

BAB III

SIKAP DPR RI TERHADAP KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA TENTANG ISU NUKLIR IRAN

Secara umum, parlemen seringkali dipandang tidak memiliki pengaruh dalam kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri lebih dipandang sebagai isu yang eksklusif dan terbatas pada debat politik dalam lingkungan elite pemerintahan yang berkuasa dan bukan menjadi domain publik. Tantangan terhadap pandangan konvensional dari peran parlemen dalam kebijakan luar negeri sebagaimana telah disampaikan dalam kerangka teori juga dihadapi oleh DPR RI. Peran DPR RI dalam bidang kebijakan luar negeri Indonesia akan dianalisa untuk melihat apakah institusi politik ini turut memberi pengaruh atau tidak. Dalam bab-bab sebelumnya juga telah disampaikan bahwa secara khusus penulis akan menganalisa dampak dari sikap DPR RI tentang nuklir Iran terhadap kebijakan luar negeri RI untuk mendukung resolusi DK PBB Nomor 1747 tahun 2007 dan abstain pada resolusi DK PBB nomor 1803 tahun 2008.

III. B. Peran DPR RI Pasca Reformasi dan Pengaruhnya dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Dewasa ini terjadi dua dinamika besar yang melingkupi Indonesia. Pada lingkungan global dan regional, pada abad ke-21 ini diakui terjadi proliferasi banyak aktor di bidang politik dan hubungan luar negeri. Terjadi proses globalisasi yang masif yang ditandai oleh peningkatan kesalingtergantungan (interdependensi) antar negara. Pada tingkat nasional, proses reformasi nasional dan demokratisasi dalam satu dekade terakhir juga telah memunculkan aktor-aktor lain di luar pihak eksekutif yang terlibat dalam proses pengayaan kebijakan. Dalam sepuluh tahun terakhir, kita semua menyaksikan partisipasi aktif para anggota parlemen, lembaga swadaya masyarakat, akademisi, dunia usaha, dan

bahkan masyarakat dalam hubungan internasional. Semua unsur ini adalah pemangku kepentingan yang penting bagi diplomasi Indonesia.

Sebuah diplomasi yang total (*total diplomacy*) dengan melibatkan seluruh aktor terkait adalah jawaban di tengah tantangan globalisasi dan demokratisasi di tingkat nasional. Sebagaimana layaknya sebuah tim sepakbola, setiap pemain dapat berimprovisasi dan berinisiatif guna menggolkan bola kepentingan nasional ke gawang lawan dan bukan ke gawang sendiri. Dalam kata pengantar Buku Diplomasi DPR: Dari Senayan ke Kancah Global, Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda menyatakan bahwa dalam lima tahun terakhir ini Deplu telah menyaksikan kiprah *parliamentary diplomacy*, yang diyakini merupakan salah satu komponen penting dalam bangunan *total diplomacy* yang tengah dijalankan oleh pemerintah Indonesia.¹

Diplomasi telah menjadi *public domain* di mana setiap elemen bangsa ini memiliki andil dalam memperjuangkan kepentingan nasional di kancah internasional. Tentu saja ini sangat berbeda bila dibandingkan dengan apa yang dialami pada masa Orde Baru. Ketika itu, politik luar negeri murni bergantung pada tiga titik: Istana Presiden, Mabes TNI, dan Pejambon. Dengan kata lain, apa yang menjadi kesepakatan ketiga institusi tersebut yang berkaitan dengan hubungan luar negeri dapat langsung dimaknai sebagai kebijakan luar negeri bangsa ini. Saat ini ceritanya sudah berbeda. Deplu tetap menjadi episentrum kebijakan luar negeri. Tetapi pada tataran praktis, peran organisasi massa seperti NU dan Muhammadiyah, media massa, lalu juga DPR dan yang tidak kalah penting adalah institusi-institusi pendidikan, dapat dikatakan *influential* dalam menentukan arah kebijakan politik luar negeri Indonesia dan yang terpenting, dalam memperjuangkan kepentingan nasional.²

Perubahan aktor pelaksana politik luar negeri inilah yang kemudian dirumuskan secara general oleh Christopher Hill (2003) dalam bukunya “*The Changing Politics of Foreign Policy*”. Bukan hanya perubahan aktor, namun juga

¹ Hassan Wirajuda, dalam Kata Pengantar Buku *Diplomasi DPR: Dari Senayan ke Kancah Global*, Jakarta: Badan Kerjasama Antar Parlemen DPR RI, 2009.

² M Hadianto B Wirajuda, *Diplomasi Kemanusiaan, Legitimasi Domestik*, Sinar Harapan, 15 Mei 2008.

ruang lingkup pun berubah. Artinya, jika dahulu urusan domestik suatu negara dapat dikatakan sebagai murni persoalan nasional, sekarang urusan domestik memiliki ruang yang sangat besar bagi pengaruh dimensi internasional. Secara konseptual, Indonesia merupakan negara republik. Oleh karenanya, sangat tidak berlebihan bila dikatakan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia harus sesuai dengan aspirasi rakyat. Dengan kata lain, legitimasi tertinggi atas kebijakan luar negeri berada di tangan rakyat.³

Wakil Presiden RI pertama, Dr Mohammad Hatta, dalam pidatonya pada tahun 1948 di hadapan sidang KNPI berjudul “Mendayung di antara Dua Karang”, pernah mengatakan bahwa diplomasi Indonesia tidak hanya mengandalkan kepiawaian para aktornya saja, dalam hal ini diplomat, tetapi yang tidak kalah penting adalah dukungan dari situasi politik domestik yang stabil. Sepenggal kalimat Bung Hatta tersebut bila disesuaikan dengan konteks kekinian mungkin bermakna bahwa legitimasi domestik (*domestic legitimacy*) merupakan suatu hal wajib yang harus dipenuhi oleh para diplomat Indonesia.

Pemerintah memang memiliki dan memainkan peranan sentral dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri. Undang-undang nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Pasal 6 menegaskan peran dan wewenang Presiden sebagai penyelenggara politik dan hubungan luar negeri. Namun aktor-aktor lain juga memainkan peranan penting dalam hubungan luar negeri yang dijalankan Pemerintah tersebut.

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, demokratisasi dan perubahan kondisi politik turut mempengaruhi bidang diplomasi dan kebijakan luar negeri yang selama ini dianggap murni merupakan kewenangan penuh pihak eksekutif. Di masa pemerintahan Orde Baru yang otoritarian, konsultasi antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kalangan publik mengenai kebijakan luar negeri dan diplomasi hanya terjadi dalam tingkat yang sangat minimal. Pada era pemerintahan Soeharto, DPR lebih dikenal dengan istilah “*rubber stamp*”, di mana lembaga politik tersebut tidak banyak berfungsi selain untuk menjadi “tukang stempel” dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh

³ *Ibid.*

pemerintah. Kekuasaan presiden yang terlalu besar telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (*checks and balances*) dalam prakteknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi presiden.

Sistem politik pada masa Orde Baru tidak memberi ruang kritik dan perdebatan yang keras pada kebijakan luar negeri yang diambil oleh pemerintah, dalam hal ini presiden. Misalnya saja kebijakan mengenai bantuan keuangan dari negara maju, melalui IMF dan CGI. Meskipun peran dan bantuan dari negara asing itu dirasakan perlu, namun penggunaannya perlu diawasi agar tidak justru kemudian menguasai seluruh aspek kehidupan Indonesia. Rezim penguasa di masa lalu memanfaatkan dengan baik momentum pinjaman dari barat untuk menyuburkan dan mengembangkan kekuasaan politiknya dengan dalih untuk pembangunan ekonomi di Indonesia.

Indonesia telah membangun sistem politik yang demokratis sejak reformasi pada tahun 1998. Setelah reformasi, DPR mendapatkan penguatan fungsi dan wewenang termasuk dalam urusan hubungan internasional. Hal ini tercermin di dalam UUD 1945 yaitu di dalam Bab mengenai Kekuasaan Pemerintahan negara, khususnya di pasal 11 ayat 1 dan 2 yang berbunyi: 1.) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.⁴ (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.⁵ Dan juga wewenang yang bertambah di dalam pasal 13 ayat 2 dan 3 yang berbunyi:⁶ 2.) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. 3.) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

⁴ Amandemen Keempat UUD 1945, Agustus 2002

⁵ Amandemen Ketiga UUD 1945, November 2001

⁶ Amandemen Pertama UUD 1945, Oktober 1999

Dalam pemahaman legal formal diasumsikan jika wewenang dan kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan lebih besar, maka kemampuannya untuk melakukan pengawasan otomatis akan menjadi lebih besar pula. Peran DPR RI secara legal formal diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan keberadaan lembaga perwakilan tersebut dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) di mana MPR terdiri dari DPR dan DPD. DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan serta lembaga legislatif memiliki fungsi sebagai mana di atur dalam UUD 1945 setelah perubahan, sebagai berikut: Dewan Perwakilan Rakyat memiliki Fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.⁷ Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.⁸ Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, dan menyatakan usul serta pendapat.⁹

Sejalan dengan perubahan struktur sistem kelembagaan negara dengan di amandemen UUD 1945 serta perubahan dinamika perpolitikan yang terus melangkah maju dengan kemudian menata kearah perpolitikan yang sehat dan demokratis, maka pengamatan terhadap DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan berikut sebagai lembaga politik sangatlah penting dan mendesak. Kenyataan yang berkembang menunjukkan adanya fenomena baru terhadap peran lembaga perwakilan tersebut. Peran DPR berubah drastis dari yang tak berdaya tatkala berhadapan dengan pemerintah, berubah menjadi lembaga yang kuat terutama dalam fungsinya mengawasi kebijakan yang diambil lembaga eksekutif.

Secara legal formal peran DPR terlebih dalam fungsi pengawasan mengalami perubahan besar setelah di lakukan amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sejak Sidang Umum MPR 1999. Dengan fungsi pengawasan yang dimiliki dalam bidang legislasi misalnya, menjadikan setiap kebijakan pemerintah yang akan dibuat maupun akan dilaksanakan harus terlebih dahulu mendapat persetujuannya. Wewenang dan kekuasaan yang lebih besar juga diindikasikan

⁷ Pasal 20A ayat 1

⁸ Pasal 20A ayat 2

⁹ Pasal 20A ayat 3

oleh frekuensi pemanggilan menteri yang menjadi lebih sering dan melalui pembentukan panitia khusus untuk melakukan investigasi terhadap dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh eksekutif.

Uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon duta besar merupakan hal baru. Pada masa Orde Baru, penempatan duta besar bisa langsung dilakukan presiden tanpa persetujuan pihak mana pun. Namun menurut konstitusi hasil amandemen, penunjukan duta besar harus melalui pertimbangan DPR. Pertimbangan tersebut hanya merupakan pandangan parlemen. Keputusan final tetap berada di tangan presiden.

Pertanyaan mendasarnya adalah apakah peran DPR pasca reformasi meningkat dan turut berpengaruh dalam perumusan kebijakan luar negeri Indonesia. Aktifitas DPR RI pasca reformasi dalam bidang kebijakan luar negeri tersebut akan diteliti dalam pokok bahasan sebagai berikut:

1. Kegiatan Dewan dalam komisi I, pembuatan undang-undang dan resolusi yang berkenaan dengan masalah luar negeri dan kegiatan Dewan melalui Badan Kerjasama Antar Parlemen yang mencakup Hubungan DPR dengan parlemen negara lain serta lembaga-lembaga parlemen internasional.
2. Pekerjaan dan diskusi dengan pemerintah untuk memberikan pertanyaan-pertanyaan atau bahkan penggunaan hak interpelasi yang melibatkan Kementerian Luar Negeri maupun diskusi dengan perwakilan atau akademisi dari dalam maupun negara lain tentang isu hubungan luar negeri dalam forum Rapat Dengar Pendapat / Rapat Dengar Pendapat Umum (RDP/RDPU) serta keterlibatan DPR dalam organisasi parlemen internasional.

