans dan Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations,* (London: the Penguin Group), hal. 448-449. Tetapi, mengingat kekuatan Indonesia saat kemerdekaan, pengertian "melindungi" lebih bersifat defensif.
[18] Danielle Albertazzi dan Duncan McDonnell, *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, (New York & London: Palgrave Macmillan, 2008), hal. 3.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

> sebuah ideologi yang menyatukan orang-orang baik dan sepaham melawan satu golongan elite dan pihak berbahaya lainnya yang secara bersama-sama digambarkan sebagai pihak yang merampas [atau berusaha menghapuskan] kedaulatan rakyat atas hak-hak, tata-nilai, kemakmuran, identitas dan suara mereka."

Apalagi di dalam era reformasi yang salah satu agenda besarnya adalah pelembagaan demokrasi, tuntutan agar PLNRI tersebut lebih populis tentu jauh lebih besar.

Perkara ini perlu ditegaskan di sini mengingat tidak semua negara menegaskan profil populisme di dalam rumusan politik luar negerinya. Sejarah kemerdekaan negara-negara di kawasan Amerika Latin memiliki catatan perjuangan elitis kaum *criollo* (kreol) yang pada gilirannya mewarnai perpolitikannya pasca kemerdekaan, baik domestik maupun politik luar negerinya, yang non populis). Baru setelah munculnya kekuatan-kekuatan populis dalam bentuk Peronisme di tahun 1950-an dan gerakan sosialisme Bolivarian atau "sosialisme abad ke-21" yang dihasung Hugo Chavez di Venezuela, politik luar negeri beberapa negara Amerika Latin menjadi populis.[19]

Contoh lainnya, rumusan tentang landasan dan tujuan politik luar negeri beberapa negara di bawah ini dapat menjadi bandingan.

Profil politik luar negeri Inggris di bawah Perdana Menteri Tony Blair dapat disebut "intervensionis" dengan tujuan menjaga persekutuan pertahanan-keamanan yang kokoh dengan Amerika Serikat dan

[19] Benedict Anderson, *Imagined Communities, Komunitas-komunitas Terbayang,* (Yogyakarta: Insist Press, 2001), khususnya Bab IV, "Para Perintis Kreol".

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

berkomitmen untuk menyatukan Inggris dengan Uni Eropa.[20] Sementara itu politik luar negeri Singapura, tetangga dekat Indonesia, secara tegas ditujukan untuk "maintain a credible and deterrent military defence to underpin foreign policy... maintain a free open market economy," (memelihara sebentuk pertahanan militer dengan strategi penangkalan yang terpercaya... memelihara ekonomi pasar bebas dan terbuka)."[21]

Sementara Jepang dalam aspek pertahanan keamanannya, yang menempatkan Korea Utara dan Republik Rakyat Cina sebagai ancaman utamanya, menyerahkan sepenuhnya perlindungan militernya kepada Amerika Serikat, sekalipun berkali-kali mengalami dilema akibat keberadaan tentara Amerika Serikat di pulau Okinawa.[22] Sedangkan politik luar negeri India dengan kepemilikannya akan senjata nuklir jelas-jelas menyatakan diri untuk membangun dan memelihara strategi penangkalan nuklir yang terpercaya dan terus ditingkatkan daya balasnya sembari senantiasa menjaga prinsip "no first use" sehingga penggunaan senjata nuklir hanya untuk tindakan pembalasan. Sekalipun demikian, India juga mendukung perlucutan senjata nuklir di seluruh dunia dengan syarat dilakukan secara global, terverifikasi, dan non diskriminatif.[23]

Membandingkan dengan kebijakan luar negeri beberapa negara tersebut memang tidak sulit bagi kita untuk menemukan benang merah

---

[20] http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/rp08-056.pdf diunduh 20 Juli 2009.
[21] http://www.mfa.gov.sg/internet/foreignpolicy/foreign_policy.htm, diunduh 20 Juli 2009.
[22] http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2002/1128tf_e.html, diunduh 20 Juli 2009.
[23] Pidato bertajuk "Indian Foreign Policy: Challenges and Prospects" di Forum Jenewa oleh Mr. Kanwal Sibal, Menteri Luar Negeri India pada tanggal 23 Januari 2003. Lihat http://www.geneva-forum.org/Reports/20030123.pdf, diunduh 20 Juli 2009.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

bahwa politik luar negeri itu pada prinsipnya bertujuan melindungi kedaulatan masing-masing bangsa dan negara itu. Artinya, masing-masing negara melaksanakan politik luar negerinya tersebut demi kedaulatan negara. Namun kita dapat pula dengan jelas melihat perbedaan strategi yang diterapkan dan profil yang ditunjukkannya. Saat ini orientasi politik luar negeri Inggris mulai bergeser dari Persemakmuran ke Eropa sentris.

> *Three key motifs of British foreign policy during the premiership of former Prime Minister Tony Blair were the pursuit of an activist philosophy of 'interventionism', maintaining a strong alliance with the US and a commitment to placing Britain at the heart of Europe.* (Tiga motif kunci kebijakan luar negeri Inggris semasa pemerintahan PM Tony Blair yakni... 'intervensionisme', memelihara aliansi kuat dengan Amerika Serikat, dan berkomitmen untuk menempatkan Inggris di tengah pusaran Eropa).[24]

Singapura, biarpun sebuah negara kecil *(small state)* tetapi politik luar negerinya tetap *high profile.*[25] Sementara itu politik luar negeri Jepang yang umumnya tidak berubah sejak ditaklukkan oleh Sekutu pada tahun 1945, saat ini diduga mengalami perubahan ke arah lebih populis di bawah PM Koizumi.[26] Sementara politik luar negeri India sejak tahun 1999 sangat *high profile* dan tegas-tegas menggunakan diplomasi nuklir dalam politik luar negerinya, khususnya terhadap negara-negara bersenjata nuklir juga.[27]

---

[24] http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/rp08-056.pdf diunduh 20 Juli 2009
[25] http://www.mfa.gov.sg/internet/foreignpolicy/foreign_policy.htm, diunduh 20 Juli 2009.
[26] http://www.tomcoyner.com/japans_foreign_policy_.htm diunduh 20 Mei 2009
[27] http://www.buzzle.com/articles/india-foreign-policy.html diunduh 8 Maret 2010

UNIVERSITAS GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Populisme yang dimaksud di sini bukanlah embel-embel terhadap ideologi politik klasik baik sayap kanan maupun kiri sebagaimana acap kali para politisi kanan maupun kiri mengklaim dirinya sebagai populis untuk menarik simpati rayat. Konsep populisme menarik karena bias terdapat di dalam rezim demokrasi maupun non demokrasi. Namun karena ajaran sentral demokrasi mengharuskan adanya pencerminan terhadap kehendak mumi dan tak ternoda dari rakyat, [28] maka wacana populisme dalam hal sah-sah saja ditempatkan pada konteks proses berdemokrasi (demokratisasi atau transisi demokrasi) di mana kehendak rakyat kadang dapat dicerminkan oleh saluran-saluran opini massa yang nyata, namun kadang masih dapat ditafsirkan secara sepihak oleh elit penguasa yang berusaha untuk tampil populis.

Dalam kaitan itu, secara de jure, tuntutan akan populisma[29] PLNRI selalu menjadi haluan bagi siapa saja pemimpin dan pelaksananya. Namun jika dikatakan hanya demikian tentu masih terlampau umum dan normatif. Lebih penting daripada itu, di dalam tesis ini sejumlah analisis akan dilakukan terhadap beberapa variabel kunci pembentuk populisme PLNRI tersebut sehingga nantinya akan diketahui varian profil yang populis itu dalam berbagai kebijakan luar negeri yang ditempuh oleh pemerintah Republik Indonesia.

---

[28] http://en.wikipedia.org/wiki/Populism diunduh 31 Januari 2010.
[29] Saya menerjemahkan *populism* menjadi "populisme" dalam konteks faham atau ideologi, namun saya menerjemahkannya menjadi "populisma" dalam konteks perilaku, atau gejala yang menunjukkan ciri-ciri implementasi faham populis (populisme).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Dalam mempelajari politik luar negeri Indonesia kita tidak dapat melepaskan diri dari asumsi-asumsi tertentu. **Pertama,** politik luar negeri secara umum dimengerti sebagai sebuah proses pembuatan keputusan oleh suatu negara-bangsa dalam rangka mencapai tujuan nasional yang implementasinya berada atau ditujukan di luar batas teritorial negara tersebut. Dengan demikian, politik luar negeri merupakan perkara yang lebih kompleks daripada politik domestik. Sebab, selain mengabdi kepada kepentingan domestiknya, juga menyangkut hubungan dengan entitas eksternal (negara, kelompok negara, maupun aktor non-negara) yang memiliki kedaulatan dan kepentingan sendiri sehingga definisi situasinya lebih sulit dirumuskan dan kondisi yang dihadapi lebih sulit diramalkan dan dikendalikan.[30] Asumsi **kedua,** kedudukan relatif Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam kontinum perkembangan ekonomi negara-bangsa di dunia yang tergolong negara sedang berkembang *(developing countries).*[31] Asumsi ini membawa konsekuensi bahwa sedikit banyak eksistensi Indonesia dipengaruhi oleh negara-negara maju *(developed countries)* utamanya yang memiliki hubungan signifikan dengan

---

[30] Bruce Russett dan Harvey Starr, *World Politics, the Menu for Choice,* edisi ke-5 (New York: Freeman & Co, 1996), hal. 163-164. lihat juga, James N. Rosenau, "Introduction: New Direction and Recurrent Question in the Comparative Study of Foreign Policy," dalam Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr., dan James N. Rosenau, eds., *New Direction in the Study of Foreign Policy* (Boston: Allen & Unwin, 1987), hal. 1.

[31] Dalam karya ini saya tidak menggunakan istilah "negara berkembang" melainkan "negara sedang berkembang" (NSB) untuk menerjemahkan istilah *developing countries*, dan "negara maju" untuk *developed countries.* Sebab, penggunaan kata "negara berkembang" bisa rancu dengan pengertian "negara [sudah] berkembang" atau *developed countries* tersebut. Istilah NSB dapat dipertukarkan dengan *less developed countries,* atau "negara kurang maju" karena kriterianya sama. Lihat Graham Evans dan Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin, 1998), hal. 303.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Indonesia, maupun oleh konstelasi politik internasional, regional, maupun global yang tak jarang ditentukan oleh dan merupakan fungsi dari kepentingan negara-negara maju tertentu.[32] **Ketiga,** asumsi bahwa politik luar negeri adalah aktivitas elitis. Seberapapun upaya-upaya perluasan partisipasi dilakukan, proses pembuatan keputusan politik luar negeri dijalankan oleh segelintir elit yang prosesnya mengerucut, yakni dari hulu ke hilir melibatkan pihak pembuatan keputusan yang jumlahnya semakin sedikit.[33]

Untuk mengidentifikasi faktor-faktor serta merangkainya dalam skema proses pembentukan kebijakan luar negeri, tesis ini akan menggunakan bingkai analisis berupa model dan teori pengambilan keputusan *(decision making theory)*, khususnya pengambilan kebijakan luar negeri.[34] Tiga bingkai analisis yang akan digunakan dalam menjelaskan sebab dan proses sebagaimana dijadikan rumusan permasalahan di atas, yakni:

a) Teori perimbangan ancaman *(balance of threat theory)* oleh Stephen Walt;[35]
b) Argumen perimbangan kepentingan *(balance of interest argument)* menurut Randall L. Schweller;[36] dan,

---

[32] Stephanie G. Neuman, (ed.), *International Relations Theory and the Third World* (Hampshire & London: Macmillan, 1998) khususnya bab 2 dan 4.
[33] Lihat karya Charles W. Kegley dan Eugene R. Wittkopf, *World Politics Trend and Transformations,* (Boston: Massachusetts, 2008), hal. 54. Dalam buku ini mengerucutnya pembuatan kebijakan luar negeri disebut "funnel of causality."
[34] Menurut pendapat saya, teori pengambilan keputusan pada dasarnya bukan sebuah teori hubungan internasional, namun dipinjam dari teori-teori kepemimpinan dan psikologi untuk menjelaskan perilaku pengambilan keputusan politik luar negeri.
[35] Stephen Walt, *The Origin of Alliances* (Itacha and London: Cornell University Press, 1987).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

c) Model mobilisasi politik *(political mobilization model)* oleh Thomas Christensen.[37]

Ketiga kerangka teoritik tersebut dipilih di sini untuk memberikan jalan bagi analisis yang cukup lengkap terhadap aspek-aspek pembentuk kebijakan luar negeri yang harus mempertimbangkan persepsi terhadap ancaman dari luar, kepentingan nasional yang didefinisikan, dan pertimbangan terhadap tuntutan dan/atau respons masyarakat domestik terhadap tindakan politik luar negeri atau yang disebut faktor domestik dari politik luar negeri.

Teori keseimbangan ancaman dikemukakan oleh Stephen M. Walt dalam sebuah artikel yang bertajuk "Alliance Formation and the Balance of World Power" yang diterbitkan di dalam jumal *International Security* tahun 1985.[38] Menurut teori ini, perilaku negara sekutu ditentukan oleh ancaman yang mereka terima dari negara-negara lain. Walt menyanggah bahwa kekuatan negara-negara akan relatif berimbang dengan cara bersekutu menghadapi ancaman yang dirasakan, karena negara yang sangat lemah lebih cenderung bergabung dengan negara pengancamnya demi melindungi keamanan mereka sendiri. Dia menunjuk pada contoh pola aliansi negara Eropa sebelum dan selama Perang Dunia I dan Perang Dunia II, ketika bangsa-bangsa yang cukup besar dengan

---

[36] Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998).
[37] Thomas Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Princeton: Princeton University Press, 1996).
[38] Lihat http://en.wikipedia.org/wiki/Balance_of_threat diunduh 20 Juli 2009.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kekuatan gabungan bersekutu menghadapi ancaman ekspansionisme Jerman.

Walt mengidentifikasi bahwa negara menggunakan empat kriteria untuk mengevaluasi ancaman yang disodorkan oleh negara lain, yakni: kekuatan gabungannya (ukuran, jumlah penduduk, dan kemampuan ekonomi), kedekatan geografisnya, kemampuan menyerangnya, dan niatnya menyerang. Walt berpendapat, apabila negara-negara lain semakin memperlihatkan peningkatan kualitas dari kriteria-kriteria ini, semakin besar kemungkinan suatu negara melihatnya sebagai ancaman dan kemudian berusaha mengimbanginya.

Teori keseimbangan ancaman memodifikasi realisme (serta neorealisme dari Kenneth Waltz) dengan memilahkan antara kekuatan (power) dari ancaman. Dalam teori keseimbangan kekuatan (Balance of Power), yang sebelumnya mendominasi analisis oleh kaum realis, jumlah negara-negara yang mengimbangi kekuatan negara lain (yakni kemampuan militer) telah meningkat karena kekuatan negara-negara lain yang membesar tersebut dianggap mencerminkan niat ofensif. Walt berpendapat bahwa hal ini tidak muncul dari bukti empiris, karena ada negara yang tidak mengimbangi negara lain yang meningkat kekuatannya tetapi tidak menunjukkan niat ofensif kepadanya. Hal itu merupakan bukti yang lebih tepat. Sebagai contoh, kekuatan militer Amerika Serikat meningkat selama Perang Dingin, tetapi banyak negara-negara lain

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

misalnya, negara-negara anggota NATO) bersekutu dengannya karena AS tidak menampilkan niat agresif ke arah mereka.[39]

Sementara itu Randall L. Schweller sangat dikenal berkat teori Perimbangan Kepentingan yang merupakan revisi terhadap teori Perimbangan Kekuatan-nya Kenneth Waltz dan Perimbangan Ancaman-nya Stephen Walt.[40] Dirinya sering dianggap seorang realis struktural seperti Kenneth Waltz dan Stephen Walt, tapi ia lebih senang menggambarkan dirinya sebagai realis neoklasik (*neoclassical realist,* istilah yang disumbangkan oleh Gideon Rose) karena hasratnya untuk mempertimbangkan penjelasan non struktural dari perilaku negara.[41] Dia juga dipuji karena menekankan kembali perbedaan antara negara status quo dan revisionis, dan yang memadukan perbedaan keduanya ke dalam teori realis tentang perilaku negara.[42]

Sebagaimana dikemukakan Walt, niat agresif suatu negara terhadap negara lain tentu bertingkat-tingkat, mulai dari sekadar interferensi (komentar negatif, campur tangan atau tekanan diplomatik terhadap kebijakan domestik), intervensi (embargo, boikot atau ancaman penggunaan kekerasan), hingga invasi (serbuan militer sesungguhnya).

---

[39] Ibid.
[40] Karyanya tentang masalah ini misalnya "Tripolarity dan Second World War," *International Studies Quarterly* 37:1 (Maret 1993) dan *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, op. cit.
[41] realis neoklasik lainnya yakni Fareed Zakaria, Thomas J. Christensen, dan William Wohlforth. Sebagai contoh: Randall Schweller dan David Tekan, "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institution Debate," *Mershon International Studies Review* 41:2 (April 1997), lihat http://en.wikipedia.org/wiki/Randall_Schweller diunduh 20 Juli 2009.
[42] Randall Schweller, "Bandwagoning for Profit: Revisionist State Back In," *International Security* 19:1 (Summer 1994) dan Randall Schweller, "Status Quo-Neorealism Bias: What Security Dilemma?" *Security Studies* 5:3 (Spring 1996). Lihat di Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sekalipun berbeda tingkatannya namun ketiganya dapat digolongkan sebagai **tekanan internasional**. Namun reaksi terhadap tekanan tersebut dapat dijelaskan lebih baik dengan model perimbangan kepentingan karya Schweller dengan mempertimbangkan aspek-aspek non struktural seperti karakter kepemimpinan elit maupun tanggapan publik terhadap kebijakan luar negeri. Pada gilirannya, penyelarasan antara kepentingan elit dan kepentingan publik akan menjadi variabel yang berpengaruh terhadap kebijakan luar negeri setelah elit mempertimbangkan kepentingannya vis a vis tekanan internasional.

Selain itu, tekanan internasional dapat dibagi secara struktural dan fragmentatif. Secara struktural bisa berupa tekanan bilateral (dari satu negara tertentu), tekanan akibat situasi yang sistemik, dan tekanan legal-formal, yakni konsekuensi atas penerapan aturan/rezim atau hukum internasional. Hubungan bilateral yang tidak seimbang sering menimbulkan terjadinya tekanan dari pihak yang lebih kuat ke pihak lain yang lebih lemah. Sedangkan tekanan sistemik, menurut pemahaman teori sistem dalam menjelaskan gejala hubungan internasional, berupaya menjelaskan bahwa tingkah laku suatu negara merupakan fungsi dari sistem yang berlaku yang melingkupi negara tersebut. Sementara tekanan formalistik-legalistik adalah tekanan akibat dari diterapkannya suatu peraturan atau hukum internasional yang secara efektif kemudian disetujui (diratifikasi) oleh suatu negara sehingga akan mengubah perilakunya sesuai dengan aturan tersebut. Secara fragmentatif, tekanan internasional

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

dapat berupa kebijakan atau aksi yang dibuat dan diterapkan oleh lingkungan internasional, namun juga dapat merupakan respon atau reaksi terhadap kebijakan suatu negara yang kemudian pada gilirannya mendapatkan tekanan tersebut.

Untuk memperjelas posisi penyelarasan antara kepentingan elit dan publik, saya akan menggunakan model mobilisasi politik yang dikemukakan oleh Christensen. Pada intinya model ini mengasumsikan adanya keperluan elit pemimpin suatu negara untuk memobilisasi warganya dengan maksud mencari dukungan bagi kebijakannya yang tidak populer (non populis). Christensen meyakini bahwa para sejarawan tidak selalu menaruh perhatiannya secara memadai terhadap isu-isu domestik fundamental yang secara mendasar menjadi aspek dalam proses perumusan kebijakan strategis di puncak kekuasaan. Untuk itu dia kemudian menata sebuah "model mobilisasi" yang dirancang sebagai suatu *template* yang dapat diaplikasikan oleh para sejarawan untuk situasi apa pun dalam rangka membantu menganalisis bagaimana sebuah keputusan strategis dibuat. Model tersebut menjadikan publik umum sebagai variabel antara yang menjadi kunci *(key intervening variable)* penjelas antara faktor-faktor eksternal atau tekanan yang mungkin dihadapi oleh suatu bangsa atau pemimpinnya dan strategi yang dikembangkan untuk menjawab tekanan tersebut. Namun Christensen mengakui bahwa untuk menjadikan model ini bekerja efektif, sejarawan tersebut harus sangat menguasai pengetahuan mengenai negara yang

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

strategi besarnya sedang dikajinya. Ini meliputi pengetahuan yang mendalam tentang bagaimana strategi sebelumnya dirumuskan, seberapa sumber daya yang dikumpulkan atau dirangkai untuk mendukung keputusan strategis itu, dan buah pikiran apa yang ada di benak pemimpin negara itu ketika mereka menjalankan keputusan strategis. Dengan maksud memperjelas jenis latar belakang ini, Christensen menekankan bahwa seseorang memerlukan sumber data penelitian yang banyak, terutama arsip atau bahan-bahan dokumen.[43]

Ketiga alat bantu teoritik tersebut termasuk dalam kluster pendekatan realisme neoklasik yang dalam satu dasawarsa ini mengemuka sejak tulisan Gideon Rose[44] hingga yang mutakhir oleh Steven Lobell dkk. (eds.) di awal tahun 2009.[45] Pendekatan realisme neoklasik dipandang cukup mumpuni untuk menjawab kritik terhadap kekurangan realisme klasik maupun neorealisme.

Realisme klasik dikritik karena dipandang merendahkan, tidak mengindahkan, atau mengurangi banyak sendi-sendi penting hubungan internasional yang menopang kerjasama antarbangsa, serta kurang memperhatikan peranan aktor-aktor non-negara. Realisme klasik juga dikritik karena tidak mementingkan peran manusia karena dianggap

---

[43] Tinjauan oleh Alan K. Lathrop terhadap karya Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958.* (New Jersey: Princeton University Press, 1996). Lihat http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=1106, diunduh 20 Juli 2009.

[44] Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, 51.1 (1998).

[45] Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman dan Jeffrey W. Taliaferro (eds), *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

melesap di dalam konsep yang berpusat-pada-negara (*state-centric*) sehingga gagal menjelaskan perilaku politik luar negeri yang berbeda yang dilakukan oleh pemimpin negara yang berbeda-beda sekalipun sistem yang dihadapi sama, dan juga dipandang tidak emansipatoris terhadap manusia itu sendiri, padahal dalam menghadapi berbagai isu global tidak satu pun manusia yang dapat melepaskan diri.[46]

Sementara itu neorealisme dan khususnya realisme struktural pun telah mendapat berbagai kritik, termasuk tuduhan pengabaian sejarah sebagai sebuah proses yang terus menerus mengalami definisi ulang, di dalam mana para individu berperan bagi pembentukan tiap-tiap jaman berturut-turut. Dalam hal ini, kaum neorealis dianggap telah berangkat dari realisme klasik, yang berkeyakinan bahwa negarawan tidak saja dibentuk oleh, tetapi juga punya pengaruh penting pada, sejarah. Jauh dari keadaan sebagai "tawanan" sebuah sistem tertentu yang itu sendiri merupakan anggapan atas sesuatu yang abstrak sebagai sesuatu yang nyata, orang sebagai individu mempunyai potensi untuk menjadi penguasa struktur, tidak hanya sekadar obyek. Selain itu, neorealisme disalahkan karena tampaknya mereduksi politik kepada dimensi-dimensi yang mendukung bagi penafsiran melalui rujukan terhadap perilaku rasional di bawah berbagai hambatan struktural. Dikarenakan fokusnya pada struktur, Neorealisme dikatakan telah mengabaikan basis sosial dan keterbatasan sosial dari kekuasaan. Kekuasaan tidak bisa direduksi

[46] Baca, Robert Jackson dan George Sorensen, *Pengantar Studi Hubungan Internasional* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hal. 126-132.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

menjadi kemampuan, melainkan, kekuasaan juga mengandung faktor-faktor psikologis seperti moral publik dan kepemimpinan politik, serta faktor-faktor situasional dan batas mana kekuasaan dijalankan di dalam kerangka konsensus, yang berkebalikan dengan kerangka konflik. Dunia neorealisme yang mengasumikan dunia dengan "negara sebagai pelaku" dipersalahkan karena telah mengandalkan kepada negara peran sebagai pelaku yang perilakunya dibentuk oleh struktur sistem internasional. Bahkan ditegaskan, realisme merupakan aliran *statist* (mementingkan negara) sebelum ia menjadi strukturalis maupun neorealis.[47] Maka sering dikatakan sebagai kekurangan neorealis yakni tidak menyediakan penjelasan yang memadai mengapa tingkah-laku negara berbeda-beda dalam menanggapi struktur internasional yang sama. Artinya, perlu ada mekanisme yang menghubungkan antara tekanan struktural itu dengan tanggapan spesifik yang dilakukan oleh suatu negara.

Pendekatan yang menampilkan beberapa tingkat analisis *(level of analysis)* ini memang mengingatkan kita pada karya neorealis Kenneth Waltz, *Man, The State, and War*[48] yang menggunakan pendekatan realisme struktural. Namun keberhasilan realisme neoklasik menghubungkan antara variabel independen berupa struktur tekanan internasional dan ragam perilaku negara dalam menanggapinya dengan

[47] Richard K. Ashley, "Poverty of Neorealism," dalam Robert 0. Keohane, ed., *Neorealism and its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986).
[48] Kenneth N. Waltz, *Man, The State, and War* (New York: Columbia University Press, 1958).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

memasukkan "intervening variable" tersebut dipujikan oleh berbagai kalangan, termasuk yang mutakhir oleh Miriam Elman, sebagai berikut:

> In fact, some of the most interesting work in IR today is being done by scholars who combine levels of analysis, looking at how the international impacts the domestic to produce distinct state responses to external challenges.[49] Lastly, Realism remains a vibrant area of study in IR — indeed, classical realist thought is now experiencing a renaissance with the publication of multiple works by self-identified Realists such as William Wohlforth, Randall Schweller, and Christopher Layne.[50] (Sebetulnya beberapa dari sebagian besar karya HI saat ini dikerjakan oleh para sarjana yang menggabungkan berbagai tingkat analisis, untuk menelaah bagaimana aspek internasional berdampak pada aspek domestik sehingga menghasilkan tanggapan beragam dari negara-negara terhadap tantangan-tantangan eksternal. Terakhir, realisme tetap menjadi wilayah kajian HI yang semarak — buktinya, pemikiran realis klasik sekarang ini tengah mengalami *renaissance* [sehingga disebut neoklasik] dengan munculnya banyak publikasi oleh mereka yang mengaku dirinya realis semisal William Wohlforth, Randall Schweller, dan Christopher Layne.)[51]

Operasionalisasi dari berbagai pokok kerangka analisis tersebut diuraikan di bawah ini:

Dalam tesis ini saya memilih menggunakan istilah **profil** politik luar negeri, bukan **orientasi**. Kata "orientasi" dalam kajian politik luar negeri dapat berarti kerangka acuan atau paradigma *(frame of reference/paradigm)*, namun pengertian ini masih terlampau umum. KJ. Holsti memberikan pengertian yang lebih spesifik, yakni sebagai variabel

---

[49] Lihat sebagai contoh, buku karya Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, (Princeton: Princeton University Press, 2007).
[50] Lihat kembali Steven E. Lobell, dkk., op. cit.
[51] Miriam Fendius Elman adalah Guru Besar Ilmu Politik pada Maxwell School, Universitas Syracuse Dia menjadi ko-editor bersama Colin Elman dalam karya mereka, *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations* (MIT Press, 2001), dan *Progress in IR Theory* (2003). Lihat Schouten, P. (2009) 'Theory Talk #32: Miriam Elman on Lakatos versus Kuhn and Progress in IR Theory', *Theory Talks*, http://www.theory-talks.org/2009/07/theory-talk-32.html (09-07-2009) diunduh 20 Juli 2009.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

penjelas bagi arah keberpihakan suatu negara terhadap kekuatan-kekuatan politik dunia.[52] Menurut Holsti setidaknya ada tiga orientasi yaitu isolasionisme, non-blok *(non-alignment),* dan persekutuan.[53] Memang Holsti memaksudkan istilah tersebut dalam konteks pertahanan-keamanan dunia. Sementara itu beberapa pakar menggunakan istilah tersebut tidak hanya dalam pengertian keamanan, namun juga "kecondongan" dan "arah kebijakan." Misalnya Dewi Fortuna Anwar memakai istilah itu untuk menyebut orientasi politik luar negeri Indonesia yang berubah secara radikal dari masa kepemimpinan presiden Soekarno ke era presiden Soeharto, yakni dari "condong ke Timur" menjadi "condong ke Barat."[54] Padahal berdasar pengertian dari Holsti tersebut, orientasi PLNRI itu masih sama-sama non-blok. Kemudian di bagian lain dalam tulisan yang sama, Dewi Fortuna Anwar menggunakannya dalam pengertian yang berbeda, yakni dalam pengertian "arah kebijakan" orientasi dari "outward-looking" ke "inward-looking" atau dari keaktifan menangani masalah-masalah internasional ke arah menyelesaikan "pekerjaan rumah" di negeri sendiri.[55] Dalam hal ini saya memilih untuk memberikan istilah **"orientasi horizontal"** bagi pengertian orentasi politik luar negeri menurut Holsti di atas dan **"orientasi vertikal"** bagi pengertian arah kebijakan menurut Dewi Fortuna Anwar tersebut.

---

[52] KJ. Holsti, *Politik Internasional Kerangka untuk Analisa* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1988) penerjemah M. Tahir Azhary, hal. 109-127.
[53] Ibid.
[54] Dewi Fortuna Anwar, *Menggagas Politik Luar Negeri Indonesia Baru,* op. cit.
[55] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sementara itu, istilah "profil politik luar negeri" sekalipun sering digunakan, namun sesungguhnya belum terkodifikasi dalam kamus ataupun literatur resmi. Ditilik dari berbagai pengertian mengenai istilah itu dari beberapa kamus bahasa, "profil" politik luar negeri lebih dekat pada arti "gambaran atau ikhtisar yang menyajikan fakta tentang hal-hal khusus"[56] dan "to draw in outline" atau "degree or level of public exposure."[57] Dalam pengertian yang kedua itu terdapat istilah *low profile* yang berarti sama dengan "introvert" atau "inward looking" dan high-profile yang sinonim dengan "assertive" atau "percaya diri." Dalam tesis ini saya menggunakan pengertian tersebut dalam konteks keselarasan antara **kepentingan elit** dengan **tuntutan atau reaksi massa** atau pada proses penyelarasan di antara keduanya. Yang dimaksud dengan elit yakni eksekutif berikut dengan "kitchen cabinet"-nya: Presiden, Kabinet, dan TNI, sementara tuntutan atau reaksi massa diwakili oleh gerakan-gerakan politik massa yang diekspose oleh media massa.[58]

Keselarasan di antara dua entitas domestik itu akan diukur dari kesamaan pandangan antara elit dengan massa. Bila diasumsikan bahwa kepentingan elit merupakan keputusan tunggal karena hirarki puncaknya ada pada Presiden, maka dalam hal kepentingannya tidak selaras dengan tuntutan atau reaksi massa tersebut, maka dikategorikan "incompatible"

[56] *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ketiga (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hal. 897.
[57] *Merriam Websters' Collegiate Dictionary*, Edisi ke-10 (Springfield, Mass.: Merriam-Webster's Inc., 2002), hal. 928.
[58] Kedudukan, fungsi dan partisipasi media massa dalam pembuatan politik luar negeri dapat dibaca pada Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs, Conceptual Models and Bureaucratic Politics.* Edisi ke-3. (New Jersey: A Pearson Education Co., 2000), bab 15, hal. 249-65.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

atau "tidak selaras." Namun apabila apa yang ditunjukkan oleh elit didukung atau setidaknya tidak ditentang secara nyata oleh gerakan massa, maka akan digolongkan sebagai kebijakan yang "compatible" atau "selaras."

Dengan demikian tentu saja pembicaraan mengenai penyelarasan domestik akan relevan diterapkan di dalam rezim demokrasi atau yang tengah melakukan demokratisasi, sebab peluang bagi diserapnya aspirasi dan partisipasi massa menjadi penting untuk dipertimbangkan. Di dalam rezim otoritarian, biasanya penguasa tidak memiliki saluran protes massa dalam merumuskan atau menanggapi kebijakan luar negeri, kecuali dalam hal sang pemimpin memerlukan mobilisasi dukungan massa. Di samping itu, penyelarasan domestik menjadi signifikan dalam beberapa kondisi sebagai berikut: (1) intensitas tekanan internasional lemah atau tidak ada; dan (2) tekanan internasional tidak kompatibel dengan kepentingan elit pemerintah, namun selaras (kompatibel) dengan tuntutan atau reaksi massa. Tentu saja apabila faktor internasional selaras dengan kepentingan elit domestik, maka tekanan internasional menjadi tidak diperlukan. Sedangkan penyelarasan juga tidak diperlukan dalam hal kepentingan elit sudah selaras dengan kepentingan massa. Hasilnya, profil politik luar negeri yang dihasilkan dari kombinasi tersebut akan disebut **populis** dan **non-populis.**

Tekanan internasional disebut **kuat** apabila terdapat teks yang muatan atau *content*-nya bermakna interferensi, intervensi, atau bahkan

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

invasi yang dapat diinterpretasikan sebagai tuntutan internasional agar Indonesia melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Ini disebut tekanan struktural Tekanan internasional juga dapat ditunjukkan dengan adanya kebijakan atau perubahan kebijakan negara asing atau sistem internasional yang konsekuensinya menimbulkan kerugian bagi Indonesia. Ini disebut tekanan sistemik.

Secara fragmentatif, tekanan internasional digolongkan **lemah** apabila kebijakan luar negeri RI tidak mendapatkan tanggapan negatif yang spesifik atau justeru mendapatkan dukungan dari pemerintah negara asing.[59] Dari keterangan di atas, intensitas tekanan internasional dapat menjadi variabel independen yang menentukan profil PLNRI, dikontrol oleh variabel *intervening* berupa keselarasan antara elit dengan kepentingan massa.

Dengan demikian, dalam hal tekanan internasional **lemah** sementara kepentingan elit **kompatibel** dengan tuntutan atau reaksi massa, maka profil politik luar negeri Republik Indonesia akan menjadi **populis aktif**. Dengan mengacu pada pendapat Snyder, ada dua dorongan politik luar negeri yakni pertama dorongan "untuk" dan dorongan "karena."[60] Yang pertama adalah dorongan sadar dan secara jelas dinyatakan. Para pembuat kebijakan mengambil suatu keputusan khas

---

[59] Contoh kajian tentang tekanan internasional terdapat dalam Bambang Cipto, *Tekanan Amerika terhadap Indonesia, Kajian atas Kebijakan Clinton terhadap Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hal. 284-306.

[60] "Foreign Policy as an Approach to the Study of International Politics," dalam Richard C. Snyder, H.W. Bruck dan Burton Sapin (eds.), *Foreign Policy Decision Making* (New York: The Free Press, 1963), hal. 65; lihat juga hal. 85-6.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

untuk mencapai tujuan negara yang menjadi tugas mereka. Adapun yang kedua adalah dorongan tak-sadar atau setengah sadar dalam mengambil sebuah keputusan. Ini dapat terjadi dalam kondisi mendapat tekanan internasional yang **kuat**, sehingga dalam pihak yang ditekan akan bereaksi terhadap tekanan tersebut (reaktif). Oleh karena itu, apabila tekanan internasional **kuat** dan kepentingan elit dan massa selaras, maka PLNRI akan berprofil **populis-reaktif.**

Berikutnya, dalam hal tekanan internasional **kuat**, apabila kepentingan elit **tidak kompatibel** dengan tuntutan atau reaksi massa akan menjadikan politik luar negeri Republik Indonesia berprofil **non-populis**, sebaliknya kalau tekanan internasional lemah sementara kepentingan elit **tidak kompatibel** dengan kepentingan massa, PLNRI akan berprofil **pseudo-populis**, karena pada yang terakhir ini elit akan melakukan manipulasi seolah-olah kebijakan luar negerinya berkarakter populis, atau seolah-olah ada situasi internasional yang urgen, namun sesungguhnya hanya melaksanakan agenda elit semata.

Proses kausal munculnya ragam profil PLNRI dapat dirunutkan dengan rangkaian logika sebagai berikut:

(a) Perumusan kebijakan luar negeri adalah aktivitas elitis yang cenderung mencerminkan kepentingan elit (KE);[61]
(b) Sistem Internasional (SI) dan atau kepentingan negara mitra yang dominan (ND), keduanya berwujud tekanan internasional (TI) terhadap elit (a) di negara sedang berkembang (NSB);[62]

---

[61] Kegley dan Wittkopf, *World Politics Trend and Transformation*, loc. cit.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

(c) Indonesia (RI) termasuk NSB;[63]

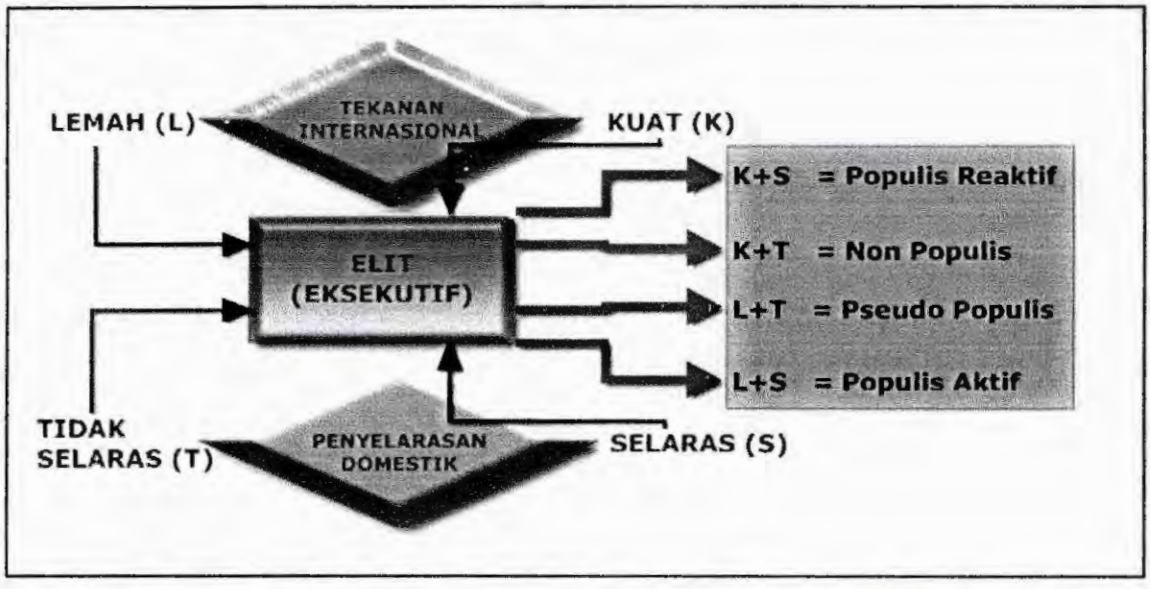
(d) Intensitas TI (b) menentukan profil PLNRI (a);

(e) Demokratisasi RI (c) di masa reformasi memberikan ruang bagi tuntutan atau reaksi massa atas kebijakan luar negeri. (M);[64]

(f) Dalam proses kebijakan (d) di era Reformasi RI, KE Indonesia (c) harus menyelaraskan diri dengan M (e);[65]

(g) Profil PLNRI (d) di era Reformasi ditentukan oleh intensitas TI (b) setelah dikontrol oleh keselarasan antara KE (a) dan M (e).

