

Komisi Intelijen

Hans Born dan Stefan Imobersteg





Federal Republic of Germany Foreign Office

The creation, translation and publication of this CSO toolkit has been funded by the Foreign Office of the Federal Republic of Germany. The Project is a component of DCAF's Parliamentary and Civil Society Democratic Security Sector Oversight Capacity Building Programme in Indonesia which is fully-funded by the Foreign Office of the Federal Republic of Germany.

Perumusan, penerjemahan dan publikasi dari *Toolkit* ini didanai oleh Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman. Proyek ini merupakan bagian dari Program Kerjasama DCAF di Indonesia mengenai Penguatan Kapasitas Pengawasan Demokratis Sektor Keamanan oleh Parlemen dan Masyarakat Sipil yang didanai sepenuhnya oleh Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman.

Komisi Intelijen

*Hans Born
Stefan Imobersteg*

Penulis

Hans Born adalah Senior Fellow, Divisi Riset DCAF.

Stefan Imobersteg adalah Project Officer, Deputy Direktur Office and Operations NIS. Office of the Deputy Director DCAF.

Editor

Sri Yunanto

Papang Hidayat

Mufti Makaarim A.

Wendy Andhika Prajuli

Fitri Bintang Timur

Dimas Pratama Yudha

Tim Database

Rully Akbar

Keshia Narindra

R. Balya Taufik H.

Munandar Nugraha

Febtavia Qadarine

Dian Wahyuni

Pengantar

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) menyampaikan terimakasih kepada seluruh pihak yang menjadi kontributor *Tool* ini, yaitu Ikrar Nusa Bhakti, Al-A'raf, Beni Sukadis, Jaleswari Pramodhawardani, Mufti Makaarim, Bambang Widodo Umar, Ali. A Wibisono, Dian Kartika, Indria Fernida, Hairus Salim, Irawati Harsono, Fred Schreier, Stefan Imobersteg, Bambang Kismono Hadi, Machmud Syafrudin, Sylvia Tiwon, Monica Tanuhandaru, Ahsan Jamet Hamidi, Hans Born, Matthew Easton, Kristin Flood, dan Rizal Darmaputra. IDSPS juga menyampaikan terima kasih kepada Tim pendukung penulisan naskah *Tools* ini, yaitu Sri Yunanto, Papang Hidayat, Zainul Ma'arif, Wendy A. Prajuli, Dimas P Yudha, Fitri Bintang Timur, Amdy Hamdani, Jarot Suryono, Rosita Nurwijayanti, Meirani Budiman, Nurika Kurnia, Keshia Narindra, R Balya Taufik H, Rully Akbar, Barikatul Hikmah, Munandar Nugraha, Febtavia Qadarine, Dian Wahyuni dan Heri Kuswanto. Terima kasih sebesar-besarnya juga disampaikan kepada Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) atas dukungannya terhadap program ini, terutama mereka yang terlibat dalam diskusi dan proses penyiapan naskah ini, yaitu Philip Fluri, Eden Cole dan Stefan Imobersteg. IDSPS juga menyampaikan terima kasih kepada Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman atas dukungan pendanaan program ini.

Tool Komisi Intelijen

Tool Komisi Intelijen ini adalah bagian dari Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah *Toolkit*. *Toolkit* ini dirancang untuk memberikan pengenalan praktis tentang RSK di Indonesia bagi para praktisi, advokasi dan pembuat kebijakan disektor keamanan. *Toolkit* ini terdiri dari 17 *Tool* berikut :

1. Reformasi Sektor Keamanan: Sebuah Pengantar
2. Peran Parlemen Dalam Reformasi Sektor Keamanan
3. Departemen Pertahanan dan Penegakan Supremasi Sipil Dalam Reformasi Sektor Keamanan
4. Reformasi Tentara Nasional Indonesia
5. Reformasi Kepolisian Republik Indonesia
6. Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara
7. Desentralisasi Sektor Keamanan dan Otonomi Daerah
8. Hak Asasi Manusia, Akuntabilitas dan Penegakan Hukum di Indonesia
9. Polisi Pamongpraja dan Reformasi Sektor Keamanan
10. Pengarusutamaan Gender di Dalam Tugas-Tugas Kepolisian
11. Pemilihan dan Rekrutmen Aktor-Aktor Keamanan
12. Pasukan Penjaga Perdamaian dan Reformasi Sektor Keamanan
13. Pengawasan Anggaran dan Pengadaan di Sektor Keamanan
14. Komisi Intelijen
15. Program Pemolisian Masyarakat
16. Kebebasan Informasi dan Reformasi Sektor Keamanan
17. Manajemen Perbatasan dan Reformasi Sektor Keamanan

IDSPS

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) didirikan pada pertengahan tahun 2006 oleh beberapa aktivis dan akademisi yang memiliki perhatian terhadap advokasi Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sector Reform*) dalam bingkai penguatan transisi demokrasi di Indonesia paska 1998. IDSPS melakukan kajian kebijakan pertahanan keamanan, resolusi konflik dan hak asasi manusia (*policy research*) mengembangkan dialog antara berbagai stakeholders (masyarakat sipil, pemerintah, legislatif, dan institusi lainnya) terkait dengan kebijakan untuk mengakselerasi proses reformasi sektor keamanan, memperkuat peran serta masyarakat sipil dan mendorong penyelesaian konflik dan pelanggaran hukum secara bermartabat.

DCAF

Pusat Kendali Demokratis atas Angkatan Bersenjata Jenewa (DCAF, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) mempromosikan tata kelola pemerintahan yang baik dan reformasi sektor keamanan. Pusat ini melakukan penelitian tentang praktek-praktek yang baik, mendorong pengembangan norma-norma yang sesuai ditingkat nasional dan internasional, membuat usulan-usulan kebijakan dan mengadakan program konsultasi dan bantuan di negara yang membutuhkan. Para mitra DCAF meliputi para pemerintah, parlemen, masyarakat sipil, organisasi-organisasi internasional dan para aktor sektor keamanan seperti misalnya polisi, lembaga peradilan, badan intelijen, badan keamanan perbatasan dan militer.

Layout

Nurika Kurnia

Foto Sampul © <http://photos.pcpco.uk/blogs/wp-content/uploads/2008/10/magnifying-glass-folder.jpg>, 2009

Ilustrasi cover Nurika Kurnia

© IDSPS, DCAF 2009

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Dicetak oleh IDSPS Press

Jl. Teluk Peleng B.32, Komplek TNI AL Rawa Bambu Pasar Minggu, 12520 Jakarta-Indonesia.

Telp/Fax +62 21 780 4191

www.idsps.org

Kata Pengantar

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Tool Pelatihan untuk Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dalam Kajian Reformasi Sektor Keamanan ini ditujukan khususnya untuk membantu mengembangkan kapasitas OMS Indonesia untuk melakukan riset, analisis dan monitoring terinformasi atas isu-isu kunci pengawasan sector keamanan. *Tool* ini juga bermaksud untuk meningkatkan efektivitas aksi lobi, advokasi dan penyadaran akan pengawasan isu-isu keamanan yang dilakukan oleh institusi-institusi demokrasi, masyarakat sipil, media dan sektor keamanan.

Kepentingan mendasar aktivitas OMS untuk menjamin peningkatan transparansi dan akuntabilitas di seluruh sektor keamanan telah diakui sebagai instrumen kunci untuk memastikan pengawasan sektor keamanan yang efektif. Keterlibatan publik dalam pengawasan demokrasi adalah krusial untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi diseluruh sektor keamanan. Keterlibatan OMS di ranah kebijakan keamanan memberi kontribusi besar pada akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik: OMS tidak hanya bertindak sebagai pengawas (watchdog) pemerintah tapi juga sebagai pedoman kepuasan publik atas kinerja institusi dan badan yang bertanggungjawab atas keamanan publik dan pelayanan terkait. Aktivitas seperti memonitor kinerja, kebijakan, ketaatan pada hukum dan HAM yang dilakukan pemerintah semua memberi masukan pada proses ini.

Sebagai tambahan, advokasi oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil mewakili kepentingan komunitas-komunitas lokal dan kelompok-kelompok individu bertujuan sama yang membantu memberi suara pada aktor-aktor termarginalisasi dan membawa proses perumusan kebijakan pada jendela perspektif yang lebih luas lagi. Konsekuensinya, OMS memiliki peran penting untuk dijalankan, tak hanya di negara demokratis tapi juga di negara-negara paskakonflik, paskaotoritarian dan non demokrasi, dimana aktivitas OMS masih mampu mempengaruhi pengambilan keputusan para elit yang memonopoli proses politik.

Tapi kemampuan aktor-aktor masyarakat sipil untuk berpartisipasi secara efektif dalam pengawasan sektor keamanan bergantung pada kompetensi pokok dan juga kapasitas institusi organisasi mereka. OMS harus memiliki kemampuan-kemampuan inti dan alat-alat untuk terlibat secara efektif dalam isu-isu pengawasan keamanan dan reformasi peradilan. Sering kali, kapasitas OMS tidak seimbang dan terbatas, karena kurangnya sumber daya manusia, keuangan, organisasi dan fisik yang dimiliki. Pengembangan kapasitas relevan pada kelompok-kelompok masyarakat sipil biasanya melibatkan peningkatan kemampuan, pengetahuan dan praktik untuk melakukan analisa kebijakan, advokasi dan pengawasan, seiring juga dengan kegiatan manajemen internal, manajemen keuangan, penggalangan dana dan penjangkauan keluar.

OMS dapat berkontribusi dalam reformasi sektor keamanan dan pemerintahan melalui banyak cara, antara lain:

- Memfasilitasi dialog dan debat mengenai masalah-masalah kebijakan
- Mendidik politisi, pembuat kebijakan dan masyarakat mengenai isu-isu spesifik terkait
- Memberdayakan kelompok dan publik melalui pelatihan dan peningkatan kesadaran untuk isu-isu spesifik
- Membagi informasi dan ilmu pengetahuan khusus mengenai kebutuhan dan kondisi local dengan para pembuat kebijakan, parlemen dan media
- Meningkatkan legitimasi proses kebijakan melalui pencakupan lebih luas akan kelompok-kelompok maupun perspektif-perspektif sosial yang ada
- Mendukung kebijakan-kebijakan keamanan yang representatif dan responsif akan komunitas lokal
- Mewakili kepentingan kelompok-kelompok dan komunitas-komunitas yang ada di lingkungan kebijakan
- Meletakkan isu keamanan dalam agenda politik
- Menyediakan sumber ahli, informasi dan perspektif yang independen
- Melakukan riset yang relevan dengan kebijakan
- Menyediakan informasi khusus dan masukan kebijakan
- Mempromosikan transparansi dan akuntabilitas institusi-institusi keamanan
- Mengawasi/memonitor reformasi dan implementasi kebijakan
- Menjaga keberlangsungan pengawasan kebijakan
- Mempromosikan pemerintah yang responsif

- Menciptakan landasan yang secara pasti mempengaruhi kebijakan dan legitimasi badan-badan di level eksekutif sesuai dengan kepentingan masyarakat
- Memfasilitasi perubahan demokrasi dengan menjaga pelaksanaan minimal standar hak asasi manusia dalam rejim demokratis dan non demokratis
- Menciptakan dan memobilisasi oposisi publik sistematis yang besar terhadap pemerintahan lokal dan nasional yang non demokratis dan non representatif

Menjamin dibangun dan dikelola secara baik sektor keamanan yang akuntabel, responsif dan hormat akan segala bentuk hak asasi manusia adalah bagian dari kehidupan yang lebih baik. Pengembangan kapasitas OMS untuk memberi informasi dan mendidik publik akan prinsip-prinsip pengawasan dan akuntabilitas sektor keamanan, serta norma-norma internasional akan akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik hādala satu cara untuk membangun dukungan dan tekanan di bidang ini.

Sejak 1998, demokrasi Indonesia yang semakin berkembang dan kebangkitannya sebagai aktor kunci ekonomi Asia telah memberi latar belakang pada debat reformasi sektor keamanan paska-Suharto. Fokus dari perdebatan reformasi sektor keamanan adalah kebutuhan akan peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam hal kebijakan, praktik di lapangan dan penganggaran. Beberapa inisiatif yang terjadi berjalan tanpa mendapat masukan dari komunitas OMS Indonesia.

Institute for Defence, Security and Peace Studies (IDSPS) telah mengelola pembuatan, implementasi dan publikasi dari *Tool* Pelatihan ini sebagai sebuah komponen dari pekerjaan yang terus berjalan di bidang hak asasi manusia dan tata kelola sektor keamanan yang demokratis di Indonesia. *Tool* ini merupakan kerangka kunci permasalahan dalam pengawasan sektor keamanan yang mudah dipahami sehingga OMS di luar Jakarta dapat mempelajari dan memiliki akses pada konsep-konsep kunci dan sumber daya relevan untuk menjalankan tugas mereka di tingkat lokal.

Proyek ini adalah satu dari tiga proyek yang ditangani antara IDSPS dan *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), sementara proyek lainnya berfokus pada membangun kapasitas OMS di seluruh kawasan Indonesia untuk bekerja sama dalam isu-isu tata kelola sektor keamanan melalui berbagai pelatihan (*workshop*) dan pembuatan Almanak Hak Asasi Manusia dalam Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia. *Tool* ini menggambarkan kapasitas komunitas OMS Indonesia untuk menganalisa isu-isu pengawasan sektor keamanan dan mengadvokasi reformasi jangka panjang, *tool* ini juga mengindikasikan kepemilikan lokal yang menjadi pendorong internal dari proses reformasi sektor keamanan Indonesia.

Akhirnya, DCAF berterimakasih pada dukungan Kementerian Luar Negeri Republik Jerman yang mendanai keseluruhan proyek ini sebagai bagian dari program dua tahun untuk mendukung pengembangan kapasitas dari reformasi sektor keamanan di Indonesia di seluruh institusi demokrasi, masyarakat sipil, media dan sektor keamanan.

Jenewa, Agustus 2009

Eden Cole
Deputy Head Operations NIS
and Head Asia Task Force

Kata Pengantar

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS)

Penelitian Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) tentang Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006 (Jakarta: IDSPS, 2008), IDSPS menyimpulkan bahwa kalangan masyarakat sipil telah melakukan pelbagai upaya untuk mendorong, mempengaruhi dan mengawasi proses-proses reformasi sektor keamanan (RSK), terutama paska 1998. Upaya-upaya tersebut dilakukan seiring dengan transisi politik di Indonesia dari Rezim Orde Baru yang otoriter menuju satu rezim yang lebih demokratis dan menghargai Hak Asasi Manusia.

Pelbagai upaya yang telah dilakukan kelompok-kelompok Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) tersebut antara lain berupa: (1) pengembangan wacana-wacana RSK, (2) advokasi reformulasi dan penyusunan legislasi atau kebijakan strategis maupun operasional di sektor keamanan, (3) dorongan akuntabilitas dan transparansi dalam proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan keamanan, dan (4) pengawasan dan komplain atas penyalahgunaan dan penyimpangan kewenangan serta pelanggaran hukum yang melibatkan para pihak di level aktor keamanan, pemerintah dan parlemen, serta memastikan adanya pertanggungjawaban hukum atas pelanggaran-pelanggaran tersebut.

Dalam beberapa tahun terakhir, IDSPS mencatat bahwa peran-peran OMS dalam mengawal RSK pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri dan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono umumnya bergerak dalam orientasi yang tersebar, parsial, tanpa konsensus dan distribusi peran yang ketat, serta terkesan lebih pragmatis bila dibanding dengan perannya dalam 2 periode pemerintahan sebelumnya —pemerintahan B. J. Habibie dan pemerintahan Abdurrahman Wahid.

Kecenderungan ini di satu sisi menunjukkan bahwa tantangan advokasi RSK seiring dengan perjalanan waktu, dimana konsentrasi dan kemauan politik pemerintah cenderung menurun sehingga strategi dan pola advokasi OMS berubah. Di sisi lain, seiring dengan tumbangannya Rezim Soeharto sebagai musuh bersama, kemungkinan terjadi kegamangan dalam hal isu dan strategi advokasi juga muncul.

Ini ditunjukkan dalam temuan IDSPS lainnya perihal fakta bahwa OMS belum dapat menindaklanjuti opini dan wacana yang telah dikembangkannya hingga menjadi wacana kolektif pemerintah, DPR dan masyarakat sipil. Strategi advokasi yang dijalankan OMS belum diimbangi dengan penyiapan perangkat organisasi yang kredibel, jaringan kerja yang solid, komunikasi dan diseminasi informasi kepada publik yang kontinyu, serta pola kerja dan jaringan yang konsisten.

Mengingat OMS merupakan salah satu kekuatan sentral dalam mengawal transisi demokrasi dan RSK sebagaimana terlihat dalam perubahan rezim politik Indonesia tahun 1997-1998, maka OMS dipandang perlu melakukan konsolidasi dan reformulasi strategi advokasinya seiring perubahan politik nasional dan global serta dinamika transisi yang kian pragmatis. Paling tidak OMS dapat memulai upaya konsolidasi dan reformasi strategi advokasinya dengan mengevaluasi dan mengkritik pengalaman advokasi yang telah dilakukannya sembari melihat efektivitas dan persinggungan strategis di lingkungan OMS dalam memastikan tercapainya tujuan RSK.

Penelitian IDSPS menyimpulkan setidaknya ada tiga pola advokasi RSK yang bisa dilakukan lebih lanjut oleh OMS. Pertama, menguatkan pengaruh di internal pemerintah dan pengambil kebijakan. Kedua, menjaga konsistensi peran kontrol dan kelompok penekan terhadap kebijak-kebijakan strategis di sektor keamanan. Ketiga, memperkuat wacana dan pemahanan tentang urgensi RSK yang dikembangkan.

Berdasarkan pada temuan dan rekomendasi penelitian IDSPS di atas, muncul serangkaian inisiatif untuk menyusun agenda kerja penguatan OMS dalam mengadvokasi RSK, antara lain berupa diseminasi wacana, pelatihan-pelatihan serta upaya-upaya advokasi lainnya.

