

80G.S. Ravonsky Defense and Staff College
Sofia, Bulgaria

HUBUNGAN SIPIL – MILITER DAN KENDALI DEMOKRASI SEKTOR KEAMANAN

Buku pedoman untuk anggota militer,
prajurit-prajurit anggota keamanan
dan intelejen, dan untuk politisi sipil
serta para pakar keamanan

Plamen Pantev, Valeri Ratchev
Todor Tagarev, Viara Zaprianova

Diedit oleh Plamen Pantev



Federal Republic of Germany
Foreign Office



Kantor Perwakilan Jakarta

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

Terjemahan dan publikasi dari buku 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.

G.S. Ravonsky Defense and Staff College
Sofia, Bulgaria

HUBUNGAN SIPIL – MILITER DAN KENDALI DEMOKRASI SEKTOR KEAMANAN

**Buku pedoman untuk anggota militer, prajurit-prajurit
anggota keamanan dan intelejen, dan untuk politisi sipil
serta para pakar keamanan**

**Plamen Pantev, Valeri Ratchev
Todor Tagarev, Viara Zaprianova**

**Diedit oleh: Plamen Pantev
Sofia, 2005**

**Disponsori oleh
United States Institute of Peace, Washington D.C., U.S.A**

Plamen Pantev, Valeri Ratchev, Todor Tagarev, dan Viara Zaprianova, *Hubungan Sipil – Militer dan Kendali Demokrasi dari Sektor Keamanan. Buku Pedoman*, ed. Plamen Pantev (Sofia: Procon, 2005).

Produser dari Buku Pedoman:

Edit dan Konsep: Plamen Pantev

Kontributor:

Plamen Pantev, Ph.D., Associate Profesor di Bidang Hubungan dan Hukum Internasional, Sekolah hukum, Universitas Sofia "St. Kliment Ohridsky." Pendiri dan direktur the Institute for Security and International Studies (ISIS), Sofia pada tahun 1994, www.isn.ethz.ch/isis ISIS adalah anggota dari koalisi nasional perkumpulan organisasi pemikir non-pemerintah (non-governmental think-tanks) dalam reformasi dari sektor keamanan. Beliau adalah salah satu ketua bersama (Co-chair) dari kelompok studi stabilitas kawasan di Eropa Tenggara dari Konsorsium PFP di Akademi Pertahanan dan Institut studi keamanan dan pengajar di Institut deiplomatic dari Kementerian Luar Negeri Bulgaria. Beliau pernah mengajar di Sekolah Pertahan NATO, Roma, Henry L Stimson Center, Washington, D.C., dan Akademi Diplomatik di Wina, Austria.

Todor Tagarev, Ph.D., Associate Profesor di Ravinsky Defense and Staff College dan peneliti senior di Bulgarian Academy of Sciences dan Peneliti Senior di ISIS. Beliau adalah direktur pertama dari Direktorat perencanaan pertahanan dari kementerian Pertahanan Bulgaria sejak pendiriannya pada awal 1999. Sejak bulan May 2001, Beliau menjabat sebagai Direktur kebijakan persenjataan dan Direktur Persenjataan Nasional. Beliau adalah Editor kepala dari *Information & Security: An International Journal*.

Valeri Ratchev, Kolonel, Wakil Komandan dari Rakovsky Defense and Staff College, Kepala dari fakultas Keamanan dan Pertahanan Nasional di Rakovsky Defense and Staff College. Beliau adalah Peneliti Senior di ISIS dan pernah menjadi anggota sekretariat Konsorsium PFP dari Akademi Pertahanan dan Institut Studi Keamanan.

Viara Zaprianova, M.A., Peneliti dan Asisten Profesor di Fakultas Keamanan dan Pertahanan Nasional pada Rakovsky Defense and Staff College sejak 2001. Beliau menerima gelar Master nya dalam Studi Hukum di New Bulgarian University pada tahun 2000 dan memusatkan kewajibannya sebagai pengajar dari Hukum konstitusional, publik dan administrasi, juga hukum humaniter internasional dan hubungan sipil-militer

© Plamen Pantev, Valeri Ratchev, Todor Tagarev, Viara Zaprianova

Versi Asli: Bahasa Inggris, Sofia, January 2005

Penerbit: ProCon Ltd., Sofia, Bulgaria <www.procon.bg>

Desain Sampul: Angel Nedelchev

ISBN 954-90121-7-4

Daftar Isi

	Daftar Gambar	VII
	Daftar Tabel	VII
	Proyek Kurikulum Hubungan Sipil-Militer <i>Jordan Baev</i>	IX
Seksi Satu	Perkembangan Konseptual dalam Sektor 1 Keamanan: Tanggapan dari Masyarakat Demokratis	
Bagian I	Situasi Terkini Keamanan Dunia, Kawasan dan Sub- Kawasan pada awal Abad ke-21	3
Bab 1	Pergeseran ke Demokrasi <i>Plamen Pantev</i>	3
Bab 2	Situasi Ancaman Keamanan, Kebutuhan Keamanan Terkini <i>Valeri Ratchev</i>	4
Bab 3	Dari Pertahanan Kolektif menuju ke Keamanan Kooperatif Negara <i>Valeri Ratchev</i>	6
Bagian II	Kendali Demokrasi Sektor Keamanan: 8 Mengembangkan Tradisi <i>Valeri Ratchev</i>	8
Bab 4	Persyaratan Tradisional Kendali Demokrasi terhadap Sektor Keamanan dalam Masyarakat Demokratis dan Tantangan-tantangan Terkini <i>Valeri Ratchev</i>	9
Bab 5	'Pembagian Tugas' untuk Kendali Demokrasi antara Badan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif dan Organisasi Masyarakat Sipil <i>Valeri Ratchev</i>	13
Bab 6	Prinsip-prinsip Kendali Demokrasi. Keterbukaan Internal dan Eksternal dari Sektor Keamanan <i>Valeri Ratchev</i>	16
Seksi Dua	Pergeseran Konseptual dalam Kebijakan 21 Keamanan Nasional: Meneruskan kebutuhan akan Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan <i>Plamen Pantev</i>	21
Bagian III	Proses Pembentukan, Pendefinisian, Pelaksanaan, dan Penilaian Kebijakan Keamanan Nasional <i>Plamen Pantev</i>	23

Bab 7	Persyaratan dasar dari Definisi Kebijakan Keamanan Nasional sebuah Negara. Faktor Domestik dan Internasional yang menentukan proses tersebut. Isu Kendali Demokrasi dari Proses dan Peranan dari Agen Kontrol yang berbeda-beda: Negara, Masyarakat sipil dan Media	26	<i>Plamen Pantev</i>
Bab 8	Perempuan dalam Militer, Agensi Keamanan dan Intelejen, serta Institusi yang menerapkan Kendali Demokrasi pada Sektor Keamanan	30	<i>Plamen Pantev</i>
Seksi Tiga	Kerangka Kerja Konstitusional dan Legal dari Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan. Apakah itu Sektor Keamanan: Militer, Polisi, <i>Gendarmerie</i>, Penjaga Pantai/Perbatasan, Intelejen, Organisasi Kemanan Swasta	33	<i>Valeri Ratchev</i>
<hr/>			
Bagian IV	Norma Hukum dan Institusi, Penyelenggaraan Kepemimpinan dan Kendali Demokrasi dari Sektor Keamanan dalam Masyarakat Demokratis	38	<i>Valeri Ratchev</i>
Bab 9	Undang-undang, Hukum, Pembagian Kekuasaan, Masyarakat Sipil dan Institusi-institusinya, Perangkat-perangkat Demokrasi Mendasar dari 'Guarding the guardian' (menjaga si penjaga)	40	<i>Viara Zaprianova</i>
Bab 10	Akuntabilitas dan Transparansi Sektor Keamanan untuk Parlemen. Perangkat Parlemen Khusus dan Metode-metode Kendali Demokrasi dari Sektor Keamanan	46	<i>Viara Zaprianova</i>
Bab 11	Akuntabilitas dan Transparansi Sektor Keamanan untuk Pemerintah. Menteri Pertahanan Sipil pada Kementerian Pertahanan yang Terintegrasi	52	<i>Todor Tagarev</i>
Bab 12	Militer dan Warga Sipil dalam mendefinisikan Kebijakan, Keperluan, Anggaran, dan Pengadaan Pertahanan	56	<i>Todor Tagarev</i>
Bab 13	Kendali Demokrasi untuk Sektor Intelijen	65	<i>Plamen Pantev</i>
Bab 14	Pengadilan Sipil vs. Pengadilan Militer dalam sebuah Negara Demokrasi	76	<i>Viara Zaprianova</i>

Bagian V	Peranan Masyarakat Sipil dalam Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan	81
Bab 15	Keahlian Keamanan dari Masyarakat Sipil, Peranan para Pemikir (Think-tanks) dan Aktivistis LSM	81 <i>Todor Tagarev</i>
Bab 16	Peranan Media Masa dan Opini Publik dalam pelaksanaan Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan	85 <i>Todor Tagarev</i>
Seksi Empat	Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan dalam Kasus Khusus	89 <i>Valeri Ratchev</i>
<hr/>		
Bagian VI	Kendali demokrasi atas Sektor Keamanan dalam Perang	91 <i>Valeri Ratchev</i>
Bab 17	Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan dalam Situasi Perang	92 <i>Valeri Ratchev</i>
Bab 18	Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan dalam Situasi Perang Melawan Terorisme	96 <i>Plamen Pantev</i>
Bagian VII	Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan dalam Situasi Damai	102
Bab 19	Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan selama Masa Krisis dan Keadaan Darurat	102 <i>Todor Tagarev</i>
Bab 20	Dunia Maya (Cyberspace) dan Tantangan untuk Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan	106 <i>Todor Tagarev</i>
Bab 21	Kendali Demokrasi atas Perdamaian Internasional dan Misi Kemanusiaan di Luar Negri	115 <i>Todor Tagarev</i>
Seksi Lima	Kendali Anggaran dari Sektor Keamanan – Mekanisme Paling Krusial dari Kendali Demokrasi	123 <i>Todor Tagarev</i>
<hr/>		
Bagian VIII	Kendali Demokrasi selama Perencanaan Anggaran dan Periode Pemberlakuan (Adoption)	126 <i>Todor Tagarev</i>
Bab 22	Institusi Sektor Keamanan, Masyarakat Sipil dan Media selama Persiapan Anggaran	126 <i>Todor Tagarev</i>
Bab 23	Parlemen dan Masyarakat Sipil selama Persiapan dan Persetujuan Anggaran	132 <i>Todor Tagarev</i>

Bagian IX	Pemeriksaan Biaya-biaya dari Bidang Keamanan	136
	<i>Todor Tagarev</i>	
Bab 24	Kantor Pemerikas (Badan Audit Nasional) dan Interaksinya dengan Parlemen	136
	<i>Todor Tagarev</i>	
Bab 25	Pemeriksaan terhadap Perdagangan dan Pemindahan Senjata	139
	<i>Todor Tagarev</i>	
Seksi Enam	Personil dalam Sektor Keamanan – Peranan Kendali Demokrasi	145
<hr/>		
Bagian X	Tata Kelola yang Baik dalam Sektor Keamanan	147
	<i>Plamen Pantev</i>	
Bab 26	Wajib Mil iter dan Penugasan Mil iter Alternatif	149
	<i>Valeri Ratchev</i>	
Bab 27	Peningkatan Nilai-nilai Demokrasi dan Etos Profesional yang Tinggi dengan Penugasan Sektor Keamanan	153
	<i>Valeri Ratchev</i>	
Bagian XI	Pendidikan dan Pengelolaan Personel dalam Sektor Keamanan	158
	<i>Todor Tagarev</i>	
Seksi Tujuh	Aspek Internasional Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan	163
	<i>Plamen Pantev</i>	
<hr/>		
Bab 28	Peran NATO, Uni Eropa, Perjanjian Stabilitas untuk Eropa Tenggara, dan Perangkat Kerjasama Bilateral dalam	165
Bab 29	Aturan Main OSCE dan Hubungan Sipil-Mil iter – Aturan Main Internasional	172
	<i>Plamen Pantev</i>	
Bab 30	Evolusi dari Hubungan Sipil – Mil iter di Eropa Tenggara	176
	<i>Plamen Pantev</i>	
	Kesimpulan <i>Plamen Pantev</i>	181
	G.S. Rakovsky Defense and Staff College	183
	United States Institute of Peace	185

Daftar Gambar:

Gambar 1. Rantai Komando dalam Model terintegrasi dari Kementrian Pertahanan.....	55
Gambar 2. Kerangka Kerja Perencanaan umum dari Angkatan Bersenjata.....	58
Gambar 3. Hubungan antara ilmu perencanaan pertahanan dan dokumen....	62

Daftar Tabel:

Tabel 1. Rejim Pengendalian Senjata Internasional.....	141
Tabel 2. Contoh dari media pertukaran informasi dalam pemindahan senjata.....	143

Proyek Kurikulum Hubungan Sipil – Militer

Pada awal 2003, G. S. Rakovsky Defense & Staff College setelah berkompetisi dengan universitas dan pusat riset lainnya di dunia, memenangkan sebuah dana penelitian untuk sebuah proyek yang ditujukan untuk menciptakan sebuah kurikulum mengenai hubungan Sipil-Militer multifungsional dan berdasarkan pola interdisipliner. Adalah sebuah kehormatan untuk menjadi organisasi pendidikan resmi Bulgaria yang pertama, yang dianugerahi oleh perwakilan institusi terhormat, seperti The United States Institution of Peace

Proyek ini dikelola dalam tiga tujuan utama:

Pada tahap pertama, Tim Proyek ini menyelesaikan penelitian fisik yang menyeluruh atas teori-teori mendasar dan program-program pendidikan yang ada dalam bidang hubungan Sipil-Militer. Perhatian khusus diarahkan atas kebutuhan praktis dari pendidikan Sipil-Militer di Bulgaria sebagai studi kasus berhubungan dengan reformasi sektor pertahanan dan keamanan yang sedang terjadi di negara ini

Pada tahap kedua, sebuah panduan mengajar dan kurikulum CMR yang mendasar, yang sesuai dengan model pendidikan kontemporer di NATO dan negara-negara Uni Eropa, dikembangkan. Model tersebut dirancang dengan inti dinamis yang tepat dan modul-modul elektif yang setara dengan:

- A. Batas bidang keilmuan yang berbeda (contohnya. Ilmu Politik, Hukum, Sejarah, Filsafat, Sosiologi, Hubungan internasional, Ekonomi, Studi Keamanan dan Strategis, dll);
- B. Format pendidikan yang beragam (pendidikan militer dan sipil dan latihan keahlian pasca sarjana);
- C. Tingkat pendidikan yang berbeda (BA, MA, PhD degrees).

Rancangan versi pertama dari program pasca sarjana hubungan sipil-militer didiskusikan pada bulan Mei 2004 di seminar ahli evaluasi internasional dengan perwakilan dari sembilan negara, juga mempertimbangkan komentar dan proposal dari beberapa ahli dan

cendekiawan terkemuka dari Eropa, Amerika dan Kanada. Selanjutnya, penerapan percobaan beberapa komponen dasar dari Kurikulum CMR yang telah dilaksanakan pada Central and South Eastern European Junior Faculty Summer School pada bulan Agustus 2004. Sebuah buku pedoman CMR berisi lebih dari 2,500 halaman publikasi terpilih dalam format PDF Adobe Acrobat, dan 14 sampel kuliah dalam format MS Power Point, dimasukkan dalam suatu CD sebagai perangkat pendidikan interaktif tambahan, dipresentasikan pula dalam seminar musim panas. Versi yang diedit dari panduan mengajar dan kurikulum mengenai hubungan Sipil-Militer diterbitkan dan dipresentasikan di Wina pada awal Desember 2004, bekerjasama dengan Akademi Pertahanan Nasional Austria (Landesverteidigungsakademie).

Saat ini, ketika Proyek Kurikulum CMR yang luarbiasa telah diselesaikan, Kami bersuka hati untuk menyajikan produk penelitian dan pendidikan –akhir Sebuah Buku Panduan mengenai Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan. Buku Panduan ini sangat sesuai dengan tujuan utama dari proyek ini dan akan digunakan sebagai perangkat pendidikan yang penting selama penerapan yang berikutnya program paska sarjana hubungan Sipil-Militer di Bulgaria dan Negara lain.

Dr. Jordan Baev
USIP SG 042-02F Direktur Proyek
Rekanan Profesor, G.S. Rakovsky Defense and Staff College

Seksi Satu

**Perkembangan Konseptual
dalam Sektor Keamanan:
Tanggapan dari Masyarakat
Demokratis**

Bagian I

Situasi Terkini Keamanan Dunia, Kawasan dan Sub Kawasan pada Awal Abad ke 21

Bab 1

Pergeseran ke Demokrasi

Gelombang konsolidasi Demokrasi sebelum berakhirnya Perang Dingin di Eropa (Spanyol, Yunani dan Portugis) mendapatkan momen penting dengan tumbangunya Uni Soviet dan munculnya transisi demokrasi dari bekas negara-negara sosialis yang totaliter. Pada awal abad ke 21, telah menjadi fakta kehidupan bahwa dua pertiga dari negara-negara di dunia menjadi demokratis. Ekspansi dari ruang gerak demokrasi sipil untuk Negara-negara bekas anggota Pakta Warsawa secara simultan merupakan sebuah perluasan dari ruang gerak keamanan. Pergeseran ke demokrasi bertepatan dengan perubahan-perubahan besar dalam keamanan di dimensi dunia, kawasan dan nasional. Situasi ancaman keamanan terkini memerlukan respon-respon baru. Untuk menjaga nilai-nilai demokrasi dari sistem-sistem keamanan yang kerap berubah telah menjadi sebuah tantangan besar untuk pemerintah-pemerintah demokratis di dunia.

Penetapan dari prosedur-prosedur, institusi, norma dan budaya yang akan menjamin akuntabilitas dari pemimpin-pemimpin terpilih tidak dapat terjadi dalam semalam. Kurangnya pengalaman demokratis saat ini, kesulitan ekonomi dan penderitaan sosial mempersulit konsolidasi dari rejim demokratis di negara-negara yang tadinya totaliter. Partisipasi dari publik dalam penggunaan demokrasi secara efektif adalah komponen penting dari sistem kekuasaan yang baru. Salings percaya antara penguasa dan masyarakat adalah bergantung pada keterbukaan suatu kekuasaan dijalankan. Pengawasan masyarakat sipil demokratis atas angkatan bersenjata dan keseluruhan sektor keamanan, termasuk intelijen adalah sangat penting dalam proses konsolidasi demokrasi dari Negara-negara transisional.

Persyaratan ini memiliki arti penting dalam kondisi perlawanan terhadap terorisme. Pemanfaatan efektif dari sektor keamanan menjadi fitur yang sangat penting dalam masyarakat demokratis.

Bab 2

Situasi Ancaman Keamanan, Kebutuhan Keamanan Terkini

Masa beberapa dekade sebelum runtuhnya tembok Berlin mencirikan usaha signifikan untuk memperluas debat mengenai keamanan, memperkenalkan sebuah konsep yang bernama keamanan komprehensif. Mengikuti kecenderungan ini, analisis ancaman keamanan lebih didominasi oleh aspek seperti ekologi, demografi, sosial, informasi, budaya dan isu ancaman halus lainnya. Kemudian tanda-tanda kekerasan seperti penyerangan pertama pada World Trade Center atau persiapan penghancuran menara Eiffel diabaikan tanpa perhatian yang cukup.

Dengan berakhirnya debat keamanan Perang Dingin, maka terjadi kesepakatan ulang yang signifikan mengenai hierarki ancaman. Sebagian alasannya dikarenakan restrukturisasi dari sistem ancaman yang ada yang dibuat dan bahkan dijaga dengan baik oleh blok-blok berbasis ideologi dua kutub (bi-polar), dan sebagian lagi dikarenakan oleh munculnya serangkaian ancaman secara menyeluruh dalam waktu yang singkat. Pada awal tahun 1990, terdapat periode waktu yang singkat dimana perhatian tertuju pada perangkat non militer untuk pengurangan resiko dan pencegahan ancaman. Tanda awal bahwa pemikiran ini terlalu optimistis – bahwa pedang seharusnya ditukar dengan alat bajak – terjadi dengan adanya berbagai konflik dan peperangan di negara-negara Balkan. Dengan terjadinya tragedi 11 September 2001, ambiguitas ini berakhir setidaknya untuk masa depan yang dapat diperkirakan..

Keseluruhan periode dapat dikarakterisasikan dengan dua tendensi yang bersinggungan. Di sisi lain, pada Negara-negara yang berbeda di seluruh dunia umumnya memiliki persepsi mengenai ancaman serupa. Kebanyakan dari Negara-negara ini, khususnya yang memimpin dalam hubungan internasional, memiliki pemahaman yang sama bahwa terorisme lintas batas dan senjata pemusnah massal bersama dengan negara-negara gagal (*failed states*) adalah sumber utama dari ancaman keamanan. Disamping itu, banyak negara-negara lebih suka untuk juga

menjaga perhatiannya pada masalah-masalah regional yang belum terselesaikan, kejahatan terorganisasi lintas batas dan imigrasi ilegal.

Ancaman yang muncul: terorisme global dan senjata pemusnah masal. Teror adalah bukan fenomena baru, tetapi kombinasi semacam ini belum pernah ditemui dalam sejarah dunia sebelumnya. Untuk pertama kalinya kombinasi ini ditemui dalam konteks global: sebuah kombinasi di satu sisi antara aktor-aktor non-negara, kecanggihan teknologi pemusnah, kesempatan manuver global, dan di sisi lain suatu tipe baru dari mitra strategis antara Negara-negara gagal, pemerintah radikal, dan entitas pendukung terror. Karakteristik kunci dari terorisme mas kini adalah seluruh aktornya – Negara atau non-negara – berusaha untuk melakukan penyerangan dengan kerusakan masal dengan banyak korban dan mengharapkan pelituan global oleh media. Seperti yang dikemukakan dalam Strategi keamanan Eropa, “Terorisme internasional adalah ancaman strategis.”

Secara simultan, resiko-resiko yang dihasilkan dari kegagalan rejim-rejim non-proliferasi mencemaskan perhatian internasional. Ini adalah sebuah paradoks: Pada tahun 2003, daftar negara yang mencari senjata nuklir dan teknologi missil lebih sedikit daripada tahun 1980. Kini situasi sangatlah berbeda. Kombinasi dari terorisme global, Senjata Pemusnah Masal termasuk bentuk non-tradisionalnya sebagai “Bom Kotor” (*dirty bomb*), “bom amplop” (*envelope bombs*) dengan komponen biologis, dll. mempersulit langkah-langkah perlawanan, karena mereka. Konsentrasi dari elemen-elemen ini dalam gambaran ancaman secara menyeluruh yang dinamakan Timur Tengah Raya membuat isu kepedulian primer bagi Negara-negara Eropa.

Ancaman-ancaman tradisional memiliki konsekuensi-konsekuensi baru. Dengan berakhirnya antagonisme ideologi yang tidak sesuai dan penambahan jumlah penduduk yang hidup di bawah pemerintahan yang kurang lebih demokratis, konflik klasik antar negara telah berkurang. Negara-negara dan pemerintahan-pemerintahan gagal adalah sebuah fenomena yang mengkhawatirkan. Negara-negara ini adalah basis dari persiapan terorisme dan perang sipil. Kejahatan terorganisasi, perdagangan manusia lintas batas dan lintas benua telah menggunakan dengan baik setiap ruang, yang memang lemah pengawasan-khususnya antara negara-negara yang bertetangga. Kejahatan terorganisasi ini menjelajahi migrasi ilegal yang terus berkembang kapasitasnya, yang

juga merupakan kelompok sasaran dari grup terorisme berbasis lokal. Konsentrasi elemen-elemen dari spektrum ancaman di area-area tertentu adalah kondisi awal dari mengubah area-area ini menjadi region dengan ketegangan yang terus menerus dan pertikaian yang tiada akhir

Tujuan utama dari kebijakan pengurangan resiko dan pencegahan ancaman seharusnya untuk mencapai sebuah sistem yang efektif dari tata kelola global yang kooperatif, di sahkan oleh institusi-institusi yang mewakili dan aturan hukum. Serupa dengan negara-bangsa, tata kelola global harus memusatkan diri pada inti kebaikan bersama seperti stabilitas dan keamanan internasional, dimana kekuasaan mengandung tanggung jawab utama ; sistem ekonomi dunia yang terbuka yang memenuhi keinginan semua orang, khususnya golongan miskin, jadi agar supaya memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi penuh dalam pengambilan keputusan ; tata tertib legal internasional seharusnya memastikan kesetaraan yang efektif bagi semua : kesejahteraan global sebagai padanan dari sistem keamanan manusia nasional, dan akhirnya komitmen bersama untuk menyelesaikan konflik regional

Bab 3

Dari Pertahanan Kolektif Menuju Keamanan Kooperatif Negara

Di Eropa sekarang ini, banyak institusi memainkan peranan penting dalam membuat benua ini menjadi lebih bersatu, demokratis, makmur dan aman. Bagaimanapun juga, NATO memiliki posisi unik diantara mereka. Empat dekade yang lalu, visi "Harmel Report" menggambarkan NATO sebagai "Organisasi yang dinamis dan penuh semangat, yang secara konstan beradaptasi dengan kondisi yang selalu berubah-ubah." Visi ini mendefinisikan tujuan politik tertinggi NATO sebagai pencapaian dari "Ketertiban yang adil dan damai abadi di Eropa disertai dengan jaminan keamanan yang memadai"

Definisi ini belum kehilangan pengertiannya setelah beberapa tahun terakhir. Hal ini menangkap dengan wajar tujuan dari aliansi di masa kini. Bukan hanya aliansi ini telah meraih kemenangan dalam perang dingin, NATO yang baru telah memainkan peran utama dalam mencegah perpecahan Eropa, yang ditentukan di Yalta. Lebih jauh, NATO telah muncul sebagai perangkat yang paling efektif dalam

membawa keamanan dan stabilitas lingkungan keamanan Eropa yang telah berubah secara dramatis. Aliansi Atlantik Utara belum pernah sedemikian dekat dalam merealisasikan tujuan politik tertingginya dibandingkan sekarang, di awal abad baru ini.

Didirikan sebagai organisasi pertahanan kolektif, NATO sekarang ini memiliki misi yang telah berubah secara sifat dan cakupan, diantaranya pencegahan konflik dan penanganan krisis, termasuk lebih jauh lagi definisi tradisional dari area tanggung jawabnya. Penting bagi kebijakan keanggotaan yang baik adalah untuk mempertimbangkan fakta bahwa kedua proses—penerimaan anggota baru dan transformasi internal—dimotivasi dan direalisasikan oleh bentuk pemerintah politik dalam menciptakan lingkungan keamanan yang baru yang memusatkan pada demokratisasi, hubungan ekonomi, toleransi dan integrasi. Kejadian 11 September 2001, bukan hanya tidak mengubah paradigma ini, tetapi juga menambah lebih jauh dinamika dan kekuatan pada proses-proses diatas. Sejak saat itu, satu dari area kunci dalam kebijakan keamanan, tidak hanya di Amerika, tetapi juga di NATO dan Negara anggotanya adalah untuk mendefinisikan ulang peranan dan tugas dari militer dan transformasi mereka menjadi alat yang efisien dalam perang melawan teror. Serangkaian Misi dan tugas NATO yang baru (KTT NATO di Praha pada November 2002 dan dokumen dan deklarasi setelah itu) merefleksikan pergeseran tegas (bukan hanya) pertahanan kolektif yang dipusatkan pada jaminan keamanan dan penyediaan stabilitas:

- ❑ Perlindungan dan perluasan dari hubungan Trans-atlantik;
- ❑ Globalisasi dari tanggung jawab dan kemampuan untuk menanggapi ancaman-ancaman dan memenuhi tantangan-tantangan keamanan, darimanapun mereka mungkin datang;
- ❑ Perang melawan terorisme;
- ❑ Kebijakan "pintu terbuka" dan ekspansi lebih jauh dari aliansi, termasuk aplikasi dan pengembangan mekanisme rencana-aksi keanggotaan;
- ❑ Kelanjutan dari tanggung jawab aliansi ke Balkan bagian barat;
- ❑ Non-proliferasi dari senjata pemusnah massal;
- ❑ Pertahanan Misil;
- ❑ Kendali atas persenjataan konvensional;
- ❑ NATO – Regulasi hubungan Uni Eropa;
- ❑ Perkembangan lebih lanjut dan perbaikan dari kemitraan NAO dengan Rusia dan Ukraina;

- ❑ Perkembangan lebih lanjut dari kemitraan dengan Negara-negara dari Laut Hitam, Kaukasian dan Region Asia Tengah;
- ❑ Ekspansi dari dialog NATO Mediterania.

