

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam bukunya yang berjudul "*Foreign Policy Analysis*", Lentner menyatakan bahwa kebijakan luar negeri terletak di antara aspek domestik dan juga aspek internasional dari kehidupan sebuah negara. Fokus studi mengenai faktor-faktor yang menjadi penentu dalam terbentuknya sebuah kebijakan luar negeri dapat dipengaruhi oleh apa yang disebut Lentner sebagai *domestic determinants* dan juga *foreign determinants*.¹ Determinan luar negeri mengacu pada keadaan sistem internasional dan situasi pada suatu waktu, sedangkan determinan domestik menunjuk pada keadaan di dalam negeri, seperti: geografi (luas dan posisi wilayah), jumlah penduduk, sumber daya alam, kepemimpinan politik, budaya politik, sikap dan persepsi.²

Pandangan kaum realis mendominasi studi tentang hubungan tentang kebijakan luar negeri yang mengatakan bahwa kebijakan luar negeri merupakan domain pemerintah. Di sisi lain, pengaruh domestik suatu negara dalam kebijakan luar negeri tidak dapat diabaikan. Selain Lentner, banyak pakar Hubungan Internasional yang mengakui peranan isu domestik yang turut mempengaruhi kebijakan luar negeri. Namun demikian belum banyak penelitian mengenai pengaruh tersebut dalam kebijakan luar negeri Indonesia, sementara itu di era pasca reformasi ini dengan adanya penguatan peran parlemen di Indonesia, parlemen Indonesia mulai diberikan ruang untuk kritis terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah termasuk di dalam kebijakan luar negerinya.

¹ Howard H. Lentner, *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*, Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company, 1974.

² *Ibid.*, hal. 105 dan 135-136.

Tertarik untuk melihat apakah sikap kritis parlemen turut mempengaruhi kebijakan luar negeri, penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan menggunakan sebuah kasus dari kebijakan luar negeri yang dikeluarkan pemerintah Indonesia. Di kuartal pertama tahun 2007 lalu, Indonesia sebagai Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB mendapatkan perhatian atas kebijakannya untuk mendukung Resolusi Dewan Keamanan PBB No.1747 tahun 2007 tentang sanksi terhadap Iran dalam masalah pengembangan Nuklir Iran.

Kebijakan Indonesia tersebut menjadi perhatian karena sebelumnya Pemerintah Indonesia dan Iran menunjukkan hubungan yang mesra bahkan pada pertengahan 2006, dalam kunjungan presiden Iran, Mahmoud Ahmadinedjad, selama tiga hari di Jakarta, Presiden Susilo Bambang Yudhono (SBY) menyampaikan dukungan untuk mengembangkan teknologi nuklir untuk kepentingan damai.³ Menteri Luar Negeri Indonesia Hassan Wirajuda, menyampaikan sikap Indonesia untuk meminta Iran agar lebih transparan dalam program nuklirnya. Namun beliau menambahkan bahwa pembangunan energi nuklir merupakan hak dasar dari tiap negara.

Pada tanggal 29 Januari-3 Februari 2006, sebanyak enam anggota DPR-RI, dipimpin Agung Laksono, mengunjungi fasilitas pengembangan nuklir untuk tenaga listrik di Isfahan, Iran, sebagai bagian dari kunjungan mereka ke negara itu. Dalam kunjungan tersebut, delegasi DPR telah bertemu dengan berbagai tokoh politik, termasuk Presiden Republik Islam Iran, intelektual Iran di *Tehran University* dan masyarakat Iran. Kunjungan DPR ke Iran itu bertepatan dengan isu hangat dalam percaturan internasional tentang rencana pengembangan Iran di bidang pembangkit tenaga listrik dengan menggunakan tenaga nuklir, yang oleh Amerika Serikat dicurigai sebagai kamuflase untuk pengembangan persenjataan nuklir.⁴

Ketika mengunjungi fasilitas pengembangan nuklir untuk tenaga listrik, delegasi DPR diberi penjelasan mengenai proses konversi dari tenaga nuklir

³ *Indonesia Offers Iran Mediation*, www.bbc.co.uk, 10 Mei 2006, diakses pada tanggal 6 April 2008.

⁴ *Delegasi DPR-RI Kunjungi Fasilitas Nuklir Iran*, <http://www.gatra.com/2006-02-09/artikel.php?id=92146>, 9 Februari 2006, diakses pada tanggal 10 Desember 2009

menjadi tenaga listrik. Di lokasi itu terdapat dua reaktor nuklir kecil untuk tujuan riset ilmu pengetahuan milik Iran. 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 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.⁵

Awal tahun 2007, sebelum resolusi DK PBB No. 1747 dikeluarkan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga menerima kunjungan delegasi Parlemen Iran, yang dipimpin Ketua Parlemen Republik Islam Iran, Gholam Ali Haddad Adel. Dalam pertemuan tersebut dibahas berbagai isu, baik mengenai hubungan bilateral Indonesia-Iran dan berbagai aspek kerjasama seperti kerjasama di bidang ekonomi, energi, turisme dan budaya juga ikut dibahas dalam pertemuan yang berlangsung.⁶

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. Rombongan yang berjumlah 15 orang ini diterima Ketua DPR Agung Laksono di ruang kerjanya di Gedung DPR.⁷ Agung menyatakan bahwa kunjungan tersebut merupakan kunjungan balasan dari parlemen Iran. Sikap parlemen Indonesia sama dengan pemerintah yang

⁵ *Ibid.*

⁶ *Kunjungan Ketua Parlemen Iran*, www.setneg.go.id, 19 Februari 2007, diakses pada tanggal 10 April 2008.

⁷ *Parlemen Iran Bahas Nuklir ke DPR dan PBNU*, Suara Merdeka, 16 Februari 2008.

memberi dukungan penuh pada Iran untuk pengembangan nuklir semata-mata bagi kepentingan damai. Bahkan Iran juga mendukung pengembangan nuklir untuk Indonesia.⁸

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. Pada Resolusi tersebut, 15 negara anggota DK PBB, memberikan dukungan suara secara bulat terhadap resolusi yang menjatuhkan sanksi kepada Iran sehubungan dengan pengembangan program nuklir tersebut. Indonesia yang sejak Januari 2007 menjadi anggota tidak tetap DK PBB, bersama 14 negara anggota lainnya, turut mendukung resolusi tersebut. Resolusi ini 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.⁹

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:¹⁰ 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.

Menteri Luar Negeri pada saat itu juga telah memberikan penjelasan mengenai sikap Indonesia mendukung Resolusi DK-PBB No.1747 tersebut.