Buku Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan Untuk Organisasi Masyarakat Sipil; Sebuah Toolkit, merupakan serial Tool yang terdiri dari 17 topik isu-isu RSK yang relevan di Indonesia, yang disusun dan diterbitkan untuk menunjang agenda kerja penguatan OMS dalam mengadvokasi RSK di atas. Seluruh topik dan modul disusun oleh sejumlah praktisi dan ahli dalam isu-isu RSK yang selama ini terlibat aktif dalam advokasi agenda dan kebijakan strategis di sektor keamanan. Penulisan dan penerbitan Tools ini merupakan kerjasama antara IDSPS dengan Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), dengan dukungan pemerintah Republik Federal Jerman.

Dengan adanya buku Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan Untuk Organisasi Masyarakat Sipil; Sebuah Toolkit ini, seluruh pihak yang berkepentingan melakukan advokasi RSK dan mendorong demokratisasi sektor keamanan dapat memiliki tambahan referensi dan informasi, sehingga upaya untuk mendorong kontinuitas advokasi RSK seiring dengan upaya mendorong demokratisasi di Indonesia dapat berjalan maksimal.

Jakarta, 8 September 2009

Mufti Makaarim A
Direktur Eksekutif IDSPS

Daftar Isi

Akronim	vii
1. Pengantar	1
2. Mendefinisikan Pengawasan Demokratis atas Dinas Keamanan dan Intelijen .	2
3. Kebutuhan akan Pengawasan Dinas Keamanan dan Intelijen	5
4. Standar Legal dan Praktik Pengawasan Intelijen: Sasaran, Cakupan dan Metodologi	10
5. Peran Badan Peninjau Eksternal	13
6. Pengawasan Agensi dalam Pemerintahan oleh Otoritas Independen	19
7. Lembaga Audit Independen	21
8. Peran OMS dalam Pengawasan Intelijen	27
9. Pengawasan Intelijen di Indonesia	27
10. Studi Kasus di Afrika	28
11. Studi Kasus di Eropa	31
12. Bacaan Lanjutan	32

Akronim

CIA	Central Intelligence Agency
CSIS	Centre for Strategic and International Studies
CSO	Civil Society Organization
DIA	Defense Intelligence Agency
ECHR	European Court of Human Rights (Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa)
HNSC	Higher National Security College (Kolese Keamanan Nasional Tinggi)
IFJ	International Federation of Journalist (Federasi Jurnalis Internasional)
KTT	Konferensi Tingkat Tinggi
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRO	National Reconnaissance Office
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi)
OMM	Organisasi Masyarakat Madani
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe (Organisasi Keamanan dan Kerjasama Eropa)
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Majelis Parlemerter Dewan Eropa)
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
SIGINT	Signal Intelligence
UNDP	United Nations Development Programme

Komisi Intelijen

1. Pengawasan Informal dan Tidak Langsung oleh Publik

Sejumlah besar Organisasi Masyarakat Sipil (OMS/CSO – *Civil Society Organisation*) (termasuk LSM, kelompok lobi, penekan, dan hak asasi manusia, partai politik, profesional, advokasi atau asosiasi kebudayaan atau kepentingan khusus lainnya) dan media dapat memfasilitasi pengawasan publik atas dinas intelijen.

Kontrol informal oleh publik meningkatkan peluang bahwa kebijakan-kebijakan dan praktik-praktik dinas intelijen bermanfaat bagi masyarakat secara keseluruhan, ketimbang menguntungkan partai politik atau kelompok elit individu tertentu. Khususnya, 'OMS dapat memainkan peran dalam mengartikulasikan tuntutan akan akuntabilitas pemerintah dan dapat menarik perhatian publik dan politik ke arah pelanggaran kebebasan sipil dan hak asasi manusia.'¹ OMS memiliki kapasitas untuk menginformasikan dan mendidik publik, dan mendukung atau menolak keputusan politik pemerintah.

Idealnya, informasi tentang aktivitas-aktivitas intelijen seharusnya disediakan bagi publik setelah beberapa periode waktu tertentu. Ini dapat dicapai dengan cara membuat undang-undang tentang 'kebebasan informasi' dan peraturan tentang pembebasan material-material rahasia setelah sejumlah periode waktu tertentu. Konsep "transparansi yang tertunda" ini dapat membantu memfasilitasi kontrol demokratis dalam jangka waktu panjang.² Warga negara yang

terinformasikan dengan baik membuat pemerintah menjadi lebih responsif dan akuntabel.

Di waktu yang sama, ancaman-ancaman tertentu bagi suatu negara harus dinyatakan dengan tegas dan dikomunikasikan kepada publik. Hal ini mengakibatkan meningkatnya dukungan bagi dinas intelijen, juga dukungan dan pengawasan yang lebih besar.

Organisasi hak asasi manusia dapat juga membantu mereformasi dinas intelijen dengan menyediakan akses kepada informasi dari arsip-arsip keamanan bagi korban-korban dinas intelijen, melalui proses pengadilan (litigasi), dan usaha-usaha untuk mendidik publik tentang isu-isu intelijen. Kelompok-kelompok hak asasi manusia memiliki tanggung jawab yang lebih jauh untuk melatih media tentang kompleksitas isu-isu intelijen, mendorong mereka untuk melaporkan debat-debat publik dan menulis artikel-artikel terperinci yang dapat meningkatkan pemahaman dan kesadaran publik akan isu-isu intelijen.

1 Fred Schreier, *The Need for Efficient and Legitimate Intelligence, in Democratic Control of Intelligence Services. Containing Rogue Elephants*, edited by Hans Born and Marina Caparini, Hampshire, Ashgate, 2007. ["Perlunya intelijen yang Efisien dan Legitim," dalam Kontrol Demokratis atas Dinas Intelijen. Membendung Gajah Beringas. Penerj.]

2 Ibid

2. Mendefinisikan Pengawasan Demokratis atas Dinas Keamanan dan Intelijen

Pengawasan melibatkan sejumlah besar aktor-aktor, meliputi tidak hanya para anggota parlemen dan menteri-menteri yang bertanggung-jawab di pemerintahan, tetapi juga organisasi-organisasi hukum, (agak lebih longgar) media, dan masyarakat sipil. Masing-masing menghadapi tugas yang sulit. Dalam menyeimbangkan komitmen baik kepada keamanan dan demokrasi, mereka harus menilai apakah proposal-proposal dari dinas intelijen dapat dibenarkan dalam hal membuat dinas tersebut lebih efektif di satu sisi, sembari tetap membuat mereka akuntabel dan berada di jalur hukum, di sisi yang lainnya. Di Eropa Barat, segera setelah 9/11 dan perang Irak kedua, banyak dari mereka yang bertanggung-jawab untuk mengawasi dinas intelijen baik di parlemen dan eksekutif telah terlibat dalam upaya menginvestigasi dinas tersebut dan bagaimana para pemimpin politik menjalankannya.

Konsensus Internasional

Dalam waktu yang sama tumbuh konsensus internasional tentang pengawasan demokratis atas dinas intelijen. Organisasi internasional seperti

Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*),³ Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB),⁴ Organisasi Keamanan dan Kerjasama Eropa (OSCE – *Organisation for Security and Cooperation in Europe*),⁵ Majelis Palementer Dewan Eropa (PACE – *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*)⁶ dan Persatuan Inter-Parlementer (*Inter-Parliamentary Union*)⁷ semuanya secara eksplisit mengakui bahwa dinas intelijen harus berada di bawah akuntabilitas demokratis. Kotak 1 memberikan gambaran lebih jauh tentang norma-norma dan standar pengawasan atas dinas keamanan dan intelijen sebagaimana yang diadopsi oleh organisasi internasional global dan regional.⁸

Pengawasan Demokratis: Ragam Institusi dan Aktor

Akuntabilitas demokratis dinas intelijen memerlukan kontrol eksekutif dan pengawasan parlemen juga masukan-masukan dari masyarakat sipil. Secara keseluruhan, tujuannya adalah supaya agen-agen keamanan dan intelijen dapat dijauhkan dari penyalahgunaan politis tanpa perlu terisolasi dari

- 3 OECD, *Development Assistance Committee, Development Co-operation Report 2000*, hal. 8. Laporan tersedia di: <http://www.oecd.org/home/> [OECD, Komite Asisten Pembangunan, Laporan Kerjasama Pembangunan 2000. Penerj.]
- 4 UNDP, *Development Report 2002, Deepening democracy in a fragmented world*, hal. 87. Laporan tersedia online di: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en> [UNDP, Laporan Pembangunan 2002, Memperdalam demokrasi di suatu dunia yang terfragmentasi. Penerj.]
- 5 OSCE, *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, 1994, paragraphs 20-21. [OSCE, Kode Etik tentang Aspek-Aspek Politiko-Militer Keamanan. Penerj.]
- 6 *Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1402*. Tersedia online di: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/t99/EREC1402.htm>
- 7 Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (peny.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector; Principles, Mechanisms and Practices*, (Geneva: IPU/DCAF, 2003), hal. 64-69. [Born, H., ..., Pengawasan Parlemerter atas sektor Keamanan; Prinsip, Mekanisme dan Praktik. Penerj.]
- 8 Lihat juga Hänggi, H., 'Making Sense of Security Sector Governance', dalam: Hänggi, H., Winkler, T. (peny.), *Challenges of Security Sector Governance*. (Berlin/Brunswick, NJ: LIT Publishers, 2003). [...Hänggi, H., 'Memahami Tata-Kelola Sektor Keamanan', dalam ..., Tantangan Tata-Kelola Sektor Keamanan. Penerj.]
- 9 Leigh, I., 'More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences', dalam: Born, H., Johnson, L., Leigh, I., *Who's watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Dulles, V.A.: Potomac Books, INC., 2005). [Leigh, I., 'Lebih Dekat Mengamati Para Pengintai : Pengalaman Tiga Dekade', dalam ... Siapa yang Mengamati para Pengintai? Membangun Akuntabilitas Dinas Intelijen. Penerj.]
- 10 Berdasarkan Born, H. dkk., 'Parliamentary Oversight', hal. 21.

**Kotak 1:
Norma-norma dan Standar untuk Pengawasan Demokratis atas Dinas Keamanan dan Intelijen sebagaimana Diadopsi oleh Organisasi-Organisasi Internasional (pilihan)**

Organisasi	Norma/Standar	Sumber
UNDP	Kontrol sipil demokratis atas militer, polisi dan tenaga keamanan lainnya (laporan menyebutkan prinsip-prinsip tata-kelola demokratis di sektor keamanan)	Human Development Report (2002)
OSCE	'Kontrol politik demokratis atas militer, para-militer dan tenaga keamanan internal, juga atas dinas intelijen dan polisi' (ditentukan oleh seperangkat ketentuan terperinci)	Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994)
Dewan Eropa (Majelis Parleментар)	'Dinas kewanaman internal harus menghormati Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa (European Convention of Human Rights) ... Intervensi apapun dari aktivitas operasional dinas keamanan internal atas Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa harus disahkan oleh hukum.' 'Badan pembuat undang-undang sebaiknya meloloskan hukum-hukum yang jelas dan memenuhi syarat dengan mendasarkan dinas kewanaman internal atas basis undang-undang.	Recommendation 1402 (1999)
Uni Eropa (Parlemen Eropa)	Menetapkan 'Kriteria Kopenhagen' untuk memasukkan: 'akuntabilitas legal polisi, militer dan dinas rahasia [...].'	Agenda 2000, § 9
KTT negara-negara Amerika (Summit of the Americas)	'Subordinasi konstitusional angkatan bersenjata dan tenaga keamanan kepada otoritas legal negara kita merupakan ha; fundamental bagi demokrasi'	Quebec Plan of Action (2001)
Persatuan Inter-Parleментар (Inter-Parliamentary Union)	'Pengawasan demokratis atas struktur intelijen sebaiknya dimulai dengan kerangka hukum yang jelas dan eksplisit, membangun organisasi intelijen di dalam statuta negara, yang disetujui oleh parlemen. Statuta sebaiknya menetapkan lebih lanjut batasan-batasan kekuasaan dinas tersebut, metode-metode operasinya, dan cara-cara untuk menjadikannya akuntabel.'	Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians no. 5. Geneva: IPU/DCAF, 2003, p. 64.
Majelis Uni Eropa bagian Barat (Assembly of WEU -Western European Union)	'Seruan bagi parlemen nasional untuk: (1) mendukung rencana-rencana untuk mereformasi sistem intelijen, sambil mempertahankan hak-hak prerogatif parleментар dengan sebuah pandangan akan pemeriksaan demokratis yang lebih efektif dan efisien atas aktivitas pengumpulan informasi oleh intelijen dan atas penggunaan informasi-informasi tersebut.	Resolution 113 (adopted unanimously and without amendment by the Assembly on 4 December 2002 [9th sitting].)
OECD	Sistem keamanan [termasuk dinas kewanaman dan intelijen] seharusnya diatur berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi yang sama sebagaimana diaplikasikan di seluruh sektor publik, khususnya dengan pengawasan sipil yang lebih besar atas proses-proses keamanan.	DAC Guidelines and Reference Series 'Security system reform and governance: policy and good practice', 2004

pemerintah eksekutif.⁹ Dinas keamanan dan intelijen harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat melalui perwakilan-perwakilan yang telah mereka pilih, yaitu orang-orang sipil terpilih di kabinet dan parlemen yang merupakan penjelmaan (*embody*) keutamaan kontrol politik atas dinas keamanan dan intelijen. Singkatnya, pengawasan demokratis atas dinas keamanan meliputi sejumlah institusi dan aktor (lihat Kotak 2).¹⁰

Masing-masing aktor atau institusi pengawas memiliki fungsi berbeda. Eksekutif mengontrol dinas-dinas tersebut dengan memberikan arahan kepada mereka, termasuk penugasan, pemrioritasan dan menyediakan sumber-sumber informasi. Sebagai tambahan, parlemen fokus pada pengawasan, yang terbatas lebih

kepada isu-isu umum dan pengesahan anggaran. Parlemen diharapkan lebih reaktif saat membentuk komite penyelidikan untuk menginvestigasi skandal-skandal. Yudikatif bertugas memonitor penggunaan kekuasaan-kekuasaan spesial (disamping menindak pelanggaran).

Di samping itu, karena pengawasan demokratis atas dinas intelijen merefleksikan perilaku beragam aktor yang terlibat, hal ini juga berhubungan dengan budaya politik. Dasar-dasar akuntabilitas demokratis seperti transparansi, tanggung-jawab, akuntabilitas, partisipasi dan sikap tanggap (terhadap masyarakat) mensyaratkan kebudayaan dan perilaku-prilaku tertentu yang melampaui hukum dan peraturan-peraturan legal lainnya. Meskipun demikian, hukum seyogyanya menyediakan kerangka-kerja yang meliputinya, yang mendorong berkembangnya

Kotak 2 **Institusi dan Aktor Pengawas**

- Kontrol internal oleh dinas-dinas itu sendiri melalui mengesahkan fungsi-fungsi mereka dengan hukum (yang diberlakukan oleh parlemen), pengarahan internal dan mendorong sikap kerja yang profesional.
- Lembaga eksekutif, yang menjalankan kontrol langsung, menentukan anggaran, dan menentukan pedoman-pedoman umum dan prioritas untuk aktivitas dinas keamanan dan intelijen.
- Lembaga legislatif, yang menjalankan pengawasan parlementer dengan meloloskan hukum-hukum yang membatasi dan meregulasi dinas keamanan dan intelijen tersebut berikut kekuasaan-kekuasaan khususnya dan dengan menyetujui pemberian anggaran yang sesuai;
- Lembaga yudikatif, yang memonitor kekuasaan-kekuasaan khusus dinas keamanan dan intelijen dan mengusut pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai-pegawainya.
- Kelompok-kelompok masyarakat sipil, media, tanki-pemikir (*think-tank*) dan lembaga penelitian yang memonitor susunan dan fungsi dinas-dinas keamanan dan intelijen, terutama atas dalam hal sumber-sumber informasi publik. Individu warga negara dapat mengendalikan penggunaan kekuasaan-kekuasaan khusus dinas keamanan dan intelijen melalui pengadilan khusus, ombudsman independen atau komisioner/inspektur-jenderal, maupun pengadilan nasional dan internasional.
- Di tingkat internasional, tidak ada pengawasan atas dinas keamanan dan intelijen, walaupun Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa (ECHR – European Court of Human Rights), yang beroperasi dibawah Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa, dapat menerima petisi dari individu tentang tindakan dari badan-badan pemerintahan di hampir seluruh negara-negara Eropa.

3. Kebutuhan akan Pengawasan Dinas Keamanan dan Intelijen

suatu budaya keterbukaan, tanggung-jawab dan penghormatan hak asasi manusia.

Dinas keamanan dan intelijen melakukan jasa yang berharga bagi masyarakat demokratis dalam hal melindungi keamanan warga negara dan memelihara tatanan konstitusional negara demokratis tersebut. Karena pekerjaannya yang diam-diam dan sifat alamiah tugas-tugas mereka mensyaratkan mereka memenuhi kewajibannya secara rahasia, mereka secara de facto bersitegang dengan prinsip-prinsip masyarakat terbuka (*open society*). Dikarenakan oleh paradoks ini (mempertahankan masyarakat terbuka dengan cara-cara rahasia), dinas keamanan dan intelijen seyogyanya menjadi obyek akuntabilitas demokratid dan kontrol sipil. Kontrol publik atas dinas-dinas ini penting setidaknya karena lima alasan.

Pertama-tama, bertentangan dengan gagasan keterbukaan dan transparansi yang notabene berada di jantung pengawasan demokratis, dinas keamanan dan intelijen seringkali beroperasi secara rahasia. Karena kerahasiaan dapat menyembunyikan operasi mereka dari pengamatan publik, maka penting bagi parlemen dan khususnya eksekutif untuk memperhatikan dengan seksama kegiatan-kegiatan dinas tersebut. Campur tangan dinas intelijen dalam perpolitikan merupakan karakteristik banyak negara-negara otoriter.