Keberhasilan pelaksanaan dari peranan ganda aliansi sekarang ini bergantung pada kemauan politik dan persepsi bersama tentang ancaman pada keamanan Eropa-Atlantik dan pada tingkat integrasi yang sebenarnya dari Negara anggotanya. Fungsi yang memadai dari NATO sebagai suatu koalisi keamanan dan suatu aliansi pertahanan bergantung pada kondisi dan perspektif dari hubungan Transatlantik. Hubungan ini dalam arti besar menentukan sifat dari lingkungan dimana Negara-negara seperti Bulgaria akan menyadari dirinya sebagai anggota dari NATO dan EU. Nilai-nilai NATO akan terus berkembang dalam hubungan Transatlantik. Bagi Bulgaria, NATO tetaplah faktor kunci dalam keamanan Eropa. NATO adalah benteng terhadap nasionalisasi ulang dari kebijakan pertahanan nasional, dan adalah institusi pokok untuk transatlantik, keseluruhan Eropa dan kemitraan keamanan regional. NATO adalah kekuatan stabilisasi di seluruh benua. NATO membantu untuk menjaga keseimbangan strategis di Eropa dan faktor yang menentukan untuk keamanan regional.

Bagian II

Kendali Demokrasi Sektor Keamanan: Mengembangkan Tradisi

Hubungan antara otoritas sipil dan angkatan bersenjata adalah sangat penting untuk stabilitas demokrasi politik, pembuatan kebijakan pertahanan dan kerjasama keamanan internasional. Banyak bangsa, khususnya yang baru saja bangkit dari otoritarianisme, menghadapi kebutuhan yang mendesak untuk menata ulang hubungan sipil-militer dalam tata-nan demokrasi. Bahkan banyak negara dengan sistem demokrasi yang sudah lama mapan masih menghadapi konflik atas isu sipil-militer, seperti anggaran pertahanan, peranan dan misi dari angkatan bersenjata dan tanggung jawab bersama dari pejabat dan sipil untuk pengawasan demokrasi warga sipil yang efektif.

Proses pembentukan lingkungan demokrasi dan pencarian format nasional tertentu yang memadai sesuai standar untuk kendali demokrasi atas organisasi sektor keamanan mengundang banyak pertanyaan: paradigma apa dari hubungan sipil-militer yang terbukti berkesinambungan untuk negara? Bentuk kendali yang mana atas sektor keamanan dan angkatan bersenjata yang paling memadai? Dan bagaimana keduanya hubungan demokrasi sipil-militer yang baru saja muncul dan pengawasan sipil atas organisasi sektor keamanan yang besar dan aktivitas mereka akan dijaga berdampingan dengan kemunculan dari masyarakat sipil?

Bab 4

Persyaratan Tradisional Kendali Demokrasi terhadap Sektor Keamanan dalam masyarakat Demokratis dan Tantangan-tantangan terkini

Masalah yang penting dalam hubungan sipil-militer cukup jelas: Salah satu dari institusi masyarakat, angkatan bersenjata, diberikan monopoli untuk memakai serangkaian besar instrument kekuatan mematikan untuk melindungi kepentingannya, eksternal dan internal, dari kelompok masyarakat tersebut. Masalah yang muncul selama peralihan kekuasaan adalah bahwa monopoli kekuatan ini setidaknya memberikan angkatan bersenjata potensi —walaupun bukan kecenderungan—untuk mendominasi institusi lain dan proses pemerintahan.

Mendominasi tidak sepenuhnya berarti melakukan diktator militer. Hal ini adalah sikap ekstrim yang menakutkan, dan yang sama sekali tidak konsisten dengan gagasan demokrasi liberal. Tetapi menjadi dominan juga berarti memiliki pengaruh yang tidak semestinya dalam urusan dalam negeri, ekonomi, negara internasional dan publik.

Dalam kasus-kasus dimana data dikatakan bahwa isu politik dalam negeri diputuskan dengan cara tertentu karena sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh militer, maka dapat disimpulkan bahwa militer telah menggunakan pengaruh dalam masyarakat. Bagaimanapun, motif-motif perlu diperhatikan secara seksama. Potensi untuk intervensi militer secara halus tidak diperoleh dari keinginan akan kekuasaan. Tetapi dapat dilengkapi untuk cita-cita tertinggi yang melekat

pada profesi militer: untuk menyediakan stabilitas dimana institusi politiknya lemah dan belum matang; untuk menyelamatkan sebuah bangsa dari dirinya; untuk menyelesaikan kebuntuan politik; untuk mencegah kerusuhan; untuk melanjutkan ketentuan dari pelayanan esensial di hadapan gangguan sosial.

Persyaratan klasik untuk pengawasan demokrasi atas sektor keamanan yang berhubungan dengan (1) demokrasi terkonsolidasi dan perundang-undangan yang efektif dan pengaturan yudisial untuk menyelenggarakan kendali demokrasi yang efektif.

Demokrasi terkonsolidasi adalah suatu sistem politik yang mana demokrasi, dalam kapasitasnya sebagai suatu sistem kompleks dari institusi, peraturan, pola perilaku yang stereotip, telah diterima, sebagai pilihan untuk alternatif manapun yang tidak demokratis, oleh semua pihak untuk hubungan politik dan oleh warga negara. Hal ini dapat didefinisikan menggunakan tiga parameter: perilaku, sikap dan konstitusionalitas. Dari cara pandang perilaku, rejim demokratis dalam suatu teritori tertentu dikonsolidasikan kalau tidak ada kekuatan nasional, sosial, ekonomi, politik dan institusional yang signifikan menarik sumber daya yang dapat dipertimbangkan untuk mendapatkan tujuan mereka dengan cara menciptakan suatu rejim yang tidak demokratis atau pelepasan secara paksa dari negara.

Menurut pendekatan sikap, rejim demokratis adalah suatu hal terkonsolidasi ketika suatu bagian dari masyarakat yang dapat dipertimbangkan, bahkan di hadapan masalah ekonomi dalam skala besar dan kekeceaan yang mendalam terhadap pemerintah, tetap berfikir bahwa prosedur dan institusi demokratis adalah metode yang paling cocok untuk pemerintahan.

Berkenaan dengan konstitusi, suatu rejim demokrasi adalah sebuah hal terkonsolidasi ketika kekuatan pemerintah dan non-pemerintah pada tingkat yang sama telah menerima fakta bahwa konflik harus dipecahkan dalam kerangka kerja hukum, prosedur dan institusi negara.

Ketiadaan satu tipe tersendiri dari demokrasi terkonsolidasi. Hal ini dapat mengembangkan dan meningkatkan kualitasnya dengan menambah tingkat ekonomi minimum yang dapat diperoleh bagi semua warga Negara dan dengan memperluas partisipasi rakyat dalam kehidupan politik dan publik di Negara ini. Didalam kerangka kerja dari "Demokrasi terkonsolidasi" terdapatlah suatu proses pengembangan,

dari demokrasi dengan parameter berkualitas rendah menuju demokrasi dengan kualitas tinggi. Untuk masyarakat Bulgaria, bagaimanapun, yang baru berada pada awal dari proses konsolidasi dari demokrasi, adalah penting bahwa kondisi dan persyaratan tertentu untuk keberhasilannya sangat jelas dimengerti.

Kondisi-kondisi penting yang harus ada, atau perlu diciptakan untuk mengkonsolidasi demokrasi adalah: suatu masyarakat sipil yang mandiri dan bersemangat; suatu kebudayaan dan masyarakat politik yang menghormati prosedur-prosedur pemerintah; suatu konsensus konstitusional bahwa Negara demokratis mewujudkan aturan perundangan; dan sebuah sistem administrasi publik yang dapat dipergunakan oleh, dan dipertanggungjawab, masyarakat demokrasi. Singkat kata, ini adalah suatu sistem yang terdiri dari norma-norma, institusi dan aturan yang diuraikan secara sosial dan politik yang mana secara konstitusi ditempatkan antara Negara dan pasar. Sekarang ini, dari 193 negara di dunia, 118 diantaranya adalah demokrasi. Bagian terbesar dari populasi di dunia hidup dalam demokrasi: 54,8%.

Sebagai suatu komponen yang tidak dipisahkan dari proses ini adalah pendirian dari kondisi awal yudisial dan manajerial klasik untuk kendali demokrasi yang efektif atas organisasi sektor keamanan dan aktivitas mereka. Daftar persyaratan mendasar terdiri dari isu-isu sebagai berikut:

- ❑ Suatu pembagian yudisial dari otoritas yang jelas antara otoritas-otoritas politik yang ditentukan secara konstitusional – hal ini untuk menjamin daftar dari *'checks and balances'* yang didesain oleh rumus demokratis konstitusional, khususnya selama periode peralihan, memberikan perhatian pada perumusan strategi dan kebijakan, kendali politik dan manajemen (dari sumber daya), kekuatan darurat dalam krisis dan kekuasaan untuk memperkenalkan hukum darurat atau darurat perang (*martial law*) dan untuk menyatakan perang;
- ❑ Pemisahan dari organisasi-organisasi keamanan dari tiga area fungsional: keamanan luar negeri, keamanan internal, dan perang melawan kejahatan terorganisasi dan terorisme – Hal ini harus dilakukan agar supaya kekuatan keamanan sebagai keseluruhan tidak mengkonstitusikan pemerintahan terpisah atau sebuah "negara dalam Negara";
- ❑ Kapasitas yang mapan dari kepemimpinan dari warga sipil dan

- birokrasi institusional yang terspesialisasi yang melayani kepemimpinan warga sipil – Hal ini harus dilakukan dalam rangka menciptakan kondisi awal untuk perkembangan dan pelaksanaan dari kebijakan yang efektif memberikan kendali tegas atas penggunaan kekuatan (kekerasan) dan sumber daya institusional (termasuk kenaikan pangkat untuk senior bersenjata) dalam tangan kepemimpinan politik masyarakat sipil;
- ❑ Pengawasan legislatif yang secara resmi ditentukan, diinstitutionalisasi dan dieksekusi secara berkala dan efektif dari aktivitas organisasi keamanan dalam aspek politik dan professional – hal ini sangat pokok tetapi tidak secara eksklusif dilakukan melalui kekuatan dompet, yang mana (a) melalui persetujuan asal-asalan (*stempel/rubber stamp*) dari yang diajukan oleh eksekutif, (b) mengikutsertakan, melalui panitia, partai oposisi utama, dan (c) didukung oleh staf parlemen yang berwawasan luas dan ahli-ahli dari luar;
 - ❑ Perencanaan yang efektif untuk informasi publik dan akuntabilitas dan pengawasan demorasi yang dijalankan secara praktis dari sektor keamanan – hal ini dilakukan untuk menciptakan kondisi untuk keterlibatan institusi-institusi publik dan non-pemerintah dalam perkembangan dan penggunaan sektor keamanan;
 - ❑ Membentuk pengawasan yudisial yang memadai dan mandiri (sehubungan dengan norma-norma yudisial internasional) atas aktivitas dari politik dan professional dari sektor keamanan – hal ini dilakukan untuk memiliki jaminan bahwa kepemimpinan dan kekuatan keamanan perlu untuk bertindak hanya dalam kerangka yang diciptakan oleh hukum dan norma-norma kemanusiaan internasional;
 - ❑ Membentuk organisasi sektor keamanan dengan desain yang modern, kapasitas yang efektif, peralatan yang memadai dan pelatihan dan disediakan sumber daya yang memuaskan – cara ini untuk menyeimbangkan ketertarikan professional dari staf sektor keamanan dan untuk menjamin non-resistensi (ketidak-perlawanan) dan kontribusi mereka untuk meningkatkan kendali demokrasi;
 - ❑ Sistem pendidikan dan pelatihan yang maju dan berdaya guna dalam isu yang terkait dengan kendali demokrasi atas institusi sektor keamanan – hal ini dilakukan untuk menjamin pendalaman eselon akan staf politik yang siap dan ahli untuk organisasi sistem keamanan dan kapasitas pengawasan masyarakat sipil.

Bab 5

'Pembagian Tugas' untuk Kendali Demokrasi antara Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif dan Organisasi Masyarakat Sipil

Perbedaan yang jelas dari hak dan tanggungjawab antara pusat-pusat kekuatan politik dan sehubungan dengan pembagian tugas badan legislatif yang mewakili salah satu paket kunci (bersama dengan hal yang berhubungan untuk pendirian masyarakat sipil dan membangun korps profesional dalam badan keamanan) dari kondisi awal untuk pembangunan pelaksanaan kendali demokrasi yang berhasil. Sistem konstitusional dan definisi yudisial dari hubungan antara pusat-pusat kekuasaan yang beraneka ragam memiliki dampak yang tegas pada karakter dan tempo dari pembangunan pelaksanaan kendali demokrasi. Di Bulgaria Kekuatan politik didistribusikan sejalan dengan Undang-undang tahun 1991 di antara empat institusi yang relatif independen: Parlemen, pemerintah, preseiden dan sistem peradilan (yudisial). Rumusan ini merupakan hal yang cukup biasa di Eropa. Bagaimanapun, di Bulgaria, hal ini terjadi sebagai hasil dari "perjanjian meja bundar" (*round table*), yang diselesaikan dari "velvet revolution" (revolusi beludru), menggulingkan sosialisme totaliter dari kekuasaan. Sebagai hasilnya, suatu keseimbangan baru ditemukan di antara pusat-pusat ini. Dalam hubungan dengan keamanan, pertahanan dan angkatan bersenjata, keseimbangan ini menjadi kurang lebih sama daripada distribusi fungsi yang optimal.

Parlemen–President. Di Bulgaria, terdapat dua pusat kekuasaan yang dipilih langsung oleh rakyat – Parlemen dan Presiden. Hal ini menjadikan mereka sejajar dalam tingkat kekuasaan, berarti bahwa parlemen tidak memiliki kendali atas presiden. Presiden sebagai kepala Negara, menandatangani perjanjian, menunjuk jenderal dan laksamana dari angkatan bersenjata dan badan keamanan, mengesahkan rencana pertahanan strategis, dll. Semua fungsi-fungsi ini adalah elemen dari tata kelola strategis Negara, yang secara resmi ditiadakan dari proses politik sehubungan dengan status tertentu dari Presiden. Dikarenakan dikeluarkan dari proses ini, mereka tidak dapat dijaga di bawah kendali parlemen.

Undang-undang menetapkan arahan ini secara pasti. Dalam upaya menjamin secara efektif keseimbangan antara pusat-pusat

kekuasaan, perjanjian meja bundar tahun 1990/91 juga membagi organisasi sektor keamanan antara pusat-pusat kekuatan politik ini. Jadi badan keamanan nasional (kontra-intelejen) dan badan penjaga nasional (yang menyediakan perlindungan untuk orang-orang yang sangat penting (VIP) dan infrastruktur strategis seperti pabrik tenaga nuklir, kementerian, dll.) Dan karena presiden sendiri tidak berada di bawah kendali parlemen, demikian juga dengan bawahannya. Dalam pandangan bahwa faktanya presiden tidak memiliki hak untuk mengambil inisiatif legislatif, organisasi ini masih tidak memiliki kerangka kerja hukum sendiri.

President – Pemerintah. Kebanyakan dari aktivitas presiden didasarkan dari proposal pemerintah, tetapi pendapat pribadinya sendiri atas beberapa isu dapat, dalam satu dan lain hal, mempengaruhi proses politik. Masalahnya terletak pada fakta bahwa Presiden tidak memiliki alat Negara untuk mendukung dirinya dalam pengambilan keputusan. Badan administrasinya mencakup beberapa sekretaris sektor keamanan – untuk urusan luar negeri, keamanan dan pertahanan. Pengalaman di Bulgaria menunjukkan bahwa di banyak kasus, masalah muncul ketika Presiden dan pemerintah mewakili kekuatan politik yang berbeda. Dalam kasus-kasus tertentu, presiden beberapa kali menolak menandatangani surat keputusan untuk kenaikan pangkat dari jenderal-jenderal, telah membangkitkan prioritas kebijakan luar negeri alternatif dan bahkan telah menyuarakan pernyataan yang berlawanan dalam hubungan dengan reformasi dan perkembangan dari angkatan bersenjata.

Lebih dari ini, masalah lain adalah isu yang memperhatikan komando dan kendali otoritas dalam masa damai, dalam keadaan darurat, krisis dan masa perang. Menurut Undang-Undang tersebut, Presiden adalah pemimpin komando baik dalam masa damai dan masa perang. Tetapi sekarang ini, dalam keadaan di antara masa damai dan perang, terdapat periode krisis, yang mungkin terjadi untuk jangka panjang, dan bukan hanya sekejap. Struktur konstitusional dan legal terkini tidak menyediakan suatu jawaban untuk isu kompleks tersebut sebagaimana pemindahan kekuasaan dari satu pusat kekuatan politik ke yang lainnya, seperti contohnya secara jelas diuraikan dalam dua model sistem politik yang berbeda dari Jerman dan Amerika.

Parlemen - Pemerintah. Di Bulgaria, kabinet diisahkan oleh Parlemen, tetapi menteri-menteri tidak diisyaratkan untuk menjadi anggota

parlemen. Hal ini direfleksikan pada kualitas tata kelola dalam cara yang berbeda. Di satu sisi, ikatan antara kabinet dan badan eksekutif dilemahkan, hasilnya menjadi lebih ahli dan kurang kebijakan. Hal ini menjadi bukti nyata selama proses perancangan aneka macam hukum dan menyetujui agenda untuk pengangkatannya. Dalam beberapa kasus dengan prioritas berbeda dari anggota parlemen (karena hubungan yang dekat dengan pemilih lokal) dan pakar-pakar dalam kabinet selalu membekukan atau menunda pengangkatan dari undang-undang parlemen yang krusial. Di sisi lain, ini adalah cara untuk melindungi kabinet dari perpecahan, yang biasanya muncul dalam parlemen Bulgaria, bahkan diantara mayoritas.

Kementrian Pertahanan dan Dalam Negeri. Figur dari menteri pertahanan dan dalam negeri adalah inti dari pembentukan dan pelaksanaan kendali demokrasi, transparansi dan pemrakarsaan pertahanan komprehensif atau reformasi polisi. Dari sudut pandang profesional, militer dan staf kepolisian adalah organisasi konservatif yang tradisional dimana inovasi semacam itu tidak dianjurkan. Inisiatif seharusnya datang dari para menteri atau kabinet-kabinet politik. Mereka memiliki otoritas dan tanggung jawab untuk memulai tindakan legal dan untuk menyediakan keterbukaan yang cukup dalam masalah profesional yang mengizinkan penugasan yang efektif dari media dan institusi masyarakat sipil dalam pengawasan sektor keamanan. Dalam beberapa kasus, seperti undang-undang Nichols-Goldwater di Amerika, reformasi profesional yang signifikan dapat dimulai oleh anggota parlemen, tetapi bagaimanapun pelaksanaannya tetap ada di tangan kepemimpinan politik—dari kementrian. Dalam konteks ini, debat tradisional adalah pada kapasitas para mentrinya – apakah mereka seharusnya polisi murni atau pakar dalam bidang tersebut?

Para menteri adalah kunci dari kendali demokrasi atas sektor keamanan berhubungan dengan pengadaan dan akuisisi – biasanya pengeluaran Negara yang paling signifikan khususnya selama masa transisi. Tantangan utamanya adalah peningkatan transparansi dalam pengadaan pertahanan adalah menyediakan pengertian yang jelas akan hubungan antara tujuan keamanan nasional dan keputusan akuisisi. Penguatan dari perencanaan pertahanan yang koheren dan mencakup basis program akan menghapuskan proses-proses perencanaan paralel yang mengarah kepada keputusan pengadaan yang tidak terkoordinasi.

Sistem Peradilan – Pemerintah - Parlemen. Hubungan antara sistem peradilan, badan eksekutif dan kekuatan legislative adalah sebuah segitiga dimana isu-isu kendali demokrasi diprakarsai, diregulasi dan diselenggarakan biasanya adalah elemen terlemah khususnya selama periode transisi. Koordinasi yang baik dalam kaitannya dengan tujuan bersama, pendekatan dan jadwal (*timetable*) akan menyiapkan negara dengan perjalanan singkat menuju demokrasi dan aturan perundangan yang efektif. Kebalikannya akan membuka pintu untuk korupsi dan erosi dari mentalitas dan praktek demokrasi yang masih mentah.

Peranan dari pengadilan konstitusional adalah lebih spesifik. Sehubungan dengan kendali atas angkatan bersenjata, fungsi dari pengadilan konstitusional di atas jangkauan pengawasan dari kekuasaan konstitusional dan perjanjian internasional dalam hubungan dengan pertahanan nasional. Dalam banyak kasus, keputusan dari pengadilan konstitusional bermanfaat sebagai preseden untuk mengadopsi surat keputusan di dalam kerangka kerja dari angkatan bersenjata. Dengan suatu cara tertentu, dipecahkanlah isu-isu mengenai pengiriman pasukan dan tentara Bulgaria ke misi internasional di luar negeri, penyebaran kontingen militer asing di dalam negeri dan lainnya.

Bab 6

Prinsip-prinsip Kendali Demokrasi. Keterbukaan Internal dan Eksternal Sektor Keamanan

“Kendali demokrasi atas sektor keamanan” dipersepsikan secara umum sebagai subordinasi dari angkatan bersenjata dan organisasi keamanan lain kepada badan-badan politik yang dipilih secara demokratis. Ini berarti bahwa semua pengambilan keputusan mengenai pertahanan dan keamanan nasional harus dipindahkan kepada mereka yang bertanggung jawab pada kebijakan pertahanan dan keamanan dari sebuah negara. Operasionalisasi dari tesis ini berhubungan dengan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: bagaimana seharusnya kendali sipil atas sektor keamanan dapat tercapai, prosedur dan struktur yang mana yang penting untuk mencapainya, dan peran apa yang seharusnya dimainkan oleh institusi Negara yang ada – kepala Negara, parlemen, pemerintah, atau pembantu sipil pemerintahan dari kekuatanekesekutif.

Prinsip politik dan yudisial dan praktek-praktek yang baik (*standard*) dalam membangun kendali demokrasi dapat dirangkum (Prof. Armin A. Steinkamm, 1998) dalam tiga kelompok. Yang pertama, Undang-undang harus menjamin bahwa badan-badan sipil memiliki kekuatan mutlak di bidang-bidang berikut ini:

- ❑ Pengambilan keputusan dalam keadaan perang dan damai (demokrasi muncul hanya dalam kasus pemegang kekuasaan yang dipilih oleh rakyat membuat keputusan atas kelangsungan hidup masyarakat dengan cara yang tegas);
- ❑ Tata kelola dan kendali dari militer, polisi, intelejen dan organisasi sektor keamanan yang lain (peraturan pertama dari hubungan demokrasi sektor keamanan dan masyarakat (sipil) adalah kekuatan eksekutif (yang terpilih) memergunakan titahnya pada d imana, kapan dan bagaimana angkatan bersenjata dan polisi akan digunakan. Dalam upaya untuk menghindari interpretasi yang salah, otoritas komando harus, dalam hal yang mutlak, dijalankan oleh hanya satu orang (karena itu pendelegasian otoritas komando kepada kepala Negara dan pada saat yang sama kepada menteri pertahanan secara konstan dibebankan dengan masalah-masalah);
- ❑ Kompetensi untuk mendefinisikan jenis dari organisasi sektor keamanan, struktur dan skala mereka, harus diberikan kepada pemegang kekuasaan sipil dan bukan kepada profesional.

Yang kedua, kendali demokrasi harus juga memiliki batasannya. Dalam ketiga bidang yang disebutkan, pemegang kekuasaan sipil akan menjadi subyek untuk mengesahkan kritik kalau mereka membuat keputusan tanpa saran dari pejabat berpengalaman/profesional. Ini terjadi pertama kali dalam kasus, partai sipil hanya memiliki sedikit pengetahuan militer profesional. Karena itu saran dari pejabat profesional sangat penting untuk keefektifan dari kebijakan pertahanan dan keamanan – tanpa bermaksud bahwa saran ini selalu benar atau harus diikuti. Misi dari badan keamanan dan militer adalah melindungi masyarakat dan demokrasi, tidak untuk membentuk mereka. Secara khusus, prajurit tidak boleh menjadi bagian dari roses pemerintah. Warga Negara dalam demokrasi sangat mengerti pentingnya militer – pada saat dibutuhkan, mereka adalah perangkat utama untuk menjaga kebebasan. Karena itu militer harus efektif, disiplin dan patuh, dan siap untuk mati demi membela negaranya. Misi dari militer tidak dapat menjadi dasar dari masyarakat.

Yang ketiga, keefektifan dari kendali demokrasi seharusnya bisa dipastikan oleh struktur politik Negara dibawah dasar konstitusi hukum.

- ❑ Struktur dari kekuatan Negara harus memastikan bahwa otoritas atas angkatan bersenjata harus dibagi antara kekuatan eksekutif dan legislatif. Tak satupun dari mereka dapat memiliki kendali penuh karena kekuatan eksekutif maupun legislatif tidak dapat menggunakan angkatan bersenjata untuk melawan satu sama lain. Badan militer harus mematuhi mereka berdua dan mereka harus bekerjasama dalam urusan-urusan menyangkut pertahanan dan keamanan. Hukum yang memadai harus dapat memastikan hal tersebut.
- ❑ Militer dan polisi adalah bagian dari kekuatan eksekutif. Pemerintah mengajukan kebijakan dan anggaran pertahanan. Hal ini dilakukan melalui menteri sipil yang didukung oleh birokrasi warga sipil dengan pengetahuan akan isu-isu militer, yang sangat penting untuk mendapatkan kepercayaan dari kepemimpinan militer.
- ❑ Staf warga sipil yang berpendidikan dan terinformasi (*well-informed*) sangatlah penting. Ikatan kesetiaan dari pejabat militer sangatlah kuat sehingga pejabat sipil tidak dapat mengandalkan mereka sepenuhnya sebagai satu-satunya penasihat (Untuk alasan ini juga bahwa suatu pengaturan digunakan di Amerika bahwa seorang prajurit aktif atau pensioner baru dapat menjadi sekretaris pertahanan setelah sepuluh tahun dari pengakhiran masa aktif mereka). Pemerintah harus mendirikan institusi-institusi dimana para pejabat militer dan pelayan sipil belajar bersama. Banyak negara memiliki ahli teori dan praktisi militer yang terkenal, tetapi hampir tidak ada pakar sipil yang dididik secara akademis. Keterasingan prajurit dari studi mengenai keamanan nasional dan ketegangan unilateral yang dimasukkan dalam pelajaran mengenai peperangan membuat ketegangan antara pejabat militer dan sipil semakin parah. Tetapi pejabat resmi warga sipil harus menjadi penasihat pemerintah
- ❑ Bukan hanya kekuatan eksekutif, tetapi juga legislatif perlu memiliki staf terlatih atau pakar untuk pengambilan keputusan dalam isu-isu yang berkaitan dengan militer. Anggota parlemen juga membutuhkan para pakar, bukan hanya untuk kendali lembaga parlemen, tetapi juga untuk menyusun anggaran yang harus dipertanggungjawabkan oleh kekuatan legislatif.