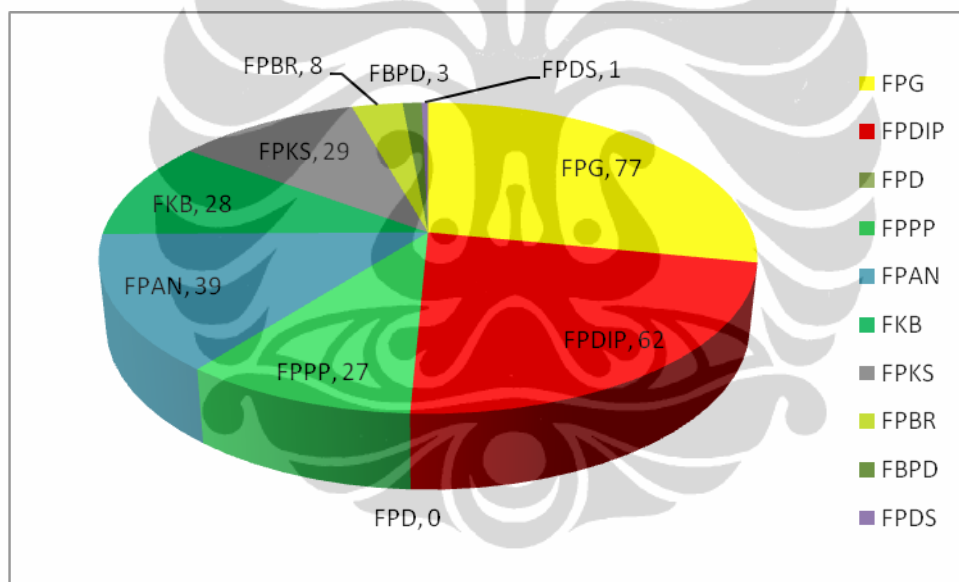
⁸ *Ibid.*

⁹ Nugroho Wisnumurti, *Energi Jangan Terkurus Habis Ributkan Iran*, Kompas, 01 April 2007.

¹⁰ Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi I dengan Menteri Luar Negeri, 29 Maret 2007, www.dpr.go.id, diakses pada tanggal 10 Maret 2008.

Namun, DPR tetap menggalang suara para Anggotanya untuk mengajukan hak interpelasi. Interpelasi yang pertama kali digagas 27 Maret 2007, disepakati oleh mayoritas anggota DPR setelah melalui rapat pimpinan fraksi dalam Rapat Paripurna DPR, Selasa, 15 Mei 2007 yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPR Muhaimin Iskandar. Tujuh fraksi menyatakan dukungannya terhadap pengajuan hak interpelasi tersebut. Dua fraksi lainnya yakni Fraksi Partai Demokrat (FPD) dan Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPDS) menyatakan menolak, sedangkan Fraksi Bintang Reformasi (FBR) memilih sikap abstain.¹¹ Adapun jumlah anggota yang mendukung interpelasi digambarkan dalam tabel I.1 berikut ini:

Tabel I. 1 Pendukung Interpelasi



Keterangan: Diolah dari data yang diterima penulis dari Biro Persidangan DPR RI:

Total 274 dari 550 Anggota turut mendukung Penggunaan Hak Interpelasi.

Penggunaan hak interpelasi kali ini merupakan yang terbesar sepanjang sejarah DPR RI.¹² Sesungguhnya menurut Tata Tertib DPR RI, Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang Anggota sudah dapat mengajukan usul kepada

¹¹ Risalah Resmi Sidang Paripurna ke-26 Masa Sidang IV Tahun 2006-2007, 15 Mei 2007, .hal. 56, Biro Persidangan Sekretariat Jenderal DPR RI.

¹² Abdillah Toha, Anggota DPR RI dari Fraksi PAN, Komisi I, yang merupakan pengusul pengajuan hak interpelasi, dalam wawancara pada tanggal 30 April 2009.

DPR untuk menggunakan hak interpelasi.¹³ Namun kali ini 274 (dua ratus tujuh puluh empat anggota) atau hampir setengah dari seluruh Anggota Dewan turut mendukung pengajuan hak interpelasi. 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 mewakili Presiden untuk menyampaikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan DPR.

Penggunaan hak interpelasi DPR RI ini ternyata juga menjadi perhatian Amerika Serikat (AS) yang mengikuti kiprah parlemen di Indonesia, termasuk pelaksanaan usul interpelasi kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terkait sikap RI mendukung resolusi 1747 Dewan Keamanan PBB tentang sanksi tambahan kepada Iran karena mengembangkan energi nuklir. Perhatian AS tersebut terungkap saat Ketua Komisi I DPR RI, Theo L Sambuaga bertemu dengan Wakil Menteri Luar Negeri Amerika Serikat (Menlu AS) untuk Asia Timur dan Pasifik, Christopher R Hill didampingi Wakil Duta Besar AS untuk RI John Haffern pada tanggal 29 Mei 2007.¹⁴

Pada Senin, 3 Maret 2008, dunia sekali lagi dikejutkan ketika rancangan resolusi DK PBB nomor 1803 untuk sanksi Iran yang disponsori Perancis dan Inggris disahkan dengan suara 14-0-1. Dari 15 anggota DK PBB, 14 menyetujui, 0 menentang, dan 1 yang abstain, yaitu Indonesia.¹⁵ Perubahan sikap Indonesia ini disambut baik oleh DPR, Indonesia dinilai tidak menyerah pada kekuatan dunia Barat yang mendominasi dalam DK PBB.

Alasan utama Indonesia untuk memilih abstain adalah bahwa resolusi itu mengabaikan laporan Badan Energi Atom Internasional (IAEA) yang mengatakan bahwa Iran telah cenderung kooperatif dengan lembaga itu. Selain itu, Indonesia juga mengakui hak semua negara untuk mengembangkan tenaga nuklir untuk kepentingan damai, dan oleh karenanya Indonesia percaya kepada Badan Energi Atom Internasional untuk melakukan fungsinya untuk menverifikasi kegiatan-kegiatan pengembangan nuklir negara-negara anggota.

¹³ Lihat Tata Tertib DPR RI, Bab XIV, Pasal 171.

¹⁴ *AS Pantau Pengajuan Hak Interpelasi Nuklir Iran*, Antara News, 30 Mei 2007.

¹⁵ *Ketegaran Indonesia Dalam Resolusi DK PBB Soal Iran*, Antara News, 6 Maret 2008.

Namun mengingat adanya tekanan dalam negeri berkenaan dengan isu nuklir Iran ini, penulis bermaksud untuk meneliti apakah sikap Pemerintah Indonesia untuk abstain ini juga turut dipengaruhi oleh sikap kritis parlemen terutama dalam sikap pemerintah yang sebelumnya mendukung Resolusi DK PBB Nomor 1747 tahun 2007. Sikap Indonesia ini tentunya dinilai secara ragam, bergantung pada siapa dan dari sudut mana menilainya. Yang pasti, sikap abstain ini cukup mengecewakan negara-negara besar anggota Dewan Keamanan PBB. Lobi yang mereka lakukan agar Indonesia ikut mendukung resolusi sanksi ketiga kepada Iran ini cukup intens dan mendesak.¹⁶

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah disampaikan di atas, dalam penelitian ini yang menjadi pertanyaan adalah: “Bagaimana pengaruh sikap kritis parlemen terhadap kebijakan luar negeri RI dalam kasus Resolusi DK PBB Nomor 1747 tahun 2007 dan Nomor 1803 tahun 2008?”