Kedua, dinas keamanan dan intelijen memiliki kekuasaan-kekuasaan khusus, seperti kemampuan untuk campur tangan terhadap properti dan

komunikasi pribadi (*private*), yang jelas-jelas dapat membatasi hak asasi manusia dan memerlukan pengawasan dari institusi pengawas yang ditunjuk. Sebagaimana dikemukakan oleh Majelis Parlementer Dewan Eropa:

Terdapat keprihatinan serius bahwa dinas-dinas keamanan nasional dari negara-negara anggota Dewan Eropa seringkali meletakkan kepentingan apa yang dianggap sebagai kemandirian nasional dan negaranya lebih tinggi dari penghormatan akan hak-hak individual. Karena, sebagai tambahan, dinas keamanan internal seringkali tidak terkontrol secara memadai, ada resiko tinggi atas penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia, kecuali perlindungan-perlindungan legislatif dan konstitusional ada tersedia.¹¹

Khususnya, permasalahan muncul dalam kasus-kasus dimana dinas keamanan internal telah menerima kekuasaan tertentu seperti metode-metode pencegahan dan pelaksanaan, dikombinasikan dengan kontrol tidak memadai dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, juga saat suatu negara memiliki dinas rahasia yang berbeda dalam jumlah besar.¹²

Ketiga, selama masa paska-Perang Dingin dan khususnya setelah 11 September 2001, komunitas intelijen dari hampir seluruh negara berada dalam suatu proses penyesuaian ulang akan suatu yang disebut-sebut ancaman keamanan baru. Persepsi

11 *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Recommendation 1402, pnt. 2.

12 *Ibid.*, pnt. 5.

ancaman terbesar bagi berfungsinya masyarakat demokratis tidak lagi seputar invasi militer asing, tetapi lebih pada kriminalitas terorganisir, terorisme, menjalarnya konflik regional atau negara gagal, dan perdagangan manusia dan barang ilegal. Proses penyesuaian ulang ini seyogyanya dilakukan dibawah pengawasan otoritas sipil terpilih yang dapat menjamin bahwa restrukturisasi dinas tersebut sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Lebih jauh, karena dinas intelijen merupakan birokrasi pemerintahan dengan sifat bawaannya yang resistensi terhadap perubahan dan dengan taraf tertentu akan kelembaman birokrasi, lembaga di luarnya seperti lembaga eksekutif dan parlemen harus memastikan bahwa perubahan yang dikehendaki diimplementasikan dalam cara-cara yang efisien.

Keempat, dinas keamanan dan intelijen ditugaskan untuk mengumpulkan dan menganalisis informasi tentang ancaman-ancaman yang mungkin dan untuk membuat penilaian ancaman. Karena penilaian keamanan tersebut membentuk titik permulaan bagi tenaga-tenaga keamanan negara lainnya (militer, polisi, penjaga perbatasan), penting agar penilaian ancaman ini dibuat dibawah pedoman demokratis. Hal ini khususnya relevan karena penilaian-penilaian ini menyiratkan pemrioritasan ancaman yang biasanya memiliki implikasi politis yang besar.

Alasan kelima berlaku bagi negara-negara yang berada di bawah rezim otoriter dan yang baru saja melakukan transisi demokrasi. Di masa lalu, tugas utama dinas keamanan dan intelijen di negara-negara itu adalah untuk melindungi pemimpin-pemimpin otoriter dari rakyat mereka sendiri. Utamanya, dinas keamanan dan intelijen melakukan fungsi represif. Dapat dibayangkan tugas besar yang harus dilaksanakan untuk mereformasi dinas keamanan yang lama ke arah dinas yang modern dan demokratis. Mereformasi dinas-dinas untuk merubah mereka dari alat represi ke alat modern kebijakan keamanan memerlukan

pengawasan seksama oleh lembaga eksekutif dan parlemen.

Kebutuhan akan Legislasi

Aturan hukum merupakan unsur fundamental dan mutlak bagi demokrasi. Hanya jika agen keamanan dan intelijen didirikan oleh hukum dan memperoleh kekuasaannya dari rejim yang legal dapat dikatakan mereka menikmati legitimasi. Tanpa kerangka-kerja semacam demikian tidak ada dasar untuk membedakan antara tindakan yang diambil atas nama negara dan mereka yang melanggar hukum, termasuk teroris. 'Keamanan nasional' tidak seharusnya menjadi dalih untuk menanggalkan komitmen kepada hukum yang mencirikan negara-negara demokratis, bahkan di situasi ekstrim. Sebaliknya, kekuasaan dinas rahasia yang luar biasa harus didasarkan pada kerangka-kerja legal dan pada sistem kendali legal.

Legislasi merupakan penjelmaan legal akan hasrat demokratis. Di kebanyakan negara, menyetujui legislasi (bersamaan dengan memeriksa tindakan-tindakan pemerintah) di antaranya merupakan peran-peran kunci parlemen. Oleh karena itu adalah tepat apabila di negara-negara demokrasi dimana berlaku aturan hukum, agensi intelijen dan keamanan memperoleh keberadaan dan kekuasaannya dari legislasi, ketimbang kekuasaan luar biasa sebagai hak prerogatif. Hal ini meningkatkan legitimasi agensi-agensi tersebut dan memungkinkan para perwakilan demokratis untuk menjalankan prinsip-prinsip yang seharusnya mempengaruhi area penting ini dan untuk memberi batasan pekerjaan agensi tersebut. Bahkan, untuk dapat menuntut manfaat dari tindakan pengecualian legal demi keamanan nasional bagi standar hak asasi manusia, penting supaya sektor keamanan memperoleh otoritasnya dari legislasi.

Persetujuan parlementer atas pembuatan, mandat dan kekuasaan agensi keamanan merupakan suatu

hal penting namun belum cukup untuk menjunjung tinggi aturan hukum. Fondasi legal meningkatkan legitimasi baik keberadaan agensi-agensi demikian maupun kekuasaan (yang terkadang luar biasa) yang mereka miliki. Di sisi lainnya, salah satu tugas kunci para legislator adalah mendelegasikan otoritas kepada pemerintahan tetapi juga menstruktur dan membatasi keleluasaan kekuasaan pemerintah dalam hukum.

Konstitusi yang Membatasi dan Hak Asasi Manusia

Legislasi juga penting dimana ia diharapkan untuk mengkualifikasi atau membatasi hak-hak konstitusional dari individu yang berada di dalam kepentingan keamanan negara. Hal ini dapat terjadi dalam dua hal berbeda. Yang pertama melalui pembatasan reguler atas hak asasi manusia untuk menjadi pertimbangan kepentingan masyarakat (societal).¹³ Pembatasan kebebasan berekspresi atas pegawai intelijen untuk mempertahankan kerahasiaan tentang pekerjaannya merupakan sebuah contoh yang jelas. Kedua, dalam situasi darurat dimana keamanan negara benar-benar

terancam, penangguhan sementara atas beberapa hak melalui pelanggaran dapat diperbolehkan. Seperti yang ditunjukkan Kotak 3, beberapa hak asasi manusia tidak dapat dilanggar, bagaimanapun juga.

Pada kasus dimana hak-hak tersebut dapat dilarang dan dibatasi di tingkat internasional, Konvensi Hak Asas Manusia Eropa (ECHR), misalnya, mengizinkan pelanggaran hak-hak atas pengadilan publik, penghormatan kehidupan pribadi (private), kebebasan beragama, kebebasan berekspresi dan berasosiasi 'sesuai dengan hukum' (lihat Kotak 5, Kualitas Pengujian Hukum), dan dimana 'diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis' dalam kepentingan keamanan nasional.¹⁴ Disamping itu, jika dinas-dinas tersebut memegang kekuasaan legal untuk campur tangan dalam kepemilikan dan komunikasi pribadi, maka bagi para warga negara seharusnya disediakan prosedur legal untuk mengajukan komplain jika terjadi pelanggaran. Ini salah satu jalan agar negara penanda-tangan ECHR dapat memenuhi kewajiban mereka untuk menyediakan solusi bagi pelanggaran

Kotak 3

Hak Asasi Manusia yang Tidak Dapat Dilanggar Dalam Situasi Apa Pun (Non-Derogable Rights)

Berdasarkan Ayat 4 paragraf 2 ICCPR, tidak ada pelanggaran yang diperbolehkan atas hak-hak berikut:

- Untuk Hidup (Ayat 6);
- Untuk tidak disiksa atau diperlakukan atau dihukum secara keji, tidak berprilaku manusiawi atau melecehkan (Ayat 7);
- Untuk tidak diperbudak atau kerja paksa (Ayat 8);
- Untuk tidak dipenjara karena gagal memenuhi tanggung jawab sesuai perjanjian (Ayat 11);
- Untuk tidak mendapat hukuman yang berlaku surut (Ayat 15);
- Atas pengakuan sebagai manusia (person) di hadapan hukum (Ayat 16);
- Atas kebebasan berpikir, beriman dan beragama (Ayat 18).

Sumber: Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (diberlakukan pada 1976).

13 Lihat juga *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions* dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (UN Doc, E/CN.4/1985/Annex 4), tersedia di: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html> ; Lillich, R. B., 'The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency', *American Journal of International Law*, Vol. 79 (1985), pp. 1072-1081. [Lihat juga Prinsip-Prinsip Siracusa tentang Ketentuan Pembatasan dan Pelanggaran dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, tersedia di ... 'Standar Minimum Paris atas Norma-Norma Hak Asasi Manusia dalam Kondisi Darurat'. Penerj.]

14 Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa, Ayat 6, 8, 9, 10, dan 11.

Dalam kasus *Harman dan Hewitt melawan Inggris*¹⁹ dibawa ke ECHR, kurangnya dasar hukum yang spesifik bagi Dinas Kemanan Inggris (MI5) dianggap fatal bagi klaim supaya kegiatan-kegiatannya 'sejalan dengan hukum' karena tujuan keluhan-keluhan pengintaian dan penyimpanan dokumennya yang bertentangan dengan Ayat 8 Konvensi tersebut tentang hak atas privasi. Sebuah piagam administratif – Surat Perintah Maxwell-Fyfe 1952 – tidaklah cukup berkuasa untuk kegiatan pengintaian dan penyimpanan dokumen karena tidak memiliki kuasa hukum dan isinya tidak mengikat atau dapat diberlakukan secara hukum. Di samping itu, dokumen tersebut diformulasikan dengan bahasa yang tidak berhasil menunjukkan 'taraf kejelasan, cakupan, dan cara pelaksanaan kerahasiaan yang disyaratkan oleh otoritas dalam menjalankan aktivitas pengintaian rahasia'.²⁰ Sebagai konsekuensi putusan kasus tersebut, Inggris mengeluarkan piagam konstitusional untuk MI5 (Undang-Undang Dinas Keamanan 1989 tersebut), dan belakangan mengambil langkah serupa untuk Dinas Intelijen Rahasia dan GCHQ also (lihat Undang-Undang Dinas Intelijen 1994).

hak-hak asasi manusia dibawah ayat 13 Konvensi tersebut (lihat juga Bab 21).

Mengasumsikan perlunya legislasi untuk membatasi hak asasi dan politik sebagai poin keberangkatan, ada dua implikasi yang berbeda. Pertama, dinas intelijen harus dibentuk melalui legislasi. Dan kedua, kekuasaan khusus yang dijalankan dinas intelijen harus didasarkan pada hukum.

Agensi Kemanan Seyogyanya Dibentuk oleh Legislasi

Banyak negara sekarang telah mengambil langkah untuk mengkodifikasikan konstitusi tenaga keamanan mereka dalam hukum. Beberapa contoh baru-baru ini di Bosnia dan Herzegovina, Slovenia, Lithuania, Estonia dan Afrika Selatan.¹⁵ Namun, ada beberapa variasi tertentu. Tidak mengejutkan, perhatian tentang agensi-agensinya yang beroperasi di lingkungan domestik menimbulkan ketakutan akan penyalahgunaan atau skandal bahkan pada negara-negara yang telah lama demokratis. Di negara-negara yang sedang mengalami

transisi (demokrasi) seringkali agensi keamanan domestik telah ternodai oleh masa lalu yang represif. Akibatnya, banyak negara sekarang telah mengatur agensi-agensinya ini dengan undang-undang, terutama di dua dekade terakhir. Dinas intelijen asing juga telah dilegislasikan – seperti yang dilakukan Inggris dalam kasus Dinas Intelijen Rahasia (MI6) melalui Undang-Undang Dinas Intelijen 1994.¹⁶ Namun hanya beberapa negara saja yang telah melegislasi intelijen militer¹⁷ atau koordinasi intelijen.¹⁸

Kekuasaan Spesifik yang Dilaksanakan Dinas Keamanan dan Intelijen Seharusnya Didasarkan pada Hukum

Legalitas membuat tenaga keamanan bertindak hanya dalam batasannya kekuasaannya di hukum domestik. Sehingga, hanya tindakan yang berdasar hukum yang dapat dibenarkan untuk mengintervensi hak asasi manusia dibawah Konvensi Eropa. Contohnya, saat Dinas Intelijen Nasional Yunani didapati sedang memata-matai Saksi Yehovah* diluar mandat kekuasaannya, ia dianggap melanggar Ayat

Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa menetapkan bahwa dalam suatu masyarakat demokratis hak privasi (Ayat 8), kebebasan berpikir, beriman dan beragama (Ayat 9) begitu juga dengan kebebasan berekspresi (Ayat 10) dan kebebasan berkumpul dan berasosiasi (Ayat 11) dapat dibatasi, diantaranya, oleh dalam pertimbangan kepentingan keamanan nasional dan tatanan publik. Namun, Konvensi tersebut juga menentukan bahwa pembatasan demikian harus dilakukan 'sejalan dengan hukum'. Kasus hukum Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa telah mengatakan, diantaranya (inter alia), bahwa dinas keamanan dan intelijen hanya dapat menjalankan kekuasaan khususnya jika mereka diatur oleh hukum. Dalam pengertian ini, berdasarkan Pengadilan Eropa:

- Hukum meliputi aturan hukum biasa, juga statuta-statuta dan legislasi yang tingkatannya dibawahnya. Dalam hal ini, Pengadilan menyatakan bahwa untuk memenuhi syarat sebagai hukum, suatu 'norma' harus dapat diakses dengan memadai dan dirumuskan dengan ketelitian yang memadai untuk memungkinkan warga negara mengatur pelaksanaannya (*Sunday Times v UK*, 26 April 1979, 2 EHRR 245, paragraf 47);
- Suatu hukum yang 'memperkenankan penggunaan keleluasaan yang tak terbandung dalam kasus-kasus individual tidak akan dapat diantisipasi dan dengan demikian tidak akan menjadi hukum untuk tujuan-tujuannya. Cakupan keleluasaan harus ditunjukkan dengan kepastian yang beralasan.' (*Silver and Others v UK*, 25 Maret 1983, 5 EHRR 347, paragraf 85);
- Pengecekan dan jaminan lain untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh dinas intelijen harus dibentuk jika memang diingankan adanya konsistensi dengan hak asasi manusia yang fundamental. Usaha-usaha perlindungan harus disusun secara legal untuk melawan penyalahgunaan keleluasaan (*Silver and Others v UK*, paragraf 88-89);
- Sepanjang perlindungan ini tidak ditulis dalam hukum itu sendiri, hukum setidaknya harus menyusun syarat-syarat dan prosedur untuk campur tangan (*Klass v FRG*, No. 5029/71, Laporan 9 Maret 1977 paragraf 63. *Kruslin v France*, 24 April 1990. A/176-A, paragraf 35, *Huvig v France*, 24 April 1990, A/176-B, para. 34).

Sumber: Situs Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa <http://www.echr.coe.int/>

Ian Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights*, 2000, Kluwer Law International.

15 Slovenia : Hukum tentang Pertahanan, 28 Desember 1994., Ayat 33-36 ; Dasar-Dasar Keamanan nasional Lithuania, 1996 ; Estonia : Undang-Undang Otoritas Keamanan diloloskan pada 20 Desember 2000 ; RSA : Undang-Undang Dinas Intelijen, 1994.
 16 Undang-undang yang sama juga mencakup isyarat agensi intelijen, GCHQ.
 17 Lihat, sebagai contoh, Belanda, Undang-Undang Agensi Intelijen dan Kemaman 2002, Ayat 7.
 18 Ayat 5 dari Undang-Undang Belanda yang sama; Undang-Undang Intelijen Strategis Nasional 1994 dari Republik Afrika Selatan.
 19 *Harman dan Hewitt v Inggris* (1992) 14 E.H.R.R. 657.
 20 *Ibid.*, par. 40.
 21 *Tsavachadis v Greece*, Appl. No. 28802/95, (1999) 27 E.H.R.R. CD 27.
 * Salah satu aliran di agama Kristen, penterj.

8, yang menjamin pernghormatan kehidupan pribadi seseorang.²¹

Bagaimanapun juga, aturan hukum membutuhkan lebih dari sekedar legalitas di permukaan. Sebagai tambahan, Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa mengacu pada pengujian 'Kualitas Hukum', hal ini mengharuskan rejim yang legal untuk menjadi jelas, dapat diduga (*foreseeable*), dan mudah diakses. Sebagai contoh, dimana suatu Dekrit Kerajaan di Belanda menetapkan fungsi-fungsi intelijen militer tetapi melalaikan hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaannya dalam pengawasan atas warga sipil, hal ini dianggap kurang cukup.²² Hal yang sama, dalam Rotaru melawan Romania,²³ Pengadilan Strasbourg menganggap bahwa hukum tentang dokumen-dokumen keamanan tidak cukup jelas karena memandang dasar-dasar dan prosedur semenjak saat itu tidak mengatur prosedur mengenai umur dokumen-dokumen dan penggunaan-penggunaannya, atau membentuk suatu mekanisme untuk memonitor mereka.