Selain dari otoritas Negara, yang bertanggung jawab untuk kendali sipil pada militer, pengaturan politik dan sosial yang penting harus dibuat sebagai dukungan dari kendali sipil atas militer. Hal-hal yang kritis di antara mereka adalah tersebut di bawah ini:

- ❑ Elemen yang paling penting untuk ketertiban suatu negara adalah konstitusionalitas dan peraturan hukum. Tidak berarti bahwa undang-undang mengatur dan menjamin ketertiban hukum. Juga berarti bahwa jaminan dari sebagian, dalam demokrasi barat yang telah berkembang secara historikal, prinsip-prinsip hukum Negara, seperti pembagian kekuasaan yang disebutkan di atas, jaminan dari hak-hak dasar individu, hubungan antara legislatif dengan pemerintah konstitusional, dan hubungan antara kekuatan eksekutif dan yudisial dengan hukum dan hak. Tetapi tidaklah cukup kalau badan legislatif membuat hukum dan badan eksekutif menjalankannya. Konstitusionalitas dan pemerintah hukum harus didukung oleh populasi dan dibutuhkan secara permanen oleh pendidikan. Konstitusionalitas dan hukum Negara menghalangi para prajurit untuk tidak terlibat dalam politik. Jawaban dari pertanyaan yang sama dapat berbeda dalam kasus dimana tingkatan konstitusionalitas dan jaminan hukum Negara akan hak-hak sipil dan kebebasan pers telah berkembang di Negara-negara bekas komunis, bagaimana sistem pendidikan, media dan organisasi masyarakat sipil mendukung mereka.
- ❑ Yang kedua, institusi demokrasi yang cukup kuat dari kendali demokrasi atas militer adalah kekuatan sipil (civil force). Istilah ini mencakup anggota militer atau reservist yang adalah warga negara dua kali ("*twice citizen*") seperti yang pernah dikatakan oleh Winston Churchill. Prajurit-prajurit ini mengidentifikasi diri mereka kurang dengan militer daripada dengan bagian sipil dari masyarakat. Selama masa krisis, mereka adalah lawan seimbang penting untuk militer, Lawan seimbang untuk tidak mengikuti hukum dan ketertiban. Dalam kehidupan sehari-hari, mereka adalah elemen yang paling penting mendukung integrasi militer ke dalam masyarakat.
- ❑ Yang ketiga, adalah angkatan bersenjata sendiri yang dapat dan harus melaksanakan kendali demokrasi atas dirinya sendiri. Adalah cara termudah, bila angkatan bersenjata akan tetap berpegang pada norma-norma hukum yang ada, hak dan kewajibannya, pemerintah

disiplin dan perintah pengaduan, dan – ketika status hukum memungkinkan untuk – regulasi atas representasi personel dan juru bicara. Kendali sipil juga dijalankan dalam prinsip-prinsip kepemimpinan (Di Jerman dikenal sebagai “warga Negara berseragam” atau “Innere Führung”). Kendali sipil muncul ketika militer bekerja sama dengan media, persatuan perdagangan dan organisasi-organisasi non pemerintah.

Seksi Dua

**Pergeseran Konseptual dalam
Kebijakan Keamanan Nasional:
Meneruskan kebutuhan akan
kendali Demokrasi atas Sektor
Keamanan**

Kebijakan keamanan nasional mendefinisikan sikap pemerintah yang berkuasa terhadap keamanan dan cara-cara mempraktekkan standar-standar terkini. Hal ini memerlukan proses pembelajaran persepsi mengenai ancaman dan kebutuhan keamanan serta prioritas, keputusan yang resmi dan bertanggungjawab oleh negara dan masyarakat dalam keanekaragaman isu internal dan eksternal, mempertimbangkan juga nilai-nilai legal internasional dan konstitusional, prinsip dan penekanan lainnya. Setelah didefinisikan kebijakan keamanan nasional juga berfungsi sebagai suatu orientasi untuk doktrin militer dan strategi intelejen negara tersebut. Berakhirnya Perang Dingin dan perang terhadap terorisme telah menyebabkan pergeseran yang substansial terhadap konsep dan kebijakan keamanan nasional di seluruh dunia. Bagaimanapun, kendali demokrasi atas sektor keamanan tetap menjadi kebutuhan yang tidak berubah yang memerlukan juga adaptasi dan penyesuaian kembali.

Bagian III

Proses Pembentukan, Pendefinisian, Pelaksanaan, dan Evaluasi Kebijakan Keamanan Nasional

Pembentukan dari kebijakan keamanan nasional adalah tanggungjawab prioritas dari pemerintahan yang berkuasa. Dalam proses perkembangannya, bagaimanapun, institusi pemerintah dapat dan seharusnya mengeksplorasi sebaik-baiknya potensi dari pakar nasional – pakar dari kalangan akademik, pemerintahan dan non-pemerintah, dan dalam tingkatan yang dianggap masih diijinkan – pakar asing. Keterlibatan dari komisi parlemen nasional yang kompeten dalam membentuk kebijakan keamanan nasional menyediakan keahlian tambahan, menyeimbangkan pandangan-pandangan akhir yang saling berlawanan dari perwakilan yang memerintah dan oposisi dan penilaian yang kritis sebagai tingkatan refleksi dari kebutuhan dan kepentingan nasional.

Definisi dari kebijakan keamanan nasional pada fase pengambilan keputusan memiliki kunci kepentingan untuk keseluruhan proses manajemen di lingkungan pemerintahan. Semua bermula dengan peng-

angkatan dari dokumen dasar kebijakan keamanan nasional – ‘konsep’ nya, ‘strategi’, dll. Konfirmasi dari parlemen nasional berlangsung dalam kerangka kerja program politik dari partai pemenang dan berkuasa dan koalisinya.

Dengan cara apapun dokumen kebijakan keamanan nasional – bagaimanapun dinamakan, perlu diumumkan secara jelas ancaman dan resiko bahwa masyarakat dan rakyat perlu dilindungi dari dan nilai-nilai mana yang merupakan bagian dari sistem perlindungan. Definisi yang jelas mengenai arti keamanan menurut pemerintah yang berkuasa harus dijelaskan dokumen keamanan strategis. Bagian dari proses pengambilan keputusan keamanan nasional adalah pendefinisian ulang dari ancaman dan resiko sejalan dengan perubahan dan elemen tambahan apa untuk konsep keamanan yang perlu ditambahkan sejalan dengan waktu.

Kebijakan keamanan nasional harus mencerminkan dalam pendekatan konseptual untuk mengatasi ancaman dan resiko sebagaimana perangkat legal dan institusional – nasional, luar negeri dan internasional yang harus diimplementasikan untuk mengatasi tugas menetralkan ancaman-ancaman itu. Keanggotaan dalam aliansi adalah kunci yang penting dalam masalah itu.

Inti dari instrumen-instrumen yang seharusnya ada dalam kendali pemerintah untuk memenuhi tantangan-tantangan keamanan adalah institusi keamanan nasional dan khususnya secara tradisi – angkatan bersenjata. Filosofi, peranan dan misi yang berubah dari komponen-komponen yang berbeda atas sektor keamanan nasional adalah suatu pertanyaan kunci dari kebijakan keamanan nasional.

Fase pengambilan keputusan meliputi perkiraan implikasi ekonomi dan keuangan dari pengadopsian kebijakan keamanan nasional tertentu. Pertanyaan ini penting untuk membuat kebijakan ini sebagai bagian dari motivasi untuk kebijakan dan praktek penarikan pajak. Pembayaran pajak adalah target dan sumber dari keberadaan kebijakan keamanan nasional. Parlemen nasional memiliki pengaruh yang spesifik dalam proses pencocokan anggaran. Parlemen demokrasi yang matang membawa pengaruhnya melalui komisi-komisi khususnya dan melalui rapat pleno; untuk anggaran secara keseluruhan dan untuk elemen individu dari kebijakan keamanan nasional. Siklus anggaran pertahanan seharusnya tepat waktu agar memberikan kesempatan untuk pengawasan yang transparan oleh publik.

Kriteria mendasar untuk orientasi dari kebijakan keamanan nasional adalah akibat yang ditimbulkan pada kebijakan luar negeri Negara tersebut, perjanjian internasional, kewajiban dan image. Tekanan khusus dalam hal ini dapat mengakibatkan penarikan regional dari kebijakan keamanan sebuah negara.

Fase implementasi seharusnya mewujudkan tujuan dari kebijakan keamanan nasional, yang menghubungkan bersama tujuan akhir dan sarana dari strategi yang sesuai. Banyak institusi Negara – kementerian, agensi dan departemen, dan suatu camura dari hukum keamanan nasional dan dokumen-dokumen lain perlu untuk di laksanakan secara efektif selama fase ini. Hal ini membutuhkan startegi yang detail dan komprehensif dengan keterlibatan beraneka ragam actor dan area keamanan. Tantangan khususnya kini dan tahun-tahun ke depan adalah pencapaian dari usaha-usaha yang sinkron dan hamonis dari komponen yang berbeda di sektor keamanan – militer, polisi, intelejen, penjaga perbatasan dan pantai, bea cukai dan diplomasi, dalam mengatasi ancaman-ancaman keamanan yang baru seperti kejahatan terorganisasi, obat bius, perdagangan manusia dan senjata, dan terorisme. Hal ini bukan pertanyaan mudah, membutuhkan perbaikan dari refleksi dan kecenderungan profesional yang tradisional, tetapi kegagalan melakukannya akan membahayakan tujuan dan kepentingan dari kebijakan keamanan Negara itu. Peranan parlemen dalam aspek ini berkembang bukan hanya dari pandangan keefektifan penggunaan uang pembayar pajak, tetapi juga dari sudut pandang keefektifan demokrasi. Dibatasinya beberapa kebebasan dan kemerdekaan warga Negara selama perang melawan terorisme memerlukan suatu kendali parlemen yang intensif yang akan menjamin perlindungan aktivitas ini dalam tekanan demokrasi.

Fase pengambilan keputusan seharusnya meliputi juga penilaian periodik atau peninjauan pelaksanaan dari kebijakan keamanan nasional. Persyaratan dari masyarakat demokrasi ini adalah suatu jaminan untuk keefektifan dari kebijakan keamanan nasional dan suatu cara untuk menjaga dibawah pengawasan demokrasi orang-orang yang diberikan kekuasaan tambahan. Peninjauan berkala dari kebijakan keamanan nasional mencakup pelaporan periodik ke urusan Negara di lapangan oleh pemerintah dan institusi-institusi keamanan yang kompeten (laporan tahunan dari cabang eksekutif ke parlemen, white papers, dll).

Cabang legislatif boleh menggunakan keahlian dari agensi audit nasional – dengan dasar kasus tertentu atau khusus. Perwakilan dari pakar keamanan masyarakat sipil juga berhak untuk melaksanakan studi atau penilaian yang akan dilaporkan ke publik nasional dan internasional yang lebih luas. Prinsip keterbukaan (transparansi) adalah fungsi penting dari aktivitas-aktivitas dalam fase ini atas proses pengambilan keputusan keamanan nasional.

Bab 7

Persyaratan dasar dari Definisi Kebijakan Keamanan Nasional sebuah Negara. Faktor Domestik dan Internasional yang Menentukan Proses Tersebut. Isu Kendali Demokrasi, Proses dan Peranan dari Agen Kontrol yang Berbeda-beda: Negara, Masyarakat Sipil dan Media

Faktor-faktor Domestik dan Internasional

Faktor-faktor domestik yang memengaruhi proses dari definisi kebijakan keamanan nasional dari suatu negara dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok utama: a) lingkungan keamanan nasional; b) ancaman-ancaman internal dan eksternal nasional dan penilaian mereka, dan, c) kepentingan, tujuan, dan prinsip keamanan nasional.

Lingkungan keamanan nasional tergantung dari beberapa isu. Pertama, adalah tingkat stabilitas politik dan kapasitas administrasi publik. Kedewasaan dari elit politik dan publik menentukan tingkat stabilitas politik. Relasi dari tingginya kepentingan keamanan nasional adalah faktor yang mendorong dan menghambat dalam masyarakat yang matang secara politik dan bertanggungjawab. Ketika negara, organisasi regional dan masyarakat secara praktis mempengaruhi pelaksanaan fungsi-fungsi dari institusi yang bertanggungjawab, tingkat dari kapasitas administrasi dan keefektifan sangatlah penting untuk pencapaian stabilitas politik. Kedua, ketertiban hukum dan perlawanan yang efektif terhadap kriminalitas adalah isu penting lainnya. Negara dari lingkungan keamanan nasional secara langsung proporsional terhadap keberadaan dan keefektifan dari ketertiban hukum. Tingkat kriminalitas sangatlah pula mempengaruhi lingkungan keamanan nasional. Ketiga, keadaan dari sistem ekonomi, keuangan dan sosial

sangatlah membentuk lingkungan keamanan nasional. Keempat, Potensi energi dan informasi adalah faktor penting dalam mendefinisikan keadaan lingkungan keamanan nasional. Kelima, Keberadaan, stabilitas dan keefektifan dari infrastruktur Negara yang penting membangun bahan dasar penting lain dari lingkungan keamanan nasional. Dan akhirnya, keadaan ekologi melengkapi gambar dari lingkungan keamanan nasional.

Ancaman-ancaman eksternal dan internal dan sistem dari penilaian mereka adalah factor-faktor kunci domestik. Kemampuan untuk mempersepsikan, menemukan sesuatu yang baru dan mengawasi ancaman dan resiko yang ada adalah masalah mendasar dari sistem keamanan nasional manapun. Keterlambatan untuk menilai dengan benar tingkatan suatu ancaman tertentu terhadap Negara dan masyarakat akan berdampak pada konsekuensi yang tragis dan dramatis terhadap keamanan suatu negara. Tantangan dan resiko yang baru, berasal dari proses globalisasi, ketidakstabilan regional dan konflik, terorisme, negara-negara lemah atau gagal, migrasi ilegal, kriminalitas lintas batas, khususnya perdagangan obat bius ilegal, manusia dan senjata, ekstrimisme politik dan agama – semua membutuhkan kompetensi profesional dan kewaspadaan public yang lebih tinggi. Tugas ini menjadi lebih sulit, kalau sistem keamanan nasional juga harus mengatasi isu peralihan dari keadaan modern ke paska modern, dengan ekonomi 'abu-abu', korupsi dan masalah demografis.

Tahap penting dalam definisi kebijakan keamanan nasional adalah perumusan dari kepentingan, tujuan dan prinsip keamanan nasional. Perumusan dari kepentingan-kepentingan memiliki arti yang tegas. Mereka dibentuk dibawah pengaruh keseluruhan sistem dari factor-faktor domestik dan pengaruh-pengaruh sistematis internasional dan batasannya. Kewajiban legal internasional dari suatu Negara adalah faktor-faktor prioritas, yang mempengaruhi definisi dari sebuah kepentingan keamanan nasional. Piagam PBB adalah sumber dasar dari norma-norma dan prinsip-prinsip legal internasional yang penting dalam bidang keamanan, yang setiap anggota dari organisasi ini berkewajiban untuk menghormati dan melaksanakannya. Perjanjian internasional lain yang memiliki fungsi menjelaskan kepentingan keamanan nasional adalah perjanjian-perjanjian dari hukum kemanusiaan internasional yang mengatur mengenai konflik bersenjata (Keempat Konvensi Jenewa

tahun 1949 (the four Geneva Conventions of 1949) dan Kedua protocol tambahan tahun 1977 (the two additional Protocols of 1977)); Perjanjian internasional yang mengatur dari tipe-tipe persenjataan yang berbeda (Landmines Convention, dll.); Persetujuan-persetujuan internasional mengenai sifat dasar hukum dan politik, menciptakan organisasi regional, mengatasi isu kemanan (the OSCE, Perjanjian EU (Treaty of the EU), dll.), dan persetujuan regional mengenai kerjasama militer dan bantuan pertahanan bersama (Washington Treaty for NATO, PfP Agreement, dll.). Berdasarkan dari perjanjian dan persetujuan ini, Negara berkewajiban untuk mentaati prinsip-prinsip tertentu dari perilaku dan kewajiban internasional yang akan menjamin penguatan dari keamanan regional dan internasional. Negara-negara menyimpulkan persetujuan-persetujuan bilateral untuk persahabatan, kerjasama dan bantuan militer. Kepentingan keamanan nasional memiliki urutan klasifikasi berbeda di tiap Negara, tetapi pada umumnya mereka biasanya vital, strategis dan penting. Tujuannya bisa berupa jangka pendek, menengah dan panjang.

Kendali demokrasi dari proses definisi kebijakan keamanan nasional oleh Negara, masyarakat sipil dan media

Pertanggungjawaban para menteri sebagai perwakilan dari kabinet berkuasa membawa kendali demokrasi warga sipil oleh kekuatan eksekutif pada proses pembentukan dan perumusan kebijakan keamanan nasional. Mereka dapat menggunakan bentuk bantuan yang berbeda dalam memenuhi proses tersebut, termasuk mencari saran dari perwakilan masyarakat sipil. Bagaimanapun, partai-partai politik yang telah memilih mereka membebaskan tanggung jawab moral khusus dalam menyediakan umpan balik (*feedback*) akan isu tersebut

Peranan dari masing-masing kementerian, agensi, badan dan departemen keamanan nasional adalah dalam menyediakan kendali profesional internal yang baik atas proses pembentukan kebijakan keamanan nasional (dan pelaksanaan, dan penilaian). Pengendalian diri dari individu pejabat keamanan nasional, baik pria maupun wanita berperan penting juga.

Parlemen memiliki posisi kunci dalam keseluruhan sistem kendali demokrasi atas proses definisi kebijakan keamanan nasional. Mereka

perlu untuk menyatukan bersama secara logis sarana dan tujuan dari dokumen dan doktrin strategis di bidang itu. Pergerakan dari aneka macam isu dalam bidang keamanan nasional dapat menjadi alasan untuk mempertimbangkan kembali kebijakan yang ada dan dokumen yang relevan sebagai inisiatif dari parlemen. Fungsi dari ratifikasi perundangan dan perjanjian dalam bidang keamanan nasional secara unik dimiliki oleh parlemen. Anggota parlemen memiliki hak untuk meminta keterlibatan pada tahap awal rancangan dari perjanjian internasional, utamanya dalam proses negosiasi. Anggota parlemen dapat dan seharusnya banyak terlibat dalam aktivitas pengawasan demokrasi sebagai perwakilan dari masyarakat sipil.

Peranan dari masyarakat sipil, institusi-institusi ahlinya telah menjadi tidak tergantikan dalam pelaksanaan kendali warga sipil demokrasi atas proses kebijakan keamanan nasional dalam demokrasi yang mapan. Hal ini muncul dari kebutuhan untuk meningkatkan demokratisasi dari masyarakat dan untuk mengatasi kerumitan dari isu keamanan. Tuntutan dan harapan publik bahwa dana mereka, yang diberikan ke Negara akan digunakan dengan cara seefektif mungkin adalah alasan paling fundamental untuk perwakilan masyarakat sipil untuk menyatakan pendapat pada isu pendefinisian kebijakan keamanan nasional. Jadi masyarakat sipil, tipikal demokrasi yang mapan, menjamin bahwa isu keamanan nasional dari Negara tidak akan menjadi suatu bidang untuk sekelompok orang saja. Terpisah dari para pemikir ahli, institut-institut akademik, aktivis hak asasi manusia dan aktivis kebijakan LSM mengusahakan untuk terlibat dalam proses pembentukan kebijakan keamanan nasional. Keterlibatan mereka dalam isu-isu angkatan bersenjata, polisi, intelejen dan institusi sektor keamanan lainnya adalah perwujudan praktis dari prinsip keterbukaan dari sektor keamanan dalam masyarakat demokrasi. Institusi-institusi masyarakat sipil dapat menjadi penghasil dari informasi analitis dari isu-isu sektor keamanan yang beraneka ragam, mendidik publik, memberikan informasi bagi publik internasional mengenai kebijakan keamanan nasional Negara, mengangkat isu keamanan penting untuk diskusi publik dan ahli, menambah kapasitas parlemen untuk melihat lebih jauh proses dalam sektor keamanan, memberikan pemerintah pandangan lain untuk isu keamanan yang sama, menyedikan penilaian dari implementasi kebijakan keamanan nasional, dll.

Media memainkan peranan kunci dalam masyarakat demokrasi manapun. Mereka memberikan kesempatan untuk proses pengambilan keputusan keamanan nasional yang terinformasi. Pengawasan dari semua cabang kekuatan terjadi karena kemampuan dari kekuatan keempat - media. Keamanan dari para wartawan, termasuk yang menyumbang pada isu keamanan nasional adalah suatu keharusan untuk kebebasan pers. Perundangan yang ketat pada akses untuk jenis-jenis informasi yang berbeda adalah fitur utama dari demokrasi yang sudah mapan dan berjalan. Tentu saja berita yang diseleksi oleh media harus memenuhi beberapa kriteria tertentu seperti kebenaran, akurasi dan kejujuran. Hak untuk mengetahui – suatu hak dasar dalam masyarakat demokrasi, banyak dijamin melalui kerja yang efisien dari media. Parlemen memiliki peranan kunci dalam memberikan fungsi yang efektif pada media yang demokratis. Bagaimanapun, organisasi profesional dari media juga memiliki peran yang tegas dalam menyesuaikan profesi ini kedalam jaringan demokrasi dari masyarakat dan negara. Mengangkat kompetensi atas isu keamanan nasional adalah suatu tugas permanen untuk perwakilan media yang secara sukarela mengatasi isu keamanan nasional. Media memainkan peran kunci dalam memberikan informasi pada publik mengenai anggaran keamanan nasional. Kerja sama dengan perwakilan masyarakat sipil dan ahli akademisi adalah praktek yang normal untuk demokrasi-demokrasi yang sudah maju. Pemenang dari kontes ide, opini, penilaian dari isu keamanan nasional disalurkan oleh media. Mewakili pendanaan pemerintah, parlemen, akademisi dan pakar LSM adalah masyarakat dan negara

Bab 8

Perempuan dalam Militer, Agensi Keamanan dan Intelejen, serta Institusi yang menerapkan Kendali Demokrasi pada Sektor Keamanan

Kesetaraan gender dalam kaitan dengan isu keamanan telah mendapat perhatian publik dalam beberapa tahun belakangan. Di satu sisi timbul pertanyaan mengenai mayoritas orang yang paling terkena dampak dalam konflik bersenjata – perempuan, dan di sisi lain kesetaraan laki-laki dan perempuan dalam mengusahakan dunia yang lebih aman.

Perspektif gender dalam isu keamanan mengandung juga suatu motif tata kelola yang baik (*good governance*): kemampuan perempuan untuk memusatkan perhatian dan membawa solusi bagi masalah keamanan manusia, perlu untuk digunakan untuk kebaikan masyarakat 'kecenderungan' gender adalah praktek UN yang mapan untuk mencapai hasil sosial yang lebih baik dengan menilai konsekuensi dari satu aktivitas ke aktivitas lain pada pria dan perempuan. Lebih jauh lagi, penghormatan pada hak-hak perempuan, termasuk dalam institusi sektor keamanan, adalah persyaratan konstitusional di semua Negara demokrasi. Karena itu, partisipasi perempuan dalam semua tahap pengambilan keputusan keamanan nasional dan bidang-bidang lain dengan memberikan keamanan nasional sebuah Negara adalah prinsip penting dalam masyarakat demokratis.

Perhatian khusus diperlukan untuk peranan perempuan dalam konflik masa kini dan perkembangan paska konflik. Sekarang ini perempuan adalah bagian bukan hanya pada operasi pemaksaan perdamaian, tetapi juga aktivitas penjaga perdamaian. Keterlibatan perempuan dalam perencanaan operasi pendukung perdamaian dan kepemimpinan dalam aktivitas rehabilitasi paska konflik merupakan isu yang masih belum cukup ditangani. Resolusi dewan keamanan PBB No.1325 (2000) menekankan bahwa perempuan sering menjadi korban kekerasan, perkosaan dan digunakan sebagai alat dalam peperangan, tetapi peranan mereka dalam mengatasi konflik, dalam penjagaan perdamaian atau pembangunan perdamaian harus ditingkatkan. Karena itulah, resolusi ini merekomendasikan bahwa isu gender dipertimbangkan dalam fase perencanaan dari operasi, pada perundangan nasional atau perumusan perjanjian internasional.

Perempuan telah membuktikan bahwa mereka memainkan peran yang kreatif dan utama pembuatan dan pelaksanaan urusan internasional dan kebijakan luar negeri di negara – suatu persyaratan dasar untuk membentuk hubungan keamanan dari dunia sekarang. Banyak perempuan berhasil lulus percobaan sebagai pemimpin di kementerian luar negeri dan pertahanan, dan agen intelejen. Tetapi jumlahnya masih rendah dan penunjukan sebagai seorang menteri atau wakil menteri pertahanan adalah fenomena yang jarang. Keterlibatan perempuan di angkatan bersenjata telah menjadi biasa dan rutin di banyak negara. Pada tahun 2001, di Amerika Serikat perempuan meliputi sekitar 14%

dari jumlah angkatan militer, Di Hungaria – sekitar 9,5%, di Polandia, Turki dan Italia – kira-kira 0.1 persen, Yunani – sekitar 4 persen, dan di Inggris – sekitar 8.1 persen. Isu gender dikaitkan dengan masalah seperti cara latihan untuk laki-laki dan perempuan di militer dan kepolisian, peraturan dalam beberapa aspek seksualitas dalam perilaku dan pakaian, persyaratan disiplin, pertanyaan mengenai hal keibuan dan kebapakan. Jumlah perempuan dalam komisi pertahanan dan keamanan nasional di parlemen sangat rendah dan mereka jarang menduduki posisi sebagai ketua atau wakil ketua. Parlemen dan komisi-komisi mereka yang kompeten adalah faktor-faktor yang paling berkuasa dalam kendali demokrasi sipil dalam sebuah masyarakat demokratis dan perubahan proporsi atas isu gender dalam sektor keamanan seharusnya dipacu oleh contoh dari badan legislatif. Anggota Parlemen termasuk para anggota perempuan harus menyadari bahwa adalah norma demokrasi untuk terlibat dalam posisi yang sama sebagai pakar yang kompeten dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan sektor keamanan dan bahwa ini bukan hanya tugas pria saja.

Situasi gender terbaik ada dalam organisasi masyarakat sipil dan media. Bagaimanapun, Perempuan ahli pemikir yang kompeten dan aktif dan pekerja LSM, dan wartawan, masih harus membuktikan peran efektif dari kesetaraan gender dalam mengatasi isu keamanan.

Seksi Tiga

Kerangka Kerja Konstitusional dan Legal dari Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan. Apakah itu Sektor Keamanan: Militer, Polisi, *Gendarmerie*, Penjaga Pantai/Perbatasan, Intelejen, Organisasi Keamanan Swasta

Dasar kerangka kerja konstitusional, legal dan prosedural atas hubungan sipil militer dan kendali demokrasi atas sektor keamanan telah diatur di dalam aturan main OSCE (*OSCE Code of Conduct*). Negara-negara yang telah menerima dan mengikuti aturan main tersebut mengumumkan bahwa:

Negara-negara anggota menganggap kendali demokrasi atas sipil, paramiliter dan kekuatan keamanan internal juga badan intelejen sebagai suatu elemen tidak terpisahkan dari stabilitas dan keamanan. Mereka akan melanjutkan integrasi dari angkatan bersenjata mereka sebagai ekspresi demokrasi yang paling utama.

Kerangka kerja ini juga seharusnya merefleksikan pengaturan politik dan institusional yang spesifik dari setiap Negara tertentu. Dalam kasus Bulgaria dapat dianalisa dengan mendekati hubungan tersebut dalam 2 tingkat. Yang pertama mencakup legitimasi dan institusionalisasi dari kendali warga sipil, dan mencakup hukum-hukum, peraturan dan undang-undang regulasi yang diadopsi di bidang pertahanan dan angkatan bersenjata, bersama dengan struktur organisasi dan mekanisme kontrol dibuat. Yang kedua adalah sosial-budaya dan ditentukan sebagian besar dari budaya politik dari tiga elemen hubungan sipil-militer: elit politik, profesi militer dan kewarganegaraan.

Dalam beberapa dekade terakhir, Bulgaria telah mengarungi lintasan untuk proses demokratisasi hubungan sipil-militer bersama dengan Negara eropa timur lainnya. De-politisasi dari militer telah dijalankan; Sebuah badan pemerintah politik dan sipil dari kementerian pertahanan telah didirikan. Status sosial baru dari militer, cukup memadai untuk spesifikasi dari tugas mereka dan prinsip-prinsip dalam membangun masyarakat demokratis, telah berevolusi. Tidak diragukan lagi, kriteria keanggotaan NATO dan Uni Eropa, memiliki peranan pengaturan, pengarah dan pendorong yang penting dalam perkembangan kebijakan-kebijakan untuk membangun kendali demokrasi atas sipil.