III. B. 1. Komisi I dan Peran Pengawasan dalam Kebijakan Luar Negeri RI

Komisi I DPR RI mencakup bidang Pertahanan, Luar Negeri, Komunikasi dan Informatika, Intelijen, Telekomunikasi. Namun sehubungan dengan pembahasan penulis tentang peran DPR dalam isu kebijakan luar negeri RI, penulis hanya akan menyoroti peran Komisi I dalam bidang Luar Negeri. Dengan ruang lingkup bidang luar negeri, Komisi I memegang peran yang penting dalam pengawasan kebijakan luar negeri. Dalam mengimbangi kompleksitas dari isu kebijakan luar negeri, struktur komisi yang baik menjadi sangat esensial terutama di dalam memberikan pengaruh yang nyata bagi pemerintah. Komisi I DPR RI Periode 2004-2009 terdiri dari 49 orang Anggota. Dalam komisi I didukung oleh staf sekretariat yang terdiri dari 11 orang. Selain staf sekretariat yang bersifat administratif dan juga struktural, komisi I juga didukung oleh 4 orang tenaga ahli yang merupakan jabatan fungsional.

Komisi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.¹⁰ Pimpinan Komisi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif. Pimpinan Komisi terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 4 (empat) orang Wakil Ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi di DPR, dalam Rapat Komisi yang dipimpin oleh Pimpinan DPR.

Tugas Komisi I dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang yang termasuk dalam bidang pertahanan, luar negeri, dan informasi. Tugas Komisi I di bidang anggaran antara lain adalah untuk: a) mengadakan Pembicaraan Pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup pertahanan, luar negeri, dan informasi, bersama-sama dengan Pemerintah; b) mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup

¹⁰ Bab VIII Tata Tertib DPR RI tahun 2004, pasal 34.

pertahanan, luar negeri, dan informasi, bersama-sama dengan Pemerintah; c) membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau kegiatan Kementerian Negara Lembaga yang menjadi pasangan kerja Komisi I, termasuk di antaranya Kementerian Luar Negeri.

Tugas Komisi I di bidang pengawasan adalah: a) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, termasuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup pertahanan, luar negeri, dan informasi; b) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang terkait dengan ruang lingkup pertahanan, luar negeri, dan informasi; c) melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah; dan d) membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.

Komisi I dalam melaksanakan tugas antara lain: a) mengadakan Rapat Kerja dengan Presiden, yang dapat diwakili oleh Menteri; b) mengadakan konsultasi dengan DPD; c) mengadakan Rapat Dengar Pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya; d) mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum, baik atas permintaan Komisi maupun atas permintaan pihak lain; e) mengadakan kunjungan kerja dan studi banding dalam Masa Reses, atau apabila dipandang perlu, dalam Masa Sidang dengan persetujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan dalam Rapat Komisi untuk ditentukan tindak lanjutnya;

Secara singkat profil komisi I dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel III.1: Profil Komisi I DPR RI

Struktur Organisasi Komisi	Nama	Komisi I
	Ruang Lingkup	Pertahanan, Luar Negeri, Komunikasi dan Informatika, Intelijen, Telekomunikasi
	Jumlah Anggota	49 orang
	Jumlah Staf	11 orang
	Tenaga Ahli	4 orang
	Dasar Hukum	Tata Tertib DPR RI / UU Susduk / UUD 1945

Prosedur Komisi	Rapat Terbuka	Ya/Tidak
	Rapat Tertutup	Ya/Tidak
	Frekuensi Rapat	<u>4</u> kali dalam <u>1</u> Minggu
	Jumlah Pimpinan	5 (1 orang ketua dan 4 orang wakil ketua)
Wewenang Komisi: Apakah Komisi I memiliki wewenang berikut?	Komisi memiliki wewenang Pengawasan	Ya/Tidak
	Komisi memiliki fungsi legislasi	Ya/Tidak
	Inisiatif untuk menyampaikan RUU tentang Isu Luar Negeri	Ya/Tidak
	Amandemen UU tentang Isu Luar Negeri yang diajukan	Ya/Tidak
	Bertanya pada Menteri Luar Negeri	Ya/Tidak
	Memanggil Menlu ke Rapat Komisi	Ya/Tidak
	Memanggil Pakar dari masyarakat (LSM/Universitas/Lembaga Penelitian) ke Rapat Komisi	Ya/Tidak
	Mendapatkan dokumen dari Deplu	Ya/Tidak
	Melakukan investigasi tentang Isu Luar Negeri	Ya/Tidak
	Mengadakan RDPU tentang Isu luar Negeri	Ya/Tidak
Apakah Sidang Paripurna kerap kali mengubah draf RUU yang diserahkan Komisi I?	Ya/Tidak	

Sebagaimana diuraikan di atas maupun dalam profil yang ditunjukkan tabel III.1, menunjukkan bahwa komisi I memiliki wewenang yang cukup besar. Dengan wewenang yang diberikan tersebut, Komisi I dapat memainkan peran yang signifikan dalam mengawasi perumusan kebijakan luar negeri yang

dilakukan oleh pemerintah RI. Dari apa yang dapat DPR melalui komisi lakukan atau minta terhadap pemerintah, terlihat bahwa DPR memiliki wewenang yang cukup kuat untuk memaksa pemerintah dalam menyediakan informasi-informasi yang dibutuhkan tentang isu kebijakan luar negeri.

Adapun capaian Komisi I di bidang luar negeri selama lima tahun terakhir dalam melaksanakan tugas legislasi, terutama ratifikasi RUU antara lain adalah dalam RUU tentang Pengesahan Persetujuan Antara pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Sosialis Vietnam tentang Penetapan Batas Landas Kontinen, 2003; RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional Pemberantasan Pengeboman oleh Teroris, 1997; dan RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terrorisme, 1999.

Di bidang anggaran, komisi I terus menekankan perlunya efisiensi anggaran. Komisi I mendesak mitra kerjanya untuk meningkatkan kinerja dengan mencari solusi yang tepat di tengah keterbatasan anggaran. Peningkatan diplomasi Indonesia dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri tetap mengemuka sebagaimana tercermin dalam desakan Komisi I kepada Departemen Luar Negeri, misalnya:¹¹

- Perlunya pengkajian ulang tentang perwakilan luar negeri yang akan ditutup, dibuka, dan dimerjer dalam rangka efisiensi anggaran;
- Perlunya Deplu memanfaatkan secara optimal anggaran dari alokasi Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) untuk meningkatkan peran diplomasi Indonesia serta melakukan peningkatan pelayanan dan perlindungan hukum bagi TKI di luar negeri;
- Dalam hal perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia di Luar Negeri, Komisi I meminta Deplu terus meningkatkan pelayanan terhadap WNI dan Badan Hukum Indonesia di Luar Negeri dan menjamin perlindungan mereka. Selain itu, hubungan bilateral antara Indonesia dengan pihak asing, misalnya Singapura, Malaysia, Amerika Serikat (AS), dan Australia juga mendapat perhatian besar. Prihatin terhadap kedaulatan bangsa dan keutuhan NKRI, Komisi I dalam menjalankan tugas pengawasannya,

¹¹ *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*, Sekretariat Jenderal DPR RI bekerjasama dengan UNDP Indonesia, Oktober 2009, hal. 27.

menggelar sejumlah rapat dengan para mitranya dan menggarisbawahi sejumlah hal, termasuk: Mendesak pemerintah pada Tahun Sidang 2004-2005 agar dalam perundingan perjanjian ekstradisi dengan Singapura memberikan tenggat waktu perundingan sesegera mungkin agar Singapura tidak mengulur-ulur waktu;

- Menolak bentuk dan rumusan DCA dan mengharuskan pemerintah terus memperjuangkan perbaikan substansi perjanjian itu; dalam perkembangan selanjutnya, karena Singapura tidak bersedia memperbaiki substansi DCA, maka Komisi I menolak DCA tersebut;
- Mendesak dan menegaskan agar pelaksanaan perundingan Indonesia-Malaysia tidak mengurangi yuridiksi Indonesia atas Blok Ambalat;
- Meminta Menlu melakukan diplomasi total dengan meningkatkan lobi ke pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pakar, dan Kongres Amerika Serikat serta negara-negara lain untuk meredam gerakan separatis di Provinsi Papua;
- Mendesak pemerintah agar meminta komitmen Australia untuk menghormati kedaulatan RI dan tidak mendesak pemisahan Papua dari NKRI termasuk menyelidiki 42 Warga Negara Indonesia (WNI) asal Papua yang meminta suaka; • Meminta pemerintah memperbaiki perjanjian kerja sama RI-AS tentang *Naval Medical Research Unit Two* (NAMRU-2) agar memberi manfaat optimal bagi Indonesia dan terfokus pada penelitian penyakit menular.

Secara umum, catatan Komisi I terhadap Deplu, lebih banyak merupakan desakan, saran, dan himbauan untuk memperjuangkan kedaulatan NKRI, diplomasi luar negeri yang lebih aktif, dan juga keterlibatan aktif Indonesia dalam percaturan politik global seperti kasus Myanmar, krisis Timur Tengah dan penyelesaian krisis antarnegara tetangga. Selain itu Komisi I juga memberikan pertimbangan terhadap pengangkatan Duta Besar Indonesia di luar negeri dan penerimaan Duta Besar negara sahabat untuk Indonesia.

III. B. 2. Peran Badan Kerjasama antar Parlemen (BKSAP) dalam Meningkatkan Hubungan Kerjasama Luar Negeri

Sebagaimana telah disampaikan dalam sub bab sebelumnya memang Alat Kelengkapan di DPR yang dapat berperan dalam pengawasan kebijakan luar negeri adalah Komisi I. Namun penulis juga memasukkan Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, selanjutnya disebut BKSAP, karena aktifitas Dewan dalam kegiatan yang berkaitan dengan parlemen dari negara lain serta keterlibatan dengan organisasi internasional dilakukan oleh BKSAP. Dalam keterlibatan tersebut, BKSAP dapat memainkan peran yang besar dalam membangun hubungan kerjasama luar negeri yang baik, baik secara bilateral, regional maupun multilateral.

BKSAP dibentuk oleh DPR dan seperti komisi, BKSAP merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Tugas BKSAP antara lain: a) membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dengan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen-parlemen dan/atau anggota-anggota parlemen; b) mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR; c) mengadakan evaluasi dan mengembangkan tindak lanjut dari hasil pelaksanaan tugas BKSAP, terutama hasil kunjungan delegasi DPR ke luar negeri; dan d) memberikan saran atau usul kepada Pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antar parlemen.

BKSAP dalam melaksanakan tugas-tugasnya dapat: a) mengadakan konsultasi dengan pihak yang dipandang perlu mengenai hal yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya; b) mengadakan hubungan dengan parlemen negara lain dan organisasi internasional, atas penugasan atau persetujuan Pimpinan DPR; c) mengadakan hubungan dengan organisasi internasional di luar organisasi internasional, atas persetujuan Pimpinan DPR berdasarkan pertimbangan Badan Musyawarah; d) mengadakan kunjungan dan/atau menghadiri pertemuan persahabatan mengenai hal yang termasuk dalam ruang

lingkup tugasnya atas penugasan atau persetujuan Pimpinan DPR; e) melakukan kajian, menghimpun data dan informasi serta membuat perbandingan serta menyarankan hal - hal yang dapat menjadi contoh untuk perbaikan pola kerja sistem dan mekanisme parlemen; f) membentuk Panitia Kerja Tim; dan g) membentuk Grup Kerja Sama Bilateral DPR RI dengan masing-masing negara sahabat.

Melalui BKSAP inilah DPR RI mempunyai ruang untuk melakukan diplomasi parlementer secara aktif dengan menjadi anggota, pengurus, dan dalam beberapa kesempatan menjadi penggagas, organisasi parlemen regional dan internasional serta menjalin hubungan bilateral dengan parlemen negara lain. Berbagai masalah kontemporer yang terkait dengan kepentingan Indonesia seperti isu-isu Palestina, hak asasi manusia, ketidakadilan perdagangan dunia, penanggulangan kemiskinan, proliferasi senjata pemusnah masal, pemanasan global dan perubahan iklim, penyakit pandemik, dan kejahatan transnasional, merupakan isu penting yang menjadi perhatian anggota DPR RI dalam berbagai fora pertemuan internasional seperti *InterParliamentary Union (IPU)*, *ASEAN Inter Parliamentary Assembly (AIPA)*, *Asia-Pacific Parliamentary Forum (APPF)*, maupun konferensi-konferensi internasional di bawah naungan PBB.