Dalam menganalisa permasalahan, penting untuk melihat hubungan Iran-Indonesia terkait isu nuklir Iran ini, peran Indonesia dalam PBB pada kasus ini, dan sikap kritis parlemen sebagai pengaruh domestik. Pembahasan akan dilakukan dalam bab-bab selanjutnya.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menilai apakah demokratisasi di Indonesia di mana DPR diberikan wewenang dan fungsi yang lebih kuat memberi pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri.

¹⁶ *Ibid.*

2. Menganalisa latar belakang kebijakan pemerintah Indonesia untuk mendukung Resolusi DK PBB Nomor 1747 tahun 2007 dan abstain pada Resolusi DK PBB Nomor 1803 tahun 2008.
3. Menganalisa Sikap Kritis Parlemen di dalam pembuatan kebijakan luar negeri RI pada kasus resolusi DK PBB nomor 1747 tahun 2007 dan Nomor 1803 tahun 2008.

D. Tinjauan Pustaka

Di dalam melakukan penelitian ini, penulis menemukan beberapa penelitian yang membahas mengenai fungsi parlemen dalam kebijakan luar negeri. Yang pertama adalah sebuah tesis yang disusun oleh Erwin Indradjaya. Adapun judul tesis tersebut adalah: “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Periode 1987-1992) dalam pembuatan Politik Luar Negeri Indonesia: Kasus Normalisasi Hubungan Diplomatik Indonesia – Republik Rakyat Cina dan Kasus Penyelesaian masalah Timor Timur di Forum Internasional Pasca Peristiwa Dili 1991”.

Pertanyaan dalam penelitian tersebut adalah apakah DPR memiliki peran dalam pembuatan PLN, dan kalau ada, bagaimana peran tersebut. Penekanan atau fokus dari penelitian tersebut adalah bagaimana DPR sebagai lembaga politik dapat mempengaruhi sebuah kebijakan luar negeri. Hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa peran yang dimiliki DPR sangat terbatas, yaitu di dalam fungsi kontrolnya. Hal itu juga sebatas menyampaikan pertanyaan, masukan dan saran melalui komisi I, tanpa ada pembahasan dengan pemerintah secara mendalam.¹⁷

Penelitian tersebut diadakan sebelum reformasi dengan periode waktu masa jabatan DPR RI dari tahun 1987 sampai dengan tahun 1992. Sebagaimana

¹⁷ Erwin Indradjaya, dalam Tesis untuk Mendapatkan Gelar Magister dalam Bidang Ilmu Politik dengan judul: “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Periode 1987-1992) dalam pembuatan Politik Luar Negeri Indonesia: Kasus Normalisasi Hubungan Diplomatik Indonesia – Republik Rakyat Cina dan Kasus Penyelesaian masalah Timor Timur di Forum Internasional Pasca Peristiwa Dili 1991”, Universitas Indonesia, 1999.

penulis telah sampaikan dalam latar belakang masalah, proses reformasi yang mendorong demokratisasi dan adanya peningkatan wewenang DPR RI termasuk dalam bidang Hubungan Internasional, dinilai turut berpengaruh kepada peran DPR RI dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia. Oleh karenanya menjadi relevan untuk melakukan kembali penelitian atas topik ini di masa pasca reformasi ini.

Penulis juga menemukan penelitian serupa di negara-negara lain yang tentang parlemen dan proses pembuatan kebijakan luar negeri di negaranya. Yang pertama adalah di Inggris, Jeremy Black, seorang sejarawan dari Inggris menulis mengenai Pengaruh Parlemen dalam Kebijakan Luar Negeri Inggris di abad ke-18 (delapan belas). Dalam bukunya yang berjudul *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*, Jeremy Black menganalisa bagaimana kehadiran parlemen sebagai faktor kunci dalam sistem politik Inggris dapat memberi dampak pada pengembangan kebijakan luar negeri dari tahun 1688 sampai dengan 1800.¹⁸

Di dalam buku tersebut, Black menganalisa bagaimana revolusi kebijakan luar negeri dan politik domestik berinteraksi. Yang menjadi penekanan adalah mengenai peran parlemen dalam persoalan anggaran akibat dari perang Eropa yang berkepanjangan dan memakan banyak biaya. Black menganalisa sampai di mana kontrol parlemen terhadap keuangan pemerintah dan statusnya sebagai perwakilan opini publik dapat menggunakan pengaruh untuk mengarahkan Kebijakan Luar Negeri Inggris. Black menemukan adanya peningkatan secara langsung dalam kontrol parlemen di dalam persoalan luar negeri Inggris.¹⁹

Black menunjukkan bahwa konsekuensi yang paling signifikan dari “*Great Revolution*” yang terjadi di Inggris pada tahun 1688 adalah transformasi status *Westminster Parliament* dan “revolusi” pada kebijakan luar negeri Inggris. Selain meningkatnya peran parlemen, Inggris juga bertransformasi dari yang sebelumnya hanya dianggap kekuatan kelas dua di permasalahan Eropa menjadi

¹⁸ Paddy McNally, *Review of Jeremy Black, Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*, H-Albion, H-Net Reviews, May, 2005.

¹⁹ *Ibid.*

sebuah pemain inti dalam diplomasi Eropa dan juga pemegang kekuatan yang besar di dunia.²⁰

Penelitian serupa di negara lain berasal dari akademisi di Australia yaitu Ann Capling dan Kim Richard Nossal dengan tulisannya yang berjudul *Parliament and the Democratization of Foreign Policy: The Case of Australia's Joint Standing Committee on Treaties*. Dalam tulisannya kedua akademisi tersebut berangkat dari kritik mengenai munculnya struktur tata pemerintahan global (*global governance*) yang dinilai tidak menyediakan sistem yang sesuai untuk akuntabilitas yang demokratis. Pembuatan kebijakan banyak dibuat pada tingkat forum internasional atau organisasi internasional.²¹ Artikel tersebut menganalisa kasus pembentukan *Joint Standing Committee on Treaties (JSCOT)* oleh pemerintah Australia di tahun 1996 dengan upaya eksplisit untuk menggunakan reformasi parlemen dalam mengatasi defisitnya demokrasi. Dalam artikel ini ditemukan bahwa meskipun JSCOT sangat aktif namun tidak signifikan dalam mengubah posisi Australia dalam negosiasi internasional.²²

Ketiga, dalam makalahnya yang berjudul *Foreign Policy White Papers and the Role of Canada's Parliament: Paradoxical But Not Without Potential*, Gerald J. Schmitz menyoroiti lemahnya peran parlemen Kanada di dalam kebijakan luar negeri dari waktu ke waktu. Schmitz menyebut Parlemen Kanada sebagai aktor yang "*paradoxical*" dikarenakan mitologi konstitusional dari "supremasi parlemen" yang kontradiktif dengan kemampuan parlemen yang pada kenyataannya sangat kurang di dalam melakukan kontrol atau mempengaruhi kebijakan, khususnya dalam wilayah yang secara tradisional didominasi kekuasaan eksekutif.²³ Namun demikian Schmitz tetap menaruh harapan pada parlemen yang dimenangkan partai minoritas pada pemilu Juni 2004 yang "*paradoxical* namun tidak tanpa potensial" demikian Schmitz

²⁰ *Ibid.*

²¹ Ann Capling, dan Kim Richard Nossal, *Parliament and the Democratization of Foreign Policy: The Case of Australia's Joint Standing Committee on Treaties*, *Canadian Journal of Political Science* 36:4 (September 2003), hal. 837.