Keberadaan dari institusi hukum dan demokrasi modern, bagaimanapun, hanya keperluan awal dari kendali warga sipil yang efektif. Kalau kendali semacam itu ingin diwujudkan secara penuh, banyak bergantung pada kematangan budaya politik dari politisi dan masyarakat sendiri. Bukanlah kebetulan, bahwa literatur terspesialisasi dalam

beberapa tahun terakhir menekankan pada dimensi budaya yang tersebar dari masalah transisi demokratis. Menjad i semakin jelas bahwa peminjaman hukum, dari institusi yang beradaptasi, dan penerapan peraturan eksternal untuk hubungan sipil-militer dari negara-negara dengan budaya demokrasi yang sudah berkembang tidak mengarah ke restrukturisasi secara otomatis dalam nilai-nilai, kelakuan psikologis an perilaku politik dalam masyarakat paska total iterian.

Alasan mengaa seringkali masalahnya terletak pada fitur spesifik dari budaya demokrasi yang biasa dalam pertanyaan dan kondisi yang memiliki dampak dari kegunaannya (Dr. Vel ichka Mil ina, 2003).

- *Budaya politik* mencirikan kualitas bagaimana hubungan politik berfungsi. Hal ini termasuk pengetahuan dan nilai-nilai politik, ditambah pola-pola berkelanjutan dari perilaku politik. Salah satu dari hukum objektif yang mana tindakannya adalah subyek dari efek budaya inersial. Hukum ini menyarankan bahwa setiap generasi politik mewarisi dari sebelumnya sebagian tertentu dari pengetahuan, nilai-nilai, dan pola perilaku. Suatu masa transisi akan cenderung untuk melihat pembebanan nilai-nilai dan pola-pola perilaku dalam hubungan sipil-militer yang tipikal dari masyarakat total iterian: Sifat monologis dari komunikasi, keteguhan dari ketakutan ideologis, kecenderungan untuk menempatkan kepentingan kelompok (sosial, korporasi dan politik) diatas kepentingan nasional, dll;
- Determinisme budaya (dengan kata lain: hukum ini) meletakkan penekanan pada peranan tradisi dan fitur etno-psikologis untuk penggunaan pole berkesinambungan dari perilaku politik. Sikap penolakan yang penting terhadap institusi, politik dan hukum yang tradisional untuk warga Bulgaria pada tingkat kewaspadaan sehari-hari akan mengganti usaha-usaha transisional apapun. Pada saat yang sama, tingkah laku dan tradisi positif yang memastikan gengsi tinggi dari angkatan bersenjata Bulgaria dapat berkontribusi pada restrukturisasi hubungan antara pihak sipil dan militer. Sejak berakhirnya abad ke sembilan belas, Angkatan Darat telah menjadi institusi yang atraktif bagi patriot-patriot yang paling tulus, suatu kelompok yang mungkin dapat digambarkan sebagai warga laki-laki atau permenpuam Bulgaria yang paling berharga. Gengsi pada militer berasal diatas segalanya dari kontribusi mereka dalam meraih tujuan nasional dibawah kondisi sejarah yang beragam. Dalam

masyarakat Bulgaria, Pengakuan yang dijunjung adalah, tidak masalah apakah tujuan nasional tercapai, militer telah selalu menjalankan tugas mereka.

Pendekatan OSCE terhadap hubungan sipil-militer diformulasikan sesaat setelah transisi menuju demokrasi menjadi proses yang mendominasi di Eropa timur. Selanjutnya Pakta stabilitas untuk Eropa Tenggara menunjukkan bahwa sektor keamanan terdiri dari institusi Negara bertanggung jawab untuk memastikan keselamatan dari Negara dan warganya dan bahwa mereka memiliki otoritas untuk menggunakan atau memanggil penggunaan kekuatan, seperti juga struktur sipil, yang bertanggung jawab pada manajemen dan pengawasannya. Karena itu juga mencakup kekuatan militer dan paramiliter, badan intelejen, kekuatan polisi, penjaga perbatasan dan pantai, bahkan badai bea cukai, peradilan, sistem hukuman dan struktur sipil yang bertanggung jawab pada manajemen dan pengawasan dari fungsi-fungsi tersebut.

Konsep dari sektor keamanan telah dirancang untuk membantu Negara-negara dalam transisi untuk mengkonsepkan dan merancang dengan lebih baik pertahanan, polisi dan reformasi badan khusus lainnya (SSR). Salah satu dari definisi yang masih digunakan dari sektor keamanan adalah yang ada di Pusat kendali demokrasi atas angkatan bersenjata Jenewa yang merupakan totalitas dari institusi dan proses yang menyediakan keamanan nasional, sosial dan individu. Sehubungan dengan hal tersebut, sektor keamanan adalah totalitas dari institusi dan proses yang menyediakan keamanan nasional, sosial dan individu sebagai kebaikan publik. Melawan latar belakang dari pembagian kekuatan politik yang spesifik di Bulgaria dan berkaitan dengan pembagian organisasi keamanan, berikut ini dari sektor keamanan dapat dijabarkan:

- ❑ Berada di bawah menteri pertahanan: Angkatan darat Bulgaria (nama tradisional untuk Angkatan bersenjata) termasuk polisi militer dan kontra intelejen dan badan informasi militer;
- ❑ Berada di bawah menteri dalam negeri: Badan Keamanan Nasional (kontra intelejen), badan polisi nasional, badan nasional gendarmerie (kekuatan paramiliter dengan fungsi polisi), Badan kepolisian perbatasan nasional (kontrol untuk perbatasan darat dan laut), badan nasional untuk memberantas kejahatan terorganisasi, dan badan nasional untuk pemadaman api dan keselamatan darurat;
- ❑ Berada di bawah presiden: Badan intelejen nasional (intelejen asing),

dan badan penjaga nasional (untuk menjaga VIP dan objek warga sipil yang penting).

Seperangkat kriteria yang mendetil untuk penilaian kinerja seharusnya didebatkan dan disetujui untuk mereformasi dan mengembangkan sektor keamanan. Paradigma dari perangkat ini seharusnya adalah, ketika institusi ini seharusnya efektif dan efisien dalam menjalankan tugas mereka, mereka harus melakukan dengan dasar keamanan nasional yang dipertimbangkan dengan baik dan strategi pertahanan, yang ada dibawah kendali demokrasi dan beroperasi dengan dasar rencana, program dan anggaran yang realistis, kredibel dan terjangkau.

Yang penting adalah perangkat dan definisi dari kriteria harus relevan, berguna dan dapat dimengerti. Kriteria seharusnya memberikan pelaku kendali demokrasi sebuah instrument untuk analisa dan keputusan yang objektif. Untuk tujuan ini, seperangkat kriteria dapat dirancang berdasarkan dokumen-dokumen yang disetujui secara resmi dan diterima bersama seperti *OSCE Code of Conduct* dan kriteria NATO PFP dari the *Study of NATO Enlargement* (1995) dan juga daftar cek (check-list) populer seperti yang disajikan oleh cendekiawan dan pakar seperti Chris Donnelly, Marco Carnovale (*NATO Review*, Maret 1997), Jeffrey Simon (*Joint Force Quarterly*, 2000), laksamana Henry Gaffney (*Center for Naval Analyses Professional Paper*, 1996) dan lainnya seperti the Center for European Security Studies' project tahun 2001, berjudul *Organizing National Defenses for NATO Membership – The Unexamined Dimension of Aspirants' Readiness for Entry* (Disini, kriteria diintegrasikan menjadi disebut "Carnovale-Simon test").

Bagian IV

Norma Hukum dan Institusi, Penyelenggaraan Kepemimpinan dan Kendali Demokrasi dari Sektor Keamanan Dalam Masyarakat Demokratis

Pembangunan dari peraturan hukum merupakan inti dari transisi yang berhasil untuk dan konsolidasi demokrasi. Adopsi dan penerapan dari undang-undang hukum konstituen seperti konstitusi, adalah kepen-

tingan sentral dari peraturan hukum. Transformasi dari rangkaian institusi Negara untuk melayani peraturan hukum, daripada agen penindas, adalah salah satu kondisi awal yang signifikan untuk transisi dan konsolidasi progresif demokrasi yang berhasil. Ketika tidak ada satu model pun yang ditawarkan, Simon Lunn (*Connections* no. 4, 2002) telah merangkum praktek-praktek terbaik dalam membangun kondisi awal dari kendali demokrasi yang efektif atas angkatan bersenjata sebagai berikut:

- ❑ Mekanisme legal dan konstitusional yang mengklasifikasikan hubungan antara kepala negara, pemerintah, parlemen dan angkatan bersenjata dalam hal pembagian otoritas, komando dan subordinasi dalam keadaan damai atau transisi menuju perang;
- ❑ Kombinasi yang memadai dari militer dan personel sipil dalam Kementerian Pertahanan (MoD) – termasuk menteri pertahanan yang berasal dari warga sipil – untuk memastikan keahlian militer diletakkan dalam konteks politik dan ekonomi yang sesuai;
- ❑ Pengawasan parlemen yang efektif untuk memastikan legitimasi demokratis dan dukungan yang populer;
- ❑ Transparansi dan keterbukaan yang maksimum, termasuk institut penelitian yang mandiri dan media dengan keingintahuan yang aktif;
- ❑ Angkatan bersenjata nyaman dengan peranan mereka dalam masyarakat.

Menyangkut definisi dari kendali demokrasi atas angkatan bersenjata dan mekanismenya, konsep ini memiliki 2 aspek. Sekali dimengerti sebagai “warga sipil” dalam kaitan dengan “non militer” dibebankan ke otoritas negara masing-masing. Dalam contoh lain – sebagai “sipil” dalam kaitan dengan “non-negara”, diarahkan ke badan-badan negara dan institusi dan kebijakan dan aktivitasnya. Hal ini dan defisiensi terminologi yang serupa dalam dokumen-dokumen konseptual, disamping dari kontribusi-kontribusi teoritis, dapat diatasi secara berhasil dengan pengujian regulasi hukum.

Ketiadaan dari suatu “hukum dalam hubungan sipil-militer” (atau suatu “kendali demokrasi atas angkatan bersenjata”) tidak menghalangi deskripsi dari regulasi hukum atas hubungan sipil-militer, sejak provisi semacam ini muncul dalam hukum pertahanan dan angkatan bersenjata, hukum badan alternatif, hukum atas perlindungan informasi terklasifikasi dan beberapa lainnya.

Bab 9

Undang-undang, Hukum, Pembagian Kekuasaan, Masyarakat Sipil dan institusi-institusinya, Perangkat-perangkat Demokrasi mendasar dari 'Guarding the guardian' (menjaga si penjaga)

Karakteristik yang paling mengejutkan dari kehidupan kenegaraan modern adalah sebuah paradoks: pemisahan kekuasaan dan monopoli kekuatan. Konstitusi modern manapun memastikan bahwa kekuatan legislatif, sebagai yang membuat hukum, dipisahkan secara jelas dengan kekuatan eksekutif sebagai yang melaksanakan hukum. Dengan keadaan modern, masyarakat sipil telah memberikan dirinya sendiri suatu alat koersif untuk menjamin keamanan publik dari ancaman eksternal dan internal di saat yang bersamaan, memberikan mereka kesempatan untuk hidup dengan kebebasan mereka dan menentukan diri mereka dengan batasan dari keadilan hukum.

Untuk mencapai tujuan ini, penggunaan kekuatan dan sarana kekerasan dimonopoli dan dipusatkan di tangan alat-alat koersif dari negara—kekuatan keamanan seperti militer, kekuatan polisi, polisi perbatasan dan gendarmerie, dll. Diberikan tugas militer untuk melindungi Negara secara utama dari ancaman eksternal, monopoli dari penggunaan instrumen kekuatan mematikan yang berjangkauan luas berada pada angkatan bersenjata. Ketika monopoli kekuatan yang hampir eksklusif ini memberikan angkatan bersenjata potensi untuk mendominasi secara fisik semua institusi lainnya dan mengambil alih kendali politik dari negara, salah satu tantangan klasik untuk menuju masyarakat demokrasi adalah bagaimana memberikan subordinasi angkatan bersenjata kepada kepemimpinan dan otoritas warga sipil; suatu masalah yang telah membuat khawatir kerajaan Romawi kuno, Adalah senator Juventus yang mengangkat pertanyaan dalam Senat Romawi, 'Quid custodit ipsos custodes?' (Siapa yang menjaga si penjaga?)

Masalah ini sangat pelik karena menyangkut penyeimbangan dua kepentingan yang vital dan saling bertentangan. Di satu sisi militer harus kuat untuk bertahan dalam perang, untuk menghalau serangan dan melindungi masyarakat terhadap ancaman eksternal manapun dan mendukung dari dalam ketika kekuatan keamanan non militer telah melangkah terlalu jauh; pada sisi lain, politisi ingin memastikan bahwa penggunaan kekuatan tetap menjadi pilihan terakhir dan sarana yang digunakan hanya ketika diisahkan oleh otoritas politis terpilih.

Menyoroti kemampuan militer untuk bertahan di bawah situasi konflik bersenjata dan perang yang luar biasa, keunikan dan perbedaan dari militer adalah kriteria penting mempengaruhi hubungan sipil-militer. Bahkan di bawah kondisi tantangan modernisasi dan kontemporer terhadap masyarakat, terdapat kebutuhan terus menerus untuk angkatan bersenjata untuk tetap terpisah dari masyarakat dalam struktur organisasi mereka yang berbeda dan budaya militer jika mereka ingin berhasil menjalankan tugas dan misi yang dibebankan. Karakteristik berbeda ini membuatnya menjadi semakin penting untuk menciptakan kendali politik sipil atas militer dan, pada saat yang sama, untuk mengintegrasikan militer dalam lingkungan sosial dan politik.

Dalam masyarakat sipil modern kerangka kerja esensial untuk posisi dari militer dalam Negara juga mekanisme dari kendali demokrasi sipil atas angkatan bersenjata disusun dalam konstitusi. Kekuatan politik dalam kehidupan kenegaraan modern dibagi menjadi tiga cabang: Eksekutif (di kepalai oleh presiden atau perdana menteri), Legislatif (biasanya dijalankan oleh susunan parlemen atau kongres, dengan satu atau dua dewan), dan yudisial. Peraturan ketat dari kerangka kerja konstitusional dan legal, menyediakan suatu sistem *checks and balances* (pemeriksaan dan penyeimbangan) yang dimaksudkan untuk memastikan tata kelola yang berhasil. Berdasarkan undang-undang, angkatan bersenjata wajarnya bagian dari eksekutif dan diakari dalam sistem pemisahan kekuasaan. Mereka diikat oleh hukum dan keadilan, diawasi oleh kepemimpinan politik dan, seperti cabang-cabang eksekutif lain dari negara, angkatan bersenjata adalah subyek dari kendali legislative dan yudisial.

Perangkat dari regulasi konstitusi ini akan memastikan bahwa sumber sah satu-satunya untuk pengrahan dan tindakan militer seharusnya diturunkan dari warga sipil di luar lembaga militer. Pengaturan legal ini juga memperjelas bahwa angkatan bersenjata bertanggung jawab terhadap otoritas demokrasi yang sah. Walaupun subyek dari perbedaan nasional, Konstitusi demokratis biasanya memberikan tanggung jawab untuk keamanan nasional dan panduan keseluruhan dari angkatan bersenjata kepada kekuatan eksekutif. Konstitusi merancang bahwa presiden (dalam beberapa kasus perdana menteri) sebagai komandan tertinggi dari angkatan bersenjata Negara tersebut, yang menjalankan kekuasaannya secara wajar melalui suatu kabinet dan menteri pertahanan

yang dipilih dari sipil. Kekuatan eksekutif merumuskan dan mengajukan kebijakan pertahanan dan keamanan dan menjalankannya setelah persetujuan dari badan legislatif.

Peranan umum dari badan legislatif dalam hal pertahanan dan keamanan adalah untuk mensahkan undang-undang tertentu dan memratifikasi keputusan pembekalan, kebijakan dan penyebaran kekuatan. Peranan terpenting dari badan legislatif adalah untuk menggunakan kendali sipil, bagaimanapun, kontrol anggaran, fungsi 'kekuatan dompet' (*'Power of the Purse'*) dari parlemen, yang memberikan secara khusus kompetensi untuk mensahkan anggaran dan memutuskan dana yang wajar untuk kebutuhan personel dan material dari angkatan bersenjata. Tugas ini dipertegas oleh penjudulan kepada pengawasan parlemen dalam semua bidang pertahanan dan keamanan nasional. Sebagai tambahan, parlemen membentuk komisi khusus untuk pertahanan untuk menjalankan fungsi tertentu dalam mengawasi pelaksanaan dari kebijakan pertahanan dan keamanan oleh pemerintah. Kepanitiaan parlemen juga berpartisipasi dalam persiapan kerja untuk debat parlemen dan keputusan atas masalah-masalah pertahanan dan keamanan. Badan legislatif juga memberikan perhatian pada angkatan bersenjata untuk kendali oleh kantor audit nasional menyangkut penggunaan anggaran yang efisien, legal dan transparan dan perilaku finansial angkatan bersenjata yang menurut hukum. Badan legislatif juga menyedikan seperangkat peraturan hukum yang ekstensif dan provisi yang terkait dengan susunan internal dari angkatan bersenjata. Undang-undang militer yang konkret disedikan melalui hukum pertahanan (seperti undang-undang pertahanan), yang, di antara isu lain, meregulasi status legal dari prajurit dan mendefinisikan hak dan kewajiban dasar untuk personel militer dan pertahanan.

Peranan signifikan dari parlemen dalam membuat undang-undang untuk isu pertahanan dan keamanan juga merupakan persyaratan awal dari hubungan sipil-militer yang baik. Peranan ini sangat penting dalam perumusan kebijakan pertahanan dan keamanan, proses pengambilan keputusan mengenai anggaran pertahanan, dan mekanisme pengendalian penggunaan sumber daya.

Kekuatan yudisial mengevaluasi dan menafsir hukum konstitusi dan dengan pengadilan-pengadilan independent, mengawasi dan memastikan bahwa undang-undang angkatan bersenjata dalam kaitan

dengan hukum. Hal ini juga menjamin anggota dari angkatan bersenjata hak mereka dan memastikan bahwa mereka selalu menjadi subyek dari yuridiksi konsisten yang konstitusional.

Fondasi konstitusional yang tegas menjamin pemisahan yang jelas antara kekuatan dan juga mendefinisikan hubungan dasar antara otoritas negara dan angkatan bersenjata. Dalam esensinya, provisi konstitusional melindungi Negara dari dua macam bahaya: dari politisi yang memiliki ambisi militer, dan militer yang memiliki ambisi politik.

Kendali politik masyarakat sipil menemukan akarnya dalam konsep demokrasi perwakilan. Premis dasarnya adalah otoritas sipil yang terpilih mendefinisikan dan menuntun kebijakan-kebijakan nasional yang menyangkut pertahanan dan keamanan serta menjaga kekuatan pengambilan keputusan atas militer di setiap waktu. Kendali dan kepemimpinan sipil, dalam arti umum, memperluas bahkan diluar kompetensidalam artian tertentu. Diberikan sifat dari masyarakat modern, termasuk posisi dari angkatan bersenjata sebagai instrument politik, warga sipil diotoritaskan secara moral dan politik untuk membuat keputusan. Hal ini tetap dipegang teguh, bahkan ketika mereka tidak memiliki kompetensi teknik yang relevan dalam bentuk keahlian tertentu. Dalam konteks sipil-militer hal ini berarti militer ditugaskan untuk membantu mengidentifikasi ancaman dan respon-respon yang memadai, bagaimanapun, hal ini diluar dari bimbingan peranan militer kekuatan politik pembuatan keputusan berada dalam kepemimpinan sipil.

Dalam pengertian pengendalian sipil terhadap militer dan pendirian angkatan bersenjata dalam masyarakat dan Negara, perbedaan konseptual dari dua bentuk prinsip ini – *subyektif dan obyektif* – dari kendali sipil atas kekuatan militer telah dibuat oleh Samuel Huntington dalam pekerjaan yang menentukannya "prajurit dan Negara" ("*The Soldier and the State*"). Dengan kendali sipil subyektif, Huntington memahami pengoptimalan dari kekuatan sipil dengan cara penyipilan dan politisasi badan militer, dengan cara membuat ketergantungan mereka secara politik, dan menolak pandangan bahwa profesionalisme khusus mereka sangat berbeda dari organisasi lain di masyarakat. Dengan kendali sipil obyektif, Huntington sepakat bahwa pengoptimalisasian profesionalisme militer membuat mereka menjadi alat negara yang netral dan menjamin eksistensi militer sebagai badan profesional. Ide Hun-

tington tentang kendali sipil obyektif lebih disukai karena jaminan utama untuk subordinasi militer terhadap supremasi politik merupakan praktek militer profesional yang benar. Hanya profesionalisme militer yang akan mengakui peranan militer sebagai instrumen keamanan nasional yang adil, tidak terikat untuk bergabung dengan partai politik maupun cenderung untuk mengintervensi dalam politik atau meneruskan kendali pemerintah.

Kendali sipil politik, bagaimanapun adalah salah satu aspek dari peraturan demokrasi. Tanggung jawab hierarkis dari militer ke pemerintah melalui pendirian dari menteri pertahanan dari warga sipil dan suatu administrasi sipil dalam kementerian pertahanan tidak secara eksklusif membentuk hubungan sipil-militer yang stabil. Legitimasi dari kendali sipil dengan institusionalisasi legal dalam hubungan dengan struktur organisasional dan mekanisme kontrol dibangun menjadi kerangka kerja legal hanyalah satu dari persyaratan awal untuk penciptaan hubungan sipil-militer yang demokratis. Kendali politik penting tetapi tidak cukup. Parameter kedua dari hubungan sipil-militer, dimensi sosialnya, ditekan oleh tiga faktor politik utama membangun lingkungan dari urusan sipil-militer: elit politik, profesi militer dan masyarakat sipil.

Beberapa cendekiawan berpengaruh yang mendalami teori hubungan sipil-militer menekankan pada kendali negara yang bersifat sosial sebagai hal yang penting dalam hubungan sipil-militer demokratis modern. Sebagai contoh, Morris Janowitz menyatakan bahwa kendali warga sipil merujuk pada penyatuan dari ide dan nilai demokratis dalam budaya militer sama seperti dalam tradisi politik suatu bangsa. Ketika militer dan khususnya pegawai pemerintah harus sepenuhnya mengerti prinsip dari tata kelola demokratis dan harus membagi nilai-nilai dasar demokratis dan kemanusiaan. Demikian halnya dengan masyarakat sipil harus memiliki pengertian yang jelas akan budaya politik demokrasi, termasuk penerimaan dari peranan dan misi militer.

Bersama dengan kebutuhan dari angkatan bersenjata untuk memperoleh pengertian dan rasa hormat dari masyarakat dimana mereka berada, masyarakat sendiri memiliki kewajiban untuk menerima kehadiran angkatan bersenjata. Masyarakat harus mengerti dan menghargai kalau mereka ingin membentuk angkatan bersenjata yang dapat berkontribusi secara efisien pada keamanan nasional, tanpa melangkahi

batasan dari hak konstitusionalnya. Para prajurit telah melakukan kewajiban personal pada negaranya yang hampir tidak terbatas – kewajiban yang mungkin meliputi tindakan berperang dengan risiko meninggal. Sebagai balasannya masyarakat sipil harus mengakui konsekuensi dari kewajiban militer, sebagai contoh penggunaan lahan untuk latihan militer, ruang udara, dan sebagainya. Lebih jauh lagi kalau pemimpin politik bangsa memutuskan bahwa rekrutmen masih dibutuhkan, masyarakat harus menerima konsekuensi perekrutan dari individu dan keluarga. Masyarakat juga harus mengakui bahwa pengeluaran pertahanan dan keamanan termasuk hak para prajurit untuk bayaran yang layak, kondisi hidup yang layak dan kewajibannya untuk mengintegrasikan prajurit dan keluarganya dalam lingkungan sipil yang mereka layani. Pendidikan yang memadai dari personel militer juga memainkan peranan besar dalam integrasi sosial dari angkatan bersenjata dan menyingkapkan betapa pentingnya untuk merubah penjaga menjadi anggota masyarakat yang sepenuhnya beradab dan maju, yang menjalankan tugas mereka dengan sikap yang penuh arti dan hati-hati. Hal ini juga membantu untuk mengintegrasikan ulang para prajurit secara sosial dan ekonomi setelah mereka menyelesaikan pelayanan mereka. Keahlian dalam keadaan darurat sipil dan operasi penanggulangan bencana yang dimiliki para prajurit dan personel keamanan selama pelayanan mereka akan menambah nilai kompetensi teknik dan kepemimpinan yang berharga pada masyarakat.

Semua pertimbangan ini merefleksikan fakta bahwa menemukan posisi yang pantas dari angkatan bersenjata dalam masyarakat bukanlah hanya masalah membentuk norma-norma konstitusional, tetapi membutuhkan cerminan dan usaha berkesinambungan dari semua aktor yang terlibat dalam hubungan sipil-militer. Hal ini menuntut pembagian tugas dan tanggung jawab bersama dalam kerjasama pemain-pemain sipil dan militer.

Pemeliharaan dari keamanan nasional. Termasuk kontribusi efisien dari bagian angkatan bersenjata mengasumsikan sejumlah kepercayaan dan konfidensi, yang harus dimiliki angkatan bersenjata dalam kepemimpinan politiknya. Tata kelola politik harus diberikan dalam sikap yang konsisten dan koheren dengan inisiasi yang jelas dan otoritas pelaksanaan, bahkan dan khususnya pada saat keputusan pertahanan harus dibuat dalam situasi kompleks atau selama masa krisis. Perwakilan

dari badan militer harus didengar dalam kaitan dengan fungsi penasihatnya dan harus diintegrasikan secara pantas dalam badan konseling untuk pengambilan keputusan dalam masalah keamanan.

Dalam masyarakat yang terbuka dan demokratis, proses politik terjadi di bawah pengawasan media dan penglihatan kritis dari publik. Transparansi dan legitimasi dari tujuan, obyektif dan prosedur organisasi operatif adalah tantangan konstan yang harus dipenuhi oleh seluruh organisasi. Tanggung jawab untuk menjelaskan kebijakan pertahanan dan kebutuhan militer kepada publik terletak sepenuhnya pada pemerintah dan parlemen. Badan militer berkontribusi pada proses-proses ini dengan cara menyajikan tugas, peranan dan misi mereka secara terbuka kepada masyarakat pada tingkat nasional, regional dan lokal sambil mengamati ketidakberpihakan politikis dan tanpa menyalahi prinsip dari kebijakan supremasi.

Hal ini menjadi tidak terhindarkan bahwa pelanggaran akademis, media, industri dan masyarakat sebagai suatu keseluruhan diintegrasikan menjadi proses-proses komunikasi dan dialog pada isu keamanan dan pertahanan.

Dalam dunia yang penuh tantangan keamanan komprehensif, hubungan sipil-militer dalam suatu demokrasi adalah hal yang berjangkauan luas, bersisi banyak dan bersifat inter-disipliner serta melibatkan semua kekuatan masyarakat dan negara yang relevan.

Bab 10

Akuntabilitas dan Transparansi dari Sektor Keamanan terhadap Parlemen. Perangkat Parlemen Khusus dan Metode-metode Kendali Demokrasi dari Sektor Keamanan

Sektor keamanan mewakili suatu area dalam politik nasional, yang secara khusus diupayakan pada sistem pemeriksaan dan penyeimbangan (*checks and balances*) dari pemerintah dalam suatu masyarakat yang terbuka dan demokratis. Karena sektor keamanan terdiri dari kekuatan keamanan sendiri juga otoritas sipil bertanggung jawab akan penggunaannya, isu akuntabilitas dan transparansi sektor keamanan mengarah jauh melampaui kendali warga sipil atas militer. Sektor keamanan, yang meliputi sarana manusia dan material negara untuk

menggunakan kekuatan, secara komprehensif bersinggungan dengan kesemua bahan dasar masyarakat dalam dasar politik, ekonomi dan sosiologi dan karena itu menyentuh semua sisi dari hubungan sipil-militer. Adalah penting untuk memastikan akuntabilitas dari mereka yang memegang tanggung jawab eksekutif dalam urusan pertahanan dan keamanan yang berasal dari suatu kekuatan dan diarahkan terhadap otoritas legislatif. Dalam rangka transparansi, maka kekuasaan harus dibagi oleh badan eksekutif dan parlemen (legislatif), untuk mengutamakan kepentingan publik.