Untuk lebih jelasnya proses tersebut di atas diilustrasikan dalam bagan alir sebagai berikut:



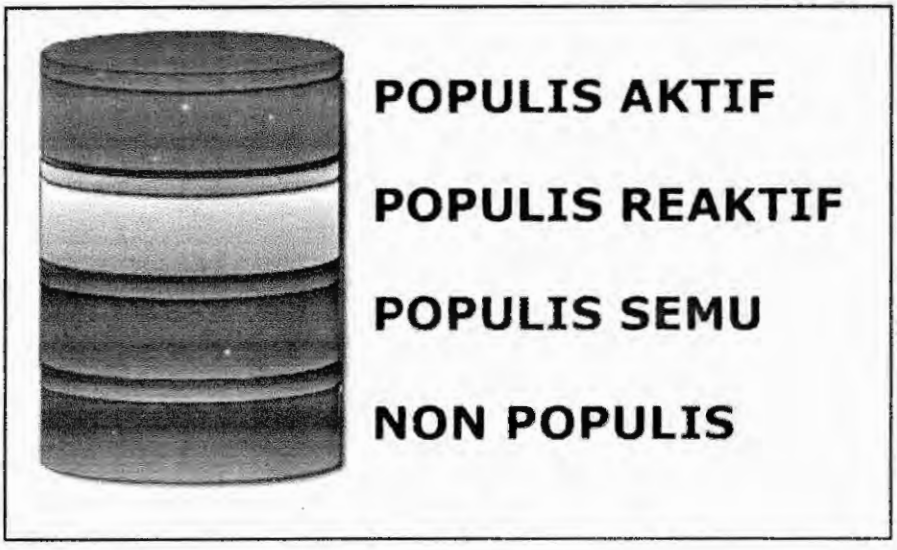
Gambar 1. Bagan alir proses pembentukan profil PLNRI di era Reformasi

---

[62] Stephanie G. Neuman, *International Relations Theory and the Third World*, loc. cit.
[63] http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/groups.htm#oem diunduh 20 Januari 2010
[64] Didasarkan pada karya Thomas Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, loc. cit.
[65] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Berdasarkan kedekatannya dengan kepentingan rakyat banyak, karakter **populis-aktif** adalah yang paling dekat, karena dengan karakter ini PLNRI dapat melaksanakan kebijakan bebas-aktifnya yang sejati. Berturut-turut lebih rendah tingkatannya yakni **populis reaktif.** Kemudian di bawahnya lagi adalah **populis semu (pseudo populist),** yang mana meskipun sesungguhnya tidak jelas hubungannya dengan tuntutan atau reaksi massa, namun tampilan dan retorika di permukaan dinyatakan untuk kepentingan rakyat banyak sesuai tuntutan atau reaksi massa tersebut, sehingga hanya sebagian rakyat yang kritis saja yang memahami kesemuan itu. Akhirnya yang paling rendah tingkatannya adalah profil **non populis** karena, profil ini akan segera mendatangkan reaksi keras dan tanggapan negatif dari massa secara meluas. Ilustrasi mengenai tingkatan "kualitas" karakter PLNRI tersebut ditunjukkan dengan gambar berikut:



Gambar 2. Tingkatan karakter PLNRI

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sedangkan skema tipologisnya sebagai berikut:

Tabel 1. Tipologi karakter PLNRI

		Hasil penyelarasan antara kepentingan elit dan tuntutan/reaksi massa	
		Selaras (kompatibel)	Tak Selaras (inkompatibel)
Intensitas tekanan internasional	Kuat	**POPULIS REAKTIF**	**NON POPULIS**
	Lemah	**POPULIS AKTIF**	**PSEUDO POPULIS**

Keempat jenis karakter dalam tipologi di atas berguna tidak hanya untuk membedakan satu sama lain, namun juga menunjukkan tingkatan (ordinal measurement level) yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

dalam tekanan internasional yang kuat, semakin tidak selaras kepentingan elit dan massa, PLNRI semakin tidak populis; dan dalam tekanan internasional yang lemah, semakin tidak selaras kepentingan elit dan massa, populisma PLNRI semakin semu.

Kemudian untuk menentukan nilainya, intensitas tekanan internasional akan diukur dengan menafsirkan konten pernyataan yang merupakan respons atas PLNRI maupun konten kebijakan yang merupakan aksi negara lain atau dunia internasional terhadap Indonesia:

Tabel 2. Parameter ukuran intensitas tekanan internasional

	INTENSITAS TEKANAN INTERNASIONAL	Konten	Skor
1	Pernyataan (respon)	Mendukung	+1
		Netral/Abstain	0
		Menolak	-1
2	Kebijakan (aksi)	Mendukung	+1
		Netral/Abstain	0
		Menolak	-1

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Keterangan:
Intensitas tekanan internasional dikatakan kuat manakala skor totalnya antara -1 s.d. -2, dan dikatakan lemah ketika skor totalnya antara 0 s.d. +2.

Sedangkan penyelarasan antara kepentingan elit pembuat keputusan dan tuntutan atau reaksi massa yang diekspose oleh media massa akan diuji dengan skema analisis sebagai berikut:

Tabel 3. Parameter keselarasan antara kepentingan elit dan massa

Kepentingan massa	Konten Sikap/ Pendapat	Skor
Tuntutan	Mendukung	+1
	Netral	0
	Menolak	-1
Reaksi	Mendukung	+1
	Netral	0
	Menolak	-1

Keterangan:
Hasil penyelarasan antara kepentingan elit dan massa dikatakan selaras (S) manakala skor totalnya antara 0 s.d +2, dan dikatakan tidak selaras (T) ketika skor totalnya antara -1 s.d. -2.

Berikut ini contoh hasil analisis. Misalnya dalam satu periode tertentu terdapat 10 kebijakan luar negeri RI, maka dilakukan telaah terhadap konten respon dan aksi internasional serta hasil penyelarasan domestiknya, kemudian dilakukan skoring dan penjumlahan pada masing-masing variabel dan parameter penentunya. Hasilnya adalah kategori berupa atribut intensitas tekanan intemasional, yakni **kuat** atau **lemah,** dan kategori atribut hasil penyelarasan domestik, yakni **selaras** atau **tidak selaras**. Kombinasi antara intensitas tekanan internasional dan hasil

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

penyelarasan domestik akan menghasilkan profil PLNRI dimaksud.

Contoh tabel analisisnya yakni sebagai berikut:

Tabel 4. Contoh skoring hasil analisis muatan tekanan internasional dan penyelarasan domestik untuk menghasilkan karakter PLNRI

Isu No	Tekanan Internasional		Skor TI	Ket	Penyelarasan Domestik		Skor PD	Ket	Profil PLNRI
	Respon	Aksi			Tuntutan	Reaksi			
1	-1	0	-1	K	0	-1	-2	T	Non Populis
2	-1	-1	-2	K	1	-1	0	S	Populis Reaktif
3	0	-1	-1	K	1	0	1	S	Populis Reaktif
4	1	0	1	L	0	0	0	T	Pseudo Populis
5	1	1	2	L	-1	-1	-2	T	Pseudo Populis
6	1	1	2	L	1	-1	0	S	Populis Aktif
7	0	1	1	L	-1	0	-1	T	Pseudo Populis
8	0	1	1	L	-1	0	-1	T	Pseudo Populis
9	-1	0	-1	K	0	1	1	S	Populis Reaktif
10	-1	-1	-2	K	0	1	1	S	Populis Reaktif

Keterangan: K = kuat; L = lemah; S = selaras; T = tidak selaras

Kemudian, secara agregatif profil-profil per isu tersebut dibuat prosentasenya sehingga mendapatkan hasil:

- Non populis 10%
- Populis reaktif 40%
- Populis aktif 10%
- Populis semu 40%

Dengan demikian, pembentuk karakter PLNRI ada dua variabel, yakni:

a) Intensitas tekanan internasional terhadap isu tertentu, sebagai variabel independen; dan satu *intervening variable* berupa:
b) Hasil penyelarasan antara kepentingan elit dan tuntutan dan/atau reaksi massa.

Profil politik luar negeri Republik Indonesia ditentukan oleh kuat-lemahnya **intensitas tekanan internasional** yang dikontrol oleh **keselarasan (kompatibilitas)** antara **kepentingan elit yang tercermin dalam agenda kebijakan luar negerinya** dan **tuntutan dan/atau reaksi massa**

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

domestik tentang agenda tersebut. Ketika dalam isu tertentu tekanan internasional **kuat**, apabila kepentingan elit dalam isu tersebut **kompatibel** dengan kepentingan massa, maka akan membuahkan profil politik luar negeri yang **populis-reaktif,** sementara apabila kepentingan elit dan kepentingan massa **tidak kompatibel,** PLNRI akan berprofil **non-populis.** Dalam hal tekanan internasional **lemah,** apabila kepentingan elit selaras dengan kepentingan massa maka akan menjadikan politik luar negeri yang **populis-aktif,** sedangkan apabila kepentingan elit tidak selaras dengan kepentingan massa akan menimbulkan politik luar negeri yang beprofil **pseudo-populis (populis-semu).** Dengan kata lain, **dalam tekanan internasional yang kuat, semakin tidak selaras kepentingan elit dan kepentingan massa, PLNRI semakin tidak populis; dan dalam tekanan internasional yang lemah, semakin tidak selaras kepentingan elit dan kepentingan massa, populisma PLNRI semakin semu.**

E. METODE PENELITIAN

Karya ini secara umum menggunakan metode kualitatif. Kuantifikasi dengan skala ordinal terhadap atribut "tekanan internasional" maupun "keselarasan domestik" digunakan untuk menghitung secara agregatif profil PLNRI. Namun data diinterpretasikan terlebih dahulu secara kualitatif karena kesimpulan (inferensi) ditarik dari analisis terhadap data kualitatif.[66] Namun hasil dari penarikan simpulan terhadap data kualitatif tersebut kemudian diskoring secara kuantitatif dan diberi

[66] Gary King, Robert O. Keohane & Sidney Verba, *Designing Qualitative Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (New Jersey: Princeton University Press, 1994).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

label atribut sesuai dengan rumusan konseptualisasi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Tesis ini juga menggunakan logika deduktif yakni elaborasi terhadap teori untuk dibuktikan atau diverifikasi dengan data lapangan. Tujuan utama tesis ini deskriptif analitis, yakni menerangkan aspek-aspek pembentuk profil PLNRI dalam dasawarsa pertama era Reformasi (1998-2008) dan menguraikan bagaimana terbentuknya ragam profil yang ada.

Jenis data yang dikumpulkan terutama adalah data sekunder berupa naskah pustaka ajar (*text book*), hasil-hasil penelitian, pandangan para pakar di berbagai sumber seperti jurnal ilmiah, artikel di media massa cetak maupun elektronik, termasuk di internet. Data yang berupa buku ajar sebagian dari koleksi penulis sendiri, dan lainnya dikumpulkan dengan cara meminjam atau mengkopi bahan-bahan tertulis dari perpustakaan di lingkungan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), termasuk jurnal elektronik EPSCO, maupun perpustakaan di Departemen Luar Negeri RI.

Metode analisis yang digunakan dalam karya ini yakni analisis teks dan wacana.[67] Salah satu metodenya ialah analisis isi *(content analysis)*.[68] Dalam *content analysis* peneliti memeriksa sekelompok artefak sosial, khususnya dokumen-dokumen tertulis. Sebagai contoh, apabila seorang peneliti ingin mengkontraskan arti penting relatif antara

---

[67] Stefan Titscher, Michael Mayer, Ruth Wodak, dan Eva Vetter, *Metode Analisis Teks dan Wacana* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009).
[68] Earl Babbie, *The Practice of Social Research* (Belmont, Calif.: Wodsworth Publishing Co., 1983), bab 11, hal. 272-302.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

masalah-masalah luar negeri dengan masalah-masalah domestik terhadap bangsa Amerika di tahun 1930-an dan 1980-an, salah satu caranya, dia harus memeriksa opini massa pada kedua periode itu. Cara lain yang bisa dilakukan adalah menganalisis artikel-artikel dalam koran yang terbit di kedua periode tersebut. Desain yang terakhir itu merupakan satu contoh *content analysis* yakni analisis wacana. Di dalam tesis ini, opini massa dipandang merupakan produk wacana dalam masyarakat yang dikomunikasikan dan dipancarluaskan melalui sarana publik.[69] Saya memilahnya menjadi dua hal, yakni: tuntutan dan reaksi massa. Tuntutan massa adalah aspirasi yang disampaikan secara terbuka dalam berbagai bentuk ungkapan "unjuk rasa" dengan agenda yang jelas untuk memengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri pemerintah (elit). Sedangkan reaksi atau respons massa adalah tanggapan *post facto*, setelah pemerintah melakukan sebuah kebijakan luar negeri. Data mengenai kedua hal tersebut diperoleh dari eksposenya di media massa sebagai sarana refleksi maupun konstruksi kepentingan massa.

Dalam hal tingkat analisis, karya ini menggunakan tingkat analisis induksionis maupun reduksionis.[70] Unit analisisnya ada pada tingkatan unit negara-bangsa (PLNRI) dan unit eksplanasinya ada dua, yakni pertama, wacana mengenai intensitas tekanan dari sistem internasional. Berarti unit eksplanasinya lebih tinggi levelnya daripada unit analisisnya.

---

[69] Lihat http://en.wikipedia.org/wiki/Public_opinion diunduh 12 Maret 2009.
[70] Mohtar Mas'oed, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi* (Jakarta: LP3ES, 1990), hal. 39.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Unit eksplanasi yang kedua terletak pada wacana penyelarasan kepentingan antarkelompok di dalam negara RI, maka tingkat analisis karya ini ialah reduksionis, yaitu unit eksplanasi lebih rendah levelnya ketimbang unit analisis.

Secara spesifik studi ini melakukan analisis terhadap masing-masing 5 (lima) isu kebijakan luar negeri yang relevan dan signifikan yang dilakukan oleh empat presiden selama masa reformasi Indonesia, sejak B.J. Habibie sampai dengan Susilo bambang Yudhoyono.

F. RUNTUTAN ANALISIS

Setelah Bab I sebagai pendahuluan saya menguraikan arti penting dilakukannya penelitian pada topik ini serta pokok permasalahan dan landasan teori yang mendasari penyusunan hipotesis serta bagaimana teknik analisis yang akan digunakan untuk membuktikan hipotesis, di dalam Bab II saya akan menguraikan cikal-bakal konseptualisasi dan operasionalisasi politik luar negeri bebas-aktif dalam rangka membuktikan bahwa secara prinsipiil (asasi) PLNRI bebas-aktif berprofil populis, dalam arti tidak hanya memperjuangkan terwujudnya kemerdekaan bangsa Indonesia namun juga kemerdekaan bangsa-bangsa lain dari segala bentuk penjajahan di muka bumi.

Untuk menjelaskan makna populisme-elitisme, di bab ini akan diterangkan lebih dahulu mengenai konsep elitisme dan populisme politik luar negeri yang dimaksudkan di dalam tesis ini. Kemudian analisis akan dilakukan terhadap praktek PLNRI bebas-aktif di dalam sejarah diplomasi

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Indonesia, di mana karakter populisnya ditunjukkan pada perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia melawan penjajahan yang melibatkan kontribusi rakyat semesta. Dalam perjalanan sejarah selanjutnya, prinsip tersebut tentu menjadi beban moral yang tak mudah dipelihara. Pragmatisme PLNRI "mendayung di antara dua karang" menjadi 'tafsiran kunci' selanjutnya dalam memelihara dan meneguhkan eksistensi Indonesia di tengah konflik global Perang Dingin.

Namun kemudian sampai batas tertentu istilah bebas-aktif tersebut kehilangan makna aslinya ketika ditafsirkan oleh pemimpin otoritarian yang bersikap elitis dan kebijakannya pun lantas menjadi ofensif dan konfrontatif, melampaui garis batas pragmatisme defensif dan *self-determination*.

Uraian dalam Bab II tersebut akan diakhiri dengan suatu simpulan bahwa memang sifat pragmatis dalam sejarah politik luar negeri Republik Indonesia adalah suatu interpretasi logis dari pilihan asas bebas-aktif tersebut, namun efek dari elitisme dan otoritarianisme, ujung-ujungnya mengaburkan makna bebas-aktif itu sendiri.

Di dalam Bab III saya akan menjelaskan bahwa sejak reformasi digulirkan, bukan hanya sistem politik dalam negeri Indonesia yang mengalami keterbukaan dan restrukturisasi. PLNRI pun mengalami koreksi signifikan setelah dalam kurun waktu yang cukup lama diplomasi Indonesia terkungkung di dalam personifikasi otoritarianisme Soekarno maupun Soeharto.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Dengan disahkannya Undang-undang tentang Politik Luar Negeri, kebijakan luar negeri tidak lagi didominasi oleh elit eksekutif, setidaknya secara legal-formal. Namun di tataran praksis, bab ini akan menyoroti tegangan antara masih adanya kehendak elit eksekutif untuk menafsir sendiri kebijakan luar negerinya, dengan semakin berperannya parlemen di satu sisi dan semakin terlembaganya hubungan luar negeri berdasarkan undang-undang. Dengan demikian proses pengambilan kebijakan luar negeri sudah ada platformnya secara legal-formal. Yang tersisa kemudian adalah apakah peraturan perundangan itu pada tingkat interpretasi dan kemudian implementasinya tetap dikuasai oligarki pemerintah eksekutif atau memang menunjukkan komitmen jelas dalam membela dan mewujudkan kepentingan publik (yakni populis).

Bab III akan diakhiri dengan suatu simpulan bahwa reformasi telah memberikan kesempatan bagi PLNRI untuk melakukan reinterpretasi terhadap populisme PLNRI tanpa intervensi personal oleh pimpinan puncak eksekutif sedemikian hingga menghasilkan reformulasi terhadap prinsip bebas aktif PLNRI.

Bab IV merupakan penerapan dari pendekatan realisme neoklasik yang telah dirumuskan di dalam bingkai analitik di Bab I, yakni: (1) intensitas tekanan internasional sebagai variabel independen, dan (2) hasil penyelarasan antara kepentingan elit dan kepentingan massa sebagai variabel *intervening*-nya.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sejumlah teks dan wacana politik luar negeri Republik Indonesia dalam dasawarsa pertama era Reformasi (1999-2008) pun kemudian dianalisis di bab ini. Periodisasinya dibatasi berdasarkan masa kepemimpinan keempat presiden Indonesia pada dasawarsa pertama era Reformasi, yakni sejak masa kepresidenan B.J. Habibie yang dilanjutkan oleh Abdurrahman Wahid, Megawati, dan terakhir Susilo Bambang Yudhoyono (periode ke-1) antara tahun 2004 sampai dengan tahun 2009. Secara metode penelitian, telaah pada bab ini bertujuan spesifik sebagai alat pembuktian (verifikasi) terhadap hipotesis.

Bab IV ditutup dengan sebuah analisis hasil perbandingan profil PLNRI antara keempat presiden di era Reformasi tersebut. Analisis perbandingan tersebut menghasilkan sebuah simpulan tentatif tentang kaitan antara profil PLNRI yang non populis dengan kemerosotan legitimasi presiden sebagai *top executive*.

Bab V merupakan simpulan dari seluruh paparan dan pembahasan sejak Bab I sampai dengan Bab IV dan kemudian disertai dengan sebuah catatan akhir *(post-script)* yang diharapkan berguna untuk bahan verifikasi yang lebih aktual, setentatif apapun itu, namun setidaknya dapat pula memandu bagi upaya penelitian-penelitian berikutnya.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

BAB II

POPULISME DAN ELITISME DALAM SEJARAH POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

"Politik luar negeri, seperti politik pada umumnya, adalah kegiatan yang -- *by nature*-- elitis. Dengan demikian, apakah populisme dalam politik luar negeri merupakan sebentuk elitisme terselubung?"

Bahasan di dalam bab ini akan dimulai dengan bangunan konseptual dan operasional politik luar negeri bebas-aktif dalam rangka membuktikan bahwa secara prinsipiil (asasi) PLNRI berprofil populis, dalam arti memperjuangkan terwujudnya kemerdekaan bangsa Indonesia sekaligus upaya mempertahankannya yang secara luas didukung oleh semua lapisan rakyat. Untuk itu, akan diterangkan lebih dahulu mengenai konsep elitisme dan populisme politik luar negeri yang dimaksud di dalam tesis ini. Kemudian analisis akan dilakukan terhadap praktek PLNRI bebas-aktif di dalam sejarah diplomasi Indonesia, di mana karakter populisnya ditunjukkan pada perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia melawan penjajahan yang melibatkan kontribusi rakyat semesta. Dalam perjalanan sejarah selanjutnya, prinsip tersebut tentu menjadi beban moral yang tak mudah dipelihara. Pragmatisme PLNRI "mendayung di antara dua karang" menjadi 'tafsiran kunci' transformatif selanjutnya dalam memelihara dan meneguhkan eksistensi Indonesia di tengah konflik global Perang Dingin.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Namun kemudian sampai batas tertentu istilah bebas-aktif tersebut kehilangan makna ketika ditafsirkan oleh pemimpin otoritarian yang bersikap elitis dan kebijakannya pun lantas menjadi ofensif dan konfrontatif, melampaui garis batas pragmatisme defensif dan *self-determination*.

A. POLITIK LUAR NEGERI SEBAGAI AKTIVITAS ELITIS

Untuk memulai pemahaman mengenai politik luar negeri biasanya dimulai dari definisi sederhana sebagaimana dikemukakan oleh Jack C. Plano dan Roy Olton,

> *"a strategy or planned course of action developed by the decision makers of a state vis a vis other states or international entities aimed at achieving specific goals defined in term of national interest."*[71] (sebuah strategi atau arah tindakan terencana yang dikembangkan oleh para pengambil keputusan di suatu negara terhadap negara-negara atau entitas internasional dalam upaya mencapai tujuan-tujuan khusus yang disebut kepentingan nasional).

Dari definisi tersebut terdapat tiga unsur penting, yakni:

(1) "pengambil keputusan" yang bertindak "mengembangkan strategi atau arah tindakan terencana";
(2) "tujuan khusus" yang disebut "kepentingan nasional"; dan,
(3) korelasi antara "kepentingan nasional" itu dengan "negara atau entitas internasional lainnya."

[71] Jack C. Plano dan Roy Olton *The International Relations Dictionary* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1978), hal. 127.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Plano dan Olton juga menekankan bahwa kepentingan nasional tersebut merupakan "fundamental objective and ultimate determinant that guides the decision makers of a state in making foreign policy."[72] (tujuan mendasar dan penentu puncak yang memandu para pengambil keputusan tersebut dalam membuat kebijakan luar negeri). Jadi, unsur pertama mengenai "siapa" atau aktor pelakunya, sementara unsur kedua tentang "apa" yang menjadi tujuannya.

Mengenai "siapa" aktor pembuat keputusan politik luar negeri, para teoritisi Realis memandang bahwa negara adalah aktor tunggal dalam pembuatan keputusan tersebut. Negara adalah "a homogenous or monolithic unit with a few or no important internal differences that affect its choices." (suatu satuan serbasama atau monolitik dengan sedikit atau tidak ada perbedaan internal yang memengaruhi pilihan-pilihan [kebijakan] yang diambil).[73] Di samping itu, negara juga dianggap semata-mata reaktif dalam mengambil kebijakan luar negerinya karena sekadar merespon lingkungan internasional.

> "international environment determines state's action... foreign policy making consists primarily of adjusting the state to the pressure of an anarchical world system whose essential properties will not vary. All states and the individuals responsible for their foreign policies confront the problem of national survival in similar ways. Thus all decision makers are essentially alike in their approach to foreign policy making."[74] (lingkungan internasional menentukan tindakan negara... pembuatan kebijakan luar negeri utamanya mengandung upaya penyesuaian diri negara itu terhadap tekanan sistem dunia

[72] Ibid.
[73] Charles W. Kegley dan Eugene R. Wittkopf, *World Politics, Trend and Transformation,* edisi ke-7 (Boston: Bedford/St. Martin's, 1999) hal. 53.
[74] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

> yang anarkis yang perangkat pokoknya tidak akan berbeda. [Yakni] semua negara dan masing-masing orang [pengambil keputusannya] bertanggung jawab bagi politik luar negerinya dalam menghadapi masalah ketahanan nasional dengan cara-cara yang mirip).

Dengan demikian tampak sekali bahwa pengertian "kemiripan cara" dalam melakukan tindakan politik luar negeri sebagaimana tersebut di atas membawa pada anggapan lebih lanjut bahwa para aktor politik luar negeri bertindak berdasarkan rasionalitas atau "pilihan rasional." Pilihan rasional, yakni:

> "purposeful, goal-directed behavior exhibited when the individual responding to international event... uses the best information available and chooses from the universe of possible responses that alternative most likely to maximize his [or her] goals."[75] (perilaku sadar-tujuan yang ditunjukkan ketika seseorang merespon peristiwa internasional... menggunakan informasi terbaik yang tersedia dan memilih dari semua respon yang memungkinkan dengan dasar pilihan sebagian besar untuk memaksimalkan tujuannya).

Rasionalitas melibatkan proses "problem recognition and definition, goal selection, identification of alternatives, and choices."[76] (pengenalan dan definisi permasalahan, pemilihan tujuan, identifikasi alternatif, dan pilihan-pilihan). Dalam pandangan ini maka semua keputusan yang diambil oleh suatu negara dalam menanggapi situasi internasional atau negara lain adalah keputusan rasional, sekalipun mungkin tampak tak masuk akal bagi pengamat awam. Sebagai contoh, keputusan presiden

[75] Sidney Verba, "Assumption of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System," dalam James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy* (New York: Free Press, 1969), hal. 217-231.
[76] Kegley dan Wittkopf, op. cit., hal. 56.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Irak Saddam Hussein pada tahun 2000 untuk berperang melawan Amerika Serikat dan sekutunya, di mata awam dapat dipandang sebagai sebuah kenekadan yang tidak rasional karena kekuatan militer Irak jelas sangat tidak sebanding melawan mesin perang Amerika Serikat. Namun asumsi aktor rasional berupaya keras menjelaskan rasionalitas dari tindakan "irasional" tersebut, misalnya dengan membandingkan perang tersebut dengan perang Viet Nam di mana moralitas perang semesta rakyat Viet Nam mampu menahan bahkan "mempermalukan" pasukan Amerika Serikat.

Namun asumsi homogenitas tersebut tidak sepenuhnya diamini oleh para teoritisi politik luar negeri. Sebab apabila demikian tentu tidak penting lagi mendalami pengetahuan mengenai proses pembuatan keputusannya, termasuk latar belakang para pengambil keputusan tersebut. Bahkan sudah dapat diasumsikan bahwa dengan demikian seluruh faktor yang beresultan pada keputusan yang diambil itu telah diketahui dan diperhitungkan oleh para pengambil keputusan. Dan dengan diketahuinya rasionalitas tersebut, hasil keputusannya sudah pasti dapat dengan mudah diketahui. Padahal kenyataan menunjukkan bahwa informasi yang sampai kepada para pengambil keputusan selalu tidak utuh. Para pengambil keputusan selalu mengalami *constraint of information* (keterbatasan informasi), baik akibat seleksi informasi oleh para informannya, seleksi informasi oleh dirinya sendiri, maupun tekanan keterbatasan waktu yang tersedia sejak proses dimulai sampai dengan

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

dambilnya keputusan tersebut. Dalam hal ini Allison dan Halperin berpendapat bahwa, "foreign policy is a product of pulling and hauling of bureaucratic actors, each with his own organizational interests."[77] (politik luar negeri adalah suatu hasil dari tarik-ulur aktor-aktor birokrasi dengan muatan kepentingan organisasionalnya masing-masing). Para pengambil keputusan tersebut "focus not on a single strategic issue but on many diverse intranational problem as well. Players choose according to various conception of national security, organizational, domestic, and personal interest."[78] (memusatkan perhatian bukan hanya pada isu strategis tunggal tetapi pada banyak permasalahan dalam negeri yang berbeda-beda. Para pengambil keputusan memilih keputusannya menurut konsepsi beragam yang berkaitan dengan kepentingan keamanan nasional, kepentingan organisasi, kepentingan domestik, dan kepentingan personal). Oleh sebab itu sangat penting untuk mencermati pertanyaan Russet dan Starr sebagai berikut,

> "Whose particular interest is reflected in any particular government policy or act? Which individuals, groups, or classes are most influential in determining government policy? Are there some issues on which one group or class has a dominant influence?"[79] (kepentingan khusus milik siapa yang tercermin dalam kebijakan atau tindakan tertentu pemerintah? Orang, kelompok, atau golongan yang mana yang paling berpengaruh dalam menentukan kebijakan pemerintah? Apakah ada beberapa masalah di mana

[77] Graham T. Allison dan Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," dalam John A. Vasquez (ed.), *Classics of International Relations*, Edisi ke-2, (New Jersey: Prentice-Hall, 1990), hal. 159.
[78] Ibid.
[79] Bruce Russett dan Harvey Starr, *World Politics, the Menu for Choice*, edisi ke-5 (New York: Freeman & Co, 1996), hal. 170.

UNIVERSITAS GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

sekelompok atau segolongan orang mempunyai pengaruh dominan?)

Oleh karena itu, untuk menjawab pertanyaan mengenai siapa aktor pembuat keputusan politik luar negeri, kita juga harus mengenali struktur rezim sebuah negara. Di dalam rezim demokrasi peluang keterlibatan lebih banyak pihak dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri lebih besar dan lebih transparan ketimbang di dalam rezim otoritarian.[80]

Selanjutnya mengenai "apa" yang menjadi determinan politik luar negeri Republik Indonesia, kita akan menelusuri kembali perhatian para teoritisi hubungan internasional terhadap konsep kepentingan nasional. Stoessinger menyatakan bahwa politik luar negeri adalah "the expression of its national interest vis-a-vis other nations."[81] Pernyataan mengenai apa itu kepentingan nasional bisa tampak nyata, seperti misalnya perjuangan negara-negara berpantai atau negara kepulauan termasuk Indonesia untuk mendapatkan kekhususan perlakuan hukum internasional dalam hal hukum laut di dalam UNCLOS (United Nations Convention on The Law Of the Sea).[82] Kepentingan nasional tersebut bisa pula dipersepsikan sebagai "terselubung," berbias-makna atau berganda arti sehingga menimbulkan spekulasi. Apalagi kalau kepentingan itu dianggap kontroversial. Misalnya keinginan presiden Abdurrahman Wahid untuk

[80] Pengaruh struktur pemerintahan ini diterangkan dalam Ibid., hal. 194-218.
[81] John G. Stoessinger, *The Might of Nations: World Politics in Our Time,* edisi ke-9 (New York: McGraw-Hill, 1990), hal. 29.
[82] Diulas dengan pendekatan teknis dan hukum dalam I Made Andi Arsana, *Batas Maritim Antar Negara, sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis,* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

membuka hubungan diplomatik dengan Israel.[83] Spekulasi pun berkembang terhadap keinginan presiden Abdurrahman Wahid itu, apakah sungguh-sungguh didasarkan pada kepentingan nasional Indonesia atau ada maksud lain yang terselubung.

Selanjutnya, mengenai hubungan antara kepentingan nasional dalam pengertian yang telah diuraikan di atas dengan negara lain atau entitas internasional tertentu. Russett dan Starr berpendapat bahwa politik luar negeri juga merupakan "the output of the state into the global system."[84] (output suatu negara terhadap sistem global). Kebijakan (policy) dapat diartikan sebagai "a decision or a set of actions or programs that act as a guide to an action or a set of actions intended to realize the goals an organization has set for it."[85] (suatu keputusan atau serangkaian tindakan atau program yang menjadi pernandu atas suatu tindakan atau serangkaian tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan oleh sebuah organisasi). Kemudian ciri-ciri politik luar negeri yang "terencana" menjadikannya dapat dipahami bahwa politik luar negeri bukanlah sekadar kebijakan *ad hoc*, respons mendadak terhadap suatu manuver asing atau kebijakan tanpa visi yang jelas. Dengan demikian apabila kata "terencana" tersebut berarti melibatkan unsur-unsur manajemen mulai dari perencanaan, penentuan tujuan, penilaian kemampuan diri, hingga penentuan langkah-langkah untuk mencapai

[83] Ganewati Wuryandari (ed.), *Politik Luar Negeri Republik Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal. 198.
[84] Russett dan Starr, op. cit., hal. 163.
[85] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

luar tersebut, maka dipandang dari prosedur dan substansinya, politik luar negeri memang menjadi sebuah **proses pembuatan keputusan yang elitis.**

Oleh karena itu dalam memahami karakter elitis politik luar negeri Republik Indonesia, kita tidak akan memperlawankannya dengan istilah "populis" agar tidak terjebak ke dalam angan-angan kosong tentang popularitas. Karya ini akan berusaha menganalisis hubungan antara reformasi politik dengan kemungkinan pergantian, perluasan dan proliferasi elit secara paralel, bukan sebuah popularisasi di dalam lingkungan elit yang sudah mapan. Demikian pula ketika menganalisis karakter pseudo-populis, karya ini dimaksudkan untuk mengungkapkan bukti-bukti bahwa beberapa kebijakan luar negeri Republik Indonesia lebih bersifat menyelesaikan masalah-masalah di permukaan yang banyak disorot media ketimbang merumuskan perubahan kebijakan strategis yang secara substansial benar-benar membela kepentingan rakyat banyak.

Untuk kepentingan analisis yang lebih dalam, antara "elitis" dan "pseudo-populis" dibedakan pengertiannya, sebab pengertian elitis lebih menyangkut prosedur dan substansi sebagaimana diterangkan di atas, sementara "pseudo-populis" lebih mengenai "kemasan" diplomasi politik luar negeri Republik Indonesia yang bagi awam dipandang populis

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

padahal sesungguhnya tetap memberi keuntungan yang lebih besar kepada sekelompok kecil elit.[86]

Selanjutnya, meskipun landasan pokok politik luar negeri Indonesia adalah "bebas–aktif" *(free/independent and active)*, namun di ranah praksis kadang tidak jelas di mana letak kebebasan dan keaktivan itu. Mengingat, dalam beberapa kasus penting Indonesia tampak tidak bebas[87] dan kemudian juga sekadar reaktif terhadap aksi negara lain atau tuntutan konteks internasional tertentu.[88] Hal demikian tentu menimbulkan berbagai tanggapan atau bahkan protes. Untuk itu di dalam bab ini akan diuraikan prinsip dan operasionalisasi politik luar negeri bebas-aktif dalam rangka membuktikan bahwa secara prinsipiil (asasi), PLNRI bersifat bebas-aktif. Prinsip "bebas" dapat berarti: (1) tidak terikat pada blok militer-keamanan (military-security block) maupun memberi akses pembangunan pangkalan militer asing; (2) pragmatis, yakni sebagai konsekuensi dari ketidakterikatan pada blok-blok militer-keamanan dunia itu maka Indonesia bebas menentukan mitra dalam memenuhi

[86] Misalnya pernyataan "Indonesia melunasi utang kepada IMF" dipublikasikan secara luas dengan menunjukkan asal-usul dana untuk membayar utang tersebut dari cadangan devisa. Bahkan dijadikan kampanye pilpres untuk mengajak rakyat kembali memilih SBY untuk periode kedua. Namun ketika terjadi defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang biasanya ditutup dengan utang luar negeri, kemudian pemerintah menerbitkan SUN (Surat Utang Negara) berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2002 tentang SUN, yang dalam praktiknya berbunga lebih tinggi dan jangka yang lebih pendek ketimbang utang luar negeri.

[87] Misalnya peristiwa penandatanganan LoI *(letter of intent)* pada 15 Januari 1998. Ketika itu presiden Soeharto terkesan "menyerah" pada tekanan IMF yang mendiktekan program pemulihan ekonomi Indonesia akibat krisis tahun 1997 tersebut.

[88] Misalnya masalah penentuan batas wilayah antara Indonesia dan Malaysia dalam kasus Sipadan & Ligitan dan kasus Ambalat, Indonesia cenderung hanya merespon aksi-aksi Angkatan Laut Diraja Malaysia ketimbang melakukan manuver yang aktif atau proaktif.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kepentingan-kepentingan praktisnya tanpa mengganggu hubungan umumnya dengan negara-negara rival mitra tersebut lainnya. Sementara itu "aktif" berarti (1) Indonesia secara cermat mengikuti perkembangan dan situasi negara-negara lain maupun situasi politik regional dan global dan berinisiatif untuk turut menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi dalam hubungan internasional negara-negara tersebut; (2) Dalam upaya untuk turut serta mewujudkan perdamaian dunia Indonesia lebih cenderung melakukannya dengan cara-cara multilateral.

B. POPULISME DALAM POLITIK LUAR NEGERI RI

Populisme adalah sebuah wacana politik yang memperlawankan antara "rakyat jelata" (people) dan "kaum elit" (elite). Populisme dapat dipahami sebagai sebuah ideologi yang mencitakan perubahan sistem sosial dan politik dan/atau suatu gaya retorika yang digunakan oleh para anggota dari suatu gerakan sosial atau politik unuk menarik dukungan orang banyak. Didefinisikan oleh Kamus Cambridge sebagai "political ideas and activities that are intended to represent ordinary people's needs and wishes"[89] (gagasan dan kegiatan politik yang ditujukan untuk memperjuangkan harapan dan kebutuhan rakyat jelata).