Diplomasi parlementer yang dijalankan oleh DPR RI dalam lima tahun terakhir ini telah turut memberikan warna dalam upaya Indonesia menggalang hubungan dan kerjasama bersahabat dengan negara-negara di dunia. Pertemuan yang sering terjadi di antara anggota parlemen baik secara bilateral maupun regional dan internasional telah membantu terciptanya saling pengertian dan hubungan kerjasama yang harmonis dengan negara-negara sahabat di berbagai kawasan.¹²

¹² Agung Laksono dalam Pidato Ketua DPR RI pada Rapat Paripurna DPR RI Penutupan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2009-2010, 30 September 2009.

III. B. 3. Aktifitas Dewan dalam Upaya Melakukan Pengawasan terhadap Kebijakan Luar Negeri dan Peningkatan Hubungan Luar Negeri Indonesia

Dalam kurun waktu yang lama, politik luar negeri Indonesia telah mengalami berbagai perubahan dan penyesuaian seiring dengan perjalanan sejarah bangsa yang dilalui dengan berbagai tantangan dan persoalan yang dihadapi. Dalam pidato Ketua DPR pada peringatan HUT MPR/DPR RI ke-62, Agung Laksono menyampaikan bahwa DPR akan senantiasa melakukan pengawasan dan ikut serta secara aktif menjaga kebijakan luar negeri tetap berada dalam koridor yang telah disepakati bersama yakni politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif. Prinsip ini menegaskan bahwa politik luar negeri Indonesia yang independen tanpa harus terikat dengan satu kekuatan dan hanya mengabdikan kepada kepentingan nasional. DPR juga akan senantiasa mendukung upaya bangsa Indonesia untuk turut menjaga perdamaian dunia. Guna menunjang penguatan diplomasi Indonesia, pengawasan dewan terhadap pelaksanaan politik luar negeri Indonesia akan terus dilakukan secara kritis dan proporsional.¹³

Parlemen memperoleh wewenang dalam isu luar negeri dari undang-undang. Debat parlemen serta kegiatan yang bersifat konsultatif di dalam komisi adalah salah satu cara bagaimana parlemen menggunakan wewenangnya tersebut. Melalui Komisi I, DPR memiliki wewenang untuk menginisiasi dan atau untuk mengamandemen UU tentang Isu Hubungan Luar Negeri. Selain itu, DPR RI seperti juga parlemen-parlemen lain memiliki fungsi pengawasan, yaitu untuk mengawasi pemerintah dengan berbagai cara. Sebagaimana dijelaskan di atas, DPR RI melalui Komisi I dapat mengajukan pertanyaan pada menteri luar negeri, meminta kehadiran menteri luar negeri dalam rapat komisi maupun paripurna untuk memberikan penjelasan, meminta kehadiran LSM maupun pakar atau pemerhati HI untuk mendengarkan pendapat tentang isu internasional, mendapatkan dokumen dari kementerian luar negeri, atau bahkan menggunakan hak interpelasinya. Cara-cara ini yang dipakai untuk mendapatkan informasi

¹³ Agung Laksono, dalam pidato Ketua DPR RI pada peringatan HUT MPR/DPR RI ke-62, 26 Agustus 2007.

ataupun penjelasan dari pemerintah tentang masalah kebijakan luar negeri. Sementara itu, BKSAP juga memiliki peran yang penting dalam peningkatan hubungan luar negeri Indonesia dengan kerjasama yang dibangun dengan parlemen dari negara lain serta dengan berpartisipasi aktif dalam forum-forum internasional.

Dua alat kelengkapan DPR yang mempunyai hubungan dengan Bidang Luar Negeri tersebut, sebagaimana telah diuraikan di atas, memiliki beberapa mekanisme atau kegiatan yang dapat dilakukan dalam menjalankan fungsi/peran/tugasnya. Penulis akan membahas beberapa di antaranya, yaitu mengenai hak interpelasi, RDP/RDPU, dan keterlibatan dalam organisasi internasional.

a. Hak Interpelasi

Interpelasi merupakan hak konstitusional DPR sebagai lembaga tinggi negara (legislatif). Hal ini diatur pada Pasal 27 huruf a UU No 22 Tahun 2003. Dalam penjelasan pasal tersebut, hak interpelasi diartikan sebagai hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sesuai Tata Tertib DPR RI sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang Anggota dapat mengajukan usul kepada DPR untuk menggunakan hak interpelasi. Usul tersebut, disusun secara singkat dan jelas serta disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya.

Dalam Rapat Paripurna berikutnya setelah usul interpelasi diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota tentang masuknya usul interpelasi dan usul tersebut kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota. Dalam Rapat Badan Musyawarah yang membahas penentuan waktu pembicaraan usul interpelasi dalam Rapat Paripurna, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan usulnya secara ringkas. Dalam Rapat Paripurna yang telah ditentukan, pengusul memberikan penjelasan tentang

maksud dan tujuan usul interpelasi tersebut. Selanjutnya Rapat Paripurna akan memutuskan untuk menyetujui atau menolak usul tersebut.

Selama usul interpelasi belum diputuskan menjadi interpelasi DPR, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik usulnya kembali. Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul tersebut harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, yang kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota. Apabila jumlah penandatanganan usul interpelasi yang belum memasuki pembicaraan dalam Rapat Paripurna menjadi kurang dari jumlah minimum (13 orang), harus diadakan penambahan penandatanganan sehingga jumlahnya mencukupi. Apabila sampai 2 (dua) kali Masa Persidangan jumlah penandatanganan tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

Apabila usul interpelasi tersebut disetujui sebagai interpelasi DPR, Pimpinan DPR menyampaikannya kepada Presiden dan mengundang Presiden untuk memberikan keterangan. Terhadap keterangan Presiden, diberikan kesempatan kepada pengusul dan Anggota yang lain untuk mengemukakan pendapatnya. Atas pendapat pengusul dan/atau Anggota yang lain, Presiden memberikan jawabannya. Keterangan dan jawaban Presiden, dapat diwakilkan kepada Menteri.

Adapun penggunaan hak interpelasi DPR RI pada periode 2004-2009 lalu dapat dilihat dalam tabel III.2 di bawah ini.

Masalah	Keterangan
Kebijakan Impor Beras oleh Pemerintah	Ditolak Rapat Paripurna
Masalah Persetujuan Pemerintah RI atas Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747	Presiden mengutus Menteri untuk memberi penjelasan
Masalah Penyelesaian Kasus Lumpur Lapindo Brantas, Sidoarjo	Pembentukan Tim Pengawas Lumpur Lapindo

Dari tabel terlihat penggunaan hak interpelasi yang pada akhirnya disetujui pada periode 2004-2009 adalah mengenai Persetujuan Pemerintah RI atas Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747. Adapun pendorong dari penggunaan hak interpelasi ini adalah dari Komisi I.

b. Rapat Dengar Pendapat/ Rapat Dengar Pendapat Umum (RDP/RDPU)

Rapat Dengar Pendapat (RDP) adalah rapat antara Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, atau Panitia Khusus dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya, baik atas undangan Pimpinan DPR maupun atas permintaan pejabat Pemerintah yang bersangkutan, yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Badan Legislasi, Pimpinan Panitia Anggaran, atau Pimpinan Panitia Khusus. Sementara Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) adalah rapat antara Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, atau Panitia Khusus dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan Pimpinan DPR maupun atas permintaan yang bersangkutan, yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Badan Legislasi, Pimpinan Panitia Anggaran, atau Pimpinan Panitia Khusus.

RDP dilakukan oleh DPR dalam mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada pemerintah. RDPU kerap dilakukan di DPR dengan sejumlah pakar/akademisi guna mendapatkan masukan untuk sebuah RUU.

c. Keterlibatan dalam Organisasi Parlemen Internasional

Dalam beberapa tahun belakangan terjadi pertumbuhan yang signifikan dalam jumlah dari organisasi-organisasi parlemen yang bersifat transnasional.

Parlemen nasional pun dituntut untuk menjadi lebih aktif dalam hubungan internasional. DPR meyakini keterlibatan penuh di dalam setiap proses dialog di tingkat global sangat penting artinya bagi Indonesia yang merupakan negara besar dengan posisi yang sangat strategis.¹⁴ Dalam kurun waktu lima tahun terakhir DPR aktif melakukan diplomasi Internasional dan setidaknya-tidaknya ada beberapa manfaat dari peranan internasional yang diemban DPR melalui berbagai forum kerjasama bilateral, regional maupun multilateral.

DPR menyadari perannya untuk memperkuat diplomasi Indonesia di forum-forum internasional. DPR telah banyak terlibat aktif di forum pertemuan Parlemen dunia yang telah ikut memperjuangkan kepentingan Indonesia di tataran percaturan internasional. Beberapa organisasi di mana DPR turut berpartisipasi aktif antara lain, seperti di *Inter parliamentary Union (IPU)*, *Asian Parlemtary Assembly (APA)*, selain itu, DPR juga sangat berperan dalam organisasi parlemen regional yaitu *ASEAN Inter Parliamentary Assembly (AIPA)*, *Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF)*, *Asia Europe Foundation Young Parliamentarian for Education (FASSPED)*. Keterlibatan DPR yang demikian aktif dalam organisasi regional maupun international dilaksanakan atas kesadaran pentingnya Indonesia tampil secara intensif, efektif dan kualitatif dalam forum-forum pengambilan keputusan regional dan international.

Hingga semester I 2009, BKSAP telah membentuk 38 Grup Kerja Sama Bilateral (GKSB). Keberadaan GKSB ini sangat penting dalam menunjang tujuan keseluruhan DPR, karena GKSB ini menjadi jembatan untuk memperlancar hubungan dengan parlemen negara-negara sahabat. Pembentukan GKSB merupakan bagian dari kegiatan DPR dalam rangka meningkatkan hubungan bilateral antarparlemen dimana anggota DPR secara aktif menjalin hubungan dengan parlemen negara-negara sahabat. GKSB DPR dibentuk untuk merespon pembentukan grup serupa di negara-negara sahabat. GKSB memiliki peran penting dalam menjalankan diplomasi demi kepentingan bangsa karena hubungan antarnegara saat ini tidak hanya dilakukan pihak Pemerintah. Dalam konsep diplomasi total, GKSB berperan melakukan diplomasi dengan parlemen

¹⁴ Agung Laksono, Pidato Ketua DPR pada pembukaan masa sidang I DPR tahun sidang 2009-2010 di Gedung DPR, Jakarta, Jumat, 14 Agustus 2009.

negara lain. Melalui jalur parlemen, GKSB juga dapat mendorong proyek kerja sama ataupun perjanjian kedua negara agar dapat terealisasi dengan baik.

Salah satu organisasi parlemen internasional tertua dan paling mapan adalah *Inter-Parliamentary Union* (IPU). IPU berdiri sejak tahun 1889 untuk meningkatkan hubungan, koordinasi dan tukar menukar pengalaman antar parlemen dan anggota parlemen di seluruh negara, memberi pertimbangan dan pandangan atas isu-isu internasional yang mengemuka, memberikan kontribusi bagi perlindungan dan promosi hak asasi manusia sebagai faktor utama dalam pengembangan demokrasi parlemen, serta untuk meningkatkan pengetahuan bagi lembaga perwakilan dan memperkuat pengembangan dan pelaksanaan fungsinya.

