

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan lembaga parlemen memiliki peran yang penting bagi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Bukan hanya menjalankan tiga fungsi utama yaitu pengawasan, penganggaran, dan legislasi, tugas parlemen yang tidak kalah penting yaitu melakukan diplomasi. Hal ini tertuang pada Undang-Undang No.17 Tahun 2014 Pasal 68 dan 69 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹

Badan Legislatif Indonesia memiliki sebuah Lembaga yang dibentuk untuk menjalankan proses diplomasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Kerja Sama Antar Parlemen atau yang biasa dikenal dengan BKSAP. Badan Kerja Sama Antar Parlemen sebuah instrument atau alat kelengkapan yang dimiliki oleh DPR RI dan bersifat tetap juga diberi mandat secara spesifik untuk menjalankan diplomasi parlemen. Hal ini sejalan dengan pasal 116 UU MD3 dan Pasal 82 Tata Tertib DPR RI Tahun 2020 yang menyebutkan tugas-tugas dimiliki BKSAP antara lain merupakan membina, mengembangkan, serta meningkatkan diplomasi juga hubungan kerja sama antar DPR dengan parlemen dari negara lain baik secara

¹ “Undang-Undang No.17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.pdf,” diakses 20 Desember 2023, https://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2014_17.pdf.

bilateral dan multilateral termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen dan/atau anggota parlemen negara lain.² Dapat dikatakan jika BKSAP menjadi ujung tombak diplomasi parlemen dan menjadi pintu masuk bagi penguatan hubungan bilateral, regional, dan internasional antar parlemen.

Praktik diplomasi yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPR RI) secara garis besar merupakan hasil pendekatan pemerintah Indonesia yang menjalankan diplomasi ganda atau *Multi-track Diplomacy*. Dalam hal ini pemerintah dan parlemen bersama-sama menjalankan diplomasi untuk memperkuat peran Indonesia di kancah regional dan global dalam upaya meningkatkan kepentingan bangsa.³

Selaras dengan perkembangan zaman, definisi dan jenis diplomasi ikut mengalami perubahan serta perkembangan. Telah terjadi perkembangan dan perubahan sifat dari diplomasi. Diplomasi dimaknai sebagai bentuk dari sebuah manajemen hubungan antar negara dengan aktor-aktor dalam hubungan internasional lainnya.⁴ Diplomasi merupakan alat yang bagi suatu negara digunakan dalam mencapai tujuan politis serta sebagai media dalam melakukan promosi dihadapan dunia internasional.

Indonesia melalui badan legislatif yang dimilikinya telah membentuk sebuah Badan Kerja Sama Antar Parlemen dalam upaya melaksanakan proses diplomasi

² “Undang-Undang No.17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.pdf.”

³ “Badan Kerja sama Antar Parlemen,” diakses 21 Desember 2023, <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BKSAP-16-4cb66e58a693cf72f9f87badb8b4d290.pdf>.

⁴ R. P. Barston, *Modern Diplomacy* (Routledge, 2019).

dengan melakukan koordinasi dengan parlemen negara lain. BKSAP selalu berupaya berperan aktif dengan mengikuti forum-forum antar parlemen dalam kawasan regional maupun multilateral serta mengupayakan untuk dapat menduduki berbagai posisi strategis di dalam organisasi parlemen regional maupun multilateral.⁵

Dalam menjalankan praktiknya, BKSAP menggunakan Diplomasi Parlemen sebagai instrumen. Diplomasi parlemen merupakan satu di antara bentuk diplomasi yang dilakukan oleh anggota parlemen dalam rangka untuk meningkatkan saling pengertian antar negara, meningkatkan pengawasan pemerintah, mewakili rakyat pada forum internasional, dan juga meningkatkan legitimasi demokrasi lembaga antar pemerintah.⁶ Selain Diplomasi Parlemen, kebijakan luar negeri juga menjadi acuan bagi badan legislatif dalam menentukan arah kebijakannya melalui BKSAP. Kebijakan luar negeri merupakan segala bentuk yang mencakup tindakan negara yang melakukan apapun di tingkat internasional. Kebijakan luar negeri termasuk kedalam subjek empiris yang mempelajari batasan antara lingkungan internal dengan lingkungan eksternal suatu negara.⁷

⁵ “Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP),” diakses 22 Desember 2023, <https://ksap.dpr.go.id/>.

