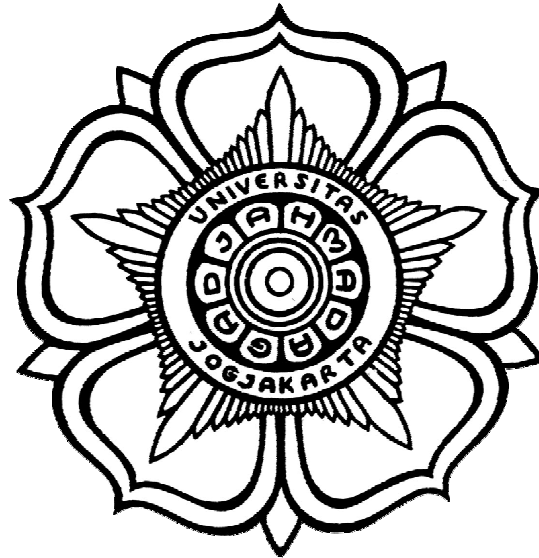


**Naskah Publikasi**

**POPULISME  
DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA  
DI ERA REFORMASI**

**TESIS**

**Untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat Sarjana S-2**



**Oleh:**

**BAMBANG WAHYU NUGROHO  
00/14859/01131**

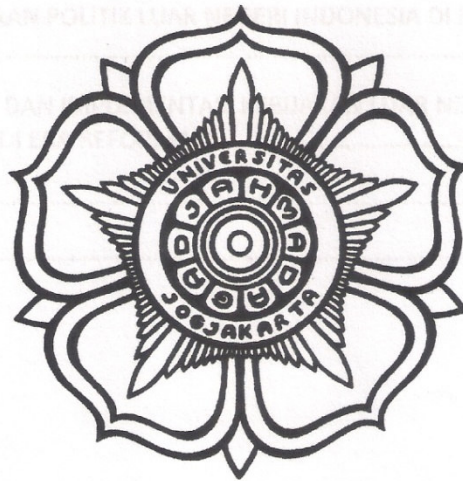
**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU POLITIK DAN PEMERINTAHAN  
UNIVERSITAS GADJAH MADA  
TAHUN 2010**

**Naskah Publikasi**

**POPULISME  
DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA  
DI ERA REFORMASI**

**TESIS**

**Untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat Sarjana S-2**



Naskah ini disusun berdasarkan hasil penelitian Tesis untuk memenuhi persyaratan mencapai derajat Sarjana S-2 yang telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 12 Juli 2010.

Telah disetujui oleh

**PEMBIMBING,**

  
**Prof. Dr. Purwo Santoso, M.A.**

## DAFTAR ISI

Intisari .....	4
Abstract .....	5
I.    PENDAHULUAN .....	6
II.   POPULISME DAN ELITISME DALAM SEJARAH POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA .....	13
III.  PELEMBAGAAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI .....	18
IV.  POPULISME DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA DI ERA REFORMASI .....	21
V.    SIMPULAN .....	26
Daftar Pustaka .....	27

## 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.*

## 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 elitized. Influence from people muted. The policies were run almost personally by President Suharto so that Indonesia's foreign policy became uninstitutionalized. Changes of political system in the Reformasi era (reforms) since the fall of President Suharto created opportunities to reformulate and to institutionalize 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.*

