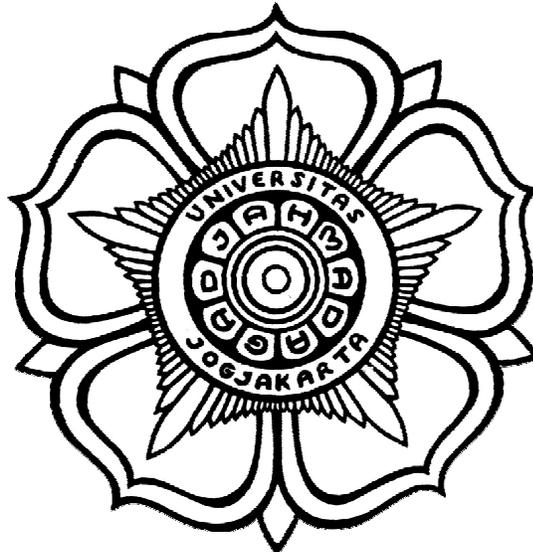


**POPULISME  
DALAM REFORMULASI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA  
DI ERA REFORMASI**

**TESIS**

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



**Diajukan oleh:  
BAMBANG WAHYU NUGROHO  
00/14859/01131**

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

## TESIS

# Populisme dalam Reformulasi Politik Luar Negeri Indonesia di Era Reformasi

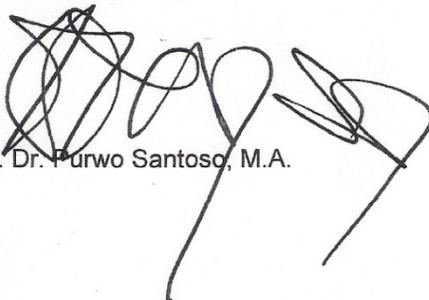
dipersiapkan dan disusun oleh

**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.

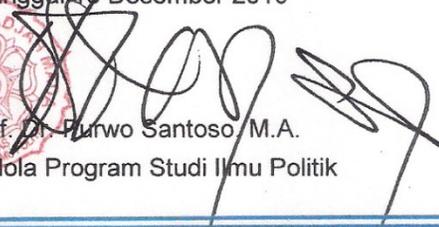
#### Penguji II



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

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

Tanggal 10 Desember 2010



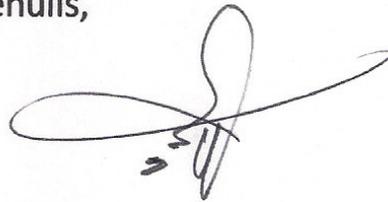
Prof. Dr. Purwo Santoso, M.A.  
Pengelola Program Studi Ilmu Politik

## **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,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**BAMBANG WAHYU NUGROHO**

## PERSEMBAHAN

Alhamdulillah wa syukurulillah. 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 terbuhal 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.

## 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

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 <i>de jure</i> 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

## 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

## 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

## 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 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.*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbi '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 lambat-lambat 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 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 masih 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 dari mereka beserta jajaran Rektorat UMY.
7. Kepada seluruh keluarga besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UMY, khususnya *Kangmas* Sugeng Riyanto, S.I.P., 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.

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

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 *mulat 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 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**