Keterlibatan DPR RI sebagai anggota IPU terhitung sejak tahun 1959. IPU merupakan lembaga internasional yang bermanfaat bagi anggota DPR RI untuk berkisah di tingkat internasional guna mewujudkan kepentingan nasional. DPR RI memberi sumbangsih penting kepada Organisasi Parlemen Sedunia atau IPU dengan keberhasilan penyelenggaraan Sidang IPU ke-116 di Bali, 29 April-4 Mei 2007. Indonesia mencatat sejarah karena berhasil menangani dua sidang IPU dalam tujuh tahun. Sidang IPU sebelumnya diadakan pada tanggal 15-20 Oktober 2000 di Jakarta. Melalui kerja DPR melalui BKSAP, lembaga legislatif Indonesia mendapat pengakuan dari IPU dengan terpilihnya Ketua BKSAP, Abdillah Thoha, sebagai Wakil Presiden Komite Eksekutif IPU pada 18 April 2008 dalam sidang ke-118 IPU di Cape Town, Afrika Selatan. Disamping itu, beberapa anggota BKSAP dipercaya menduduki beberapa jabatan di IPU: Simon Patrice Morin sebagai Wakil Komisi Perdamaian dan Keamanan IPU, Aisyah Hamid Baidlowi sebagai Ketua Komisi Koordinasi Wanita IPU, Luthfi Hasan Ishaq menjadi Anggota Komisi Timur Tengah dan Wila Chandrawila Supriadi sebagai Anggota Kehormatan Hukum Internasional. Terpilihnya Ketua dan beberapa anggota BKSAP ini merupakan penghargaan dan pengakuan IPU atas peran aktif dan kepemimpinan BKSAP di IPU.

Dalam rangka berkontribusi untuk pencapaian tujuan dan Aspirasi *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) melalui kerjasama antar parlemen, parlemen-parlemen ASEAN membentuk *ASEAN Inter-Parliamentary*

Organization atau AIPO pada tanggal 2 September 1977. DPR periode 2004-2009 mencatat keberhasilan dalam memperjuangkan gagasan untuk melakukan transformasi organisasi *Asean Inter-Parliamentary Organization* (AIPO) menjadi *Asean Inter-Parliamentary Assembly* (AIPA) sebagai tahapan awal menuju pembentukan Parlemen ASEAN. Transformasi tersebut dilakukan agar organisasi menjadi lebih efektif dan integratif. Langkah-langkah kongkrit yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan tersebut antara lain dengan mengubah Statuta AIPO, mengadakan pertemuan rutin antara Pemimpin AIPA dengan ASEAN serta mengangkat Sekretaris Jenderal AIPA dari kalangan profesional.

Asian Parliamentary Assembly (APA) lahir pada tahun 2006 dalam Sidang ke tujuh dari *Association of Asian Parliamentary for Peace* (AAPP). Dengan kata lain, APA merupakan kelanjutan dari organisasi yang dibentuk pada tahun 1999. AAPP berubah menjadi APA dengan tujuan untuk mencapai perdamaian berdasarkan keadilan dan kerjasama parlemen Asia yang lebih dekat. Pada Sidang Pleno ke-3 APA yang diselenggarakan di Jakarta tanggal 26-29 November 2008, selain mengukuhkan Ketua DPR sebagai Presiden APA untuk periode 2008-2010, sidang juga mengesahkan *Jakarta Declaration on the Urgency for the Establishment of a New Global Financial Architecture* yang merupakan usulan Indonesia. Deklarasi ini menyatakan adanya tantangan dalam mewujudkan lingkungan finansial yang stabil akibat krisis global yang melanda dunia, sehingga diperlukan langkah-langkah kolektif untuk mengatasi krisis termasuk pembentukan suatu sistem finansial global yang baru.

Pada tanggal 24-25 Oktober 2008, UNESCO bekerja sama dengan Departemen Pendidikan Nasional untuk menyelenggarakan *The Parliamantarian Conference for Education in the Asia Pacific Region* yang menghasilkan keputusan membentuk *Forum of Asia-Pacific Parliamantary for Education* (FASPPED) dan menetapkan Ketua DPR sebagai Presiden FASPPED untuk periode 2008-2012. Forum ini bertujuan menggalang kemitraan antar anggota legislatif di kawasan Asia Pasifik untuk meningkatkan program pendidikan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan milenium (MDGs) dan program *Education for All* (EFA).

Pemerintah Indonesia mengalami embargo senjata dari Amerika Serikat sejak dituduh melakukan pelanggaran HAM setelah tragedi Santa Cruz di Timor Timur tahun 1992. DPR melalui BKSAP telah melakukan diplomasi antarpallemen dan diplomasi parlemen ke eksekutif dalam upaya pencabutan embargo senjata AS ini. Dalam diplomasi antarpallemen, BKSAP melobi parlemen AS, sementara dalam diplomasi parlemen ke eksekutif, BKSAP melobi Pemerintah AS. Kegiatan lobi BKSAP turut berperan dalam pencabutan embargo senjata dari Pemerintah AS ke Indonesia pada bulan November 2005.

Demikian antara lain partisipasi DPR dalam organisasi parlemen internasional. DPR tidak saja menunjukkan keanggotaan semata dalam organisasi-organisasi tersebut tetapi juga terlibat aktif bahkan berperan penting dalam forum-forum internasional tersebut.

III. B. 4 Pengawasan DPR RI dalam Isu-isu Internasional

Sebagai wujud dari peran DPR dalam mengawasi Kebijakan Luar Negeri Indonesia dan sekaligus menyuarakan aspirasi rakyat Indonesia tentang isu-isu hubungan luar negeri, DPR juga turut aktif dalam mendorong ataupun mendesak pemerintah untuk bersikap atas beberapa masalah internasional, seperti:

a. Kaukus Parlemen ASEAN untuk Myanmar

Kaukus ini beranggotakan parlemen ASEAN dengan perhatian yang sama mengenai krisis di Myanmar. Junta militer Myanmar dinilai telah melakukan tindakan represif terhadap aktivis demokrasi negara itu, khususnya aksi pelanggaran HAM terhadap tokoh pro demokrasi Myanmar Aung San Suu Kyi yang selama ini dikenakan tahanan rumah. Melalui Kaukus ini, anggota DPR ikut aktif menawarkan solusi terhadap krisis di negeri itu. Salah satunya adalah kesepakatan untuk mendesak agar keanggotaan Myanmar di ASEAN dibekukan mengingat keadaan di Myanmar tidak kondusif lagi bagi perkembangan

demokrasi. Bahkan, sebanyak 431 anggota parlemen dari 33 negara sedunia telah menandatangani surat permohonan ke Sekjen PBB dan Dewan Keamanan (DK) PBB agar organisasi dunia itu menjatuhkan sanksi kepada Myanmar.

Dalam pertemuan Kaukus untuk Myanmar dalam acara *Inter Parliamentary Union* (IPU) di Nusa Dua, Bali, Djoko Soesilo, Ketua Kaukus Myanmar dari DPR RI menyatakan agar parlemen dapat mendorong pemerintah negara-negara ASEAN khususnya Indonesia untuk mendesak Dewan Keamanan PBB agar segera bertindak atas tragedi kemanusiaan di Myanmar. Termasuk untuk menghapuskan junta militer yang berkuasa sejak 1990 dengan pemerintahan sipil yang dipilih secara demokratis. Agar junta militer di Myanmar memperlakukan warga negara dengan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang tinggi. Selain itu juga agar segera muncul kehidupan demokrasi baru di Myanmar yang diselenggarakan melalui pemilihan umum. peran Indonesia yang kini menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB sangat penting dalam ikut berkontribusi menciptakan demokrasi di Myanmar. Apalagi Indonesia adalah negara tetangga terdekat dengan Myanmar di Asia Tenggara yang duduk di Dewan Keamanan PBB.¹⁵

b. Kaukus untuk Palestina

DPR membentuk Kaukus untuk Palestina berdasarkan semangat perjuangan bangsa Palestina untuk keluar dari penjajahan Israel, yang sesuai dengan amanat UUD 1945. Kaukus ini menyikapi serangan Israel ke bangsa Palestina dan juga dinamika politik di dalam tubuh bangsa Palestina itu sendiri dengan, antara lain: mengeluarkan petisi yang menuntut pembebasan anggota parlemen Palestina dari tahanan Israel, menyatakan keprihatinan atas krisis politik yang terjadi antara Hamas dan Fatah dan meminta Pemerintah Indonesia untuk melakukan peran mediasi terhadap konflik internal tersebut, melakukan

¹⁵ *RI Didesak Aktif Hentikan Kekerasan Junta Militer Myanmar*, Media Indonesia, 29 April 2007.

peran Peduli Palestina pada 19-22 Januari 2009 untuk menggalang bantuan dana kemanusiaan dan mengirimkannya ke rakyat Palestina.

Masih tertutupnya perbatasan Israel-Palestina dan banyaknya tawanan Palestina yang belum dilepaskan Israel, membuat DPR RI akan terus mendorong pemerintah RI dan negara-negara dunia untuk menekan Israel. DPR RI akan terus mendorong pemerintah RI untuk lebih menekan Israel dalam rangka membuka perbatasannya serta membebaskan tawanan Palestina. Ketua Kaukus Parlemen untuk Palestina, Hilman Rosyad, menilai bahwa dukungan pemerintah Indonesia saat ini belum terlalu maksimal. Dukungan masih bersifat normatif dan belum mampu menekan pemerintah Israel. Parlemen Palestina juga meminta DPR RI untuk memberikan tekanan yang lebih besar kepada pemerintah negara-negara atau dunia Internasional. DPR RI telah memberikan rekomendasi kepada pemerintah RI untuk terus mendukung palestina.¹⁶

Sebenarnya masih banyak lagi contoh-contoh lain di DPR RI turut bereaksi dalam isu-isu internasional. Salah satu isu internasional yang sangat menonjol di DPR adalah mengenai Isu Nuklir Iran sehingga DPR sampai menggunakan hak interpelasinya atas persetujuan Pemerintah RI untuk mendukung Resolusi DK PBB Nomor 1747 tahun 2007. Bahkan lebih dari itu dukungan Anggota DPR untuk pengajuan hak interpelasi untuk kasus Iran ini merupakan yang terbesar yang pernah ada di DPR RI. Hal tersebutlah yang membuat penulis memilih kasus tersebut sebagai studi kasus. Terutama setelah adanya tekanan dari DPR RI, dalam Resolusi DK PBB berikutnya tentang Isu nuklir Iran yaitu nomor 1803 tahun 2008, Pemerintah memutuskan untuk memilih sikap abstain. Dalam sub bab berikut penulis akan melihat apakah sikap kirits DPR dalam menjadi pengaruh domestik dalam kebijakan luar negeri Indonesia.

¹⁶ Hilman Rosyad, Ketua Kaukus Parlemen untuk Palestina dalam acara '*Terima kasih Palestina Untuk Indonesia*', Jakarta, 13 Maret 2009, <http://www.inilah.com/berita/politik/2009/03/13/90400/dpr-ri-belum-maksimal-dukung-palestina/>, diakses pada tanggal 11 November 2009.

III. C. Studi Kasus: Sikap Kritis DPR RI sebagai Faktor Domestik dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Resolusi DK PBB Nomor 1747 tahun 2007 dan Nomor 1803 tahun 2008

Dalam bab awal, penulis telah menyampaikan pemikiran beberapa pakar HI tentang proses tarik menarik antar birokrasi politik dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri. Salah satunya pendapat Rosenau yang mengatakan bahwa variabel yang mempengaruhi sebuah analisis kebijakan luar negeri melibatkan tidak hanya perilaku, prosedur dan kapabilitas, tetapi juga pada konflik yang membentuk cara-cara yang ditempuh oleh para pembuat keputusan dalam menilai dan mengevaluasi inisiatif awal dari suatu kebijakan luar negeri. Dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap isu nuklir Iran ini, penulis bermaksud untuk menganalisis sikap kritis parlemen pasca reformasi terhadap kebijakan luar negeri RI, terutama terkait dengan adanya penambahan wewenang yang didukung Undang-undang. Sikap parlemen yang berujung pada penggunaan hak interpelasinya dilihat sebagai suatu proses tarik menarik antara pemerintah dengan legislative yang disebut Rosenau sebagai konflik yang turut mempengaruhi kebijakan luar negeri.