⁶ Thomas Goumenos, “Parliamentary Diplomacy as ‘Track 1 1/2 Diplomacy’ in Conflict Resolution,” *E-International Relations* (blog), 11 Juli 2018, <https://www.e-ir.info/2018/07/11/parliamentary-diplomacy-as-track-1-1-2-diplomacy-in-conflict-resolution/>.

⁷ “Foreign Policy: Theories, Actors, Cases,” dalam *Foreign Policy* (Oxford University Press), diakses 23 Desember 2023, <https://www.oxfordpoliticstrove.com/display/10.1093/hepl/9780198708902.001.0001/hepl-9780198708902>.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengangkat uraian permasalahan di atas ke dalam penelitian ini. Penelitian ini berupaya menjelaskan kerja sama yang telah dilakukan oleh BKSAP dengan badan legislasi lain, meningkatkan peran badan legislasi dalam pelaksanaan kerja sama internasional serta memberikan prioritas badan legislasi dalam aktor pengambil keputusan, mengetahui dampak dan peran BKSAP dalam menjalankan kerja sama internasional, serta mengetahui kebijakan badan legislatif dalam mendukung kerja sama luar negeri Indonesia melalui BKSAP.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran BKSAP dalam menjalankan kerja sama internasional?

C. Kerangka Pemikiran

1. Diplomasi Parlemen

Seiring berkembangnya zaman menuju pada era globalisasi dan modernisme, maka berkembang pula definisi serta jenis diplomasi dalam hubungan internasional. Tujuan utama yang ingin diraih oleh negara dalam melaksanakan diplomasi adalah untuk mengamankan kebijakan luar negeri atau kepentingan nasional negaranya.⁸

Diplomasi merupakan salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan kepentingan nasional suatu negara. Diplomasi sebagai alat utama dalam pencapaian kepentingan nasional yang berkaitan dengan negara lain atau organisasi internasional. Melalui diplomasi ini sebuah negara dapat membangun

⁸ “Diplomacy: Theory and Practice, 4th Ed - Diplo Resource,” 13 Agustus 2010, <https://www.diplomacy.edu/resource/diplomacy-theory-and-practice-4th-ed/>.

citra tentang dirinya. Dalam hubungan antar negara, pada umumnya diplomasi dilakukan sejak tingkat paling awal sebuah negara hendak melakukan hubungan bilateral dengan negara lain hingga keduanya mengembangkan hubungan selanjutnya.

Diplomasi terus mengalami perkembangan seiring dengan adanya saling ketergantungan antara suatu negara dengan negara lain. Dalam kegiatan diplomasi salah satu proses yang sering dilakukan adalah dengan menggunakan cara negosiasi disamping bentuk kegiatan diplomasi lainnya, seperti pertemuan, kunjungan, dan perjanjian-perjanjian. Oleh karena itu negosiasi merupakan salah satu teknik dalam diplomasi untuk menyelesaikan perbedaan secara damai dan memajukan kepentingan nasional suatu negara.

Diplomasi juga diartikan sebagai suatu relasi atau hubungan, komunikasi dan keterkaitan. Selain itu diplomasi juga dikatakan sebagai proses interaktif dua arah antara dua negara yang dilakukan untuk mencapai politik luar negeri masing-masing negara.⁹ Diplomasi dan politik luar negeri sering diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Dikatakan demikian karena politik luar negeri adalah isi pokok yang terkandung dalam mekanisme pelaksanaan dari kebijakan luar negeri yang dimiliki oleh suatu negara, sedangkan diplomasi adalah proses pelaksanaan dari politik luar negeri. Oleh karena itu baik diplomasi dan politik luar negeri saling berkaitan dan mendukung satu sama lain.

⁹ S.L , Roy, 1995, *Diplomasi*, Jakarta Utara, PT Raja Grafindo persada. 35.