Pengujian 'kualitas hukum' ECHR meletakkan suatu tanggung jawab khusus pada para legislator. Satu tanggapan yang mungkin adalah menulis dalam hukum suatu pernyataan umum bahwa kekuasaan agensi (keamanan dan intelijen) hanya dapat digunakan bilamana 'perlu', bahwa alternatif yang lebih tidak membatasi hak asasi manusia akan selalu dipilih, dan bahwa prinsip proporsionalitas seyogyanya diperhatikan.²⁴ Mungkin yang lebih dipilih adalah alternatif, yang terdapat di legilasi baru dari Belanda, tentang memberikan ketentuan mendetil yang

22 V and Others v Netherlands, Laporan Komisi 3 Des. 1991; dan lihat juga dalam mengaplikasikan pengujian tentang 'pengesahan melalui hukum' atas beragam bentuk pengintaian: Malone v UK (1984) 7 E.H.R.R. 14; Khan v UK, May 12, 2000, European Ct HR (2000) 8 BHRC 310; P G. and J.H. v UK, European Court of Human Rights, 25 Sept. 2001, ECtHR Bagian Ketiga.

23 V and Others v Netherlands, Commission report of 3 Dec. 1991; dan lihat juga dalam mengaplikasikan pengujian tentang 'pengesahan melalui hukum' atas beragam bentuk pengintaian: Malone v UK (1984) 7 E.H.R.R. 14; Khan v UK, May 12, 2000, European Ct HR (2000) 8 BHRC 310; P G. and J.H. v UK, European Court of Human Rights, 25 Sept. 2001, ECtHR Bagian Ketiga.

4. Standar Legal dan Praktik Pengawasan Intelijen Terbaik: Sasaran, Cakupan dan Metodologi

mengatur setiap teknik investigasi yang dapat dipakai agensi.²⁵

Standar legal untuk akuntabilitas demokratis dinas keamanan dan intelijen dan kumpulan praktik-praktik dan prosedur legal terbaik tentang pengawasan telah tertuang dalam buku *Making Intelligence Accountable* karya Born/Leigh. Berdasarkan analisis kerangka legal untuk pengawasan di negara-negara demokrasi liberal di Amerika, Eropa, Afrika dan Asia, studi tersebut bertujuan menyaring praktik-praktik dan prosedur terbaik dari legislasi pengawasan intelijen di beragam negara demokratis dan dengan demikian menyediakan alat yang berguna bagi para anggota parlemen dan stafnya, bagi pejabat (pemerintahan) dari lembaga pengawasan lainnya, bagi dinas intelijen itu sendiri, juga bagi masyarakat sipil (media, lembaga penelitian, dst.). Aspek utama pengawasan demokratis akan dinas keamanan dan intelijen juga dibahas, termasuk lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, juga organisasi pengawas independen seperti ombudsman dan inspektur-jenderal.

Tata Kelola yang Baik (*Good Governance*)

Standar-standar legal dan praktik terbaik dipilih berdasarkan ia memiliki atau mendukung tata-kelola yang baik atas sektor keamanan. Sebagai aspek

penting dari pengawasan demokratis atas sektor keamanan, tata-kelola yang baik sangat penting bagi jalannya pemerintahan. Seperti diungkapkan oleh Bank Dunia.

Tata-kelola yang baik ditandai oleh pembuatan kebijakan yang jelas, terbuka dan rasional, oleh suatu birokrasi yang memiliki etos profesional dalam memajukan kepentingan publik, aturan hukum, proses-proses transparan, dan oleh suatu masyarakat sipil yang kuat yang berpartisipasi dalam urusan-urusan publik.²⁶

Prinsip-prinsip berikut berada di pusat tata-kelola yang baik:

- Keadilan;
- Partisipasi;
- Pluralisme;
- Kemitraan;
- Desentralisasi;
- Transparansi;
- Akuntabilitas;
- Aturan Hukum;
- Hak Asasi Manusia;
- Efektivitas
- Kestinambungan;²⁷

Tata-kelola yang baik merefleksikan aturan, institusi

24 Ini adalah pendekatan yang dilakukan di Estonia (Undang-Undang Otoritas Keamanan, paragraf 3).

25 Undang-Undang Dinas Intelijen dan Keamanan, Ayat 17-34.

26 Bank Dunia, 'Governance: The World Bank's Experience,' dikutip di Born, H. dkk, 'Parliamentary Oversight', hal. 23. [Bank Dunia, 'Tata-Kelola: Pengalaman Bank Dunia,' ... 'Pengawasan Parlemen'. Penerj.]

27 Penyebutan khusus harus diberikan bagi Magdy Martinez Soliman, Democratic Governance Practice Manager, Bureau for Development Policy UNDP, untuk masukan-masukan berharganya tentang prinsip-prinsip tata-kelola yang baik. Untuk penerbitan kali ini, mengacu pada Daftar Istilah yang terdapat pilihan konsep-konsep yang paling relevan bagi akuntabilitas intelijen. Mengenai konsep yang lain, mengacu pada, misalnya Daftar Istilah UNDP, tersedia di: <http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>

28 Ibid.

29 Lustgarten, L, Leigh, I, *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1994), Bab 15 dan 16, yang memberikan penenangan lebih utuh terhadap isu-isu akuntabilitas.

dan praktik-praktik bagi pemerintahan yang efektif dan demokratis, termasuk penghormatan hak asasi manusia, sementara tata-kelola yang buruk dicirikan oleh 'kesewenang-wenangan pengambilan kebijakan, birokrasi yang tidak akuntabel, sistem hukum yang tidak berdaya atau tidak adil, penyalahgunaan kekuasaan eksekutif, masyarakat sipil yang tidak terlibat dalam kehidupan publik, dan merajalelanya korupsi'.²⁸ Ketaatan pemerintah pada asas-asas tata-kelola yang baik merupakan hal yang sangat penting bagi batasan-batasan politik dan legal yang dapat diterima bagi berfungsinya dinas keamanan dan intelijen.

Cakupan

Cakupan pelaksanaan tersebut, bagaimanapun juga, terbatas pada dua hal. Pertama, standar-standar legal yang diusulkan hanya menangani dinas intelijen saja, bukan penegakan hukum. Kedua, karena isu-isu yang lebih detil biasanya diatur oleh peraturan dan dekret eksekutif, maka hanya isu-isu pengawasan demokratis yang lebih umum saja yang diatur.

Mengumpulkan dan menilai standar legal bagi pengawasan, yang dapat sangat membantu saat pengawas mengadopsi hukum-hukum pengawasan yang baru atau mengamandemennya, bukanlah obat mujarab (*panacea*) bagi seluruh masalah pengawasan. Alasan utamanya adalah bahwa hukum hanya dapat pergi sejauh itu. Budaya politik dan administratif, media dan opini publik merupakan pelindung paling baik bagi nilai-nilai demokratis. Sejarah modern dikotori dengan negara-negara yang telah mengabaikan hak asasi manusia sembari memberlakukan dokumen konstitusional dan traktat yang muluk. Meskipun demikian, kerangka legal dapat memperkuat nilai-nilai ini dan memberi mereka status simbolik yang akan mendorong para aktor yang berkuasa untuk menghormatinya. Hal ini khususnya demikian dimana lembaga-lembaga baru dibentuk -kerangka legal dapat menjadi suatu cara untuk menanamkan sebuah

tatanan demokratis yang baru dan mewujudkan reformasi.

Pencarian prinsip-prinsip universal dapat menjadi sia-sia dipandang dari tradisi politik dan kultural yang berbeda. Agak terlepas dari perbedaan di antara negara-negara Barat yang sudah mantap dengan negara-negara demokratis yang baru muncul, terdapat juga beraneka-ragam model-model konstitusional, khususnya 'Eksekutif Presidensial' seperti Amerika Serikat, 'eksekutif ganda' seperti Perancis, atau eksekutif parlementer gaya Westminster. Beberapa negara memberikan kekuasaan atas tinjauan konstitusional kepada pengadilan mereka berdasarkan pola-pola Mahkamah Agung AS, beberapa negara lainnya (yang mana Inggris merupakan contohnya) pengadilan tunduk pada parlemen. Bahkan di dalam satu macam sistem, bisa saja terdapat beragam variasi - pola-pola pengawasan keamanan dan intelijen yang agak berbeda telah muncul, misalnya, di Inggris, Australia, Kanada dan Selandia baru.²⁹

Untuk alasan ini tidak ada *blueprint* atau model hukum tunggal yang dapat dimasukkan dalam hukum domestik, tanpa mempedulikan perbedaan konstusional. Malah, isu-isu umum dapat diidentifikasi tanpa menghiraukan perbedaan-perbedaan ini dan berikutnya cara-cara dapat diusulkan yang melaluinya permasalahan dapat diatasi, baik dengan mengusulkan standar demokratis minimal, maupun dengan memberikan contoh praktik legal yang baik di antar negara-negara yang berbeda. Dengan mengumpulkan dan mendiskusikan praktik pengawasan legal atas dinas keamanan dan intelijen di negara-negara demokrasi, standar legal yang diusulkan bermaksud untuk memberi pembuat hukum, pejabat pemerintah dan perwakilan masyarakat sipil, baik di negara demokrasi maju maupun berkembang, suatu pedoman dan pilihan-pilihan bagi legislasi. Usulan standar legal sebaiknya tidak diinterpretasikan sebagai

sebuah pembatasan (*straitjacket*) bagi pengawasan demokratis. Melainkan, mereka mewakili seperangkat prinsip yang darinya aturan-aturan nasional tertentu dapat dikembangkan.

Metodologi

Standar-standar legal dan praktik-praktik terbaik perlu dikembangkan pada empat tingkat bagi pengawasan dinas intelijen dan keamanan. Masing-masing dapat dilihat sebagai lapisan pengawasan demokratis dilindungi oleh lapisan berikutnya:

- Kontrol internal pada tingkatan agensi itu sendiri
- Kontrol eksekutif
- Pengawasan parlementer
- Pengawasan badan-badan pengawasan independen.

Pertama, pengawasan terjadi di tingkatan agensi itu sendiri. Kontrol pada tingkatan ini meliputi isu-isu seperti perihal implementasi hukum dan kebijakan-kebijakan pemerintah yang sebagaimana mestinya, otoritas dan berfungsinya kepala agensi, penanganan informasi dan dokumen-dokumen sebagaimana mestinya, penggunaan kekuasaan khusus berdasarkan hukum, dan pengarahan internal agensi. Prosedur kontrol internal semacam ini pada tingkatan agensi itu sendiri merupakan fondasi pokok bagi pengawasan demokratis eksternal oleh lembaga eksekutif, parlemen, dan badan-badan independen. Mekanisme kontrol internal seperti ini memastikan bahwa kebijakan-kebijakan dan hukum pemerintah dijalankan dengan cara-cara yang efisien, profesional dan legal.

Lapisan kedua mengacu pada kontrol oleh eksekutif yang fokus pada penugasan dan pemrioritasan dinas-dinas tersebut, termasuk pengetahuan dan kontrol kementerian atas dinas-dinas tersebut, kontrol atas operasi-operasi rahasia, kontrol atas kerjasama dan perlindungan internasional terhadap penyalahgunaan

kekuasaan kementerian.

Lapisan ketiga berkaitan dengan pengawasan parlementer, yang memenuhi peran penting dalam sistem pemeriksaan dan penyeimbangan (*check and balance*) dengan mengawasi kebijakan umum, finansial, dan legalitas disan-dinas tersebut. Di kebanyakan negara, berfungsinya dinas tersebut didasarkan pada hukum yang diberlakukan oleh parlemen. Peran lembaga pengawas independen, lapisan keempat dari pengawasan demokratis, berkaitan dengan pemeriksaan independen dari sudut pandang warga negara (contohnya ombudsman atau komisioner parlementer), sudut pandang eksekusi kebijakan pemerintah dengan tepat (misalnya Insektur Jenderal), dan dari sudut pandang bahwa uang para pembayar pajak ikut dipakai (oleh jasa-jasa audit independen).

Dua aktor penting tidak secara terang-terangan dimasukkan dalam pendekatan berlapis akan pengawasan demokratis ini. Lembaga yudikatif (termasuk mahkamah internasional) diabaikan karena fungsinya didiskusikan dimana-mana di dalam keempat lapis tersebut, misalnya, mengenai penggunaan kekuasaan khusus atau menangani keluhan. Selain itu, masyarakat sipil juga dikesampingkan dalam diskusi seputar peran institusi negara (atau independen). Meskipun demikian, masyarakat sipil perlu memonitor peran aktor-aktor negara dalam proses ini untuk memastikan bahwa kerangka pengawasan intelijen sudah dijalankan sebagaimana mestinya. Posisi warga negara juga didiskusikan di berbagai poin dokumen ini, misalnya, saat menangani dokumen-dokumen dan informasi, dan peran parlemen sebagai perwakilan warga negara, begitu juga tentang keberadaan prosedur untuk menangani komplain.

Contoh standar-standar dan praktik legal berikut didasarkan pada penelitian komparatif yang ekstensif di masyarakat-masyarakat demokratis. Sampel

5. Peran Badan Peninjau Eksternal

negara-negara yang dianalisis meliputi, di antaranya, Argentina, Australia, Belgia, Bosni-Herzegovina, Kanada, Estonia, Jerman, Hungaria, Luksemburg, Belanda, Norwegia, Polandia, Afrika Selatan, Turki, Inggris, dan Amerika Serikat. Negara-negara yang dipilih tersebut seluruhnya merupakan negara-negara demokratis yang para legislatornya telah mengadopsi hukum pengawasan intelijen; semuanya merupakan contoh sistem politik parlementer maupun presidensial; dan semuanya meliputi negara-negara demokratis maupun yang baru demokratis, dengan bermacam-macam budaya politik.

Agen-agen keamanan dan intelijen seringkali dipercayakan dengan kekuasaan-kekuasaan yang luar biasa, seperti izin pengintaian atau keamanan, yang notabene, jika digunakan dengan tidak tepat atau secara ceroboh, membawa resiko ketidak-adilan yang serius bagi para individu warga negara. Oleh karena itulah menjadi penting untuk tersedia kompensasi bagi orang-orang yang merasa bahwa diri mereka telah menjadi korban ketidak-adilan, misalnya, mereka yang kehidupan pribadinya telah diganggu, atau mereka yang olehnya karirnya telah terganggu.

Terlebih, dalam suatu dinas keamanan atau intelijen, seperti halnya lembaga besar lainnya, keluhan dapat menyoroti kegagalan-kegagalan administratif dan memberikan pelajaran-pelajaran berharga, yang menuntun pada meningkatnya prestasi. Namun, terutama karena sifat alamiah proses-proses didalamnya yang rahasia, kesulitan dalam mengumpulkan bukti, dan kebutuhan legitim agensi-agensi ini untuk melindungi informasi sensitif dari ekspos publik, pengaduan melalui dengar-pendapat (*hearing*) publik di pengadilan umum seringkali tidak efektif atau kurang tepat. Selain itu, terdapat juga kebutuhan untuk memastikan bahwa sistem apapun untuk menyampaikan pengaduan tadi tidak digunakan oleh sasaran-sasaran legitim dari suatu agensi keamanan atau intelijen untuk mendapat informasi tentang kerja agensi tersebut.

Mencapai keseimbangan dalam sistem pengaduan manapun antara sifat independen, kemampuan dan keadilan, di satu sisi, dan sensitivitas akan kebutuhan-kebutuhan keamanan di sisi lainnya merupakan suatu tantangan namun tidak mustahil.

Pembedaan pokok dalam sistem-sistem yang berbeda ini adalah antara:

- Proses-proses non-yudisial (ombudsman atau komite parlementer);
- Proses-proses yudisial (mahkamah dan pengadilan).

Penanganan Keluhan Non-Yudisial

Sistem-Sistem Pengaduan

Ada kebutuhan yang jelas akan beberapa kesempatan untuk menyampaikan keluhan bagi para individu yang mengklaim dirinya telah terkena dampak buruk dari kekuasaan luar biasa yang seringkali dipegang oleh agen-agen keamanan dan intelijen. Sistem pengaduan yang tepat dapat juga mendukung akuntabilitas dengan menyoroti kegagalan-kegagalan administratif dan memberikan pelajaran-pelajaran berharga, yang menuntun pada meningkatnya prestasi. Suatu sistem pengaduan seyogyanya independen, kokoh dan adil di satu sisi, tetapi sensitif terhadap kebutuhan-kebutuhan keamanan di sisi lainnya. Bagi negara-negara Eropa, Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa memiliki taji karena hak-hak yang dibuatnya bagi suatu gugatan yang adil oleh suatu pengadilan independen dan imparial, untuk menghormati kehidupan privat, dan untuk ketersediaan sarana hukum yang efektif.

Terdapat beragam cara untuk suatu sistem pengawasan dapat menangani keluhan. Sebuah lembaga independen, seperti ombudsman, dapat memiliki kekuatan untuk menginvestigasi dan melaporkan keluhan terhadap suatu agensi –seperti kasus di Belanda. Negara lain memberikan yurisdiksi kepada sebuah inspektorat jenderal keamanan dan intelijen untuk menangani keluhan-keluhan terhadap dinas-dinas tersebut sebagai bagian dari peran pengawasan umum lembaga tersebut. Selandia Baru, dengan Inspektorat Jenderal Keamanan dan Intelijen (didirikan pada 1996), dan Afrika Selatan, dengan

Inspektorat Jenderal Intelijen, merupakan contoh-contoh pendekatan ini. Panitia-panitia yang ditunjuk dibawah hukum perlindungan kebebasan informasi atau data dapat juga menyelidiki keluhan-keluhan dalam bidang ini terhadap agensi-agensi tersebut.

Macam-macam tipe sistem ombudsman ini masing-masing menekankan pentingnya suatu investigasi oleh badan independen resmi atas nama pengadu. Fokus utama mereka bisa jadi kegagalan-kegagalan administratif dari pada kesalahan-kesalahan hukum dan semacamnya. Mereka tidak memberi penekanan pada partisipasi pengadu dalam proses tersebut dan pada transparansi. Penyimpulannya biasanya merupakan sebuah laporan, daripada sebuah penilaian atau sarana-sarana hukum formal, dan (apabila keluhan dibenarkan) sebuah rekomendasi untuk melakukan amandemen dan untuk mencegah terulangnya kesalahan serupa.