Ketika tanggung jawab dari keseluruhan panduan dari angkatan bersenjata dan organisasi dasarnya, perumusan dan pelaksanaan dari kebijakan pertahanan dan keamanan nasional berada dalam kekuatan eksekutif, maka tugas untuk mengesahkan hukum-hukum dasar pertahanan dan meratifikasi kebijakan dan penyebaran kekuatan secara normal berada di tangan parlemen. Di atas tanggung jawab badan legislatif, bagaimanapun, kami menemukan otoritas untuk menjalankan pengawasan parlemen atas sektor keamanan termasuk kontrol anggaran, fungsi melihat kekuatan keuangan (*the power of purse*) dari parlemen sebagai alat paling ampuh dari badan legislatif,

Dengan dasar ini, parlemen memiliki kekuatan untuk mempengaruhi cara dimana pemerintah merancang, melaksanakan dan menjalankan kebijakan pertahanan dan keamanan dari negara. Mereka mengerjakannya dengan undang-undang, keputusan anggaran, persetujuan dari kebijakan pembelanjaan dan pertahanan utama, pendirian kepanitiaan, dll.

Konstitusi menyediakan provisi legal mendasar untuk tanggung jawab dan akuntabilitas dalam sektor keamanan. Hal ini menentukan hak dari badan eksekutif untuk memandu dan memimpin organisasi di sektor keamanan dan selanjutnya memegang tanggung jawab kepada parlemen. Provisi konstitusional mendefinisikan instrumen dasar politik dan mekanisme kontrol parlemen serta menyediakan alat untuk mengamankan pengawasan demokratis pada sektor keamanan. Kekuasaan umum dari badan legislatif adalah untuk memperkenalkan hukum, membuat amandemen dan lampirannya, mengesahkan anggaran untuk pertahanan dan keamanan, untuk memberikan pandangan dan mengamandemen dana, dan mendiskusikan angka-angka untuk pendanaan dan kebijakan yang memadai untuk sektor keamanan dalam kepanitiaan.

Dari konteks ini muncul peranan legislative dalam perkembangan konsep kebijakan keamanan, tanggung jawabnya menyangkut struktur kekuatan dan strategi pertahanan, konsepsi perencanaan personel dan dalam kasus tertentu persetujuan dari perjanjian utama dalam pendirian pertahanan. Parlemen juga memiliki otoritas akhir untuk pengiriman pasukan ke luar negeri dan untuk memutuskan partisipasi kekuatan militer dalam misi internasional. Hal ini mencakup upaya memberi mandat, mengidentifikasi skala dan durasi dari suatu misi dan mendefinisikan peraturan penugasan dan yuridiksi operasional. Pengarahan umum lain menyangkut keputusan pembelanjaan, hak untuk menyetujui atau menolak kontrak berkaitan dengan senjata, peralatan militer, persenjataan dan persenjataan

Kontrol parlemen atas sektor pertahanan adalah elemen yang esensial dari pengaturan pemeriksaan dan penyeimbangan (*checks and balances*) yang dibangun dalam konstitusi demokratis. Hal ini berperan sebagai kontra penyeimbang terhadap kekuatan badan eksekutif (yang berurusan dengan isu keamanan sehari-hari), serta meningkatkan efektivitas kebijakan dan mengawasi badan eksekutif dalam masalah keamanan. Anggota parlemen harus menjalankan pengawasan secara konstan atas pembelanjaan persenjataan, kontrol senjata dan persiapan dari angkatan bersenjata. Untuk memenuhi komitmen tersebut, fraksi parlemen merancang pembicara-pembicara urusan pertahanan dan mendirikan panitia pertahanan. Debat legislatif mengenai isu pertahanan berkontribusi pada penciptaan publik yang terinformasi (*informed public*) yang siap untuk berpartisipasi dalam dialog yang membangun dan maju mengenai isu kebijakan keamanan. Transparansi proses dari debat dan keputusan yang terbuka mensahkan kebijakan angkatan bersenjata dan pertahanan.

Tata kelola yang baik, sebagai kerjasama yang efektif antara eksponen sektor pertahanan dan parlemen adalah suatu *conditio sine qua non* (hal yang mutlak) untuk pengawasan demokratis atas sektor keamanan dan menuntut "pembuatan kebijakan yang terukur, terbuka dan berwawasan, birokrasi yang dipenuhi dengan etos profesionalisme berperan dalam kebaikan publik yang berkelanjutan, peraturan hukum, proses transparansi dan masyarakat sipil yang kuat berpartisipasi dalam urusan publik." (*The World Bank's Experience*, World Bank 1994).

Debat mengenai isu keamanan melewati beberapa fase: 1)

Perkembangan kebijakan keamanan, 2) Fase pengambilan keputusan, 3) Pelaksanaan dan evaluasi dari kebijakan yang dikejar.

Peranan parlemen dalam perkembangan kebijakan keamanan yang baru terbatas karena hal ini secara utama merupakan kompetensi dari pemerintah. Bagaimanapun, peranan penting untuk parlemen terletak pada tugas untuk membuat proses itu transparan kepada publik, dan dengan itu menjalankan pengaruh tidak langsung dalam pembentukan kebijakan. Anggota parlemen juga harus berargumentasi dasar logika dari konsep-konsep keamanan baru yang muncul, harus memastikan mengapa perubahan dibutuhkan, dan memenangkan dukungan dan pengertian publik. Panitia khusus dalam parlemen menyediakan tenaga ahli pada subyek masalah dan sering dimintai konsultasi pada tahap awal perkembangan kebijakan, ketika rancangan dalam proses elaborasi atau dalam upaya untuk menyediakan waktu untuk refleksi dan pertimbangan. Panitia juga menggunakan berbagai forum diskusi dan konsultasi dalam upaya untuk mendapatkan masukan bagi perkembangan dari norma-norma legal yang berkaitan.

Fase kedua dimulai dengan kedatangan resmi dari suatu proposal amandemen atau perwujudan dari provisi legal yang baru dari parlemen. Khususnya ketika panitia pertahanan yang didirikan menolak atau mengajukan perubahan pada rancangan dokumen, Peranan proaktif dan penting dari badan legislative dalam proses pengambilan keputusan menjadi nyata. Pengesahan legislasi pertahanan dan persetujuan parlemen akan kebijakan keamanan adalah perundangan yang dipertimbangkan sebagai faktor yang sangat penting dalam kendali warga sipil demokratis selagi mereka mewakili keinginan terbesar rakyat. Isu transparansi dan akuntabilitas mewujudkan dirinya secara penuh ketika tiba saatnya mengawasi dan meneliti pengeluaran publik dan tuntutan finansial dari pemerintah.

Instrumen dan mekanisme yang digunakan oleh parlemen untuk mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan mengawasi administrasinya adalah biasa untuk kebanyakan sistem demokrasi dan biasanya termasuk debat parlemen, pertanyaan dan interpelasi, dan tanya jawab parlemen sebagai alat untuk memperoleh informasi dari badan eksekutif.

Debat parlemen atas isu keamanan dilaksanakan ketika badan eksekutif melaporkan urusan pertahanan dan luar negeri, selama presentasi dari pengkajian ulang strategis atau dokumen pertahanan utama

lainnya seperti dalam kaitan dengan proposal anggaran dan program pemerintah menyangkut masalah keamanan.

Interpelasi adalah suatu prosedur dengan menghadirkan pejabat pemerintah, bisa menteri atau perwakilan dari kementerian dan departemen terkait, dan memiliki dua karakteristik: Untuk mengangkat debat umum atau untuk memberikan sanksi politik. Interpelasi adalah bentuk kontrol yang paling langsung dan berakhir dengan pemungutan suara yang menunjukkan persetujuan atau ketidaksetujuan dari parlemen dengan penjelasan yang diberikan oleh badan eksekutif.

Tujuan dari prosedur mempertanyakan adalah untuk menyerap informasi yang konkrit dari kepala perwakilan dari badan eksekutif dalam upaya untuk mendoatkan fakta yang mendetil, yang dapat mengklarifikasikan rancangan undang-undang yang rumit yang terletak di parlemen. Praktek yang biasanya dipakai dalam proses interpelasi di parlemen biasanya dimulai dari serangkaian pertanyaan diserahkan ke menteri-menteri federal. Kemudian badan eksekutif diberi waktu untuk menjalankan investigasi antar agensi mereka sendiri dan menyiapkan jawaban yang mendetil. Mereka seharusnya menyediakan informasi yang tepat waktu, akurat dan terkini pada isu-isu pertanyaan pertahanan dan keamanan, membantu parlemen untuk mengontrol implementasi dari kebijakan yang berhubungan dengan keamanan, menjaga badan dan organ eksekutif dapat menjawab atas pekerjaan mereka, dan secara umum menyediakan transparansi atas subyek pertahanan dan keamanan kepada parlemen secara keseluruhan dan melalui media untuk masyarakat sipil secara luas. Interpelasi juga berperan untuk mendefinisikan ulang kebijakan-kebijakan untuk melaksanakan pengaruh lebih lanjut pada agenda politik.

Fondasi umum lainnya untuk masyarakat demokratis dalam pelaksanaan pengawasan demokratis adalah pembentukan dari panitia khusus pertahanan dan, bilamana diperlukan, panitia intelejen untuk mengawasi kebijakan pemerintah, sejalan dengan untuk menguji operasi dan kinerja dari organisasi-organisasi sektor keamanan di lapangan. Panitia ini berwenang untuk meneliti subyek masalah secara lebih dekat dan juga memberikan kesempatan yang lebih baik untuk mencapai kompromi atau menemukan konsensus diantara parta-partai politik yang berbeda. Dalam hal ini, para panitia paling berpengaruh dalam mempersiapkan legislasi atau amandemen baru, juga menyediakan keahlian dan saran untuk rancangan atau petisi eksekutif sebelum penyerahannya

kepada parlemen untuk debat penuh. Laporan panitia memberikan panduan untuk para legislator dalam masalahnya berhubungan dengan diskusi dan pendapat akhir dari isu mereka.

Proses pembersihan keamanan dari anggota parlemen berperan sebagai panitia pertahanan mengizinkan mereka untuk melaksanakan dengar pendapat tertutup ketika kerahasiaan disyaratkan, bagaimanapun, melampaui batasan keamanan nasional, perwakilan panitia juga menyed iakan tingkat esensial dari transparansi terhadap masyarakat dan publik.

Sejumlah provisi dan mekanisme legal mengotorisasi panitia untuk menjalankan pengawasan atas sektor keamanan. Kompetensi ini termasuk hak untuk meminta dokumen pemerintah, memanggil saksi (termasuk menteri dan sekretaris negara), menggelar dengar pendapat publik. Sifat dari bidang keamanan seringkali menghasilkan ketidaksed iaan birokrasi untuk mengungkapkan informasi. Dalam beberapa Negara di Eropa Timur dan Tenggara, praktek pembuat keputusan dan perwakilan militer yang secara historis terbiasa untuk beroperasi di belakang layar dari kerahasiaan dan ketidakmampuan untuk membentuk suatu warisan yang masih harus d i benahi.

Dalam peristiwa apapun, parlemen sendiri tidak dapat menjamin pengawasan yang efektif terhadap seluruh aktivitas dan kebijakan eksekutif dalam sektor keamanan. Institusi nasional lain juga bertanggung jawab untuk mengawasi sektor keamanan, seperti kantor yudisial dan audit umum, harus bergabung. Peranan penting yang dimainkan oleh masyarakat sipil sebegini besar sejauh penggunaan sebagai pemikir (*think tank*), institusi penelitian, dan l ingaran akademis yang terlibat, kesemuanya ditugaskan untuk terlibat dalam debat publik, berkontribusi keahlian dalam isu tertentu, dan menawarkan cara alternatif dari tindakan kebijakan. Merangsang keberadaan dari komunitas pertahanan non-pemerintah mendukung obyektif untuk mengangkat transparansi dan akuntabilitas dalam bidang yang sensitif dari sektor keamanan.

Media berperan sebagai pengikat utama antara institusi pemerintah dan masyarakat sipil dalam skala besar, termasuk jangkauan luas dari organisasi dan institusi berurusan dengan urusan keamanan. Mereka membantu publik dan perwakilannya untuk memahami isu dan menyuarakan keinginannya. Mereka dalam skala besar berkontribusi untuk mengawasi tindakan dari ketiga cabang kekuatan Negara dan meng-

angkat debat dalam masyarakat dengan pertanyaan tertentu, yang pada gilirannya dapat memiliki dampak dari proses pengambilan keputusan di pemerintah dan diantara badan legislatif. Dari perspektif demokrasi dan tata kelola yang baik, media memiliki hak untuk mengumpulkan dan memilah-milah informasi atas keamanan sehubungan dengan isu kepentingan masyarakat dan untuk berkontribusi pada transparansi dan informasi publik mengikuti prinsip-prinsip keadilan dan obyektivitas.

Semua prosedur dan mekanisme dibangun dalam provisi konstitusional dan hukum untuk meningkatkan akuntabilitas dari eksekutif terhadap badan legislatif dan mengikat keduanya pada prinsip-prinsip konstitusional bukanlah akhirnya. Mereka melayani keseluruhan tujuan dari memastikan bangsa akan kebijakan keamanan yang paling efisien yang berkontribusi pada kepentingan terbaik dari masyarakat dan menjaga kebebasan demokrasi dan kemerdekaan sipil.

Bab 11

Akuntabilitas dan Transparansi Sektor Keamanan terhadap Pemerintah. Menteri Pertahanan Sipil pada Kementerian Pertahanan yang Terintegrasi

Dalam masyarakat demokratis, pemerintah dan parlemen, bersama dengan badan yudikatif, berbagi tanggung jawab untuk penggunaan yang memadai dari sektor keamanan. Bersama, mereka bertanggung jawab untuk siklus yang berkelanjutan dari:

- ❑ Perumusan kebijakan pertahanan dan keamanan nasional;
- ❑ Pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan ini;
- ❑ Pengkajian dan audit berkala dari implementasi kebijakan-kebijakan tersebut.

Dalam pembagian tanggung jawab ini, badan eksekutif menjalankan kontrol sehari-hari, atas pelaksanaan kebijakan dalam praktek. Untuk tujuan ini, kepala organisasi sektor keamanan warga sipil, yang sering menjadi bagian dari pemerintah¹ memegang tanggung jawab

¹ Dikenal di beberapa Negara sebagai dewan kementerian kabinet atau dewan menteri. Sebagai aturan, menteri-menteri pertahanan dan urusan dalam negeri adalah anggota dari kabinet. Seringkali, kepala dari organisasi nasional bertanggung jawab untuk perlindungan dari masyarakat dalam keadaan darurat yang bervariasi, contohnya, Sekretaris untuk keamanan tanah air di Amerika Serikat. Pada kesempatan yang sangat jarang, kepala badan intelejen, dari kontra intelejen atau "badan khusus" lain juga anggota dari kabinet.

untuk menjelaskan regulasi pelaksanaan kebijakan, yang ditetapkan oleh badan legislatif atau eksekutif, untuk menjelaskan prioritas, menetapkan kebutuhan anggaran, bertanggung jawab pada uang yang digunakan, serta merekomendasi perubahan dalam kebijakan. Sebagai tambahan, sangat sering kepala dari organisasi keamanan merupakan satu-satunya pejabat publik yang memiliki hak untuk menandatangani kontrak untuk pembelanjaan barang-barang utama, untuk memberi ijin pengeluaran tertentu, mencalonkan personil senior untuk penugasan dan promosi, untuk mengajukan perubahan dalam struktur organisasi dan prosedur operasi, dll.

Untuk mengukur tindakan, prestasi dan kegagalan mereka, kepala organisasi sektor keamanan warga sipil, yang juga dipilih secara politik, bertanggung jawab pada kabinet, badan legislatif, dan utamanya, pada rakyat. Bagaimanapun, dalam menjalankan fungsi-fungsi ini, warga sipil secara berkala berinteraksi dengan kaum profesional berpengalaman dari organisasi keamanan tersebut yang dipilih pada posisi kepemimpinan senior. Idealnya, interaksi ini didasarkan pada kepercayaan, komunikasi jalur terbuka dan diskusi bersama². Interaksi seperti ini mencegah penyekatan antara politik dan profesional tingkat tinggi, sehingga memfasilitasi kendali demokrasi dan stabilitas organisasional. Seburuk-buruknya, interaksi ini dan regulasi mereka seharusnya tidak menciptakan hambatan untuk arus informasi, pelaksanaan kebijakan yang efektif dan penggunaan efektif dari sumber daya publik yang terbatas.

Dalam pembentukan departemen pertahanan, telah diketahui secara umum bahwa model dari kementerian pertahanan terintegrasi menyediakan lingkungan organisasional yang baik untuk interaksi semacam itu dan konsekuensinya untuk hubungan sipil-militer demokratis yang efektif. Dua dari pandangan-pandangan utama dari model ini, diuji dalam bab ini, diupayakan pada hubungan komando dan pada fungsi-fungsi manajerial yang terspesialisasi dalam administrasi pertahanan³.

² Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians No. 5 (Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003), p. 20

³ Aspek penting lainnya dari manajemen pertahanan terintegrasi, secara khusus perumusan dari kebijakan pertahanan dan transisi dari perdamaian menuju perang, dianalisa oleh Velizar Shalamanov, Stoyan Tsonkov, dan Blagovest Tashev, *Model of Defense Management of the Republic of Bulgaria in the 21st Century* (Sofia: George C. Marshall Association-Bulgaria, 2002), <www.gcmarshall.bg/projects/past_eng/gcm_integrmodel_eng.doc> (19 September 2004).

Hubungan Komando dalam suatu Kementrian Pertahanan yang Terintegrasi

Dalam model manajemen pertahanan yang terintegrasi, rantai komando mengalir secara langsung dari otoritas komando nasional (NCA) atau, khususnya dalam perang, 'Komando tertinggi' ('*Supreme Command*') (lihat Figur 1). Menteri pertahanan adalah anggota dari NCA dan menjalankan kontrol sehari-hari atas angkatan bersenjata dalam keadaan damai. Pejabat militer senior adalah pemimpin dari staf pertahanan⁴ dan berperan sebagai penasihat militer ke NCA. Dia tidak memiliki komando langsung yang berpengaruh atas operasi dan badan pelayanan.

Dalam model ini, fungsi utama dari badan pelayanan adalah melatih, menyuplai peralatan⁵ dan menjaga kelangsungan angkatan terkait. Pemimpin dari badan layanan ini adalah anggota dari badan penasihat senior kepada NCA. Komando penyerangan dijalankan dengan suatu 'Komando operasi' (atau 'Komando Serang'). Secara aturannya adalah komando bersama. Biasanya komando ini tidak memiliki kekuatan bawahan kecuali suatu operasi ditunda atau diteruskan.

Hubungan langsung antara NCA dan komando-komando operasi mengijinkan masukan warga sipil ke operasi militer manapun. Hal ini mungkin meliputi elaborasi dan seleksi dari suatu rangkaian tindakan, seleksi target dan bahkan pemilihan dari sistem senjata tertentu untuk digunakan, digambarkan dalam teori hubungan sipil-militer sebagai kontrol warga sipil asertif⁶. Dan walaupun militer biasanya merendahkan pengaruh seperti itu, seringkali hal ini adalah satu-satunya cara untuk merefleksikan isu sensitif dan merubah kewajiban internasional

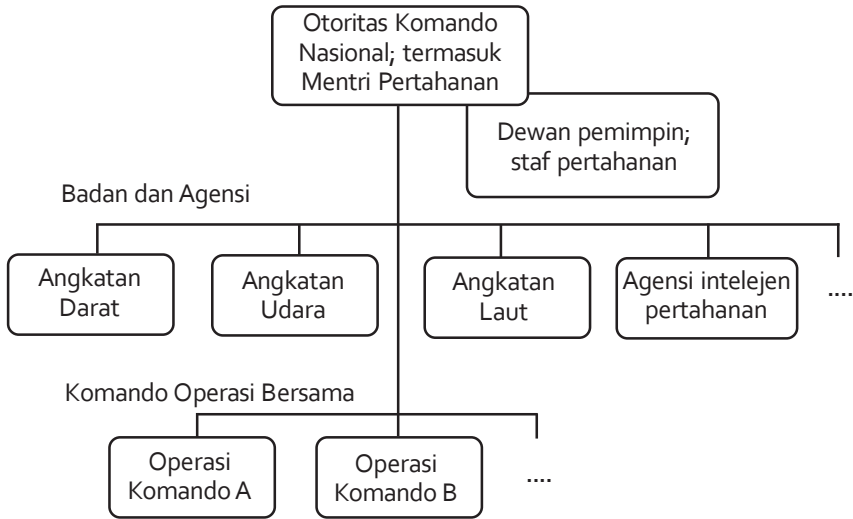
Prosedur Manajemen Pertahanan dan Angkatan

Model terintegrasi menciptakan kondisi-kondisi manajemen pertahanan yang efektif, dengan reduksi minimal diantara fungsi-fungsi, organisasi dan badan-badan penasihat. Manajemen pertahanan dan

⁴ dan tidak dari "staff umum"

⁵ Ini kasus di Amerika. Di Negara yang lebih kecil, fungsi perlengkapan angkatan bersenjata mungkin dipindahkan ke suatu organisasi pertahanan pusat.

⁶ Peter D. Feaver, "Civil-Military Conflict and the Use of Force," in *U.S. Civil-Military Relations. In Crisis or in Transition?* eds. Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), pp. 113-144.



Gambar 1. Rantai komando dalam model terintegrasi dari kementerian pertahanan

angkatan seharusnya di dasari oleh tiga proses tambahan, dilaksanakan dalam sikap yang koheren:

- ❑ Definisi dari kemampuan operasional yang diperlukan (*required operational capabilities/ROC*), termasuk kemampuan dukungan pertahanan⁷;
- ❑ Manajemen sumber daya pertahanan berbasis program dengan fase khusus dari perencanaan, pemrograman, anggaran dan pelaksanaan anggaran, dengan prosedur yang jelas untuk mengkaji dan membagi kembali anggaran pertahanan selama periode anggaran, sama seperti pelaporan tahunan dari pelaksanaan program dan penyerahan dari laporan-laporan ini ke badan legislatif bersama dengan laporan pelaksanaan anggaran;
- ❑ Manajemen akuisisi yang mencakup ilmu pengetahuan, penelitian dan program-program pengembangan, pembelanjaan senjata baru, peralatan dan infrastruktur, peningkatan senjata, sistem dan peralatan yang ada, dan penggunaan dari kelebihan senjata dan peralatan.

Manajemen prosedur terspesialisasi tersebut, bersama dengan prosedur yang lebih konvensional dari manajemen sumber daya manusia, logistik, dan dukungan administrasi, seharusnya menyed iakan hubungan yang jelas antara kebijakan pertahanan, di satu sisi, dan ke-

⁷ Hal ini mencakup kemampuan untuk pendidikan, pelatihan dan dukungan medis

mampuan dan kesiapan angkatan, permintaan anggaran, pengeluaran dan rekening, dan pembelanjaan pertahanan utama, di sisi lain. Sebagai tambahan, mereka seharusnya dirancang dan dilaksanakan untuk memberikan kesempatan bagi pengambilan keputusan yang transparan dan komprehensif di bawah kendali dari menteri pertahanan yang warga sipil. Untuk membatasi redundansi, proses manajemen pertahanan harus didukung dengan suatu administrasi sipil-militer yang terintegrasi dengan organisasi yang terintegrasi (misalnya direktorat) untuk pemrograman, manajemen keuangan, manajemen akuisisi, manajemen sumber daya manusia, dukungan administratif, dll. Beberapa dari organisasi-organisasi ini mungkin bertanggungjawab kepada pemimpin staf pertahanan dan ke pejabat sipil senior, seperti sekretaris menteri pertahanan. Pada akhirnya, dalam upaya untuk mengatur kerumitan pembentukan kementerian pertahanan, menteri pertahanan mungkin disarankan untuk memindahkan tanggung jawab pengambilan keputusan kepada warga sipil senior atau pejabat militer yang secara kompeten mengepalai dewan senior⁸ dalam tiga bidang spesialisasi terdaftar di bawah ini:

- ❑ Dewan kemampuan operasional yang dibutuhkan;
- ❑ Dewan manajemen sumber daya pertahanan;
- ❑ Dewan akuisisi pertahanan.

Pengaturan manajemen pertahanan dan angkatan yang seperti ini, ditambah dengan pelaksanaan ketat dari prosedur yang jelas dan komprehensif, urutan keputusan yang dapat diaudit, dan keterlibatan dari parlemen dan sanksi parlemen dalam fase kunci proses keputusan (misalnya dalam akuisisi dari sistem senjata utama, dalam proses perancangan anggaran, dll.), menyedikan persyaratan awal yang penting untuk fungsi yang transparan dari organisasi militer, bertanggungjawab kepada menteri pertahanan warga sipil. Pengaturan serupa seharusnya dirancang dan dilaksanakan dalam organisasi sektor keamanan yang lain sebagai alat kendali demokratis dari warga sipil.

Bab 12

Militer dan Warga Sipil dalam Mendefinisikan Kebijakan, Keperluan, Anggaran, dan Pengadaan Pertahanan

Agar menjadi efektif, kendali warga sipil atas pertahanan dan angkatan bersenjata memerlukan pengertian yang baik mengenai prinsip peren-

⁸ Isu dari komposisi dewan-dewan ini dan interaksi sipil-militer dibahas di bab selanjutnya

canaan pertahanan dan angkatan, prosedur perencanaan yang komprehensif, jelas dan dapat diaudit, partisipasi warga sipil yang kokoh dan pengawasan warga sipil yang ketat atas setiap tahap dari proses perencanaan⁹.

Figur 2 memberikan presentasi sederhana dari proses perencanaan pertahanan dan angkatan¹⁰. Hasil dari proses ini adalah suatu visi atau cetak-biru dari organisasi pertahanan dan struktur angkatan dalam jangka panjang atau menengah yang terjangkau (dapat diwujudkan dalam anggaran pertahanan yang diharapkan) dan dapat diterima dalam rangka resiko perencanaan pertahanan. Presentasi yang sama mungkin berguna dalam pemrograman dari perkembangan badan pertahanan¹¹; tapi, detail dengan tingkat yang lebih tinggi dibutuhkan (Untuk tujuan itu, presentasi pada figur 3 akan digunakan selanjutnya di bab ini).