Selain Rosenau, Lentner juga menyebutkan proses politik yang berlaku merupakan salah satu determinan domestik yang cukup stabil yang dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri dan adanya pergulatan antara koalisi yang berkompetisi merebut kekuasaan, sebagai konsekuensi dari perkembangan struktur baru dari pemerintahan juga dapat menjadi salah satu determinan yang tidak stabil. Penulis akan mengkaji apakah perubahan budaya politik di Indonesia, terutama setelah reformasi dengan adanya perubahan kekuasaan eksekutif dan legislatif turut mengubah konsep pembuatan kebijakan luar negeri di Indonesia. Almond juga menyebutkan terdapat keterkaitan yang erat antara kebijakan luar negeri dengan ketegangan-ketegangan emosional yang ada. Atau menurut David D. Newsom pernyataan pemerintah mengenai kebijakan luar negeri merupakan produk suatu proses rumit yang mempunyai cakupan politik

Keadaan-keadaan ini, ketegangan-ketegangan emosional, pergulatan antar koalisi, dan semua proses politik yang berlangsung terlihat dalam reaksi di dalam negeri Indonesia terkait isu nuklir Iran, terutama sikap kritis parlemen Indonesia kala itu. Di kuartal pertama tahun 2007 lalu, Indonesia sebagai Anggota Tidak Tetap dari Dewan Keamanan PBB mendapatkan perhatian karena kebijakannya untuk mendukung Resolusi Dewan Keamanan PBB No.1747 tahun 2007 tentang sanksi terhadap Iran dalam masalah pengembangan Nuklir Iran. Resolusi tersebut memperluas sanksi terhadap Iran, termasuk melarang Iran mengekspor persenjataan dan membekukan aset-asetnya di luar negeri dan menambah jumlah nama orang-orang yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan nuklir atau peluru kendali balistik yang kebebasannya untuk melakukan perjalanan dibatasi.

Sikap Indonesia di dalam DK PBB ini pada dasarnya adalah KLN. Kebijakan Indonesia tersebut menjadi perhatian karena sebelumnya Pemerintah Indonesia dan Iran menunjukkan hubungan yang mesra bahkan pada pertengahan 2006, dalam kunjungan presiden Iran, Mahmoud Ahmadinejad, selama tiga hari di Jakarta, Presiden Susilo Bambang Yudhono (SBY) menyampaikan dukungan untuk mengembangkan teknologi nuklir untuk kepentingan damai. Sikap Indonesia yang sangat bersahabat tersebut pada kenyataannya tidak sesuai dengan sikap pemerintah Indonesia yang mendukung penjatuhan sanksi atas pengembangan nuklir Iran di dalam forum Dewan Keamanan PBB melalui Resolusi nomor 1747 tahun 2007 tersebut. Atas sikap Indonesia tersebut, DPR pun turut bereaksi menyatakan kekecewaannya atas kebijakan yang diambil pemerintah dan mengajukan hak interpelasinya. Sedangkan pada resolusi berikutnya tentang nuklir Iran di tahun 2008, Indonesia memilih untuk abstain. Melihat perubahan sikap ini menjadi menarik untuk memperhatikan pengaruh sikap kritis parlemen dalam kebijakan luar negeri Indonesia.

III. C. 1. Interpelasi DPR RI atas Dukungan Pemerintah terhadap Resolusi DK PBB Nomor 1747 tahun 2007

Reaksi keras DPR terhadap kebijakan pemerintah RI untuk mendukung resolusi DK PBB nomor 1747 tahun 2007 dilatarbelakangi oleh sikap pemerintah yang dinilai tidak sesuai dan tidak konsisten dengan aspirasi Indonesia yang mendukung perjuangan negara berkembang termasuk Iran untuk memperoleh keadilan dan mewujudkan hak-haknya termasuk hak untuk mengembangkan teknologi nuklir untuk kepentingan damai. Reaksi keras terhadap dukungan Pemerintah Indonesia terhadap resolusi tersebut disampaikan oleh DPR. Dalam Rapat Kerja Komisi I DPR dengan Menteri Luar Negeri mengenai hal ini, DPR menyampaikan kekecewaannya pada Pemerintah dengan dasar pemikiran sebagai berikut:¹⁷ 1.) Resolusi tersebut tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat Indonesia yang mendukung perjuangan negara berkembang termasuk Iran untuk memperoleh keadilan dan mewujudkan hak-haknya termasuk hak untuk mengembangkan teknologi nuklir untuk kepentingan damai. 2.) Resolusi 1747 DK PBB lebih mengedepankan sanksi yang tidak adil terhadap Iran, mempersempit ruang bagi dialog, meningkatkan ketegangan yang dapat menjadi konflik baru di Timur Tengah dan pintu masuk bagi pelanggaran kedaulatan Iran.

Reaksi Komisi I DPR RI untuk meminta penjelasan Menteri Luar Negeri RI dalam keputusan untuk mendukung Resolusi DK PBB Nomor 1747 terbilang sangat cepat, di mana keputusan tersebut baru saja diambil 3 hari sebelumnya yaitu tanggal 24 Maret 2007. Meskipun dalam rapat kerja dengan menlu tersebut telah diberikan penjelasan dari pihak pemerintah tentang bagaimana Indonesia mengambil posisi untuk mendukung resolusi tersebut, namun DPR RI tetap mengumpulkan suara untuk menjalankan hak interpelasinya untuk meminta penjelasan Presiden RI atas keputusan tersebut.

Keinginan DPR RI untuk menggunakan hak interpelasinya didukung oleh 280 anggota yang turut menandatangani. Penjelasan usul penggunaan hak

¹⁷ Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi I dengan Menteri Luar Negeri, 29 Maret 2007, www.dpr.go.id

interpelasi Anggota DPR RI terhadap persetujuan pemerintah RI atas Resolusi DK PBB Nomor 1747 dibacakan oleh salah satu pengusul interpelasi yaitu Abdillah Toha dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 15 Mei 2007 yang dihadiri oleh 427 Anggota DPR RI. Karena terdapat beberapa perbedaan pendapat, rapat paripurna sempat diskors untuk memberikan waktu pada Pimpinan Fraksi untuk melakukan lobi. Setelah melakukan lobi antar Pimpinan Fraksi, dicapai kesepakatan bahwa hak interpelasi ini bisa ditindaklanjuti sebagai bagian dari penggalian secara lebih mendalam atas penjelasan Pemerintah terhadap persetujuan atas resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747. Meskipun demikian, terdapat dua fraksi yang menolak yaitu Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Damai Sejahtera, dan satu fraksi abstain yaitu Fraksi PBR.

Pada hari yang sama juga ketua DPR RI mengeluarkan Surat Keputusan Persetujuan Penggunaan Hak Interpelasi DPR RI terhadap Persetujuan Pemerintah RI atas Resolusi DK PBB Nomor 1747 dan mengundang Presiden RI untuk memberikan keterangan. Dalam Rapat Badan Musyawarah DPR RI pada tanggal 24 Mei 2007 Rapat paripurna untuk mendengarkan jawaban pemerintah diagendakan pada tanggal 5 Juni 2007. Namun pada tanggal yang telah diagendakan tersebut, Presiden mengirimkan perwakilan menteri untuk menyampaikan jawaban Presiden. Sesungguhnya hal ini diperbolehkan dalam tata tertib DPR RI.¹⁸ Namun pada waktu itu rapat paripurna dihujani interupsi dari para Anggota Dewan yang menyangkan ketidakhadiran Presiden untuk memberikan penjelasan secara langsung. Pada akhirnya diputuskan bahwa rapat paripurna untuk interpelasi ditunda.¹⁹

Setelah rapat paripurna untuk interpelasi Iran gagal dilaksanakan, Presiden SBY memenuhi undangan DPR untuk menghadiri rapat konsultasi pimpinan DPR dengan Pemerintah yang dilaksanakan pada 3 Juli 2007. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan para pimpinan DPR RI telah melakukan rapat konsultasi mengenai kebijakan luar negeri pemerintah di Gedung DPR RI. Rapat tersebut merupakan kelanjutan dari pertemuan

¹⁸ Tata Tertib DPR RI tahun 2004, Pasal 174 ayat 4.

¹⁹ Risalah Resmi Rapat Paripurna DPR RI ke-27 Masa Sidang IV Tahun 2006-2007, Biro Persidangan Setjen DPR RI.

komunikasi antara Presiden dengan pimpinan DPR RI di Istana Negara pada 18 Juni. Usai rapat konsultasi yang berlangsung hingga Rabu dini hari tersebut, Ketua DPR Agung Laksono menyampaikan empat catatan hasil konsultasi antara Presiden yang didampingi Wakil Presiden Jusuf Kalla, dengan Pimpinan DPR RI disertai pimpinan fraksi, pimpinan komisi, pimpinan Badan Kerja sama Antar Parlemen (BKSAP), serta pimpinan Badan Musyawarah (Bamus) DPR RI.

Catatan pertama, menurut Agung Laksono yang didampingi Ketua Komisi I DPR RI, Theo L Sambuaga, Presiden setuju agar sebelum pemerintah mengambil sikap atau menerapkan suatu kebijakan terhadap sebuah persoalan yang dinilai sensitif bagi masyarakat dan berdampak luas termasuk dalam hal kebijakan luar negeri serta perjanjian internasional, terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR RI. Catatan kedua, lanjutnya, Presiden menyatakan sama sekali tidak ada pembicaraan dan apalagi tekanan dari Presiden AS George W Bush terkait sikap Indonesia terhadap resolusi Dewan Keamanan PBB tersebut. Ketiga, Presiden Yudhoyono menjelaskan secara spesifik kebijakan politik luar negeri dan keterkaitannya dengan kepentingan nasional di berbagai bidang. Keempat, Presiden baru akan bersikap apakah akan hadir atau tidak, dalam Sidang Paripurna DPR RI untuk menjawab interpelasi setelah pimpinan legislatif menyampaikan hasil rapat Bamus dalam waktu terdekat ini yang bakal memutuskan kapan digelar acara paripurna itu.²⁰

Rapat paripurna DPR RI soal interpelasi Resolusi DK PBB tentang Iran terlaksana pada tanggal 10 Juli 2007 tanpa kehadiran Presiden, namun hadir dalam sidang interpelasi itu 7 (tujuh) menteri untuk mewakili Presiden untuk menyampaikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan DPR. Meskipun pada awal rapat masih banyak Anggota yang mengajukan interupsi, pada akhirnya rapat dilanjutkan dengan mendengar penjelasan pemerintah yang dibacakan oleh MenkoPolhukham saat itu, Widodo AS.

Setelah mendengarkan penjelasan pemerintah dalam sidang paripurna tersebut, sebagian fraksi mengapresiasi dan menerima penjelasan tersebut tetapi sebagian besar fraksi tidak dapat menerima. Masih ada perdebatan dari pihak

²⁰ <http://www.antara.co.id/view/?i=1183494812&c=NAS&s=>, diakses pada tanggal 20 November 2009.

DPR yang melihat bahwa perselisihan antara IAEA dan Iran soal teknis pengawasan bukanlah alasan yang valid untuk membawa kasus ini ke DK PBB apalagi dengan mengeluarkan sebuah resolusi yang berisikan sanksi. Fraksi PAN misalnya menilai bahwa perselisihan tersebut masih bisa diselesaikan oleh Iran dan IAEA, apalagi IAEA masih menilai bahwa status program nuklir Iran adalah “non-diversi”. Namun, interpelasi tidak dilanjutkan ke tingkat angket karena DPR memandang pemerintah sudah cukup memahami argumentasi dan aspirasi yang berkembang.²¹ Sebagian fraksi lainnya tidak menyatakan menerima atau menolak penjelasan tersebut tetapi menekankan kepada pemerintah bahwa di waktu yang akan datang pemerintah diharapkan untuk melakukan konsultasi yang lebih aktif sebelum mengambil kebijakan luar negerinya agar kebijakan tersebut lebih aspiratif.