Alternatif lain yang kurang begitu lazim adalah dengan melihat langsung keluhan-keluhan dan ketidakadilan yang dialami masyarakat melalui suatu komite pengawasan intelijen dari parlemen, sebagaimana terjadi di Jerman dan Norwegia. Prosedur ini mungkin merupakan suatu cara yang baik untuk memperoleh pandangan terhadap potensi kelemahan lembaga eksekutif – akan kebijakan, legalitas, dan efisiensi. Individu pengadu dapat, bagaimanapun juga, merasakan bahwa proses pengaduannya tidak cukup independen – terutama jika badan pengawasan tersebut dianggap terlalu dekat dengan agen-agen yang diawasinya, atau beroperasi dalam lingkaran kerahasiaan.

Saat suatu badan tunggal menangani keluhan dan pengawasan, posisi tidak menguntungkan dapat dikurangi dengan mempertahankan prosedur legal yang jelas bagi dua peran berbeda ini. Pilihan lain yang lebih baik, bagaimanapun, adalah dengan memberikan kedua fungsi tersebut pada lembaga

yang berbeda, sembari memastikan bahwa lembaga pengawasan dapat disiagakan untuk implikasi yang lebih luas dari keluhan-keluhan tertentu. Para anggota dinas tersebut, juga publik, diizinkan di beberapa negara untuk membawa isu-isu yang berkaitan dengan dinas tersebut kepada suatu ombudsman atau badan pengawas parlementer. Di Jerman, misalnya, pejabat dapat mengangkat isu-isu kepada Panel Kontrol Parlemen, dan di Afrika Selatan para anggota dinas dapat mengajukan komplain pada Inspektur-Jenderal.

Metode lebih jauh untuk menangani keluhan adalah melalui sebuah pengadilan tinggi khusus, yang didirikan untuk menangani keluhan-keluhan terhadap agensi tertentu atau penggunaan kekuasaan tertentu. Inggris telah mencontohkan keduanya – Komisi Dinas Intelijen dan Komisi untuk Intervensi Komunikasi. Selain itu, suatu badan pengawas khusus dapat menangani keluhan-keluhan melalui suatu prosedur seperti pengadilan: ini adalah salah satu peran yang diberikan pada Komite Peninjau Keamanan Intelijen di Kanada. Pengadilan tinggi (tribunal) memiliki keuntungan lebih tinggi dari pengadilan biasa dalam menangani keluhan-keluhan yang berkaitan dengan keamanan dan intelijen: mereka dapat mengembangkan suatu keahlian berbeda yang disesuaikan khususnya untuk informasi-informasi sensitif. Proses-proses seperti itu jarang melibatkan dengar pendapat publik yang sepenuhnya legal. Para pengadu meskipun demikian

menghadapi beberapa rintangan: walaupun dikabulkan suatu dengar pendapat, hal itu kemungkinan besar akan memiliki kesulitan praktis dalam membuktikan suatu kasus, dalam memperoleh akses ke bukti yang relevan, atau dalam menantang suatu peristiwa versi para agensi tersebut. Untuk melawan permasalahan demikian dewan keamanan khusus diperkenalkan di Kanada dan Inggris untuk membantu pengadilan tinggi tersebut untuk mencapai suatu penilaian yang lebih obyektif atas bukti dan argumentasi sekalipun keseluruhan detailnya tidak dapat diungkapkan kepada pengadu.

Sistem pengawasan yang berbeda-beda menangani pengadu dengan cara yang berbeda pula. Suatu lembaga independen yang resmi, seperti ombudsman, dapat memiliki kekuasaan untuk menginvestigasi dan melaporkan suatu keluhan terhadap suatu agensi (ini adalah kasus di Belanda, lihat Kotak 6). Di beberapa negara, inspektur-jenderal keamanan dan intelijen yang independen menangani keluhan-keluhan terhadap dinas-dinas tersebut sebagai bagian dari keseluruhan transfer pengawasan lembaga tersebut dengan cara yang relatif sama. Ini adalah kasus di Selandia Baru dan Afrika Selatan misalnya. Selain itu, lembaga-lembaga tertentu yang didirikan dibawah undang-undang perlindungan kebebasan informasi atau data dapat memiliki peran dalam menginvestigasi keluhan-keluhan terhadap agensi-agensi tersebut.

Kotak 6

Penanganan Keluhan: Ombudsman Nasional Belanda

Ayat 83

Setiap orang memiliki hak untuk mengajukan keluhan kepada Ombudsman Nasional atas tindakan-tindakan atau dugaan tindakan dari Kementrian yang relevan, kepala dinas, koordinator dan orang-orang yang bekerja untuk dinas tersebut dan bagi koordinator, dengan mengacu pada perseorangan atau entitas legal dalam pengimplementasian undang-undang ini atau Undang-Undang Investigasi Keamanan.

Sumber: Undang-Undang Dinas Intelijen dan Keamanan, Belanda, Ayat 83.

Sistem-sistem semacam ombudsman bergantung pada lembaga independen resmi yang melakukan investigasi atas nama para pengeluh. Mereka biasanya ada untuk menangani kegagalan administratif daripada kesalahan hukum dan semacamnya. Mereka tidak memberi penekanan pada partisipasi pengadu dalam proses tersebut dan pada transparansi. Mereka biasanya menutup dengan sebuah laporan, dan (apabila keluhan dibenarkan) sebuah rekomendasi untuk mengoreksi kesalahan dan untuk tindakan di masa yang akan datang, daripada sebuah penilaian atau sarana-sarana hukum formal.

Keluhan-keluhan dan keberatan para warga negara dapat juga ditangani oleh komite pengawas intelijen parlementer, seperti pada kasus, misalnya, Jerman dan Norwegia (lihat Kotak 7 di bawah).

Walaupun penanganan keluhan-keluhan terpisah dari pengawasan parlementer, terdapat hubungan di antaranya. Para anggota parlemen seringkali diminta untuk menggambarkan keluhan individu warga negara

terhadap pemerintah. Ada keuntungan juga bagi badan pengawas parlementer dalam menangani keluhan-keluhan terhadap agensi keamanan dan intelijen karena hal tersebut akan memberikan wawasan tentang kegagalan potensial – kebijakan, legalitas dan efisiensi. Di satu sisi, jika badan pengawas tersebut diidentifikasi terlalu dekat dengan agensi-agensi yang diawasinya atau beroperasi dalam lingkaran kerahasiaan, akan terdapat juga kerugian bagi badan tersebut dalam menangani keluhan. Pengeluh akan merasa bahwa proses-proses penanganan keluhan mereka tidak cukup independen. Dalam kasus-kasus dimana suatu badan tunggal menangani keluhan dan pengawasan sekaligus, akan sangat baik jika terdapat prosedur legal yang jelas untuk peran-peran yang berbeda ini. Secara keseluruhan, diharapkan kedua fungsi tersebut diserahkan kepada badan-badan yang berbeda tetapi supaya proses tetap pada tempatnya sehingga badan pengawasan bisa peka akan implikasi lebih luas dari keluhan-keluhan individual.

Kotak 7

Penanganan Keluhan: Komite Pengawas Intelijen Parlementer Norwegia

‘Tentang penerimaan keluhan, komite akan melakukan investigasi lembaga tersebut yang bersangkutan sebagaimana dirasa perlu dalam kaitannya dengan keluhan tersebut. Komite akan menentukan apakah keluhan tersebut memberikan dasar-dasar yang cukup untuk tindakan lebih jauh sebelum membuat pernyataan.

Pernyataan kepada para pengeluh seyogyanya disampaikan selengkap mungkin tanpa mengungkapkan informasi rahasia. Pernyataan sebagai respon keluhan terhadap Dinas Keamanan tentang aktivitas pengintaian, bagaimanapun juga, hanya mengumumkan apakah keluhan memiliki landasan valid untuk menggugat atau tidak. Jika Komite memandang bahwa pengeluh perlu diberikan penjelasan yang lebih detil, ia harus mengusulkannya ke Kementerian terkait.

Jika suatu keluhan memiliki landasan valid untuk gugatan atau komentar lain, pernyataan beralasan akan ditunjukkan kepada kepala dinas terkait atau kepada Kementerian terkait. Sebaliknya, pernyataan mengenai keluhan juga akan dikirimkan kepada kepala dinas yang dikeluhkan.’

Di beberapa negara tidak hanya warga negara tetapi juga anggota dinas keamanan tersebut diperbolehkan untuk mengajukan isu terkait dinas tersebut ke pertimbangan ombudsman atau badan pengawasan parlementer. Contohnya, di Jerman, pejabat resmi dapat mengangkat hal-hal ini ke Panel Kontrol Parlementer 'walaupun saat tidak bertindak demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan anggota lain otoritas tersebut, sepanjang kepala dinas gagal melihat permasalahan yang dipertanyakan. Anggota atau staff tidak akan mendapat peringatan atau hukuman karena melakukan hal tersebut.³⁰

ECHR dan Penanganan Keluhan

Bagi negara-negara penanda-tangan ECHR terdapat pertimbangan tentang beberapa syarat hak-hak Konvensi yang berbeda di bawah Ayat 6, 8 dan 13 yang perlu diamati dalam merancang mekanisme pengeluaran. Ayat 6 memberi hak untuk suatu gugatan adil dari suatu pengadilan tinggi independen dan imparsiial untuk masalah-masalah pidana, dan dalam penentuan kewajiban dan hak sipil perorangan. Ayat 6 telah diambil untuk diterapkan, misalnya, pada prosedur yang mengatur pembuktian dari informan dan pejabat negara rahasia dalam suatu pengadilan kriminal,³¹ dan pada aturan-aturan yang membatasi pelaporan dan penyingkapan bukti pada kepentingan publik, baik dalam pengadilan kriminal maupun sipil.³² Penggunaan dewan keamanan khusus telah mendapat sanjungan dari Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa sebagai cara untuk memenuhi persyaratan tentang hak-hak akan pengadilan yang adil Ayat 6 dari ECHR.³³

Namun, bahkan dimana Ayat 6 berlaku, perlindungan prosedur bisa jadi diperlukan dalam proses-proses penyampaian keluhan, karena Ayat 8 dan 13. Ayat-ayat ini memberlakukan beberapa kontrol *ex post facto* dalam kasus langkah-langkah keamanan yang mengganggu privasi, seperti pengintaian dan pemeriksaan (*vetting*) keamanan. Bagaimanapun juga, tidak terdapat cetak biru Konvensi Eropa (misalnya, seseorang yang diawasi tidak selalu perlu diinformasikan setelahnya).³⁴ Ayat 13 mengakui hak akan langkah-langkah hukum bagi otoritas nasional bagi pelanggaran suatu hak yang diatur dalam Konvensi. Hal ini tidak perlu menjadi pengadilan di setiap kasus dan dalam isu-isu yang berkaitan dengan keamanan Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa telah menyadari bahwa kombinasi mekanisme pengawasan dan penyampaian keluhan berbeda dapat cukup memadai.³⁵

Berdasarkan kasus hukum Pengadilan tentang Ayat 8 dan 13 Konvensi dapat disimpulkan bahwa apakah persyaratan suatu langkah hukum yang efektif terpenuhi atau tidak, tidak hanya bergantung pada semata-mata adanya akses ke suatu pengadilan, tetapi pada keseluruhan amunisi mekanisme pengawasan tersebut berikut efektivitasnya.³⁶

30 Jerman Bundestag Secretariat of the Parliamentary Control Commission (PKGR), *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany*, (Berlin: Bundespresseamt, 2001), pp. 19-20. [Sekretariat DPR/lower house Jerman dari Komisi Kontrol Parlementer (PKGR), Kontrol Parlementer atas Dinas Intelijen di Jerman. Penterj.]

31 *Windisch v Austria*, (1991) 13 *European Human Rights Reports* 291; *Van Mechelen v Netherlands*, (1998) 25 *European Human Rights Reports* 647; *Teixeira de Castro v Portugal*, European Court of Human Rights, Judgment of 9 June 1998.

32 *Rowe and Davis v UK*, (2000), 30 *European Human Rights Reports* 1; *Tinnelly and McElduff v UK*, E Ct HR, Judgment, 10 July 1998.

33 *Chahal v UK*, (1997) 23 E.H.R.R. 413; *Tinnelly and McElduff v UK*, (1999) 27 E.H.R.R. 249.; *Edwards and Lewis v UK*, European Court of Human Rights, Judgment 22 July 2003 and 27 October 2004.

34 *Klass v Germany*, para. 15 (as regards Art. 8); *Leander v Sweden*, para. 68 (as regards Art. 13).

35 *Leander v Sweden*, para. 78.

36 *Report on the Feasibility of Recommendations on Internal Security Services*, adopted by the PC-S-SEC at its second meeting (9 - 11 October 2002), p. 15. [Laporan tentang Kemungkinan Rekomendasi tentang Dinas Keamanan Internal,... Penterj.]

Kriteria kunci bagi sistem penyampaian keluhan yang dapat dipercaya (*credible*) adalah bahwa ia seyogyanya:

- Benar-benar independen dari agensi keamanan dan intelijen,
- Memiliki kekuasaan-kekuasaan dan akses ke informasi di tangan agensi tersebut yang dibutuhkan untuk menanggapi keluhan,
- Mampu memberikan langkah-langkah hukum yang efektif seandainya keluhan dibenarkan, dan suatu penjelasan memadai tentang alasan-alasan penolakan keluhan.

Akan berguna jika beberapa bentuk asistensi tersedia bagi para pengadu yang asing dengan proses-proses legal untuk membantu mereka mengajukan keluhan. Asistensi ini juga akan memberikan kesempatan bagi si pengadu untuk berpartisipasi secara memadai dalam investigasi atau peristiwa hukum tersebut agar supaya proses tersebut dapat dilihat adil, dengan atau tanpa diberikan dengar pendapat. Proses investigasi mungkin perlu membatasi informasi atau alasan yang tersedia bagi para pengadu atas alasan keamanan nasional. Namun, hal ini seyogyanya merupakan batasan minimum yang dibutuhkan, seharusnya selalu menjadi keputusan orang atau badan yang menangani keluhan, daripada agensi yang sedang diinvestigasi, dan seyogyanya diberi kompensasi dengan perlindungan prosedural lainnya (misalnya, penggunaan Dewan Khusus untuk menggugat kasus agensi).

Praktik-Praktik Terbaik

- Lembaga pengawas atau pengadilan yang melaksanakan penjangkauan keluhan seyogyanya merupakan orang-orang yang memenuhi persyaratan konstitusional dan legal untuk menyelenggarakan lembaga tersebut di tingkat ini dan seyogyanya juga menikmati keamanan selama masa bakti di lembaga tersebut;
- Sedapat mungkin seluruh proses tersebut diselesaikan di publik. Meskipun pada saat dimana proses tersebut tertutup bagi publik, sedapat mungkin ia terbuka bagi pengeluh dan perwakilan legalnya;
- Sebaiknya juga terdapat kekuasaan untuk menolak tanpa investigasi keluhan-keluhan yang dianggap main-main atau sembarangan;
- Jika memang diperlukan demi alasan keamanan nasional untuk membatasi partisipasi pengeluh dalam proses-proses peninjauan, maka keputusan untuk membatasi tersebut seyogyanya berada di tangan para lembaga atau pengadilan peninjau itu sendiri dan kompensasi perlindungan (seperti penggunaan suatu 'Pembela Setan' [devil's advocate] atau 'Dewan Khusus') seyogyanya disediakan untuk memastikan bahwa proses peninjauan tersebut adil dan imparial;
- Lembaga atau pengadilan pengawas seyogyanya memiliki kekuasaan untuk membuat tata aturan yang mengikat secara hukum yang menyediakan langkah-langkah hukum yang efektif bagi pengeluh yang memiliki kasus beralasan. Hal ini akan meliputi pemberian kompensasi dan pemusnahan materi-materi yang dipegang oleh dinas keamanan dan intelijen.
- Cakupan peninjauan dan landasan peninjauan seyogyanya dibentuk dengan jelas dalam hukum dan sebaiknya menjangkau substansi (ketimbang semata-mata hanya aspek prosedural) tindakan-tindakan agensi keamanan dan intelijen.

6. Pengawasan Agensi dalam Pemerintahan oleh Otoritas Independen

Jika, untuk menghindari bahasa manipulasi politik, agensi keamanan diberikan beberapa ‘perlindungan’ konstitusional dari instruksi-instruksi politik, bagaimana pemerintah yakin bahwa ia memiliki seluruh informasi yang relevan dan bahwa agensi keamanan tersebut bertindak berdasarkan arahan kebijakannya?

Untuk alasan ini, sejumlah negara telah merancang lembaga-lembaga seperti Inspektur-Jenderal, komisi atau auditor yudisial untuk memeriksa aktivitas sektor keamanan dan dengan kekuasaan konstitusional akan akses menuju informasi dan staf.³⁷

Gagasan tersebut pertama kali dirancang oleh komunitas intelijen AS, yang saat ini memiliki sekitar selusin inspektur-jenderal. Semuanya independen terhadap agensi yang diawasinya. Terdapat, bagaimanapun juga, perbedaan penting: beberapa lembaga ini didirikan oleh undang-undang (misalnya, Inspektur-Jenderal untuk Agen Intelijen Pusat [CIA - *Central Intelligence Agency*] dan Departemen Pertahanan), sementara yang lainnya hanya oleh pengaturan-pengaturan administratif yang didirikan oleh Menteri terkait (misalnya, mengenai Agen Intelijen Pertahanan [DIA - *Defense Intelligence Agency*] dan Kantor Pengintaian Nasional [NRO - *National Reconnaissance Office*]). Meskipun demikian, beberapa melapor kepada Kongress, sekaligus pada Eksekutif. Sejumlah lembaga ini memiliki suatu tugas yang mencakup efisiensi, yaitu untuk menghindari pemborosan dan sebagai auditor, juga mengawasi legalitas dan pelaksanaan kebijakan.