Definisi yang diberikan oleh perguruan tinggi dan para sarjana berbeda-beda dan di antara para jurnalis dan sarjana, istilah itu kadang digunakan secara longgar, tak konsisten dan tak dibatasi dengan ketat

[89] "populism," *Cambridge Advance Learner's Dictionary*. Lihat di http://dictionary.cambridge.org/define.asp?dict=CALD&key=61566

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

berkenaan dengan politik yang menarik perhatian "rakyat," "demagog," dan "catch-all" atau sebagai suatu ungkapan untuk memperkenalkan tipe baru partai politik yang menurut para pengamat klasifikasinya tidak jelas. Alasan lain yang menjadikan nilai 'populisme' di sejumlah masyarakat meredup yakni sebagaimana dicatat oleh Margaret Canovan pada kajiannya tahun 1981, *Populism,* tidak setegas label 'konservatif' atau 'sosialis', makna populisme 'secara resmi diartikan sendiri oleh para pengikutnya', sehingga para populis kontemporer jarang menyebut diri mereka sendiri seorang 'populis' dan biasanya menolak jika oleh orang lain mereka disebut begitu.[90] Istilah 'populisme' juga kadang membingungkan kalau dikait-kaitkan dengan istilah yang mirip, yakni 'populer', yang artinya secara umum adalah milik rakyat jelata atau disukai oleh atau terkenal di kalangan rakyat jelata.[91]

Tentu tidak semuanya berpengertian kabur seperti itu, terutama di Amerika Serikat, di mana gerakan kaum populis diilhami oleh gerakan demokrasi sebelumnya (misalnya gerakan kaum petani, gerakan reformasi *New Deal*, dan gerakan hak-hak sipil. Para aktivis gerakan-gerakan tersebut dengan jelas menyatakan bahwa mereka adalah kaum populis.

---

[90] Margaret Cannovan, 1981, *Populism*, (New York & London: Harcourt Brace Jovanovich), hal. 5.

[91] 1490, "public," from L. popularis "belonging to the people," from populus "people." Meaning "well-liked, admired by the people" is attested from 1608. Popularity "fact or condition of being beloved by the people" is first recorded 1601; popularity contest is from 1941. Popular Front "coalition of Communists, Socialists, and radicals" is from 1936. Popularize "to make a complex topic intelligible to the people" is from 1833. Online Etymology Dictionary, © 2001 Douglas Harper popular. (n.d.). *Online Etymology Dictionary*. Retrieved October 20, 2009, from Dictionary.com website: http://dictionary.reference.com/browse/popular diunduh 21 Januari 2010.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Karena begitu besarnya perhatian dunia akademik terhadap populisme itu, para sarjana membuat kemajuan-kemajuan dalam mendefinisikannya sehingga dapat dimanfaatkan sebagai sarana penelitian dan membantu membedakan antara gerakan-gerakan yang *benar-benar* populis dengan gerakan lain yang sekadar *meminjam* populisme. Salah satu definisi yang mutakhir dilakukan oleh Daniele Albertazzi dan Duncan McDonnell di dalam bukunya *Twenty-First Century Populism*, yang mendefinisikan populisme sebagai "suatu ideologi yang menyatukan rakyat jelata untuk melawan sekumpulan kaum elit serta 'orang lain' yang dianggap berbahaya yang secara bersama-sama berpotensi merampas (atau berupaya merampas) daulat rakyat atas hak-hak asasinya, nilai-nilainya, kemakmurannya, identitasnya, dan suaranya."[92]

Selain memandang populisme yang dikaitkan dengan basis sosial tertentu, program ekonomi, program ekonomi, masalah pemilihan wakil, sebagaimana sering dilakukan oleh kaum populis sayap kanan,[93] ada pula konsepsi populisme yang berakar dari tradisi para sarjana Eropa seperti misalnya Ernesto Laclau,[94] Pierre-Andre Taguieff,[95] Yves Meny and Yves Surel.[96] Mereka telah menyeru kepada para sarjana untuk memusatkan

---

[92] Albertazzi, Daniele and Duncan McDonnell, *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy* (New York and London: Palgrave Macmillan, 2008), hal. 3.
[93] Kitschelt, Herbert (with McGann, Anthony), *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*, (Ann Arbor: University of Michighan Press, 1995).
[94] Laclau, Ernesto, *On Populist Reason*, (London: Verso, 2005)
[95] Taguieff, Pierre-Andre, *L'illusion populiste*, (Paris: Berg International, 2002).
[96] Meny, Yves and Surel, Yves, (*Democracies and the Populist Challenge*, London: Palgrave Macmillan, 2002).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

perhatian hanya pada populisme *per se*, bukan semata-mata membedakannya terhadap ideologi-ideologi lain (seperti nasionalisme, neo-liberalisme, dll.). Bahkan, atas dasar pengertian awalnya bahwa demokrasi harus mencerminkan kehendak rakyat yang murni dan tak terbantahkan, maka kaum populis dapat dengan mudah menempatkan diri secara ideologis baik di sayap Kanan maupun Kiri. Memang demikian, buktinya para pemimpin gerakan populis pada dekade mutakhir ini telah mengklaim bahwa dirinya ada di kedua sisi spektrum politik baik Kanan maupun Kiri, walaupun kaum populis lainnya ada yang mengklaim bahwa dirinya bukan golongan "sayap kiri," atau "tengah" ataupun "sayap kanan."[97] Intinya, istilah "populis" dapat dipergunakan secara luas dan fleksibel. Maka untuk membatasi pengertian tersebut, populisme di dalam tesis ini akan diletakkan pada konteks tuntutan dan reaksi massa terhadap kebijakan luar negeri Indonesia.

Walaupun demikian, upaya menempatkan istilah "populisme" dalam politik luar negeri bukan merupakan sesuatu yang lazim. Dalam salah satu kamus mutakhir hubungan internasional, misalnya *The Penguin Dictionary of International Relations,*[98] tidak terdapat aran (*entry*) "populism" atau semacamnya, kecuali "population" dalam pengertian geopolitik.

---

[97] Baca Canovan, Margaret. *Populism.* op. cit.; juga dalam Betz, Hans-Georg. 1994. *Radical Right-wing Populism in Western Europe,* dan dalam Kazin, Michael. 1995.*The Populist Persuasion: An American History.*

[98] Graham Evans dan Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations,* (London: Penguin Books, 1998).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Tantangan kedua penempatan istilah "populisme" dalam politik luar negeri berkenaan dengan hakikat elitisme politik luar negeri itu sendiri. Sebagian besar urusan politik luar negeri adalah urusan elit. Proses pengambilan keputusan luar negeri lebih cenderung merupakan tarik-ulur atau tarik-menarik antarelit politik. Dengan demikian, ukuran untuk menentukan populis atau tidaknya suatu kebijakan luar negeri, antara lain dengan cara menghubungkan antara kebijakan yang diterapkan dan landasan konstitusi yang populis, atau antara kebijakan tersebut dan tanggapan/reaksi elit. Lebih jauh, berkenaan dengan tuntutan dan/atau tanggapan rakyat yang lebih luas, sebuah kebijakan luar negeri dapat dikatakan sebagai populis manakala mendapatkan dukungan yang nyata dari massa, misalnya pidato-pidato demagogis tentang kebijakan "Pembebasan Irian Barat" dari kekuasaan Belanda dan kebijakan konfrontasi "Ganyang Malaysia" di masa presiden Soekarno yang disambut gegap gempita dan didukung tanpa reserve oleh massa, atau demonstrasi besar-besaran mendukung kebijakan anti Amerika Serikat yang dilontarkan oleh presiden Iran, Mahmoud Ahmadinejad, ataupun pemimpin Kuba, Fidel Castro yang mendorong demonstrasi besar-besaran oleh rakyat untuk unjuk dukungan terhadap keputusan pemimpinnya tersebut. Namun karena adanya sifat dasar elitisme dalam politik luar negeri, maka gejala dukungan luas massa seperti beberapa contoh di atas merupakan tuntutan atau dukungan aktif, lepas dari apakah massa tersebut bersifat partisipatif atau dimobilisasi. Dalam hal

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

masyarakat tidak menentang kebijakan luar negeri pemerintahnya, hal itu sudah dapat dijadikan sebentuk dukungan berstelsel pasif. Artinya, sepanjang rakyat pada umumnya tidak menentang kebijakan luar negeri, maka hal itu sudah cukup menjadi faktor pendukung domestik terhadap kebijakan tersebut. Tegasnya, perilaku elit yang tidak mendapatkan tentangan massa sama saja dengan "dukungan" massa terhadap perilaku tersebut.

Dari keterangan di atas dapat disarikan bahwa **populisme** menjadi tuntutan konstitusional dalam kebijakan luar negeri Indonesia, sehingga perilaku PLNRI seharusnya menunjukkan gejala **populisma.** Karena adanya tuntutan tersebut maka yang perlu dianalisis adalah "populisma seperti apa" yang benar-benar populis (aktif maupun reaktif) atau hanya sekadar menjadikan populisme sebagai jargon pragmatis pendongkrak **popularitas** yang pada saat giliran berkuasa justru melahirkan sikap dan/atau perilaku **pseudo-populis** atau bahkan **non-populis.**

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa watak dasar PLNRI, sebagaimana politik luar negeri pada umumnya adalah elitis. Namun karena proses perjuangan kemerdekaan berikut cita-cita dan tujuan pendirian NKRI berwatak dasar populis, maka interpretasi elit atas populisme PLNRI tersebut seharusnya maujud ke dalam kebijakan dan langkah-langkah PLNRI yang populis, diupayakan untuk populis, atau setidaknya tampak populis. Yang harus dihindari adalah kebijakan yang non populis.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sebagai negara yang sedang berkembang, politik luar negerinya umumnya merupakan respon atau reaksi terhadap tekanan internasional. Namun berdasarkan analisis neoklasik, politik luar negeri, selain merespon tekanan internasional juga melakukan penyelarasan domestik. Bagi PLNRI, di era reformasi yang mengusung demokratisasi, telah terjadi perluasan elit yang meliputi *stake holder* kebijakan luar negeri, yakni Deplu dan DPR, serta *attentive public* yang tercermin dalam ungkapan masyarakat melalui media massa.

Dengan demikian pembahasan di dalam bab ini merupakan upaya penerapan hasil identifikasi konseptual dan rumusan hipotetik yang diuraikan pada Bab I dan nanti akan diverifikasi lebih lanjut pada Bab IV dengan berbagai praktek kebijakan luar negeri RI di era Reformasi. Analisis dilakukan dengan cara memeriksa sejumlah teks dan wacana PLNRI yang ditekankan dalam dasawarsa pertama era Reformasi (1999-2008), sekalipun sejumlah praktek PLNRI di masa Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto dapat dijadikan secara acuan atau bandingan. Namun secara metode penelitian, telaah pada bab ini bertujuan spesifik sebagai pembuktian adanya problem elitisme dan populisme dalam PLNRI di dalam sejarah Indonesia.

C. ELABORASI *DE JURE* PLNRI BEBAS AKTIF

Penjelasan pertama mengenai politik luar negeri Republik Indonesia bebas-aktif terdapat dalam Pidato Wakil Presiden Mohammad

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Hatta ketika memberikan keterangan kepada Badan Pekerja (BP) Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) atau parlemen Republik Indonesia waktu itu dalam kapasitasnya memimpin Kabinet Presidensiil. Ketika menanggapi keinginan sebagian politisi dan tokoh KNIP yang mengusulkan agar Indonesia berjuang melalui ideologi sosialisme-komunisme yang berporos pada Sovyet Uni, Hatta mengawali dengan pertanyaan oratoris yang idealistik, "Tetapi mestikah kita bangsa Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan negara kita, hanya harus memilih antara pro Rusia atau pro Amerika? Apakah tak ada pendirian yang lain yang harus kita ambil dalam mengejar cita-cita kita?"[99] Peryataan itu menunjukkan keinginan kuat untuk bersikap independen. Namun di bagian lainnya Hatta menyebutkan,

> "Ini tidak berarti bahwa kita tidak akan mengambil **keuntungan** daripada pergolakan politik internasional. Memang tiap-tiap politik untuk mencapai kedudukan negara yang kuat ialah **mempergunakan pertentangan internasional yang ada itu untuk mencapai tujuan nasional sendiri**... ya, segala bangsa sebenarnya berbuat semacam itu, apa sebab kita tidak akan melakukannya?... Perjuangan bangsa... hendaknya didasarkan pada **realitas,** kepada **kepentingan negara** kita di setiap waktu."[100]

Tampak sekali sesungguhnya politik bebas-aktif itu memandu para pembuat kebijakan luar negeri pada pragmatisma di tingkat praksis. Tentu saja pragmatisma tidak selalu berkonotasi negatif. Pragmatisma bernilai positif sepanjang tetap selaras dengan apa yang menjadi prioritas

---

[99] I. Wangsa Widjaja dan Meutia F. Swasono (eds.), *Mohammad Hatta: Kumpulan Pidato dari tahun 1942 s.d 1949* (Jakarta: Yayasan Idayu, 1981), hal. 201.
[100] Ibid.

UNIVERSITAS GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kepentingan nasional dengan dasar-dasar yang sah,[101] dan bukan untuk kepentingan elit tertentu saja.

Namun M. Sabir berpendapat bahwa pedoman bebas-aktif itu sudah pernah dimuat di dalam Maklumat Pemerintah tanggal 1 Nopember 1945 yang dikeluarkan saat akan dimulainya pendaratan tentara Sekutu di Indonesia. Maklumat Politik itu memuat pokok-pokok sebagai berikut:[102]

(1) Politik damai dan hidup berdampingan secara damai;
(2) Politik tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri negara lain;
(3) Politik bertetangga baik dan kerja sama dengan semua negara di bidang ekonomi, politik, dan lain-lain; dan,
(4) Politik berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Di dalam keempat butir tersebut di atas tampak bahwa orientasi PLNRI waktu itu diarahkan pada sikap damai, non-intervensi, kooperatif, dan penyelesaian persoalan secara multilateral melalui lembaga dunia, yakni PBB.

Pengertian PLNRI bebas-aktif tersebut kemudian dibakukan dalam Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966 tentang Penegasan Kembali Landasan Kebijaksanaan Politik Luar Negeri RI, yang dalam pasal 4 mencantumkan pedoman perjuangan berupa 4 butir pernyataan:[103]

(1) Dasasila Bandung yang mencerminkan solidaritas negara-negara Afrika dan Asia, perjuangan melawan kolonialisme dan

[101] Misalnya, masih menurut Hatta, "Pancasila adalah pedoman politik bebas-aktif," dalam Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila* (Jakarta: Yayasan Idayu, 1981), hal. 11. Demikian pula kepentingan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945.
[102] M. Sabir, *Politik Bebas Aktif* (Jakarta: Haji Masagung, 1987), hal. 29.
[103] Ibid., hal. 27.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

imperialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya serta mengandung sifat nonintervensi;

(2) Prinsip bahwa masalah Asia hendaknya dipecahkan oleh bangsa Asia sendiri secara Asia, dan kerjasama regional;

(3) Pemulihan kembali kepercayaan negara-negara / bangsa-bangsa lain terhadap maksud dan tujuan Revolusi Indonesia dengan cara memperbanyak kawan daripada lawan, menjauhkan kontradiksi dengan mencari keserasian sesuai dengan falsafah Pancasila;

(4) Pelaksanaan dilakukan secara keluwesan dalam pendekatan dan penanggapan, sehingga pengarahannya harus untuk kepentingan nasional terutama peng-*ambegparamaarta*-an[104] kepentingan ekonomi rakyat.

Hal-hal di atas dapat dihubungkan dengan tesis Tom Nairn tentang nasionalisme yang populis, sebagai berikut:

> "Kedatangan nasionalisme dalam arti yang modem terikat dengan pembaptisan politis kelas-kelas bawah... Meski ada kalanya bersikap menentang demokrasi, gerakan-gerakan nasionalis tak ayal bersifat populistis dalam kerangka pandangnya dan berusaha mengangkat kelas-kelas yang lebih rendah ke dalam kehidupan politik. Dalam versi paling tipikal, ini mendasari pembentukan kelas menengah yang gelisah dan kepemimpinan intelektual yang mencoba berdiri sendiri serta menyalurkan energi-energi kelas kerakyatan menjadi dukungan bagi negara-negara yang baru itu."[105]

Berdasarkan butir-butir tersebut, MPRS menegaskan dua poin penting mengenai prinsip PLNRI, yakni (1) **bebas-aktif** dalam arti bebas dari kolonialisme-imperialisme dalam segala bentuknya dan aktif turut

---

[104] *Ambeg paramaarta* berarti penuh kebijaksanaan. Lihat Purwadi, *Kamus Jawa-Indonesia Indonesia-Jawa* (Yogyakarta: Bina Media, 2005), hal. 6.
[105] Tom Nairn, *The Break-up of Britain,* (London: New Left Book, 1977), hal. 41 sebagaimana dikutip oleh Anderson dalam Benedict Anderson, *Imagined Communities,* op. cit., hal. 72.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

serta melaksanakan ketertiban dunia, dan (2) **populis,** yakni mengabdi pada kepentingan nasional yang selaras dengan amanat penderitaan rakyat yang terungkap dalam berbagai tuntutan massa pada saat proses pendirian rezim Orde Baru, antara lain sikap anti komunisme yang disimbolkan dengan pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) dan kebutuhan mendesak mengatasi krisis ekonomi yang akut waktu itu.[106]

Sejak jatuhnya kekuasaan Soekarno pada tahun 1966, PLNRI mengalami pelunakan dalam hal penentangannya yang tanpa reserve terhadap kolonialisme-imperialisme sebagaimana ditegaskan dalam Tap MPRS tersebut di atas, menjadi lebih menekankan pada pembangunan ekonomi sebagaimana Tap MPR tahun 1973, di mana kalimat yang menyatakan penentangan terhadap kolonialisme-imperialisme tidak lagi dicantumkan. Hal ini menandai "ayunan pendulum" PLNRI dari "kiri" bergerak ke "kanan."

Pada masa kekuasaan Orde Baru di mana politik domestik Indonesia cukup stabil, rumusan operasional mengenai PLNRI tersebut senantiasa dituangkan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun sekali, yakni:

1. Tap MPR No IV/MPR/1973;
2. Tap MPR No IV/MPR/1978;
3. Tap MPR No II/MPR/1983;
4. Tap MPR No II/MPR/1988; dan
5. Tap MPR No II/MPR/1993,

[106] Tindak lanjut dari Tap MPRS tersebut tertuang dalam Tap MPR No. IV/MPR/1973

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

di mana pada kelima Tap MPR tersebut terdapat rumusan yang intinya sama saja, yakni bahwa, "Dalam bidang politik luar negeri yang bebas dan aktif diupayakan agar Indonesia dapat terus meningkatkan peranannya dalam memberikan sumbangannya untuk turut serta menciptakan perdamaian dunia yang abadi, adil, dan sejahtera."[107] Hanya saja dalam Tap MPR No. IV/MPR/1978 sasaran PLNRI diperluas tidak hanya soal pembangunan ekonomi, dan Tap MPR No. II/MPR/1983 menunjukkan bahwa PLNRI mulai asertif.

D. IMPLEMENTASI PLNRI BEBAS AKTIF DI RANAH PRAKSIS

Pada ranah praksis, prinsip PLNRI bebas-aktif memiliki ruang interpretasi yang sangat longgar. Mencermati implementasi PLNRI sepanjang sejarah Indonesia, yakni antara masa kekuasaan presiden Soekarno (1959-1966) dan Soeharto (1966-1998) yang keseluruhannya hampir empat puluh tahun, pelaksanaan PLNRI bebas aktif sering dianggap inkonsisten. Salah satu contoh yang jelas mengenai inkonsistensi tersebut yakni karakter *pseudo co-religionist* (sentimen seagama semu) dalam PLNRI terhadap masalah Timur Tengah.

Sumber utama persoalan Timur Tengah adalah perebutan wilayah Palestina oleh bangsa Arab melawan bangsa Israel yang meletus sejak tahun 1947. Saat itu Indonesia baru sekitar dua tahun semenjak

[107] "Restrukturisasi Departemen Luar Negeri ke arah Peningkatan Efektivitas Diplomasi Global di Abad XXI," (Jakarta: Balitbang deplu RI, 1997), hal. 25.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

memproklamirkan kemerdekaannya, bahkan kemerdekaan itu pun belum diakui oleh Belanda, bekas penjajahnya. Padahal negara-negara Arab merupakan golongan awal yang mengakui kemerdekaan Indonesia di PBB. Saat itu mahasiswa Indonesia yang berada di beberpa negara Arab membentuk Panitia Pembela Kemerdekaan Indonesia yang segera mendapatkan dukungan dari Mesir. Misalnya, pada tanggal 23 Maret 1946, pemerintah Mesir menyatakan tidak lagi berhubungan dengan Kedutaan Belanda untuk hal-hal yang menyangkut warga Indonesia. Langkah Mesir yang kemudian diikuti oleh negara-negara Arab lainnya bahkan menganggap bahwa Panitia Pembela Kemerdekaan Indonesia merupakan perwakilan sementara RI yang berhak mengeluarkan surat keterangan selaku paspor. Pada tanggal 18 Nopember 1946 Liga Arab memberikan pengakuan terhadap kemerdekaan Indonesia dan menyatakan pengakuan *de* facto dan *de jure* ada tanggal 15 Maret 1947. Demikian pula dukungan tersebut dipertahankan dengan gigih oleh negara-negara Arab di Majelis Umum PBB.[108]

Disibukkan oleh upaya mempertahankan kemerdekaan, konflik Arab – Israel tahun 1947 tidak mendapatkan perhatian yang signifikan dari Indonesia. Baru pada tahun 1950-an Indonesia dengan tegas menyatakan mendukung perjuangan rakyat Palestina dengan tidak mengakui Israel, dan juga mendukung perjuangan kemerdekaan rakyat Tunisia, Aljazair, dan Maroko. Selanjutnya Indonesia memberikan dukungan kepada Mesir

[108] Yoyok Ariessusanto, "Hubungan Indonesia – Timur Tengah" dalam Bantarto Bandoro (ed.), *Hubungan Luar Negeri Indonesia selama Orde Baru* (Jakarta: CSIS, 1994), hal. 221.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Ketika menasionalisasi Terusan Suez, turut mengajukan resolusi penarikan pasukan Inggris, Israel, dan Prancis dari Mesir. Indonesia juga berpartisipasi dalam misi pemeliharaan perdamaian PBB di Timur Tengah melalui UNEF (United Nations Emergency Force) dengan mengirimkan kontingan pasukan Garuda I. Demikian pula sebaliknya negara-negara Arab juga mendukung perjuangan Indonesia untuk memperoleh kembali Irian Barat pada awal tahun 1960-an.

Namun terhadap momentum-momentum setelah itu, Indonesia kurang melaksanakan sikap dan komitmen yang asertif dalam hal ini. Misalnya, dalam perang Israel-Arab tahun 1967 Indonesia tidak secara tegas berpihak kepada Arab sehingga dianggap lebih banyak menguntungkan Israel daripada negara-negara Arab.[109]

Kemudian, pada masa awal pemerintahan Orde Baru tidak terjadi kontak langsung seperti kunjungan pejabat tinggi pemerintah setingkat menteri, apalagi setingkat kepala negara. Padahal akibat dari tidak akrabnya hubungan dengan negara-negara Arab tersebut menjadikan bangsa Arab tidak dapat memahami posisi Indonesia di PBB dalam masalah Timor Timur. Bahkan dalam peristiwa perang Arab-Israel tahun 1973, di mana ketika itu negara-negara penghasil minyak di Timur Tengah menghentikan ekspor untuk memboikot Barat yang mendukung Israel, Indonesia bahkan dianggap lebih banyak mengeruk keuntungan akibat harga minyak yang naik tiga kali lipat di pasar dunia. Perang Arab-Israel

[109] O. Sutomo Roesnadi, "Hubungan antara Indonesia dan Timur Tengah," *Analisa,* VIII No. 3, Maret 1979, hal. 250.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

pada tahun 1973 menandai babak pertama *oil shocks*. Protes yang dilakukan oleh negara-negara Arab anggota OPEC atas dukungan Amerika Serikat dan Belanda terhadap Israel, membuahkan aksi embargo penawaran minyak kepada kedua negara tersebut. Sentimen negatif embargo ini berakibat pada kepanikan para pembeli yang berusaha menaikkan cadangan persediaan minyaknya. Sehingga dengan 'terpaksa' harga minyak naik tajam dari 2 dollar per barrel menjadi sekitar 12 dollar per barrel pada tahun yang sama, dan sampai dengan berakhirnya perang tahun 1975 harga minyak sudah mencapai kisaran 50 dollar per barrel. Ini dapat dilakukan karena pada saat itu, OPEC menguasai sampai dengan 55,4% produksi minyak dunia dan hampir tiga perempat cadangan minyak dunia.[110]

Kasus lainnya adalah kebijakan pembukaan Kantor Perwakilan PLO di Jakarta. Pada tahun 1974, dan diulangi pada tahun 1975, secara kondisional Menteri Luar Negeri Adam Malik menyatakan tidak berkeberatan terhadap pembukaan kantor perwakilan PLO di Jakarta apabila sesuai dengan aturan. Dan nyatanya pihak militer saat itu berkeberatan sehingga masalah tersebut terkesampingkan.[111] Baru 12 tahun kemudian, yakni tahun 1987 Indonesia mengakui pemerintahan Palestina dalam pengasingan dan akan mengijinkan PLO untuk membuka

[110] hingga tahun 2005 OPEC masih menguasai sekitar 78,4 persen cadangan minyak dunia. http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=1&dn=20070516075054 diunduh 20 Desember 2009.
[111] Leo Suryadinata, "Islam and Soeharto's Foreign Policy: Indonesia, the Middle East, and Bosnia," *Asian Survey*, Vol. XXXV, No. 3, Maret 1995, hal. 224.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Kantor perwakilan di Jakarta. Hanya saja, hingga bulan Juli 1989 pembukaan kantor tersebut belum dapat dilaksanakan. Kantor tersebut berdiri baru setelah pemimpin PLO Yasser Arafat membawa persoalan tersebut ke KTT Non Blok di Beograd, Yugoslavia, menjelang pelaksanaan KTT Non Blok berikutnya di Indonesia. Bahkan berdasarkan sebuah wawancara dengan seorang pejabat Deplu, pembukaan Kantor Perwakilan PLO tersebut baru bisa terlaksana setelah mendapatkan persetujuan dari Amerika Serikat.[112]

Kebijakan lain yang berprofil **pseudo populis** yakni hubungan Indonesia dengan Organisasi Konperensi Islam / OKI (OIC, Organization of Islamic Conference). OKI yang didirikan tahun 1970 merupakan organisasi negara-negara Islam. Indonesia berusaha aktif di dalamnya namun menolak menandatangani Piagam OKI karena Indonesia bukan negara Islam. Berdasarkan Instruksi Presiden nomor 2 Tahun 1972, delegasi Indonesia ke pertemuan OKI berpartisipasi dalam kerangka Piagam PBB dan prinsip-prinsip yang dimuat di dalam UUD 1945. Menurut Mochtar Kusumaatmadja,

> "Berhubung dengan cukup tajamnya *nuances* di antara para anggota Konperensi, maka posisi Indonesia yang mempunyai hubungan baik dengan semua pihak telah menyebabkan kedudukan delegasi Indonesia sebagai 'penengah.' Indonesia mengusahakan adanya keseimbangan dalam setiap Konperensi Islam terhadap kekuatan-kekuatan besar dunia, sesuai dengan prinsip-prinsip Bandung dan Non-Aligned."[113]

---

[112] Anak Agung Banyu Perwita, "State and Society Relationship: Assessing Islam in Indonesia's Foreign Policy toward the Muslim World under Soeharto," paper tak diterbitkan.
[113] Mochtar Kusumaatmadja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini* (Bandung: Alumni, 1983), hal. 21.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Formalisme Indonesia di OKI bagi sebagian besar rakyat bangsa Indonesia yang nota bene beragama Islam telah memberikan isyarat bahwa Indonesia pro kepentingan ummat Islam dunia, utamanya di dunia Arab, sekalipun sesungguhnya kebijakan Indonesia dalam masalah itu hanya "disesuaikan" dengan prinsip PLNRI bebas-aktif dan dalam kerangka GNB. "Indonesia tidak ingin disebut sebagai negara Islam, melainkan negara Pancasila."[114] Sementara itu, Presiden Soeharto hampir tidak pernah menghadiri pertemuan tingkat tinggi OKI. Kehadiran Presiden Soeharto untuk pertama kali dalam KTT OKI yakni tahun 1991 di Senegal, dan faktanya Indonesia tidak pernah melamar sebagai tuan rumah pertemuan OKI.

Dalam kasus lain, yakni invasi Israel ke Libanon tahun 1982 untuk menyingkirkan PLO dari Beirut, melalui Menlu Mochtar Kusumaatmadja, Indonesia menyampaikan sikapnya di depan Pertemuan Luar Biasa tingkat Menteri dan Biro Koordinasi negara-negara Non-Blok di Nicosia 15-17 Juli 1982. Dalam forum tersebut Indonesia mengutuk invasi Israel ke Libanon dengan hanya menyebut Libanon secara formal sebagai sebuah "peaceloving neighboring country" dan "a small country and a loyal adherent to the United Nations Charter."[115] Tidak ada kata-kata yang menyangkut nasib ribuan rakyat Palestina di Libanon yang terusir dan

---

[114] Pendapat Azyumardi Azra di http://www.kompas.com/cetak/0210/10/nasional/cind.06.htm; Diakses 15 Februari 2009.
[115] Eddy Damian dan Budiono Kusumohamidjojo (eds.), *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini, Kumpulan Karangan dan Pidato Mochtar Kusumaatmadja* (Bandung: Alumni, 1983), hal. 80-81.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

tersebar akibat serbuan Israel, atau nasib rakyat Palestina yang menjadi korban pembantaian massal di kamp Shabra dan Shatilla.

Dalam kasus invasi Irak ke Kuwait tahun 1990, Indonesia menolak mengutuk tindakan Irak menyerbu dan menduduki Kuwait. Hal ini tentu menimbulkan simpati ummat Islam. Meskipun demikian, ketika Arab Saudi mengiriman utusan ke beberapa negara non-Arab untuk meminta sukarelawan ke Perang Teluk, Indonesia pun menolak untuk memenuhinya. Hingga era Reformasi pun Indonesia tidak mau diidentifikasikan sebagai negara yang dekat dengan negara-negara Arab.[116] Ketidakdekatan tersebut oleh Riza Sihbudi dikatakan "lebih banyak disebabkan Jakarta selalu melihat sebelah mata kepada kawasan itu, dan sebaliknya lebih menaruh perhatian pada negara-negara Barat."[117]

Yang dianggap lebih mencolok inkonsistensinya terhadap PLNRI bebas aktif yakni aksi "Ganyang Malaysia" di jaman Soekarno dan "Integrasi Timor Timur" di masa kekuasaan Soeharto yang banyak menimbulkan perdebatan mengenai pelaksanaan dari nilai-nilai normatif PLNRI bebas-aktif tersebut.[118] Penyimpangan -- jika boleh disebut

---

[116] Azyumardi Azra, op. cit.
[117] Riza Sihbudi, ibid.
[118] Mengenai dinamika dan kontroversi PLNRI terhadap Malaysia di masa Soekarno, lihat Efantino S dan Arifin S.N., *Ganyang Malaysia,* (Yogyakarta: Distributor Bukukita), 2009, sedangkan untuk masalah Timtor Timur di era kekuasaan Soeharto, lihat misalnya dalam Ikrar Nusa Bakti, "Kendala Internal dan Eksternal Diplomasi RI Soal Timor Timur," yang disampaikan pada Seminar "Penyelesaian Damai Masalah Timor Timur Pasca Soeharto" diselenggarakan oleh Komite Solidaritas Penyelesaian Timor Timur (SOLIDAMOR) di Gedung PKBI, Jakarta, 14 Juli 1998.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

demikian -- yang sangat signifikan di dalam kedua kasus itu menunjukkan bahwa betapapun PLNRI bebas-aktif telah ditopang secara kuat dengan serangkaian landasan hukum kenegaraan, namun praktik yang didasarkan atas interpretasi pragmatik oleh pemimpin nasional yang kuat dapat berlangsung begitu telanjang dalam waktu yang relatif lama, hampir seusia kekuasaan sang pemimpin tersebut. Seolah-olah berakhirnya penyimpangan itu baru akan terjadi ketika kekuasaan pemimpin tersebut juga berakhir.

Dengn demikian benang merah yang dapat ditarik dari kedua kasus tersebut adalah bahwa kedua penyimpangan terhadap norma PLNRI bebas aktif tersebut berakhir hanya dengan sebuah koreksi sejarah yang revolusioner berupa tumbangnya rezim akibat desakan dan paksaan komponen-komponen strategis rakyat Indonesia. Komponen-komponen tersebut yakni gerakan mahasiswa dan kaum intelektual, kelompok kepentingan atau kelompok penekan tertentu.[119]

Dengan demikian, ketika prinsip bebas-aktif tersebut bertemu dengan karisma personal yang kuat, terlebih gaya kepemimpinan otoritarian, implementasinya dapat disimpangkan begitu jauh hingga melampaui prinsip bebas-aktif yang defensif dan multilateral. Namun demikian, sekalipun telah menyimpang begitu jauh, istilah bebas-aktif tersebut tetap terus diklaim oleh para pemimpin Indonesia dan oleh

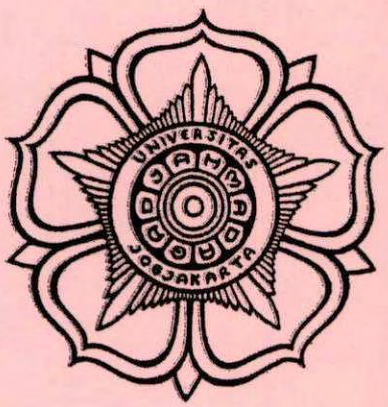
[119] Di saat tumbangnya rezim Soekarno peranan ini dipegang oleh Angkatan Darat, dan di akhir masa kekuasaan Soeharto peranan ini dilakukan oleh berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang kritis terhadap Pemerintah.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

karena itu akan tetap menuntut agar dilaksanakan secara konsisten untuk kepentingan rakyat banyak, meskipun untuk itu kadang harus dikoreksi oleh tekanan eksternal yang kadang menghadirkan momentum-momentum sejarah yang pahit. Kejatuhan Soekarno adalah buah dari tekanan Amerika Serikat yang bertemu dengan kepentingan pihak-pihak anti-komunis di Indonesia, sementara kejatuhan Soeharto adalah akibat krisis ekonomi nasional regional yang juga mematangkan tekanan Amerika Serikat terhadap kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia termasuk di dalamnya persoalan-persoalan yang menyangkut integrasi Timor Leste.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/



UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

BAB III

PELEMBAGAAN PLNRI DI ERA REFORMASI

"Di antara banyak sekali pertentangan, salah satu kesamaan antara presiden Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono adalah mempercayakan kementerian luar negeri kepada Hassan Wirajuda. Keajegan penjabat menteri luar negeri di bawah dua kepemimpinan yang secara ideologis kontras tersebut mengisyaratkan bahwa *top executive* menghendaki reinterpretasi dan pelembagaan PLNRI bebas-aktif."

Bergulirnya reformasi politik di Indonesia sejak jatuhnya kekuasaan Orde Baru di bawah pimpinan presiden Soeharto pada tahun 1998 mengisyaratkan dimulainya koreksi meluas terhadap sistem politik di Indonesia. Dalam bidang politik luar negeri, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 memberikan rujukan kepada Departemen Luar Negeri RI sebagai berikut:[120]

a. Menegaskan arah politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional, menitikberatkan pada solidaritas antarnegara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan kemandirian bangsa dan kerja sama internasional bagi kesejahteraan rakyat.
b. Dalam melakukan perjanjian dan kerja sama internasional yang menyangkut kepentingan dan hajat hidup rakyat banyak harus dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat.

[120] http://www.oocities.com/collegepark/hall/1981/tapgbhn.htm diunduh 21 Januari 2010.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

c. Meningkatkan kualitas dan kinerja aparatur luar negeri agar mampu melakukan diplomasi pro-aktif dalam segala bidang untuk membangun citra positif Indonesia di dunia internasional, memberikan pelindungan dan pembelaan terhadap warga negara dan kepentingan Indonesia, serta memanfaatkan setiap peluang positif bagi kepentingan nasional.
d. Meningkatkan kualitas diplomasi guna mempercepat pemulihan ekonomi dan pembangunan nasional, melalui kerjasama ekonomi regional maupun internasional dalam rangka stabilitas, kerja sama, dan pembangunan kawasan.
e. Meningkatkan kesiapan Indonesia dalam segala bidang untuk menghadapi perdagangan bebas, terutama dalam menyongsong pemberlakuan AFTA, APEC, dan WTO.
f. Memperluas perjanjian ekstradisi dengan negara-negara sahabat serta memperlancar prosedur diplomatik dalam upaya melaksanakan ekstradisi bagi penyelesaian perkara pidana.
g. Meningkatkan kerja sama dalam segala bidang dengan negara tetangga yang berbatasan langsung dan kerja sama kawasan ASEAN untuk memelihara stabilitas, pembangunan, dan kesejahteraan.
h. Mengintensifkan kerja sama dengan negara-negara tetangga dalam kerangka ASEAN dengan tujuan memelihara stabilitas, pembangunan, dan kesejahteraan.

Tergambar di dalam Tap MPR tersebut bahwa PLNRI tetap berkarakter dasar bebas-aktif. Hanya saja, arah kebijakan luar negeri RI kemudian lebih ditekankan dalam rangka mewujudkan nasionalisme pembangunan, yakni mewujudkan kesejahteraan bangsa yang mampu berdiri tegak sejajar dengan bangsa-bangsa lain. Fokus ini menjadi sangat

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

penting karena sejak tahun 1998 Indonesia mengalami kemerosotan ekonomi dan instabilitas politik yang parah. Di tengah krisis ekonomi tersebut, terlepasnya Timor Timur, kekalahan dalam mengklaim pulau Sipadan dan Ligitan, teror bom, berbagai kerusuhan etnik maupun antarpemeluk agama menyebabkan citra buruk Indonesia di mata negara-negara tetangga seperti Singapura, Malaysia, dan Australia.

Namun setidaknya semangat demokratisasi di era Reformasi memberikan iklim yang lebih longgar terhadap Departemen Luar Negeri RI sebagai pelaksana PLNRI untuk melakukan perumusan strategis dengan tujuan agar PLNRI tidak sekadar menjadi alat perwujudan dari interpretasi pragmatik elit penguasa, melainkan benar-benar mengacu pada kepentingan nasional. Di tengah keterbatasan anggaran akibat krisis ekonomi, Departemen Luar Negeri RI melakukan langkah-langkah pembenahan diri secara proaktif.

Berdasarkan Tap MPR di atas, kebijakan umum pemerintah kemudian menegaskan bahwa penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri merupakan salah satu komponen utama dalam memperjuangkan kepentingan nasional NKRI. Penegasan itu mencerminkan kebutuhan pengembangan wawasan ke-Indonesiaan, baik dalam konteks kewilayahan maupun kebangsaan. Pada tingkat pelaksanaan, efektifitas penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri memerlukan sinergi dan keterlibatan di antara seluruh *stake holders* yang berwujud pada diplomasi total. Istilah

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

"diplomasi total" ini menyiratkan terjadinya proses perluasan elit, yang secara rinci akan diuraikan kemudian.