²² *Ibid.*

²³ Gerald J. Schmitz, *Foreign Policy White Papers and the Role of Canadian Parliament: Paradoxical but not Without Potential*", makalah dalam Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Western Ontario, London, pada Panel tentang "*International and Defence Policy Review*", 3 June 2005, hal. 2

mendesripsikannya. Meskipun peran parlemen tidak berubah secara radikal, namun kebutuhan pemerintah untuk mendapatkan dukungan pada kebijakan-kebijakannya merupakan insentif bagi parlemen. Partai yang menduduki kementerian dipaksa untuk mendengarkan pandangan oposisi yang duduk di *House of Commons*.²⁴

Tinjauan literatur yang selanjutnya ditulis oleh Lisa L. Martin dalam buku yang berjudul *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Meskipun peran legislator dalam kebijakan domestik telah secara luas menjadi obyek studi, namun bagaimana mereka turut mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri dan perjanjian internasional kurang mendapat perhatian dari akademisi. Lisa Martin berupaya untuk mengisi kekosongan tersebut dengan analisisnya yang komprehensif terhadap Kongres Amerika Serikat (AS) dan Parlemen di Eropa Barat. Dalam analisisnya, Martin menguji preposisi bahwa pengaruh legislatif lebih besar dari yang secara umum dihargai karena legislator memiliki berbagai mekanisme untuk mendorong terlaksananya perjanjian internasional. Dalam bukunya, Martin berpendapat bahwa legislatif dapat meningkatkan kredibilitas atas komitmen yang telah dibuat Negara.²⁵

Terakhir, George Sanford menganalisa parlemen dalam pembuatan kebijakan luar negeri di Polandia, apakah parlemen Polandia menyediakan ruang diskusi yang demokratis dan melaksanakan kontrol terhadap proses pembuatan kebijakan luar negeri tersebut. Yang menjadi pembahasan dalam artikel yang berjudul *Parliamentary control and the constitutional definition of foreign policy making in democratic Poland* ini adalah pembuatan kebijakan luar negeri Polandia pasca 1989 dengan dimensi domestiknya yang menjadi fokus hirauan. Sanford mengidentifikasi bagaimana Pada tahun 1989-1997 Polandia membentuk sistem campuran dari presidensial dan parlementer sebagai respon konstitusional untuk keluar dari komunisme. Hal ini menimbulkan konflik atas pemegang kontrol dalam pembuatan kebijakan luar negeri.²⁶ Dari analisa Sanford, parlemen Polandia tidak berbeda secara signifikan dari kebanyakan

²⁴ *Ibid.*, hal. 23

²⁵ Lisa L. Martin, *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, New Jersey: Princeton University Press, 2000.

²⁶ George Sanford, *Parliamentary Control and the Constitutional Definition of Foreign Policy Making in Democratic Poland*, *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, No. 5, Juli 1999, hal. 770.

parlemen Eropa yang demokratis baik pada saat berhadapan dengan kebijakan luar negeri di parlemen melalui debat, pernyataan resmi, ratifikasi perjanjian, meloloskan resolusi, interpelasi ataupun dalam pertanyaan-pertanyaan dan jumlah waktu yang dipergunakan untuk pembahasan isu ini.²⁷

Tinjauan pustaka yang telah dilakukan membuka pandangan penulis akan variabel-variabel yang dapat dianalisa pada penelitian ini dan juga sebagai perbandingan terhadap peran parlemen di negara-negara yang memiliki sistem dan situasi politik yang berbeda maupun yang memiliki kesamaan dengan Indonesia. Untuk lebih jelasnya, di bawah ini merupakan tabel yang meringkas pustaka yang menjadi bahan kajian penulis.

Tabel I.2 Ringkasan Tinjauan Pustaka: Kebijakan Luar Negeri dan Parlemen

No	Penulis	Negara yang Menjadi Fokus Penelitian	Temuan
1	Erwin Indradjaya	Indonesia	Kontrol DPR pada masa sebelum reformasi dalam KLN RI sangat terbatas.
2	Jeremy Black	Inggris	Kontrol parlemen terhadap pemerintah persoalan anggaran akibat dari perang dan status parlemen sebagai perwakilan opini publik dapat menggunakan pengaruhnya untuk mengarahkan kebijakan luar negeri Inggris pada abad ke-18.
3	Ann Capling dan Kim R. Nossal	Australia	Kasus pembentukan <i>Joint Standing Committee on Treaties (JSCOT)</i> oleh pemerintah Australia di tahun 1996 sebagai

²⁷ *Ibid.*, hal. 775.

			upaya menggunakan reformasi parlemen dalam mengatasi defisitnya demokrasi dipandang kurang berhasil. Meskipun JSCOT sangat aktif namun tidak signifikan dalam mengubah posisi Australia dalam negosiasi di tingkat internasional.
4	Gerald J. Schmitz	Kanada	Menyoroti kurangnya kontrol parlemen Kanada di dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Namun demikian Schmitz menaruh harapan pada parlemen yang dimenangkan partai minoritas pada pemilu Juni 2004. Peran parlemen tidak berubah secara radikal, namun kebutuhan pemerintah untuk mendapatkan dukungan pada kebijakan-kebijakannya merupakan insentif bagi parlemen.
5	Lisa L. Martin	Amerika Serikat	Kongres Amerika Serikat (AS) dapat mendorong dan meningkatkan kredibilitas atas komitmen yang telah dibuat negara melalui perjanjian internasional.
6	George Sanford	Polandia	Kondisi domestik Polandia pasca 1989 setelah membentuk sistem campuran dari presidensial dan parlementer menimbulkan konflik atas pemegang kontrol dalam pembuatan kebijakan luar negeri.

E. Kerangka Teori

Dalam studi Hubungan Internasional khususnya pemikiran realis, kebijakan luar negeri menjadi proses milik elite tertentu yang selain tertutup juga didominasi oleh negara. Sehingga dalam kebijakan luar negeri yang konvensional, peran parlemen tidaklah menjadi hirauan.