Para Inspektur-Jenderal semacam ini berada dalam lingkaran kerahasiaan: fungsi mereka bukan terutama untuk menyediakan jaminan publik akan akuntabilitas, tetapi untuk memperkokoh akuntabilitas lembaga eksekutif. Undang-undang Kanada memuat ilustrasi yang jelas tentang tipe lembaga ini.

Inspektur-Jenderal Kanada memiliki akses tak terbatas kepada informasi di tangan Dinas untuk memenuhi fungsi-fungsinya.

Kotak 8

Fungsi Inspektur-Jenderal Kanada

Inspektur-jenderal bertanggung-jawab kepada lembaga yang bertugas dari departemen pemerintah yang relevan (Deputi Jaksa Agung Muda [Solicitor-General]) dan memiliki peran:

- Mengawasi pelaksanaan Dinas yang diawasinya agar sesuai dengan kebijakan operasionalnya;
- Meninjau aktivitas operasional Dinas tersebut;
- Menyerahkan sertifikat tahunan kepada Menternya yang menyatakan bahwa Inspektorat-Jenderal telah puas dengan laporan tahunan dari Dinas tersebut dan apakah tindakan Dinas tersebut telah melanggar Undang-Undang atau instruksi kementerian atau telah terlibat suatu tindakan yang tidak beralasan dan tidak perlu dengan segala kekuasaannya.³⁸

Sumber : Undang-Undang Keamanan dan Intelijen, 1984, Bagian 30 dan 32.

37 Untuk perbandingan kekuasaan Inspektur-Jenderal di beberapa negara, lihat : Komite Intelijen dan Keamanan (Inggris), Laporan tahunan 2001-2, Cm5542m, Lampiran 3.

38 Undang-Undang CSIS, s. 33.2. Baik Laporan Tahunan Dinas tersebut dan Sertifikat Inspektur-Jenderal perlu dikirimkan kepada badan pengawas, SIRC.: s. 33.3 CSIS Act 1984.

Demikian halnya di Bosnia dan Herzegovina, Inspektur-Jenderal bertanggung jawab dibawah Ayat 33 dari Hukum tentang Agen Intelijen dan Keamanan untuk menyediakan 'suatu fungsi kontrol internal'. Untuk tujuan ini, Inspektur-Jenderal dapat meninjau aktivitas agensi tersebut, menginvestagi keluhan-keluhan, memulai penyelidikan, mengaudit dan menginvestigasi berdasar inisiatif sendiri, dan mengeluarkan rekomendasi. Inspektur-Jenderal memiliki tugas untuk melapor setidaknya setiap enam bulan kepada Komite Intelijen Keamanan dan untuk menjaga agar aktor eksekutif utama tetap diinformasikan tentang perkembangan secara teratur dan berkala. Kekuasaan Inspektur-jenderal meliputi menanyai pekerja agensi dan memperoleh akses ke data-data dan pemikiran agensi tersebut.

Negara lain – terutama Afrika Selatan³⁹ – menciptakan Inspektur-Jenderal untuk melapor pada Parlemen. Di kasus-kasus seperti ini, lembaga tersebut menjembatani lingkaran kerahasiaan, yaitu ia merupakan suatu jaminan pada publik melalui laporan kepada Parlemen bahwa seseorang yang independen dengan akses kepada materi yang relevan telah memeriksa aktivitas agensi keamanan dan intelijen. Namun, tidak dapat dihindarkan bahwa hampir keseluruhan materi yang olehnya penilai terhadap agensi tersebut dibuat harus tetap berada dalam lingkaran kerahasiaan, walaupun ia bisa saja dibagikan dengan lembaga pengawas lainnya.

Bahkan beberapa inspektur-jenderal yang mandat konstitusionalnya adalah untuk melapor kepada eksekutif dapat memiliki hubungan kerja yang informal dengan badan-badan parlementer, hal ini terjadi di Australia misalnya dan, sebagaimana disampaikan di atas, sejumlah Inspektur-Jenderal AS melapor secara periodik kepada Kongres.

Apakah nantinya lembaga semacam ini melapor kepada pemerintah atau kepada Parlemen, penjelasan legal tentang yurisdiksi, independen dan kekuasaannya sangatlah vital. Lembaga-lembaga independen bisa saja diminta untuk meninjau kegiatan agensi bertentangan dengan satu atau lebih standar-standar tertentu: efisiensi, kepatuhan pada sasaran dan kebijakan pemerintah, kepantasan atau legalitas. Di contoh manapun, bagaimanapun juga, lembaga tersebut akan memerlukan akses tak terbatas kepada dokumen-dokumen dan personil agar dapat mencapai penilaian yang terpercaya. Beberapa lembaga ini bekerja dengan 'penarikan contoh' (*sampling*) pekerjaan dan dokumen-dokumen dari agensi yang diawasinya –yang memberikan suatu insentif agar agensi tersebut membuat prosedur yang lebih ekstensif dan menciptakan konsekuensi yang luas (*ripple effect*). Beberapa juga memiliki yurisdiksi untuk menangani keluhan individual (seperti dalam kerangka Australia).⁴⁰

39 Inspektorat Jenderal Intelijen

40 Undang-Undang Inspektur-Jenderal Keamanan dan Intelijen 1986, bagian 10-12.

41 Lihat, misalnya, Hukum Agensi Intelijen dan Keamanan Bosnia Herzegovina, Ayat 32 :

'Seorang Inspektur-Jenderal akan ditunjuk dan diberhentikan oleh Dewan Menteri atas proposal Ketua. Inspektur Jenderal tersebut akan berbakti selama masa jabatan empat tahun, yang dapat diperbarui sekali. Inspektur-Jenderal dapat diberhentikan dari mandatnya sebelum habis masa baktinya atas permintaanya sendiri; jika ia kehilangan kapasitasnya untuk melaksanakan tugas tanggung-jawabnya secara permanen; gagal memenuhi undang-undang dan regulasi yang terkait; gagal untuk mengimplementasikan langkah-langkah pengawasan agensi; jika tuntutan bagi tuduhan kriminal atas penyalahgunaan lembaga atau membocorkan rahasia negara, militer atau lembaga telah ditimpakan padanya; jika hukuman penjara untuk tuduhan-tuduhan kriminal yang membuatnya tidak layak melakukan tugas tanggung-jawab kelembagaan telah ditimpakan atasnya; atau jika ia gagal melakukan investigasi, inspeksi, atau audit dalam jangka waktu dan cara-cara legal yang telah ditentukan.

7. Lembaga Audit Independen

Praktik Terbaik

Peninjauan fungsi-sungsi agensi keamanan dan intelijen yang menyangkut individu warga negara seyogyanya dilakukan oleh lembaga-lembaga independen dan imparial (seperti Ombudsman, atau Inspektorat-Jenderal) dan berdasarkan standar-standar berikut;

- Lembaga-lembaga resmi yang bertindak sebagai peninjau seyogyanya merupakan orang-orang yang memenuhi persyaratan legal konstitusional untuk menyelenggarakan lembaga di tingkatan ini dan seyogyanya menikmati keamanan masa bakti legal selama masa jabatan mereka di lembaga;⁴¹
- Jangkauan tinjauan dan landasan peninjauan seyogyanya dibuat secara jelas dalam hukum dan menjangkau substansi (ketimbang sekedar aspek prosedural) dari tindakan agensi keamanan dan intelijen;
- Lembaga resmi tersebut seyogyanya memiliki kekuasaan legal yang memadai untuk dapat meninjau fakta-fata dan bukti yang berkaitan dengan penggunaan kekuasaan agensi keamanan dan intelijen;
- Lembaga tersebut seyogyanya memiliki otoritas puncak untuk menentukan bentuk dan cakupan perintah atau laporan atau keputusan yang dihasilkan oleh proses-prosesnya.

Tanggung jawab pengawasan finansial eksekutif dan parlemen bukan berarti sudah selesai setelah budget dinas intelijen diadopsi. Bukan hanya lembaga eksekutif, tetapi juga parlemen harus menjalankan fungsi pengawasan dan auditnya, mengingat bahwa presentasi laporan yang telah diaudit dengan baik kepada parlemen merupakan bagian dari proses demokratis dan bahwa proses audit seharusnya mencakup audit laporan keuangan dan performasi. Laporan keuangan dan laporan tahunan dinas keamanan dan intelien merupakan sumber informasi penting bagi parlemen untuk menilai bagaimana uang publik dibelanjakan di tahun anggaran yang lalu.

Menjamin Independensi

Di kebanyakan negara, lembaga audit nasional (terkadang disebut Auditor-Jenderal, Kantor Audit Nasional, Kantor Anggaran atau Kamar Rekening [*chamber of account*]) didirikan oleh hukum konstitusional sebagai suatu lembaga yang independen dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Untuk menjamin independensinya, Auditor-Jenderal:

- Ditunjuk oleh parlemen dan memiliki masa jabatan yang jelas;
- Memiliki langkah-langkah dan sumber-sumber legal dan praktis untuk menjalankan misinya secara independen;
- Memiliki otoritas independen untuk melaporkan kepada parlemen dan panitia anggarannya tentang segala macam pengeluaran kapanpun juga.

Parlemen seyogyanya memastikan bahwa sanksi yudisial disediakan oleh hukum dan diterapkan di

kasus-kasus korupsi dan mismanajemen sumber-sumber negara oleh pejabat dan badan-badan politiknya. Parlemen juga seyogyanya memastikan bahwa solusi hukum diterapkan seandainya terdapat kesalahan.

Mengaudit Dinas Keamanan dan Intelijen

Peran Auditor

Tujuan dari pengauditan dinas keamanan dan intelijen adalah untuk mengesahkan bahwa pengeluaran dinas tersebut dibelanjakan berdasarkan hukum dengan efektif dan efisien. Sampai sini, penting bagi dinas tersebut untuk terbuka bagi pemeriksaan penuh oleh Auditor-Jenderal terpisah dari batasan-batasan untuk melindungi identitas informan tertentu dan detail operasi sensitif tertentu.⁴²

Tepatnya karena dinas-dinas tersebut bekerja dibawah perlindungan kerahasiaan, terlindungi dari pengamatan publik via anjing penjaga (*watchdog*) media dan masyarakat sipil, adalah penting agar para auditor memiliki akses luas terhadap informasi rahasi. Hanya melalui jalan ini, dapat dipastikan apakah dinas-dinas tersebut telah menggunakan dana publik berdasarkan hukum ataukah malah praktik ilegal, misalnya korupsi, yang telah terjadi.

Sebagai permasalahan prinsip umum tata-kelola yang baik, aturan-aturan yang lazim tentang pengauditan yang diterapkan ke aktivitas pemerintah yang lain, juga seyogyanya diterapkan kepada pengauditan pengeluaran-pengeluaran dinas-dinas dengan

beberapa batasa seperti yang disebutkan di atas. Yang membuat pengauditan dinas keamanan dan intelijen berbeda dari audit pada umumnya, adalah mekanisme pelaporannya. Untuk melindungi kesinambungan operasi, metode dan sumber-sumber kedinasan, di beberapa negara terdapat mekanisme pelaporan khusus. Contohnya, di Inggris, sepanjang parlemen terlibat, hanya Ketua Komite Keuangan Publik (*Chairman of the Public Accounts Committee*) dan Komite Intelijen dan Keamanan yang diinformasikan sepenuhnya tentang hasil audit keuangan tersebut.

Penginformasian ini dapat meliputi laporan-laporan tentang legalitas dan efisiensi pengeluaran, ketidak-teraturan yang mungkin terjadi, dan apakah dinas-dinas tersebut telah beroperasi dengan atau melebihi anggaran. Dalam kasus Jerman, kontrol dan manajemen finansial dinas intelijen dijalankan oleh suatu institusi khusus (yaitu *Dreierkollegium*) di dalam kantor audit nasional (*Bundesrechnungshof*). *Bundesrechnungshof* melaporkan temuan-temuan rahasianya tentang kontrol dan manajemen finansial dinas intelijen kepada sub-komite khusus dari Komite Kontrol Anggaran Parlemeter (yaitu Forum Rahasia [*Confidential Forum*]), Panel Kontrol Parlemen untuk pengawasan intelijen, Kedutaan Federal (*Federal Chancellery*) (*Bundeskanzleramt*), juga Menteri Keuangan.⁴³ Parlemen (bukan dinas intelijen) memutuskan elemen mana dari anggaran dinas intelijen yang perlu dirahasiakan.⁴⁴

Lebih jauh lagi, di banyak negara, laporan tahunan publik milik dewan keamanan dan intelijen (misalnya

42 Batasan-batasan ini mengacu pada Pengawas Finansial dan Auditor-Jenderal Inggris (*UK Comptroller and Auditor-General*), lihat laporan dari Pengawas Finansial dan Auditor-Jenderal tersebut, *Thames House and Vauxhall Cross*, Periode HC 1999-2000, 18 Februari 2000, poin 8. Tersedia di: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf

43 German *Bundeshaushaltsordnung* (BHO) (1969), Para. 10a (3); Sekretariat Panel Kontrol Parlemeter Jerman, *Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland – Materialien*, (Berlin: Bundestag, 2003), hal. 42; Situs Dinas Intelijen Jerman (*Bundesnachrichtendienst*) at: <http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm> *Bundeshaushaltsordnung*

44 German *Bundeshaushaltsordnung* (BHO) (1969), Para. 10a (2).

45 Lihat, misalnya, Laporan Tahunan Dewan Keamanan dan Intelijen Belanda (2003), tersedia di: http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf, hal. 69-70; Laporan Komite Intelijen dan Keamanan 2002-2003, disajikan pada parlemen oleh Perdana Menetri atas Titah Paduka yang Mulia, Juni 2003, London, hal. 8-13.

“Tanpa memperhatikan apakah ia berada di bawah Eksekutif, Legislatif atau Yudikatif, penting bagi Kantor Audit untuk sepenuhnya independen dan benar-benar otonom. Ia juga seyogyanya menggunakan sumber-sumber yang memadai untuk menyelesaikan misinya. Fungsinya ada tiga:

Pengawasan Finansial

Kantor Audit harus memeriksa akurasi, reliabilitas dan kecermatan keuangan dari seluruh organ Eksekutif dan departemen publik. Ia harus memeriksa bahwa seluruh operasi finansial dijalankan berdasarkan pada regulasi dana publik. Dalam konteks fungsi pengawasan ini, Kantor Audit harus menuntaskan misi yurisdiksi yang berkaitan dengan pejabat-pejabat dan akuntan publik yang mengesahkan pembayaran. Semuanya harus dibuat akuntabel karena uang yang mereka pegang aman dalam hal pemberhentian atau pembebasan tanggung-jawab. Dalam kasus-kasu penyalahgunaan atau korupsi, Kantor Audit terikat tugas untuk melaporkan temuan-temuannya pada lembaga Yudikatif.

Pengawasan Legal

Kantor Audit harus memeriksa bahwa semua pengeluaran dan pemasukan publik dilaksanakan berdasarkan hukum yang mengatur anggaran tersebut.

Memastikan Penggunaan Dana Publik Sebagaimana Mestinya

Kantor Audit modern yang berfungsi dalam kepentingan tata-kelola yang baik seyogyanya memastikan bahwa penggunaan dana publik dilakukan di atas dasar tiga kriteria dasar berikut:

- (i) Penghargaan pada Uang (*value for money*): memastikan bahwa sumber-sumber dana tersebut digunakan secara optimal, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.
- (ii) Efektif: sejauh mana sasaran dan tujuan dicapai;
- (iii) Efisien: apakah sumber-sumber dana yang terpakai tersebut digunakan secara optimal untuk memperoleh hasil yang saat ini telah diperoleh. Pengawasan ex-post ini dilakukan berdasarkan inisiatif Kantor Audit atau atas permintaan Parlemen

Cuplikan dari: Laporan Umum tentang Seminar IPU tentang Parlemen dan Proses Budgeter (Bamako, Mali, November 2001)

Penyampaian informasi akan dianggap penting untuk pembebas-tugasan Dinas Intelijen jika ia terdiri atas (...) penyampaian, berdasarkan pada atau sejalan dengan aturan-aturan yang disetujui Menteri Negara Bagian (*Secretary of State*), atas informasi kepada Pengawas Keuangan (*comptroller*) dan Auditor-Jenderal untuk kepentingan menjalankan fungsi-fungsinya.

Sumber: Undang-Undang Dinas Intelijen 1994, Bagian 2(3)b, Inggris

di Belanda) atau milik badan pengawasan parlementer (misalnya di Inggris) meliputi pernyataan tentang hasil dari audit finansial.⁴⁵

Kotak 10 menggambarkan bagaimana penyampaian informasi dinas-dinas tersebut kepada auditor dapat diatur.

Ini juga terjadi di banyak negara yaitu bahwa kantor audit menginvestigasi legalitas, efektivitas, dan efisiensi proyek-proyek tertentu, seperti pembangunan markas baru (misalnya di Kanada dan Inggris) atau pembelian sistem SIGINT (*signal intelligence*) yang baru (misalnya di Inggris) atau pertukaran informasi di antara dinas-dinas tersebut untuk mengkoordinasikan kebijakan anti-terorisme (Belanda). Kotak 11 memberikan contoh mandat dan cakupan investigasi oleh Auditor-Jenderal Kanada.

Kantor audit nasional tidak berfungsi di ruang hampa, tetapi melekat pada sistem prosedur akuntabilitas keuangan yang ada, yang ditopang oleh hukum. Biasanya, hukum tentang akuntabilitas finansial pada umumnya dan hukum tentang dinas intelijen pada khususnya, menetapkan apakah ketentuan akuntabilitas biasa atau khusus yang diterapkan. Kotak 12 memberikan contoh beberapa prosedur akuntabilitas finansial dari dinas intelijen Luksemburg.