**Naskah Publikasi**

**POPULISME DALAM REFORMULASI  
POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA  
DI ERA REFORMASI**

**I. PENDAHULUAN**

Sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, politik luar negeri Republik Indonesia (PLNRI) berprinsip **bebas-aktif**. Namun implementasi praktisnya mengalami perkembangan dari masa ke masa. Suatu kali tampak sangat *low profile*, lain waktu menjadi sangat *assertive* atau *high profile*, bahkan memasuki era Reformasi pasca lengsernya Presiden Soeharti tahun 1988, profil PLNRI dipertanyakan kembali oleh para ahli. Dewi Fortuna Anwar secara normatif menguraikan apa yang *seharusnya* dilakukan oleh PLNRI setelah memasuki era Reformasi.<sup>1</sup> Namun dalam *kenyataannya*, bertahun-tahun setelah itu PLNRI masih banyak dipersoalkan kembali. Mohtar Mas'ood menyebut PLNRI tak konsisten.<sup>2</sup> Budiarto Shambazy menyebutkan bahwa PLNRI menunjukkan profil yang tidak jelas, bahkan disebut **tak berprofil (no profile)**.<sup>3</sup> Orientasinya pun dipertanyakan<sup>4</sup> alias mengalami **disorientasi**.<sup>5</sup>

Bahkan hingga tahun 2008 profil PLNRI masih dianggap tidak jelas sebagaimana pendapat berikut ini,

“Gaya politik luar negeri ‘no profile’ berpola 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Wawancara dengan Mohtar Mas'ood, *The Jakarta Post*, 26 Oktober 2000.

<sup>3</sup> Budiarto Shambazy, “Politik luar negeri ‘No Profile’,” *Kompas*, 1 Juli 2001, hal. 25.

<sup>4</sup> M. Riza Sihbudi, “Politik Luar Negeri RI Mau Ke Mana?” *Sinar Harapan*, 12 Oktober 2002.

<sup>5</sup> Lihat <http://beritasore.com/2007/07/10/indonesia-dengan-politik-luar-negeri-bebas-aktif-sedang-kehilangan-orientasi/> diunduh 20 Juli 2009.

didoktrinasi “mengarungi semua samudera”<sup>6</sup> yang sampai saat ini belum jelas konseptualisasinya, lebih-lebih implementasinya.”

Di era 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,<sup>7</sup> sekalipun krisis ekonomi akut sejak akhir tahun 1988 berkembang menjadi krisis multidimensi yang melengserkan Soeharto. Bangsa Indonesia pun kemudian menata kembali sistem politiknya dengan gerakan Reformasi.

Krisis ekonomi dan perubahan besar-besaran dalam tatanan sistem politik dan pemerintahan di Indonesia pasca Orde Baru menjadikan politik luar negeri RI kembali *inward looking*.<sup>8</sup> Artinya, pemerintah RI lebih memprioritaskan penyelesaian masalah domestik, 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

---

<sup>6</sup> Diringkaskan dari tabel yang ada dalam Ganewati Wuryandari (ed.), *ibid.*

<sup>7</sup> Riza Sihbudi, *op. cit.*

<sup>8</sup> Dewi Fortuna Anwar, *op. cit.*, hal. 17.

mencuat dan menjadi perhatian global. Semua itu merupakan isu-isu yang berkembang dan mengemuka berbarengan dengan proses reformasi Indonesia menyongsong awal abad ke-21.

Gerakan Reformasi tahun 1998 yang mengakhiri kekuasaan otoritarian presiden Soeharto selama 32 tahun itu membangkitkan kembali demokrasi liberal di Indonesia dalam format pemerintahan presidensial.<sup>9</sup> 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.

Dengan demikian tugas ilmiah dalam karya ini adalah memaparkan bagaimana ragam profil implementasi politik luar negeri Republik Indonesia di era Reformasi dengan menggunakan kerangka berpikir yang memadai agar identifikasinya tidak lagi berakhir dengan sebuah negasi.

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;<sup>10</sup>
- b) Argumen perimbangan kepentingan (*balance of interest argument*) menurut Randall L. Schweller;<sup>11</sup> dan,
- c) Model mobilisasi politik (*political mobilization model*) oleh Thomas Christensen.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> bukan parlementer sebagaimana demokrasi liberal pasca kemerdekaan RI 1945-1959.

<sup>10</sup> Stephen Walt, *The Origin of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1987).

<sup>11</sup> Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998).

<sup>12</sup> Thomas Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Princeton: Princeton University Press, 1996).