Kewenangan formal yang dimiliki oleh parlemen berbeda-beda di masing-masing negara. Hanya terdapat sedikit penelitian yang sistematis mengenai peran legislatif dalam kebijakan luar negeri. Hal tersebutlah juga yang mendorong ilmuwan Hubungan Internasional dari Universitas Kansas, Juliet Kaarbo dan Baris Kesgin, untuk melakukan sebuah penelitian serupa yaitu tentang bagaimana peran parlemen berpengaruh dalam kebijakan luar negeri dengan contoh kasus di Parlemen Turki. Dalam tulisannya tersebut dikutip pendapat dari Dietrich, Hummel, dan Marschall²⁸ yang menyatakan bahwa sejauh ini literatur dari penelitian komparatif telah memarjinalkan isu-isu kebijakan luar negeri dan keamanan dari parlemen. Kekurangan ini sebagian besar diakibatkan oleh anggapan lama bahwa parlemen tidak memiliki banyak pengaruh dalam urusan luar negeri. Anggapan konvensional ini sebagian muncul dari pengalaman sejarah.²⁹

Menurut Christopher Hill, seorang pengajar dari Departemen Hubungan Internasional di *London School of Economics and Political Science*, meskipun ada contoh-contoh di mana parlemen mengendalikan ataupun secara signifikan mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri, namun pada saat bersamaan, banyak pula contoh-contoh dimana eksekutif telah pula dapat memotong kekuasaan politik parlemen dengan mudah dalam mengambil keputusan-keputusan '*high politics*'. Hill beranggapan bahwa kekuasaan terbesar parlemen tidak terletak pada kemampuan formal konstitusional mereka dalam

²⁸ Sandra Dieterich, Hartwig Hummel, and Stefan Marschall merupakan pakar kebijakan luar negeri dari Universitas Dusseldorf, Jerman.

²⁹ Baris Kesgin, Juliet Kaarbo, *When and How Parliaments Influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision*, Makalah yang dipresentasikan dalam pertemuan tahunan ISA's 50th Annual Convention: Exploring The Past, Anticipating The Future, New York, AS, 15 Feb 2009, hal.

mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri, melainkan pada kemampuan mereka dalam mengawasi, mencermati dan menyelidiki kebijakan yang diambil oleh pemerintah itu sendiri. Namun ia juga menambahkan bahwa dalam hal-hal tersebut pun kapasitas parlemen untuk membatasi dan juga berpartisipasi dalam perumusan kebijakan luar negeri adalah terbatas.³⁰

Meskipun dalam kebijakan luar negeri yang konvensional, peran parlemen tidaklah menjadi hirauan. Di sisi lain, kerangka kerja kelembagaan domestik untuk pembuatan kebijakan luar negeri semakin hirau dengan aspek-aspek keterbukaan yang demokratis. Aktor-aktor seperti partai politik, lembaga legislatif, kelompok kepentingan dan media massa, yang menyampaikan dan membentuk opini publik, semakin memberi pengaruh.³¹ Dalam sistem politik demokrasi, parlemen sebagai institusi demokrasi dianggap memainkan peran yang penting dalam membentuk hasil kebijakan termasuk kebijakan luar negeri.

John Gershman, Direktur Program Isu Global dari pusat Hubungan Internasional (www.irc-online.org) sekaligus Wakil Direktur Kebijakan Luar Negeri dalam Fokus (www.fpif.org), dua lembaga yang mendorong adanya demokratisasi kebijakan luar negeri Amerika Serikat, berpendapat bahwa ada dua jalan terbaik untuk mewujudkan partisipasi yang demokratis dalam pembuatan kebijakan luar negeri yaitu: *checks and balances* dan proses-proses ekspansif dari pembahasan yang efektif dan terinformasikan. Namun yang patut dipertanyakan adalah apakah kebijakan luar negeri yang lebih demokratis akan menjadi kebijakan luar negeri yang lebih baik? Dalam sebuah tulisannya Gershman menjawab pertanyaan tersebut dalam dua pendekatan. Satu adalah dengan fokus pada *akhir* dari kebijakan luar negeri. Dalam jalan ini, kebijakan luar negeri yang demokratis adalah kebijakan yang merefleksikan nilai-nilai yang demokratis. Secara minimal, hal ini berarti penghormatan terhadap kebebasan sipil dan lembaga-lembaga demokratis di dalam negeri. Pendekatan yang kedua adalah dengan cara fokus pada *proses* pembuatan kebijakan luar negeri,

³⁰ Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, 2003.

³¹ George Sanford, *Op. Cit.*, hal. 769.

kebijakan yang lebih partisipatori, termasuk peran yang lebih aktif dari lembaga legislatif.³²

Penulis sendiri sependapat dengan kebutuhan akan adanya demokratisasi dalam kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri memiliki dampak yang besar dalam kehidupan keseharian kita. Isu-isu luar negeri mempengaruhi segalanya dari harga makanan sampai dengan terorisme, dari hak asasi manusia sampai pada masalah kejahatan obat-obatan terlarang, dari migrasi sampai pada isu pemanasan global. Karena kebijakan luar negeri menyentuh kehidupan keseharian masyarakat banyak, maka kebijakan luar negeri haruslah merefleksikan kebutuhan domestik. Kebijakan luar negeri tidak lagi bisa menjadi domain pemerintahan yang berkuasa melainkan harus memberikan parlemen peran partisipatori dan pengawasan yang memadai. Kebijakan luar negeri harus dibuat transparan dan terbuka untuk pengaruh publik.

Pada dasarnya, seseorang dikatakan akuntabel apabila ia bertanggung jawab pada apa yang dilakukannya. Akuntabilitas mengharuskan seseorang untuk menyediakan alasan yang memuaskan atas perbuatan yang dilakukannya. Kita bisa berbicara tentang akuntabilitas demokratis apabila rakyat terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses akuntabilitas. Dalam konteks ini, akuntabilitas demokratis berarti bahwa semua yang memiliki tanggung jawab atau otoritas untuk memutuskan dan melaksanakan kebijakan luar negeri bertanggungjawab / akuntabel pada perwakilan rakyat atau langsung kepada rakyat. Parlemen dapat menilai bahwa pemerintah memang akuntabel apabila pemerintah bertanggungjawab pada keputusan dan tindakan yang diambilnya. Wewenang parlemen terhadap pemerintah menjadi sangat penting dalam menjamin akuntabilitas yang demokratis. Apabila parlemen tidak memiliki kekuasaan untuk membuat pemerintah akuntabel, pemerintah tidak akan hirau untuk menjawab pertanyaan ataupun merespon tindakan apapun dari parlemen.

³² John Gershman, *Democracy and the Making of Foreign Policy*, Silver City, NM & Washington, DC: Foreign Policy in Focus, 3 Februari 2006.

Parlemen memainkan peran yang penting dalam demokrasi keterwakilan, meskipun peran ini dapat bervariasi dalam sistem politik yang berbeda-beda. Sementara parlemen dapat berbeda dari mitra yang “ornamental” sampai memang memiliki peran penting dalam menjadi *co-governing partners*, parlemen memiliki beberapa karakteristik yang mirip, yang di dalamnya termasuk fungsi dasar mereka: mewakili rakyat, membuat atau merevisi UU, dan melaksanakan pengawasan. Parlemen mengartikulasikan keinginan rakyat dengan menyusun UU yang baru dan mengawasi pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan oleh pemerintah. Singkatnya, parlemen merupakan mediator antara pemerintah dan rakyat.