Para prinsipnya, interaksi yang diciptakan Indonesia dengan negara-negara tetangga dan negara-negara sahabat harus bersifat kondusif agar tetap dapat memajukan sikap saling pengertian dan menghormati di antara masyarakat bangsa-bangsa. Dalam kaitan ini, masyarakat dunia harus dapat menerima realitas kemajemukan dan kompleksitas Indonesia sebagai daya tarik tersendiri.

Mencuatnya kembali kekuatan Eropa dalam peta politik internasional yang mempengaruhi pola hubungan trans-atlantik serta menguatnya pengaruh RRC dalam konstelasi global akan memberikan perspektif baru dalam hubungan internasional menuju konsep multi-polar. Kecenderungan ke depan itu tentu saja membawa dorongan penting dalam upaya penanganan masalah keamanan internasional disamping membuka alternatif pilihan lebih luas dalam kerjasama antarnegara. Sementara itu, persoalan krusial di kawasan Timur Tengah dan Semenanjung Korea, isu terorisme internasional dan perlombaan senjata masih tetap terlihat sebagai tantangan berat dalam upaya memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Hak asasi manusia, liberalisasi perdagangan, tenaga kerja, ketimpangan pembangunan berkelanjutan, serta masalah-masalah sosial dan pembangunan merupakan isu negatif yang dinilai masih menonjol di sebagian besar negara berkembang.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Formulasi kebijakan dalam isu ini menegaskan kembali bahwa terorisme tidak dapat dipisahkan dari isu radikalisme dan kemiskinan. Karena itu, penanganan isu terorisme mesti menyentuh isu-isu kesejahteraan, penciptaan kehidupan yang lebih baik dan penyelenggaraan dialog antaragama yang konstruktif. Oleh karena itu, Indonesia akan memanfaatkan seluruh potensi dan energi yang dimiliki untuk memajukan langkah-langkah penyelesaian terhadap akar masalah tersebut seperti, ketimpangan pembangunan yang berakibat pada eskalasi kemiskinan yang akut di banyak negara berkembang, masa depan Palestina dan Irak, phobia masyarakat Barat terhadap Islam, serta keseimbangan kebijakan luar negeri Amerika Serikat di Timur Tengah.

A. RENCANA STRATEGIS DEPARTEMEN LUAR NEGERI RI

Berdasarkan uraian pandangan tersebut di atas, Deplu RI kemudian menyusun Rencana Strategis yang didasarkan secara legal formal pada berbagai ketentuan perundangan, khususnya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.[121] Dengan didasarkan pada

---

[121] 16 peraturan perundangan menjadi konsideran yang melandasi upaya pelembagaan PLNRI, yaitu (1) Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 Tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; (3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 Tahun 1998; (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina mengenai Hubungan Diplomatik dan Hubungan Konsuler beserta Protokol Opsionalnya mengenai Hal Memperoleh Kewarganegaraan; (5) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; (6) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri; (7) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional; (8) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara; (9) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; (10) Keputusan Presiden Nomor 108 Tahun 2003 tentang

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Serangkaian landasan hukum tersebut, maka dirumuskanlah tujuan strategis PLNRI, yakni:[122]

1. **Mewujudkan dukungan masyarakat internasional terhadap keutuhan dan kedaulatan wilayah NKRI;**
2. **Meningkatkan penyelesaian masalah perbatasan wilayah Indonesia dengan negara tetangga secara diplomatis;**
3. Mengembangkan kerjasama ekonomi, perdagangan, investasi, alih teknologi dan bantuan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia;
4. Meningkatkan fasilitasi bagi perluasan kesempatan kerja di luar negeri;
5. **Mewujudkan kepemimpinan Indonesia dalam proses integrasi ASEAN Community dan penanganan kejahatan lintas negara di kawasan;**
6. **Memperkuat hubungan dan kerjasama Indonesia dengan negara-negara kawasan Asia Pasifik;**
7. **Mewujudkan kemitraan strategis baru Asia Afrika;**
8. Memantapkan dan memperluas hubungan dan kerjasama bilateral;
9. **Memperkuat kerjasama di forum regional dan multilateral;**

Organisasi Perwakilan RI di Luar Negeri; (11) Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009; (12) Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia; (13) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon 1 Kementerian Negara Republik Indonesia; (14) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP); (15) Keputusan Menteri Luar Negeri Nomor SK.05/A/OT/IV/2004/02 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Lampiran Keputusan Menteri Luar Negeri Nomor SK.03/A/OT/XII/2002/02 Tahun 2002 tentang Pedoman Umum Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Departemen Luar Negeri dan Perwakilan RI di Luar Negeri; dan (16) Keputusan Menteri Luar Negeri Nomor SK.06/A/OT/VI/2004/01 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri. Lihat www.deplu.go.id; Istilah Deplu (Departemen Luar Negeri) saat tesis ini ditulis telah diganti dengan Kementerian Luar Negeri (Kemenlu). Namun dalam tulisan ini tetap masih memakai Deplu, istilah yang dipakai saat itu.

[122] Ibid. Cetak tebal oleh penulis, dimaksudkan sebagai penanda bahwa PLNRI mengalami pelembagaan strategis.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

10. **Meningkatkan dukungan dan kepercayaan masyarakat internasional terhadap Indonesia yang demokratis, aman, damai adil dan sejahtera;**
11. **Meningkatkan komitmen terhadap perdamaian dunia;**
12. **Meningkatkan pelayanan dan perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri;**
13. Meningkatkan upaya diplomasi kemanusiaan dalam menangani bencana alam, khususnya rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Sumatera Utara;
14. Mewujudkan organisasi Departemen Luar Negeri yang profesional, efektif dan efisien;
15. Meningkatkan koordinasi dan sinergi dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri.

Dari poin-poin di atas, beberapa poin langsung menyangkut pada penafsiran baru atas PLNRI bebas-aktif, yakni poin-poin yang saya cetak tebal.

Pertama, pada poin (1), upaya untuk memperoleh dukungan masyarakat internasional terhadap keutuhan dan kedaulatan wilayah NKRI tetap penting karena pada awal era Reformasi Indonesia, terjadi berbagai pergolakan bernuansa separatisme yang menyangkut keutuhan wilayah RI. Selain yang sudah lama ada seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Republik Maluku Selatan (RMS) dan Organisasi Papua Merdeka (OPM), gejala separatisme terjadi di Riau dan Bali, yakni wilayah-wilayah yang tidak mempunyai catatan sejarah separatisme. Namun penyebabnya tampak lebih berkadar luapan emosi sesaat akibat ketidakpuasan atas

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

ketimbangan pembangunan pusat-daerah, pemerasan sumber daya alam oleh pusat, atau soal ketersinggungan dan harga diri.[123]

Menurut Wahyudi Pramono,[124] dengan memperhatikan proses-proses yang selama ini terjadi di Timor Timur, Aceh, dan Papua, kecenderungan scenario gerakan separatis di Indonesia dapat dibagi ke dalam tahap-tahapan berikut:

1. Memelihara dan membangun propaganda di dunia internasional bahwa kehendak memisahkan diri merupakan kehendak mayoritas masyarakat di sana;
2. Meningkatkan program agitasi dan provokasi di tengah masyarakat, seperti: penyebaran selebaran, pengibaran bendera kelompok separatis, dsb.;
3. Menciptakan ketidakstabilan politik dan keamanan wilayah melalui berbagai tindak kekerasan, teror, dan pemberontakan bersenjata;
4. Membangun simpati dan dukungan internasional dengan membangun jaringan di luar negeri atau melakukan tindakan permohonan suaka ke luar negeri;
5. Membonceng dan memanfaatkan isu internasional (HAM, demokrasi, dll.) untuk memperkuat propaganda dan menarik keterlibatan dunia internasional;
6. Meminta referendum atau perundingan sambil memperlakukan diri atau menuntut diperlakukan secara over valued;

---

[123] Tabrani Rab, *Menuju Riau Merdeka: Pilihan Kongres Rakyat Riau II*, (Pekanbaru: 2000), Dewan Perjuangan Kedaulatar Riau. Sementara itu soal Bali Merdeka lihat http://reocities.com/CapitolHill/senate/9398/article/racist/pecat_am_saefuddin_atau_bali_mer.htm diunduh 29 Juli 2009.

[124] http://madiknas-kosgoro.web.id/?p=517 diunduh 20Jjanuari 2010.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

7. Dengan perlakuan yang *over valued*, mereka lebih mempunyai nilai tawar untuk menentukan isi perundingan atau mekanisme referendum.

Dengan memperhatikan tahapan tersebut maka dapat diklasifikasikan bahwa capaian gerakan separatis di Indonesia adalah sebagai berikut: GAM telah mencapai Tahap 7, OPM telah mencapai Tahap 5, sementara RMS baru mencapai Tahap 2 (menuju Tahap 3).

Jika tahap-tahap tersebut tidak diantisipasi dengan baik oleh pemerintah RI, maka pemerintah RI akan selalu berada di posisi yang sulit. Meningkatnya dukungan atau perhatian dari dunia internasional, lebih-lebih perlakuan yang over-representative terhadap kelompok separatis akan mengakibatkan masalah dan pertentangan baru di kemudian hari. Karena pada kenyataannya gerakan separatis tidak memiliki mekanisme representasi yang legitimated atas seluruh rakyat yang diatasnamakan olehnya, kecuali kelompok yang sudah diakui oleh PBB sebagai wakil sah rakyat setempat. Oleh karena itu, kekhawatiran terjadinya disintegrasi dengan cara-cara yang lebih sistematis tetap menjadi tantangan bagi PLNRI di era Reformasi.

Berkaitan dengan masalah pemeliharaan dan peningkatan dukungan internasional terhadap keutuhan wilayah dan kedaulatan Indonesia, diplomasi Indonesia telah memainkan peranan penting semenjak masa perjuangan RI untuk merebut dan mempertahankan kemerdekaan. Pada waktu itu, kegigihan diplomasi Indonesia telah berhasil memobilisasi dukungan dan pengakuan internasional terhadap

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Kemerdekaan Indonesia. Lebih lanjut, diplomasi juga memainkan peranan penting dalam menjaga keutuhan wilayah NKRI. Upaya ini dilakukan baik melalui diplomasi bilateral maupun multilateral. Dengan perubahan lingkungan internasional dan regional saat ini, upaya pencapaian kepentingan nasional dalam hal ini mendapatkan tantangan dengan munculnya aktor-aktor baru dalam hubungan internasional. Dukungan NGOs terhadap separatisme dan pemberitaan media massa untuk pembentukan opini internasional semakin menyulitkan upaya diplomasi Indonesia.

Pelaksanaan PLNRI di kawasan Pasifik Selatan terutama ditujukan untuk menjamin dukungan dari negara-negara kunci di kawasan tersebut, terutama Australia, Selandia Baru, Papua Nugini dan Kepulauan Fiji, bagi keutuhan dan kedaulatan wilayah RI, khususnya di bagian Timur Indonesia, dan mendorong rekonsiliasi permanen dalam hubungan RI dan Timor Leste.

Hubungan dengan Australia telah semakin dipererat dengan kunjungan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2005 dan telah menghasilkan Pernyataan Bersama Kemitraan Komprehensif yang memperkokoh hubungan antar pemerintah dan anatar masyarakat. Pemerintah Asutralia terlihat tetap konsisten dalam mendukung upaya Pemerintah RI dalam menyelesaikan masalah separatisme dengan jalan damai seperti misalnya kebijakan otonomi khusus di Papua, dan

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

merupakan pemberi bantuan terbesar kepada Indonesia dalam bencana tsunami di Aceh dan Sumatera Utara.

Upaya pelibatan Indonesia dengan negara-negara Melanesia di Pasifik Selatan/Barat Daya terus dibina melalui keikutsertaan aktif Indonesia di dalam forum-forum di kawasan khususnya forum Dialog Pasifik Barat Daya (SWPD) yang telah memberikan hasil politik yaitu tidak digunakannya forum-forum kawasan tersebut untuk mendukung kemerdekaan Papua. Sebagai mitrawicara Pacific Island Forum (PIF), Indonesia menjalankan peranan penghubung antara PIF dengan ASEAN dan membicarakan berbagai permasalahan kemanan dan pembangunan kawasan serta pencapaian Indonesia khususnya dalam hal rekonstruksi dan proses perdamaian di Aceh, dan perkembangan Otonomi Khusus di Papua. Indonesia juga turut memfasilitasi keterlibatan para anggota PIF dalam pertemuan kontra-terorisme tingkat menteri di kawasan yang dikenal dengan sebutan "*the Bali Process*". Sementara itu, pertemuan tingkat menteri dengan negara-negara anggota SWPD (Indonesia, Australia, Selandia Baru, Papua Nugini, Filipina, dan Timor Leste) terutama membicarakan permasalahan dalam kerja sama sosial budaya dan keamanan, khususnya masalah terorisme dan kejahatan transnasional.

Kedua, pada poin (2), meningkatkan penyelesaian masalah perbatasan wilayah Indonesia dengan negara tetangga secara diplomatis. Hal ini sekali lagi menegaskan bahwa PLNRI akan lebih berpijak pada

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

strategi diplomasi ketimbang melakukannya dengan penggunaan kekerasan atau ancaman penggunaan kekerasan.

Setidaknya Indonesia masih mempunyai permasalahan "sengketa" perbatasan yang belum terselesaikan dengan 10 negara tetangga. Indonesia dan Australia telah menyepakati batas bersama yang disebut Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), namun hingga saat ini kedua belah pihak belum meratifikasinya. Sementara itu aktivitas penambangan pasir laut berdampak mengkhawatirkan pada keberadaan Pulau Nipah sebagai titik dasar dalam penentuan batas wilayah antara Indonesia dan Singapura. Masalah perbatasan wilayah antara Indonesia dan Malaysia di perairan sebelah Pulau Sebatik masih berlarut-larut, ditambah dengan masalah perairan di sekitar Pulau Sipadan-Ligitan pasca-Sidang *International Court and Justice* (ICJ) tanggal 17 Desember 2002. Juga masalah penetapan ZEE di Perairan Selatan Laut Andaman antara Indonesia dan Thailand. Lalu masalah dengan Filipina yang lebih suka menggunakan *Treaty of Paris 1889* ketimbang UNCLOS 1982, sehingga Pulau Miangas masuk ke wilayah Filipina. Permasalahan batas RI – Timor Leste pun belum tuntas.[125]

Pekerjaan rumah pemerintahan yang harus diutamakan dalam persoalan ini adalah menetapkan UU Batas Wilayah dan menyelesaikan peta wilayah laut atau kemaritiman Indonesia dan sesegera mungkin mendepositkan koordinat geografis titik-titik garis pangkal *(base line)* ke

[125] Lihat *Buku Putih Departemen Pertahanan RI,* www.dephan.go.id. Diunduh 20 Mei 2009.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sekretariat Jenderal PBB, sesuai dengan Pasal 16 ayat (2) UNCLOS 1982. Peta maritim tersebut diperlukan untuk menentukan batas-batas wilayah laut Indonesia dengan negara tetangga dan untuk pelayaran internasional yang melintasi perairan Indonesia. Adanya UU Batas Wilayah adalah juga untuk kejelasan pemanfaatan sumber daya laut dalam rangka kesejahteraan bangsa serta untuk keperluan TNI-AL dan Polri dalam menjaga kedaulatan NKRI.

Ketiga, pada poin (5), dalam hal mewujudkan kepemimpinan Indonesia dalam proses integrasi ASEAN Community dan penanganan kejahatan lintas negara di kawasan, tampak bahwa Indonesia telah semakin menepikan masalah-masalah keragaman ideologis di ASEAN dan menemukan masalah bersama yakni integrasi ekonomi dan penanganan kejahatan internasional. Konperensi Tingkat Tinggi (KTT) ke-9 ASEAN di Bali tahun 2003 menyepakati pembentukan Komunitas ASEAN *(ASEAN Community)* yang salah satu pilarnya adalah Komunitas Ekonomi ASEAN *(ASEAN Economic Community – AEC)*. AEC bertujuan untuk menciptakan pasar tunggal dan basis produksi yang ditandai dengan bebasnya aliran barang, jasa, investasi, tenaga kerja terampil dan perpindahan barang modal secara lebih bebas. KTT tersebut juga menetapkan sektor-sektor prioritas yang akan diintegrasikan, yaitu: produk-produk pertanian, otomotif, elektronik, perikanan, produk-produk turunan dari karet, tekstil dan pakaian, produk-produk turunan dari kayu, transportasi udara, e-ASEAN (ITC), kesehatan, dan pariwisata. Dalam

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

perkembangannya, pada tahun 2006 jasa logistik dijadikan sektor prioritas yang ke-12.[126] Sebagai Negara dengan PDB terbesar se-Asia Tenggara, perekonomian Indonesia tentu merupakan factor penting dalam integrasi ekonomi ASEAN sehingga kepemimpinan Indonesia menuju integrasi regional sangat diperlukan, mengingat sesungguhnya "tanpa ASEAN" pun apabila perekonomian nasional Indonesia dapat terintegrasi secara domestik tentu posisi bargaining Indonesia semakin tinggi.

Keempat, pada poin (6), memperkuat hubungan dan kerjasama Indonesia dengan negara-negara kawasan Asia Pasifik. Titik berat kerja sama Indonesia dengan kawasan Asia-Pasifik diletakkan pada bidang ekonomi. Penekanan dalam bidang ekonomi ini menjadikan hubungan damai dan politik luar negeri berbasis diplomasi jeuh lebih mungkin berkembang ketimbang hubungan-hubungan konfliktual bernuansa ancaman kekerasan. Hubungan ekonomi juga menjadikan pola hubungan internasional yang lebih pragmatis. Indonesia lebih memandang hubungan ekonomi regional Asia-Pasifik yang terbuka sebagai peluang ketimbang ancaman terhadap perekonomian domestik.

Kelima, pada poin (7), mewujudkan kemitraan strategis baru Asia Afrika. Kerjasama pasca Konferensi Asia-Afrika pada tahun 1955 memasuki babak baru setelah dalam Konferensi Tingkat Tinggi Asia – Afrika yang dilaksanakan di Jakarta pada tanggal 22-23 April tahun 2005

---

[126] www.deplu.go.id/Documents/Kerjasama%20Ekonomi%20**ASEAN**.doc diunduh 21 Mei 2009.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

di Jakarta para pemimpin Asia Afrika mendeklarasikan *The New Asian African Strategic Partnership (NAASP)* sebagai cetak biru dalam rangka memperkuat kerjasama negara-negara Asia-Afrika di masa mendatang. Dalam hal ini kerjasama NAASP di fokuskan pada tiga pilar bidang kerjasama yang meliputi Solidaritas Politik, Kerjasama Ekonomi dan Hubungan Sosial Budaya. Dalam hal ini Indonesia dan Afrika Selatan telah ditunjuk sebagai Ketua Bersama sampai dengan tahun 2009.[127]

Keenam, pada poin (9), memperkuat kerjasama di forum regional dan multilateral. Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004-2009, pada Bab 8 tentang Pemantapan Politik Luar Negeri dan Peningkatan Kerjasama Internasional mengamanatkan bahwa Indonesia harus semakin meningkatkan hubungan regional dan multilateral seiring dengan semakin meningkatnya peranan Indonesia dalam hubungan internasional dan dalam menciptakan perdamaian dunia, serta pulihnya citra Indonesia dan kepercayaan masyarakat internasional serta mendorong terciptanya tatanan dan kerjasama ekonomi regional dan internasional yang lebih baik dalam mendukung pembangunan nasional.[128]

---

127 http://www.deplu.go.id/Pages/IFPDisplay.aspx?Name=RegionalCooperation&IDP=10&P=Regional&l=id diunduh 29 Juli 2009.

128 http://www.deplu.go.id/Pages/IFP.aspx?P=Multilateral&l=id diunduh 29 Juli 2009.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Ketujuh, pada poin (10), meningkatkan dukungan dan kepercayaan masyarakat internasional terhadap Indonesia yang demokratis, aman, damai, adil dan sejahtera. Reformasi di Indonesia sejak tahun 1998 diiringi berbagai gejolak yang memudarkan kepercayaan internasional terhadap Indonesia. Krisis ekonomi nasional menyebabkan merosotnya kepercayaan investor, sementara berbagai peristiwa konflik horizontal menjadikan demokratisasi di Indonesia diwarnai dengan hiruk-pikuk peristiwa kekerasan sosial, gejala disintegrasi, dan kerusuhan-kerusuhan anarkis, menambah pekerjaan rumah bangsa Indonesia, sementara masalah konflik Aceh waktu itu belum ada tanda-tanda penyelesaian. Di dalam suasana seperti itu dunia dikejutkan dengan peristiwa terorisma pada 11 September 2001 di New York dan Washington D.C. yang berimbas pada berbagai bidang kehidupan masyarakat dunia. Peristiwa itu sebelumnya tidak masuk hitungan atau prediksi siapapun. Namun dampaknya bagi dunia, termasuk bagi Indonesia, sungguh luar biasa. Selain masalah keamanan, aksi teror itu telah berpengaruh signifikan pada bidang ekonomi terutama perdagangan, pariwisata, dan transportasi udara.

Lebih-lebih kemudian di Indonesia terjadi tragedi yang dikenal dengan "bom Bali" 12 Oktober 2002. Aksi tersebutberdampak sangat luas bagi kehidupan politik, ekonomi, perdagangan, investasi, dan pariwisata di Indonesia. Berkat kerja keras dan kesungguhan Pemerintah bersama semua komponen masyarakat dalam mengatasi dampak tragedi Bali itu,

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

dalam waktu relatif singkat kepolisian Republik Indonesia telah berhasil menangkap para pelaku pemboman dan mengungkap jaringan teroris yang terkait. Dalam upaya investigasi dan identifikasi tersebut, Polisi Republik Indonesia telah memanfaatkan kerjasama yang baik dari negara-negara lain seperti Australia, Jepang, Amerika Serikat dan Inggris. Hal itu membuktikan bahwa mekanisme kerjasama bilateral dan multilateral yang telah ditata sebelumnya melalui proses diplomasi ternyata telah mendatangkan manfaat yang besar pada saat kerjasama internasional tersebut dibutuhkan. Dan relatif cepatnya pihak kepolisisn Indonesia menangani masalah tersebut dapat segera mengembalikan kepercayaan masyarakat internasional terhadap keamanan di Bali dan Indonesia pada umumnya. Dengan demikian, maka dampak buruk ekonomi dapat segera diatasi dan Bali dapat segera pulih sebagai tujuan wisata internasional. Dalam hal ini, solidaritas dan dukungan yang telah ditunjukkan oleh berbagai kalangan masyarakat di dalam negeri telah sangat mendukung upaya pemulihan citra Bali dan Indonesia pada umumnya di mata masyarakat internasional.

Sementara itu kemudian penandatanganan Kesepakatan Penghentian Permusuhan yang ditandatangani di Jenewa pada tanggal 9 Desember 2002 merupakan tahap awal dari serangkaian proses penyelesaian masalah Aceh. Sesuai kesepakatan, tahap berikutnya adalah dialog yang melibatkan seluruh komponen masyarakat Aceh *(all-inclussive dialogue)* dan kemudian pada tahun 2004 rakyat Aceh akan

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

memilih para pemimpinnya secara demokratis di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peristiwa ini telah membangkitkan harapan baru bagi rakyat Aceh dan mendapat sambutan baik dari masyarakat internasional, hingga berpuncak pada penyelesaian menyeluruh masalah Aceh pada tahun 2006 di Helsinki.

Kedelapan, pada poin (11), meningkatkan komitmen terhadap perdamaian dunia. Ketegangan antara Jepang dan China menjadi isu yang menonjol di kawasan Asia akhir-akhir ini. Ketegangan ini terjadi karena kedua belah pihak belum mampu mengatasi beban sejarah masa lalu. Namun ketegangan tersebut tidak berubah menjadi konflik terbuka. Bahkan tidak mengurangi kecenderungan kerja sama kawasan yang menguat seperti dapat diselenggarakannya KTT Asia Timur pertama.[129]

Di sisi lain, hubungan antara RI – Timor Leste agak sedikit diterpa masalah yang salah satunya berkaitan dengan penyerahan laporan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi atau CRTR oleh Pemimpin Timor-Leste, Presiden Xanana Gusmao ke Sekjen PBB. Laporan tersebut berisi tentang berbagai dugaan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh militer Indonesia terhadap warga Timor Leste selama wilayah itu berada di bawah kekuasaan Indonesia. Penyampaian laporan tersebut telah menimbulkan beberapa masalah bagi para pembuat kebijakan di Indonesia. Pertama, kontroversi seputar isu laporan CRTR dikhawatirkan akan memicu peningkatan suhu politik dalam hubungan

[129] **Misalnya** tulisan Dan Denning di http://whiskeyandgunpowder.com/the-japan-china-conflict-old-mistrust-new-dependence/ diunduh 29 Januari 2010.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

bilateral kedua negara. Kedua, kini terdapat urgensi untuk menangani klaim CRTR dengan cara yang tetap menjunjung martabat kedua bangsa. Ketiga, ekspose pelanggaran HAM RI di Timor Leste dikhawatirkan menghambat secara serius upaya Pemerintah RI saat ini untuk memulihkan citra RI di dunia internasional sebagai negara yang telah menjadi demokrasi ketiga terbesar di dunia. Padahal secara umum, sampai dengan tahun 2008 konflik RI – Timor Leste terus mereda.[130]

Sementara itu Korea Selatan dan Korea Utara semakin meningkatkan kerja sama di bidang ekonomi, sosial dan budaya yang mendukung terlaksananya pertemuan puncak antar Korea yang ke-II. Pertemuan tersebut membuat kedua negara mencapai kemajuan kerja sama ekonomi yang cukup besar yang meliputi berbagai sektor dan Seoul memusatkan perhatian pada pemberian bantuan kemanusiaan kepada Korea utara dalam membangun negaranya. Kemudian dilakukan pula kerja sama kelautan dan pertanian. Kedua Korea telah setuju untuk mengadakan kerja sama pada perairan bebas di laut Barat, sedangkan di bidang pertanian merupakan perpaduan antara lahan di Korea Utara, dengan modal dan manajemen pertanian dari Korea Selatan. Selain itu, kerja sama di bidang industri ringan dan pembangunan sumber-sumber mineral, juga merupakan aspek baru pengembangan kemitraan.

---

[130] Misalnya ditulis oleh Susan Harris Rimmer, *Diminishing Conflict in Timor-Leste,* lihat di http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:bV-jABb-Z7AJ:cigj.anu.edu.au/cigj/link_documents/Events/assoc_events/Diminishing%2520Conflict%2520In%2520Timor.pdf+Indonesia+Timor+Leste+Conflict&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEESgcsAVRLaez1mk6ENUmleVkWexPyh71_NxqCtv8-E__-xLhwchPfBDR4VZG9vScKhKhpc9Sd-O_pdADVtmg5Qy6_RTbsSrQkqVJWn2SdA1jpFWVNPNNYQ4A-amLK9Oxz9PknW-f&sig=AHIEtbSOrk3watVkSLsLcQCBtlyEEZkiWA diunduh 20 Januari 2010.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Dari semua keberhasilan kerja sama antar Korea tersebut, penyelesaian masalah nuklir Korea Utara juga merupakan persoalan yang sangat penting. Dan sejauh ini telah dicapai kesepakatan pernyataan bersama yang antara lain menetapkan bahwa Korea Utara agar membuang program senjata nuklirnya. Namun negara-negara peserta yang terdiri dari Korea Selatan, Korea Utara, China, Jepang, Rusia dan Amerika Serikat itu belum dapat menentukan jadwal perundingan selanjutnya, karena masih terdapatnya konflik antara Kora Utara dan Amerika Serikat. Bagaimanapun masalah nuklir Korea Utara harus segara dapat diselesaikan demi kemajuan kerja sama antar Korea secara khusus dan demi mewujudkan keamanan di kawasan regional secara umum.

Selain Korea Utara, permasalahan krisis nuklir Iran pada saat ini kembali muncul dalam pembahasan agenda internasional. Tiga negara Eropa (Jerman, Perancis dan Inggris) dan Amerika Serikat menginginkan untuk membahas masalah ini di depan anggota Dewan Keamanan PBB yang memiliki wewenang untuk penegakkan hukum antara lain pengajuan sanksi dalam rangka membuat Teheran menghentikan semua program pengayaan bahan bakar nuklir dan agar negara tersebut bersedia untuk memenuhi masa pemantauan tiga tahun Badan Energi Tenaga Atom Internasional (IAEA) terhadap program nuklir Iran yang dituduh oleh Amerika Serikat melakukan program senjata nuklir secara terselubung.[131]

---

[131] Lihat http://www.thejakartapost.com/news/2010/05/20/ri-hails-turkey-brazil-iran-nuclear-deal.html diunduh 20 Mei 2010

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Indonesia mengharapkan upaya penyelesaian masalah nuklir Iran menempuh solusi damai serta mendorong pihak-pihak terkait isu krisis nuklir di Iran tidak tergesa-gesa membawa persoalan tersebut ke Dewan Keamanan PBB. Indonesia juga akan terus mendukung dan mendorong Iran untuk melakukan kerja sama yang erat dengan IAEA agar kecurigaan yang ada tentang niat Iran untuk mengembangkan tenaga nuklir untuk tujuan damai tidak ditafsirkan sebagai pengembangan ke arah militer.

Sedangkan di kawasan Timur Tengah lainnya, upaya-upaya perdamaian untuk penyelesaian konflik Palestina – Israel sudah banyak dirundingkan dan disepakati, namun demikian implementasinya selalu kandas di tengah jalan. Kekerasan yang terjadi di lapangan sangat menghambat pelaksanaan kesepakatan yang telah dicapai di meja perundingan damai. Meskipun demikian, upaya perundingan damai terus diupayakan dengan harapan dapat mencapai penyelesaian final atas konflik Palestina – Israel tersebut. Menyusul gagalnya pertemuan perundingan Camp David ke-2 pada bulan Juli 1999 dan pecahnya kekerasan sejak bulan September 2000, Quartet (AS – Rusia – UE dan PBB) pada tanggal 30 April 2003 telah mengeluarkan rencana perdamaian Palestina – Israel yang dikenal dengan "*Peace Road Map* (Peta Jalan Perdamaian/PJP)" bagi suatu penyelesaian akhir dan menyeluruh bagi konflik Israel – Palestina.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Melihat berbagai perkembangan lingkungan strategis baik ditingkat internasional maupun regional, untuk mencapai kepentingan nasional indonesia Deplu menjalankan diplomasi total yang digagas oleh Menlu Hassan Wirayudha.

Kesembilan, pada poin (12), meningkatkan pelayanan dan perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri. Departemen Luar Negeri memberikan perlindungan kepada Warga Negara Indonesia (WNI) dan Badan Hukum Indonesia (BHI) di luar negeri. Bantuan juga diberikan kepada WNI dan BHI yang mempunyai masalah hukum dengan Perwakilan Negara Asing atau Organisasi Internasional di Indonesia. Direktorat Perlindungan WNI dan BHI merupakan unit kerja Departemen Luar Negeri RI yang terkait langsung dengan permasalahan tersebut di atas.[132] Perlindungan yang diberikan berupa:[133]

1. Perlindungan hak WNI dan BHI;
2. Bantuan hukum di bidang perdata dan pidana serta bidang ketenagakerjaan;
3. Penanganan permohonan perlindungan WNI dan BHI di luar negeri;
4. Konsultasi perlindungan WNI dan BHI di luar negeri;
5. Pendampingan WNI bermasalah;
6. Penyampaian informasi perkembangan kasus WNI dan BHI;
7. Perbantuan pemulangan WNI bermasalah ke daerah asal; dan,
8. Perbantuan pemulangan jenazah WNI ke daerah asal.

---

[132] http://www.deplu.go.id/Pages/ServiceDisplay.aspx?IDP=1&l=id
[133] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Pelayanan tersebut di samping diberikan secara cuma-cuma, juga merupakan wujud kerja sama horizontal antara Departemen Luar Negeri dengan Departemen lainnya seperti Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkumham) dan Departemen Tenaga Kerja (Depnaker) serta kerja sama vertikal antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, sebab mayoritas tenaga kerja Indonesia yang berada di luar negeri berasal dari berbagai daerah di seluruh pelosok Indonesia.

B. POLITIK LUAR NEGERI RI SEMAKIN POPULIS?

Sasaran strategik adalah penjabaran dari misi dan tujuan yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategik yang diupayakan dapat direalisasikan sepanjang 5 (lima) tahun masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Sasaran strategik ini secara khusus memang merupakan gambaran keberhasilan yang dapat dicapai dalam periode 5 (lima) tahun, namun dialokasikan dalam 5 (lima) periode secara tahunan melalui serangkaian kegiatan yang akan dijabarkan lebih lanjut dalam kebijakan, program dan kegiatan. Perumusan Sasaran Strategik tersebut diperlukan dalam rangka memberikan arahan dan fokus dalam penyusunan kegiatan dan pengalokasian sumber daya organisasi setiap tahun sepanjang kurun waktu 5 (lima) tahun tersebut. Secara umum di dalam Sasaran Strategik Departemen Luar Negeri terdapat beberapa poin yang berorientasi populis, yakni:[134]

---

[134] Selengkapnya terdapat 16 poin, lihat di Ibid.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

1. Poin 5, yaitu meningkatnya kerjasama ketenagakerjaan dengan negara pengguna Tenaga Kerja Indonesia (TKI);
2. Poin 19, yaitu menurunnya masalah yang dihadapi WNI/BHI di luar negeri;

Selanjutnya, proses perumusan kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran strategik itu juga tampak semakin populis dengan digulirkannya strategi **multi-track diplomacy** yang ditempuh dengan:[135]

1. Poin 18, melibatkan seluruh komponen bangsa dalam rangka pelaksanaan diplomasi total;
2. Poin 19, mengoptimalkan seluruh instrumen diplomasi Indonesia dalam memelihara keamanan dan perdamaian dunia;
3. Poin 20, mengoptimalkan pendekatan diplomasi dalam memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap WNI dan BHI di luar negeri;

Tujuan strategis tersebut diringkas sebagai visi dan misi Deplu RI yang didasarkan atas visi dan misi pembangunan nasional 2004-2009, yang diterbitkan melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005. Visi Pembangunan Nasional Tahun 2004 - 2009 yaitu:[136]

1. Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai;
2. Terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan dan hak azasi manusia; serta

[135] Lihat selengkapnya di www.deplu.go.id.
[136] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

3. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan berkelanjutan.

Berdasarkan visi pembangunan nasional tersebut, telah ditetapkan 3 (tiga) Misi Pembangunan Nasional Tahun 2004 – 2009, yaitu:

1. Mewujudkan Indonesia Yang Aman dan Damai;
2. Mewujudkan Indonesia Yang Adil dan Demokratis;
3. Mewujudkan Indonesia Yang Sejahtera.

Berdasarkan Keputusan Presiden tahun 2004 tersebut, paling tidak terdapat tiga arah kebijakan luar negeri yang penting dijalankan saat ini yakni:[137]

1. Meningkatkan kualitas diplomasi Indonesia dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasional;
2. Melanjutkan komitmen Indonesia terhadap pembentukan identitas dan pemantapan integrasi regional, serta
3. Melanjutkan komitmen Indonesia terhadap upaya-upaya pemantapan perdamaian dunia.

C. POLITIK LUAR NEGERI RI DI DALAM RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH 2004-2009

Dalam konteks yang lebih luas, politik luar negeri RI diletakkan di dalam konteks Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)

[137] Baca Keputusan Presiden RI Nomor 108 Tahun 2003 tentang Organisasi Perwakilan RI di Luar Negeri.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

tahun 2004-2009 ke dalam tiga program utama nasional kebijakan luar negeri yang harus segera dilakukan yaitu:

1. Pemantapan Politik Luar Negeri dan Optimalisasi Diplomasi Indonesia dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri. Tujuan pokok dari upaya tersebut adalah meningkatkan kapasitas dan kinerja politik luar negeri dan diplomasi dalam memberikan kontribusi bagi proses demokratisasi, stabilitas politik dan persatuan nasional. Langkah ini sejalan dengan pidato Bung Hatta pada tanggal 15 Desember 1945 yang menyatakan bahwa "politik luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah mestilah sejalan dengan politik dalam negeri". Seluruh rakyat harus berdiri dengan tegaknya dan rapatnya di belakang pemerintah Republik Indonesia. "Persatuan yang sekuat-kuatnya harus ada, barulah pemerintah dapat mencapai hasil yang sebaik-baiknya dalam diplomasi yang dijalankan".
2. Peningkatan kerjasama internasional yang bertujuan memanfaatkan secara optimal berbagai peluang dalam diplomasi dan kerjasama internasional terutama kerjasama ASEAN di samping negara-negara yang memiliki kepentingan yang sejalan dengan Indonesia. Langkah mementingkan kerjasama ASEAN dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri merupakan aktualisasi dari pendekatan ASEAN sebagai *concentric circle* utama politik luar negeri Indonesia.
3. Penegasan komitmen Perdamaian Dunia yang dilakukan dalam rangka membangun dan mengembangkan semangat multilateralisme dalam memecahkan berbagai persoalan keamanan internasional. Langkah diplomatik dan multilateralisme yang dilandasi dengan penghormatan terhadap hukum internasional dipandang sebagai cara yang lebih dapat diterima oleh subjek hukum internasional dalam mengatasi masalah

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

keamanan internasional. Komitmen terhadap perdamaian internasional relevan dengan tujuan hidup bernegara dan berbangsa sebagaimana dituangkan dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan landasan berpikir seperti itu, rumusan Visi Departemen Luar Negeri Republik Indonesia sebagai berikut: **"Melalui diplomasi total, ikut mewujudkan Indonesia yang bersatu, lebih aman, adil, demokratis dan sejahtera."**

Diplomasi total adalah instrumen dan cara yang digunakan dalam diplomasi dengan melibatkan seluruh komponen stakeholder, memanfaatkan seluruh lini kekuatan (multi-track diplomacy).