III. C. 2. Sikap Abstain Indonesia dalam Resolusi DK PBB Nomor 1803 tahun 2008

Bagi Indonesia, hubungan bilateral Indonesia dengan Iran tetap menjadi agenda penting. Berselang empat hari sesudah resolusi 1747 disahkan, Wakil Presiden Jusuf Kalla berkesempatan untuk bertemu dengan presiden Iran Ahmadinejad. Bahkan setelah mendukung Resolusi DK PBB No.1747 tahun 2007, Presiden RI mengirimkan Utusan Khusus, Dr. Alwi Shihab, ke Iran tanggal 18-19 Juni 2007, Presiden Iran Ahmadinedjad menegaskan komitmen Pemerintah Iran untuk terus mengembangkan kerjasama bilateral termasuk di bidang investasi.²² Wakil Presiden Iran Fatemeh Vaes Javadi juga bertemu dengan Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono di Bali pada bulan Desember 2007.

Ketika Wakil Presiden Jusuf Kalla hadir di KTT Liga Arab di Riyadh pada tanggal 28 Maret 2007, pada umumnya negara-negara Arab dapat memahami

²¹ Abdillah Thoha, *op. cit.*

²² www.indonesia.go.id, diakses pada tanggal 20 April 2009.

keputusan Pemerintah Indonesia tersebut. Juga dari laporan perwakilan-perwakilan RI di luar negeri, pada umumnya negara-negara sahabat Indonesia memahami dan mendukung keputusan Pemerintah tersebut. Malaysia dan Jordan, secara terbuka bahkan menyerukan Iran melaksanakan dengan baik Resolusi 1747.

Pada kenyataannya hubungan Indonesia-Iran tidak banyak terganggu dengan adanya resolusi 1747. Bahkan lima hari sesudah resolusi disahkan, Iran telah meminta jasa baik Indonesia untuk membantu mencegah kasus 15 anggota marinir Inggris yang ditahan Iran untuk dibawa ke Dewan Keamanan PBB dan mencegah Dewan mengeluarkan pernyataan mengenai kasus tersebut. Indonesia bersama Rusia menentang keras usulan Inggris karena memandang kasus itu merupakan masalah bilateral yang harus diselesaikan antara Inggris dan Iran. Pada akhirnya Dewan Keamanan tidak jadi mengeluarkan pernyataan atas kasus itu dan delegasi Iran di New York telah menyampaikan penghargaan dan terima kasih atas kerjasama baik Indonesia. Di Teheran, Kepala Perwakilan RI (Kuasa Usaha Ad Interim) telah dipanggil oleh Kementerian Luar Negeri dan pada kesempatan tersebut Pemerintah Iran secara khusus menyampaikan penghargaan dan terima kasih. Secara khusus apresiasi Iran juga disampaikan secara langsung oleh Presiden Iran Ahmadinedjad kepada Utusan Khusus Presiden RI, Dr. Alwi Shihab.²³

Pemerintah Indonesia ikut mendorong agar Iran dan P5+1 secara maksimal memanfaatkan forum perundingan yang selama ini sudah ada dan forum-forum lain yang pada gilirannya dapat meredam ketegangan masalah isu nuklir ini dan menggiring para pihak menyepakati penyelesaian damai. Sebagai negara yang menganut prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif dan kebijakan yang mengedepankan cara-cara damai untuk menyelesaikan situasi konflik internasional, Pemerintah ingin menegaskan kembali bahwa Indonesia akan menolak apabila cara penggunaan kekerasan diambil dalam menyelesaikan masalah isu nuklir Iran.

²³ *Penjelasan Pemerintah RI, Op. Cit.*

Sikap berbeda ditunjukkan Pemerintah Republik Indonesia (RI) dalam pemungutan suara mengenai rancangan resolusi Iran di sidang DK PBB di Markas Besar PBB, New York, 3 Maret 2008. Sebagai anggota tidak tetap DK PBB, RI menunjukkan sikap abstainnya terhadap Resolusi 1803 Tahun 2008 tentang Isu Nuklir Iran. Dalam pemungutan suara Resolusi 1803 DK PBB, Indonesia mempunyai posisi yang berbeda dengan 14 negara anggota DK lainnya. Hal ini sangat berbeda dengan saat sidang resolusi pemberian sanksi terhadap Iran yaitu Resolusi Nomor 1747 tahun 2007. Saat itu, RI mendukung sanksi bagi Iran yang menimbulkan kontroversi di DPR yang mengecam sikap Indonesia kala itu.

Dengan keputusan abstainnya, pemerintah dinilai banyak kalangan di Indonesia sudah bersikap tepat. Duta Besar Indonesia untuk PBB Marty Natalegawa beralasan, keputusan abstain itu dilakukan karena melihat situasi sekarang yang berbeda. Marty menyebut Iran saat ini sudah menunjukkan sikap kooperatifnya dengan Badan Pengawas Atom Internasional (IAEA). Indonesia melihat laporan Dirjen IAEA tanggal 22 Februari 2008 telah menunjukkan adanya perkembangan yang positif mengenai peningkatan kerjasama antara Iran dengan IAEA. Untuk itu, Indonesia memandang tidak tepat adanya resolusi yang menjatuhkan sanksi lebih luas terhadap Iran. Sanksi bukanlah pilihan terbaik dan Indonesia mendukung dilanjutkannya kerjasama antara Iran dengan IAEA tersebut.

Iran telah menunjukkan kerja sama dan keterbukaan yang lebih baik dengan IAEA, sehingga IAEA mampu untuk terus memverifikasi tidak adanya pengalihan material nuklir yang sebelumnya dideklarasikan oleh Iran. Karena itu, pembahasan isu nuklir Iran di DK PBB tahun 2006 dan 2007 selalu didahului dan merujuk laporan Dirjen IAEA. Menariknya, sejak Februari 2008, pembahasan dan penetapan resolusi tidak didahului laporan Dirjen IAEA. Indonesia berpendapat perlunya menghindari upaya politisasi masalah nuklir Iran dan mengharapkan masalah ini diselesaikan dalam kerangka teknis di IAEA.²⁴

²⁴ Hassan Wirajuda, *Soal Nuklir Iran*, Kompas, 1 Maret 2008.

Dalam laporan IAEA menyatakan bahwa pengetahuan IAEA mengenai program nuklir Iran yang telah dideklarasikan semakin jelas, karena pemberian informasi yang dilakukan oleh Iran. Lebih dari itu, Iran juga telah memberikan akses kepada IAEA atas material nuklir yang telah dideklarasikan sebelumnya, dan juga telah memberikan laporan akuntansi material nuklir dalam kaitan dengan materi, dan aktifitas nuklir yang telah dideklarasikan sebelumnya.²⁵

Bagi Indonesia tambahan sanksi pada saat ini bukan merupakan pendekatan yang paling wajar. Oleh karena itu, Indonesia memandang perlu diteruskannya proses negosiasi, dan memastikan bahwa proses tersebut produktif dalam mencari solusi masalah nuklir Iran, tanpa menimbulkan ketegangan baru di kawasan.²⁶ Indonesia juga terus berupaya meyakinkan masyarakat internasional bahwa kegiatan pengembangan nuklir yang dilakukan pemerintah Iran, benar-benar untuk tujuan damai. Indonesia berpendapat perlunya menghindari upaya politisasi masalah nuklir Iran dan mengharapkan masalah ini diselesaikan dalam kerangka teknis di IAEA.

Proses verifikasi IAEA atas program nuklir Iran memang belum sepenuhnya terselesaikan. Namun, proses tersebut telah dimulai dan mencatat sejumlah kemajuan. Indonesia juga mengingatkan, rencana kerja antara IAEA dan Iran yang telah dibuat merupakan suatu kerangka dasar untuk memulihkan tingkat kepercayaan masyarakat internasional. Pemerintah Indonesia berpendapat bahwa gangguan atau interupsi apa pun terhadap proses membangun kepercayaan tersebut hanya akan mengancam kemajuan penting yang telah dicapai selama ini.

Pasca abstain dalam Resolusi DK PBB No. 1803 tahun 2008, Presiden Susilo Bambang Yudhono melakukan kunjungan balasan ke Iran bulan Maret tahun 2008. Pada tanggal 9-11 Juni 2008 diadakan sidang ke-10 Komisi Bersama Indonesia Iran, yang diadakan di Jakarta. Dalam sidang ini, pokok pembahasan meliputi peningkatan kerjasama bilateral kedua negara sebagai

²⁵ Marty Natalegawa, dalam pernyataan saat menyampaikan alasan Indonesia memilih abstain dalam pembahasan Resolusi 1803 Dewan Keamanan PBB di Markas PBB, New York: Department of Public Information, 3 Maret 2008. Dapat dilihat di <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9268.doc.htm>, diakses pada tanggal 11 Juni 2008.

²⁶ *Ibid.*

tindak lanjut dari MOU kerjasama yang telah ditandatangani pada saat kunjungan Presiden Mahmoud Ahmadinejad ke Indonesia pada bulan Mei 2006 dan Presiden RI ke Iran pada bulan Maret 2008.²⁷ Ada 2 proyek, yaitu *joint venture* (Indonesia, Malaysia dan Iran) *oil refinery* di Banten sebesar 6 milyar dolar dan pabrik urea di Bushehr sebesar 700 jt euro.²⁸

Di dalam negeri, di luar diplomasi antara pemerintah Indonesia-Iran, ada kesan yang ditimbulkan dari sikap Indonesia ini seolah-olah pemerintah tidak ingin sekali lagi menimbulkan polemik di dalam negeri dengan tidak mengulangi kesalahan masa lalu. Terlebih lagi, berkaca dari keputusan yang lalu, pemerintah sempat tersudut dengan upaya politisasi masalah ini hingga menimbulkan interpelasi DPR. Namun demikian, tidak bisa dipastikan bahwa keputusan abstain pemerintah pada Resolusi 1803 dipengaruhi oleh sikap DPR. Yang jelas interpelasi DPR terkait dukungan pemerintah pada Resolusi 1747 adalah interpelasi pertama yang terbesar, karena usulannya saja sudah mendapatkan dukungan hampir setengah anggota DPR.²⁹

Apa pun motif di balik keputusan abstain ini, setidaknya Indonesia sudah mampu memberi warna berbeda dalam ranah diplomasi internasional, khususnya di kalangan negara-negara anggota Dewan Keamanan PBB. Indonesia menjadi satu-satunya dari 15 anggota DK yang mempunyai suara berbeda. Sementara 14 suara yang lain justru mendukung. Komisi I DPR-RI memuji suara abstain pemerintah Indonesia dalam pemungutan suara sidang Dewan Keamanan PBB soal Iran. Merupakan tindakan mengejutkan tetapi sekaligus patut dipuji.³⁰ DPR merasa terkejut sekaligus memuji sikap pemerintah itu karena selama ini Indonesia cenderung mengikuti langkah AS dalam pengambilan keputusan di Dewan Keamanan pada tahun 2007 lalu.

²⁷ www.esdm.go.id, diakses pada tanggal 5 Nopember 2008.

²⁸ *Op Cit*, Andy Rachmianto.

²⁹ *Op Cit*, Abdillah Thoha.

³⁰ Yusron Ihza Mahendra, Anggota DPR RI Fraksi Partai Bulan Bintang, tentang resolusi Dewan Keamanan PBB nomor 1803 yang memutuskan memberikan tambahan sanksi terhadap Iran atas proyek pengayaan uranium, 5 Maret 2008.

Anggota Komisi I dari Fraksi PKS, Mutammimul Ula, mengeluarkan pendapat yang senada. DPR mengapresiasi sikap pemerintah RI, terutama mengingat semua anggota DK PBB, baik yang tetap maupun tidak tetap, menyetujui resolusi itu. Ia menilai, sebagai anggota tidak tetap DK PBB, sikap yang diambil pemerintah Indonesia melalui delegasinya di New York cukup berani, hal ini memperlihatkan keinginan pemerintah untuk lebih progressif dalam menjalankan diplomasi politik yang bebas aktif. Lebih lanjut Tammin mengatakan, dalam kaitan ini, terlihat Indonesia mengamati kasus pengayaan nuklir Iran dengan lebih jernih, di mana sesuai dengan fakta, Iran tidak memproduksi senjata massal dan tidak ditemukan penyimpangan yang mengarah kepada kepentingan militer. Iran telah bersikap transparan. Dan Resolusi 1803 ini hanya akan menimbulkan sikap kontraproduktif bagi penyelesaian krisis nuklir Iran, karena Iran bukan tipe negara yang gampang menyerah dan dikhawatirkan akan memunculkan ketegangan baru di Timur Tengah.