Diplomasi menjadi bagian yang sangat penting untuk dijadikan salah satu solusi atau jalan keluar untuk mengupayakan penyelesaian secara damai. Diplomasi dilakukan untuk mencapai suatu kepentingan nasional suatu negara. Meskipun diplomasi berhubungan dengan aktivitas-aktivitas yang damai, dapat juga terjadi di dalam kondisi perang atau konflik bersenjata karena tugas utama diplomasi tidak hanya manajemen konflik, tetapi juga manajemen perubahan dan pemeliharannya dengan cara melakukan persuasi yang terus menerus di tengah-tengah perubahan yang tengah berlangsung.¹⁰

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa diplomasi adalah perpaduan antara ilmu dan seni perundingan atau metode untuk menyampaikan pesan melalui perundingan guna mencapai tujuan dan kepentingan negara yang menyangkut bidang politik, ekonomi, perdagangan, social, budaya, pertahanan, militer, dan berbagai kepentingan lain dalam bingkai hubungan internasional.

Suatu negara untuk dapat mencapai tujuan dan diplomatiknya dapat dilakukan dengan berbagai macam cara. Menurut Kautilya, yaitu dalam bukunya Kautilya's concept of diplomacy : a new interpretation bahwa tujuan utama diplomasi yaitu pengamanan kepentingan negara sendiri. Dapat dikatakan bahwa tujuan diplomasi merupakan penjaminan keuntungan maksimum negara sendiri. Selain itu juga terdapat kepentingan lainnya, seperti ekonomi, perdagangan dan kepentingan komersial, perlindungan warga negara yang berada di negara lain, pengembangan

¹⁰ Watson Adam, 1984, *The Dialogues Between States*, London, Methuem. 01.

budaya dan ideologi, peningkatan prestise bersahabat dengan negara lain, dan lain-lain.

Diplomasi Parlemen didefinisikan oleh Frans W. Weisglas dan Gonnie de Boer sebagai kegiatan internasional yang dilakukan oleh anggota parlemen suatu negara dalam upaya untuk meningkatkan saling pengertian antar negara, meningkatkan pengawasan pemerintah, meningkatkan legitimasi demokrasi Lembaga antar pemerintah, dan mewakili rakyat dalam forum internasional.¹¹ Dalam prosesnya diplomasi parlemen meliputi segala kegiatan anggota parlemen dalam urusan internasional dan kebijakan luar negeri baik secara formal maupun informal.¹²

Inti dari kegiatan diplomasi parlemen adalah segala bentuk kerja sama dan pengaturan multilateral yang sebagian besar dilakukan oleh lembaga parlemen internasional.¹³ Melalui lembaga parlemen internasional, anggota parlemen melakukan kerja sama untuk menghasilkan keputusan, program, atau strategi yang mereka promosikan dengan upaya seperti persuasi, advokasi, dan tekanan institusional.¹⁴ Dengan hal ini dapat menjadi sebuah dorongan keterlibatan parlemen dalam urusan internasional untuk membangun kerja sama internasional.

¹¹ Gonnie de Boer Frans W. Weisglas, "Parliamentary Diplomacy," diakses 27 Desember 2023, https://www.researchgate.net/publication/233582249_Parliamentary_Diplomacy.

¹² Thomas Goumenos, "Parliamentary Diplomacy as 'Track 1 1/2 Diplomacy' in Conflict Resolution," *E-International Relations* (blog), 11 Juli 2018, <https://www.e-ir.info/2018/07/11/parliamentary-diplomacy-as-track-1-1-2-diplomacy-in-conflict-resolution/>.

¹³ Zlatko Šabič, "Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions," *Parliamentary Affairs* 61, no. 2 (1 April 2008): 255–71, <https://doi.org/10.1093/pa/gsm062>.

¹⁴ Šabič.