Mewujudkan adalah keinginan untuk merealisasikan atau menuntaskan gagasan/ide dan sesuatu yang belum ada atau masih tengah berjalan. Indonesia yang bersatu menggambarkan keinginan kuat untuk tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun 7 (tujuh) pernyataan misi yang disebut "Sapta Dharma Caraka" sebagai penjabaran dalam rangka mengemban visi tersebut di atas, adalah sebagai berikut:[138]

1. Memelihara dan meningkatkan dukungan internasional terhadap keutuhan wilayah dan kedaulatan Indonesia;
2. Membantu pencapaian Indonesia sejahtera melalui kerjasama pembangunan dan ekonomi, promosi dagang dan investasi, kesempatan kerja dan alih teknologi;

[138] www.deplu.go.id

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

3. Meningkatkan peran dan kepemimpinan Indonesia dalam proses integrasi ASEAN, peran aktif di Asia Pasifik, membangun kemitraan strategis baru Asia-Afrika serta hubungan antar sesama negara berkembang;
4. Memperkuat hubungan dan kerjasama bilateral, regional dan internasional di segala bidang dan meningkatkan prakarsa dan kontribusi Indonesia dalam pencapaian keamanan dan perdamaian internasional serta memperkuat multilateralisme;
5. Meningkatkan citra Indonesia di masyarakat internasional sebagai negara demokratis, pluralis, menghormati hak asasi manusia, dan memajukan perdamaian dunia;
6. Meningkatkan pelayanan dan perlindungan Warga Negara Indonesia di luar negeri serta melancarkan diplomasi kemanusiaan guna mendukung tanggap darurat dan rekonstruksi Aceh dan Nias dari bencana gempa dan tsunami;
7. Melanjutkan benah diri untuk peningkatan kapasitas kelembagaan, budaya kerja dan profesionalisme pelaku diplomasi serta peran utama dalam koordinasi penyelenggaraan politik dan hubungan luar negeri.

Dalam hal ini, poin 6 di atas merupakan butir Sapta Dharma Caraka yang menunjukkan semangat populisme PLNRI. Sementara poin 7 menegaskan bahwa Deplu merupakan koordinator dalam semua urusan luar negeri, baik itu di bidang perdagangan, ketenagakerjaan, pendidikan, dan sebagainya, yang selama ini ditangani secara langsung oleh departemen-departemen yang berkepentingan tanpa koordinasi yang memadai dengan Deplu. Selama ini, ketika ada warga negara Indonesia yang bermasalah di luar negeri, misalnya TKI ilegal, Deplu tidak tahu-menahu karena itu menjadi urusan Departemen Tenaga Kerja. Namun

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

reformasi Deplu kini melihat persoalan seperti itu secara berbeda. Walaupun masuk ke negara lain secara illegal, namun bagaimanapun yang bersangkutan adalah warga negara Indonesia yang harus dilindungi kepentingannya.

Demikianlah, dalam melaksanakan proses benah diri tersebut, Departemen Luar Negeri RI praktis tidak mendapati hambatan yang berarti karena pergantian presiden dari Soeharto ke B.J. Habibie, kemudian ke Abdurrahman Wahid dan akhirnya ke Megawati Soekarnoputri berlangsung relatif cepat sehingga tidak ada presiden yang cukup "mapan" untuk mengutak-atik Departemen Luar Negeri berdasarkan selera atau interpretasi politisnya sendiri. Oleh sebab itu wajar bahwa rencana strategis Deplu RI yang diharapkan menjadi *rationale* kebijakan luar negeri bagi siapa pun pemimpin Indonesia, baru dapat dirumuskan di saat pemerintahan cukup *legitimated*, yakni di ujung era kepresidenan Megawati Soekarnoputri yang kemudian secara legal, konstitusional, dan damai, digantikan oleh presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009).

Fakta bahwa dalam pergantian kekuasaan dari Megawati Soekarnoputri ke Susilo Bambang Yudhoyono, pemangku jabatan Menteri Luar Negeri (Menlu) RI tidak berubah, yaitu tetap dijabat oleh Hassan Wirajuda merupakan indikasi bahwa:

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

- Menlu Hassan Wirajuda dipandang sebagai menteri yang netral politik, sehingga dapat diterima oleh kedua presiden yang berasal dari kubu politik yang bersaing;
- Menlu Hassan Wirajuda pada dasarnya memang berasal dari diplomat karir, sehingga dipandang sebagai menteri dari golongan profesional, bukan partisan, yang selama era presiden Megawati Soekarnoputri menunjukkan kinerja yang baik.

Pergantian Presiden tanpa pergantian Menlu itu juga mengindikasikan bahwa Menlu tersebut dipandang lebih memahami persoalan politik luar negeri daripada Presiden sendiri, sehingga apa pun yang dilakukan oleh Menlu, Presiden Megawati Soekarnoputri maupun Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tetap mempercayakan Deplu kepada Hassan Wirajuda.

Di balik penampilannya yang sangat kalem dan *low profile*, Wirajuda telah memberi pencapaian yang signifikan dalam memimpin para diplomat melaksanakan politik luar negeri Indonesia. "Saat kemampuan finansial dan kapabilitas militer kita terbatas, maka yang harus kita andalkan saat ini adalah kekuatan diplomasi," demikian tutur Wirajuda suatu ketika.[139]

Saat berbicara di berbagai forum, menteri kelahiran Tangerang, 9 Juli 1948, sering menonjolkan konsep "diplomasi total". Pendekatan

[139] http://id.news.yahoo.com/viva/20091022/twl-warisan-besar-menlu-hassan-wirajuda-cfafc46.html diunduh 21 Mei 2009.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

diplomasi ini memandang setiap isu secara komprehensif dan melibatkan seluruh komponen bangsa. Bagi Wirajuda, sudah bukan zamannya lagi para diplomat kini hanya duduk di belakang meja. Maka, para diplomat yang dia pimpin harus bisa mendekatkan jarak antara apa yang terjadi di luar negeri dengan apa yang menjadi aspirasi dan kepentingan domestik. Inilah yang oleh Menlu Hassan Wirajuda sebut sebagai faktor intermestik. Pendekatan Diplomasi Total dan Faktor Intermestik itu menjadi pijakan bagi Wirajuda dalam melakukan sejumlah perubahan besar selama Wirajuda menjabat sebagai Menlu.

D. REFORMASI DEPARTEMEN LUAR NEGERI RI

Secara ringkas, pembenahan diri di tubuh Deplu RI dapat diuraikan sebagai berikut:[140]

1. Reformasi Internal

Walau terkesan berhati-hati, Wirajuda pun berani melakukan perubahan internal dalam struktur Departemen Luar Negeri yang dia pimpin. Saat kali pertama ditunjuk sebagai Menlu oleh presiden saat itu, Megawati Soekarnoputri, pada 2001, Wirajuda menyadari Deplu perlu pembenahan organisasi. "Pembenahan internal di tubuh Deplu memacu para diplomat karir untuk menunjukkan kinerja mereka secara lebih efektif dan efisien. Marty Natalegawa[141] merupakan salah satu contohnya," tutur Rizal

---

[140] Ibid.
[141] Nama lengkapnya Raden Muliana Natalegawa. Dia menggantikan Hassan Wirajuda sebagai Menlu RI Kabinet Indonesia Bersatu II (2009-2014).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sukma, pengamat politik luar negeri Indonesia dari Center for Strategic and International Studies (CSIS) Jakarta.[142]

Setelah melalui pengkajian selama empat tahun, melalui Peraturan Menteri Luar Negeri 19 Agustus 2005, Wirajuda berani melakukan perombakan struktur Deplu. Dulu, struktur Deplu berdasarkan pendekatan fungsional (politik, ekonomi, budaya), kini diubah menjadi pendekatan kewilayahan (dibagi per kawasan - mulai dari ASEAN, Asia-Pasifik, Afrika, Amerika dan Eropa, Timur Tengah, Multilateral, dll). Struktur baru yang diadopsi dari jajaran kementrian luar negeri Jepang dan Australia ini menunjukkan bahwa para diplomat kini tidak sekadar menguasai satu fungsi saja - apakah itu hanya ekonomi, politik, atau keamanan - namun juga harus memahami semua bidang saat banyak kawasan mulai mengambil peran penting dalam tatanan global.

2. Menghidupkan Kembali Juru Bicara

Ini merupakan salah satu terobosan yang dilakukan oleh Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda. Setelah sekian lama vakum, pada akhir 2001 Departemen Luar Negeri menghidupkan kembali posisi Juru Bicara. Namun, juru bicara yang dihidupkan kali ini tampak berbeda karena tidak sekadar menyampaikan program yang dijalankan Deplu, melainkan juga harus mengantisipasi isu-isu internasional yang mendapat perhatian besar media massa. Berbeda dengan masa sebelumnya ketika Juru Bicara

[142] http://id.news.yahoo.com/viva/20091022/twl-warisan-besar-menlu-hassan-wirajuda-cfafc46.html op. cit.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

diletakkan dalam struktur yang jauh jaraknya dari pimpinan, maka dalam struktur Deplu yang baru, Juru Bicara dirangkap oleh Kepala Biro Administrasi Menteri, yang sehari-hari terus mengikuti aktifitas dan pertemuan-pertemuan Menlu. "Dengan demikian, Juru Bicara mengerti betul latar belakang dan dasar pemikiran dari setiap isu yang muncul. Juru Bicara Deplu punya kredibilitas yang tinggi dan mampu bereaksi dengan kecepatan yang tinggi pula," kata Wirajuda suatu ketika.

Bagi kalangan pengamat dan media massa, posisi Juru Bicara ternyata membuat Deplu mendapat perhatian yang besar dari kalangan publik dan media massa internasional. "Dari sekian institusi pemerintah, Departemen Luar Negeri memiliki Juru Bicara yang bekerja dengan efektif dan menempatkan Deplu berada pada posisi yang strategis dalam menyuarakan sikap pemerintah atas suatu isu," kata Dinna Wisnu, pengamat diplomasi dari Universitas Paramadina, Jakarta. Selain melayani pertanyaan para wartawan melalui telepon, Juru Bicara Deplu rutin menggelar jumpa pers mingguan. Peran ini dijalankan dengan baik oleh Juru Bicara pertama Deplu, Marty Natalegawa, selama tiga tahun sebelum akhirnya mendapat tanggung jawab besar sebagai Dirjen Kerjasama ASEAN, Duta Besar RI untuk Inggris dan PBB dan kini menjadi menteri luar negeri baru.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

3. Membentuk Diplomasi Publik

Posisi ini termasuk daru reformasi internal yang dijalankan Wirajuda di tubuh Deplu. Sesuai dengan pendekatan "Diplomasi Total" dan konsep "Intermestik"[143] yang dia terapkan, Wirajuda menilai bahwa bukan zamannya lagi Deplu hanya mengikuti pendekatan government-to-government. "Berbeda dari upaya diplomasi konvensional yang berhadapan dengan pemerintah negara lain, maka diplomasi publik harus berhadapan dengan aktor-aktor non-pemerintah atau publik, baik di negeri sendiri maupun di negara lain," kata Wirajuda.

Dalam struktur baru Deplu, dibentuklah Direktorat Diplomasi Publik. Kata Umar Hadi, mantan Direktur Diplomasi Publik yang kini menjadi Wakil Duta Besar Indonesia untuk Belanda,

> "Saya merasakan bahwa direktorat ini membuat Deplu menjadi lebih leluasa untuk menjangkau aktor-aktor non-pemerintah atau masyarakat yang memiliki pengaruh luas dalam memberi opini publik. Keberadaan mereka menjadi kian penting dalam percaturan global saat ini."[144]

Pada intinya, menurut Umar Hadi, diplomasi publik mendekatkan diri dengan berbagai elemen masyarakat, mulai dari pelajar, cendekiawan, pekerja media, hingga kaum ulama. Itulah sebabnya Direktorat Diplomasi Publik secara berkala menyelenggarakan *annual lectures* (kuliah tahunan) mengenang tokoh-tokoh diplomasi di berbagai universitas. Selain itu, Deplu juga menyelenggarakan program Duta Belia yang memperkenalkan dunia diplomasi kepada para pelajar berprestasi. Melalui Direktorat

---

[143] Gabungan antara diplomasi **internasional** dan diplomasi **domestik**.
[144] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Diplomasi Publik, Deplu juga melakukan kolaborasi dengan berbagai organisasi masyarakat seperti dengan Nahdlatul Ulama dalam "International Conference of Islamic Scholars" dan dengan Muhammadiyah dalam "World Peace Forum." Dengan media massa, Deplu setiap tahun menyelenggarakan 'Global Intermedia Dialogue'.

4. Penegakan HAM dan Perlindungan WNI

Menyesuaikan reformasi politik dan pemerintahan, Deplu di bawah Hassan Wirajuda pun memasukkan elemen penegakkan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam struktur baru. Dengan memiliki Direktorat HAM di tubuh Deplu, pemerintah memiliki instrumen khusus untuk menjelaskan kepada masyarakat internasional mengenai penegakan HAM di dalam negeri, yang selama ini menjadi titik sorot masyarakat internasional (terutama dari negara-negara Barat) setiap kali memandang Indonesia. Sebelumnya, Indonesia selalu dicecar oleh negara-negara Barat, baik dari tingkat pemerintah, pers, dan lembaga swadaya masyarakat atas lemahnya penegakan HAM di negeri ini, padahal informasi yang mereka dapatkan tidak selalu akurat dan bahkan kadaluarsa. "Hassan Wirajuda membentuk sebuah instrumen yang menjadi PR *(public relations)* dan kampanye kepada dunia bahwa Indonesia tengah mengalami perubahan dan terus memperbaiki penegakan HAM," kata Rizal Sukma, Direktur Eksekutif CSIS. Selain itu, Deplu di bawah Wirajuda juga serius memperhatikan nasib para warga negara Indonesia yang menjadi pekerja

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

migran di luar negeri. Sebagian besar dari mereka adalah para buruh rendahan yang menjadi korban eksploitasi dan kesewenang-wenangan di tempat mereka bekerja.

Maka selanjutnya dibentuklah Direktorat Perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia di tubuh Deplu. Selain itu, sejak 2007, Deplu berinisiatif mendirikan fasilitas "Citizen Service" di sejumlah perwakilan di luar negeri di mana banyak warga Indonesia berdomisili. Fasilitas ini terbukti mempersingkat layanan konsuler dan administrasi seperti perpanjangan buku paspor kepada warga negara Indonesia di luar negeri. "Selain itu, citizen service juga memberi layanan konseling dan bantuan hukum kepada para pekerja migran," kata Wardhana, Duta Besar Indonesia di Singapura. Bersama Kedutaan Besar Indonesia (KBRI) di Malaysia, KBRI Singapura menjadi proyek percontohan Citizen Service, yang terbukti mendapat sambutan hangat dari para warga Indonesia.[145]

5. Menghadirkan Kembali Wakil Menteri Luar Negeri

Dalam lebih dari lima puluh tahun terakhir, baru kali ini Departemen Luar Negeri menghadirkan kembali posisi wakil menteri. Di masa-masa awal kemerdekaan Indonesia, Departemen Luar Negeri pernah memiliki pejabat wakil menteri, namun tidak bertahan lama karena pada saat itu jabatan tersebut tidak begitu penting. Namun saat peran diplomasi

[145] http://id.news.yahoo.com/viva/20091022/twl-warisan-besar-menlu-hassan-wirajuda-cfafc46.html op. cit.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Indonesia di panggung internasional kini semakin intensif, Wirajuda menilai bahwa jabatan wakil menteri luar negeri perlu dihidupkan kembali.

Sejak September 2008, wakil Menlu dijabat oleh Triyono Wibowo, mantan duta besar Indonesia untuk Austria dan Slovenia. Sesuai Peraturan Presiden No. 20 dan 21 tahun 2008, sebagai pejabat eselon satu plus, Wakil Menlu harus membantu menterinya mengelola departemen. Wakil Menlu juga harus mengimplementasikan program-program Departemen Luar Negeri bersama dengan para pejabat eselon satu. Triyono juga harus mewakili menteri luar negeri dalam sidang kabinet maupun pertemuan berskala internasional apabila menteri berhalangan hadir, untuk memastikan misi diplomatik Indonesia tetap sesuai dengan sasaran. Namun demikian, tugas wakil menteri luar negeri masih sangat umum sehingga perlu koordinasi lebih lanjut bersama posisi-posisi puncak yang telah ada, yaitu Sekretaris Jenderal dan Inspektur Jenderal, agar tidak tumpang tindih.

6. Perempuan Diplomat Terus Bertambah

Deplu di bawah Wirajuda rupanya serius dalam menegakkan kesetaraan jender. Diplomasi bukan lagi hanya urusan laki-laki. Pribadi Sutiono, staf Badan Administrasi Menteri yang juga Wakil Direktur Diplomasi Publik, mengungkapkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir, 50% dari keseluruhan pelamar Deplu yang diterima adalah perempuan. Selanjutnya dia menyatakan,

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

> "Departemen Luar Negeri boleh berbangga bahwa hampir 30% pejabat Eselon 1 sekarang ini adalah perempuan. Pada waktu mendatang pasti akan lebih banyak lagi karena dalam lima tahun terakhir, rata-rata 50% dari perekrutan calon diplomat setiap tahunnya adalah perempuan."[146]

Dalam 20 tahun mendatang, Deplu menargetkan bahwa separuh dari para Duta Besar Indonesia adalah perempuan. Dalam tubuh Deplu sendiri, sudah ada perempuan diplomat yang kini menduduki jabatan strategis. Dia adalah Retno Marsudi, Direktur Jenderal Amerika dan Eropa.

7. Membangun Citra Indonesia Sebagai Kekuatan Demokrasi

Bagi Direktur Eksekutif CSIS, Rizal Sukma, pendekatan diplomasi yang dibangun Wirajuda bersama tim Deplu dalam delapan tahun terakhir mampu memulihkan citra Indonesia, yang hancur lebur diterpa krisis multi-dimensi, di panggung internasional. Menurut Rizal Sukma,

> "Sepuluh tahun lalu, dunia memandang Indonesia dengan prihatin. Sudah diterpa krisis moneter Asia, Indonesia saat itu juga direpotkan dengan konflik horisontal, politik yang belum stabil dan terakhir terorisme. Namun, diplomasi yang dibangun Deplu membuat banyak negara kini mengakui bahwa Indonesia sudah berubah menjadi negara yang demokratis dan stabil."[147]

Pengakuan dunia itu salah satunya terlontar dari Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Hillary Clinton. "Bila ingin melihat keharmonisan antara Demokrasi dan Islam, lihatlah Indonesia," kata Clinton sambil

---

[146] Ibid.
[147] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

diaksikan Wirajuda saat memberi pernyataan pers di Pejambon, Jakarta, 18 Februari 2009.[148]

Kepercayaan dunia kepada Indonesia dalam menggelar sejumlah pertemuan global - seperti Konfrensi PBB Atas Perubahan Iklim di Bali Desember 2007 - juga tak lepas dari pendekatan diplomasi Deplu. Selain itu, berkat peran Wirajuda, Indonesia pada akhir 2008 menggelar forum baru di tingkat internasional, yaitu Bali Democracy Forum (BDF). Forum ini merupakan prakarsa Indonesia yang bertujuan untuk mempromosikan kerjasama regional dalam isu demokrasi dan pembangunan politik di antara negara-negara di kawasan Asia. Forum ini tidak bersifat eksklusif antar negara demokratis, tetapi lebih merupakan forum inklusif bagi negara-negara di kawasan untuk berbagi pengalaman dan pelatihan terbaik dalam memperkuat demokrasi. Ini merupakan forum yang unik, karena diikuti negara-negara yang selama ini kurang dikenal dalam mengembangkan demokrasi dan menawarkan konsep demokrasi yang berbeda dengan yang selama ini dipromosikan oleh negara-negara Barat. Bali Democracy Forum ingin menunjukkan sebagai forum yang setara (equal), siapa saja memiliki posisi yang sama, tidak ada dalam forum ini satu negara mendiktekan model demokrasi untuk dianut oleh negara yang lain.

[148] Baca juga di http://japanfocus.org/-andre-vltchek/3108 diunduh 20 Mei 2009.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

8. Membangkitkan Kembali Pengaruh Indonesia di ASEAN

Setelah terpuruk akibat krisis multidimensi, pengaruh Indonesia di Perhimpunan Negara Asia Tenggara (ASEAN) sempat redup. Namun, secara perlahan Wirajuda dan tim Deplu mencoba memulihkan kembali pengaruh Indonesia di ASEAN. Salah satu pengaruh yang berhasil dibangun Indonesia melalui Deplu di tingkat ASEAN adalah disetujuinya pembentukan Komunitas Keamanan ASEAN (ASEAN Security Community/ASC). Gagasan awal untuk membentuk Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) itu diusulkan delegasi Indonesia dalam pertemuan tingkat Menlu ASEAN di Phnom Penh, Kamboja, 16-19 Juni 2003.

ASC merupakan salah satu dari tiga pilar yang disetujui ASEAN selain bidang Ekonomi dan Sosial-Budaya. Wirajuda menilai bahwa sebelumnya kerja sama antar anggota ASEAN lebih ditekankan pada sektor ekonomi, sehingga Indonesia melihat perlu lebih diseimbangkan dengan peningkatan pada kerjasama politik dan keamanan. Namun, ASC lebih diarahkan sebagai forum koordinasi dan dialog bukan sebagai organisasi pakta pertahanan. Gagasan ini ternyata mendapat sambutan positif dari sesama anggota ASEAN. Maka, kini telah disepakati untuk mewujudkan ASC bersama dengan pilar-pilar kerjasama ASEAN lain pada tahun 2015. Format lebih lanjut pembentukan ASC terus dikembangkan dalam pertemuan-pertemuan tahunan ASEAN.

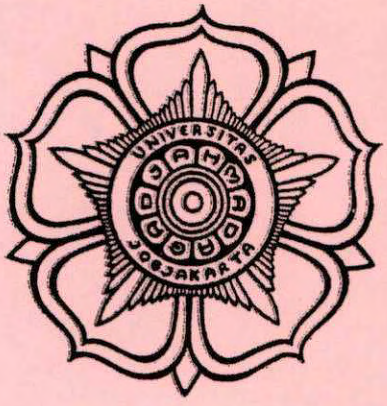
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Dapat disimpulkan di sini bahwa sifat dasar pragmatisme PLNRI merupakan hasil interpretasi logis dari pilihan prinsip bebas-aktif. Namun karena sejak kemerdekaan hingga memasuki tahun kelima era reformasi PLNRI belum memiliki "cetak biru," maka dalam prakteknya interpretasi logis tersebut selalu mengalami bias akibat interpretasi ideologis pemimpin nasional.

Dengan telah dirumuskannya penjabaran prinsip bebas-aktif tersebut oleh Deplu RI di era reformasi, maka dapat diketahui bahwa semangat reformasi membawa tafsir resmi arah kebijakan PLNRI adalah populis, yakni ditujukan untuk keamanan, keutuhan, dan kesejahteraan rakyat dan bangsa Indonesia. Demikian pula demokratisasi dan keterbukaan di era reformasi juga dilakukannya diplomasi total dengan mengerahkan segenap kekuatan bangsa Indonesia. Namun kebijakan *multi-track diplomacy* itu telah membuahkan populisma dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri atau baru sekadar memperluas elit yang berperan-serta dan turut mengawal proses pembuatan kebijakan luar negeri masih perlu dikaji lebih lanjut. Hal ini akan diuraikan di dalam bab selanjutnya.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/



UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

BAB IV

POPULISME DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LUAR NEGERI REPUBLIK INDONESIA DI ERA REFORMASI

"Dua karang di antara mana perahu PLNRI harus didayung di jaman Mohammad Hatta adalah blok Barat dan blok Timur. Di era Reformasi, empat presiden RI juga mendayung di antara dua karang: tekanan internasional dan tuntutan/respons massa di dalam negeri. Tiga di antara mereka perahunya kandas."

Bab ini akan menerangkan ragam karakter politik luar negeri Republik Indonesia, yang berdasarkan bingkai analisis di dalam tesis ini dibagi menjadi 4 kategori ordinal, yakni populis aktif, populis reaktif, pseudo populis (populis semu), dan non populis. Konsep populisme dan elitisme di dalam bab ini akan diterapkan dalam konteks reformasi Indonesia yang membawa pelembagaan dan reinterpretasi terhadap PLNRI bebas aktif. Berdasarkan pendekatan realisme neoklasik, maka variabel-variabel yang akan terlibat di dalamnya yakni: (1) intensitas tekanan internasional sebagai variabel independen, dan (2) tingkat keselarasan antara kepentingan elit dan tuntutan dan/atau reaksi massa sebagai variabel *intervening*-nya. Kemudian kedua variabel independen tersebut akan dielaborasi sehingga parameter-parameternya kemudian dapat ditentukan.

Intensitas tekanan internasional akan diukur dari analisis terhadap (a) muatan (*content*) pembicaraan langsung dalam pertemuan

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

antarpemimpin pemerintahan atau pernyataan eksplisit maupun implisit dari pemimpin negara asing tentang suatu kebijakan yang harus dilakukan atau harus tidak dilakukan oleh pemerintah Indonesia; dan (b) kebijakan luar negeri negara asing atau lembaga asing yang berpotensi merugikan Indonesia apabila Indonesia melakukan sesuatu yang ditentang oleh negara atau lembaga tersebut atau tidak melakukan sesuatu yang dituntut oleh negara atau lembaga tersebut.

Sedangkan **keselarasan** *(kompatibilitas)* antara kepentingan elit dan kepentingan massa akan diukur dari dua aspek yakni (a) tuntutan massa untuk memengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri, dan (b) respons/reaksi massa terhadap kebijakan luar negeri. Kedua aspek tersebut tercermin di dalam ekspose di media massa yang dipandang dapat mewakili refleksi maupun konstruksi kepentingan massa.

Kedua variabel independen di atas dalam kombinasi kualitatif tertentu akan mempengaruhi profil populis politik luar negeri Republik Indonesia yang beragam, yakni **populis-aktif, populis-reaktif, pseudo-populis,** atau **non-populis.** Penjelasan atas faktor-faktor tersebut akan diaplikasikan pada kasus-kasus kebijakan luar negeri RI di bawah kepemimpinan presiden-presiden RI di dalam dasawarsa pertama era Reformasi, masing-masing dipilih lima kasus yang signifikan dan relevan. Bab ini akan diakhiri dengan perbandingan profil PLNRI antara keempat presiden RI di era Reformasi tersebut.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Hal yang penting untuk dicatat di sini, bahwa yang dimaksud dengan "kasus" di atas sering kali sepintas tampak sebagai kebijakan domestik. Padahal kebijakan tersebut memiliki relasi atau implikasi terhadap hubungan antara Indonesia dan dunia internasional. Oleh karena itu yang dimaksud dengan kebijakan luar negeri dalam hal ini bukan hanya kebijakan yang semata-mata ditujukan pada entitas internasional, namun juga termasuk kebijakan yang merupakan dimensi domestik dari sebuah strategi pencapaian kepentingan nasional yang berhubungan dengan atau berimplikasi ke dunia internasional. Sebagai contoh, ratifikasi terhadap konvensi internasional adalah pembuatan Undang-undang yang merupakan keputusan internal dan berdomain *domestic politics*. Namun apabila keputusan itu berimplikasi positif bagi suatu negara dalam hubungan internasionalnya, maka ratifikasi tersebut dapat dipandang sebagai dimensi domestik dari politik luar negerinya.

A. PLNRI DI ERA REFORMASI: TEGANGAN ANTARA ELITISME – POPULISME

Mundurnya Soeharto dari panggung kekuasaan Indonesia di tahun 1998 tidak dengan serta-merta menghentikan karakter elitis PLNRI. Meskipun sistem politik berubah dengan adanya tuntutan reformasi, pada masa kepresidenan B.J. Habibie salah satu kasus yang dapat menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara seperti DPR-MPR maupun TNI tidak dilibatkan, yakni ketika Presiden B.J. Habibie mengambil keputusan

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

memberikan opsi kemerdekaan bagi rakyat Timor Timur. Kebijakan ini mengejutkan hampir semua pemangku kepentingan PLNRI, termasuk Deplu sendiri. Hal semacam itu juga dilakukan oleh presiden berikutnya, Abdurrahman Wahid. Gagasannya untuk segera membuka hubungan dagang langsung dengan Israel tanpa mempertimbangkan opini para tokoh Muslim menjadikannya menuai protes keras dari kalangan ummat Islam dan tidak satupun yang membela gagasan tersebut. Bahkan gagasan pembentukan aliansi baru antara RRC, India, dan Indonesia dengan dukungan finansial dari Jepang dan Singapura ditengarai oleh Jusuf Wanandi sebagai ketidakpahaman Presiden Abdurrahman Wahid terhadap perkembangan-perkembangan yang terjadi di bidang hubungan internasional, regional, serta "jelas tidak memakai keahlian dari Departemen Luar Negeri."[149]

Tidak diikutsertakannya Deplu memunculkan pertanyaan apakah gagasan tersebut akan dapat dilaksanakan. Meskipun tidak terungkap secara terbuka, namun orang-orang yang dekat dengan sumber keputusan itu menyiratkan adanya suasana frustrasi yang cukup besar. Sebagai sosok pemimpin yang demokratis sudah seharusnya presiden Abdurrahman Wahid juga meminta pendapat DPR, namun hal itu pun tidak dilakukannya. Ketiadaan atau sangat minimnya kerja sama dengan DPR berkonsekuensi pada minimnya dukungan DPR terhadap Presiden Abdurrahman Wahid. Apalagi protes massa yang diekspose oleh media

[149] *Kompas*, 1 Juli 2001

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

menjadi sangat kritis terhadap kebijakan-kebijakan luar negeri pemerintah Abdurrahman Wahid tersebut.[150]

Elitisme dalam PLNRI tersebut berkonsekuensi terhadap produk kebijakan luar negeri. Karena begitu dominannya peranan pemimpin puncak, dalam hal ini presiden, maka PLNRI menjadi identik dengan kehendak presiden. Karakteristik yang dapat dipastikan yakni PLNRI menjadi fungsi dari keinginan pribadi presiden, sesuai dengan persepsi dan kepentingannya sendiri atau setidaknya, lebih sempit ketimbang tuntutan konstitusi.

Di masa kepresidenan Abdurrahman Wahid, misalnya, interpretasinya terhadap situasi internasional lebih intuitif / instinktif ketimbang berdasarkan keahlian. Menurut Ben Perkasa Drajat, Presiden Abdurrahman Wahid maupun Menlu Alwi Shihab bukanlah ahli di bidang politik luar negeri. Sekalipun begitu, keduanya tetap saja dipuji karena "keduanya memiliki instink yang akurat tentang peran potensial komunitas internasional dalam mendukung solusi krisis dan masalah nasional."[151] Jadi, instink alias naluri saja dianggap sudah memadai untuk melakukan penafsiran dalam mengambil kebijakan luar negeri Indonesia berikut implementasinya.

Akibat menuruti naluri itu pula tampaknya Presiden Abdurrahman Wahid seperti semaunya sendiri melakukan kunjungan luar negeri ke

---

[150] Beberapa seminar dan di banyak tulisan para pengamat politik menyimpulkan PLNRI pada masa presiden Abdurrahman Wahid sebagai bukan *high-profile* maupun *low-profile,* melainkan *no-profile.*

[151] Ben Perkasa Drajat, "Politik Luar Negeri Indonesia Baru," *Kompas,* 27 April 2000.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

berbagai negara tanpa didasarkan pada perencanaan yang matang. Kemudian melalui Menteri Pertahanan Mahfud M.D. mengusulkan pembentukan pakta pertahanan. Pelaksanaan PLNRI seperti itu mencerminkan ketiadaan kebijakan yang jelas karena apa yang hendak dicapai juga tidak jelas. Trias Kuncahyono mengomentari kondisi seperti itu dengan menyatakan bahwa PLNRI waktu itu sebagai *policy of nonpolicy.*[152]

Walaupun tidak semencolok presiden Abdurrahman Wahid, namun presiden Megawati Soekarnoputri yang melanjutkan kepemimpinan Abdurrahman Wahid juga masih mengesankan elitisma perorangan tersebut. Sikapnya yang secara umum lebih banyak berdiam diri terhadap berbagai masalah negara yang penting, tiba-tiba Presiden Megawati Soekarnoputri memutuskan untuk melakukan kunjungan ke Korea Utara dengan maksud untuk membantu penyatuan kembali (reunifikasi) kedua Korea. Seperti bernostalgia atas keberhasilan ayahnya, presiden Soekarno, yang telah sukses menyelenggarakan KTT Asia Afrika tahun 1955, presiden Megawati Soekarnoputri juga sangat akrab dengan pemimpin RRC hingga membuahkan keputusan untuk menjual gas bumi blok Natuna secara jangka panjang dengan harga yang sangat murah kepada pemerintah RRC. Namun demikian, semua presiden tentunya kalau ditanyai tentang cara mereka menempuh kebijakan yang otoritarian itu, pasti mengatakan bahwa itu semua demi kepentingan nasional,

[152] Trias Kuncahyono, "Politik 'Bebas Tanpa Kendali'," *Kompas*, 1 Juli 2001.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kepentingan rakyat dan bangsa Indonesia. Artinya, mereka tetap menganggap diri mereka adalah tokoh yang populis dan PLNRI yang mereka bawakan juga berwajah populis. Padahal, elitisma PLNRI di era reformasi, sejauh itu, bukan sekedar elitisma oligarkis saja, namun bahkan didominasi oleh pemimpin tertinggi, yakni presiden. Semangat reformasi yang menuntut demokratisasi berubah arah kembali menjadi sekadar "penggantian sosok penguasa" atau "transplacement" sementara prosesnya sama saja dengan otoritarianisme Demokrasi Terpimpin di bawah presiden Soekarno maupun Orde Baru di bawah presiden Soeharto.[153]

Dengan demikian jelaslah pada bagian ini bahwa setiap presiden sebagai *top executive* senantiasa memiliki kecenderungan pribadi dalam menafsirkan sekaligus keinginan mengimplementasikan PLNRI, apakah itu didasarkan pada ideologi, sejarah kehidupannya, maupun kepentingan-kepentingannya sendiri. Variabel inilah yang dirumuskan sebagai variabel **kepentingan elit** dalam proses pembentukan profil PLNRI. Dan dalam kasus Indonesia, hingga masa pemerintahan presiden Megawati Soekarnoputri, dominasi selera pribadi presiden sebagai "penafsir tunggal" kebijakan luar negeri masih terasa begitu jelas. Di dalam bab ini nantinya juga akan dijelaskan bahwa pada periode kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, PLNRI lebih terlembaga, sekalipun tidak dapat benar-benar populis aktif sepenuhnya.

---

[153] Mengenai "transplacement," baca Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga,* (Jakarta: Penerbit Pustaka Grafiti, 1995), Bab III.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

B. PROFIL PLNRI DI MASA PRESIDEN B.J. HABIBIE

Sejak menggantikan presiden Soeharto yang lengser pada tanggal 21 Mei 1998, B.J. Habibie menghadapi persoalan legitimasi yang cukup serius.[154] Akan tetapi, Habibie berusaha mendapatkan dukungan internasional melalui beragam cara. Di antaranya, pemerintahan B.J. Habibie menghasilkan dua Undang-Undang (UU) yang berkaitan dengan perlindungan atas hak asasi manusia. Pertama adalah UU no.5/1998 mengenai Pengesahan *Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dan UU no.29/1999 mengenai *Pengesahan Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965*. Selain itu, pemerintahan Habibie pun berhasil mendorong ratifikasi empat konvensi internasional dalam masalah hak-hak pekerja. Pembentukan Komisi Nasional (Komnas) Perempuan juga dilakukan pada masa pemerintahan Habibie yang pendek tersebut.

Dalam konteks hukum internasional, konvensi merupakan bentuk tekanan internasional yang legal-formal, sehingga pengesahan konvensi dalam bidang HAM yang menjadi perhatian masyarakat internasional tersebut, merupakan reaksi yang membuat Habibie memperoleh legitimasi yang lebih besar dari masyarakat internasional untuk mengkompensasi minimnya legitimasi dari kalangan domestik. Hubungan Habibie dengan

---

[154] Uraian yang jelas mengenai tantangan atas legitimasi dan bagaimana Habibie menghadapinya bisa diperoleh dalam Dewi Fortuna Anwar, "The Habibie presidency", dalam Forrester, G (ed), *Post-Suharto Indonesia: renewal or chaos?*(Crawford House Publishing: Bathurst, 1999), hal.4.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

lembaga International Monetary Fund (IMF) dapat dijadikan ilustrasi yang menarik dalam hal ini. Sebelumnya, IMF mendesak Suharto untuk menghentikan proyek pembuatan pesawat Habibie yang berbiaya tinggi pada bulan Januari 1998, tepat ketika suhu politik dan keberlangsungan pernerintahan Suharto sedang dipertanyakan. Akan tetapi, belakangan ketika ia berkuasa, Habibie mendapatkan kembali kepercayaan dari dua institusi penting yaitu IMF sendiri dan Bank Dunia. Kedua lembaga tersebut memutuskan untuk mencairkan program bantuan untuk mengatasi krisis ekonomi sebesar USD 43 milyar dan bahkan menawarkan tambahan bantuan sebesar USD 14 milyar.[155]

Selain itu presiden B.J. Habibie juga dikenal dengan kebijakannya melepaskan banyak tahanan politik baik yang berkaitan dengan Partai Komunis Indonesia (PKI), tokoh-tokoh kritis semasa presiden Soeharto, maupun separatis Aceh, Papua, dan Timor Timur, termasuk tokoh Timor Timur, Xanana Gusmao. Kebijakan ini mengundang protes eksponen massa antikomunis sekalipun mendapatkan dukungan positif dari dunia internasional yang menunjukkan ketidakselarasan antara tekanan internasional dengan opini massa domestik.[156]

Hal ini memperlihatkan bahwa walaupun basis legitimasi dari kalangan domestik tidak terlampau kuat, dukungan internasional yang diperoleh melalui serangkaian kebijakan untuk memberi image positif

---

[155] baca Adam Schwarz, *A Nation in Waiting* (Allen-Unwin: New South Wales, edisi kedua, 1999), hal. 373.
[156] http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1999/01/30/0025.html diunduh 20 Januari 2010.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kepada dunia internasional memberi kontribusi positif bagi keberlangsungan pemerintahan Habibie saat periode transisi menuju demokrasi dimulai.

Pemerintahan Habibie pula yang memberi pelajaran penting bahwa kebijakan luar negeri, selain dapat meraih kepercayaan internasional, sebaliknya, juga dapat memberi dampak negatif bagi kelangsungan pemerintahan transisi. Kebijakan Habibie dalam persoalan Timor-Timur menunjukan hal ini dengan jelas. Habibie mengeluarkan pernyataan pertama mengenai isu Timor Timur pada bulan Juni 1998 ketika ia mengajukan tawaran untuk memberlakukan otonomi seluas-luasnya untuk provinsi Timor Timur. Proposal ini dipandang sebagai pendekatan baru, bukan hanya oleh kalangan internasional, melainkan juga oleh diplomat Indonesia sendiri dianggap mengejutkan. Tekanan internasional terhadap Indonesia, khususnya terhadap masalah Timor Timur yang utamanya berlangsung sejak insiden Dili 1991, sudah memuncak. Namun demikian pada waktu itu para diplomat Indonesia di New York masih mengupayakan agar opsi yang akan dijadikan pilihan dalam referendum di bawah pengawasan PBB yakni antara tetap menjadi provinsi dari NKRI atau memilih menjadi wilayah otonomi luas.[157] Namun di tengah proses perundingan tersebut, dengan tiba-tiba Presiden B.J. Habibie memberikan kebijakan yang sama sekali berbeda, yakni opsi otonomi luas atau merdeka.