Contoh Luksemburg mengilustrasikan tiga elemen penting dari sistem audit finansial. Pertama, akuntan khusus dinas intelijen ditunjuk oleh menteri terkait, dan bukan oleh arahan dinas intelijen tersebut. Ketentuan ini meletakkan sang akuntan pada posisi yang kuat di dalam dinas tersebut dan berkontribusi bagi independensi lembaganya. Kedua, mandat kantor audit nasional adalah untuk memeriksa secara periodik akan cara dimana dinas-dinas tersebut diatur dari sudut pandang finansial. Hal ini secara tidak langsung menyatakan bahwa mandat tersebut

melampau sekedar mengakses dan memeriksa legalitas pengeluaran dan juga meliputi pertimbangan yang diberikan bagi performansi, efisiensi dan efektifitas dinas tersebut.

Ketiga, hukum menetapkan bahwa Hukum tentang Anggaran, Akuntabilitas, dan Perbendaharaan Negara juga berlaku kepada dinas intelijen (kecuali untuk beberapa pembebasan khusus). Oleh karena itu, tujuan dari hukum tersebut adalah untuk mencapai suatu situasi dimana praktik-praktik manajemen keuangan yang baik diterapkan sedapat mungkin.

Surat peringatan, bagaimanapun juga, penting. Dinas keamanan dan intelijen tidak sepenuhnya dapat dibandingkan dengan bisnis pemerintah lainnya. Untuk sejumlah alasan, pekerjaannya melibatkan suatu derajat resiko yang lebih tinggi, dan, oleh karena itu, investasi bisa saja salah karena faktor-faktor diluar tanggung-jawab dinas tersebut. Perwakilan yang terpilih seyogyanya memperlakukan hasil audit dengan perhatian besar. Suatu respon yang tidak berimbang terhadap laporan auditor-jenderal atau kebocoran yang diakibatkannya dapat mencederai operasi, melukai fungsi dinas tersebut, dan, pada akhirnya, dapat merusak kepercayaan antara pemimpin politik dengan pemimpin dinas tersebut.

(1) Pengeluaran Dinas-Dinas Intelijen dijalankan oleh akuntan khusus Dinas Intelijen, yang ditunjuk oleh menteri yang bertanggung jawab membuat anggaran tersebut sesuai dengan ketentuan di ayat 68 dari Hukum tentang Anggaran, Akuntabilitas, dan Perbendaharaan Negara amandemen 8 Juni 1999.

(2) Pengecualian bagi ketentuan di ayat 68-73 dari hukum yang disebutkan diatas adalah:

- Kontrol periodik manajemen Dinas Intelijen dilakukan oleh Kantor Audit Nasional;
- Dana-dana yang diterima oleh akuntan khusus dialokasikan untuk pembayaran pengeluaran Dinas Intelijen tersebut; dan dicatat di catatan akuntan khusus tersebut;
- Pada akhir periode, akuntan khusus melaporkan penggunaan dana-dana tersebut kepada para pejabat yang memiliki kekuasaan untuk mengesahkan pengeluaran, dalam periode waktu tertentu yang diindikasikan dalam keputusan untuk mengalokasikan dana-dana;
- Dana-dana yang tidak digunakan untuk membayar pengeluaran selama tahun fiskal kemana ia dialokasikan, tidak dikembalikan ke Bendahara Negara. Melainkan, dana-dana ini dicatat dalam catatan Dinas Intelijen untuk tahun fiskal berikutnya;
- Pejabat yang memiliki kekuasaan untuk mengesahkan pengeluaran, menyerahkan catatan finansial akuntan khusus tersebut kepada Kantor Audit Nasional untuk disetujui;
- Kantor Audit Nasional menyerahkan catatan-catatan, bersama dengan pengamatannya kepada Perdana Menteri, dan Menteri Negara Bagian (minister of state);
- Pada akhir tiap tahun fiskal, Perdana Menteri, Menteri Negara Bagian, menawarkan kepada menteri yang bertanggung-jawab atas anggaran tersebut, pilihan-pilihan untuk membebas-tugaskan akuntan khusus tersebut dari tugasnya. Pembebas-tugasan tersebut seyogyanya ditentukan sebelum tanggal 31 Desember dari tahun fiskal yang diacu oleh catatan akuntan khusus tersebut.

Sumber: *Loi du 15 juin portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat*, Ayat 7, Memorial - Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, A-No. 113 (terjemahan tidak resmi)

Praktik Terbaik

- Untuk menjamin independensi lembaga audit, operasinya seyogyanya didasarkan pada hukum, ia seyogyanya melapor kepada parlemen dan direktur lembaga audit tersebut sebaiknya ditunjuk dan dikonfirmasi oleh parlemen.
- Hukum tentang lembaga-lembaga audit sebaiknya mencakup ketentuan-ketentuan tentang mandat lembaga tersebut, mekanisme pelaporan, penunjukan direktur, juga tentang akses ke informasi rahasia;
- Auditor-jenderal seyogyanya memiliki akses penuh ke informasi rahasia, dengan batasan-batasan khusus untuk melindungi identitas sumber dan operasi sensitif
- Lembaga audit yang legal akan mampu untuk melakukan tidak hanya audit finansial tetapi juga audit performansi dari proyek-proyek tertentu secara detail;
- Karena lembaga audit menangani informasi rahasia, perlindungan seyogyanya diberikan untuk menghindari publikasi ilegal dari (bagian atau keseluruhan) hasil audit.

Proyek Audit Independen: Contoh dari Proyek Pembangunan Markas Nasional dari Dinas Keamanan dan Intelijen Kanada (CSIS) oleh Auditor-Jenderal Kanada

Tujuan: Tujuan pengauditan adalah untuk menentukan apakah fasilitas markas nasional yang dibangun memenuhi tujuan-tujuan seperti yang disampaikan CSIS dan persetujuan Dewan Bendahara, dan apakah proyek tersebut diimplementasikan dengan memperhatikan ekonomi dan efisiensi.

Kriteria: Kriteria audit kami diturunkan dari pedoman kami untuk mengaudit proyek-proyek aset modal, juga dari kebijakan dan pedoman Dewan Bendahara yang sesuai.

Cakupan: Audit tersebut memeriksa seluruh tahapan utama dari proyek besar ini. Khususnya, kami meninjau pendefinisian kebutuhan, analisis pilihan-pilihan, pendefinisian proyek, proses perancangan dan peninjauan, proses kontrak, perubahan komando, manajemen proyek, penilaian lingkungan, penugasan dan evaluasi paska-proyek. Audit kami dimulai pada bulan November 1995 dan selesai pada bulan Maret 1996. Dengan besar dan kompleksnya proyek ini dan waktu yang terbatas, kami tidak mengaudit detail catatan finansial. (...) Audit tidak ditujukan kepada mandat CSIS. Namun, dalam memperoleh suatu pemahaman tentang persyaratan fasilitas, kami menyatakan bahwa mereka berdasarkan pada mandat yang ada dan berjalan dengan baik.

Pendekatan: bukti audit dikumpulkan melalui wawancara ekstensif dengan staf proyek pembangunan tersebut, dan dengan staf CSIS sebagai pengguna bangunan tersebut. Kami meninjau dokumen-dokumen perencanaan, laporan-laporan kepada Dewan Bendahara, pedoman proyek, notulen rapat-rapat Komite Penasehat Proyek Senior dan rapat-rapat manajemen proyek, surat-menyurat, dokumen kontrak, dan laporan tahunan. Kami menginspeksi bangunan, mulai dari atap sampai ruang bawah tanah (*basement*), termasuk ruang kerja, ruangan khusus dan ruangan kedinasan. Kami menerima suatu kerjasama tingkat tinggi (...). Tingkatan kerjasama ini khususnya patut diperhatikan mengingat pertimbangan keamanan operasi-operasi CSIS dan fasilitas itu sendiri.

Sumber: laporan Auditor-Jenderal Kanada 1996,
tersedia di: <http://www.oag.bvg.gc.ca>

8. Peran OMS dalam Pengawasan Intelijen

Organisasi masyarakat sipil (OMS) memiliki peran penting untuk dimainkan dalam memfasilitasi pelaksanaan pengawasan intelijen yang lebih luas. *Pertama*, melalui aktivitas penelitian di tingkatan nasional dan, dalam beberapa contoh, komunitas, mereka dapat memonitor isu-isu seperti pelanggaran hak asasi manusia, penahanan ilegal, dan penghilangan. Isu-isu tersebut merefleksikan tingkatan transparansi dan akuntabilitas dalam kebijakan dan praktik lintas dinas intelijen domestik dan luar negeri.

Kedua, dengan memeriksa data-data seperti itu mereka dapat berinteraksi dengan institusi-institusi demokratid, seperti parlemen dan ombudsman, untuk memberikan kesaksian tentang isu apapun yang telah menjadi problematis bagi konstituen yang mereka wakili. Terlebih lagi, mereka juga dapat berinteraksi dengan media untuk menyoroti isu-isu problematik dengan alasan yang sama.

Ketiga, menggunakan rangkaian data dan kesaksian yang sama, mmerea dapat secara sistematis dan proaktif menyokong suatu perubahan kebijakan dan praktik agensi intelijen. OMS dengan mandat legal dapat juga menyokong –dan menguraikan (*outline*) – perubahan kerangka legal bagi pengawasan sektor intelijen.

Keempat, OMS tersebut, dengan kepentingan tertentu di isu pengawasan intelijen dapat memonitor peran institusi demokratis dan pemerintah dalam memonitor sektor intelijen, termasuk parlemen, ombudsman, inspektur-jenderal, dan auditor-jenderal. Defisit – atau kurangnya kerjasama dari sektor keamanan – dalam kerangka pengawasan dapat disoroti pada tingkatan nasional dan internasional.

9. Pengawasan Intelijen dan Indonesia

Sejak runtuhnya rezim Suharto, Indonesia telah menghadapi beberapa tantangan yang dapat dihadapi dengan lebih efektif melalui pengawasan intelijen yang maju. Pembentukan suatu pengawasan intelijen yang maju dapat membantu Indonesia untuk membuat kebijakan dan praktik intelijen lebih transparan; utnuk memastikan kerangka legal pengawasan intelijen konsisten dengan praktik-praktik internasional; dan untuk meningkatkan kepercayaan publik terhadap personil, kebijakan, dan praktik-praktik sektor keamanan. Perkembangan semacam ini akan membantu untuk memastikan bahwa sektor intelijen tetap tidak terlibat dalam isu-isu politik.

Saran Praktis

Untuk memastikan bahwa kebijakan dan praktik-praktik sektor intelijen sejalan dengan praktik-praktik internasional, OMS Indonesia dapat melakukan hal-hal berikut:

- Meninjau kerangka legal bagi pengawasan intelijen dalam terang praktik terbaik di internasional
- Meninjau implementasi program-program di seluruh agensi intelijen
- Memonitor transparansi kebijakan dan praktik agen intelijen
- Memonitor praktik-praktik agen intelijen dalam konteks praktik terbaik internasional
- Mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam kerangka legal untuk pengawasan intelijen
- Mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam praktik intelijen
- Mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam transparansi kebijakan dan praktik yang diumumkan

10. Studi Kasus di Afrika

- Mengidentifikasi solusi untuk meningkatkan kerangka legal bagi pengawasan intelijen
- Mengidentifikasi solusi untuk meningkatkan kebijakan dan praktik agensi intelijen
- Mengidentifikasi solusi untuk meningkatkan kesesuaian dengan praktik-prakti terbaik tadi dalam pengawasan intelijen dengan konstituen (*stakeholder*) lainnya.

Dimanapun kelemahan dalam kebijakan dan praktik itu ditemukan, OMS perlu melobi untuk perbaikan pengawasan intelijen kepada perwakilan demokratis mereka, pejabat pemerintahan, dan, untuk memperoleh profil yang lebih tinggi bagi permasalahan pokok apapun, OMS perlu menyoroti isu-isu tersebut di media nasional.

Studi Kasus: Mentransformasikan Dinas Intelijen – Beberapa Refleksi tentang Pengalaman Afrika Selatan⁴⁶

Proses transformasi struktur intelijen Afrika Selatan dibagi ke dalam dua fase. Fase pertama menyangkut perluasan parameter politis dan strategis yang seharusnya mengiringi proses tersebut atau menjadi poin keberangkatan. Parameter ini dihasilkan sebagai bagian proses-proses konsultatif yang lebih luas, seperti pertimbangan dalam sub-struktur Dewan Eksekutif Transnasional seputar kerangka legal konstitusional. Fase kedua berkaitan dengan implementasi aktual transisi atau transformasi tersebut.

Penciptaan suatu dispensasi intelijen baru, dimulai sebelum pemilihan umum demokratis negeri itu dan berlanjut sampai setelahnya. Struktur baru tersebut utamanya terefleksikan dalam kebijakan pemerintah dan dalam legislasi baru yang membentuk dinas intelijen di negara yang baru demokratis tersebut:

Pembentukan, penstrukturan dan pelaksanaan dinas keamanan – Ayat 199

Dinas keamanan harus distruktur dan diatur oleh legislasi nasional.

- Dinas keamanan harus bertindak, dan harus mengajarkan dan mensyaratkan anggota-anggotanya untuk bertindak, berdasarkan dengan konstitusi dan hukum, termasuk hukum kebiasaan internasional dan perjanjian-perjanjian internasional yang mengikat negara.

46 Sandy Africa and Siyabulela Mlombile, *Transforming the Intelligence Services: Some Reflections on the South African Experience*, Proyek Universitas Harvard tentang Keadilan di Masa-Masa Peralihan, 15 Oktober 2001.

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*

- Tidak ada anggota dinas keamanan yang boleh mematuhi perintah yang ilegal.
- Baik dinas keamanan, maupun anggotanya, boleh, dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya:
 - a) Mencurigai suatu kepentingan partai politik yang legitim dalam konteks Konstitusi; atau
 - b) Lebih jauh, berpihak kepada kepentingan suatu partai politik.
- Untuk memberikan efek bagi prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas, komite parlementer multipartai harus mengawasi seluruh dinas keamanan dengan cara yang ditentukan oleh legislasi nasional atau aturan dan perintah Parlemen.⁴⁷

Prinsip-prinsip kerja dinas intelijen di Ayat 210

Legislasi nasional harus mengatur obyek, kekuasaan, dan fungsi dinas intelijen, termasuk divisi intelijen apapun dari tenaga pertahanan atau dinas kepolisian, dan harus menentukan hal-hal berikut:

- a. Koordinasi seluruh dinas intelijen; dan
- b. Pengawasan sipil atas aktivitas-aktivitas dinas tersebut melalui suatu inspektur yang ditunjuk oleh Presiden, sebagai kepala eksekutif nasional, dan disetujui oleh suatu resolusi yang diadopsi oleh Majelis Nasional dengan suara dukungan setidaknya dari dua pertiga anggotanya.⁴⁸

Buku Putih tentang Intelijen

- Perlindungan terhadap konstitusi demokratis negara
- Menjunjung tinggi hak-hak individu yang tertuang dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia (*The Constitution's Bill of Right*)
- Memajukan elemen-elemen yang saling terkait antara keamanan, stabilitas, kerja-sama dan pembangunan, baik dalam Afrika Selatan maupun yang berhubungan dengan Afrika Selatan

- Melakukan kontribusi aktif untuk perdamaian global dan prioritas-prioritas lain yang ditentukan secara global untuk kesejahteraan umat manusia
- Memajukan kemampuan Afrika Selatan untuk menghadapi ancaman asing dan meningkatkan daya kompetisinya di dunia yang dinamis ini.⁴⁹

Berdasarkan Buku Putih, dinas intelijen seyogyanya diatur oleh prinsip-prinsip berikut:

- 'Otoritas utama dari institusi demokratis masyarakat
- Kepatuhan kepada aturan hukum
- Berbakti pada nilai-nilai demokratis seperti penghormatan pada hak asasi manusia
- Netralitas politik dinas intelijen
- Akuntabilitas dan Pengawasan Parlementer atas Dinas Intelijen
- Menjada perimbangan antara Kerahasiaan dan Transparansi
- Pemisahan intelijen dari pembuatan kebijakan
- Suatu kode etik untuk mengatur performansi dan aktivitas individu anggota dinas intelijen tersebut.⁵⁰

Komposisi Komunitas Intelijen Afrika Selatan

Bentuk, peran, dan fungsi Komunitas Intelijen adalah hasil perdebatan di antara kelompok-kelompok yang terlibat dalam Konflik Afrika Selatan. Gagasan tersebut adalah untuk membangun dua dinas intelijen sipil, satu untuk intelijen domestik dan lainnya untuk intelijen luar negeri. Tujuan dinas intelijen domestik (Agensi Intelijen Nasional) adalah untuk melaksanakan intelijen keamanan di dalam Republik Afrika Selatan demi melindungi Konstitusi. 'Keseluruhan tujuan adalah untuk memastikan bahwa keamanan dan stabilitas negara dan keselamatan dan kesejahteraan para warga negaranya.⁵¹ Misi dinas intelijen luar negeri (Dinas Rahasia Afrika Selatan) adalah untuk

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

mengumpulkan intelijen berkaitan dengan ancaman eksternal, kesempatan, dan isu-isu lainnya yang dapat berpengaruh pada Afrika Selatan dengan tujuan memajukan keamanan nasional dan kepentingan negara dan rakyatnya. Lebih jauh, perlu diperhatikan bahwa intelijen kriminalitas yang dilakukan oleh polisi juga diatur oleh Undang-Undang Intelijen Strategis Nasional.