Dalam melihat tujuannya, diplomasi parlemen memiliki tujuan yang lebih beragam jika dibandingkan dengan diplomasi tradisional. Upaya seperti mempromosikan demokrasi dan transparansi, mempromosikan kerja sama antar parlemen, hingga pencegahan konflik merupakan tindakan diplomatik dari anggota parlemen secara konstruktif.¹⁵ Dalam prosesnya anggota parlemen memosisikan dirinya di tengah pemerintah maupun Lembaga Swadaya Masyarakat, sehingga dapat memudahkan para anggota untuk beroperasi dalam situasi maupun isu yang cenderung sensitif.

Diplomasi parlemen digunakan untuk menjelaskan bahwa praktik diplomasi parlemen menjadi salah satu aspek penting yang dilakukan oleh Badan Legislatif Indonesia dalam mendukung kerja sama luar negeri yang dilakukan melalui Badan Kerja Sama Antar Parlemen.

2. Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri didefinisikan oleh Steve Smith dalam buku *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, merupakan sebuah strategi atau pendekatan yang dipilih atau dibentuk oleh pemerintah nasional guna mencapai tujuan dalam hubungan dengan entitas eksternal.¹⁶ Persoalan domestik negara dan internasional menjadi salah satu sumber terbentuknya kebijakan luar negeri di dalam negara.

Menurut Tayfur kebijakan luar negeri merupakan sebuah bentuk kegiatan resmi yang dirumuskan dan diimplementasikan oleh agen-agen resmi dari negara

¹⁵ Frans W. Weiglas, "Parliamentary Diplomacy."

¹⁶ Steve Smith, Amelia Hadfield, dan Tim Dunne, "Foreign Policy: Theories, Actors, Cases," 1 Januari 2008.

berdaulat sebagai sebuah orientasi, rencana, komitmen, dan tindakan yang ditujukan kepada lingkungan eksternal negara.³⁰ Selanjutnya menurut Kegley dan Wittkopf kebijakan luar negeri merupakan sebuah kebijakan pemerintah yang berwenang terhadap lingkungan internasional yang didasari adanya kepentingan dan tujuan nasional serta sekaligus terdapat nilai dan instrumen dalam mengejar tujuan tersebut.¹⁷ Sedangkan menurut Webber dan Smith kebijakan luar negeri ialah suatu kebijakan yang terdiri dari upaya mencapai tujuan, nilai, pengambilan keputusan, dan tindakan yang diambil oleh negara dimana pemerintah sebagian besar mengambil andil dalam bertindak dengan pihak luar atau lingkungan eksternal, selain itu turut mengontrol masyarakat dalam berinteraksi dengan lingkungan luar.¹⁸

Dalam proses merumuskan kebijakan luar negeri (*foreign policy*) suatu negara melibatkan proses tawar-menawar dan juga kompromi yang dapat mempengaruhi kepentingan nasional atau kepentingan domestik dan juga internasional. Hal tersebut memiliki tujuan untuk menjelaskan tindakan yang dilakukan oleh pengambil keputusan dalam proses membentuk kebijakan luar negeri. Karena pada dasarnya perilaku kebijakan luar negeri suatu negara mnengacu pada landasan teoritis pembuat keputusan baik yang dilakukan secara sendiri atau perorangan maupun yang dilakukan secara berkelompok.¹⁹

¹⁷ Kegley Charles W. Jr, Wittkopf Eugene R, *World Politics:Trend and Transformation*, 6th ed., New York: St.Martin's Press, 2001, hal.55

¹⁸ Mark Webber, Michael Smith, *Foreign Policy in Transformed World*, Prentice Hall, London, 2002, hal.11-12

¹⁹ Smith, Hadfield, dan Dunne.