Bila kita melihat kembali pendapat Lentner yang menyebutkan proses politik yang berlaku merupakan salah satu determinan domestik yang cukup stabil yang dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri serta adanya pergulatan antara koalisi yang berkompetisi merebut kekuasaan, sebagai konsekuensi dari perkembangan struktur baru dari pemerintahan juga dapat menjadi salah satu determinan yang tidak stabil, sikap pemerintah Indonesia untuk abstain dalam resolusi DK PBB nomor 1803 menjadi menarik untuk diperhatikan. Pengambilan keputusan resolusi tersebut yang hanya setahun menjelang pemilihan umum untuk presiden, menjadi momen yang penting untuk mendapatkan dukungan seluasnya dari partai politik yang ada di DPR RI. Lee Kuan Yew, mantan Perdana menteri Singapura, dalam kunjungannya ke Jakarta pada bulan Agustus 2007 sempat menyoroti sikap DPR yang mengajukan hak interpelasinya atas isu nuklir Iran. Lee menggambarkan bahwa pemerintah Indonesia berada dalam posisi yang sulit. Lee dengan jeli melihat interpelasi dapat menjadi alat untuk mengurangi popularitas SBY. Isu nuklir Iran telah menjadi kendaraan politik

domestik untuk kelompok yang berkepentingan dalam pemilihan umum di tahun 2009.³¹

Tentu saja pemerintah tidak akan mengakui secara eksplisit bahwa keputusannya untuk abstain merupakan pengaruh faktor domestik, dalam hal ini sikap DPR. Namun yang jelas pasca reaksi DPR terkait dukungan Indonesia pada resolusi DK PBB nomor 1747 tahun 2007, pemerintah melalui Deplu kerap melakukan pertemuan tertutup dalam sebuah forum yang dikembangkan oleh Deplu, yaitu *foreign policy breakfast*. Walaupun tidak dapat dipastikan bahwa keputusan untuk abstain dalam Resolusi DK PBB nomor 1803 tahun 2008 adalah atas pengaruh DPR, namun patut diakui bahwa keputusan tersebut mendapatkan sambutan yang baik dari DPR.

III. C. 3. Diplomasi DPR dalam Isu Nuklir Iran

Dalam menghadapi kompleksitas masalah perlucutan senjata dan non-proliferasi nuklir, DPR RI senantiasa mendukung upaya masyarakat internasional dalam memajukan pembahasan mengenai senjata nuklir, baik dari aspek non-proliferasi maupun perlucutan senjata. Mengingat ancaman yang ditimbulkan bahwa penyalahgunaan teknologi nuklir tidak hanya dapat dilakukan oleh negara, melainkan juga oleh teroris yang memiliki akses terhadap teknologi nuklir, maka upaya-upaya untuk mencegah proliferasi nuklir tersebut menjadi tanggung jawab seluruh masyarakat internasional secara keseluruhan tidak terkecuali parlemen.³²

Oleh karenanya DPR RI menekankan pentingnya pendekatan multilateralisme sebagai *core principle* dalam perundingan perlucutan senjata dan non-proliferasi perlu ditempuh melalui cara-cara yang berdasarkan hukum internasional yang berlaku dan di dalam kerangka PBB. Selanjutnya, DPR RI berpandangan bahwa isu perlucutan senjata dan non-proliferasi nuklir perlu dibahas dan diselesaikan melalui mekanisme yang sudah ada dalam kerangka

³¹ Zaenal A. Budiyo, *Lee Kuan Yew Teaches Us a Lesson*, The Jakarta Post, 6 Agustus 2007.

³² *Diplomasi DPR: Dari Senayan ke Kancah Global*, Badan Kerjasama Antar Parlemen DPR RI, 2009.

multilateral sebagaimana yang diatur dalam sejumlah instrument internasional seperti Traktat NPT, *Safeguards Agreements*, IAEA maupun Konvensi-konvensi terkait dengan pengembangan nuklir untuk tujuan damai. DPR tidak dapat menerima pendekatan yang bersifat selektif dan diskriminatif dalam mengatasi isu perlucutan senjata dan non-proliferasi nuklir sebagaimana tercermin dalam berbagai prakarsa yang diajukan oleh sekelompok negara, khususnya AS.³³

Pandangan DPR tersebut tentu saja berkaitan dengan isu nuklir Iran. Perhatian dan dukungan DPR RI dalam isu nuklir Iran memang telah ditunjukkan sebelum resolusi DK PBB nomor 1747 tahun 2007 dikeluarkan. Sebelum resolusi tersebut, kunjungan kerja DPR ke Parlemen Iran sudah dilakukan dua kali, yaitu pada tanggal 29 Januari-3 Pebruari 2006 dan tanggal 24-27 Juli 2006. Kunjungan delegasi DPR pada tanggal 29 Januari-3 Pebruari 2006 dilakukan untuk memenuhi undangan parlemen Iran.

DPR melaksanakan kunjungan untuk menindaklanjuti hubungan bilateral antarparlemen, di mana undangan berasal dari parlemen Iran. Namun demikian DPR RI juga bertemu dengan Presiden Iran Mahmoud Ahmadinejad dalam kesempatan tersebut serta berkunjung ke fasilitas pembangkit listrik tenaga nuklir Iran. Parlemen Iran ingin menunjukkan bahwa pembangkit nuklir mereka tidak ditujukan untuk merusak. Sebagai sesama negara berpenduduk mayoritas muslim, wajar kalau Iran ingin mencari dukungan dari Indonesia. Indonesia memang mendukung pemanfaatan tenaga nuklir di Iran. Asalkan, hal itu dilakukan untuk tujuan damai. Misalnya, mencari energi alternatif pengganti minyak bumi. Suatu saat Indonesia pun tidak menutup kemungkinan bisa mengembangkan energi nuklir. Sebab, minyak itu tidak mungkin diperbarui.

Setelah melakukan kunjungan, para delegasi DPR menyimpulkan bahwa pengembangan nuklir Iran benar-benar untuk tujuan damai dan tidak ada kemungkinan untuk dikembangkan menjadi senjata nuklir. Iran juga membuka diri terhadap tim inspeksi dari organisasi pengawasan penggunaan nuklir dunia. Delegasi DPR mendukung Iran mengembangkan nuklir untuk tenaga listrik. Delegasi DPR menilai negara-negara Barat tidak adil dalam membawa persoalan Iran ke Dewan Keamanan PBB sementara Korea Utara diberi kesempatan untuk

³³ *Ibid.*

merundingkan soal nuklirnya tanpa harus dibawa ke DK PBB. Delegasi DPR juga menyesalkan sikap Pemerintah Indonesia yang mengambil sikap netral dalam forum internasional yang memutuskan untuk membawa Iran ke DK PBB. Delegasi DPR mendesak Pemerintah RI untuk membantu menyelesaikan isu nuklir Iran melalui jalur OKI, GNB, ASEAN, APEC dan lain-lain.³⁴

Pada tanggal 24-27 Juli 2006, Delegasi DPR RI kembali melakukan kunjungan ke Teheran, Iran. Kunjungan tersebut merupakan kunjungan kerja komisi I dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Kantor Perwakilan RI di luar negeri, menjalin kerjasama antara Komisi I DPR RI dengan Komisi Luar Negeri dan Pertahanan Negara-negara Sahabat, Meningkatkan hubungan dan kerjasama bilateral antara Indonesia dan Iran khususnya antara DPR-RI dengan Parlemen Iran, Mempererat tali persahabatan serta saling meningkatkan hubungan kerjasama yang saling menguntungkan khususnya di bidang politik, ekonomi, perdagangan dan kebudayaan. Sehubungan dengan pengembangan nuklir di Iran, berdasarkan laporan kunjungan DPR RI, Perwakilan RI di Iran telah menyampaikan sikap resmi Pemerintah Indonesia kepada Pemerintah Iran dan kalangan diplomat di Teheran tentang Program nuklir Iran yang intinya mengharapkan agar masalah nuklir Iran diselesaikan melalui dialog dan diplomasi dalam kerangka IAEA dan tidak tergesa-gesa membawa masalah tersebut ke DK-PBB. Selain itu delegasi Mendorong agar Iran meningkatkan kepercayaan masyarakat internasional (*confidence building*) dengan tetap menjalin kerjasama dengan IAEA dan mematuhi ketentuan-ketentuan NPT serta Protokol Tambahan yang telah ditandatangani oleh Iran.³⁵

Masih dalam periode sebelum Indonesia mendukung resolusi DK PBB nomor 1747 tahun 2007, Parlemen Iran melaksanakan kunjungan ke Indonesia pada bulan Februari 2007. Dalam kunjungannya, Ketua Parlemen Iran Gholam Ali Haddad Adel juga bertemu dengan Ketua DPR RI, Agung Laksono. Dalam pertemuan itu, DPR mendukung penuh pengembangan nuklir Iran. Gholam didampingi Ulama Iran dr. Ahmad Ahmadi dan 3 anggota parlemen Iran.

³⁴ *Delegasi DPR RI Kunjungi Fasilitas Nuklir Iran*, dalam <http://www.gatra.com/2006-02-09/artikel.php?id=92146>, diakses pada tanggal 26 Desember 2008.

³⁵ Soetadji, *Laporan Kunjungan Delegasi Komisi I DPR RI ke Republik Islam Iran, 24-27 Juli 2006*, Biro Persidangan Sekretariat Jenderal DPR RI.

Rombongan yang berjumlah 15 orang ini diterima Ketua DPR Agung Laksono di ruang kerjanya di Gedung DPR.³⁶ Agung menyatakan bahwa kunjungan tersebut merupakan kunjungan balasan dari parlemen Iran. Sikap parlemen Indonesia sama dengan pemerintah yang memberi dukungan penuh pada Iran untuk pengembangan nuklir semata-mata bagi kepentingan damai. Bahkan Iran juga mendukung pengembangan nuklir untuk Indonesia.³⁷

Memang sikap DPR yang menentang sikap pemerintah Indonesia yang mendukung penjatuhan sanksi atas pengembangan nuklir Iran di dalam forum Dewan Keamanan PBB melalui Resolusi nomor 1747 tahun 2007 didasarkan pada sikap Indonesia yang dinilai tidak sejalan dengan sikapnya yang selama ini menunjukkan persahabatan dengan Iran. Bahkan dalam sebuah pertemuan regular antara OKI dengan PBB di Geneva, Swiss, Indonesia bersama enam negara Islam lainnya mengingatkan bahaya dari tegangan yang meningkat atas program nuklir Iran dan mendorong bahwa upaya penyelesaiannya dilakukan tanpa penggunaan militer. Pernyataan tersebut dikeluarkan setelah menteri-menteri dari Mesir, Indonesia, Yordania, Malaysia, Arab Saudi, Turki dan Pakistan bertemu untuk mencari jalan keluar dalam mengatasi konflik yang berkenaan dengan Irak, Palestina dan juga Iran.³⁸

Dalam forum parlemen internasional, DPR juga kerap kali menyatakan dukungannya atas pengembangan nuklir Iran untuk tujuan damai. Misalnya dalam forum *Asian Parliamentary Assembly (APA)*. DPR turut mendukung Resolusi APA pada tanggal 20 November 2007 yang salah satu klausulnya menyatakan hak setiap negara untuk membangun riset, produksi dan penggunaan energi nuklir untuk tujuan damai, tanpa diskriminasi.³⁹

III. D. Respon Pemerintah tentang Peran DPR RI dalam Kebijakan Luar Negeri

³⁶ *Parlemen Iran Bahas Nuklir ke DPR dan PBNU*, Suara Merdeka, 16 Februari 2008.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Muslim Nations Urge Peaceful Solution over Iran Nuclear Program*, The Jakarta Post, 28 Februari 2007

³⁹ *Resolution on Peace and Security*, Asian Parliamentary Assembly, 20 November 2007.