Dalam hubungannya dengan pengawasan parlemen, esensinya adalah untuk menangkap ‘garis pemisah’ antara parlemen dan pemerintah dalam menjawab pertanyaan: ‘sampai sejauh mana parlemen terlibat dalam perumusan kebijakan luar negeri?’ Pemerintah dan parlemen berbagi tanggung jawab yang berkenaan dengan kebijakan luar negeri yaitu misalnya dalam hal ratifikasi perjanjian internasional, keputusan pemerintah dalam forum-forum internasional. Pemikiran untuk membagi tanggung jawab mengimplikasikan pada komunikasi antara parlemen dan pemerintah yang ditandai dengan adanya kepercayaan, komunikasi yang terbuka, dan saling mengundang untuk menyampaikan pendapat masing-masing pihak. Pihak-pihak ini jangan dianggap sebagai saingan dengan tujuan-tujuan yang saling bertentangan. Sebaliknya, parlemen dan pemerintah memerlukan satu sama lain dalam rangka mencapai kebijakan luar negeri yang efektif. Oleh karena itu pengawasan yang demokratis tidak hanya rangkaian komando dan perintah, tetapi juga memasukkan dialog dan komunikasi antara pemimpin politik dan pemerintah. Peran parlemen dalam pengawasan demokratis tidak hanya bergantung pada kekuasaan parlemen yang dijamin dalam undang-undang, melainkan juga bergantung pada keinginan para anggota untuk menjaga eksekutif tetap akuntabel. Sumber daya parlemen dalam hal staf parlemen, anggaran, perpustakaan (dan sumber-sumber daya yang tersedia untuk menjalankan fungsi pengawasan). Ketiga aspek parlemen ini, yaitu, keinginan politik dan sumber daya sangat relevan dalam meningkatkan pengawasan parlemen terhadap kebijakan luar negeri.

Dengan adanya pemikiran konvensional tentang peran parlemen dalam kebijakan luar negeri serta di satu sisi ada dorongan arus demokratisasi dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri seperti yang dikemukakan di atas, di manakah posisi parlemen Indonesia atau DPR RI di dalam kebijakan luar negeri Republik Indonesia? Apakah partisipasi DPR RI dalam kebijakan luar negeri di Indonesia sudah berpengaruh dalam perumusan kebijakan yang lebih baik?

Untuk menganalisa serta mencari jawaban atas permasalahan yang telah disebutkan sebelumnya, analisa masalah akan dipusatkan pada bagaimana suatu negara menentukan kebijakan luar negerinya.

Dalam hal ini, terdapat banyak definisi kebijakan luar negeri yang dapat dipergunakan. Kebijakan luar negeri merefleksikan kepentingan dalam negeri yang hendak dipromosikan ke luar negeri. Atau dapat juga dikatakan di sini bahwa kebijakan luar negeri suatu negara adalah bagian dari politik nasionalnya dan oleh sebab itu mempunyai landasan dan tujuan yang sama.³³ Kebijakan luar negeri merupakan seperangkat keputusan yang menjadi pedoman untuk bertindak, atau seperangkat tindakan yang bertujuan untuk mencapai sasaran-sasaran di luar negeri yang telah ditetapkan sebelumnya oleh para pembuat keputusan di dalam negeri. Hal ini meliputi kondisi politik dalam negeri suatu negara.³⁴ Pernyataan tersebut juga di dukung oleh Howard H. Lentner.

Lentner mengklasifikasikan faktor-faktor yang mendasari dan menentukan pilihan-pilihan yang dibuat oleh para pembuat keputusan ke dalam dua kelompok yaitu determinan luar negeri dan determinan domestik. Determinan luar negeri mengacu pada keadaan sistem internasional dan situasi pada suatu waktu, sedangkan determinan domestik menunjuk pada keadaan di dalam negeri, seperti: geografi (luas dan posisi wilayah), jumlah penduduk, sumber daya alam, kepemimpinan politik, budaya politik, sikap dan persepsi.³⁵

³³ Kirdi Dipoyudo, *Aspirasi Perdamaian: Garis-garis Besar Politik Luar Negeri Indonesia*, Analisis CSIS Tahun XVIII, No.1 Januari-Februari 1989, hal 47.

³⁴ William D. Coplin, *Introduction to International Politics*, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1980, hal. 159

³⁵ Howard H. Lentner, *Op. Cit.*, hal. 105 dan 135-136.

Selanjutnya Lentner membagi tiga determinan domestik yang turut membentuk konsep kebijakan luar negeri, yaitu:³⁶ 1.) Determinan yang paling stabil, seperti ukuran dan lokasi geografis, iklim, jumlah penduduk serta sumber lainnya yang terdapat di suatu Negara. Perubahan yang terjadi pada determinan ini sangat lambat sehingga kecil kemungkinannya terjadi perubahan secara mendadak. 2.) Determinan yang cukup stabil (moderat), termasuk di dalamnya antara lain budaya politik, gaya politik, kepemimpinan politik, nilai-nilai yang dianut (*common values*), dan proses politik yang berlaku secara umum di suatu negara. 3.) Determinan yang tidak stabil, meliputi perubahan individu, persepsi, tujuan, ketakutan, dan sebagainya yang datangnya dari para pembuat keputusan yang berwenang, pergulatan antara koalisi yang berkompetisi merebut kekuasaan, perkembangan struktur baru dari pemerintahan dan sebagainya.

Pada determinan yang cukup stabil (nomor 2) dan determinan yang tidak stabil (nomor 3), Lentner menggambarkan secara jelas apa yang menjadi topik kajian penulis. 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.

Suatu kebijakan termasuk pula kebijakan luar negeri merupakan hasil dari proses perubahan atau konversi input menjadi output.³⁷ Dalam pendekatan sistem politik Almond terlihat adanya tarik menarik dan hubungan saling mempengaruhi antar lingkungan internasional sebagai lingkungan di luar sistem politik suatu negara dengan lingkungan domestiknya. Dalam hal ini terdapat keterkaitan yang erat antara kebijakan luar negeri dengan sasaran-sasaran yang dituju dan dipilih oleh suatu pemerintah, ideologi negara atau bangsa, keadaan ekonomi dan politik, kebudayaan suatu bangsa, sikap psikologis, ketegangan-ketegangan emosional yang ada.³⁸ Menurut David D. Newsom pernyataan pemerintah mengenai kebijakan luar negeri merupakan produk suatu proses

³⁶ *Ibid.*, hal. 136.

³⁷ Lihat David Easton dan Gabriel Almond dalam Mochtar Mas'ood dan Collin Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, 1990.