Dalam setiap pembuatan kebijakan luar negeri selalu terdapat aktor di dalamnya. Seperti yang telah dijelaskan oleh Christopher Hill bahwa pembuatan kebijakan luar negeri merupakan sebuah proses interaksi yang kompleks dan melibatkan banyak aktor didalamnya yang terbagi dalam berbagai struktur yang berbeda-beda.²⁰ Kepala negara, kepala pemerintahan, menteri luar negeri, parlemen, komite parlemen termasuk ke dalam aktor yang membuat keputusan tentang kebijakan luar negeri suatu negara.²¹ Para aktor inilah yang mengambil keputusan yang bertanggung jawab secara politik dan bertindak secara internasional atas nama pemerintahan yang mereka wakili. Dalam prosesnya, pengambilan keputusan aktor-aktor dimulai dari tingkat kementerian luar negeri, lembaga ekonomi, lembaga militer, media, dan lain sebagainya.²²

Dalam skripsi ini akan berfokus pada aktor parlemen dalam hal ini badan legislatif yang dimiliki negara Indonesia dalam kebijakan luar negeri Indonesia menggunakan Badan Kerja Sama Antar Parlemen yang dimiliki oleh DPR RI.

²⁰ "(DOC) 'The Changing Politics of Foreign Policy, Christopher Hill' (Palgrave Macmillan, 2003) | Michalis Michael - Academia.edu," diakses 4 Januari 2024, https://www.academia.edu/4832479/The_Changing_Politics_of_Foreign_Policy_Christopher_Hill_Palgrave_Macmillan_2003_.

²¹ Steve Smith, "Foreign Policy: Theories, Actors, Cases," dalam *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (Oxford University Press), diakses 4 Januari 2024, <https://www.oxfordpoliticstrove.com/display/10.1093/hepl/9780198708902.001.0001/hepl-9780198708902>.

²² Smith, Hadfield, dan Dunne, "Foreign Policy."

D. Hipotesis

1. Mendeskripsikan kebijakan dan kinerja badan kerja sama antar parlemen dalam membantu DPR RI melaksanakan kerja sama luar negeri - Indonesia
2. Meningkatkan peran badan legislasi dalam melaksanakan kerja sama internasional serta memprioritaskan badan legislasi dalam aktor pengambil keputusan kebijakan luar negeri.

E. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui apa dampak yang diberikan oleh BKSAP dalam menjalankan kerja sama internasional.
2. Untuk Mengetahui apakah peran BKSAP sudah efisien terhadap kerja sama internasional Indonesia dengan negara lain.

F. Metode Penelitian

Pada penelitian ini, metodologi yang digunakan merupakan jenis kualitatif deskriptif didalam prosesnya menggunakan teknik pengumpulan data berdasarkan studi kepustakaan. Teknik pengambilan data dilakukan dengan mengambil, mengumpulkan dari beberapa buku, jurnal, penelitian terdahulu, majalah, serta sumber-sumber terpercaya lainnya yang kemudian dianalisis untuk diteliti kebenarannya, dikomparasi, diseleksi serta dikelompokkan menurut topik dan permasalahannya yang kemudian dianalisis secara cermat dan tepat.

G. Jangkauan Penelitian

Untuk membatasi fokus pembahasan dalam penelitian ini agar tetap in line dengan judul yang telah disajikan, maka penulis menganalisis tentang kerja sama yang telah dilakukan oleh BKSAP dengan badan legislasi lain, meningkatkan peran badan legislasi dalam pelaksanaan kerja sama internasional serta memberikan prioritas badan legislasi dalam aktor pengambil keputusan, mengetahui dampak dan peran BKSAP dalam menjalankan kerja sama internasional, serta mengetahui kebijakan badan legislatif dalam mendukung kerja sama luar negeri Indonesia melalui BKSAP. Peneliti berfokus pada lembaga Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP) dalam peranan, dampak, dan kebijakannya dalam kerja sama internasional.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini penulisan dibagi menjadi beberapa bagian bab dan sub-bab yaitu :

BAB I, berisi pendahuluan berupa latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, metodologi, dan sistematika penulisan.

BAB II, berisi tentang sejarah dan latar belakang terbentuknya BKSAP serta peran yang harus dilaksanakan oleh badan legislatif melalui BKSAP dalam mendukung kerja sama luar negeri Indonesia.

BAB III, berisi tentang kinerja yang telah dilakukan oleh BKSAP dalam mendukung badan legislatif melaksanakan kerja sama luar negeri Indonesia.

BAB IV, berisi kesimpulan dari seluruh pembahasan pada bab-bab sebelumnya.