Pemerintah menyadari pentingnya tampilan suara Indonesia yang utuh dan solid di berbagai forum internasional. Suara Indonesia yang terpecah hanya akan mengurangi kredibilitas Indonesia. Inilah sifat khas politik luar negeri, dimana pada hakekatnya Indonesia bersama-sama sebagai satu bangsa menghadapi pihak lain di luar Indonesia. Oleh karena itu, Pemerintah telah membangun berbagai saluran komunikasi dan konsultasi dengan berbagai komponen bangsa di dalam negeri, termasuk kalangan anggota DPR RI. Dengan begitu, diharapkan setiap kebijakan yang diambil dapat bersifat aspiratif.

Dalam pembahasan isu nuklir Iran di Dewan Keamanan PBB, guliran prosesnya berlangsung demikian cepat, sehingga terdapat kesenjangan antara proses itu dengan upaya komunikasi di dalam negeri. Lebih lanjut Andy Rachmianto⁴⁰, dalam wawancara dengan penulis menjelaskan bahwa proses pembahasan resolusi yang memakan waktu sekitar 10 hari tersebut memang tidak melakukan komunikasi dengan DPR, salah satunya dikarenakan kendala perbedaan waktu Jakarta-New York. Pada saat pembahasan resolusi DK PBB nomor 1747, Indonesia baru tiga bulan menjadi anggota tidak tetap DK PBB. Konsultasi pemerintah dengan DPR dinilai tidak maksimal.⁴¹

Dalam mengeluarkan kebijakan luar negeri, seyogyanya presiden senantiasa berupaya untuk melakukan konsultasi dengan DPR. Sebagai kepala pemerintahan presiden juga bisa menunjuk menteri untuk melakukan konsultasi. Atas reaksi keras DPR terhadap KLN I yang mendukung resolusi DK PBB 1747, presiden menunjuk Menlu, Menkopolkukham beberapa kali didampingi mensesneg secara regular melakukan konsultasi dengan DPR dalam forum resmi maupun informal (seperti makan siang, makan malam) untuk mengelaborasi kembali pembahasan resolusi nomor 1747. Deplu juga mengembangkan mekanisme *Foreign Policy Breakfast* (FPB). Terkait dengan isu nuklir Iran, dari sumber yang penulis dapatkan menlu beberapa kali melakukan pertemuan FPB dengan beberapa Pimpinan dan Anggota Komisi I DPR terutama

⁴⁰ Kepala Sub Direktorat Senjata Pemusnah Massal dan Senjata Konvensional Departemen Luar Negeri RI.

⁴¹ Andy Rachmianto, *Op Cit.*

mereka yang duduk dalam fraksi-fraksi yang berbasiskan Islam. Rapat dilakukan secara tertutup.⁴²

Faktor domestik kerap kali menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan luar negeri RI. Terutama setelah reformasi DPR sebagai salah satu pemangku kepentingan memiliki kepedulian yang lebih besar tentang isu kebijakan luar negeri. Hal ini memang menuntut Pemerintah dalam hal ini deplu untuk lebih aktif mensosialisasikan maupun melibatkan pemangku kepentingan yang juga tidak hanya DPR. Deplu senantiasa menggali aspirasi terkait isu-isu internasional, melibatkan publik dengan mendengar aspirasi dari misalnya media, tokoh agama, dan tokoh masyarakat.

Hubungan antara Deplu dengan DPR sudah melembaga, ada mekanisme yang jelas yaitu RDP antara DPR dengan Deplu. Bahkan di deplu juga sudah ada pejabat senior yang ditunjuk sebagai staf ahli menteri luar negeri untuk urusan kelembagaan yang menjadi penghubung antara DPR dengan Deplu. Menilai bahwa pemangku kepentingan mulai hirau dengan isu Luar Negeri. Deplu harus mendengar, merepresentasikan aspirasi dalam formulasi kebijakan. Walaupun jadi membuat semakin panjang. Namun demikian masih terjadi tarik menarik meskipun dilibatkan dari awal.⁴³

Ben Prakarsa Drajat, Kepala Subdit II Direktorat Kerjasama Intra Kawasan Ditjen Asia Pasifik dan Afrika, Deplu RI berpendapat bahwa pendekatan, orientasi dan takaran pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi di era reformasi ini menjadi bersifat "terlalu domestik" (*too domestic*). Kiprah diplomasi terpaksa menghadapi dilema sebagaimana digambarkan Robert Putnam (1992) sebagai *the Two Level Games Dilemma*, yakni "semakin variatif intervensi konstituen kebijakan luar negeri di tingkat domestik, maka tingkat otonomi operasi politik luar negeri di jenjang internasional menjadi semakin sempit". Dari tesis Robert Putnam ini dapat ditarik telaah, keleluasaan gerak pelaksanaan diplomasi Indonesia saat ini secara sistematis sedang *dipreteli* dengan campur tangan pelbagai pihak berkepentingan di area konstituen politik domestik. Para aktor baru, seperti

⁴² WA, staf sekretariat menlu dalam wawancara dengan penulis pada tanggal 1 Oktober 2008.

⁴³ Andy Rachmianto, *Op. Cit.*

politisi, pakar, aktivis LSM, dan pemuka agama mencari akses pada proses politik luar negeri.⁴⁴

Dari pembahasan penulis tentang peran dan wewenang DPR dalam kebijakan luar negeri RI, terlihat bahwa memang secara legal formal, DPR telah memiliki wewenang untuk turut mengawasi kebijakan luar negeri RI dengan berbagai mekanisme yang dapat dilakukan DPR terhadap pemerintahan seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dalam forum RDP maupun interpelasi. Namun terlihat juga pada prakteknya seringkali pemerintah masih mengabaikan wewenang parlemen untuk turut terlibat dalam pengambilan keputusan. Pemerintah seringkali melakukan konsultasi yang minim akan suatu kebijakan yang dibuatnya. Hal ini jugalah yang mendorong DPR untuk melakukan interpelasi atas sikap dukungan Pemerintah RI dalam Resolusi DK PBB nomor 1747.

Akuntabilitas demokratis dan pengawasan parlemen atas kebijakan luar negeri adalah penting. Mulai dari pandangan normatif bahwa parlemen merupakan ujung tombak demokrasi. Tidak ada wilayah ataupun kelembagaan pemerintah yang mengabaikan pengawasan parlemen termasuk bidang luar negeri. Parlemen menjaga agar eksekutif tetap akuntabel dalam semua kegiatan di wilayah kebijakan luar negeri. Termasuk pengambilan keputusan dalam forum internasional yang juga merupakan hal yang penting karena berkenaan dengan sikap Indonesia dalam memajukan stabilitas dan perdamaian dunia. Parlemen harus menjalankan pengawasan dalam bidang ini. Keputusan untuk berkontribusi dalam forum internasional merupakan keputusan politis, dan bukan keputusan yang bersifat teknis. Oleh karenanya, pengambilan keputusan dalam keterlibatan negara dalam mendukung kebijakan luar negeri harus juga melibatkan parlemen.

Peran parlemen dalam pengawasan tidak hanya bergantung pada kekuasaan parlemen yang dijamin dalam undang-undang, melainkan juga bergantung pada keinginan para anggota untuk menjaga eksekutif tetap akuntabel. Keinginan mengacu pada tugas parlemen untuk menjaga agar pemerintah akuntabel. Sumber daya parlemen dalam hal ini staf pendukung

⁴⁴ Ben Prakarsa Drajat, *Diplomacy Unusual*, Kompas, 3 Februari 2003.

parlemen, anggaran, perpustakaan (dan sumber-sumber daya yang tersedia untuk menjalankan fungsi pengawasan). Kedua aspek parlemen ini, yaitu, keinginan politik dan sumber daya sangat relevan dalam meningkatkan pengawasan parlemen terhadap kebijakan luar negeri.

Dalam Bab III ini terlihat adanya proses tarik menarik yang digambarkan oleh Almond. Wewenang DPR pasca reformasi yang tidak lagi hanya peran “tukang stempel” menunjukkan adanya reaksi terhadap kebijakan luar negeri yang diambil pemerintah Indonesia. Dalam kasus nuklir Iran, DPR melalui komisi I telah menjalankan fungsinya dalam mengawasi kebijakan luar negeri untuk mendukung resolusi DK PBB nomor 1747 tahun, seperti memanggil pemerintah dalam hal ini deplu untuk mendapatkan penjelasan dalam forum RDP. Merasa tidak mendapatkan jawaban yang memuaskan DPR pun menggunakan hak interpelasinya. BKSAP dalam kapasitasnya untuk turut aktif dalam organisasi parlemen internasional juga telah melaksanakan diplomasi dengan parlemen Iran untuk mendukung pengembangan nuklir Iran untuk tujuan damai.

Keputusan pemerintah untuk abstain tidak dapat dipastikan sepenuhnya dipengaruhi oleh faktor dorongan sikap kritis parlemen. Namun demikian, DPR telah berhasil melakukan propaganda kepada publik mengenai isu nuklir Iran. Dan karenanya pemerintah juga mempunyai kepentingan untuk memperhatikan faktor domestik di dalam pembuatan kebijakan luar negerinya.

Dalam konteks kebijakan luar negeri Indonesia sebagai negara berkembang, Indonesia memiliki kepentingan untuk menaikkan posisi tawarnya di dalam politik Internasional. Dalam hubungan internasional, ada hal lain selain potensi ekonomi dan militer yang membuat sebuah negara diperhitungkan. Salah satu di antaranya adalah kemampuan diplomasi. Diplomasi dapat diterjemahkan sebagai segenap kemampuan negara atau aktor lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan politik luar negerinya kepada aktor lainnya, mewujudkan pengharapan tentang apa yang diinginkan dan yang tidak. Ketika sebuah negara menemukan keterbatasan dalam mewujudkan apa yang diharapkannya dari pihak lain, diplomasi dapat diandalkan sebagai alat pemaksa secara halus, tetapi sangat efektif. Negara yang mampu melakukan diplomasi

dengan baik, selemah apa pun potensi ekonomi dan militernya, akan memiliki pengaruh yang sangat kuat.

Kebijakan luar negeri pada dasarnya adalah cerminan dari politik dalam negeri. Diakui atau tidak, sejalan dengan perubahan format politik nasional Indonesia dari otoritarianisme ke demokrasi, orientasi kebijakan luar negeri bergeser. Proses politik dalam negeri menuju demokrasi dan transparansi adalah modal, bukan kendala. Pluralisme politik dalam negeri merupakan aset potensial amunisi diplomasi. Hanya saja, Indonesia perlu menggariskan strategi, visi, dan prioritas kebijakan luar negeri Indonesia baru agar selaras dengan agenda reformasi dan demokratisasi nasional. Orientasi kebijakan luar negeri perlu dinyatakan secara jelas dan tegas.

Dalam proses politik demokratis ke depan, *foreign policy-making* maupun performa diplomasi Indonesia akan semakin menjadi domain publik, di mana kebijakan luar negeri juga akan menjadi bagian dari kebijakan publik itu sendiri. Dengan begitu, kemampuan dan kesungguhan untuk dapat memenuhi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat dan kepentingan nasional akan menjadi tolak ukur utama yang merefleksikan akuntabilitas publik dari pemerintah. Untuk masa-masa mendatang, kebijakan luar negeri Indonesia harus mampu membantu memulihkan perekonomian, menjaga integrasi bangsa dan negara, membantu menciptakan citra Indonesia yang demokratis, menghormati HAM, stabil, aman, dan bersatu.

Perlu ada mekanisme untuk memutuskan kapan, bagaimana dan dalam wilayah apa kebijakan luar negeri harus diambil, akuntabilitas demokratis dan khususnya pengawasan parlemen berkontribusi dalam sistem *checks and balances*. Sistem pembagian wewenang seperti itu antara parlemen dan pemerintah mengurangi resiko penyalahgunaan otoritas dalam kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri dapat menjadi bumerang di tingkat nasional apabila tidak mendapatkan dukungan politik yang kuat dan berkelanjutan dari parlemen.