[157] Seperti status Papua Barat sekarang

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Salah satu alasan Presiden B.J. Habibie mengambil keputusan untuk memberikan opsi merdeka bagi rakyat Timor Timur adalah untuk melepaskan himpitan tekanan internasional. Namun agar tidak terkesan menyerah begitu saja kepada tekanan internasional, Menlu Ali Alatas saat itu menyatakan bahwa kehadiran Indonesia di Timor Timur bukan untuk menjajah. Dia menegaskan,

> "Setelah 22 tahun mereka masih tidak mengerti bahwa Indonesia datang ke sana tidak untuk mengambil, tetapi untuk memberi. Kami hanya datang untuk membantu, tetapi jika mereka masih tidak dapat mengerti akan hal itu, marilah kita tidak main-main untuk lima atau sepuluh tahun lagi. Kami akan menarik diri sekarang."[158]

Sementara itu, Jusuf Wanandi menyatakan, "Yang paling fatal dilakukan oleh Presiden B.J. Habibie adalah memberikan kesempatan referendum kepada rakyat Timor Timur untuk memilih otonomi atau kemerdekaan, tanpa konsultasi dengan wakil-wakil rakyat di MPR/DPR."[159] Sebagaimana diketahui, pada akhir tahun 1998, presiden Habibie mengeluarkan kebijakan yang jauh lebih radikal dengan menyatakan bahwa Indonesia akan memberi opsi referendum untuk mencapai solusi final atas masalah Timor Timur. Beberapa pihak meyakini bahwa keputusan radikal itu merupakan akibat dari surat yang dikirim oleh Perdana Menteri Australia John Howard pada bulan Desember 1998 kepada Habibie yang menyebabkan Habibie meninggalkan opsi otonomi luas dan memberi jalan bagi referendum. Akan tetapi, pihak Australia

---

[158] Tersedia di http://www.wsws.org/id/1999/indo-123.shtml diakses tanggal 16 Juni 2005.
[159] *Kompas*, 1 Juli 2001

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

menegaskan bahwa surat tersebut hanya berisi dorongan agar Indonesia mengakui hak menentukan nasib sendiri (*right of self-determination*) bagi masyarakat Timor Timur. Namun, Australia menyarankan bahwa hal tersebut dijalankan sebagaimana yang dilakukan di Kaledonia Baru di mana sebuah referendum baru dijalankan setelah beberapa tahun lamanya otonomi luas diberlakukan. Karena itu, keputusan berpindah dari opsi otonomi luas ke referendum merupakan keputusan pemerintahan Habibie sendiri.[160]

Adapun, aksi-aksi kekerasan yang terjadi sebelum dan setelah referendum akhirnya memojokkan pemerintahan Habibie. Legitimasi domestiknya semakin merosot karena beberapa hal. Pertama, DPR berpendapat bahwa sebagai presiden transisional, Habibie dipandang tidak mempunyai hak konstitusional untuk memberi opsi referendum terhadap masalah Timor Timur. Kedua, kebijakan Habibie dalam isu Timor Timur tersebut merusakkan hubungan saling ketergantungan antara dirinya dan Panglima TNI Jenderal Wiranto.[161] Pada hari-hari jatuhnya Suharto dari kursi kepresidenannya, Jenderal Wiranto dilaporkan bersedia mendukung Habibie dengan syarat Habibie mengamankan posisinya sebagai Panglima TNI. Sementara itu, Habibie meminta Wiranto

---

[160] Lihat tulisan Menteri Luar Negeri Australia Alexander Downer,"East Timor – looking back on 1999", *Australian Journal of International Affairs*, vol.54/1 (2000), hal.5.

[161] Selanjutnya lihat Keith Richburg, "Seven days in May that toppled a titan: back-room intrigue led to Suharto's fall" dalam Aspinall, E., Van Klinken, G., Feith, H. (eds), *The Last Days of President Suharto* (Monash University: Monash Asia Institute, 1999), hal.70. Lihat juga Marcus Mietzner, "From Suharto to Habibie: the Indonesian armed forces and political Islam during transition" dalam Forrester, G. (ed), *Post Suharto Indonesia: Renewal or Chaos?* (Bathurst: Crawford House Publishing, 1999).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

mendukung pencalonan Akbar Tanjung sebagai Ketua Umum Partai Golkar pada bulan Juli 1998. Hal ini cukup sulit bagi Wiranto karena calon lain dalam Kongres Partai Golkar adalah Edi Sudrajat yang didukung oleh Try Sutrisno, kesemuanya adalah mantan senior Jenderal Wiranto. Namun Wiranto tidak memiliki pilihan lain dan menginstruksikan semua pimpinan TNI di daerah untuk mendorong semua ketua Golkar di daerah untuk memilih Akbar Tanjung.[162]

Akibat lepasnya Timor Timur yang diiringi dengan aksi-aksi kekerasan pasca referendum itu, Habibie kehilangan legitimasi baik dimata masyarakat internasional maupun domestik. Di mata internasional, ia dinilai gagal mengontrol TNI, yang dalam pernyataan-pernyataannya mendukung langkah presiden Habibie menawarkan refendum, namun di lapangan mendukung milisi pro integrasi yang berujung pada tindakan kekerasan di Timor Timur setelah referendum.[163]

Di masa kepresidenan B.J. Habibie, dapat dikatakan bahwa secara umum tekanan internasional sangat kuat menyusul keterpurukan ekonomi Indonesia ke jurang krisis pada tahun 1997-1998 yang mengakhiri kekuasaan Presiden Soeharto. Selain masalah ekonomi juga masalah Timor Timur yang semakin memuncak sejak peristiwa Dili tahun 1991. Kedua hal tersebut menghasilkan tekanan internasional baik secara

---

[162] http://www.tempo.co.id/ang/min/03/20/lapsus1.htm diunduh 20 Mei 2009.
[163] Utusan Khusus PBB untuk masalah HAM di Timor Timur (*UN High Commissioner for Human Rights*) melaporkan bahwa pembunuhan dan kekerasan di Timor Timur setelah referendum, terutama Dili, dilakukan oleh milisi pro integrasi yang diduga keras didukung oleh TNI. Baca *Europa World Year Book 2004* Edisi ke-45 (Taylor & Francis Group, Europa Publication), hal. 1412-1454.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

ekonomi maupun politik. Oleh karena demikian, maka dapat dikatakan tidak ada kebijakan luar negeri B.J. Habibie yang populis. Jika pun ada, nama B.J. Habibie yang di jaman Orde Baru sering dianggap sebagai "anak didik" Soeharto dan menggantikan Presiden Soeharto dalam sebuah proses yang juga tidak lazim, menjadikannya tidak *politically legitimated* bagi sebagian besar rakyat Indonesia.

Kebijakan luar negeri yang mengakibatkan lepasnya Timor Timur tersebut menjadi salah satu pertimbangan penting bagi MPR/DPR untuk menolak pidato pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie oleh MPR pada Sidang Umum tahun 1999, sekaligus memupus kemungkinan baginya untuk maju sebagai calon presiden pada pemilihan presiden di tahun itu. Namun demikian, dalam hal menghadapi tekanan internasional, terlepasnya Timor Timur tersebut ada hasil positifnya karena keputusan itu "mampu mengubah citra maupun mengangkat kredibilitas kita di mata dunia. Keluar dari blunder *self-inflicted wounds* yang mengoyak citra bangsa kita yang mencintai kemerdekaan."[164] Buktinya, hubungan selanjutnya antara Indonesia dengan IMF, Amerika Serikat, dan negara-negara Barat lainnya berlangsung dengan baik dan mereka menyambut baik liberalisasi politik dan kebebasan pers yang dijamin oleh Habibie. Secara politik domestik, pemerintahan B.J. Habibie mampu menyelenggarakan pemilihan multipartai yang bebas, jujur, dan adil untuk pertama kalinya sejak Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959, yakni 40

[164] PLE Priatna, "Melepas Timtim 'Trace' Baru Politik Luar Negeri RI," *Kompas*, 2 Februari 1999.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

tahun kemudian. Namun dalam masalah Timor Timur, Presiden B.J. Habibie memilih untuk mengambil kebijakan non populis yang mampu melepaskan Indonesia dari tekanan internasional, sekalipun menyebabkan karir politik B.J. Habibie kandas. Berdasarkan data di atas, profil PLNRI Presiden Habibie dapat diringkaskan dalam tabel berikut:

Tabel 5. Profil PLNRI Presiden B.J. Habibie

Isu No	Tekanan Internasional		Skor TI	Ket	Penyelarasan Domestik			Skor PD	Ket	Profil PLNRI
	Respon	Aksi			DPR	Media	KK			
1	0	-1	-1	K	1	1	1	3	S	Populis reaktif
2	0	-1	-1	K	1	1	1	3	S	Populis reaktif
3	0	-1	-1	K	1	1	1	3	S	Populis reaktif
4	0	-1	-1	K	-1	-1	-1	-3	T	Non populis
5	-1	-1	-2	K	-1	-1	-1	-3	T	Non populis

Keterangan:
Isu No 1 = Pengesahan UU no.5/1998 mengenai Pengesahan *Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*
Isu No 2 = Pengesahan UU no.29/1999 mengenai *Pengesahan Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965.*
Isu No 3 = Ratifikasi empat konvensi internasional dalam masalah hak-hak pekerja.
Isu No 4 = Pelepasan para tapol, termasuk Xanana Gusmao
Isu No 5 = Referendum Timor Timur

TI = tekanan internasional; PD = penyelarasan domestik
K = kuat; L = lemah; S = selaras; T = tak selaras

Jadi berdasarkan bingkai analisis yang digunakan di dalam tesis ini, PLNRI di masa kepresidenan B.J. Habibie, dari 5 kebijakan yang cukup menonjol di masa pemerintahannya yang relatif singkat, didominasi profil **populis reaktif** yakni di 3 isu (60%) karena sebagian besar dari kebijakannya merupakan reaksi terhadap tekanan internasional yang mengubah ayunan pendulum berlawanan arah dengan PLNRI di masa presiden Soeharto yang terus-menerus mendapatkan tekanan

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

internasional yang cukup kuat seperti masalah antikekerasan terhadap kemanusiaan, diskriminasi rasial, dan hak-hak kaum pekerja. Namun isu keempat dan kelima, yakni pelepasan tapol termasuk tokoh Fretilin Timor Timur Xanana Gusmao dan referendum Timor Timur merupakan kebijakan non populis karena munculnya banyak reaksi negatif dari lingkungan domestik sehingga menghancurkan legitimasi B.J. Habibie yang berujung pada penolakan MPR/DPR terhadap pertanggungjawabannya.

C. PROFIL PLNRI DI MASA PRESIDEN ABDURRAHMAN WAHID

Di awal pemerintahannya, presiden Abdurrahman Wahid masih dibebani oleh masalah Timor Timur pasca jajak pendapat. Dengan semangat supremasi sipil terhadap militer, Kebijakan luar negeri presiden Abdurrahman menggunakan *entry point* persoalan Timor Timur tersebut. Sebagaimana dikabarkan secara luas, Komisi Khusus yang dibentuk oleh PBB menyimpulkan bahwa kerusuhan di Timor Timur setelah referendum 1999 telah direncanakan secara sistematis. Lebih jauh Komisi tersebut menyatakan dengan jelas bahwa TNI dan milisi pro integrasi merupakan dua pihak yang harus bertanggung jawab atas kerusuhan tersebut.[165]

Berdasarkan laporan tersebut, Sekjen PBB akan dapat memberi rekomendasi kepada Dewan Keamanan PBB untuk membentuk pengadilan internasional guna mengadili pejabat TNI yang dinilai

[165] "Sekjen PBB periksa pelanggaran HAM Timtim", *Kompas Online*, 13 Januari 2000 bisa diakses di http://www.kompas.com/kompas-cetak/0001/13/utama/sekj01.htm

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

bertanggung jawab, termasuk Jenderal TNI Wiranto. Pada saat yang hampir bersamaan, KPP HAM yang dibentuk presiden Wahid untuk menginvestigasi peristiwa di Timor Timur pasca referendum juga melaporkan temuannya bahwa TNI dan milisi melakukan pelanggaran HAM serius di Timor Timur dan merekomendasikan Jaksa Agung untuk memeriksa anggota TNI yang terlibat, termasuk Wiranto.[166]

Menyikapi laporan ini, presiden Abdurrahman Wahid menyatakan dari Davos saat ia menghadiri World Economic Forum bahwa ia akan meminta Wiranto mundur dari jabatan Menteri Koordinator Politik dan Keamanan dalam kabinetnya.[167] Namun Wiranto menyatakan penolakannya untuk mundur dari kabinet.[168] Akibatnya muncullah spekulasi kemungkinan akan adanya kudeta oleh TNI.

Spekulasi ini antara lain muncul karena sebelumnya duta besar Amerika Serikat untuk PBB Richard Holbrook mengungkapkan kekhawatiran pemerintah AS bahwa TNI tidak mendukung investigasi atas kasus pelanggaran di Timor Timur dan bahkan mempersiapkan pengambil alihan kekuasaan.[169] Untuk menolak kecurigaan ini, para kepala staf dari semua angkatan menyampaikan pernyataan bahwa TNI sama sekali tidak memiliki rencana untuk menjatuhkan pemerintahan. Bahkan Panglima

---

[166] "Rekomendasi Komnas HAM: Jaksa Agung diminta menyidik Wiranto", *Kompas Online*, 1 Februari 2000, http://www.kompas.com/kompas-cetak/0002/01/UTAMA/jaks01.htm
[167] "East Timor panel blames army for atrocities", *Washington Post*, 1 Februari 2000, http://www.washingtonpost.com/wp-srv/WPlate/2000-02/01/1441-020100-idx.htm
[168] http://www.mail-archive.com/indonews@indo-news.com/msg06304.html diunduh 15 Januari 2009.
[169] "US warns against coup by military in Indonesia", *Washington Post*, 15 Januari 2000. http://www.washingtonpost.com/wp-srv/WPlate/2000-01/15/0621-011500-idx.htm

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Daerah Militer Jakarta Raya ketika itu, Mayor Jenderal Ryamizard Ryacudu menyatakan bahwa TNI tetap loyal kepada presiden Wahid sebagai panglima tertinggi. Pernyataannya waktu itu:

> "TNI could have toppled the government of former President Habibie over the East Timor issue. We were able to stage a coup at that time out of our deep sorrow that the president wanted to let go of East Timor at the expense of our sacrifice to keep the territory of Indonesia for years."[170] ([Kalau mau] TNI bisa saja menjatuhkan pemerintahan Presiden Habibie atas isu Timor Timur. Kami mampu melancarkan kudeta waktu itu karena keprihatinan kami yang mendalam terhadap kebijakan Presiden yang mau melepaskan Timor Timur untuk mana kami telah mengorbankan diri memelihara kesatuan wilayah Indonesia selama bertahun-tahun)

Keputusan pemberhentian Wiranto tersebut diungkapkan kepada publik ketika Sekjen PBB Kofi Annan berada di Jakarta. Bahkan dalam konferensi persnya di istana presiden setelah bertemu presiden Wahid, Kofi Annan menyatakan,

> "*the decision [onWiranto] has proven that Indonesia had taken on responsibility to ensure that those responsible for the atrocities in East Timor would be made accountable.*"[171] (keputusan [pemberhentian Wiranto] membuktikan bahwa Indonesia telah mengambil tanggung jawab untuk memastikan bahwa mereka yang bertanggung jawab terhadap kekisruhan di Timor Timur akan dimintai pertanggungjawaban).

Dalam setiap kunjungan luar negeri yang ekstensif selama masa pemerintahannya yang singkat, Abdurrahman Wahid secara konstan mengangkat isu-isu domestik dalam pertemuannya dengan setiap kepala negara yang dikunjunginya. Termasuk dalam hal ini, selain isu Timor

---

[170] "Military renews allegiance to government", *The Jakarta Post*, 20 Januari 2000.
[171] "UN chief applauds Indonesian inquiry", *Washington Post*, 16 Februari 2000, http://www.washingtonpost.com/wp-srv/WPlate/2000-02/16/1131-021600-idx.html

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Timur, adalah soal integritas teritorial Indonesia seperti dalam kasus Aceh[172] dan isu perbaikan ekonomi.

Selama masa kepemimpinannya yang relatif singkat tersebut Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001), kebijakan domestiknya ditandai dengan berkembangnya demokrasi pluralis. Perayaan Imlek untuk etnik Tionghoa diakui. Agama-agama bukan lima besar diakui. Sementara itu, Istana Negara menjadi sebuah istana rakyat dengan protokoler yang minimal. Kebijakan-kebijakan tersebut membuat presiden Wahid menjadi sangat populer. Namun dalam hal kebijakan luar negeri, jauh lebih banyak kebijakannya yang non populis.

Seperti halnya B.J. Habibie, popularitas Abdurrahman Wahid juga relatif rendah, Jika rendahnya popularitas B.J. Habibie lebih disebabkan oleh masalah legitimasi politik, Abdurrahman Wahid lebih dikarenakan inefektivitas dan inefisiensinya dalam memerintah. Oleh karena itu sulit sekali menemukan contoh kepentingan luar negeri yang selaras dengan publik domestik, kecuali membuka wacana pluralisme berbangsa seiring dengan demokratisasi Indonesia, itu pun apabila kebijakan tersebut dipandang sebagai "sambutan" terhadap gelombang demokratisasi dunia.

Tekanan internasional waktu itu berupa opini internasional yang berkutat pada isu disintegrasi nasional. Ditengarai ada kekuatan-kekuatan asing yang memainkan peranan di masa-masa krisis ekonomi serta penuh perubahan politik yang drastis tersebut dengan tujuan memecah-belah

[172] "PM Mahathir Mohammad: Malaysia tidak ingin Aceh lepas dari Indonesia" *Kompas,* 10 Maret 2000; "Cina tidak mendukung separatisme di Indonesia", *Republika,* 2 Desember 1999.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

NKRI seolah mengesahkan "teori domino" setelah lepasnya Timor Timur maka Indonesia akan kehilangan satu-persatu bagian dari wilayah kedaulatannya.

Menanggapi opini internasional tersebut Presiden Abdurrahman Wahid melakukan kunjungan ke berbagai negara sahabat/negara asing dimulai hanya dua minggu setelah pelantikannya sebagai Presiden RI pada pertengahan bulan Oktober 1999. Antara tanggal 6 s.d. 9 Nopember 1999, Presiden Abdurrahman Wahid melakukan kunjungan ke delapan negara Asia Tenggara yaitu Singapura, Malaysia, Thailand, Laos, Kamboja, Vietnam, dan Filipina. Meskipun hal itu barangkali merupakan catatan waktu kunjungan kepala negara tercepat, namun tidak berarti bahwa Presiden Abdurrahman Wahid mempunyai agenda politik luar negeri yang jelas. Justru pada masa kepemimpinannya tersebut kritikan terhadap PLNRI datang dari berbagai pemangku kepentingan. Selama kurang dari dua tahun, Presiden Abdurrahman Wahid memainkan peran sebagai "aktor utama" (*chief diplomat*) dalam pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi dengan melakukan kunjungan luar negeri ke lebih dari 50 negara. Tercatat rekor, Presiden Abdurrahman Wahid menjadi satu-satunya Presiden RI yang telah menancapkan kaki di lima benua yang mungkin dapat menjadi "catatan penting" dari sejarah politik luar negeri Indonesia. Pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi melalui kunjungan ke mancanegara yang dilakukan Presiden Abdurrahman Wahid banyak disorot publik, karena pelaksanaannya dianggap tidak

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

berdasarkan "cetak-biru" atau tidak memiliki "profil" yang jelas ke arah mana kebijakan luar negeri akan dijalankan. Beberapa kalangan, termasuk wakil rakyat, juga dengan keras mengkritik, pelaksanaan politik luar negeri amat tidak jelas (*in total disarray*). Belajar dari pengalaman itu, orientasi atau arah kebijakan luar negeri seperti apa yang akan diambil pemerintah Megawati Soekarnoputri? Tulisan ini mencoba memberikan sumbangan pikiran yang dapat dipertimbangkan bagi pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi.[173]

Kritikan terpenting tentunya dari lembaga yang paling kompeten melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PLNRI yaitu Komisi I DPR. Dalam masa hampir dua tahun pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Deplu yang dipimpin oleh Menlu Alwi Shihab dipandang tidak memiliki visi yang jelas mengenai prioritas dan target pencapaian kebijakan luar negeri RI. Deplu tidak melakukan rencana aksi *(planned course of action)* melainkan hampir selalu bersifat *ad hoc.* "Padahal peran Deplu sangat diharapkan untuk dapat membantu pemerintah mengatasi kesulitan ekonomi dan keamanan yang sedang melanda Indonesia saat itu."[174]

Kekhawatiran sementara kalangan terhadap kinerja Menlu Shihab, mulai terbukti, ketika baru sehari pembentukan kabinet ia dan Wahid melontarkan rencana membuka hubungan dengan Israel. Semula mereka

---

[173] http://els.bappenas.go.id/upload/other/Politik%20Luar%20Negeri%20Pemerintahan.htm
[174] Penilaian yang dilakukan oleh anggota Komisi I DPR dalam acara dengar pendapat dengan Menlu Alwi Shihab, Senin 11 Juni 2001. *Kompas,* 12 Juni 2001.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

menyatakan keinginan membuka hubungan diplomatik. Namun, setelah muncul reaksi keras dari masyarakat Muslim, mereka menyatakan rencana peresmian hubungan dengan negara Zionis itu sebatas pada sektor perdagangan dan ekonomi, bukan diplomatik. Rencana pembukaan hubungan dagang RI-Israel pun ternyata mendapat serangan gencar. Maka, di depan Komisi I DPR-RI, 18 November 1999, Shihab mengemukakan akan menunda rencana tersebut. Begitu pula keinginan Wahid mengembalikan citra dan harga diri bangsa Indonesia dengan melakukan perjalanan keliling dunia selama setahun pertama pemerintahannya, dalam kenyataan justru membangkitkan kritikan tajam di dalam negeri.

Ketiadaan visi dan misi yang jelas menjadikan PLNRI di bawah Presiden Abdurrahman Wahid disebut sebagai *policy of no policy*. Kecenderungan kuat *one man show* dalam mengambil kebijakan maupun melaksanakan PLNRI, sekali lagi menunjukkan bahwa dalam intensitas tekanan internasional yang kuat, kebijakan luar negeri cenderung diambil secara elitis mengikuti naluri atau kepentingan sang pemimpin sehingga ketika kepentingan itu tidak selaras dengan kepentingan publik, maka akibatnya akan menjadi kebijakan yang non populis.

Jelas dalam hal tersebut, Komisi I DPR yang membidangi politik luar negeri merasa tidak dilibatkan untuk membuat kebijakan. "Kami tidak bisa

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

menjelaskan karena memang tidak pernah diutarakan secara jelas dalam rapat-rapat kerja yang diadakan bersama Komisi I."[175]

Kemandirian PLNRI yang pernah dirumuskan oleh Bung Hatta sebagai "mendayung di antara dua karang," telah berubah secara drastis. Di bawah kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, PLNRI dapat diibaratkan "menabrak semua karang," karena:

a. Berkunjung ke Australia di tengah situasi hubungan bilateral yang sangat merugikan Indonesia berkaitan dengan efek masalah Timor Timur;
b. Mengusulkan pembukaan hubungan diplomatik dengan Israel, yang melukai perasaan Ummat Islam Indonesia, khususnya berkenaan dengan masalah Palestina;
c. Menggagas poros Indonesia-India-China meskipun jelas tidak sesuai dengan prinsip bebas-aktif dan Piagam ASEAN;
d. Menteri Pertahanan Mahfud M.D. bahkan turut melontarkan wacana pembentukan pakta pertahanan, suatu gagasan yang belum pernah dilontarkan oleh menhan sebelumnya dan jelas menyimpangi prinsip bebas-aktif PLNRI;
e. Tradisi sebagai *the Big Brother* di lingkungan ASEAN dilanggar, sebab telah menjadi kebiasaan sejak ASEAN terbentuk, kepala-kepala negara tetangga yang berkunjung ke Indonesia untuk memperkenalkan diri, namun justru Presiden Abdurrahman Wahid yang ke Thailand dan Filipina memperkenalkan diri.

[175] Jawaban R.K. Sembiring Meliala, Wakil Ketua Komisi I DPR ketika ditanyai *Kompas* tentang bagaimana politik luar negeri Presiden Abdurrahman Wahid. *Kompas,* 1 Juli 2001.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Perilaku non populis dalam PLNRI di bawah Presiden Abdurrahman Wahid tersebut menjadi poin-poin negatif dalam penilaian DPR, pers, dan kelompok-kelompok kepentingan tertentu. Kusnanto Anggoro menyatakan bahwa kelemahan pemerintahan Gus Dur terletak pada strategi dan implementasi visi dan orientasi PLNRI. Kelemahan itu bukan karena Deplu yang tidak profesional, tetapi ada kelemahan dalam penataan[176] politik domestik oleh Pemerintah.[177] Kemerosotan peran juga terjadi dan menjadi sorotan sejumlah diplomat asing di Jakarta. Para diplomat tersebut menyayangkan peranan regional Indonesia yang menjadi begitu kecil. Banyak pula diplomat Deplu yang menjadi patah semangat untuk bekerja dengan baik karena "ketidakjelasan kepemimpinan di Pejambon."[178] Selama masa itu tidak ada capaian PLNRI yang konkrit karena kebijakan umum serta targetnya tidak jelas. Itulah sebabnya ada yang mengistilahkan PLNRI sebagai *policy of non policy* (kebijakan tanpa kebijakan), bahkan ada pula yang menyindir kunjungan luar negeri yang intensitasnya luar biasa tanpa perencanaan strategis yang matang itu dengan istilah "bebas-aktif tanpa kendali."[179]

Memang kebijakan luar negeri Presiden Abdurrahman Wahid seperti itu bukan merupakan penyebab diberhentikannya ("impeachment")

---

[176] Di sini saya sebut "penyelarasan" kepentingan antara kepentingan elit dengan kepentingan massa.
[177] Kusnanto Anggoro, "Visi dan Orientasi Politik Luar Negeri Indonesia di bawah Pemerintahan Abdurrahman Wahid," seminar sehari di Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta, 5 April 2000. Lihat *Kompas*, 7 April 2000.
[178] Budiarto Shambazy, "Politik Luar Negeri 'No Profile'", *Kompas*, 1 Juli 2001, hal. 25.
[179] Trias Kuncahyono, "Politik Bebas Aktif Tanpa Kendali," *Kompas*, 1 Juli 2001.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

dia dari jabatan Presiden RI oleh Sidang Umum MPR Tahun 2001.[180] Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan karena keputusannya membekukan DPR/MPR yang dianggap inkonstitusional, menyusul kasus *Bulloggate* yang dituduhkan kepadanya oleh Panitia Khusus DPR RI.

Menurut hemat saya, kritikan tajam dari berbagai elemen terhadap kebijakan luar negeri di bawah Presiden Abdurrahman Wahid menjadi semacam *belligerency* yang berkontribusi dalam proses penolakan MPR/DPR terhadap keberlangsungan pemerintahan Abdurrahman Wahid. Pemerintahan Abdurrahman Wahid berakhir setelah Sidang Istimewa MPR tanggal 21 Juli 2001. Sidang Istimewa itu disusul Dekrit Presiden tgl 22 Juli 2001 yang menyatakan *pertama* pembubaran DPR/MPR, *kedua* pembekuan Partai Golkar dan *ketiga* Percepatan Pemilu. MA kemudian mengeluarkan fatwa untuk menolak Dekrit tersebut dan menyatakan presiden telah melampaui batas kewenangannya, karena berdasarkan UUD 1945 Presiden tidak berhak untuk membubarkan DPR/MPR. Presiden juga tidak memiliki kewenangan untuk membekukan partai politik, sehingga dekritnya untuk membekukan Partai Golkar juga melampaui kewenangannya sebagai presiden. Dekritnya untuk melakukan percepatan pemilihan umum pun tidak mendapatkan sambutan positif dari parlemen maupun kalangan parpol pada umumnya..

Berdasarkan data dan uraian di atas, kebijakan luar negeri Presiden Abdurrahman Wahid dapat diringkaskan pada tabel berikut ini:

[180] Seperti B.J. Habibie dalam kasus Timor Timur.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Tabel 6. Profil PLNRI Presiden Abdurrahman Wahid

Isu No	Tekanan Internasional		Skor TI	Ket	Penyelarasan Domestik			Skor PD	Ket	Profil PLNRI
	Respon	Aksi			DPR	Media	KK			
1	0	-1	-1	K	1	-1	-1	-1	T	Non populis
2	1	0	1	L	-1	-1	-1	-3	T	Pseudo populis
3	0	0	0	L	-1	-1	-1	-3	T	Pseudo populis
4	0	0	0	L	-1	-1	-1	-3	T	Pseudo populis
5	0	0	0	L	-1	-1	-1	-3	T	Pseudo populis

Keterangan:

Isu No 1 = Pencopotan Wiranto terkait isu pasca jajak pendapat Timor Timur
Isu No 2 = Kunjungan massif ke sejumlah negara
Isu No 3 = Gagasan pembukaan hubungan diplomatik dengan Israel
Isu No 4 = Gagasan poros Indonesia-India-Cina
Isu No 5 = Gagasan pakta pertahanan

K = kuat; L = lemah; S = selaras; T = tak selaras
TI = Tekanan Internasional; PD = penyelarasan domestik

D. PROFIL PLNRI DI MASA PRESIDEN MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Selama pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri kebijakan domestik yang cukup penting dicatat yakni komitmen untuk menerapkan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Undang-undang SJSN ditandatangani Presiden pada tahun 2004. Undang-undang SJSN mengamanatkan pemerintah untuk menghadirkan dan memberlakukan SJSN paling lambat tahun 2009. Tetapi populisma semacam itu tidak tampak dalam kebijakan luar negerinya. Dan karena Megawati kemudian kalah dalam pemilihan presiden 2004, maka implementasi dari kebijakan domestik yang populis itu menjadi tugas presiden berikutnya, Susilo Bambang Yudhoyono.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Seperti pendahulunya Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati juga secara eksesif melakukan kunjungan ke luar negeri. Sebagai presiden, Megawati antara lain mengunjungi Rusia, Jepang, Malaysia, dan ke Amerika Serikat untuk berpidato di depan Majelis Umum PBB di New York. Kemudian berkunjung ke Rumania, Polandia, Hungaria, Bangladesh, Mongolia, Vietnam, Tunisia, Libya, Cina dan juga Pakistan. Presiden Megawati menuai kritik dalam berbagai kunjungannya tersebut, baik mengenai frekuensi ataupun substansi dari berbagai lawatan tersebut. Di antaranya adalah kontroversi pembelian pesawat tempur Sukhoi dan helikpoter dari Rusia yang merupakan buah dari kunjungan Megawati ke Moskow.

Selama 14 bulan memegang kekuasaan, Megawati telah enam kali ke luar negeri dengan mengunjungi 27 negara. Rekor lawatan Megawati itu mengejutkan banyak kalangan dan membuahkan suara-suara miring, antara lain dipersoalkan oleh Komisi I DPR. Sejumlah anggota DPR pun menilai kunjugan presiden itu menghambur-hamburkan uang karena terlalu banyak peserta dalam rombongannya. Menurut catatan Cabinet Watch, lawatan Megawati dalam setahun itu memang selalu diikuti rombongan dalam jumlah besar. Ketika berkunjung ke Amerika Serikat dan Jepang, presiden Megawati membawa rombongan dengan jumlah anggota hingga 200 orang. Saat kunjungan keliling Eropa presiden Megawati juga membawa 145 orang. Hal serupa juga dilakukan saat mengunjungi Cina, Korea Utara, Korea Selatan dan India dengan

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

menyertakan 120 orang anggota rombongan. Bahkan untuk kunjungan di negara-negara ASEAN Megawati juga mengajak hingga sekitar 60 orang. Dalam kunjungan ke Afrika Selatan yang diteruskan ke Aljazair, Hongaria, Bosnia-Herzegovina, Kroasia dan Mesir, rombongan Megawati pun sampai 110 orang peserta dan 35 awak pesawat. Menjawab pertanyaan Komisi I DPR, Sekretaris Kabinet Bambang Kesowo waktu itu menyatakan memang terdapat beberapa penggelembungan kepesertaan, namun Bambang Kesowo tidak menjawab mengapa hal itu sampai terjadi.[181]

Khusus untuk kunjungan terakhir, banyak kalangan mempersoalkan efektivitas lawatan presiden Megawati itu. Seperti diketahui, setelah menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Johannesburg, Afrika Selatan, 1-4 September 2001, Mega pun pelesir lebih dari sepekan ke Aljazair, Hongaria, Bosnia Herzegovina, Kroasia dan Mesir.

Menanggapi hal tersebut, presiden Partai Keadilan Sejahtera, Hidayat Nurwahid menyatakan kekesalannya, "Kunjungan Megawati pasca KTT Bumi hanyalah kunjungan yang sia-sia. Sekedar nostalgia, napak tilas apa yang dilakukan bapaknya."[182]

Yang membikin kesal Nurwahid dan juga banyak orang lainnya, adalah karena kunjungan itu dilakukan oleh presiden Megawati di saat terjadinya peristiwa pengusiran tenaga kerja Indonesia (TKI) di Malaysia

[181] http://www.infoanda.com/linksfollow.php?lh=UFoAAA8FDFQB
[182] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

dan TKI tersebut tak terurus di Nunukan, Kalimantan Timur. Menurut Nurwahid, Mega benar-benar tidak memiliki rasa keprihatinan terhadap para TKI dengan menghambur-hamburkan uang negara untuk melancong. Padahal, "Dengan satu miliar saja sudah bisa membantu TKI di Nunukan," kata Nurwahid.[183]

Ketua Perhimpunan Indonesia Baru Dr. Sjahrir juga menilai kunjungan Megawati selama ini menunjukkan bahwa dia tak memiliki *sense of crisis.* Ini karena lawatan tersebut hanya menghamburkan uang yang didapat dari hasil utang ke negara lain. Sjahrir, mengutip laporan Cabinet Watch, mengatakan biaya perjalanan presiden dan rombongan ke luar negeri dalam setahun ini sedikitnya mencapai US$ 23 juta atau setara dengan Rp 205,2 miliar. Jumlah itu belum termasuk dana kunjungan yang terakhir. Sjahrir memaparkan perkiraan pengeluaran untuk akomodasi mencapai US$ 2.341.600, transportasi sebesar US$ 12.816.000, dan biaya saku US$6.619.00 serta biaya pengamanan untuk Mega saat berangkat ke Timor Lorosae yang sedikitnya melibatkan 2.000 tentara dan enam kapal perang senilai US$ 1 juta. Sehingga total seluruhnya mencapai sekitar US$ 23 juta dolar. Khusus untuk biaya pesawat, Sjahrir menyebut, dalam kunjungan Megawati ke luar negeri selalu menggunakan pesawat Garuda Boeing 747-400 dan Air Bus A 330. Kedua pesawat itu disewa masing-masing US$ 168.000 dan US$ 240.000 per hari. Jumlah

[183] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

itu sudah termasuk biaya awak pesawat dan bahan bakar.[184]

Sjahrir tetap yakin bahwa Megawati telah memboroskan uang negara dengan lawatannya. Untuk uang saku saja, kata Sjahrir, tiap orang bisa mendapatkan sampai US$ 1.800 ribu (sekitar Rp 16,2 juta), bukan cuma US$ 1.000 saja. Namun kunjungan itu, kata Sjahrir, nyatanya tak mendatangkan hasil. "Yang ada cuma janji-janji, padahal kenyataannya investasi merosot, PMA (Penanaman Modal Asing) juga merosot. Faktanya dia sudah menghambur-hamburkan uang. Belum lagi nanti ini dia akan ke APEC dan juga Kuba. Itu biaya lagi," ujar Sjahrir, gusar. Sebagai catatan, berdasarkan data di Badan Kordinasi Penanaman Modal (BKPM) perolehan investasi Indonesia tahun 2002 memang payah. Data di tangan Kepala BKPM Theo F. Toemion menunjukkan hingga paruh pertama tahun 2002 jumlah investasi turun 42 persen dibandingkan periode yang sama tahun 2001. Hingga bulan Juni 2002, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) baru menyetujui 506 proyek investasi asing senilai US$ 2,5 miliar. Angka itu jauh di bawah di bandingkan tahun 2001 yang mendapat 678 proyek investasi asing dengan nilai US$ 4,3 miliar.[185] Atas berbagai kritikan tajam tersebut presiden Megawati sempat "ngambek" dan tidak mau menghadiri KTT ASEM (Asia-Europe Meeting) di Copenhagen, Denmark, 22-24

[184] Ibid.
[185] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

September 2002.[186]

Selain berbagai kunjungan formal tersebut, politik luar negeri Indonesia selama masa pemerintahan Megawati juga dipengaruhi oleh beragam peristiwa nasional maupun internasional. Peristiwa serangan teroris 11 September 2001 di Amerika Serikat, pemboman di Bali 2002 dan hotel J.W. Marriott di Jakarta tahun 2003, penyerangan ke Irak yang dipimpin Amerika Serikat dan Inggris, termasuk operasi militer di Aceh untuk menghadapi GAM, merupakan beberapa variabel yang mewarnai dinamika internal dan eksternal Indonesia.

Variabel tersebut membawa persoalan turunan yang rumit. Misalnya, perang melawan terorisme di satu sisi mengharuskan Indonesia untuk membuka diri dalam kerjasama internasional. Di sisi lain, peristiwa ini juga menjadi isu besar mengenai perlindungan terhadap kebebasan sipil di tengah proses demokratisasi, seiring dengan meningkatnya kekhawatiran bahwa negara akan mendapatkan momentum untuk mengembalikan prinsip *security approach* di dalam negeri.

Namun tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa diplomasi Indonesia kembali cukup aktif pada masa pemerintahan Megawati, karena ditopang oleh struktur yang memadai dan substansi yang cukup. Di masa pemerintahan Megawati, Departemen Luar Negeri (Deplu) sebagai ujung

---

[186] **M. Riza Sihbudi dalam** http://www.polarhome.com/pipermail/nasional-m/2002-October/000341.html

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

tombak diplomasi Indonesia tengah melakukan restrukturisasi yang ditujukan untuk mendekatkan faktor internasional dan faktor domestik dalam mengelola diplomasi. Artinya, Deplu memahami bahwa diplomasi tidak lagi hanya dipahami dalam kerangka memproyeksikan kepentingan nasional Indonesia keluar, tetapi juga kemampuan untuk mengkomunikasikan perkembangan dunia luar ke dalam negeri.[187]

Restrukturisasi ini sangat tepat waktu mengingat perubahan global terjadi begitu cepat, terutama setelah peristiwa 11 September 2001 di Amerika Serikat. Perubahan cepat ini memaksa setiap negara untuk mampu beradaptasi dan mengelola arus perubahan tersebut.