Walaupun struktur intelijen pertahanan merupakan milik Departemen Pertahanan dan Tenaga Keamanan, mereka juga merupakan subyek hukum legislasi intelijen. Undang-Undang Intelijen Strategis Nasional 1994 membedakan antara intelijen militer domestik dengan intelijen militer luar negeri. Intelijen militer domestik mengacu pada intelijen yang berkaitan dengan potensi peperangan dan pengembangan militer negara lain yang dapat digunakan oleh Republik Afrika Selatan dalam perencanaan tenaga militernya dalam masa damai dan untuk pelaksanaan operasi militer di masa perang. 'Undang-undang tersebut membatasi pelaksanaan intelijen militer domestik dan menentukan prosedur pengesahan yang harus diikuti sebelum divisi intelijen Tenaga Pertahanan dapat melakukan intelijen dengan sembunyi-sembunyi, untuk mendukung kepolisian dan negara.⁵²

Tantangan-Tantangan Implementasi

Implementasi aparatus intelijen yang baru mungkin telah menjadi tugas yang paling menantang. Implementasi aktual tersebut dilakukan oleh Menteri Intelijen dengan konsultasi/kerjasama dengan Menteri Pertahanan dan Menteri Keselamatan dan Keamanan. Hal ini mencakup menggabungkan keenam entitas intelijen yang berbeda dari masa apartheid dan pergerakan pembebasan ke dalam dua dinas intelijen sipil yang baru. Lebih jauh lagi, proses tersebut telah mencakup pemilihan pejabat secara seksama untuk menempati posisi-posisi kunci untuk berikutnya dapat membantu mendorong proses-proses tersebut;

membentuk institusi pengawasan yang tepat; dan menutup pengawasan dan supervisi politis dari proses implementasi tersebut di dalam setiap dinas. Sayangnya, gagasan perubahan telah seringkali ditolak oleh pejabat-pejabat dari latar belakang berbeda. Usaha untuk melatih dan mengorientasikan ulang para pejabat tidak begitu sukses juga. Hal ini jelas-jelas menunjukkan bahwa terkadang tidaklah cukup untuk hanya memiliki legislasi dan institusi pengawasan yang baik; para pejabat harus mentaati hukum dasar negara juga. Karena persepsi ancaman yang telah kadaluarsa tidak secara otomatis terhapus dari benak para fungsionaris, langkah-langkah orientasi praktis harus ada untuk memastikan suatu perubahan persepsi ancaman sebagai basis tindakan intelijen.

Pelajaran-Pelajaran Pokok dari Transisi Afrika Selatan

Setiap proses transformasi merupakan suatu prosedur unik. Hal ini akan, oleh karenanya, menjadi keliru untuk menyimpulkan bahwa seluruh elemen-elemen transformasi Afrika Selatan dapat diterapkan ke negara lainnya. Penting untuk diperhatikan bahwa selama tahap-tahap awal proses transformasi tersebut, dinas tersebut tetap kurang lebih tidak berubah. 'Oleh karena itu, adalah perlu untuk mengembangkan suatu program untuk secara sistematis dan berani untuk menanggalkan seluruh aspek-aspek yang tak diinginkan dari sistem yang lama dengan aparatus yang baru.⁵³ Beberapa elemen dapat mencakup hal-hal berikut:

- Merefleksikan ke depan suatu situasi ideal bagi dinas intelijen dalam hukum dan kebijakan
- Memasarkan secara efektif tentang dispensasi atas nama keamanan kepada masyarakat sipil
- Memastikan pengawasan kementerian atas dinas-dinas tersebut
- Meninjau prosedur-prosedur internal agar sejalan dengan legislasi baru dan arahan kementerian
- Mempertahankan akuntabilitas dan transparansi

11. Studi Kasus di Eropa

finansial

- Membentuk pengawasan parlementer
- Mengeluarkan orang-orang yang berada di tingkat manajerial yang bekerja tidak berdasarkan tujuan atau diluar parameter pengaturan yang baru.

Lihat Tool 6 Tentang Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara

Studi Kasus: Reformasi Dinas Intelijen di Eropa Timur - Pengawasan Publik atas Dinas Intelijen di Rumania⁵⁴

Rumania, pada tahun 1991, meloloskan Hukum Keamanan Nasional yang memungkinkan para warga negara untuk mengajukan keluhan terhadap jaksa penuntut yang mengeluarkan surat perintah untuk mengesahkan akitivitas-aktivitas yang secara tidak adil disasarkan kepada warga negara. Lebih jauh, ditetapkan pula bahwa setiap warga negara 'yang merasa bahwa hak-hak atau kebebasannya telah dirusak melalui penggunaan cara-cara yang digunakan untuk memperoleh informasi dapat memberitahukan pada komisi permanen untuk pertahanan dan tatanan publik pada kedua majelis parlemen.⁵⁵ Warga negara juga memiliki kemungkinan untuk mengajukan keberatan langsung kepada Dinas Intelijen Rumania (SRI). Hanya berselang dua tahun sejak hukum diloloskan, komite menangani beberapa keluhan dan melakukan investigasi terkait. Sebagai hasilnya, beberapa personil SRI diajukan ke pengadilan.

Namun demikian, media di Rumania seringkali enggan/ragu untuk memulai investigasi internal dan komite SRI. Peran mereka juga problematis karena mereka tidak memiliki strategi profesional dan sebagai suatu institusi yang masih muda yang didominasi oleh fokus kepentingan ekonomi. Media dipengaruhi lebih jauh oleh para pejabat Kantor Keamanan (*Securitate*),

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*

54 Watts, Larry L., 'Control and Oversight of Security Intelligence in Romania.' *In Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants*, edited by Hans Born and Marina Caparini. Burlington: Ashgate, 2007.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

yang setelah revolusi memasuki pers atau sebenarnya memperoleh koran-koran. Di beberapa kasus, mereka mengajarkan penipuan, disinformasi, dan pemerasan. Federasi Jurnalis Internasional (IFJ) mengidentifikasi hal yang terakhir sebagai masalah utama media di Rumania. Baik pengamat dari barat atau dalam Rumania sendiri mengkritik standar reportase yang rendah dari media cetak. 'Dalam suatu studi komparatif tahun 1999 terhadap pers Albania, Bulgaria, Kroasia dan Rumania, IFJ menilai media cetak Rumania yang paling tidak bertanggung jawab dan paling tidak profesional.'⁵⁶

Walaupun SRI mulai mengembangkan sebuah situs-web pada akhir 1990an, proyek tersebut dipetikan sampai 2001. Dewasa ini, situs tersebut berisi komunikasi SRI dan informasi tentang SRI, sejarah dan kreditanya, sistem pendidikan dan peluang karir, juga sebagian besar liputan pers. Bahkan versi tidak rahasia dari laporan tahunan SRI dan laporan spesial untuk komite pengawasan disediakan di situs-web begitu dikeluarkan oleh parlemen.

Kepemimpinan SRI paska-2000 mengidentifikasi kekurangan besar akan ekspertis dalam bidang keamanan yang berkaitan dengan intelijen dan fungsi legitimnya di tengah-tengah masyarakat sipil sebagai unsur pembentuk salah satu tantangan paling signifikan bagi performansi efektif SRI.⁵⁷ Permasalahannya berhubungan dekat dengan kekurangan ahli pertahanan sipil. Untuk menangani masalah ini, SRI menciptakan Kolese Keamanan Nasional Tinggi (HNSC – *Higher National Security College*) yang didirikan di atas basis Kolese Pertahanan

Nasional (*National Defence College*) untuk membantu menciptakan suatu komunitas pertahanan sipil. 'HNSC menentukan instruksi tentang isu-isu keamanan dan intelijen kepada otoritas publik dan anggota parlemen, struktur intelijen lainnya, organisasi sipil, (terutama mereka yang peduli dengan pertahanan dan keamanan), jurnalis, dan analis independen.'⁵⁸ Dalam 2003, SRI bahkan mendukung pendirian suatu Pusat Informasi bagi Komunitas Keamanan yang menyediakan informasi publik tentang persyaratan keamanan dan standar kenaggotaan NATO.

Transformasi Dinas Rahasia Polandia⁵⁹

Sejarah dinas rahasia Polandia paska 1989 dicirikan oleh skandal, kebocoran, falsifikasi, manipulasi, dan tindakan yang dipertanyakan legalitasnya. Dinas tersebut tidak hanya dituduh mengacaukan dan mencampuri aktivitas politik individu dan organisasi, tetapi juga mengorganisir dan merepresi partai-partai politik, menyulut beragam peran media, menyebarkan rumor fitnah, mengilhamkan dan/atau menghalangi pengaturan legal dan menyulut aktivitas ekonomi yang tidak jelas. Dinas tersebut tidak hanya menginfiltrasi kelompok politik, tetapi juga menggunakan unsur-unsur sektor media untuk tujuannya sendiri. Walaupun beberapa politisi terkemuka menuduh dinas tersebut sudah keliru dan investigasi untuknya diluncurkan, hukuman jarang sekali tercapai. Sayangnya, Polandia tidak memiliki kebijakan intelijen yang benar-benar merefleksikan kepentingan masyarakat. Bukannya sistem tata-kelola yang baik, disana terdapat suatu sistem non-akuntabilitas yang terinstitusionalisasi. Ini juga dapat dianggap sebagai negara lunak, yaitu

58 *Ibid.*

59 Zybortowicz, Andrzej. 'Transformation of the Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks.' *In Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants*, edited by Hans Born and Marina Caparini. Burlington: Ashgate, 2007. [..] 'Transformasi Dinas Rahasia Polandia: Dri Otoritaran ke jaringan Kekuasaan Informal.' Dalam *Kontrol Demokratis atas Dinas Intelijen – Membendung Gajah-Gajah Beringas.*

60 Bozhilov, Nikolai. 'Reforming the Intelligence Services in Bulgaria: The Experience of 1989-2005.' *In Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants*, edited by Hans Born and Marina Caparini. Burlington: Ashgate, 2007.

61 *Ibid.*

negara yang tidak mampu memulai jalannya sendiri akan pertumbuhan. Saat ini, tidak jelas apakah dinas tersebut berada di bawah mekanisme pengawasan demokratis oleh para pemimpin demokratis, atau justru dinas tersebut masih menjalankan kontrol yang besar terhadap sistem. Pertanyaannya tinggal apakah sistem Polandia akan menjadi suatu demokrasi yang benar-benar mampu yang didasari oleh masyarakat sipil yang kuat, atau apakah ia akan tetap menjadi suatu sistem kekuasaan yang formalistik, diatur hanya atas dasar pendekatan *top-down*.

Mereformasi Dinas Intelijen di Bulgaria⁶⁰

Dinas intelijen Bulgaria menghadapi tantangan berat dalam proses rekonstruksinya. Beberapa metode yang diterapkannya sejak dari masa Perang Dingin dan korupsi masih menjadi permasalahan serius di agensi tertentu. Kerja operasional agensi perlu ditingkatkan menuju keamanan informasi yang lebih baik dan menjaga jarak dari infiltrasi kepentingan korporat. Selain itu, suatu landasan hukum yang memadai perlu dibentuk yang menjamin akses anggota masyarakat ke informasi dasar. Sayangnya, kebanyakan agensi masih sangat enggan untuk berkolaborasi dengan LSM dan akademisi. Agen intelijen Bulgaria menghadapi kekurangan diskusi dan debat dengan ekspertis dari kalangan sipil tentang topik intelijen dan kekurangan parah akan kontak dengan organisasi intelijen barat. Personil intelijen masih tidak mendapatkan kesempatan untuk berlatih di markas intelijen gabungan atau dalam operasi intelijen gabungan.

Berkaitan dengan hubungan sektor intelijen dan masyarakat, faktor-faktor komunikasi memerlukan perhatian khusus. 'Komunikasi dengan masyarakat secara keseluruhan telah senantiasa menjadi permasalahan bagi agensi intelijen Bulgaria.'⁶¹ Masalah ini tidak terutama berhubungan dengan sifat rahasia aktivitas agensi tersebut, tetapi dengan keengganan para pemimpinnya untuk mengizinkan

masyarakat/publik memperoleh pandangan yang lebih baik tentang apa yang dilakukan oleh dinas dan membuat aktivitas mereka lebih akuntabel.

Sayangnya, pimpinan intelijen tidak pernah menuntut setidaknya suatu laporan yang setidaknya teratur walaupun terbatas kepada masyarakat. Namun demikian, media telah memperlihatkan suatu kepentingan yang kuat atas kerja agensi intelijen. Amat disayangkan, prosedur investigasi dan pelaporan mereka seringkali cacat dan tidak bertanggung jawab, yang mengakibatkan agen intelijen tersebut menjadi sangat berhati-hati dalam hubungannya dengan media.

Pada poin ini, penting ditekankan bahwa kerjasama internasional bagi agensi intelijen merupakan pendorong perubahan yang paling kuat. Intelijen Bulgaria bersama-sama dengan NATO, yang dimulai semenjak krisis Kososvo, telah menjadi salah satu komponen terpenting bagi integrasi Bulgaria di masa yang akan datang ke dalam Aliansi Atlantik-Eropa. Masuknya Bulgaria ke NATO pada 2004 merupakan permulaan penataan-ulang sistem intelijen Bulgaria di masa yang akan datang.

12. Daftar Pustaka

- Africa, Sandy dan Siyabulela Mlombile. Transforming the Intelligence Services: Some Reflections on the South African Experience. Proyek Universitas Harvard tentang Keadilan di Masa-Masa Peralihan. 15 Oktober 2001
- Born, H., Fluri dan Ph., Johnsson, A. (Ed.). Parliamentary Oversight of the Security Sector; Principles, Mechanisms and Practices (Pengawasan Parlemen atas sektor Keamanan; Prinsip, Mekanisme dan Praktik). Jenewa: IPU/DCAF, 2003.
- Daftar Istilah UNDP. Tersedia di: <http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>
- Dasar-Dasar Keamanan Nasional Lithuania, 1996
- Hänggi, H. "Making Sense of Security Sector Governance (Memahami Tata-Kelola Sektor Keamanan)". Dalam Hänggi, H., Winkler, T. (Ed.). Challenges of Security Sector Governance Tantangan Tata-Kelola Sektor Keamanan. Berlin/Brunswick, NJ: LIT Publishers, 2003.
- Hukum Agensi Intelijen dan Keamanan Bosnia Herzegovina
- Hukum tentang Pertahanan Slovenia, 28 Desember 1994
- Jerman Bundestag Secretariat of the Parliamentary Control Commission ([Sekretariat DPR/lower house Jerman dari Komisi Kontrol Parlemen, PKGR). Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany (Kontrol Parlemen atas Dinas Intelijen di Jerman). Berlin: Bundespresseamt, 2001.
- Komite Intelijen dan Keamanan Inggris. Laporan Tahunan 2001-2
- Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa
- Laporan dari Pengawas Finansial dan Auditor-Jenderal tersebut, Thames House and Vauxhall Cross, Periode HC 1999-2000, 18 Februari 2000. Tersedia di: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf
- Laporan Komite Intelijen dan Keamanan Inggris 2002-2003
- Laporan Tahunan Dewan Keamanan dan Intelijen Belanda (2003), tersedia di: http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf
- Leigh, I. "More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences (Lebih Dekat Mengamati Para Pengintai: Pengalaman Tiga Dekade)". Dalam Born, H., Johnson, L., Leigh, I. Who's watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability (Siapa yang Mengamati para Pengintai? Membangun Akuntabilitas Dinas Intelijen). Dulles, V.A: Potomac Books, INC., 2005
- Lillich, R. B. "The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency". American Journal of International Law. Vol. 79. 1985
- Lustgarten, L, Leigh, I. In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Schreier, Fred. Hans Born dan Marina Caparini (Editor). The Need for Efficient and Legitimate Intelligence, in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants (Perlunya intelijen yang Efisien dan Legal dalam Kontrol Demokratis atas Dinas Intelijen: Membendung Gajah Merah). Hampshire: Ashgate, 2007.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1402. Laporan tersedia online di: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>
- OSCE. Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (Kode Etik tentang Aspek-Aspek Politiko-Militer Keamanan). 1994.
- OECD. Development Assistance Committee, Development Co-operation Report 2000 (Komite Asisten Pembangunan, Laporan Kerjasama Pembangunan 2000). Laporan tersedia online di: <http://www.oecd.org/home/>
- Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions dalam International Covenant on Civil and Political Rights. UN Doc, E/CN.4/1985/Annex 4. Tersedia di: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/siracusaprinciples.html>
- Situs Dinas Intelijen Jerman (Bundesnachrichtendienst) di <http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm> Bundeshaushaltsordnung

13. Bacaan Lanjutan

- UNDP. Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World (Laporan Pembangunan 2002, Memperdalam Demokrasi di DuniayangTerfragmentasi). Laporan tersedia online di: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>
- Undang-Undang Otoritas Keamanan Estonia diloloskan pada 20 Desember 2000
- Undang-Undang Agensi Intelijen dan Kemanan Belanda 2002
- Undang-Undang Intelijen Strategis Nasional 1994 dari Republik Afrika Selatan.
- Undang-Undang Inspektur-Jenderal Keamanan dan Intelijen 1986.
- Born, Hans & Ian Leigh. 2007. Mendorong Akuntabilitas Intelijen: Dasar Hukum dan Praktik Terbaik dari Pengawasan Intelijen. Jakarta: DCAF, FES & Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman.
- Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (peny.) 2003. Parliamentary Oversight of the Security Sector; Principles, Mechanisms and Practices. Geneva: IPU/DCAF.
- Hänggi, H., Winkler, T. (peny.) 2003. Challenges of Security Sector Governance. Berlin/Brunswick, NJ: LIT Publishers.
- Leigh, I. 2005. 'More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences', dalam: Born, H., Johnson, L., Leigh, I., Who's watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability. Dulles, V.A.: Potomac Books, INC.
- Lillich, R. B., 1989. 'The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency', American Journal of International Law, Vol. 79.
- Lustgarten, L, Leigh, I, 1994. In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Schreier, Fred. 2007. The Need for Efficient and Legitimate Intelligence, in Democratic Control of Intelligence Services. Containing Rogue Elephants, edited by Hans Born and marina Caparini, Hampshire, Ashgate.
- Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions dalam International Covenant on Civil and Political Rights (UN Doc, E/CN.4/1985/Annex 4), tersedia di: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>
- OECD, Development Assistance Committee, Development Co-operation Report 2000. Laporan tersedia di: <http://www.oecd.org/home/>
- OSCE, Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, 1994.
- UNDP, Development Report 2002, Deepening democracy in a fragmented world. Laporan tersedia online di: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>