Pada prinsipnya, tidaklah mungkin untuk memelihara hubungan yang ikotomis antara warga sipil dan militer, terutama ketika warga sipil bertanggung jawab untuk mendefinisikan kebijakan dan untuk menganggarkan pelaksanaannya, dan militer memberikan jawaban – angkatan bersenjata. Model kerja yang baik dari interaksi sipil-militer dalam perencanaan pertahanan dan angkatan seharusnya memperhatikan hal-hal berikut¹²:

1. Berorientasi pada tujuan, daripada sekadar kepatuhan hukum. Kerjasama sipil-militer memfokuskan pada aspek keahlian bekerja, dimana partisipasi diselaraskan dengan keahlian dan pengalaman spesifik yang tersedia dari pelaku-pelaku proses perencanaan;
2. Pembagian otoritas pengambilan keputusan menurut keahlian spesifik dan kepentingan¹³; dan
3. Kendali warga sipil yang jelas atas perencanaan dan kebijakan per-

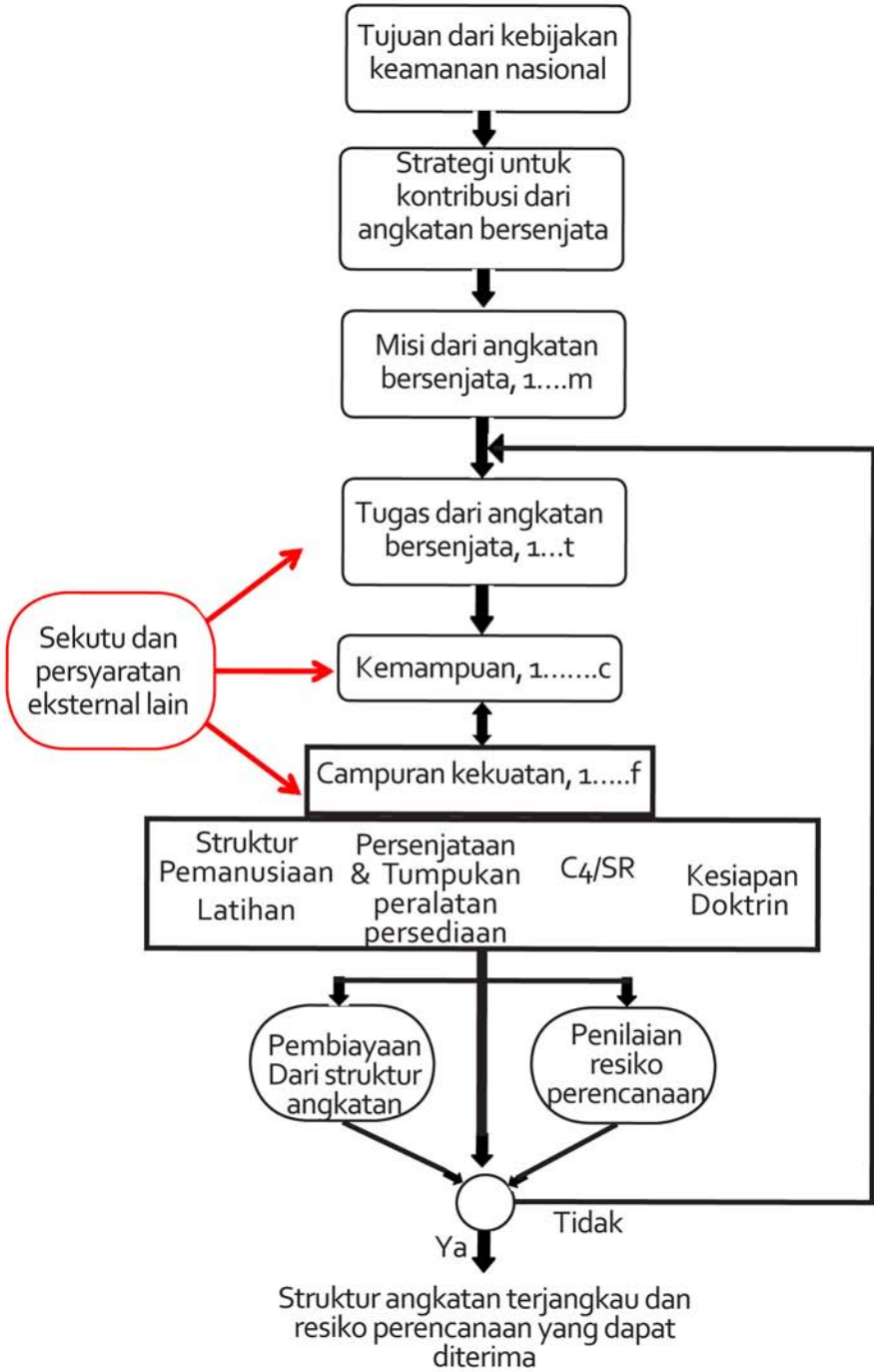
⁹Velizar Shalamanov dan Todor Tagarev, *Reengineering the Defense Planning in Bulgaria*, Research Report 9 (Sofia: Institute for Security and International Studies, December 1998).

¹⁰Untuk pendekatan alternatif untuk perencanaan kekuatan angkatan, pembaca mungkin dapat merujuk ke Henry Bartlett, G. Paul Holman, and Timothy E. Simes, "The Art of Strategy and Force Planning," in Richmond M. Lloyd, et al., *Strategy and Force Planning* (Newport, RI: Naval War College Press, 1995), pp. 15-27.

¹¹Dengan kata lain, bagaimana merencanakan transisi dari organisasi pertahanan dan angkatan yang sekarang kepada yang divisikan.

¹²Lebih banyak detail tersedia pada Todor Tagarev, *Control, Cooperation, Expertise: Civilians and the Military in Bulgarian Defence Planning Experience*, Research Report 14 (Sofia: Institute for Security and International Studies, April 2003).

¹³Sebagai contoh, kepentingan dari komandan operasional yang secara potensial akan bertanggung jawab atas menugaskan angkatan yang direncanakan.



Gambar 2. Kerangka kerja perencanaan angkatan

tahanan, termasuk otorisasi dari semua keputusan besar oleh otoritas warga sipil tertentu.

Perencanaan pertahanan dan angkatan bersenjata secara komprehensif meliputi personel, struktur organisasi, sistem persenjataan dan peralatan, komando dan sistem kendali, infrastruktur, tingkat pelatihan, persediaan cadangan, tingkat kesiapan, dll. Pertahanan nasional dan persyaratan yang terkait; pemeliharaan dan persyaratan modernisasi.

Kelengkapan juga berarti bahwa tidak ada isu perencanaan yang diluar penglihatan atau diluar jangkauan dari otoritas warga sipil. Hal itu meliputi semua perkembangan organisasional dan bersifat doktrin, Kesiapan dan penempatan dari angkatan, standar dan tingkat pelatihan¹⁴.

Kebijakan Pertahanan

Kebijakan pertahanan dari suatu Negara mungkin disebut transparan bila pembuat keputusan—perwakilan rakyat yang dipilih—sepenuhnya sadar dan masyarakat diinformasikan mengenai tujuan kebijakan, sarana yang ada dan direncanakan untuk mencapai tujuan tersebut, dan biaya dari memelihara sarana tersebut. Informasi yang mendetil dan kebijakan yang lebih transparan akan menciptakan "warga negara yang terinformasi" (*informed citizens*) dengan kesempatan untuk menilai aneka strategi untuk mencapai tujuan kebijakan, opsi kebijakan alternatif, biaya dan resiko yang terkait dengan setiap opsi.

Kerangka kerja perencanaan pertahanan yang umum meliputi definisi dari kepentingan dan tujuan keamanan nasional, 'strategi besar' bagaimana suatu negara bermaksud untuk mencapai tujuan ini, strategi untuk kontribusi dari angkatan bersenjata, melalui definisi dari misi dan tugas dari angkatan bersenjata, definisi dari kemampuan yang diinginkan, penilaian dari sumber daya yang dibutuhkan dan penilaian resiko yang berhubungan dengan struktur kekuatan terencana. Yang terpenting, proses ini dicapai untuk menyeimbangkan kebutuhan pertahanan dengan anggaran pertahanan yang ada dan diantisipasi Lembaga politik yang didukung oleh para pemikir, tim kerja, dewan, kelom-

¹⁴ Biasanya, peranan yang lebih terbatas dari orang-orang yang dipilih secara politis dan warga sipil lain dalam operasi yang sekarang dapat dibenarkan.

pok kerja, dll, merumuskan kebijakan pertahanan. Proses ini secara relatif independent. Bagaimanapun, memerlukan masukan militer, tetapi juga keahlian eksternal yang lebih terbuka. Perumusan dari kebijakan pertahanan adalah elemen pengambilan keputusan yang paling penting dari proses perencanaan pertahanan. Hal ini meliputi keputusan strategis dan panduan diutarakan dalam kertas putih, pernyataan politik, panduan kementerian, keputusan parlemen, kabinet, menteri pertahanan dan di beberapa kasus, dari wakil mereka. Hal ini membutuhkan penciptaan perundangan, konsep dan strategi.

Kebijakan pertahanan dilaksanakan dalam praktek melalui perencanaan pengembangan pertahanan dan angkatan, rencana akuisisi, anggaran pertahanan, rekrutmen personel dan rencana manajemen, dll, dan pelaksanaannya, juga audit dari pelaksanaannya¹⁵.

Mendefinisikan kebutuhan pertahanan

Keahlian militer dalam fase proses perencanaan pertahanan dan kekuatan. Untuk misi dan tugas tertentu dari angkatan bersenjata, pakar militer menjelaskan kebutuhan misi dan perencanaan skenario, menilai kemampuan yang diinginkan, dan mengajukan struktur angkatan dan tingkat kesiapan¹⁶. Yang lebih penting, mereka mengajukan daftar prioritas kemampuan operasional yang diinginkan (*required operational capabilities/ROC*). Biasanya daftar ini dihasilkan dari proses pemrioritasan berdasarkan asumsi-sumsi yang dinyatakan secara jelas, penilaian dari kemungkinan kejadian dari skenario tertentu¹⁷ dan simulasi atas kinerja dari struktur kekuatan yang direncanakan dalam skenario.

Idealnya, pakar militer mengembangkan struktur angkatan alternatif dan menyed iakan analisa pro dan kontra dari masing-masing alternatif, dan setiap alternatif yang diajukan secara wajar realistik, sebagai contoh., kemungkinan dapat dicapai dibawah keterbatasan sumber daya yang diantisipasi.

¹⁵ Shalamanov, Tsonkov, and Tashev, *Model of Defense Management*.

¹⁶ Organisasi lain, seperti Agensi pendukung pertahanan, sekolah militer, dll. Membuat proposal serupa.

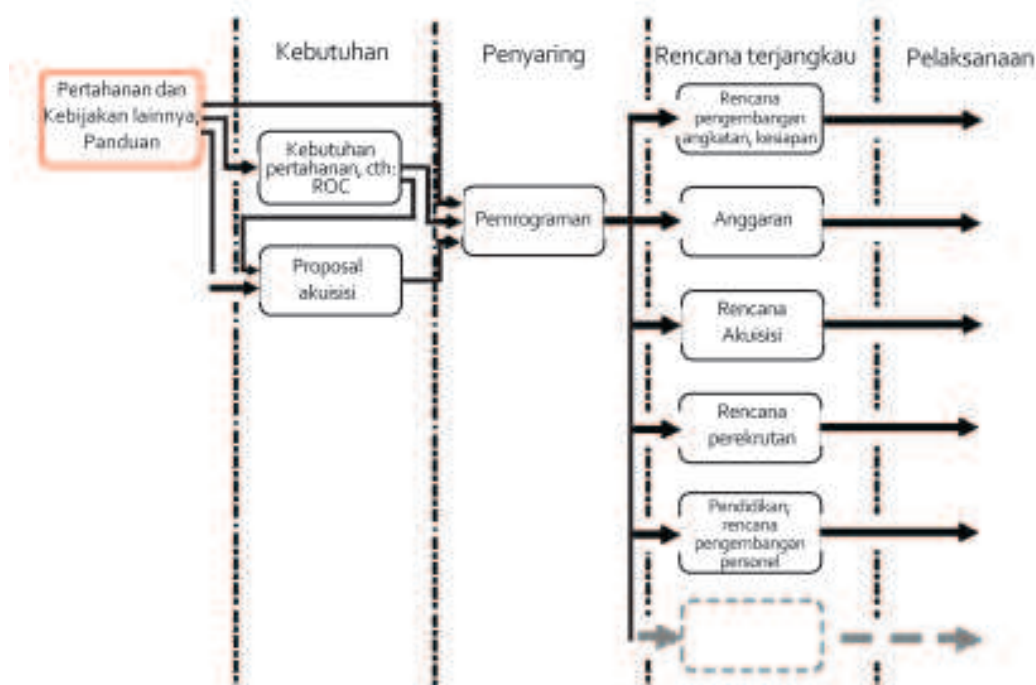
¹⁷ Outside organizations (organisasi luar)—Badan diplomatik atau inteejen—bisa menyed iakan masukan kritis bagi penilaian dari kemungkinan dan fitur skenario, misalnya, tindakan yang mungkin dari seorang sekutu atau mitra koalisi

Menyaring kebutuhan pertahanan

Dalam tradisi masyarakat demokratis, tidak berarti bahwa militer yang sangat dibutuhkan harus dibatasi, melainkan militer harus dianggarkan secara cukup (tidak berlebihan). Karena itu, kendali sipil yang efektif mengasumsikan ketersediaan dari proses manajemen sumber daya pertahanan yang tepat. Dan walaupun negara lain menggunakan terminologi yang berbeda, secara umum dikenali bahwa pemrograman sumber daya ada di hati manajemen sumber daya pertahanan yang efektif.

Program pertahanan adalah dokumen yang menyambungkan rencana jangka panjang dengan anggaran. Pemrograman pertahanan adalah alat kunci tersedia untuk kepemimpinan pertahanan untuk pelaksanaan dari kebijakan pertahanan menjadi angkatan yang terorganisir, termanusiakan, lengkap dan terlatih. Hal ini menghubungkan sumber daya yang ada dan dapat diprediksikan terhadap jangkauan penuh dari kemampuan yang diinginkan. Biasanya program pertahanan menghubungkan sumber daya pertahanan kepada operasional yang diinginkan dan kemampuan pertahanan lain dalam waktu pemrograman tiga sampai enam tahun. Lebih jauh, hal ini menunjukkan otoritas pengambilan keputusan kepada orang-orang yang bertanggung jawab dan terpercaya dan mengizinkan transparansi yang lebih tinggi dari proses perencanaan.

Sistem manajemen sumber daya pertahanan adalah sistem perencanaan mendasar dalam lembaga pertahanan. Secara komprehensif, hal ini mencakup pertahanan nasional dan persyaratan dan kewajiban internasional: rakyat, senjata dan infrastruktur; kebutuhan pemeliharaan dan modernisasi; dan membatasi keperluan pertahanan dan keterbatasan sumber daya. Hal ini bisa dilihat sebagai penyaring dari keseluruhan sistem manajemen dan perencanaan pertahanan (Figur 3), karena hanya elemen-elemen sub-program dan program, dipertimbangkan sebagai prioritas tertinggi, termasuk dalam pemrograman dokumen akhir, yang biasanya dirujuk sebagai Program Keputusan Memorandum (*Program Decision Memorandum/PDM*). Sebagai gantinya, mengenai otorisasi dari menteri pertahanan, PDM berperan sebagai dokumen otorisasi tunggal untuk perencanaan anggaran, rencana pengembangan angkatan, rencana akuisisi, rencana rekrutmen, rencana manajemen personel, dll.



Gambar3. Hubungan antara disiplin perencana pertahanan dan dokumen

Pemrograman memungkinkan penelusuran jejak audit yang jelas demi tujuan keamanan nasional terutama yang berkaitan dengan uang pembayar pajak. Karena itu, pemrograman pertahanan yang hati-hati sangat penting dalam membuat proses menjadi transparan bagi pengambil keputusan. Persiapan dari anggaran sebagai hasil dari keputusan yang dibuat selama pemrograman mengizinkan menerjemahkan prioritas dari kebijakan pertahanan dalam praktek.

Seringkali menteri pertahanan secara pribadi bertanggung jawab atas manajemen sumber daya pertahanan. Sebagai alternatif, dia boleh memberikan otoritas kepada wakil menteri untuk mengepal dewan sumber daya pertahanan dan untuk berperan sebagai manajer sumber daya pertahanan utama. Pejabat militer senior memberikan saran kepada menteri pertahanan atau wakil menteri yang bertanggung jawab atas prioritas dan alokasi dari sumber daya yang langka untuk mencukupi kebutuhan. Kerangka dasar manajemen dan proses pendukungnya berdasarkan pada pembagian tugas yang efektif dan efisien diantara pemimpin kunci dari organisasi dan staf pendukungnya dan

proses-proses manajemen yang memfasilitasi integrasi dari usaha dan pengambilan keputusan yang rasional.

Satu tantangan tertentu yang berhubungan dengan pelaksanaan dari metodologi, teknik dan alat-alat penilaian resiko. Penilaian pantas dari resiko dihubungkan dengan masing-masing opsi kebijakan dan struktur angkatan yang berhubungan mungkin sangatlah penting dalam setiap keputusan dalam proses perencanaan pertahanan. Penilaian dan debat seharusnya didasari bukan hanya atas apa yang perencana angkatan rasakan, tetapi lebih kepada suatu pendekatan terstruktur terhadap penilaian resiko, menggunakan keahlian tertentu dari warga sipil dan perencana militer.

Akuisisi dan Pembelian Pertahanan

Istilah perencanaan akuisisi pertahanan secara komprehensif meliputi:

- Rencana untuk memperoleh sistem senjata, peralatan dan sistem C₄ISR¹⁸;
- Pengetahuan dan teknologi, riset dan pengembangan, pengembangan konsep dan program-program eksperimen;
- Program-program pengembangan infrastruktur;
- Rencana untuk mengutilisasi sistem senjata, peralatan dan infrastruktur—dalam konteks sebuah proses koheren dari mendefinisikan kebutuhan misi, persyaratan operasional, sistem dan persyaratan teknik, kontrak, pembelian, pengujian, pemeriksaan lapangan, dukungan pemeliharaan, peningkatan dan mengeluarkan materi militer.

Pengambilan keputusan akuisisi mungkin dipertimbangkan sebagai transparan hanya jika pengambil keputusan secara penuh mengerti dan masyarakat diinformasikan dalam tingkat maksimal yang memungkinkan akan hubungan antara tujuan keamanan nasional, misi dan tugas dari angkatan bersenjata, memerlukan kemampuan pertahanan, kuantitas dan kemampuan dari sistem senjata utama, dan biaya untuk memperoleh dan memelihara sistem senjata tersebut. Dalam tingkat detail yang lebih baik, suatu proses manajemen akuisisi bergantung kepada:

¹⁸ C₄ISR – Komando, Kontrol, Komunikasi, komputer, Intelejen, Peninjauan, and Eksplorasi.

- ❑ Analisa misi dan definisi dari ketidak efisienan misi;
- ❑ Definisi berbasis kemampuan dari persyaratan operasional;
- ❑ Biaya siklus kehidupan;
- ❑ Pengaturan yang efektif dari akuisisi manajemen proyek;
- ❑ Penyatuan pendekatan manajemen resiko akuisisi yang efisien.

Mereka harus menjelaskan suatu definisi tentang istilah kemampuan (lihat juga figur 2) yang meliputi:

- ❑ Tingkatan pemanusiaan yang diinginkan;
- ❑ Karakteristik operasional dan teknis dari sistem senjata utama, termasuk ketersediaan yang diharapkan (MTBF¹⁹, jadwal pemeliharaan, dll.);
- ❑ Tingkat pelatihan (melibatkan pengertian yang baik dari biaya pelatihan menggunakan sistem senjata khusus);
- ❑ Kuantitas yang dibutuhkan, biaya pemeliharaan, persediaan amunisi yang diperlukan, suku cadang, bahan bakar, dll.

Secara keseluruhan, suatu manajemen akuisisi yang efektif seharusnya menyediakan solusi teknologi yang berbiaya efektif yang secara jelas menghubungkan kepada prioritas dari kebijakan pertahanan dan keamanan nasional. Sebagai tambahan, dalam kebanyakan demokrasi yang sudah mapan parlemen terlibat dalam nilai kunci dari siklus kehidupan dari proyek akuisisi utama. Sanksi parlemen cenderung untuk menjamin dukungan finansial untuk proyek ini, sejalan dengan hubungannya dengan kebijakan ekonomi, teknologi dan sosial.

Ketika suatu keputusan diperoleh, suatu produk pertahanan dibuat, ini harus dilaksanakan dalam hubungan dengan regulasi pembelanjaan nasional. Kebanyakan Negara memiliki hukum-hukum tender publik yang dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dalam penggunaan uang pembayar pajak melalui provisi untuk transparansi, melaksanakan kontrol efektif dari pengeluaran publik, menyediakan kondisi untuk kompetisi dan merangsang perkembangan ekonomi. Sangat sering, bagaimanapun, persyaratan transparansi mendekati pertimbangan kerahasiaan. Tidak ada resep umum untuk mengatasi kontradiksi ini, selain daripada memperoleh justifikasi atas kebutuhan untuk memotong hukum tender publik dalam kasus pembelanjaan tertentu dan melibatkan alat pengawasan parlemen secara berkala.

¹⁹ MTBF – Meantime between failures.

Perencanaan Pertahanan Militer dan Sipil

Suatu sistem manajemen pertahanan dan angkatan yang kompleks, seperti yang digambarkan dalam bab ini, paling baik didukung dalam suatu organisasi pertahanan terintegrasi, dengan struktur bersama sipil-militer bertanggungjawab untuk kebijakan pertahanan, perencanaan strategis (misalnya definisi dari kemampuan dukungan operasional dan pertahanan yang diinginkan), pemrograman, anggaran, manajemen akuisisi, dll. Sebagai tambahan, dewan senior untuk setiap proses berbeda, seharusnya secara hati-hati menyeimbangkan keahlian sipil dan militer dan kepentingan yang ditanggung. Juga, hubungan berkaitan organisasional dan prosedural mungkin menyedikan mekanisme kajian kelompok (*peer review*) tambahan. Satu dari contoh berguna adalah peranan dari manajer kapasitas (*capacity manager*) di Lembaga pertahanan Inggris.

Sebagai kesimpulan, rencana transformasi dan perkembangan dalam pertahanan secara umum, sebagai hasil dari proses perencanaan pertahanan berdasarkan interaksi berorientasi tujuan antara pakar sipil dan militer dan politikal tegas—yang juga warga sipil—mengendalikan atas kebijakan pertahanan. Institusionalisasi dari proses perencanaan pertahanan semacam ini mengasumsikan kerangka kerja relevan yang normatif dan organisasional, juga kualifikasi yang memadai dari personel yang terlibat. Hal ini data lebih jauh difasilitasi oleh pelaksanaan dari sistem informasi dan alat pendukung keputusan. Secara mutlak, bagaimanapun, institusionalisasi mensyaratkan budaya organisasi yang tidak hanya mentolerir, tetapi juga mendorong perbedaan dalam pendapat dan rasionalisasi, ketika mempromosikan pengambilan keputusan kooperatif dan tanggung jawab individu untuk perencanaan dan pelaksanaan rencana.

Bab 13

Kendali Demokrasi untuk Badan Intelejen

Sama halnya dengan diskusi tentang kendali demokrasi atas sektor keamanan, kendali demokrasi atas Badan Intelijen harus melalui jalan yang panjang baik pada tingkat nasional maupun internasional. Ada suatu hal yang memperumit kendali demokrasi sipil atas institusi

intelijen, yakni: isu konstruktif positif yang saling berbaur dari perubahan peranan dan tugas intelijen dengan melupakan warisan masa lalu; kontradiksi teoretis tentang pengawasan demokratis dan kendali atas sektor keamanan; rendahnya tingkat diskusi isu ini antara NATO, UE, dan mitra Barat lainnya; Isu dari aktivitas badan intelijen dan keamanan secara pasti adalah yang paling spesifik dan kompleks dalam wilayah isu keamanan; tidak ada usaha akademik yang tegas yang telah ditunjukkan untuk mempelajari isu pengawasan demokrasi sipil atas badan intelijen dan bentuk dari badan pengetahuan akademis di bidang ini di Bulgaria, dan setelah peristiwa 9/11 dan kebutuhan keamanan yang baru untuk melawan terorisme secara global subyek ini menjadi semakin sulit²⁰.

Ada beberapa pertanyaan fundamental yang membutuhkan jawaban dalam debat nasional mengenai kendali demokratis atas intelijen: apa itu intelijen; meliputi apakah "hak untuk mengetahui" dari rakyat yang bebas dan demokratis mengenai intelijen, dan, apa arti dokumen yang dirahasiakan, kontra intelijen, analisa dan estimasi dan tindakan yang dirahasiakan bagi masyarakat demokratis.

Definisi yang populer dari intelijen harus dibawa ke dalam pikiran dari publik yang lebih luas dan pengertian akan mekanisme yang spesifik dari pengawasan demokratis dibangun dari persepsi. Roy Godson, Profesor Georgetown University, Presiden dari National Center for Strategic Information dan Presiden dari US non-governmental Consortium for the Study of Intelligence, menggambarkan intelijen sebagai "pengetahuan, organisasi, aktifitas yang dihasilkan dalam: (1) Pengumpulan, analisa, produksi, diseminasi dan eksploitasi dan spesialisasi dari informasi yang berkaitan dengan pemerintah, kelompok politik, partai, kekuatan militer, gerakan apapun, atau asosiasi lain yang dipercaya berkaitan dengan keamanan kelompok atau pemerintah; (2) Netralisasi dan perlawanan dari aktivitas serupa oleh kelompok, pemerintah atau gerakan lain; dan (3) Aktivitas rahasia yang dilakukan untuk mempengaruhi komposisi dan perilaku dari kelompok atau pemerintah tertentu²¹."

²⁰ Plamen Pantev (in Ivo Tsanev and Plamen Pantev), *Democratic Oversight and Control Over Intelligence and Security Agencies*, in Jan A. Trapans, Philipp H. Fluri, eds., *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives – A Self-Assessment Study*, Volume I: Albania, Bulgaria, Croatia (Geneva/Belgrade: Geneva Centre for DCAF, 2003), pp. 234-236

²¹ Roy Godson, *Intelligence and National Security*, in: Richard Shultz, Roy Godson, Ted Greenwood (eds.), *Security Studies for the 1990s* (Washington, New York, London: Brassey's /US/, A Maxwell Macmillan Company, 1993), p. 213.

Godson menggambarkan 4 elemen yang berbeda dari intel ijen: pertama, kelompok rahasia (*clandestine collection*) yang memperoleh informasi berharga melalui metode (*humint dan technint*) khusus, biasanya rahasia, berprikemanusiaan dan teknikal. Kedua, kontra intel ijen, yang mengidentifikasi, menetralkan, dan mengeksploitasi badan intel ijen negara lain. Ketiga, analisa dan estimasi-adalah menilai koleksi dan data lain dan mengirim kepada pembuat kebijakan suatu produk jadi yang lebih jelas daripada yang inheren dalam data itu sendiri, dan, keempat, tindakan rahasia yang berusaha untuk mempengaruhi politik dan kejadian di negara lain tanpa melibatkan seorangpun. Godson menggarisbawahi hubungan simbiotik, khususnya yang operasional antara elemen-elemen tersebut²².

"Hak untuk mengetahui" dalam masyarakat demokratis mendiskualifikasikan keawatiran tentang intel ijen sebagai sumber satu-satunya dari debat akan kerahasiaan. Pemerintah yang terbuka adalah komponen penting dalam fungsi negara demokratis. Rakyat dalam sebuah negara demokratis memiliki hak untuk tahu bagaimana kebijakan luar negeri dari negara untuk mencapai tujuannya sebagaimana dalam tingkatan apa perlindungan negara dari badan intel ijen asing mengarah pada intervensi dalam hak dan kebebasan individual. Dilema dari pengawasan demokratis atas badan intel ijen dan keamanan adalah bahwa tanpa intel ijen keamanan nasional suatu negara berada dalam resiko, tetapi jika intel ijen terlalu banyak memposisikan atau terbawa dalam masalah tertentu mereka bisa melanggar norma konstitusional dan kemerdekaan sipil.

Belum diciptakan sebuah cetak biru untuk mengatasi dilema ini, tetapi dalam demokrasi yang matang isu-isu tertentu didiskusikan dalam hubungannya dengan 4 elemen dalam intel ijen. Suatu debat akademik di Bulgaria mengenai isu ini mencakup jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di bawah ini²³:

1. Dalam isu kelompok rahasia (*clandestine collection*)

Apakah nilai-nilai demokratis mementingkan batasan spesifik dari teknik pengumpulan informasi/data dan apakah ada ketidaksesuaian dengan cara-cara standar yang demokratis dalam pengumpulan data tersebut? Selain dari isu ini masyarakat memiliki kepentingan untuk mengetahui

²² Op. cit., p. 213-214.

²³ Lihat juga untuk isi ini Roy Godson, Op. cit., pp. 222-224.

dalam tingkatan apa warga negaranya dan organisasi digunakan dengan atau tanpa sepengetahuan mereka sebagai agen dalam merekrut agen-agen di dalam maupun di luar negeri. Hal ini menjadi kurang menarik untuk mengetahui dan mendefinisikan secara legal dalam jawaban untuk pertanyaan-pertanyaan sebelumnya apakah batasan untuk menggunakan warga negara atau organisasi sendiri dalam teknik koleksi informasi dari intelijen.

2. *Dalam isu kontra intelijen*

Ketika isu pengawasan dari warga negara Bulgaria diregulasi secara hukum selalu ada ruang untuk mendiskusikan sampai sejauh mana pemerintah demokratis dapat menargetkan atau mensurvei warga negaranya sendiri atau warga negara asing untuk kepentingan kontra intelijen. Menanyakan semua yang penting untuk kemajuan dari dasar hukum aktifitas ini untuk mendekatkan diri kedalam konsensus atas perlindungan efektif keamanan ketika melaksanakan secara penuh hak dan kebebasan sipil. Suatu hukum tidak dapat menyebabkan proses pematangan demokrasi. Dalam cara yang serupa seharusnya diperlakukan pertanyaan-pertanyaan kepada pemerintah demokratis apakah pantas dan diijinkan untuk netralisasi kontra intelijen dan teknik manipulasi untuk melawan kelompok politik dengan koneksi dan pembiayaan asing.