³⁸ Suffri Yusuf, *Hubungan Internasional dan Politik Luar Negeri: Sebuah Analisis Teoritis dan Uraian tentang Pelaksanaannya*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1989, hal. 64.

rumit yang mempunyai cakupan politik, birokrasi, diplomasi dan sering cara berpikir dan ambisi-ambisi pribadi.³⁹

Untuk membantu dan memperkaya pemahaman akan kebijakan luar negeri, pemikiran Rosenau juga relevan untuk dipergunakan. Rosenau menambahkan 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 dan memutuskan cara-cara yang ditempuh untuk mengatasinya.⁴⁰

Menurut Rosenau kebanyakan studi mengenai kebijakan luar negeri memusatkan perhatian pada beberapa hal, antara lain untuk menganalisa atau menjelaskan tujuan dari tindakan suatu negara, bentuk-bentuk yang mengikutinya atau sumber-sumber sosial yang turut mempengaruhi kebijakan luar negeri. Sedangkan tujuan kebijakan luar negeri telah diklasifikasikan dan dikonseptualisasikan dalam banyak cara. Dalam hal ini, perdamaian, keamanan, kekuasaan, dan kesejahteraan atau kemakmuran telah diidentifikasi sebagai tujuan-tujuan jangka panjang dari suatu kebijakan luar negeri.⁴¹

Pemikiran Rosenau sejalan dengan pemikiran Holsti. Menurut Holsti paling tidak terdapat 4 (empat) komponen utama kebijakan luar negeri, mulai dari yang umum sampai yang khusus, yaitu:⁴² 1.) Orientasi kebijakan luar negeri, 2.) Peran nasional, 3.) Tujuan nasional, 4.) Tindakan nasional

Untuk lebih jelasnya akan digambarkan secara singkat mengenai keempat komponen tersebut di atas. Menurut Holsti, tingkat keterlibatan suatu Negara dalam berbagai isu internasional paling tidak merupakan ekspresi dari orientasi umumnya terhadap bagian dunia yang lain. Yang dimaksud orientasi adalah sikap dan komitmen suatu negara terhadap lingkungan internasional

³⁹ David D. Newsom, *Dimensi Politik Luar Negeri*, diterjemahkan oleh Tom Gunadi, Bandung, 1999, hal.27.

⁴⁰ James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, The Free Press, 1971, hal. 81.

⁴¹ James N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, Revised Edition, The Free Press, 1969, hal. 167.

⁴² K.J. Holsti, *International Politics a Framework for Analysis*, Fifth Edition, Prentice-Hall International Editions, University of Columbia, 1988, hal. 92.

sebagai strategi dasar untuk mewujudkan tujuan dan aspirasi domestik, internasional, serta untuk mengatasi ancaman. Holsti menambahkan bahwa meskipun orientasi umum suatu bangsa jarang nampak hanya pada satu keputusan saja, tetapi merupakan hasil dari rangkaian keputusan kumulatif yang dibuat dalam rangka menyelaraskan tujuan, nilai dan kepentingannya terhadap kondisi dan karakteristik, baik lingkungan domestik maupun lingkungan eksternal.

Menurut Holsti peran nasional dalam hal ini adalah definisi dari pembuat keputusan mengenai berbagai bentuk umum dari keputusan, komitmen, aturan, dan tindakan yang sesuai bagi negaranya dalam berbagai inventarisasi persoalan geografis.⁴³

Tujuan dalam kebijakan luar negeri merupakan gambaran mengenai situasi persoalan dan keadaan di masa mendatang yang ingin diciptakan pemerintah melalui individu-individu pembuat keputusan. Caranya dengan melancarkan pengaruh di luar negeri dan mengubah atau mempertahankan perilaku negara lain. Suatu pemerintahan pada umumnya berusaha mewujudkan tujuan nasionalnya melalui berbagai cara yang bervariasi antara satu negara dengan yang lainnya, yang direfleksikan antara lain melalui perumusan kebijakan luar negerinya. Karena itu, menurut Holsti, tujuan kebijakan luar negeri suatu negara harus bersifat spesifik dan tentunya harus disesuaikan dengan kebutuhan negara tersebut.⁴⁴

Sedangkan menurut Holsti *tindakan* didefinisikan sebagai berbagai kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk mempengaruhi orientasi, menjalankan peranan, atau untuk mencapai dan mempertahankan tujuan tertentu. Suatu tindakan biasanya merupakan suatu bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk mengubah atau mempertahankan perilaku negara lainnya, serta turut menentukan pencapaian tujuan negara yang bersangkutan.⁴⁵

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya dapat disimpulkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan luar negeri suatu negara sering terjadi proses saling mempengaruhi antara berbagai macam variabel. Pengaruh mana yang lebih

⁴³ *Ibid.*, hal. 110-111.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 118.

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 140.

dominan bagi masing-masing negara dapat berbeda. Namun demikian, pendapat para ahli baik Lentner, Almond, Newsom, Rosenau, maupun Holsti menyatakan adanya keterkaitan erat dari politik domestik dengan pengambilan kebijakan luar negeri. Adapun pendapat kelima pakar mengenai faktor domestik dalam kebijakan luar negeri tergambar di dalam tabel I.3. berikut ini:

Tabel I.3. Ringkasan Kerangka Teori

No	Pakar	Teori
1	Lentner	<i>Domestic Determinants</i> merupakan faktor-faktor domestik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri termasuk di dalamnya budaya politik suatu Negara
2	Almond	Kebijakan luar negeri dihasilkan dari proses tarik menarik lingkungan internasional dengan lingkungan domestik
3	Newsom	Kebijakan luar negeri adalah produk dari proses rumit yang mempunyai cakupan politik
4	Rosenau	Variabel yang mempengaruhi sebuah analisis kebijakan luar negeri melibatkan konflik yang membentuk suatu kebijakan luar negeri
5	Holsti	Orientasi dari kebijakan luar negeri adalah untuk mewujudkan tujuan dan aspirasi domestik