Menurut 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). 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.

Untuk memperjelas posisi penyelarasan antara kepentingan elit dan publik, digunakan 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).

Ketiga alat bantu teoritik tersebut termasuk dalam kluster pendekatan realisme neoklasik yang dalam satu dasawarsa ini mengemuka sejak tulisan Gideon Rose<sup>13</sup> hingga yang mutakhir oleh Steven Lobell dkk. (eds.) di awal tahun 2009.<sup>14</sup> Pendekatan realisme neoklasik dipandang cukup mumpuni untuk menjawab kritik terhadap kekurangan realisme klasik maupun neorealisme.

Persoalan penyelarasan domestik lebih 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

---

<sup>13</sup> Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, 51.1 (1998).

<sup>14</sup> Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman dan Jeffrey W. Taliaferro (eds), *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

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**.

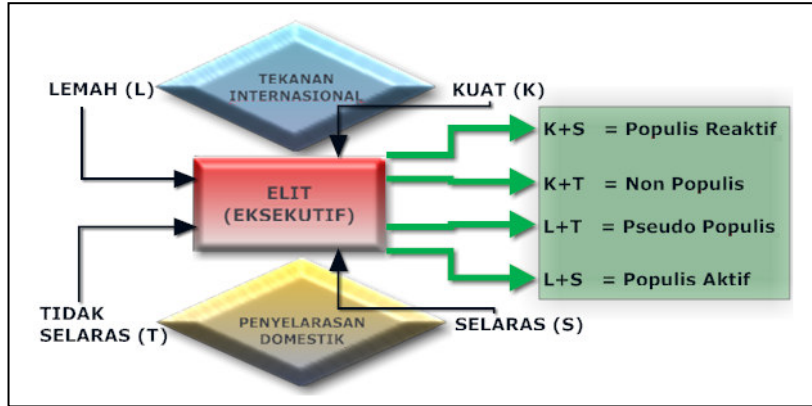
Tekanan internasional disebut **kuat** apabila terdapat teks yang muatan atau *content*-nya bermakna interferensi, intervensi, atau bahkan invasi yang dapat diinterpretasikan sebagai tuntutan internasional agar Indonesia melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Ini disebut tekanan struktural. Tekanan 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 justru mendapatkan dukungan dari pemerintah negara asing.<sup>15</sup> 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.

Kerangka konseptual pembentuk ragam profil PLNRI dapat diilustrasikan sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> 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.



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

Sedangkan skema tipologisnya sebagai berikut:

Tabel 1. Tipologi PLNRI

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

Artinya, 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.

Metode analisis yang digunakan dalam karya ini yakni analisis teks dan wacana.<sup>16</sup> Salah satu metodenya ialah analisis isi (*content analysis*).<sup>17</sup> Di sini, opini massa dipandang merupakan produk wacana dalam masyarakat yang dikomunikasikan dan dipancarluaskan melalui sarana publik.<sup>18</sup> Saya memilahnya menjadi dua hal, yakni: tuntutan dan reaksi massa. Tuntutan massa adalah

<sup>16</sup> Stefan Titscher, Michael Mayer, Ruth Wodak, dan Eva Vetter, *Metode Analisis Teks dan Wacana* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009).

<sup>17</sup> Earl Babbie, *The Practice of Social Research* (Belmont, Calif.: Wodsworth Publishing Co., 1983), bab 11, hal. 272-302.

<sup>18</sup> Lihat [http://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_opinion](http://en.wikipedia.org/wiki/Public_opinion) diunduh 12 Maret 2009.

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.