3. *Dalam isu analisa dan estimasi*

Suatu pertanyaan yang wajar mendapat perhatian dari masyarakat adalah mengenai memperkerjakan akademisi, media atau institusi riset untuk pekerjaan tersebut. Apa parameter yang seharusnya digunakan dari keterlibatan semacam itu untuk melindungi keamanan nasional di satu sisi dan memelihara otonomi dari akademik dan media dan kebebasan dari badan intelijen di sisi lain? Apakah pakar akademisi dan media diperkerjakan untuk menyediakan pelatihan untuk memperbaiki kinerja intelijen? Apakah posisi dari dosen dan pelatih dalam kursus intelijen dan kontra intelijen sesuai dengan posisi profesor di sebuah universitas?

4. *Dalam isu tindakan rahasia*

Apakah batasan yang diijinkan atau sesuai untuk kekuasaan eksekutif untuk menggunakan warga negaranya atau organisasi swastanya tanpa sepengetahuan mereka untuk menyebarkan pengaruh di luar negeri? Apakah ada kesesuaian dari nilai-nilai demokratis dengan teknik spesifik

untuk tindakan rahasia sebagai informasi menyesatkan, pembantaian, dan lain lain. Apakah pejabat-pejabat resmi dari badan legislatif dan atau cabang eksekutif diinformasikan mengenai operasi aksi rahasia dan jika “iya” – sampai tingkatan mana? Pertanyaan ini sangat relevan terutama dalam proses pengecekan anggaran. Apakah diijinkan untuk merekrut pelaku kriminal dalam operasi rahasia melawan kelompok kriminal lain di luar negeri

“Hak untuk mengetahui” dalam masyarakat demokratis, yang berlaku untuk badan intelijen juga memil iki aspek lain yang mengitari ke empat elemen lainnya : hak untuk tau jika kriteria profesional yang tinggi untuk bergabung dengan badan ini di amati dan di laksanakan. Masyarakat memil iki hak untuk tahu jika profesional isme dalam intelijen memadai untuk kebutuhan keamanan dan kepentingannya. Sebagai contoh, profesional tingkat rendah tidak dapat merekrut dan secara efektif memimpin dan melatih agenz asing berkualitas tinggi. Kesetaraan dan kesesuaian intelektual memerlukan tingkat profesional isme yang tinggi dari pejabat intelijen di area ini. Karena inilah lebih dari wajar bagi masyarakat untuk bertanya maka apakah perjanjian politik dalam badan intelijen dengan mengorbankan profesional isme konsisten dengan keamanan nasional? Bagaimana persyaratan ini dijamin secara legal? Isu khusus ini bahkan menjadi lebih penting ketika Bulgaria berharap untuk bekerjasama dengan sikap kooperatif dengan badan intelijen sekutu dari NATO yang akan mengandalkan profesionalitas Bulgaria dalam hal ini.

Ini akan menjadi pengawasan yang bertanggung jawab dari agen intelijen dan keamanan jika publik demokratis menanyakan di dirinya sendiri sebuah pertanyaan yang sangat signifikan:

Apakah usaha untuk mengontrol badan intelijen meningkatkan kinerja mereka atau tidak? Apakah proposal legislatif, institusi untuk menjalankan pengawasan, “mata” pengawasan pemerintah dan lain-lain yang baru tidak menyebabkan atau memundurkan kreativitas dan efisiensi dari badan intelijen juga? Berdebat tentang isu ini secara terbuka dan mencapai perjanjian nasional dan konsensus seharusnya memberikan penghargaan kepada kemerdekaan demokratis dan untuk keamanan nasional dan internasional.

Para teoretisi dan praktisi hubungan sipil militer dan reformasi militer di Bulgaria berasal dari pengertian bahwa penanganan lebih jauh

terhadap isu-isu ini bukan lagi masalah dari penerimaan filosofis prinsip-prinsip kendali demokrasi atas militer dan institusi keamanan secara umum, tetapi lebih kepada pertanyaan mengenai manajemen dan keefektifan di bidang itu²⁴. Adalah penting untuk memusatkan perhatian kepada beberapa isu mengenai hubungan antara negara dan agen intelijen yang membentuk esensi masalah dari tata kelola yang baik dari intelijen: Hal pertama, apakah kerangka kerja legal, hierarki birokratis dan akuntabilitas, kontrol badan eksekutif dan legislatif atas intelijen? Adalah bukan rahasia bahwa masalah yang tidak berubah dari badan intelijen negara manapun adalah untuk mencegah agar mereka tidak menjadi mainan para ahli politik – secara tradisi suatu usaha dengan keberhasilan yang diragukan. Lebih jauh, keefektifan formula legal dan institusional dari menjalankan kendali demokratis sipil atas badan intelijen sangat bergantung pada kematangan dari masyarakat demokrasi dan negara itu sendiri.

Tradisi Bulgaria pada bidang itu dalam 15 tahun terakhir telah mengalami pengaruh dari usaha yang berlawanan untuk memelihara netralitas politik dari badan intelijen dan kaum oportunis yang menggunakan mereka untuk tujuan politik yang dangkal, dan dari etos demokratis yang berevolusi secara bertahap tapi perlahan. Refleksi dari tekanan ini dalam aspek legal dan institusional dari kontrol demokrasi atas agen intelijen dan keamanan sangatlah menarik. Saat ini demokrasi di Bulgaria ditandai dengan sesuatu revisi awal dari konstitusi totaliter pada bulan maret 1990.

Teks yang telah direvisi memberikan hak kepada Kepala Negara untuk memimpin dan mengendalikan badan intelijen nasional. Konstitusi Juli 1991 tidak menyedikan kompetensi ini kepada Presiden dari republik tetapi situasi politik yang tegang dan berubah-ubah pada saat itu tidak mendorong dewan menteri untuk menuntut Presiden Bulgaria yang berikutnya agar memberikan pemindahan aktifitas ini ke Perdana Menteri sejak saat itu status dari badan intelijen nasional terus dikaitkan dengan kepala negara yang, menurut undang-undang Bulgaria bukan pemimpin badan eksekutif.

Situasi yang lucu telah terjadi – Perdana Menteri yang memegang tanggung jawab untuk kebijakan dalam negeri dan luar negeri

²⁴ Lihat: David Betz, "Democratic Civil-Military Relations in Practice: Implications for Theory," Suatu makalah yang disajikan dalam konferensi 'Taking Stock on Civil-Military Relations' Conference (The Hague, 9-12 May 2001), pp. 3-10.

negara bukanlah pemimpin dari badan intelijen nasional, sementara kepala negara yang secara praktis menunggu untuk membayar atas segala kegagalan dari aktivitas yang beresiko dari pejabat intelijen adalah sebuah fakta bahwa dalam 13 tahun terakhir kepemimpinan Presiden dalam badan intelijen nasional telah berkontradiksi dengan semangat dan logika dari undang-undang. Bulgaria menyaksikan beberapa pertikaian antara Presiden dan Perdana Menteri di pertengahan pertama 1990an karena ketidaksesuaian legal ini.

Debat parlemen yang intensif belum dimulai dan diskusi publik belum sampai pada isu intelijen. Ada kebutuhan yang sangat kentara untuk kendali publik baru atas badan intelijen dan jaminan yang jelas bahwa Perdana Menteri tidak akan menyalahgunakan kekuatannya yang diberikan oleh konstitusi dalam bidang untuk memimpin institusi intelijen dan keamanan. Situasi sekarang ini perlu dikoreksi di suatu sisi parlemen harusnya memulai kendali berkala atas badan intelejen nasional di lain sisi badan intelijen nasional seharusnya mendekatkan diri kepada masyarakat dan menerima insentif untuk perbaikan. Kekuatan eksekutif tidak dapat dikendalikan secara cukup oleh parlemen jika badan intelejen tertutup dari kendali ini.

Hukum baru dari Intelijen nasional seharusnya memberikan jawaban yang jelas terhadap elemen-elemen dari mekanisme parlemen akan pengawasan dan kontrol dibawah ini:

Pertama, pemindahan badan intelijen kedalam wilayah kekuasaan Perdana Menteri.

Kedua, bagaimana perencanaan, pemograman dan penganggaran diatur dan apa prosedur yang dipakai untuk menyetujui anggaran tahunan. Badan Intelijen nasional seharusnya secara jelas menggambarkan dalam proposal anggaran mereka apa aktivitas mereka dan tujuan mereka dalam tahun finansial selanjutnya.

Ketiga, hukum seharusnya meregulasi organisasi dan proses investasi serta penilaian parlemen atas aktifitas badan intelijen nasional dengan tujuan menilai keefektifan mereka.

Untuk tujuan ini, badan yang tersosialisasi dan disetujui oleh parlemen dengan persetujuan dari pihak oposisi (inspektorat, komisi ahli) seharusnya memfasilitasi kerja dari komisi tertentu yang akan memonitor aktifitas dari badan intelijen dan keamanan.

Keempat, bagaimana badan intelijen akan mengatur aktifitas

mereka untuk bisa mengajukan rancangan hukum yang memadai (melalui pemerintah) yang akan memfasilitasi fungsi dari intelijen.

Keterlibatan langsung dari parlemen negara dari kendali demokratis atas badan intelijen akan meningkatkan peluang dari sektor ahli non pemerintah untuk mengembangkan informasi yang independen dan basis analisis di bidang intelijen dan menarik publik yang luas ke dalam diskusi dengan cara yang berpendidikan.

Hal kedua, menyangkut produser dan konsumen dari intelijen, siapa dan kapan memiliki akses ke informasi yang diproduksi; apakah itu kematangan dari masyarakat intelijen; bagaimana mereka berinteraksi dan berkoordinasi; apakah hubungan antara kontra intelijen dan pengumpul informasi, dan apa itu kebijakan dan penugasan dari negara dengan bentuk aktifitas intelijen yang beragam.

Produksi dan penggunaan dari informasi intelijen dihubungkan secara logika ke dalam cara empat fungsi intelijen dijalankan, apa itu tempat pengumpulan, analisis dan estimasi, dan berapa anggaran yang dialokasikan untuk aktifitas tersebut. Tentu saja, tidaklah cukup untuk mengetahui detail dan tren umum dari situasi regional, ancaman aktif terhadap negara, tetapi untuk bisa memeriksa informasi dan pengetahuan dengan mitra dan sekutu kuat lainnya. Lalu arti dari informasi intelijen yang diproduksi dan dipakai akan lebih realistis.

Isu penting lainnya adalah sifat dasar profesionalisme dari produsen informasi intelijen: warga sipil atau militer. Sekarang ini, intelijen militer komponen tidak terpisahkan dari sistem kementerian nasional dan sulit untuk memiliki ambisi lebih besar. Intelijen warga sipil tidak berkompetisi dengan rekannya di militer dan tidak ada isu ketegangan yang muncul dalam periode transisi Bulgaria menuju demokrasi. Bagaimanapun, untuk mendapatkan yang terbaik dari cabang-cabang profesional peranan yang teratur dan terstruktur dari dewan keamanan dengan dewan menteri seharusnya didirikannya secara legal.

Tidak ada indikator bahwa militer dan informasi intelijen asing digabungkan, dikoordinasi dan diperhatikan oleh otoritas yang lebih tinggi dalam proses pengambilan keputusan keamanan nasional. Mungkin ini terjadi secara tidak sengaja dalam dewan keamanan dengan dewan menteri atau dengan dewan keamanan nasional dengan Presiden (institusi politik yang lebih longgar daripada badan pembuat keputusan) Tetapi tidak dengan dasar harian, dengan filosofi untuk mengkoordinasi potensi dan aktifitas negara tersebut.

Adalah penting untuk mencatat bahwa intel ijen dan kontra intel ijen adalah terpisah—secara legal, institusional dan dalam proses pengambilan keputusan. Intel ijen eksternal mengantisipasi isu yang ada di luar dari batas negara, sementara badan keamanan nasional bertanggung jawab pada isu domestik. Apa yang secara khusus menarik, dari bagian periode transisi tapi tetap menjadi fungsi permanen dari intel ijen eksternal adalah bahwa mereka secara khusus aktif dalam mempelajari, meneliti dan mengungkapkan informasi mengenai investor besar potensial dalam mentransformasikan bentuk kepemilikan dari ekonomi Bulgaria. Badan Intel ijen eksternal Bulgaria sangatlah berguna untuk kementerian yang berbeda, bekerja pada proyek-proyek privatisasi pada 2002-2003.

Konsep yang baru dan pragmatis dalam mengkonsumsi informasi intel ijen berubah di beberapa tahun terakhir di Bulgaria²⁵: Intel ijen tidak lagi ada untuk dirinya, tetapi harus diberikan perintah dari atasannya—konsumen dari informasi tersebut. Aktivitas ini tergantung dari aktivitas kedua belah pihak. Intel ijen mencari atasannya untuk membuktikan bahwa mereka bisa berguna. Lingkaran dari pengguna informasi intel ijen telah bertumbuh empat kali lipat. Atasannya adalah Presiden, Perdana Menteri dan Menteri Luar Negeri; mereka adalah konsumen utama juga. Selain dari mereka Ketua Parlemen—orang terkuat ketiga di negara—juga menggunakan hasil kerja dari pengumpulan/analisa/estimasi dari badan intel ijen nasional. Informasi ini dilanjutkan juga oleh Menteri Energi, Menteri Ekonomi, Menteri Integrasi Eropa, dan komisi parlemen dalam isu-isu tertentu. Perkembangan baru dalam aktifitas konsumsi intel ijen di Bulgaria adalah pemimpin Sekretaris Menteri Dalam Negeri—figur kunci dalam memberantas kejahatan terorganisasi oleh institusi resmi; Menteri Dalam Negeri; wakil menteri-menteri dari kementerian yang berbeda. Intel ijen eksternal menyediakan 10 sampai 20 laporan informasi perhari.

Kepala intel ijen Bulgaria atau wakilnya bertemu dengan Presiden dan Perdana Menteri hampir setiap hari ketika kepala intel ijen eksternal menuntut sebuah rapat dengan presiden atau perdana menteri mereka sangat responsif. Mereka juga menjaga komunikasi bergerak (*mobile*).

²⁵ Op. cit., p. 11.

Adalah sangat penting bagi rakyat untuk mengetahui bahwa proses pengambilan keputusan pada isu-isu kunci keamanan nasional berlangsung secara permanen.

Ketiga, perubahan apa yang diinginkan dalam intelijen nasional untuk melawan terorisme secara efektif? Salah satu dari isu yang paling banyak didiskusikan dalam 3 sampai 4 tahun terakhir adalah dampak dari 9/11 dalam misi intelijen di lingkungan keamanan baru²⁶ seperti tugas-tugas baru untuk kendali demokratis atas badan intelijen. Asumsi teoritis bahwa isu dari hubungan sipil militer dan kendali demokratis dari institusi sektor keamanan menjadi lebih bersifat internasional sangat mempengaruhi pertimbangan-pertimbangan ini.

Target utama dari intelijen dalam abad terakhir ini adalah negara asing, organisasi politik mereka dan perwakilan individual yang dihormati. Selama dekade terakhir aktor-aktor non negara memusatkan perhatian pada badan intelijen. Organisasi dan individual teroris, perusahaan yang berurusan dengan nuklir, materi-materi kimiawi dan biologis, perusahaan-perusahaan produsen senjata, pedagang obat bius, kelompok-kelompok kriminal terorganisasi, pelanggar sanksi rezim terorganisasi, penjahat perang sipil (disebut kelompok-kelompok pranegara); kelompok-kelompok, mendorong perpecahan dan jatuhnya negara baru (disebut kelompok-kelompok pasca negara), beberapa perusahaan transnasional-banyak dari formasi-formasi ini adalah refleksi dari kecenderungan dari menuju globalisasi dan badan intelijen menunjukkan ketertarikan yang meningkat akan aktifitas mereka. Persoalan makin kompleks kalau beberapa dari mereka berinteraksi dengan yang disebut dengan negara yang berangasan (*rogue state*).

Keseluruhan dekade 90-an ditandai dengan target operasi intelijen dan misi-misi tertentu yang dengan jelas akan memotivasi para pejabatnya. Bagaimanapun, walaupun penting, jasa terhadap keamanan dan nasional dan dukungan kemanusiaan sulit untuk menandangi faktor-faktor yang memotivasi aktivitas intelijen pada situasi masa perang. Sarana-sarana pengumpul informasi hanya dalam beberapa kasus menggunakan potensi penuh dari intelijen seperti pada masa perang. Keperdulian secara etis hilang (hampir seluruhnya) setelah aksi teroris

²⁶ Michael Herman, *Intelligence Services in the Information Age: Theory and Practice* (Frank Cass, 2001); *Ethics in International Relations: The Role of Intelligence Services after September 11*, CSRC, RMA Sandhurst, M24, November 2001.

pada 11 september. Perang intel ijen melawan terorisme tanpa di ragukan lagi berperan dalam masyarakat internasional, memil iki mandat yang jelas dari PBB dan pengumpulan koleksi rahasia termasuk yang pal ing mengganggu adalah inti dari perlawanan ini. Penetrasi musuh teroris dengan cara humint dan technint secara mutlak sah dan memil iki nilai moral yang tinggi. Badan intel ijen Bulgarian mungkin sul it untuk menjauh dari tren ini.

Tendensi lain yang juga akan membutuhkan pandangan khusus dari masyarakat sipil dan parlemen adalah tendensi globalisasi dari aktivitas intel ijen khususnya perang melawan terorisme menunjukkan bahwa produk intel ijen melayani kebaikan publik global ke dalam kelompok negara yang lebih besar tidak hanya mil iknya sendiri. Tendensi ini dapat ditelusuri kembali dalam periode perang d ingin ketika memverifikasi perjanjian senjata strategis atau sebagai ukuran pembangunan kepercayaan sendiri. Dalam periode pasca perang d ingin pembatasan dari penyebaran senjata nukl ir biologis dan kimiawai

Menjad i hampir tidak mungkin tanpa pertukaran intel ijen. Hal ini benar. Hal ini juga benar untuk penggabungan penjagaan perdamaian militer multilateral dan militer lainnya, dan membutuhkan jangkauan penuh dari dukungan intel ijen masa perang. Pengadilan kriminal internasional untuk bekas Yugoslavia (ICTY) di Deen Haag bersama dengan pengadilan kriminal internasional yang baru membutuhkan dukungan intel ijen dalam mengidentifikasi tempat-tempat eksekusi dan pengu buran, perencanaan dan pelaksanaan dari kejahatan, dll.

Angkatan reaksi cepat Eropa (European Rapid Reaction Force) yang baru atau angkatan respons NATO (NATO respons force) hanya dapat bertindak kalau didukung oleh informasi intel ijen yang memadai. Keperluan untuk membela tanah air nasional dan Eropa, seperti tanah air Amerika, Rusia dan sekutu lain dalam perang melawan terorisme global memerlukan pembagian informasi intel ijen global dan mungkin menyatukan sumber daya intel ijen menjad i suatu kebesaran yang tidak ada band ingannya dalam sejarah. Seperti Michael Herman menul is kebutuhan-kebutuhan ini akan memerlukan " beberapa konsensus dalam metodologi proporsional, ditambah kombinasi penilaian internasional d imana maskan iintel ijen dapat diuji dan diintegrasikan²⁷."

²⁷ Michael Herman, *Ethics in International Relations: The Role of Intelligence Services after September 11*, Op. cit., p. 5-6.

Bagaimanapun penciptaan dari penyatuan intel ijen yang kuat akan membuat penting mekanisme kendali demokrasi yang memadai, secara pasti dalam kerangka kerja dari suatu perlawanan yang efektif terhadap terorisme. Bulgaria adalah bagian dari usaha Internasional ini dan suatu kendali demokrasi oleh parlemen negara dan perwakilan masyarakat sipil masih perlu untuk diperbaiki. Hal ini akan menjamin profil sosial yang tinggi- nasional dan internasional dari mereka yang meresikokan hidup mereka dalam perang dalam musuh nomor satu-terorisme. Hal ini juga akan menjaga perhatian publik pada apa yang eksponen dari kekuatan informasi kerjakaan untuk kebaikan publik dan dengan uang warga negara. Menyimpulkan kasus tata kelola yang baik dari institusi intel ijen pantas disebutkan bahwa suatu derajat tertentu dari kualifikasi profesional seharusnya dibutuhkan untuk pemimpin-pemimpin dari badan intel ijen. Aspek lain dari kasus tata kelola yang baik dari intel ijen dalam masyarakat demokratis Bulgaria adalah untuk memaksakan media Bulgaria untuk bekerja dengan cara yang lebih ahli sejalan dengan perhatian publik terhadap sektor keamanan termasuk intel ijen. Walaupun memainkan peranan yang sangat penting dalam mendidik keperluan akuntabilitas di sektor keamanan selama transisi demokrasi media negara harus mengembangkan keahlian mereka sendiri akan isu intel ijen kalau tidak mereka beresiko untuk dimanipulasi secara pintar oleh individu dari badan intel ijen. Pertimbangan yang sama tetap benar untuk institusi masyarakat sipil, LSM, pemikir, organisasi riset dan akademik.

BAB 14

Pengadilan Sipil vs. Pengadilan Militer dalam Negara Demokratis

Sistem peradilan yang independen dan tidak berpihak adalah faktor yang penting dalam konsep negara republik tentang pemisahan kekuasaan. Sistem pengadilan yang beroperasi bebas dari campur tangan dan tekanan dari badan-badan pemerintah yang dapat menjamin peraturan hukum di seluruh bidang kenegaraan adalah hal yang vital bagi pemerintahan negara demokratis.

Keberadaan Militer dalam suatu negara berfungsi sebagai instrumen politik dan merupakan bagian dari kekuatan eksekutif yang

memiliki wewenang khusus untuk menggunakan kekerasan di bawah supremasi kebijakan. Tugas khusus dari militer dan kesatuannya ini membuat militer perlu menjalankan aktivitasnya dalam lingkup konstitusional dan kerangka hukum suatu negara. Prinsip-prinsip sistem peradilan dalam demokrasi—kemandirian, persamaan dan keadilan—harus dapat menjangkau hingga pengadilan militer sebagai bagian dari keseluruhan rancangan sistem peradilan suatu negara.

Perlu diperhatikan pula bahwa sistem hierarki organisasi militer yang ketat membuat perbedaan secara teori antara kedisiplinan dan pelanggaran kriminal menjadi tidak terhindarkan. Konsekuensinya, sifat dasar dari keprajuritan dan tugas militer menjadi subyek militer personal terutama para prajurit, menjadi dua bagian sistem peradilan: sebagai warga negara mereka merupakan subyek dari peraturan hukum sipil; sebagai prajurit dan petugas pertahanan mereka merupakan subyek dari sistem kedisiplinan yang mencakup semua ketidakwajaran dari tugas militer (contoh: desersi dari pasukan, penganiayaan dari pemimpin yang berwenang, dan lain-lain)

Sejauh perbedaan antara kedisiplinan dan pelanggaran kriminal menjadi pertimbangan, kelakuan non kriminal dalam level kedisiplinan biasanya diserahkan kepada wewenang sistem peradilan pimpinan militer dan pemimpin personal dan tidak secara mendadak mempengaruhi sistem peradilan militer dalam hal menetapkan pengadilan militer.

Namun, untuk menciptakan sistem peradilan dalam level kedisiplinan yang transparan dan merupakan subyek dari perlakuan adil menurut prinsip-prinsip konstitusi, individu yang terkena sanksi dapat mengajukan ke level kekuasaan militer yang lebih tinggi, independen institusi seperti komisi kritik atau ombudsman militer, atau pengadilan administratif sipil.

Di beberapa negara seperti Jerman, jaminan untuk pengajuan diberikan melalui lembaga independen, yakni Komisi Parlemen, yang juga bertugas untuk mengecek disiplin militer.

Pada level konseptual, isu pengadilan kriminal militer dapat dilakukan dalam dua cara :

- a) Menetapkan sistem yang terpisah terhadap pengadilan militer dan keadilan militer; atau
- b) Pengadilan sipil sebagai pemotongan seluruh institusi sistem pengadilan yang memperpanjang yurisdiksi hingga ke lingkup militer.

Beragam implikasi mempengaruhi keputusan tentang sistem mana yang akan dipilih. Yang paling menonjol diantaranya adalah: Ukuran dari organisasi militer disesuaikan dengan tugas-tugas utama dan misi (pengerahan eks-teritorial); sejarah dan tradisi dari budaya peradilan; kompleksitas dari dunia militer dan kebutuhan untuk mencapai keahlian peradilan yang spesifik; kematangan dari sistem politik dan kualitas dari hubungan sipil-militer.

Negara-negara yang merupakan komunitas Euro-Atlantic telah menempatkan sistem peradilan militer mereka dengan sesuai kebutuhan dalam sistem peradilan normal mereka, tetapi dalam kerangka sistem yang berbeda. Sebagai contoh, Austria, Denmark, Jerman, Belanda tidak memiliki pengadilan militer khusus sementara Bulgaria, Belgia, Perancis, Polandia, Spanyol, Inggris dan Amerika Serikat memilikinya.

Negara-negara tersebut memilih sistem tertentu berdasarkan kriteria yang telah disebutkan sebelumnya dan juga berdasar atas bagaimana mereka menilai kegunaan dari sistem peradilan mereka dalam situasi nasional.

Gambaran heterogenitas dalam peradilan domestik menunjukkan keragaman yang luas dalam personal, teritorial, yurisdiksi sementara menurut subyek; dan bervariasi dalam fungsi, komposisi dan operasi dari satu negara ke negara lain.

Di beberapa negara, sistem peradilan militer belum dapat menjangkau level pemerintahan demokrasi. Pengadilan militer di beberapa negara Amerika Latin sebagai contoh, belum independen tapi terorganisir dan pelaksanaannya tergantung pada eksekutif.

Para hakim militer kebanyakan adalah personel militer dalam masa tugas aktif yang merupakan bawahan dari pimpinan yang dihormati dan merupakan bagian dari prinsip kepatuhan secara hierarki. Pertanyaan apakah bila pengadilan militer dapat mengamati hak untuk mencoba dan diadili oleh komisi yang independen dan tidak berpihak dengan penuh penghormatan untuk jaminan peradilan tetap terbuka. Dalam beberapa kasus pengadilan militer mengadili tindak kriminal remaja di bawah 18 tahun dan juga seringkali tidak menghiraukan hak untuk mengajukan keberatan. Di beberapa negara Amerika Latin, pihak militer memiliki kekuatan yang sangat luas sehingga pelanggaran apapun yang dilakukan oleh anggota militer tidak dapat diajukan ke pe-

ngad ilan, sehingga keistimewaan militer menjadi keistimewaan yang eksklusif.

Dalam beberapa negara, pengadilan militer bahkan berwenang untuk mengadili penduduk sipil dalam waktu damai untuk pelanggaran keamanan nasional atau hukum anti teroris.

Namun, banyak negara seperti Spanyol, Brazil dan Guatemala telah mengeliminir yurisdiksi militer atas penduduk sipil dalam hal kejahatan politik.

Pengadilan militer telah dan masih tetap mengadili anggota angkatan bersenjata negaranya maupun polisi yang telah melakukan pelanggaran hak asasi manusia.

Adalah karena alasan-alasan inilah beberapa ahli berpendapat bahwa dalam pengadilan demokrasi sipil harus memilikiyurisdiksi yang mencakup seluruh aksi kriminal yang dilakukan oleh anggota militer dan warga sipil, termasuk kejahatan biasa dan pelanggaran kebebasan sipil.

Tugas utama pengadilan militer harus dibatasi dan melakukan fungsinya pada saat mengimplementasikan tata aturan militer tentang pengadilan (*military code of justice*) dalam kaitannya dengan disiplin militer dan efektifitas pelaksanaan suatu misi. Kebutuhan untuk disiplin militer harus hanya untuk mengkriminalisasi pelanggaran atas disiplin militer, seperti meninggalkan pos saat tugas.