Di masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, persoalan tenaga kerja Indonesia (TKI) dan tenaga kerja wanita (TKW) menjadi isu yang sudah cukup lama disoroti, utamanya masalah minimnya koordinasi antardepartemen terkait.[188] Tuntutan berbagai pihak agar Deplu lebih asertif dalam hal ini kemudian ditanggapi oleh Deplu, sekalipun dengan segala keterbatasannya waktu itu, untuk turut serta menangani masalah TKI dan TKW ini.[189]

---

[187] Dalam siaran persnya pada awal tahun 2002, Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda menyebutnya sebagai faktor *intermestik* (internasional dan domestik sekaligus). Sejalan dengan pemahaman baru ini, Deplu memperkuat fungsi diplomasi publik yang dimaksudkan untuk memperkuat *networking* (jejaring) dengan berbagai komponen bangsa, termasuk di dalamnya media, masyarakat, akademisi dan juga lembaga swadaya masyarakat.

[188] Misalnya antara Departemen Tenaga Kerja (Depnaker), Departemen Dalam Negeri (Depdagri), dan Departemen Luar Negeri (Deplu).

[189] Pada saat terjadinya peristiwa penganiayaan terhadap TKW bernama Nirmala Bonat, saya berkesempatan mengunjunginya di shelter TKI/TKW di KBRI Kuala Lumpur yang berisi 52 bed dengan 94 penghuni yang ditampung di situ, sehingga dengan segala keterbatasannya Deplu berusaha membantu mengatasi masalah TKI/TKW. Padahal, menurut Deplu, kadang kedatangan mereka ilegal alias di luar pengetahuan Kantor Imigrasi Indonesia yang berada di bawah Deplu.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Di masa kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri, persoalan pembelian pesawat tempur Sukhoi dari Russia dapat dijadikan contoh lain karakter populisma reaktif. Situasi embargo militer dan larangan dari Kongres Amerika Serikat kepada Indonesia untuk membeli alutsista (alat utama sistem persenjataan) dari AS disebabkan karena Indonesia dinilai sangat represif dalam menghadapi konflik Aceh yang dilaksanakan oleh Presiden Megawati dengan kebijakan DOM (Daerah Operasi Militer). Namun alih-alih mengubah kebijakan, tersebut, reaksi Presiden Megawati adalah berbelanja alutsista ke pesaing AS, yakni Russia. Intensitas tekanan internasional, terutama dari Kongres dan pemerintah Amerika Serikat membuat Indonesia bereaksi membeli pesawat tempur baru dari negara alternatif. Sekalipun yang dibeli adalah empat unit pesawat Sukhoi versi latihan (tanpa dilengkapi persenjataan), hal itu sudah menjadikan Presiden Megawati cukup populer karena "berani melawan Amerika Serikat," terutama bagi mereka yang selama ini merasa bahwa Indonesia terlampau didikte oleh AS.

Selanjutnya, dalam menanggapi rangkaian kasus terorisma yang terjadi di Indonesia menyusul peristiwa hancurnya gedung World Trade Center (WTC) di New York Amerika Serikat (AS) pada tanggal 11 September 2001 atau yang dikenal dengan istilah "Peristiwa 9/11," negara-negara muslim termasuk Indonesia mendapat tekanan kuat dari

---

Jadi Deplu dalam hal ini bereaksi dengan sebuah tindakan *pro people*, terlepas dari masalah legalitas orang yang menjadi subyek dari masalah tersebut.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

AS dan sekutu Baratnya untuk memilih bersama-sama melawan terorisme internasional atau dimusuhi oleh AS.

Dalam waktu relatif singkat, Indonesia kemudian memutuskan melawan terorisme internasional, apalagi menyusul kemudian tahun 2002 terjadi peledakan bom di Kuta, Bali.[190] Dalam hal ini tampak tekanan internasional yang kuat dan di dalam negeri kepentingan elit maupun massa selaras. PLNRI yang muncul pun berprofil **populis-reaktif.** Populis karena memenuhi kepentingan sebagian besar rakyat Indonesia dan reaktif karena kecepatan tanggapannya mendapatkan tekanan internasional baik keinginan langsung Amerika Serikat maupun peristiwa bom Bali I yang mematahkan anggapan sebelumnya bahwa Indonesia masih aman dari aksi terorisme internasional.

Masa kepresidenan Megawati Soekarnoputri yang relatif lama (3 tahun lebih, yakni antara tahun 2001-2004) berpeluang untuk melakukan kebijakan luar negeri yang pseudo populis. Salah satu kebijakannya yang pseudo populis yakni keputusan pembelian pesawat Sukhoi dari Rusia.

Menurut Sudjati Djiwandono,[191] lawatan Presiden Megawati ke beberapa bekas negara sosialis di Eropa Timur, terutama kesepakatan untuk membeli pesawat Sukhoi selama kunjungannya ke Moskwa, Rusia, memberi kesan adanya perubahan dalam orientasi politik luar negeri Indonesia. Timbulnya "Sukhoigate" di DPR tidak hanya membenarkan

---

[190] Dikenal dengan sebutan Bom Bali I, karena setahun kemudian terjadi peristiwa serupa (Bom Bali II).
[191] http://www.kompas.com/kompas-cetak/0307/11/opini/422897.htm

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kesan itu, tetapi juga menunjukkan betapa perubahan itu tampak tidak didasarkan pemikiran matang, baik dalam pengertian strategis maupun dalam konteks politik luar negeri.

Hal itu terkesan dari mendadaknya perubahan, seakan Indonesia bertingkah seperti anak kecil yang ngambek karena kecewa dengan sikap dan politik Amerika Serikat (AS): embargo atas bantuan militer AS, termasuk atas impor suku cadang untuk pesawat terbang (F-16, Hercules); sinyalemen adanya kelompok teroris dalam kaitan dengan jaringan teroris internasional; serangan AS atas Irak; dan kekecewaan terhadap Dana Moneter Internasional.

Pengungkapan kekecewaan dengan cara itu mengingatkan praktik politik luar negeri bebas-aktif di jaman Perang Dingin, yang menyerupai politik pemerasan *(blackmail)*. Cara ini tidak lagi seefektif pada saat Amerika Serikat dan Uni Soviet berhadapan secara diametral di era Perang Dingin. Dan kita berhasil memainkan taktik seperti itu dalam konfrontasi dengan Belanda guna merebut kembali Irian Barat, tetapi gagal dalam konfrontasi terhadap Malaysia.

Pasca Perang Dingin, Amerika Serikat tidak lagi bereaksi seperti sebelumnya. Sampai berakhirnya pemerintahan Megawati belum terdengar reaksi Amerika Serikat secara terbuka atas keputusan "banting stir" itu. Tidak terdengar, misalnya, adanya permintaan penjelasan Pemerintah Amerika Serikat kepada perwakilan RI di Washington DC.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Barangkali sikap Indonesia seperti itu dianggap tak terlampau penting sehingga Amerika Serikat tidak menunjukkan respons yang signifikan.

Meski demikian, tidak mustahil Pemerintah Amerika Serikat melihat sikap Indonesia waktu itu sebagai sebentuk *snub*. Lewatnya pesawat Hornet AS di atas Bawean 3 Juli 2003 bisa dilihat sebagai ungkapan ketidaksenangan AS dengan sekadar "menggelitik" kalaupun tidak "memprovokasi" pihak Indonesia, khususnya menggoda kesiapsiagaan pertahanan Indonesia.[192] Ternyata, pemerintah Indonesia pun cukup kebingungan, apakah pesawat Hornet itu melanggar kedaulatan atau tidak, khususnya dalam kaitan dengan asas kepulauan atau "wawasan nusantara" yang diakui dalam konvensi hukum laut internasional. Konon Indonesia positif menganggapnya sebagai pelanggaran atas kedaulatan wilayah Indonesia.

Sukhoigate lebih lanjut mengungkapkan betapa acak-acakan prosedur yang ditempuh untuk membeli pesawat Sukhoi. Pembelian pesawat yang canggih dan mahal itu didasarkan pertimbangan strategis. Apa nilainya untuk pertahanan negara? Apakah Indonesia menghadapi ancaman dari luar? Lalu apa arti dua atau empat pesawat dan helikopter, padahal itu pun sudah amat mahal dibandingkan dengan kemampuan yang saat itu dimiliki, dan konon rencana pembelian pesawat itu belum dianggarkan dalam APBN yang saat itu berlaku? Sebenarnya Indonesia tidak perlu malu ketinggalan dari Singapura atau Malaysia, misalnya,

[192] http://www.bawean.net/2008/09/kronologi-insiden-duel-udara-f-16-tni.html diunduh 12 Januari 2010.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

dalam perlengkapan angkatan udara, bahkan kalaupun akhirnya Indonesia mampu membeli pesawat Sukhoi itu sampai satu atau dua skuadron.

Hingga saat itu, persepsi tentang ancaman dari luar itu tidak pernah menjadi perhitungan utama dalam strategi pertahanan dan keamanan Indonesia. Tekanan selalu diletakkan pada ancaman internal. Tidak ada di dalam bayangan, negara mana yang akan menyerang Indonesia. Apalagi pada saat itu keutuhan negara lebih bergantung pada perkembangan di dalam negeri sendiri.

Bagaimanapun, perhitungan strategi itu menjadi tugas Departemen Pertahanan. Namun, Menteri Pertahanan Mathori Abdul Djalil, yang begitu gigih mempertahankan NKRI yang dinilainya "lebih penting daripada HAM", sama sekali tidak dilibatkan dalam pemikiran tentang pembelian pesawat Sukhoi itu. Dan sempat menjadi kontroversi tentang keterlibatan Panglima TNI dalam masalah itu sehingga dia sempat dituduh melakukan kebohongan publik.

Tidak kalah memalukan, Menperindag dan Kepala Bulog bersama tiga pengusaha memegang peran penting dalam pembelian pesawat itu dengan dalih sembari menawarkan komoditas ekspor dalam bentuk *counter-trade,* yang tidak menyangkut esensi persoalannya. Nilai strategis pembelian pesawat Sukhoi pasti sedikit sekali sangkut pautnya dengan masalah penawaran barang. Dan dengan demikian, Bulog pun mengurusi sesuatu yang bukan menjadi porsinya.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Reaksi publik yang negatif terhadap persoalan pembelian Sukhoi itu secara defensif dihadapi oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PDI Perjuangan lewat salah seorang ketuanya, Roy BB Janis. Dia menuduh Menperindag Rini M.S. Soewandi selalu melemparkan tanggung jawab dalam masalah pembelian Sukhoi itu kepada Presiden Megawati. Dan kemudian desaknya, "jika perlu dia dicopot saja dari kabinet!" Selanjutnya Roy menyatakan bahwa Sidang Tahunan MPR Agustus 2003 tidak dapat minta pertanggungjawaban Presiden Megawati karena sidang hanya untuk mendengar "laporan Presiden". Anehnya, tak ada orang peduli saat Presiden Abdurrahman Wahid mengatakan hal yang sama sebelumnya. Sidang Istimewa MPR pun dipercepat guna mencopot mandat Presiden.

Jadi, pantaslah dipersoalkan masalah pembelian pesawat Sukhoi itu. "Sukhoigate" tidak kalah penting daripada "Buloggate" di masa presiden Abdurrahman Wahid dan telah mengungkapkan betapa semrawutnya cara pikir, cara kerja, dan koordinasi kabinet Megawati. Lagi pula, kalaupun pemerintahan Megawati tidak bisa digambarkan sebagai *lame-duck* government, suatu perubahan penting dalam orientasi strategi dan politik luar negeri seharusnya menunggu hasil Pemilu 2004, yang dapat berakibat terbentuknya suatu pemerintahan baru.

Di masa kekuasaan Presiden Megawati Soekarnoputri, harapan orang terhadap kebijakan luar negeri – misalnya arahan atau orientasi, semakin tidak terpenuhi karena peranan presiden yang sangat sedikit. *"Megawati rarely initiates, and does not seek advice from a variety of*

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sources.[193] (Megawati jarang berisiatif, dan tidak mencari saran dari sejumlah sumber). Sikap diam, bahkan terhadap isu-isu luar negeri yang mendapatkan perhatian luas dari publik, misalnya konflik antara Indonesia dan Malaysia dalam soal kepulauan Sipadan dan Ligitan mengakibatkan pemerintahan Megawati mendapatkan banyak sekali hujatan dan kritikan tajam. Dalam kasus ini Presiden Megawati Soekarnoputri memang tidak bisa disalahkan karena dia hanya menerima ujung dari persengketaan yang sudah berlangsung sejak tahun 1997. Namun sikap diamnya, tanpa komentar terhadap kekalahan Indonesia itu lah yang menimbulkan pertanyaan publik.

Kebijakan luar negeri non populis lainnya yang ditunjukkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri selain dari kegemarannya melawat ke luar negeri tanpa alasan yang jelas. Yakni kasus penjualan gas yang depositnya terdapat di blok Tangguh, perairan Riau, dan sebelumnya yakni penjualan BUMN PT Indosat (Tbk.) kepada perusahaan Singapura. Penjualan "asset-aset negara" dengan harga yang sangat murah itu memicu reaksi yang negatif dari berbagai kalangan di dalam negeri, mengingat juga karena terdapat dugaan nepotisme dengan ditunjuknya Taufik Kiemas (suami Megawati) sebagai ketua tim negosiasi penjualan

[193] USINDO Open Forum, "Indonesia's Evolving Foreign Policy and ASEAN Leadership," by Hadi Susastro, Washington D.C., 22 April 2003. Dapat diunduh di www.usindo.org/Briefs/2003/Hadi%Susastro%2004-22-01.htm

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

gas Tangguh ke Cina.[194] Boleh jadi keseluruhan performa presiden Megawati sebagai *chief diplomat* ini menyumbang ketidakpopulerannya dalam pertarungan Pilpres 2004 sehingga dia dikalahkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono.

Berdasarkan bingkai analisis dan data yang telah dikumpulkan di atas, secara ringkas kebijakan luar negeri presiden Megawati Soekarnoputri dapat ditampilkan di dalam tabel berikut ini:

Tabel 7. Profil PLNRI Presiden Megawati Soekarnoputri

Isu No	Tekanan Internasional		Skor TI	Ket	Penyelarasan Domestik			Skor PD	Ket	Profil PLNRI
	Respon	Aksi			DPR	Media	KK			
1	0	-1	-1	K	1	1	1	3	S	Populis reaktif
2	0	0	0	L	-1	-1	-1	-3	T	Pseudo populis
3	0	0	0	L	-1	-1	-1	-3	T	Pseudo populis
4	-1	0	-1	K	0	-1	0	-1	T	Non Populis
5	1	0	1	L	-1	-1	-1	-1	T	Non Populis

Keterangan:

Isu No 1 = Antiterorisme
Isu No 2 = Kunjungan massif ke sejumlah negara
Isu No 3 = Pembelian Sukhoi
Isu No 4 = DOM di Aceh
Isu No 5 = Penjualan asset-aset Negara (a.l. gas alam blok Tangguh, PT. Indosat, dll.)

K = kuat; L = lemah' S = selaras; t = tidak selaras
TI = tekanan internasional; PD = penyelarasan domestik

Dapat disimpulkan di sini bahwa di masa kepresidenan Megawati Soskernoputri, kebijakan luar negerinya masih didominasi oleh tindakan-

[194] Untuk masalah gas, baca www.jdih.bpk.go.id/artikel/BPK_Siapbongkar.pdf, juga www.els.bappenas.go.id/upload/kliping/Presiden%20sk.pdf dan khusus masalah Indosat, baca http://politik.kompasiana.com/2009/06/11/buntung-megawati-jual-indosat-2002/

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

tindakan pseudo populis dan non populis, sehingga melemahkan efektivitas dan legitimasi publik atas pemerintahan Megawati.

E. PLNRI DI MASA KEPRESIDENAN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Popularitas SBY diawali dengan penampilan pribadinya yang santun, dan sekaligus intelek dengan sederet gelar-gelar akademik, termasuk yang terakhir setelah terpilih sebagai Presiden, sebelum pelantikan ia mendapatkan gelar doktor di bidang ilmu ekonomi pertanian dari Institut Pertanian Bogor (IPB).[195] Tak bisa dilupakan pula, yang turut menaikkan popularitas SBY adalah janji-janji. Kemunculan SBY sepertinya telah menyerap segala payah dan susah masyarakat di bawah kepemimpinan Megawati yang terseok-seok mengatasi berbagai problem di dalam negeri.

Peran media massa dalam hal ini sangat kuat mempengaruhi opini. Kesantunan SBY telah berulang kali menjadi sorotan berita media cetak maupun elektronik. Kegantengan wajahnya sering diangkat untuk menawan ibu-ibu dan kaum perempuan yang mendambakan figur pria sejati. Figur jendral yang ksatria dan bersemangat sipil pun mampu menyerap aspirasi kaum muda Indonesia, yang bosan oleh berita kaum politisi korup dan sok pintar sendiri. Seakan-akan SBY menjadi figur tumpuan harapan masyarakat di tengah kebosanan menghadapi kebobrokan negeri di segala lapisan kini. Populisme SBY sepertinya

---

[195] http://www.tempo.co.id/hg/nasional/2004/10/02/brk,20041002-03,id.html

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

semakin menjadi sebuah taifun yang sulit dibendung lagi. Kemenangan dalam pemilihan presiden tahun 2004 sudah menjadi bukti.

Dalam persoalan politik luar negeri, SBY masih mempercayakan Menlu di masa Presiden Megawati, Hassan Wirajuda. Tidak adanya perubahan penjabat Menlu di antara perbedaan pandangan politik yang tajam antara Megawati dan SBY tersebut mengindikasikan bahwa Hassan Wirajuda adalah menteri yang cukup profesional di bidangnya serta tidak memiliki kecondongan partisan. Secara strategis dinyatakannya, "Dalam lima tahun ke depan fokus politik luar negeri Indonesia adalah memberikan arahan dalam guliran proses integrasi di kawasan, khususnya integrasi negara-negara anggota ASEAN plus Jepang, Korea Selatan, serta China. Di kawasan ini kita akan menghadapi Amerika Serikat yang *hyperpower* dan Eropa yang juga besar.[196] Selain di kawasan, Indonesia juga akan memainkan perahan penting dalam memajukan hubungan antarkawasan, khususnya Asia-Afrika.

Menlu Hassan Wirajuda mengungkapkan,

> "Selama 50 tahun setelah Konperensi Asia-Afrika yang pertama, praktis tak ada satu proses yang terinstitusikan untuk menindaklanjuti keputusan-keputusan yang sungguh monumental dalam Konperensi Asia-Afrika tersebut."[197]

Dia juga menekankan pentingnya Konperensi Asia-Afrika yang akan diselenggarakan di Indonesia tahun 2005. Indonesia akan menata hubungan antardua kawasan itu secara lebih terlembaga, dengan

---

[196] *Kompas*, 22 Oktober 2004
[197] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

mengusulkan diselenggarakannya pertemuan puncak *(summit)* setiap tiga atau empat tahun sekali dan pertemuan tingkat menteri Asia-Afrika setiap dua tahun sekali. "Dengan demikian, hal-hal teknis bisa didorong sehingga perdagangan antarkawasan juga bisa berjalan baik."[198]

Fokus lain PLNRI yang berprofil populis aktif yakni inisiatif untuk memberdayakan kekuatan ummat Islam Indonesia yang secara umum berkarakter moderat sebagai modalitas diplomasi Indonesia di samping demokrasi. Sebagai negara berpenduduk Muslim terbesar di dunia dan telah mampu membuktikan bahwa Islam dan demokrasi dapat berjalan beriringan, Indonesia mempunyai posisi sangat penting sebagai penyelenggara kegiatan-kegiatan dialog antarperadaban dan antarbudaya. Dengan demikian akan semakin mengurangi bentuk-bentuk ekstrimisma dan radikalisme, yang bisa berwujud kekerasan dan berujung terorisme yang menurut Menlu Wirajuda penting untuk meluruskan persepsi yang salah dari pihak lain terhadap dunia Islam, termasuk Indonesia. Terkait dengan hal tersebut, sangat penting juga bagi Indonesia untuk menangani hal-hal yang sering dianggap sebagai akar masalah terorisme global, antara lain soal Palestina. Dalam hal ini Menlu Wirajuda menyatakan,

> "Sebetulnya kita tidak kurang menyuarakan masalah Palestina sebagai masalah global. Masalah Palestina banyak dibicarakan di forum PBB, OKI, juga Non Blok. Suara kita tidak pernah susut. Mungkin di tengah frustrasi orang melihat tidak adanya kemajuan dalam proses ini, maka ada juga kecenderungan apatis."[199]

---

[198] Ibid.
[199] Ibid.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Begitu terpilih sebagai Presiden pada pemilihan presiden tahun 2004, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) bersama Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla (JK) segera bereaksi terhadap tekanan internasional, terutama dalam masalah Aceh dan konflik-konflik sosial horizontal yang melibatkan kekuatan-kekuatan internasional/transnasional seperti yang terjadi di Ambon dan Poso. Sekalipun sifatnya reaktif, namun keberhasilan penyelesaian masalah itu membuat kedua pemimpin baru tersebut tidak hanya populer karena merupakan hasil dari pemilihan langsung oleh rakyat, namun juga dipandang cukup efektif sebagai pemimpin pemerintahan. Bahkan kepopulerannya mendunia hingga SBY dan JK sempat diusulkan sebagai calon penerima hadiah Nobel Perdamaian.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono – Wakil Presiden Jusuf Kalla (SBY-JK, 2004-2009) adalah pasangan presiden – wakil presiden RI yang terpilih melalui pemilihan presiden secara langsung yang demokratis. Secara politik mereka mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat, sekalipun efektivitasnya masih diuji oleh berbagai persoalan berat. Berbagai perkembangan dinamika domestik maupun internasional terjadi, yang secara umum terdiri dari kombinasi antara tekanan internasional di bidang ekonomi, politik-keamanan, maupun lingkungan hidup, sementara dari dalam negeri masih diwarnai oleh terjadi nya berbagai bencana alam, terorisme, dan korupsi.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Salah satu isu laten dalam persoalan ekonomi Indonesia adalah utang luar negeri dan hubungan Indonesia dengan Dana Moneter Internasional *(IMF – International Monetary Fund)*. Yang akan dianalisis di sini adalah kasus pelunasan utang Indonesia ke IMF yang lebih cepat dari jadwal seharusnya. (2006, seharusnya 2010).[200] Tidak hanya melunasi utang ke IMF, SBY juga memutuskan untuk membubarkan Consultative Group on Indonesia (CGI), lembaga multilateral pemberi pinjaman kepada Indonesia yang menunjukkan keterlibatan Amerika Serikat dan negara-negara Barat plus Jepang yang dimulai sejak terbentuknya IGGI (*Intergovernmental Group on Indonesia*) pasca peralihan kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto pada tahun 1966.

Pada tahun 1967-1969 anggaran negara sudah 26 persen dibiayai dengan pinjaman luar negeri. Bank Dunia memberikan utang untuk proyek-proyek besar seperti bendungan, PLTA dan lain-lain di Indonesia dengan kompensasi pengelolaan sumberdaya alam diserahkan kepada swasta asing seperti Exxon dan perusahan korporasi yang lain. Sebuah undang-undang tentang penanaman modal asing yang dengan buru-buru disodorkan kepada Soeharto membuat perampokan ini bebas pajak untuk lima tahun lamanya. Kenyataan namun menjadi rahasia umum, kendali ekonomi Indonesia ada pada IGGI, yang anggota-anggota intinya adalah Amerika Serikat, Kanada, Eropa, Australia dan, yang terpenting, Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia.

---

[200] *Republika*, 12 Oktober 2006.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sejak saat itu Indonesia sudah mulai dihabisi (*plundered*) dengan tuntunan oleh para elite bangsa Indonesia sendiri yang ketika itu berkuasa. Indonesia dikepung oleh kekuatan Barat yang terorganisasi dengan sangat rapi. Instrumen utamanya adalah pemberian utang terus-menerus sehingga utang luar negeri semakin lama semakin besar. Dengan sendirinya, beban pembayaran cicilan utang pokok dan bunganya semakin lama semakin berat. Kita menjadi semakin tergantung pada utang luar negeri. Ketergantungan inilah yang dijadikan leverage atau kekuatan untuk mendikte semua kebijakan pemerintah Indonesia. Tidak saja dalam bentuk ekonomi dan keuangan, tetapi jauh lebih luas dari itu. Utang luar negeri kepada Indonesia diberikan secara sistematis, berkesinambungan, dan terorganisasi secara sangat rapi dengan sikap yang keras serta persyaratan-persyaratan yang berat.

Kalau dihitung sejak keberadaan IGGI sebelum dibubarkan, jumlah *pledge* pinjaman yang diberikan IGGI dan CGI cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Jika dihitung sejak tahun 1997 sampai sidang CGI Januari 2003, total pledge IGGI/CGI adalah US$ 111,07 miliar. Sementara total pledge CGI sejak tahun 1992 sampai sekarang mencapai US$ 58,82 miliar. Sampai dengan akhir semester pertama tahun 2003, posisi stok utang luar negeri Pemerintah Indonesia adalah US$ 75,18 miliar. Dari jumlah tersebut, 61 persennya atau sebesar US$ 45,67 miliar merupakan utang dari IGGI/CGI. Sejak tahun 1993 sampai semester pertama 2003, porsi utang yang bersumber dari IGGI/CGI berada pada kisaran 61 persen

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

sampai dengan 71 persen stok utang luar negeri pemerintah. Pada pertemuan tahun 2003 CGI memberikan komitmen pinjaman sebesar US$ 2,8 miliar terdiri dari pinjaman program sebesar US$ 1 miliar dan pinjaman proyek serta hibah sebesar US$ 1,8 miliar. Indonesia juga memperoleh pinjaman di luar CGI sebesar US$ 600 juta, sehingga total pledge-nya mencapai US$ 3,4 Miliar.[201]

Para kreditur yang tergabung dalam CGI, memberikan lebih banyak komitmen utang baru ketimbang kebutuhan yang diajukan pemerintah Padahal bagian terbesar yang mampu diserap oleh pemerintah adalah utang proyek yang merupakan fasilitas berbelanja barang dan jasa secara kredit kepada kreditur yang tergabung dalam CGI. Sedangkan utang baru yang diterima pemerintah melalui CGI untuk menutupi defisit anggaran jumlahnya cenderung menurun. Sementara beban utang justru semakin membesar. Dengan demikian pertumbuhan utang baru Indonesia justru mendorong pertumbuhan defisit anggaran yang semakin membesar karena kewajiban pembayaran utang pemerintah. Untuk menutupi kewajiban pembayaran utang itu CGI menghendaki agar pemerintah menigkatkan penerimaan negara dari sumber-sumber domestik dan membatasi alokasi belanja untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Bentuk dari kehendak CGI ini adalah peningkatan penerimaan negara melalui penerimaan pajak dalam negeri, menjual aset (divestasi) Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan

---

[201] http://kau.or.id/content/view/47/2/

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

melakukan penjualan (privatisasi) Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kemudian CGI juga menekan pemerintah untuk mengurangi subsidi dengan alasan bahwa subsidi telah mempengaruhi ketahanan fiskal. Padahal alokasi pembayaran bunga dan pokok utang dalam anggaran jauh lebih memberatkan.[202]

Di samping itu, konsepsi utang yang dianut oleh pemerintah serta cara pandang mereka terhadap kedudukan utang dalam konstruksi sosial dan ideologis yang menyertai proses pembuatan utang tersebut semakin memperparah kondisi. Secara empiris, utang luar negeri terkait dengan siapa yang membuat, memberi, dan paling banyak mendapat manfaat dari transaksi utang-piutang itu. Kondisi ini menjadikan transaksi utang tidak bisa dipandang sebagai tindakan ekonomi semata, karena bagaimanapun juga pihak pemberi dan penerima utang tentulah memiliki pertimbangan ekonomi politik dalam melakukan transaksi utang piutang tersebut. Keterlibatan kepentingan antara pihak pemberi dan penerima utang menjadi sulit dihindari.

Dilihat dari sudut negara penerima utang, utang pasti dibuat oleh rezim yang berkuasa. Para anggota lembaga perwakilan rakyat pada umumnya tidak berada dalam posisi yang tidak siap untuk mengkritisi dampak dan risiko transaksi utang-piutang tersebut. Kondisi ini menjadikan utang luar negeri hanya dinikmati oleh para pengusaha kroni dari kekuasaan yang bersangkutan. Demikian pula halnya pada pihak

---

[202] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

pemberi utang. Walaupun secara kelembagaan sebagian utang luar negeri diberikan melalui lembaga-lembaga keuangan multilateral, kata akhir tetap berada di tangan para penguasa negara-negara yang menjadi sponsor lembaga-lembaga keuangan multilateral tersebut. Dengan demikian maka pertimbangan utama yang mendasari keputusan transaksi utang luar negeri adalah kebutuhan untuk memasarkan produk-produk pemberi utang ke negara-negara penerima utang. Kalau dilihat dari segi penikmat utang di negara-negara pemberi utang, mereka terdiri atas para politisi dan pejabat pemerintah, serta para kroninya yang terdiri dari pengusaha produsen, pengusaha jasa, konsultan, peneliti, dan lembaga-lembaga pendidikan.

Problem lain dari pinjaman CGI adalah penarikan pinjaman yang ternyata masih sangat terbatas. Tidak seluruh komitmen pinjaman yang disetujui CGI bisa diserap Malah, ada dugaan pinjaman yang terserap pun salah sasaran alias dikorupsi. Repotnya, meski pinjaman tersebut tidak bisa ditarik, biaya komitmen (commitment fee) atas jumlah pinjaman yang belum ditarik tersebut tetap harus dibayar oleh pemerintah Indonesia. Besarnya sekitar 0,5 persen. Pada tahun 2004 negara-negara peminjam menuntut agar International Development Association (IDA) bersedia membatalkan biaya komitmen tersebut karena dikhawatirkan akan membebani mereka. Besarnya *commitment fee* tersebut adalah 0,5 persen untuk tahun 2004 dan 0,35 persen untuk tahun 2005. IDA merupakan salah satu lembaga keuangan internasional pada kelompok

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Bank Dunia yang memberikan bantuan hibah dan pinjaman sangat lunak kepada negara anggotanya. Negara peminjam hanya dikenakan biaya administrasi sebesar 0,75% per tahun dan jangka waktu pengembalian yang sangat panjang, yaitu antara 20 sampai dengan 40 tahun.[203]

Isu-isu yang dilontarkan negara-negara kreditor CGI terkadang melebar tidak sebatas soal ekonomi dan yang menyangkut soal pinjaman, isu-isu nonekonomi juga sering mendapat perhatian dari peserta sidang CGI. Peristiwa Santa Cruz di Dili misalnya mendapat sorotan hebat pada pertemuan CGI 1993. Perhatian CGI pada isu-isu nonekonomi terus berlanjut dalam pertemuan-pertemuan berikutnya. Pada pertemuan 1994, isu lain yang muncul antara lain soal perburuhan, pencabutan SIUPP beberapa media cetak, HAM dan pengelolaan lingkungan hidup. Tahun 1995 masih soal yang kurang lebih sama. Tahun 1996, isu di luar ekonomi yang mencuat antara lain masih soal HAM dan perburuhan. Tahun 1997 soal Timor-Timur, pertemuan 1998 soal korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), demokrasi, dan perlindungan terhadap etnis minoritas. Pada pertemuan CGI 1999 isu yang mendapat sorotan antara lain soal kehutanan, dan Timor-Timur. Tahun 2000 soal *good governance* dan kehutanan, kemudian pada pertemuan CGI 2001 negara-negara donor mengusung isu kemiskinan, desentralisasi, dan penanganan pengungsi Timor-Timur dan insiden Atambua. Pada CGI tahun 2001 dan 2002 pun isu-isu di luar ekonomi masih mewamai jalannya pertemuan. Badan

---

[203] Ibid.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sewaktu dipimpin Kwik Kian Gie pernah merekomendasikan agar keberadaan CGI perlu dikaji ulang setelah selama 10 tahun memberikan bantuan kepada Indonesia. Salah satunya adalah perlu dilakukan perubahan mekanisme kerja di CGI sehingga tidak lagi dipimpin oleh negara-negara donor (donor led) tetapi dipimpin oleh Indonesia sendiri.[204]

Setelah sekian kali mendapat tekanan dan tuntutan untuk pembubaran, akhirnya CGI dibubarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Pernyataan tersebut disampaikan setelah presiden bertemu dengan Direktur Pelaksana IMF Rodrigo Rato yang bertandang ke Indonesia pada bulan Januari 2008. Presiden mengatakan Indonesia bisa mandiri dalam mengelola pembangunannya tanpa CGI. Pernyataan tersebut memberi harapan untuk perubahan sistem ekonomi kolonial yang kita anut, namun perlahan keyakinan tersebut mulai terkikis ketika pemerintah mengesahkan UU Penanaman Modal, Pola yang sama ketika orde baru berkuasa, UU pertama yang disahkan setelah orde baru berkuasa adalah undang-undang PMA tahun 1967. Kemudian, pembubaran CGI ternyata tidak diikuti dengan penghapusan seluruh komitmen utang yang disepakati pada saat sidang CGI terakhir, yang seharusnya penghapusan itu bersifat inheren dengan pembubaran CGI. Setelah CGI dibubarkan. Maka pelunasan utang kepada IMF sepertinya melengkapi keterlepasan Indonesia pada kebergantungan utang luar

---

[204] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

negeri. Tetapi, benarkah dengan demikian Indonesia sudah bebas dari utang luar negeri?

Pengamat ekonomi Ichanuddin Noorsy tidak sependapat dengan hal itu. Utang pemerintah dalam kurun empat tahun terakhir rata-rata meningkat sekitar Rp 100 triliun per tahun. Peningkatan terjadi baik pada utang luar negeri maupun surat berharga. Kepada harian Merdeka, beberapa waktu lalu, Ichsanuddin mengungkap, utang pemerintah pada tahun 2004 sebesar Rp 1.275 triliun. Sementara awal tahun 2009 melonjak menjadi Rp 1.667 triliun. "Jika diambil rata-rata, maka dalam empat tahun terakhir, utang pemerintah mencapai Rp 100 triliun per tahun," kata mantan anggota DPR-RI dari Fraksi Golkar tersebut. Komposisinya, tambah Ichsanuddin, pinjaman luar negeri meningkat dari Rp 613 triliun menjadi Rp 764 triliun. Sementara surat berharga negara meningkat dari Rp 662 triliun menjadi Rp 920 triliun. "Melihat fakta-fakta itu, maka klaim pemerintah bahwa utang kita sudah menurun, salah besar," kata pengamat ekonomi yang selama ini dikenal suka bicara apa adanya tersebut. Sebagai perbandingan, selama 32 tahun Orde Baru berkuasa, jumlah utang sebesar Rp 1.500 triliun, atau hanya meningkat sekitar Rp 46.875 triliun per tahun. Sementara di era pemerintahan Megawati selama 3.5 tahun, utang cuma meningkat Rp 12 triliun, atau 4 triliun per tahun.[205]

---

[205] http://id.answers.yahoo.com/question/index?qid=20090606220919AAVPAF0

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Sedangkan dalam kasus lain, misalnya keengganan Indonesia untuk meminta penghapusan utang luar negeri, lebih dikarenakan keyakinan pemerintah Indonesia bahwa Indonesia masih mampu membayar utang luar negeri dengan kemampuan dan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Permintaan penghapusan utang sangat merendahkan prestise Indonesia di arena internasional. Buktinya, akhirnya utang ke IMF dilunasi lebih awal daripada waktu yang dijadwalkan (2006, seharusnya 2010).[206] Hal ini di permukaan menggembirakan dan mengindikasikan keselarasan antara tuntutan massa dan keputusan pemerintah (elit). Namun yang tidak diperlihatkan adalah upaya menutupi defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) selanjutnya dengan utang baru bukan kepada IMF, melainkan utang dalam bentuk penjualan Surat Utang Negara (SUN) dengan jangka lebih pendek dan bunga lebih tinggi. Total, sebenarnya utang luar negeri jauh lebih menggunung.[207] Kebijakan seperti inilah yang disebut **pseudo-populis,** mengingat sesungguhnya tidak ada tekanan internasional yang kuat untuk segera melunasi IMF, namun hal itu ditempuh sehingga pemerintah meningkat popularitasnya. Hal-hal seperti ini dilakukan biasanya didorong oleh motivasi politik penguasa *incumbent* untuk terus mendapatkan dukungan rakyat.[208]

---

[206] *Republika,* 12 Oktober 2006.
[207] Drajad H. Wibowo, "Pengantar" dalam Stiglitz, *Making Globalization Work,* op. cit., hal. 19-21.
[208] Misalnya pada tahun 2008 pemimpin partai Liberal Canada, Stephane Maurice Dion dianggap pseudo-populis karena mengajukan ide carbon-tax (semacam pajak penggunaan bahan bakar fosil) lihat di http://dangardner.ca/Coljun1108.html; juga tentang kebijakan pemerintah Iran menahan harga minyak dan mensubsidinya dari hasil ekspor dianggap mengelabui rakyat dan membuat boros konsumsi BBM di dalam negeri Iran; Baca juga beberapa contoh lain di http://jbulworth.blogspot.com/2007/06/republican-pseudo-populism-fading.html tentang presiden

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Pemerintah Indonesia mengumumkan akan membayar utang pada IMF yang masih tersisa, yakni senilai total US$ 7,8 miliar, dalam waktu dua tahun. Jumlah tersebut adalah sisa dari utang Indonesia pada IMF sebesar US$ 25 miliar saat krisis, secara politik keputusan tersebut tepat, sebagai langkah untuk melepaskan diri dari pemandoran dan intervensi kebijakan ekonomi yang terus berlangsung sejak krisis 1997. Pembayaran utang luar negeri tersebut dilakukan dalam dua tahap, yaknu pada bulan Juni 2006 sebesar US$ 3,75 miliar dan sisanya sebesar US$ 3,2 miliar dilunasi pada bulan Oktober 2006. Namun pelunasan utang pemerintah ke IMF tersebut sesungguhnya hanya mengurangi sedikit sekali terhadap total beban utang luar negeri pemerintah karena di samping IMF pemerintah juga mendapat utang multilateral lain Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. Di samping itu pemerintah juga mendapat utang yang sifatnya bilateral dari negara-negara kreditor utama Indonesia antara lain Amerika, Jepang, kanada dan Jerman. Posisi utang luar negeri pemerintah sampai dengan akhir September 2006 mencapai US$ 77,347 Juta. Jumlah ini belum ditambah dengan utang swasta yang mencapai US$ 51,022 Juta sehingga total utang Indonesia pada triwulan ketiga 2006 sebesar US$128,369 Juta. Jumlah ini relatif berkurang jika

---

AS Ronald Reagan yang melakukan pseudo-populism kepada rakyat AS; Berikutnya, kontroversi terhadap kebijakan presiden AS George W. Bush ketika merespons peristiwa teror 11 September 2001, lihat di http://www.thefreelibrary.com/intellectual+warfare:+Pseudo-intellectuals+and+pseudopopulist+duke...-a084841765, dan doktrin presiden Bush yang dalam perang melawan Irak seolah membela segenap kepentingan warga AS, namun sebetulnya merupakan :kebijakan orang kaya Bush untuk memperkaya warga segelintir warga AS yang sudah kaya raya." Lihat di http://thecolumnistmanifesto.blogspot.com/2004/10/pseudo-populist-politics-of-bushs.html, dan tentang pseudo-populisme presiden Bill Clinton di http://www.slate.com/id/1005987/.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, pada tahun 2005 saja total utang Indonesia sebesar US$ 130,652 Juta. Negara kreditor dan lembaga internasional yang memberikan utang pada pemerintah Indonesia tergabung dalam Consultative Groups on Indonesia (CGI) yang dalam sidang CGI tahun 2006 menyepakati jumlah utang yang disanggupi (pledge) sebesar US$2,920 Juta untuk Utang Billateral dan US$2,202 juta utang multilateral. Dari jumlah utang tersebut meskipun telah dikurangi utang pemerintah pada IMF, dalam APBN-P 2006 cicilan pokok dan bunga utang luar negeri yang harus dibayar pemerintah mencapai US$ 2,510 M atau 30% dari total pengeluaran pemerintah. Maka yang harus dilakukan pemerintah setelah membayar lunas utang IMF adalah dengan membatalkan seluruh peraturan perundangan termasuk inpres *white paper* yang muncul karena tekanan IMF, dan melakukan keputusan progresif untuk melakukan penghapusan utang demi kesejahteraan rakyat.[209]

Aksi "pelunasan" utang sebelum jadwalnya tersebut segera membubungkan popularitas SBY. Apalagi dilakukan satu tahun menjelang pemilihan presiden yang dapat dipastikan akan diikuti kembali oleh SBY. Padahal sesungguhnya di balik itu utang Indonesia masih sangat besar, bahkan jauh bertambah besar ketimbang utang pada periode kepresidenan sebelumnya. Belum lagi dengan terjadinya krisis ekonomi global yang dimulai di Amerika Serikat pada bulan Oktober 2007

---

[209] http://kau.or.id/content/view/48/2/ diunduh 20 Januari 2010

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

menjadikan IMF mengambil kebijakan untuk memperkuat cadangan devisa bagi semua negara anggotanya, termasuk Indonesia. Maka kemungkinan suatu saat Indonesia masih akan meminjam dana lagi dari IMF.