## II. POPULISME DAN ELITISME DALAM SEJARAH POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

### A. POLITIK LUAR NEGERI SEBAGAI AKTIVITAS ELITIS

Dalam memahami karakter elitis politik luar negeri Republik Indonesia, 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 padahal sesungguhnya tetap memberi keuntungan yang lebih besar kepada sekelompok kecil elit.<sup>19</sup>

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 keaktifan itu. Mengingat, dalam

---

<sup>19</sup> 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.

beberapa kasus penting Indonesia tampak tidak bebas<sup>20</sup> dan kemudian juga sekadar reaktif terhadap aksi negara lain atau tuntutan konteks internasional tertentu.<sup>21</sup> 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 prinsipil (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 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 untuk menarik dukungan orang banyak. Didefinisikan oleh Kamus Cambridge sebagai “political ideas and activities that are intended to represent

---

<sup>20</sup> Misalnya peristiwa penandatanganan Lol (*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.

<sup>21</sup> 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.

ordinary people's needs and wishes"<sup>22</sup> (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 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.<sup>23</sup> Istilah 'populisme' juga kadang membingungkan kalau dikaitkan dengan istilah yang mirip, yakni 'populer', yang artinya secara umum adalah milik rakyat jelata atau disukai oleh atau terkenal di kalangan rakyat jelata.<sup>24</sup>

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.

---

<sup>22</sup> "populism," *Cambridge Advance Learner's Dictionary*. Lihat di <http://dictionary.cambridge.org/define.asp?dict=CALD&key=61566>

<sup>23</sup> Margaret Cannovan, 1981, *Populism*, (New York & London: Harcourt Brace Jovanovich), hal. 5.

<sup>24</sup> 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.

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 dasarnya, nilai-nilainya, kemakmurannya, identitasnya, dan suaranya.”<sup>25</sup>

Selain memandang populisme yang dikaitkan dengan basis sosial tertentu, program ekonomi, program ekonomi, masalah pemilihan wakil, sebagaimana sering dilakukan oleh kaum populis sayap kanan,<sup>26</sup> ada pula konsepsi populisme yang berakar dari tradisi para sarjana Eropa seperti misalnya Ernesto Laclau,<sup>27</sup> Pierre-Andre Taguieff,<sup>28</sup> Yves Meny and Yves Surel.<sup>29</sup> Mereka telah menyeru kepada para sarjana untuk memusatkan 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

---

<sup>25</sup> Albertazzi, Daniele and Duncan McDonnell, *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy* (New York and London: Palgrave Macmillan, 2008), hal. 3.

<sup>26</sup> Kitschelt, Herbert (with McGann, Anthony), *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995).

<sup>27</sup> Laclau, Ernesto, *On Populist Reason*, (London: Verso, 2005)

<sup>28</sup> Taguieff, Pierre-Andre, *L'illusion populiste*, (Paris: Berg International, 2002).

<sup>29</sup> Meny, Yves and Surel, Yves, (*Democracies and the Populist Challenge*, London: Palgrave Macmillan, 2002).



maupun Kiri, walaupun kaum populis lainnya ada yang mengklaim bahwa dirinya bukan golongan “sayap kiri,” atau “tengah” ataupun “sayap kanan.”<sup>30</sup> 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.

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.

---

<sup>30</sup> 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*.

### III. PELEMBAGAAN PLNRI DI ERA REFORMASI

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:<sup>31</sup>

- 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.
- 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 perlindungan 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.

---

<sup>31</sup> <http://www.oocities.com/collegepark/hall/1981/taggbhn.htm> diunduh 21 Januari 2010.

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 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.

#### **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. Dengan didasarkan pada serangkaian landasan hukum tersebut, maka dirumuskanlah tujuan strategis PLNRI, antara lain:<sup>32</sup>

1. Mewujudkan dukungan masyarakat internasional terhadap keutuhan dan kedaulatan wilayah NKRI;

---

<sup>32</sup> Ibid. Cetak tebal oleh penulis, dimaksudkan sebagai penanda bahwa PLNRI mengalami pelembagaan strategis.