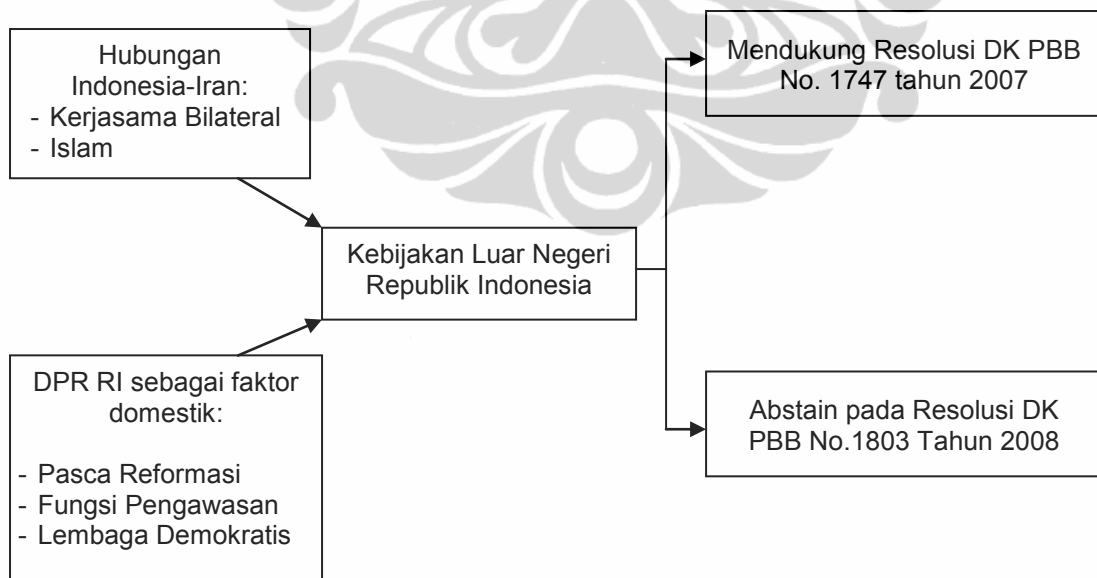
Dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang akan diteliti, maka perlu dianalisa bagaimana sikap kritis parlemen Indonesia turut mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia untuk mendukung resolusi DK PBB nomor 1747 tahun 2007 dan abstain pada resolusi DK PBB nomor 1803 tahun 2008.

Almond, Newsom, dan Rosenau menjelaskan proses tarik menarik yang relevan dengan proses pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia dalam kasus tersebut. Dengan adanya penguatan fungsi dan wewenang yang tercermin di dalam UUD, DPR setelah reformasi mulai menjalankan fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah termasuk di dalam pengambilan

kebijakan luar negeri. DPR turut bereaksi terhadap kebijakan pemerintah RI untuk mendukung resolusi DK PBB nomor 1747 dengan menggunakan hak interpelasinya untuk mendapatkan penjelasan dari pemerintah. Yang menarik adalah bahwa pada resolusi DK PBB selanjutnya mengenai nuklir Iran, pemerintah RI memilih untuk abstain. Dalam bab pembahasan akan dianalisa lebih lanjut apakah DPR turut mempengaruhi keputusan pemerintah RI tersebut dan bagaimana lobi-lobi yang dilakukan DPR ini dapat berpengaruh pada kebijakan luar negeri yang diambil pemerintah Indonesia.

F. Model Analisis

Model analisis yang dapat digambarkan berdasarkan kerangka teori di atas adalah sebagai berikut:



Dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang akan diteliti, penulis melihat DPR dan Hubungan Bilateral Indonesia-Iran sebagai variabel yang

mempengaruhi Kebijakan Luar Negeri RI untuk: Mendukung Resolusi DK PBB No. 1747 tahun 2007 dan Abstain pada Resolusi DK PBB No.1803 Tahun 2008.

G. Operasionalisasi Konsep

Berdasarkan pokok permasalahan, maka dilakukan operasionalisasi konsep yang disimpulkan menjadi indikator atau alat ukur yang menjadi acuan dalam penelitian ini sebagai berikut:

Sebagai variabel bebas, Sikap Kritis DPR RI dioperasionisasikan menjadi salah satu aktor yang turut mempengaruhi proses pengambilan kebijakan luar negeri.

Sebagai variabel terikat, Kebijakan Luar Negeri RI untuk Mendukung Resolusi DK PBB No. 1747 tahun 2007 dan untuk Abstain pada Resolusi DK PBB No.1803 Tahun 2008, merupakan produk suatu proses rumit yang mempunyai cakupan politik, birokrasi, dan diplomasi dengan mempertimbangkan kondisi domestik sekaligus implikasinya secara internasional. Dalam hal ini, Pemerintah Indonesia tidak bisa mengabaikan tekanan dari DPR.

H. Metodologi Penelitian

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan pola deduktif. Dengan pola ini, penulis akan mulai penelitian dari proposisi yang berlaku umum dan memberlakukannya pada keadaan khusus. Data dalam penelitian ini akan di analisa dengan metode deskriptif.

Untuk dapat mengatasi kesulitan dalam menentukan orientasi teoritik pemilihan pokok studi, penulis akan menggunakan sebuah studi kasus dalam penelitian ini. Kompleksitas objek studi kasus yang dipilih penulis sesuai dengan

tujuan penelitian dan juga masuk akal, sehingga dapat diselesaikan dengan batas waktu dan sumber-sumber yang tersedia.

Dalam sebuah penelitian terdapat dua jenis sumber data, yaitu sumber data primer dan sekunder. Yang menjadi sumber data primer penulis adalah hasil wawancara penulis yang akan ditujukan kepada Pimpinan/Anggota DPR RI dari Komisi I, Staf Ahli DPR RI, Peneliti Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Sebagai sumber data sekunder, penulis akan melakukan penelaahan terhadap dokumen-dokumen resmi, berita koran cetak maupun elektronik, artikel maupun penelitian dalam jurnal-jurnal, serta buku-buku yang relevan.

I. Sistematika Penulisan

Dalam rangka mempermudah pemahaman dari rangkaian penelitian ini, maka disusunlah sistematika penulisan yang akan membahas pokok-pokok materi pada setiap bab dan sub-bab secara berurutan terdiri dari empat bab. Sistematikan penulisannya sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, menjelaskan latar belakang masalah yaitu Sikap Kritis Parlemen dalam Pembuatan Kebijakan Luar Negeri Indonesia. Dalam sub-bab berikutnya juga dijelaskan mengenai tujuan penelitian serta kerangka teori yang digunakan untuk menganalisa pokok permasalahan dalam penelitian ini. Dalam sub-bab berikutnya dijelaskan dan dipaparkan mengenai metode dan sistematika penulisan.

Bab II Isu Nuklir Iran, dalam bab ini penulis akan mengulas secara komprehensif bagaimana isu nuklir Iran ini menjadi persoalan yang kontroversial dan bagaimana persoalan ini menjadi hirauan PBB dan masyarakat Internasional. Dalam bab ini juga akan dilihat bagaimana isu nuklir Iran turut mempengaruhi hubungan Indonesia dengan Iran.

Bab III Sikap Parlemen terhadap Kebijakan Luar Negeri Indonesia dalam Resolusi DK PBB tentang Isu Nuklir Iran, bab ini akan menganalisa bagaimana isu nuklir Iran menjadi perhatian di Indonesia. Dalam bab ini juga akan dianalisa apakah perubahan sikap pemerintah RI pada resolusi DK PBB No. 1803 tahun 2008 terkait dengan sikap kritis parlemen Indonesia. Sehingga dalam bab ini perlu dimasukkan teori mengenai pengaruh domestik dalam sebuah kebijakan luar negeri.

Bab IV Kesimpulan dan Saran, bab ini merupakan bagian akhir laporan hasil penelitian, berisikan kesimpulan dari penelitian yaitu uraian tentang hasil penelitian yang disimpulkan berdasarkan materi-materi yang telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya.