Ketika Bank Indonesia (BI) diminta memberikan penjelasan mengenai implikasi kepada Indonesia terkait rencana Dana Moneter Internasional (IMF) menambah modal dan cadangan devisa bagi negara-negara anggotanya, Plt. Menko Perekonomian/Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati menyatakan,

> "Kita sebagai anggota, dalam hal ini diwakili Gubernur BI, mungkin perlu menjelaskan secara baik mengenai apa artinya keanggotaan itu dan bagaimana implikasinya pada semua anggotanya."[210]

Menkeu selanjutnya menjelaskan bahwa rencana IMF menambah modal dan meningkatkan alokasi cadangan devisa di negara-negara anggotanya merupakan hasil kesepakatan pertemuan G-20 yang merupakan keputusan negara-negara G-20 pada tingkat pimpinan yang kemudian harus diadopsi pada level keseluruhan anggota yaitu melakukan kenaikan secara menyeluruh kepada 184 negara anggotanya.[211]

Menurut Menkeu, dengan keputusan itu maka komposisi kapital atau modal maupun hubungannya dengan cadangan devisa di masing-masing negara berubah sesuai dengan komposisi perubahan modal itu. Ia

---

[210] 17 Agustus 2009, lihat http://berita.liputan6.com/ekbis/200908/240859/Menkeu.Minta.BI.Jelaskan.Tambahan.Utang.IMF
[211] Ibid.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

menyebutkan, saat ini masih banyak masyarakat termasuk pengamat yang tidak memahami mekanisme keanggotan dalam IMF. Kenaikan cadangan devisa itu juga dipahami sebagai pemberian pinjaman kepada negara anggotanya, padahal Indonesia sudah memutuskan tidak akan menggunakan fasilitas IMF pada 2009 dan 2010.

Sebagaimana diketahui, penambahan modal IMF itu merupakan hasil pertemuan para menteri keuangan dari kelompok negara G-7 dan G-20, di Washington DC, Amerika Serikat, pada 25 April 2009. Pertemuan ini menindaklanjuti Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) G-20 di London, awal April 2009, ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Menteri Keuangan Sri Mulyani hadir mewakili Indonesia. Hasilnya, mengkulminasi suntikan dana sebesar 1,1 triliun dolar AS ke dalam institusi multilateral seperti IMF, untuk membantu memerangi resesi global yang meluas.[212]

Secara umum kebijakan luar negeri selama pemerintahan SBY-JK (2004-2009) berprofil populis, baik populis aktif maupun reaktif, dan setidaknya pseudo-populis. Hal ini dibarengi dengan berbagai program domestik yang pro-rakyat[213] sembari terus berupaya "menyembunyikan" berbagai kekurangannya,[214] berhasil meraih simpati dari rakyat untuk tetap memenangkannya dalam pemilihan presiden tahun 2009 dalam sekali putaran.

---

[212] Ibid.
[213] Seperti KUR (Kredit Usaha Rakyat), PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat)-Mandiri, BLT (Bantuan Langsung Tunai), Jamkesos (Jaminan Kesejahteraan Sosial), dsb.
[214] Seperti isu membubungnya utang luar negeri, belum tuntasnya kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), dan kriminalisasi terhadap para petinggi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Selama masa pemerintahan SBY-JK politik luar negeri RI secara ideologis lebih realistik dan Deplu sudah memiliki rencana strategis sehingga para diplomat sudah memiliki panduan dalam berbagai kegiatan diplomatiknya. Secara politis, SBY bersikap memilah dan memilih isu-isu internasional yang akan ditanggapinya, dan cenderung meninggalkan isu-isu krusial atau yang kontroversial di tangah Menlu sebagai tameng agar apabila menimbulkan umpan balik negatif masih dapat diantisipasi oleh Presiden.

Barangkali satu-satunya isu besar yang non-populis berkaitan dengan pemerintah SBY adalah kesan bahwa SBY melakukan kebijakan-kebijakan yang pro terhadap neoliberalisme. Pro Amerika Serikat, walaupun pengamat Insonesia, Profesor R. William Liddle, tidak sependapat dengan hal itu.

> "Dengan pendapatan per kapita sekitar US$ 1.000 per tahun, Indonesia masih tergolong negara miskin. Peringkat kekuatan militer TNI juga jauh di bawah negara maju. Ini berarti bahwa Indonesia tidak punya banyak pilihan. Bung Karno pernah mencoba merombak tata dunia buruk ini dengan aliansi New Emerging Forces, tetapi hasilnya adalah kehancuran politik dan ekonomi. Untungnya, Soeharto pada zaman Orde Baru dan SBY pada zaman reformasi bersikap dan bertindak lebih praktis. Mereka **menerima untuk sementara struktur dan aturan global yang tidak bisa dilawan, sambil mengembangkan kemampuan ekonomi nasional supaya posisi Indonesia diperkuat di masa depan.**"[215]

Agaknya, SBY memilih untuk bertindak lebih praktis dalam rangka secara umum memperbaiki kondisi domestik sebelum lebih banyak berkiprah

---

[215] http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2006/11/28/brk,20061128-88584,id.html cetak tebal oleh saya.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

secara asertif di dunia internasional. Kesan pro neo-lib sebagai citra non populisme yang abstrak mampu diatasinya dengan citra populis dari kebijakan-kebijakan domestiknya yang mampu mengundang simpati rakyat.

Seperti apa profil kebijakan luar negeri di masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono, dapat diringkaskan di dalam tabel di bawah ini:

Tabel 8. Profil PLNRI Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Isu No	Tekanan Internasional		Skor TI	Ket	Penyelarasan Domestik			Skor PD	Ket	Profil PLNRI
	Respon	Aksi			DPR	Media	KK			
1	0	-1	-1	K	1	1	1	3	S	Populis reaktif
2	0	-1	-1	K	1	1	1	3	S	Populis reaktif
3	0	0	0	L	1	1	1	3	S	Populis aktif
4	0	0	0	L	1	-1	-1	-1	T	Pseudo populis
5	1	0	1	L	1	1	1	3	S	Populis aktif

Keterangan:

Isu No 1 = Kebijakan Kerjasama Antiterorisme Internasional
Isu No 2 = Penyelesaian damai konflik Aceh di Helsinki
Isu No 3 = Pembubaran CGI
Isu No 4 = Pelunasan utang kepada IMF sebelum jatuh tempo
Isu No 5 = Indonesia masuk ke G-20

K = kuat; L = lemah' S = selaras; t = tidak selaras
TI = tekanan internasional; PD = penyelarasan domestik

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan luar negeri di masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono tidak ada yang non populis (0%), atau serendah-rendahnya adalah pseudo populis (20%). Dua kebijakan luar negeri berprofil populis reaktif (40%), yakni kelanjutan kebijakan antiterorisme dan penyelesaian damai di Aceh. Bahkan, dalam

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

beberapa kasus menonjol (pembubaran CGI dan masuknya Indonesia ke dalam G-20) menunjukkan profil populis aktif (40%).

F. PERBANDINGAN PROFIL PLNRI PARA PRESIDEN ERA REFORMASI

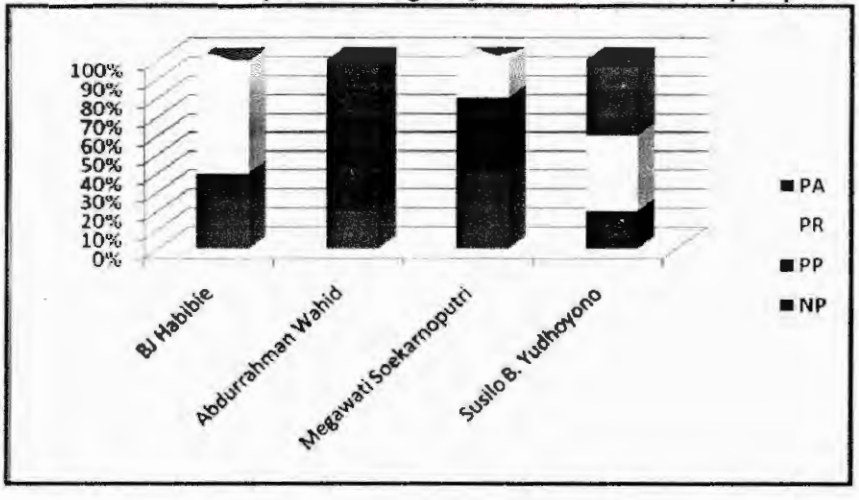
Apabila profil PLNRI pada keempat masa kepresidenan di era Reformasi itu dijajar ke dalam sebuah tabel, maka akan diperoleh tabel komparatifnya sebagai berikut:

Tabel 9. Perbandingan Profil PLNRI keempat presiden di era Reformasi

No	Masa Kepresidenan	Populis Aktif	Populis reaktif	Pseudo populis	Non Populis
1	BJ Habibie	0%	60%	0%	40%
2	Abdurrahman Wahid	0%	0%	80%	20%
3	Megawati Soekarnoputri	0%	20%	40%	40%
4	Susilo B. Yudhoyono	40%	40%	20%	0%

Dalam bentuk grafik ordinal[216], perbandingan profil kebijakan luar negeri masing-masing presiden tersebut dapat diiliustrasikan sebagai berikut:

Gambar 3. Grafik perbandingan profil PLNRI keempat presiden



[216] Lihat kembali Gambar 1 di halaman 33 dan Gambar 2 di halaman 34.

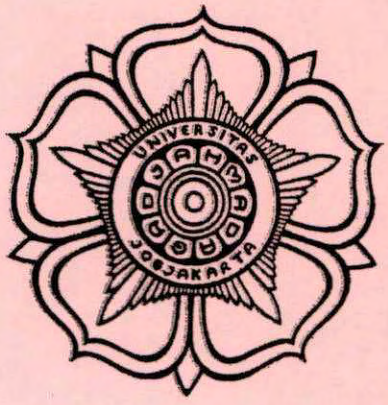
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Keterangan:
PA = populis aktif
PR = populis reaktif
PP = pseudo populis
NP = non populis

Dari tabel perbandingan tersebut dapat ditarik simpulan bahwa kebijakan luar negeri sangat berpengaruh terhadap popularitas seorang presiden. Lepas dari prosentase kuantitatifnya, kebijakan luar negeri yang non populis akan mengakibatkan kemerosotan citra dan legitimasi seorang presiden. Dan oleh karena bagaimanapun politik luar negeri merupakan aktivitas elitis dan dilaksanakan oleh segelintir elit pemerintahan, maka kebijakan yang non populis akan segera menimbulkan kesan elitis bagi pelakunya karena dipandang tidak peduli dengan kepentingan rakyat banyak di lingkungan domestik. Tiga presiden sebelum Susilo Bambang Yudhoyono tidak berhasil mempertahankan popularitasnya di mata publik, sebagian karena pernah melakukan kebijakan luar negeri yang dipandang non populis. Sementara itu, sekalipun sering kali masih melakukan kebijakan pseudo populis, kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono tetap legitimated hingga ketika Pilpres 2009 tiba, Susilo Bambang Yudhoyono kembali terpilih secara meyakinkan sebagai presiden RI untuk masa jabatan kedua (2009-2014).

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/



UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

BAB V

KESIMPULAN DAN CATATAN AKHIR

"Populisma dalam implementasi politik luar negeri bisa jadi sekadar populisme semu. Namun elitisma dalam politik luar negeri akan menyulut protes massa dan dapat menghancurkan legitimasi seorang pemimpin nasional."

Politik luar negeri Republik Indonesia "bebas-aktif" sejak kemerdekaan memuat hakikat dan karakter **defensif** (bertahan) berkat pengalaman dan beban sejarah bangsa Indonesia menghadapi penjajahan. Dengan demikian, sikap-sikap ofensif yang secara nyata, baik yang ditunjukkan oleh rezim demokrasi terpimpin di bawah presiden Soekarno (1959-1966) antara lain dengan politik Konfrontasi, maupun oleh rezim Orde Baru di bawah presiden Soeharto (1966-1998) misalnya dengan intervensi di Timor Lorosa'e, kedua-duanya merupakan penyimpangan dari karakter dasar politik luar negeri yang defensif tersebut. Di samping defensif, pengertian "bebas" juga berarti **pragmatis,** artinya dalam memenuhi kepentingan nasionalnya Indonesia senantiasa bebas menentukan partner internasionalnya tanpa terhambat oleh sentimen persekutuan mana pun.

Sementara itu prinsip "aktif" memberikan norma bahwa Indonesia harus memiliki inisiatif, bukan sekadar reaktif, dalam keikutsertaannya menciptakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi. Namun menilik tujuan PLNRI sebagaimana tercantum dalam

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 tersebut dapat diketahui bahwa secara normatif PLNRI juga harus berprofil **populis** dalam arti mendapatkan dukungan luas gerakan massa, atau setidaknya tidak mendapatkan tentangan nyata dari gerakan massa.

Sifat dasar pragmatisme PLNRI merupakan hasil interpretasi logis dari pilihan prinsip bebas-aktif. Namun karena sejak kemerdekaan hingga memasuki tahun kelima era reformasi PLNRI belum memiliki "cetak biru," maka dalam prakteknya interpretasi logis tersebut selalu berisiko mengalami bias akibat interpretasi elitis dan otoritarian oleh pemimpin nasional.

Dengan telah dirumuskannya penjabaran prinsip bebas-aktif tersebut oleh Deplu RI di era Reformasi, maka dapat diketahui bahwa semangat reformasi membawa tafsir resmi arah kebijakan PLNRI yang lebih populis, yakni ditujukan untuk melindungi kepentingan, keamanan, keutuhan, dan kesejahteraan bagian terbesar rakyat dan bangsa Indonesia, terutama yang tengah berada di luar negeri. Demikian pula demokratisasi dan keterbukaan di era Reformasi juga mendorong Deplu RI melakukan diplomasi total dengan mengerahkan segenap kekuatan bangsa Indonesia. Walaupun, dengan kebijakan *multi-track diplomacy* tersebut bukan berarti secara otomatis telah menerapkan prinsip populisme, melainkan baru sekadar memperluas elit yang berperan serta berproses dalam pembuatan kebijakan luar negeri sementara pimpinan nasional masih sering bertindak dengan agendanya sendiri yang elitis.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Di era Reformasi, masa kepresidenan B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, dan kemudian Megawati Soekarnoputri (1999-2004) merupakan era transisi demokrasi, dari otoriterisme di masa Orde Baru menuju situasi politik yang semakin demokratis. Di masa tersebut, upaya pelembagaan PLNRI masih sering bersimpangan dengan sikap pribadi para presifden tersebut. Hal itu dicirikan dengan masih besarnya selera personal sang presiden dalam urusan luar negeri, padahal sistem dan iklim politik reformasi telah mengalami perluasan elit pengambil keputusan dengan siapa presiden harus melakukan koordinasi, terutama DPR dan Deplu. Ajang politik yang kompetitif, kebebasan pers, dan meningkatnya peran lembaga-lembaga non pemerintah juga menuntut kepala pemerintahan untuk senantiasa menyelaraskan kebijakan luar negerinya dengan opini massa yang tercermin dalam sorotan dan ekspose oleh media massa.

Akibat dari situasi transisional tersebut maka seringkali presiden "terperangkap" melakukan kebijakan luar negeri dan aktivitas hubungan luar negeri yang populis reaktif atau non populis. Hal ini diakibatkan oleh kerumitan yang mereka alami karena menghadapi dua front, yakni intensitas tekanan internasional yang masih sangat kuat dan/atau front politik domestik dari mana kerap kali tuntutan atau reaksi massa bertentangan dengan kepentingan presiden. Di luar itu sering juga presiden melakukan kebijakan luar negeri yang berprofil pseudo populis, yang di permukaan tampak populis namun sesungguhnya menyembunyikan kepentingan elitisnya sendiri.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Era Presiden B.J. Habibie menunjukkan kuatnya intensitas tekanan internasional dalam kondisi Indonesia yang sedang mengalami krisis ekonomi akut ditambah krisis politik di Timor Timur. Hal itu menyebabkan langkah-langkah kebijakan luar negerinya lebih banyak berprofil reaktif dan elitis (non-populis), sekalipun semangat demokratisasi, kebebasan pers, dan pembebasan tahanan politik memberikan citra positif pemerintahan Habibie.

Di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid intensitas tekanan internasional juga masih cukup kuat, terutama dalam masalah disintegrasi nasional sebagai akibat lepasnya Timor Timur di masa presiden B.J. Habibie dan masalah ekonomi berkaitan dengan belum menariknya Indonesia sebagai tempat berinvestasi, terutama investasi asing. Namun karakter Gus Dur yang kontroversial itu mewarnai PLNRI sedemikian hingga lebih banyak kebijakannya yang berprofil non populis ketimbang reaktif.

Selanjutnya, di masa kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri, sesungguhnya tekanan internasional sudah tidak terlampau kuat terutama di bidang ekonomi, namun masih terasa kuat khususnya dalam persoalan Aceh, embargo bantuan militer dari AS, serta terjadinya aksi-aksi terorisme yang diduga melibatkan jaringan teroris internasional. Namun karena agenda-agenda PLNRI disusun dan dilaksanakan secara kurang terencana dan terkoordinasi, maka profil

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

PLNRI saat itu lebih cenderung kombinasi antara non populis dan pseudo populis.

Pembenahan diri Deplu yang dilakukan dengan serangkaian reformasi internal Deplu sesungguhnya dijalankan sejak pemerintahan Presiden Megawati, namun baru efektif pada masa pemerintahan SBY-JK. Dan ditunjang dengan *political will* yang cukup proporsional dari SBY selaku *chief-diplomat*, Dalam kondisi tekanan internasional tidak begitu kuat, maka peluang SBY-JK untuk melakukan inisiatif yang menghasilkan profil PLNRI populis aktif lebih besar, sementara apabila intensitas tekanan internasional menguat, maka penyelarasan terhadap *gap* antara kepentingan elit dan dan kepentingan massa akan dikemas dengan sebuah penampilan kebijakan luar negeri berprofil populis semu (pseudo populis).

Sebagai catatan akhir, dalam perhelatan pemilihan umum di Indonesia tahun 2009 terdapat dua hal signifikan. Pertama, hasil pemilu legislatif menunjukkan kenaikan drastis perolehan Partai Demokrat, partai politik di mana SBY selaku Ketua Dewan Pembinanya, dari sekitar 7% dalam pemilu 2004 menjadi lebih dari 20%. Kedua, dalam pemilu presiden 8 Juli 2009, SBY yang menggandeng cawapres baru, Boediono, berhasil secara mutlak memenangi pilpres tersebut dalam satu putaran dengan perolehan lebih dari 60%.

Bagi saya, dominasi Partai Demokrat bersama koalisinya di Parlemen dan terpilihnya SBY-Boediono secara *landslide* tersebut tentu

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

akan berdampak bagi PLNRI. Di satu sisi stabilitas pemerintahan akan lebih terjamin, sehingga bisa diprediksikan bahwa di bawah Menlu Marty Natalegawa, PLNRI akan berjalan hampir sama dengan periode Menlu Hassan Wirajuda, yakni lebih profesional dan secara inkremental menyempurnakan renstra Deplu RI untuk lima tahun berikutnya (2009-2014). Namun di sisi lain, lemahnya kendali parlemen "oposisi", apalagi dengan kebijakan Partai Golkar akhirnya memilih rekonsiliasi dan berkoalisi dengan Partai Demokrat[217] akan memperbesar peluang bagi pemerintahan SBY-Boediono untuk kembali menyimpangi sifat defensif politik luar negeri bebas-aktif. Bukan menjadi agresif, ofensif atau konfrontatif dalam arti melakukan intervensi militer ke dalam negara lain, melainkan secara agresif mempersilakan kekuatan neoliberalisme dan korporatokrasi semakin berkuasa di Indonesia sebagaimana sudah diperingatkan oleh para kritikus politik antara lain George Junus Aditjondro,[218] Amien Rais[219] maupun Kwik Kian Gie.[220]

Aksi-aksi populisma politik luar negeri seperti pembelaan terhadap hak-hak warga negara Indonesia di luar negeri, khususnya tenaga kerja Indonesia (TKI) dan tenaga kerja wanita (TKW) memang tampak lebih nyata dan koordinatif. Tetapi yang harus dicermati yakni bahwa masalah

---

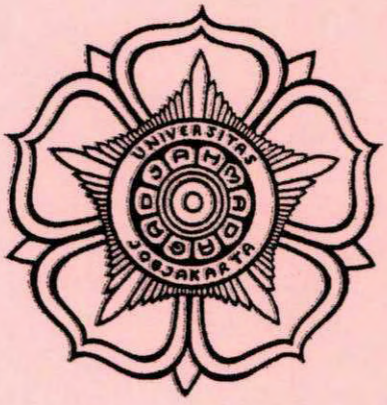
[217] Karena Partai Golongan Karya pun, yang memanen lebih dari 16% suara dalam pemilu legislatif 2009 namun pasangan capres-cawapresnya kalah, sedang berpikir-pikir untuk rekonsiliasi dengan Partai Demokrat, mengingat pertimbangan sejarah Golkar yang tidak berpengalaman menjadi partai oposisi.
[218] George Junus Aditjondro,
[219] Mohammad Amien Rais, *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia* (Yogyakarta: PPSK Press, 2008).
[220] Kwik Kian Gie, *Indonesia Menggugat Jilid II* (Jakarta: Gramedia, 2009).

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

TKI dan TKW hanyalah permukaan dari keterbatasan lapangan kerja dan di tanah air. Maka kebijakan "populis" itu akan menjadi sebuah populisme semu apabila persoalan yang lebih substansial, yakni hegemoni korporatokrasi penghasung kapitalisme liberal masih terus menguasai jantung perekonomian Indonesia.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/



UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Albertazzi, Daniele dan Duncan McDonnell. (2008). *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. New York and London: Palgrave Macmillan.

Anderson, Benedict. (2001). *Imagined Communities, Komunitas-komunitas Terbayang*. Yogyakarta: Insist Press.

Aspinall, E., Van Klinken, G., Feith, H. (eds). (1999). *The Last Days of President Suharto*. Monash University: Monash Asia Institute.

Babbie, Earl. (1983). *The Practice of Social Research*. Belmont, Calif.: Wodsworth Publishing Co.

Bambang Cipto. (2003). *Tekanan Amerika terhadap Indonesia, Kajian atas Kebijakan Clinton terhadap Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Bantarto Bandoro (ed.). (1994). *Hubungan Luar Negeri Indonesia selama Orde Baru*. Jakarta: CSIS.

Betz, Hans-Georg. (1994). *Radical Right-wing Populism in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.

Buku Putih Politik Luar Negeri Indonesia. (2003). Jakarta: Departemen Luar Negeri RI.

Canovan, Margaret. (1981). *Populism*, New York and London: Harcourt Brace Jovanovich.

Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr., dan James N. Rosenau. (eds.). (1987). *New Direction in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin.

Christensen, Thomas. (1996). *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton, Princeton University Press.

Danielle Albertazzi dan Duncan McDonnell. (2008). *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. New York & London: Palgrave Macmillan, 2008.

Dewi Fortuna Anwar. (2000). *Menggagas Politik Luar Negeri Indonesia Baru*. Makalah tak diterbitkan. Jakarta.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Eddy Damian dan Budiono Kusumohamidjojo (eds.). (1983). *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini, Kumpulan Karangan dan Pidato Mochtar Kusumaatmadja.* Bandung: Alumni.

Efantino dan Arifin S.N. (2009). *Ganyang Malaysia,* Yogyakarta: Distributor Bukukita.

Europa World Year Book 2004. Edisi ke-45. (2006). Taylor & Francis Group, Europa Publication.

Evans, Graham dan Jeffrey Newnham. (1998). *The Penguin Dictionary of International Relations.* London: Penguin Books.

Forrester, G. (ed.). (1999) *Post Suharto Indonesia: Renewal or Chaos?* Bathurst: Crawford House Publishing.

Ganewati Wuryandari (ed.). (2008). *Politik Luar Negeri Republik Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Hamengku Buwono X. (2007). *Merajut Kembali Keindonesiaan Kita.* Jakarta: Gramedia.

Heywood, Andrew. (2007). *Foundations Politics.* London: Macmilan.

Hilsman, Roger. (2000). *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs, Conceptual Models and Bureaucratic Politics.* Edisi ke-3. New Jersey: A Pearson Education Co.

Holsti, K.J. (1988). *Politik Internasional Kerangka untuk Analisa.* Jakarta: Penerbit Erlangga.

Huntington, Samuel P. (1995). *Gelombang Demokratisasi Ketiga,* Jakarta: Penerbit Pustaka Grafiti.

I Made Andi Arsana. (2007). *Batas Maritim Antar Negara, sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

I Wangsa Wijaya dan Meutia F. Swasono (eds.). (1981). *Mohammad Hatta: Kumpulan Pidato dari tahun 1942 s.d 1949.* Jakarta: Yayasan Idayu.

Ide Anak Agung Gde Agung. (1990). *Twenty Years Indonesian Foreign Policy: 1945-1965.* Yogyakarta: Duta Wacana University Press.

Ikrar Nusa Bakti. (1998) "Kendala Internal dan Eksternal Diplomasi RI Soal Timor Timur," makalah Seminar tak diterbitkan. Jakarta.

Jackson, Robert dan George Sorensen. (2005). *Pengantar Studi Hubungan Internasional.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi ke-3. (2005). Jakarta: Balai Pustaka.

Kazin, Michael. (1995). *The Populist Persuasion: An American History.* New York: Basic Books.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Kegley, Charles W. dan Eugene R. Wittkopf. Edisi ke-10. (2008). *World Politics Trend and Transformations,* Boston, Massachusetts: Thompson Wadsworth.

_____, *World Politics, Trend and Transformations.* Edisi ke-7. (1999). Boston: Bedford/St. Martin's.

Keohane, Robert O. (ed.), (1986). *Neorealism and its Critics.* New York: Columbia University Press.

King, Gary, Robert O. Keohane dan Sidney Verba. (1994). *Designing Qualitative Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.* New Jersey: Princeton University Press.

Kitschelt, Herbert dan Anthony McGunn. (1995). *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis.* Ann Arbor: University of Michighan Press.

Kusnanto Anggoro. (2000). *Visi dan Orientasi Politik Luar Negeri Indonesia di bawah Pemerintahan Abdurrahman Wahid.* Makalah tak diterbitkan. Jakarta.

Kwik Kian Gie. (2009). *Indonesia Menggugat Jilid II.* Jakarta: Gramedia.

Laclau, Ernesto. (1985). *On Populist Reason.* London: Verso.

Leifer, Michael. (1983). *Indonesia's Foreign Policy.* London: Allen & Unwin.

Leo Suryadinata. (1996). *Indonesia's Foreign Policy under Soeharto.* Singapore: Times Academic Press.

Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman dan Jeffrey W. Taliaferro (eds). (2009). *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Meny, Yves dan Yves Surel. (2002). *Democracies and the Populist Challenge.* London: Palgrave Macmillan.

Merriam Websters' Collegiate Dictionary. Edisi ke-10 (2002). Springfield, Mass.: Merriam-Webster's Inc.

Mohammad Hatta. (1981) *Pengertian Pancasila.* Jakarta: Yayasan Idayu.

Mohammad Sabir. (1987). *Politik Bebas Aktif.* Jakarta: Haji Masagung.

Mohtar Mas'oed. (1990). *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi.* Jakarta: LP3ES.

Muhammad Amien Rais. (2008). *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia.* Yogyakarta: PPSK Press.

Neuman, Stephanie G. (ed.). (1998). *International Relations Theory and the Third World* (Hampshire & London: Macmillan.

Plano, Jack C., dan Roy Olton. (1978). *The International Relations Dictionary.* New York: Holt, Rhinehart and Winston.

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Purwadi. *Kamus Jawa-Indonesia Indonesia-Jawa.* (2005). Yogyakarta: Bina Media.

Restrukturisasi Departemen Luar Negeri ke arah Peningkatan Efektivitas Diplomasi Global di Abad XXI. Jakarta: Balitbang Departemen Luar Negeri RI.

Rizal Sukma. *Indonesia and China: The Politics of Troubled Relationship.* (1999). London and New York: Routledge.

Rosenau, James N. (ed.). *International Politics and Foreign Policy.* (1969). New York: Free Press.

Russett, Bruce dan Harvey Starr, *World Politics, the Menu for Choice.* Edisi ke-5. (1996). New York: Freeman & Co.

Schwarz, Adam. (1999). *A Nation in Waiting.* Edisi ke-2. New South Wales: Allen-Unwin.

Schweller, Randall L. (1998). *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest.* New York: Columbia University Press.

Snyder, Richard C., H.W. Bruck dan Burton Sapin (eds.). (1963). *Foreign Policy Decision Making.* New York: The Free Press.

Solingen, Etel. (2007). *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East.* Princeton: Princeton University Press.

Stiglitz, Joseph E. (2006). *Making Globalization Work.* New York: W.W. Norton & Company Inc.

Stoessinger, John G. (1990). *The Might of Nations: World Politics in Our Time.* Edisi ke-9. New York: McGraw-Hill.

Tabrani Rab. *Menuju Riau Merdeka: Pilihan Kongres Rakyat Riau II.* (2000). Pekanbaru: Dewan Perjuangan Kedaulatan Riau.

Taguieff, Pierre-Andre. (2002). *L'illusion populiste*, Paris: Berg International.

Titscher, Stefan, Michael Mayer, Ruth Wodak, dan Eva Vetter, *Metode Analisis Teks dan Wacana.* (2009). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Vasquez, John A. (ed.). (1990). *Classics of International Relations.* Edisi ke-2. New Jersey: Prentice-Hall.

Walt, Stephen. (1987). *The Origin of Alliances.* Itacha and London: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth N. (1958). *Man, The State, and War.* New York: Columbia University Press.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Jurnal

Analisa, VIII No. 3, Maret 1979.

Analisis CSIS, Vol. 37, Maret 2008.

Asian Survey, Vol. XXXV, No. 3, Maret 1995

Australian Journal of International Affairs, vol.54/1 (2000)

Indonesia, vol. 2, 1966.

International Security 19:1 (Summer 1994)

International Studies Quarterly 37:1 (Maret 1993)

Security Studies 5:3 (Spring 1996).

World Politics, 51.1 (1998).

Media Cetak

Kompas, 2 Februari 1999

Kompas, 10 Maret 2000

Kompas, 7 April 2000

Kompas, 27 April 2000.

Kompas, 12 Juni 2001

Kompas, 1 Juli 2001

Kompas, 22 Oktober 2004

Republika, 2 Desember 1999.

Republika, 12 Oktober 2006.

Sinar Harapan, 12 Oktober 2002.

The Jakarta Post, 20 Januari 2000.

The Jakarta Post, 26 Oktober 2000.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Website / Sumber-sumber Elektronik

http://ehlt.flinders.edu.au/projects/counterpoints/PDF/A1.pdf

http://berita.liputan6.com/ekbis/200908/240859/Menkeu.Minta.BI.Jelaskan.Tambahan.Utang.IMF

http://beritasore.com/2007/07/10/indonesia-dengan-politik-luar-negeri-bebas-aktif-sedang-kehilangan-orientasi/

http://dangardner.ca/Coljun1108.html

http://dictionary.cambridge.org/define.asp?dict=CALD&key=61566

http://dictionary.reference.com/browse/popular

http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:bV-jABb-Z7AJ:cigj.anu.edu.au/cigj/link_documents/Events/assoc_events/Diminishing%2520Conflict%2520In%2520Timor.pdf+Indonesia+Timor+Leste+Conflict&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEESgcsAVRLaez1mk6ENUmleVkWexPyh71_NxqCtv8-E__-xLhwchPfBDR4VZG9vScKhKhpc9Sd-O_pdADVtmg5Qy6_RTbsSrQkqVJWn2SdA1jpFWVNPNNYQ4A-amLK9Oxz9PknW-f&sig=AHIEtbSOrk3watVkSLsLcQCBtlyEEZkiWA

http://els.bappenas.go.id/upload/other/Politik%20Luar%20Negeri%20Pemerintahan.htm

http://en.wikipedia.org/wiki/Balance_of_threat

http://en.wikipedia.org/wiki/Populism

http://en.wikipedia.org/wiki/Public_opinion

http://en.wikipedia.org/wiki/Randall_Schweller

http://id.answers.yahoo.com/question/index?qid=20090606220919AAVPAF0

http://id.news.yahoo.com/viva/20091022/twl-warisan-besar-menlu-hassan-wirajuda-cfafc46.html

http://id.news.yahoo.com/viva/20091022/twl-warisan-besar-menlu-hassan-wirajuda-cfafc46.html

http://japanfocus.org/-andre-vltchek/3108

http://jbulworth.blogspot.com/2007/06/republican-pseudo-populism-fading.html

http://kau.or.id/content/view/47/2/

http://kau.or.id/content/view/48/2/

http://madiknas-kosgoro.web.id/?p=517

http://politik.kompasiana.com/2009/06/11/buntung-megawati-jual-indosat-2002/

http://reocities.com/CapitolHill/senate/9388/article/racist/pecat_am_saefuddin_atau_bali_mer.htm

http://thecolumnistmanifesto.blogspot.com/2004/10/pseudo-populist-politics-of-bushs.html

http://whiskeyandgunpowder.com/the-japan-china-conflict-old-mistrust-new-dependence/

http://www.dephan.go.id

http://www.deplu.go.id

http://www.deplu.go.id/Documents/Kerjasama%20Ekonomi%20ASEAN.doc

POPULISME DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI
NUGROHO, BAMBANG WAHYU , Purwo Santoso
Universitas Gadjah Mada, 2010 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

http://www.deplu.go.id/Pages/IFP.aspx?P=Multilateral&l=id

http://www.deplu.go.id/Pages/IFPDisplay.aspx?Name=RegionalCooperation&IDP=10&P=Regional&l=id

http://www.deplu.go.id/Pages/ServiceDisplay.aspx?IDP=1&l=id

http://www.els.bappenas.go.id/upload/kliping/Presiden%20sk.pdf

http://www.geneva-forum.org/Reports/20030123.pdf,

http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1999/01/30/0025.html

http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=1106

http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/groups.htm#oem

http://www.infoanda.com/linksfollow.php?lh=UFoAAA8FDFQB

http://www.jdih.bpk.go.id/artikel/BPK_Siapbongkar.pdf

http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=1&dn=20070516075054

http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2002/1128tf_e.html

http://www.kompas.com/cetak/0210/10/nasional/cind.06.htm

http://www.kompas.com/kompas-cetak/0001/13/utama/sekj01.htm

http://www.kompas.com/kompas-cetak/0002/01/UTAMA/jaks01.htm

http://www.kompas.com/kompas-cetak/0307/11/opini/422897.htm

http://www.mfa.gov.sg/internet/foreignpolicy/foreign_policy.htm

http://www.oocities.com/collegepark/hall/1981/tapgbhn.htm

http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/rp08-056.pdf

http://www.polarhome.com/pipermail/nasional-m/2002-October/000341.html

http://www.slate.com/id/1005987/

http://www.tempo.co.id/hg/nasional/2004/10/02/brk,20041002-03,id.html

http://www.tempo.co.id/ang/min/03/20/lapsus1.htm

http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2006/11/28/brk,20061128-88584,id.html

http://www.thefreelibrary.com/Intellectual+warfare:+Pseudo-intellectuals+and+pseudopopulist+duke...-a084841765

http://www.thejakartapost.com/news/2010/05/20/ri-hails-turkey-brazil-iran-nuclear-deal.html

http://www.theory-talks.org/2009/07/theory-talk-32.html

http://www.usindo.org/Briefs/2003/Hadi%Susastro%2004-22-01.htm

http://www.washingtonpost.com/wp-srv/WPlate/2000-01/15/0621-011500-idx.htm

http://www.washingtonpost.com/wp-srv/WPlate/2000-02/01/1441-020100-idx.htm

http://www.washingtonpost.com/wp-srv/WPlate/2000-02/16/1131-021600-idx.html

http://www.wsws.org/id/1999/indo-123.shtml