2. Meningkatkan penyelesaian masalah perbatasan wilayah Indonesia dengan negara tetangga secara diplomatis;
3. Mewujudkan kepemimpinan Indonesia dalam proses integrasi ASEAN Community dan penanganan kejahatan lintas negara di kawasan;
4. Memperkuat hubungan dan kerjasama Indonesia dengan negara-negara kawasan Asia Pasifik;
5. Mewujudkan kemitraan strategis baru Asia Afrika;
6. Memperkuat kerjasama di forum regional dan multilateral;
7. Meningkatkan dukungan dan kepercayaan masyarakat internasional terhadap Indonesia yang demokratis, aman, damai adil dan sejahtera;
8. Meningkatkan komitmen terhadap perdamaian dunia;
9. Meningkatkan pelayanan dan perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri;

Rencana kerja yang menampakkan makin populisnya PLNRI misalnya peningkatan 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.<sup>33</sup> Perlindungan yang diberikan berupa:<sup>34</sup>

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.

---

<sup>33</sup> <http://www.deplu.go.id/Pages/ServiceDisplay.aspx?IDP=1&l=id>

<sup>34</sup> Ibid.

#### IV. POPULISME DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LUAR NEGERI REPUBLIK INDONESIA DI ERA REFORMASI

Konsep populisme dan elitisme di dalam karya ini akan diterapkan dalam konteks reformasi Indonesia yang membawa pelebagaan 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 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.

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 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 umat 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.”<sup>35</sup>

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

---

<sup>35</sup> *Kompas*, 1 Juli 2001

diekspose oleh media massa, menjadi sangat kritis terhadap kebijakan-kebijakan luar negeri pemerintah Abdurrahman Wahid tersebut.<sup>36</sup>

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.”<sup>37</sup> Akibat menuruti naluri itu pula tampaknya Presiden Abdurrahman Wahid seperti semauanya sendiri melakukan kunjungan luar negeri ke 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*.<sup>38</sup>

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

---

<sup>36</sup> 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*.

<sup>37</sup> Ben Perkasa Drajat, “Politik Luar Negeri Indonesia Baru,” *Kompas*, 27 April 2000.

<sup>38</sup> Trias Kuncahyono, “Politik ‘Bebas Tanpa Kendali’,” *Kompas*, 1 Juli 2001.

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, 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.<sup>39</sup>

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. Sementara pada periode kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, PLNRI lebih terlembaga, sekalipun tidak dapat benar-benar populis aktif sepenuhnya.

Ringkasnya, tindakan politik 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,

---

<sup>39</sup> Mengenai “transplacement,” baca Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Penerbit Pustaka Grafiti, 1995), Bab III.



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).

## V. SIMPULAN

Berdasarkan pendekatan realisme neoklasik yang dioperasionalkan ke dalam bingkai tipologi profil politik luar negeri, maka PLNRI di era Reformasi yang semula sekadar dicap no-profile, inkonsisten, atau disoriented, dapat dipetakan menjadi empat varian, yakni populis aktif, populis pasif, pseudo-populis (populis semu), dan non-populis.

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 pelebagaan PLNRI masih sering bersimpangan dengan sikap pribadi para presiden 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.

Sementara itu di masa kepemimpinan Presiden SBY (2004-2009), 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 penyesuaian terhadap *gap* antara kepentingan

elit dan dan kepentingan massa akan dikemas dengan sebuah penampilan kebijakan luar negeri berprofil populis semu (pseudo populis).

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 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.

\*\*\*

## 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.

- 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.
- 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 Michigan 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'ood. (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.
- 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.

## **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.

### **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-27AJ: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://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:bV-jABb-27AJ: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/Balance_of_threat)  
<http://en.wikipedia.org/wiki/Populism>  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_opinion](http://en.wikipedia.org/wiki/Public_opinion)  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Randall\\_Schweller](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://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>  
<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.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.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.mfa.gov.sg/internet/foreignpolicy/foreign_policy.htm)  
<http://www.oocities.com/collegpark/hall/1981/taggbhn.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%20Susastro%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>