Isu ini harus, dalam kasus apapun, diidekatidari perspektif dimana yurisdiksi militer sesuai dengan tugas yang tertera dalam hukum hak asasi internasional yang berkaitan dengan dua hal, administrasi pengadilan dan pelanggaran berat hak-hak asasi manusia. Di dalam konteks Eropa, Konvensi untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Fundamental, sebagaimana diinterpretasikan oleh Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa, menawarkan isu seperti tersebut di atas. Menurut Pasal 6, sistem pengadilan militer harus mencari cara untuk meminimalisasi perbedaan antara perlakuan terhadap anggota angkatan bersenjata dan warga sipil. Hanya para penandatangan asli di Konvensi Eropa yang dapat menghindar dari provisi Pasal 6 dalam aplikasidi sistem pengadilan militer mereka, sementara para penandatangan baru berkeajiban untuk memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditetapkan Pengadilan HAM tersebut.

Dimensi penting lainnya mengenai warga sipil dan pengadilan

militer dalam demokrasi adalah isu tentang waktu damai dan yurisdiksi waktu perang. Rancangan konstitusi dari kebanyakan negara tidak mengizinkan pengadilan militer untuk diterapkan di waktu damai, dan hanya mengizinkan penerapannya di waktu perang saja. Dengan demikian masalah tetap tidak berubah. Bagaimana persyaratan tentang pengadilan harus bersifat independen dan tidak berpihak, dan menjamin keberlangsungan proses dan pengamatan dari hak-hak asasi manusia, dapat sesuai dalam segala situasi?

Untuk alasan inilah muncul ide yang diperdebatkan secara kontroversial yaitu mengimplementasikan Pengadilan Kriminal Internasional. Pengadilan yang adil dan tidak berpihak harus dapat menegakkan kasus-kasus dimana pengadilan militer nasional tidak dapat menjamin karena alasan ketidakstabilan domestik, perang sipil, atau keadaan buruk lainnya.

Dengan cara yang tidak berurutan dimana yurisdiksi militer diatur, hal ini harus didukung oleh pendirian hukum yang memadai bagi para pejabat dan pimpinan personel militer. Provisi yang legal membantu setiap komandan untuk mengamati peraturan hukum setiap mengeluarkan perintah dan mendampingi dia dalam melatih otoritas komando yang memadai. Di negara-negara Eropa-Atlantik pengadilan militer dibangun berdasarkan warisan hukum, sebagaimana tanggung jawab individu berdasar pada inti dari peraturan hukum. Pejabat memiliki suatu kewajiban untuk tidak menuruti perintah ilegal (kriminal) perintah yang secara jelas dan terang melanggar kehormatan manusia dan tidak membenarkan tindakan mereka merujuk pada melakukan perintah tersebut. Akuntabilitas dari individu pejabat dan pegawai kantor dalam militer menempatkan tanggung jawab yang besar di atas bahu dari pejabat dan prajurit. Bagaimanapun juga, hal ini merupakan dimensi yang penting dalam memperkuat yurisdiksi militer dan menyediakan dasar hukum tertinggi bagi personel militer dan pertahanan. Sistem yang kuat dan efisien dari pengadilan yurisdiksi militer memastikan penegakan yang tidak berpihak dan obyektif dari provisi legal. Hal ini berperan sebagai alat yang efektif untuk mencegah kesalahan profesional dan pelanggaran terhadap hukum kemanusiaan internasional dan hak-hak asasi manusia, karena tidak ada keraguan sedikitpun bahwa para pelanggar akan diadili oleh institusi pengadilan domestik dan internasional yang kompeten. Dalam dunia keamanan yang komprehensif

pembauran ancaman dan tantangan militer dan non militer, dan kerjasama sipil militer yang meningkat.

Dalam hal keamanan komprehensif, makin bercampurnya ancaman militer dan non-militer dan meningkatnya kerjasama sipil-militer dalam menangani masalah keamanan, isu keadilan militer memainkan peran yang makin penting. Menampilkan peperangan yang asimetrik dan mengkonfrontasikan prajurit biasa dan lembaga militer dengan lawan-lawan yang mengabaikan semua provisi dari hukum kemanusiaan internasional merupakan hal sangat menonjol. Ketika prajurit melaksanakan misi mereka dan menuntut fleksibilitas dan penyesuaian kreatif terhadap kondisi-kondisi yang berubah secara cepat, perlindungan hukum dan juga upaya menampilkan perilaku pantas yang legal dalam segala kondisi adalah sangat penting.

Dalam konteks demokratis hal ini dapat dicapai kalau sistem keadilan militer secara penuh diintegrasikan dan diterima oleh yuridiksi nasional, tanpa melihat bagaimana skema legal militer diperinci dalam kekuatan peradilan bangsa.

BAGIAN V

PERANAN MASYARAKAT SIPIL DALAM KONTROL DEMOKRATIS ATAS SEKTOR KEAMANAN

Bab 15

Ahli Keamanan dari kalangan Masyarakat Sipil: Peran Para Pemikir dan Aktivistis LSM

Dari Keamanan Negara menuju Keamanan Masyarakat

Sejak akhir dari perang dingin, intensitas konflik kekerasan antar negara telah jauh berkurang. Sebaliknya, konflik internal negara justru makin meluas. Isu-isu keamanan non militer terkait dengan ekonomi, lingkungan dan hak asasi manusia makin menjadi komponen penting agenda keamanan. Oleh karena itu, masyarakat internasional mengakui

bahwa individu dan kelompok sosial perlu dilindungi bukan hanya negara.

Maka tidak mengejutkan, pengamatan terhadap sektor keamanan dari perspektif dari keamanan dan tata kelola yang baik mengedepankan peran penting masyarakat sipil. Dalam definisi yang luas dari sektor keamanan, beberapa penulis memasukkan "kelompok-kelompok masyarakat sipil yang tidak memiliki status hukum"²⁸ sehingga memiliki cakupan lebih luas daripada konsep keamanan²⁹ yang berpusat pada negara. Konsep keamanan yang tentang "keamanan masyarakat dan keamanan manusia" (*societal and human security*) menjadi agenda baru konsep keamanan.³⁰

Istilah masyarakat sipil digunakan merujuk pada organisasi yang berada di antara institusi negara dan kehidupan pribadi dan masyarakat.³¹ Dia mencakup berbagai gerakan sosial dan organisasi sukarela. Dia mungkin bersifat independen (dari pengaruh pemerintah), dan dalam kasus tertentu dapat pula mencakup LSM yang memiliki hubungan tertentu dengan pemerintah, contohnya mendapat subsidi dari pemerintah. Hal ini diasumsikan bahwa mereka adalah organisasi non profit.

Khususnya ketika sektor keamanan diteliti dari perspektif tata kelola demokratis, jangkauan luas dari pelaku masyarakat sipil seperti media, institut peneliti dan organisasi non pemerintah menambah secara esensial aktifitas dari institusi pemerintah yang bertugas untuk mengatur dan mengawasi sektor keamanan.³² Organisasi-organisasi masyarakat sipil ini biasanya menyediakan keahlian, memfasilitasi dan mempromosikan agenda keamanan alternatif, dan mendirikan jaringan nasional, internasional dan trans nasional.

²⁸ Sebagai tambahan untuk "angkatan keamanan non-negara" seperti organisasi paramiliter non-negara, militer swasta, dan perusahaan keamanan.

²⁹ Definition D, Table 1.1, in Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds., Alan Bryden and Heiner Hänggi (Münster, Germany: Lit Verlag, 2004), pp. 3-18.

³⁰ Bengt Sundelius, "The Challenge of Security Threats and Emergencies in Modern Society," in *Societal Security and Crisis Management in the 21st Century* (Zurich, ETH Zurich and Swedish Emergency Management Agency, 2004), pp. 17-19. These conference proceedings are available in full text at http://ecollection.ethz.ch/ecol-pool/inkonf/inkonf_249.pdf.

³¹ Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 36

³² Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform," p. 7.

Keahlian Keamanan pada Masyarakat Sipil

Sangat sering parlemen dan orang-orang yang ditunjuk secara politik oleh pemerintah tidak memiliki cukup ahli untuk berhadapan dengan kerumitan sektor keamanan. Dalam beberapa kasus, LSM dan lembaga penelitian dapat berkontribusi untuk menegakkan kendali demokrasi dalam sektor keamanan dengan cara:³³

- ❑ Melengkapi keahlian yang tersedia untuk orang-orang yang ditunjuk secara politik di pemerintahan melalui administrasi tertentu;
- ❑ Membantu formasi pakar sektor keamanan melalui pelatihan dan seminar tingkat tinggi;
- ❑ Berkontribusi pada kompetensi parlemen;
- ❑ Menyediakan alternatif pendapat pakar dalam kebijakan pemerintah di bidang pertahanan, keamanan, anggaran, opsi pembelanjaan, dll;
- ❑ Penyebaran yang luas, menggunakan potensi internet, dengan analisis independen dan informasi atas sektor keamanan kepada parlemen, media dan publik;
- ❑ Memberikan umpan balik atas berbagai kebijakan keamanan nasional dan implementasinya;
- ❑ Mendidik publik tentang isu keamanan;
- ❑ Mengangkat debat publik dan merumuskan opsi kebijakan

Parlemen dan pemerintah selalu mendorong partisipasi LSM dalam debat publik mengenai keamanan nasional, angkatan bersenjata, polisi dan badan intelijen. Jika diadakan secara rutin, debat-debat tersebut dapat meningkatkan transparansi sektor keamanan.

Aktivitas LSM

Dengan cara menginformasikan pada publik, menyajikan informasi yang tidak bias dan kebijakan alternatif yang jujur, organisasi masyarakat sipil mungkin dapat mengangkat kepentingan publik dan berperan sebagai pembawa isu-isu kepentingan tertentu. Mereka mungkin memakai agenda politik isu-isu keamanan sebagai kepentingan dari seluruh masyarakat. LSM boleh mengawasi dan mendorong penghormatan ter-

³³ Disadur dan diadaptasi dari daftar dalam Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 37.

hadap hak-hak asasi manusia dan perundangan dalam sektor keamanan. Mereka mungkin mempromosikan transparansi, kesetaraan gender, dll. Dalam satu dari cara-cara ini LSM mempromosikan atau memfasilitasi kebijakan pertahanan tertentu. Adalah penting bahwa organisasi-organisasi semacam ini termasuk "kelompok pelobi" (sebagai contoh asosiasi industri pertahanan) menjalankan pengaruh mereka menurut hukum yang jelas, dengan pengertian yang baik akan kerumitan mengatur sektor keamanan dan menuruti prinsip-prinsip dari tata kelola demokratis.³⁴

Organisasi non pemerintah memiliki kesempatan yang lebih baik untuk mencapai tujuan mereka ketika menyatukan usaha sebagai tambahan dari penggabungan sumber daya dan keahlian, yang biasanya memfasilitasi hubungan dengan pemerintah dan parlemen dan meningkatkan peran masyarakat dalam aktivitas mereka. Dalam kasus seperti itu LSM dan lembaga penelitian berfungsi dalam sebuah jaringan.³⁵

Jaringan LSM bahkan memiliki dimensi regional dan internasional dipercaya bahwa pelaku-pelaku masyarakat sipil trans nasional seperti LSM internasional terpanggil untuk membentuk jaringan sektor keamanan pada tingkat regional maupun trans regional³⁶.

Sebagai kesimpulan, LSM, universitas dan lembaga penelitian memiliki dampak esensial dalam membangun masyarakat yang aman dalam basis suatu bangsa, region, dan internasional. Aktivitas mereka mungkin memiliki dampak yang tidak tergantikan dalam budaya keamanan yang berubah di masyarakat dan secara mutlak untuk meng-institusionalisasi tata kelola yang demokratis dan efektif atas sektor keamanan.

³⁴ Untuk Detil dalam hubungan dengan penganggaran dan pembelanjaan pertahanan merujuk pada Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security: An International Journal* 11 (2003): 95-125, <http://cms.isn.ch/public/docs/doc_556_259_en.pdf>.

³⁵ Salah satu contoh adalah kerja dari sembilan pemikir dan organisasi akademis dari keanggotaan Bulgaria di NATO. Aktivitas tiga tahun ini membantu untuk membentuk suatu koalisi reformasi sektor keamanan, yang dipimpin oleh The Atlantic Club of Bulgaria <www.natoinfo.bg> and George C. Marshall Association-Bulgaria <www.GCMarshall.bg>. Several of its written products are available at http://www.gcmarshall.bg/pages_en/projects_past.html.

³⁶ Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform," p. 7.

BAB 16

Peran Media Massa dan Opini Publik dalam Melaksanakan Kontrol Demokratis atas Sektor Keamanan

Pengalaman demokratis bangsa Barat secara meyakinkan membuktikan bahwa media yang bebas dan independen menampilkan informasi terpercaya yang penting bagi demokrasi. Dalam kaitan ini, media menyediakan informasi yang terpercaya dan komprehensif, menyuarakan opini yang beragam, memfasilitasi debat yang terinformasi, dan secara kritis menilai aktivitas dari suatu negara. Media berperan sebagai transmisi vital antara masyarakat dan perwakilan yang dipilihnya di parlemen dan pemerintahan.³⁷

Media mungkin membantu pemerintah dan parlemen untuk menjelaskan keputusan dan tindakan mereka kepada warga negara. Sebagai tambahan, menginformasikan kepada pemirsa tentang apa yang terjadi dan menyediakan penjelasan alternatif yang jujur, media berkontribusi secara substansial untuk membuat kebijakan dan opsi pemerintah menjadi transparan, juga menempatkan kebijakan dan tindakan ini di bawah perhatian publik, mereka membentuk opini publik dan memfasilitasi keterlibatan aktif dari aktor masyarakat sipil. Jadi, media berkontribusi terhadap pelaksanaan dari prinsip akuntabilitas dari politisi dan badan eksekutif terhadap masyarakat.

Sehubungan dengan sektor keamanan, media menampilkan peranan mereka dalam batas-batas tertentu, karena kebutuhan untuk melindungi informasi yang mungkin dapat membahayakan keamanan nasional, atau karena referensi lembaga eksekutif untuk melindungi keamanan nasional. Karena itu, media boleh membantu pelaksanaan kendali demokrasi atas sektor keamanan hanya jika hukum secara memadai meregulasi prosedur dan tanggung jawab untuk fasilitasi informasi, untuk melindungi informasi rahasia, menjamin akses terhadap informasi dan demi kebebasan berpendapat dan berekspresi.

Kebebasan Pers

Artikel 19 dari deklarasi universal hak asasi manusia (DUHAM) menyebutkan bahwa "semua orang memiliki hak untuk kebebasan berpen-

³⁷ Marina Caparini, ed., *Media in Security and Governance: The Role of News Media in Security Oversight and Accountability* (Baden-Baden: Nomos, 2004).

dapat dan berekspresi : hal ini meliputi kebebasan untuk memiliki pendapat tanpa turut campur dan hak untuk mencari, menerima dan memberi tahu informasi dan ide melalui media apa pun tanpa harus ada gangguan". Prinsip ini dinyatakan dalam kondisi yang tidak terbatas; tidak ada referensi untuk batasan generik yang mungkin berhubungan dengan isu-isu keamanan³⁸.

Akses Untuk Informasi dan Kerahasiaan

Dalam negara demokrasi hukum biasanya menjamin akses warga negara dan organisasi termasuk media untuk informasi pemerintahan. Hukum ini menciptakan persyaratan untuk pelaksanaan dari hak-hak konstitusional dari warga negara untuk diberikan informasi. Bagaimanapun, badan eksekutif sering menolak untuk menyediakan informasi yang diminta kalau tindakan tersebut untuk menghindarkan keamanan nasional dari segala resiko. Karena itu, sangat penting bagi kendali demokratis atas sektor keamanan untuk meregulasi klasifikasi dari informasi dan akses terhadap informasi.

Prinsip yang umum berlaku adalah bahwa sebuah informasi tertentu, dan bukan kategori dokumen secara umum, sebagai contoh dokumen berhubungan dengan badan rahasia dari kementerian pertahanan, seharusnya dinyatakan rahasia berdasarkan aturan yang jelas dan ditetapkan oleh hukum. Sebagai tambahan, semua peraturan semacam ini perlu dipublikasikan dan harus tidak memberi ruang pada pejabat eksekutif untuk mengungkapkan kerahasiaan tersebut. Badan eksekutif diwajibkan oleh hukum untuk menanggapi permintaan akan informasi. Kalau suatu porsi dari dokumen tertentu dinyatakan rahasia, porsi itu akan ditahan atau dihapus, dan sisa dari dokumen itu disediakan untuk organisasi atau orang yang meminta. Akhirnya, dokumen atau bagian manapun dari sebuah dokumen mungkin dinyatakan rahasia hanya untuk periode waktu yang terbatas, contohnya, 10-15 atau 30 tahun tergantung dari tingkat kerahasiaan dan bila waktunya sudah habis dokumen itu dapat diungkapkan kepada publik.

³⁸ Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 40.

Keahlian, Kebebasan, dan Penyensoran secara Mandiri

Setiap media independen mendedikasikan satu atau beberapa wartawan secara berkesinambungan untuk mengawasi perkembangan dari sektor keamanan. Segala tindak tanduk wartawan-wartawan tersebut dan dampaknya terhadap opini publik sangatlah tergantung pada keahlian mereka, kemandirian dari media, kondisi negara, dan tingkat umum dari hubungan masyarakat di dalam sektor keamanan.

Dalam negara demokratis, media tidak dapat dikendalikan. Prakteknya setiap keputusan kebijakan dan setiap tindakan dari organisasi sektor keamanan mungkin menjadi subyek dari pengawasan publik. Wartawan yang tegas dan kru televisi menjadi bagian yang tidak tergantikan dalam aktivitas sehari-hari. Hal ini menciptakan lingkungan baru secara kualitatif dan meletakkan beban yang besar pada prajurit dan personel badan keamanan lainnya.³⁹ Berbagai usaha telah dilakukan untuk meregulasi hubungan antara militer dan media, khususnya dalam peliputan operasi yang sedang berjalan. Tidak satupun dari upaya ini mungkin sepenuhnya berhasil, kecuali wartawan dan kepemimpinan media memiliki keahlian dan pengertian tentang apa arti tindakan mereka bagi keberhasilan operasi dan kehidupan dari prajurit dan bersedia untuk menyeimbangkan kebebasan informasi dengan pembatasan dan bahkan penyensoran secara mandiri.

Dalam kasus terburuk, keputusan dan tindakan organisasi sektor keamanan mungkin disalahartikan dan tampak sebagai suatu penyekatan informasi.⁴⁰ Media yang bebas tidak berarti sama dengan sikap yang independen. Khususnya dalam demokrasi yang sedang berkembang, media mungkin dihubungkan dengan kartel bisnis dan mungkin digunakan untuk memperkuat pengaruh mereka dan untuk mempromosikan kepentingan ekonomi dan politik tertentu dan tidak melindungi kepentingan publik.⁴¹ Terwujudnya warga negara yang ter-

³⁹ Chris Donnelly, "Learning from Security Sector Reform in Central and Eastern Europe," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds., Alan Bryden and Heiner Hänggi (Münster, Germany: Lit Verlag, 2004), pp. 53-54.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Stoyana Georgieva and Avgustina Tzvetkova, "Media, Civil Society and Public Policy," in Jan A. Trapans and Philipp H. Fluri, eds., *Defence and Security Sector Governance and Reform in South Eastern Europe: Insights and Perspectives*, vol. 1 (Geneva/Belgrade: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003), pp. 269-280.

informasi dan opini publik yang tidak bias dalam kasus semacam ini menjadi tantangan yang sangat berat.

Seksi Empat

Kendali Demokratik atas Sektor Keamanan dalam Kasus Khusus

Sebagai tambahan, tantangan yang muncul dari revolusi informasi, memerlukan sebuah budaya baru yang mengatur tentang hubungan antara media dan organisasi pertahanan dan keamanan yang didasari oleh sikap saling menghormati dan promosi dari prinsip-prinsip dari transparansi dan akuntabilitas dari sektor keamanan.

Kasus khusus seperti keadaan darurat, krisis, konflik internal dan perang adalah bagian tak terpisahkan dari rancangan dan implementasi dari kekuasaan sipil dan pengawasan demokrasi terhadap sektor keamanan organisasi. Esensi dari permasalahan di sini adalah dibutuhkan suatu paket hukum tertulis untuk menyedikan kondisi performa institusi yang benar-benar efektif dan pada saat yang bersamaan tetap memberikan kesempatan kepada otoritas sipil untuk terus mengambil keputusan-keputusan penting dan melaksanakan fungsi pengawasan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Tidak peduli seberapa penting suatu keadaan sekitar keamanan nasional atau keamanan masyarakat di dalam kasus khusus – undang-undang nasional tidak boleh melarang secara keseluruhan kekuasaan parlemen untuk mengawasi tindakan dari eksekutif, presiden (di dalam kasus dimana beliau adalah panglima tertinggi angkatan bersenjata), dan terutama organisasi keamanan.

BAGIAN VI

Kendali Demokrasi Atas Sektor Keamanan Dalam Perang

Dengan tanpa mengabaikan pernyataan dari artikel 2.4 dari piagam PBB bahwa "Negara-negara anggota PBB harus abstain, dalam hubungan internasional, dari upaya untuk menggunakan ancaman dan kekerasan...," sebagaimana halnya batasan-batasan hukum kemanusiaan internasional, agresi militer and beberapa jenis keadaan darurat dapat membutuhkan respon militer atau bahkan diberlakukannya hukum militer. Respon seperti itu harus diterapkan tanpa berdampak pada sistem demokrasi negara tersebut. Di luar dari kenyataan bahwa banyak orang mengharapkan tidak ada lagi perang, tetapi itu akan tetap menjadi kenyataan hidup manusia, sekarang dan di tahun-tahun yang akan

datang. Karena isu demokrasi dan pengawasan sektor keamanan dalam perang akan terus menjadi hal yang penting bagi militer, politikus, dan masyarakat umum dari suatu negara, pertanyaannya adalah: bagaimana dan dalam keadaan apa suatu negara dibenarkan untuk berperang atau menahan diri untuk berpartisipasi dalam aksi militer?

Bab 17

Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan dalam Situasi Perang

Suatu negara dapat berada dalam keadaan perang secara *de facto* ataupun *de jure*. Hal ini merupakan fenomena setelah Perang Dunia Kedua. Deklarasi perang terakhir kali dibuat pada tanggal 3 September 1939, ketika Duta besar Perancis dan Inggris mengunjungi Menteri Luar Negeri Jerman untuk mendeklarasikan perang sebagai bagian pemenuhan kewajiban pihak Sekutu terhadap Polandia. Sejak itu lebih dari 150 konflik terjadi tanpa adanya deklarasi perang secara formal.

Diluar ini, peraturan untuk menjaga kendali demokrasi efektif selama perang tetap menjadi bagian penting dari pembangunan demokrasi. Selama masa perang, pelaksanaan kendali demokrasi terhadap angkatan bersenjata menjadi sumber bagi integritas nasional dan harus diarahkan pada antusiasme, kesediaan untuk berkorban dan mendukung angkatan perang. Tetapi, prosedur demokrasi tidak boleh menghilangkan efektifitas peperangan dan operasi pendukung lainnya.

Salah satu dari isu utama dari persiapan perang adalah definisi legal atas kewenangan dari pusat kekuasaan negara itu untuk mendeklarasikan perang atau menerapkan hukum militer dan ini juga adalah penting untuk membangun kendali demokrasi. Biasanya masalah ini diatur dalam Undang-undang Dasar dan sejalan dengan undang-undang sementara yang dimungkinkan dalam kasus-kasus:

- Parlemen mempunyai hak yang eksplisit untuk mendeklarasikan perang, keadaan perang atau menerapkan hukum militer. Dalam pelaksanaannya, kasus ini dapat mengarah ke pengawasan demokrasi yang efektif terhadap proses keterlibatan suatu negara ke dalam perang hanya jika parlemen memiliki waktu yang cukup untuk berdebat dan mengambil keputusan. Jika tidak ada masa sebelum perang atau dalam keadaan terjadi serangan mendadak, peraturan ini tidak dapat diterapkan.

- ❑ Undang-undang dasar dapat menuntut parlemen untuk memberikan otorisasi kepada kekuasaan eksekutif atau kepala pemerintahan untuk mendeklarasikan perang. Kendali demokrasi juga dapat diabaikan di dalam kasus terjadinya serangan mendadak.
- ❑ Undang-undang Dasar bisa memberikan otorisasi otomatis kepada eksekutif atau kepala negara untuk menyatakan perang atau menyatakan kondisi perang atau keadaan darurat, hanya dan jika parlemen sedang reses. Dalam kasus ini, parlemen harus diminta untuk menyetujui (menguatkan) keputusan ini.

Sebagai tambahan dari isu mendeklarasikan perang dalam segala situasi, parlemen tidak dapat membatalkan pekerjaannya selama krisis nasional. Hal ini penting bukan hanya dari sudut pandang politik tetapi juga bagi masyarakat pada masa pemulihan pasca konflik.

Media dan institusi sipil lainnya harus mendapat kesempatan untuk tetap bebas, tetapi beberapa pembatasan tak dapat dihindari. Mereka dapat diminta untuk melakukan kontrol secara mandiri atau ditetapkan oleh undang-undang dengan tujuan utama untuk tidak membuat nyawa para prajurit dan orang-orang dalam bahaya karena mempublikasikan informasi pertempuran. Bagian dari kewajiban kementerian pertahanan semasa perang adalah membuat media terlibat dan menyediakan kesempatan kepada reporter media untuk bergabung dan mengikuti pasukan. Praktek yang baik dalam hal ini adalah mempersiapkan dokumen jauh sebelum kejadian itu terjadi yang menjelaskan kewajiban dari tiga pihak – Pemerintah (Departemen Pertahanan), Media, dan Angkatan Bersenjata. Di Inggris, dokumen ini disebut "Green Book" yang berisi kesepakatan bersama.

Dengan tujuan untuk mencegah kerusakan yang parah terhadap demokrasi dan institusi-institusinya, setiap pembenaran dan pelaksanaan penilaian selama perang harus dilandasi oleh tujuan yang jelas dan mengikuti prinsip-prinsip demokrasi.

- ❑ Prinsip dari ancaman dan legalitas yang luar biasa dapat diterapkan dengan tujuan untuk menjamin bahwa hukum internal sejalan dengan hukum perang internasional dan hukum-hukum lainnya yang berhubungan. Kuncinya adalah kesesuaian antara pernyataan perang, keadaan perang atau status yang berhubungan dengan perang dan paradigma bahwa perang adalah upaya yang tak terelakkan untuk membela diri.

- ❑ Inti dari pernyataan tentang keadaan perang diumumkan secara resmi kepada publik nasional dan internasional. Masyarakat harus diinformasikan secara jelas tentang konsekuensi dari perang di dalam segala aspek kehidupan, kegiatan ekonomi, kebebasan dan hak asasi manusia.
- ❑ Inti dari komunikasi berhubungan dengan kewajiban otoritas negara untuk menginformasikan sebagaimana seharusnya kepada pemerintahan negara lain dan organisasi internasional tentang tindakannya menyatakan perang dan akibat-akibatnya terhadap hubungan internasional negara tersebut, status warga negara asing, perdagangan, aktifitas media, perbankan, dll.
- ❑ Prinsip "tidak kasat mata" (*intangibility*) harus diterapkan terhadap hak mendasar dari manusia dan kewarganegaraan yang tidak dapat diabaikan. Hal ini sangat penting terutama untuk diterapkan terhadap parlemen dalam menjalankan misinya untuk menjaga nilai-nilai demokrasi dan tradisi untuk tetap hidup selama perang yang kejam. Kapasitasnya dalam memutuskan masalah paling penting dari perilaku negara selama penerapan peraturan perang dan untuk mengawasi performa otoritas selama perang adalah hal terpenting untuk menyelamatkan demokrasi dan mengurangi kesengsaraan dan penderitaan dari peperangan.

Di dalam kasus Bulgaria, Undang-undang Dasar tahun 1991, diikuti oleh undang-undang yang baru mengenai pertahanan, angkatan bersenjata, keamanan nasional dan intelijen mendefinisikan peranan dan kewajiban di masa perang bagi parlemen, Presiden, Pemerintah dan Kepala staf angkatan Bersenjata yang sejalan dengan sistem cek dan keseimbangan demokrasi.

Parlemen mempunyai otoritas untuk memutuskan deklarasi perang dan pernyataan damai: dengan permintaan dari presiden dan dewan menteri, menerapkan hukum militer atau keadaan darurat di seluruh atau sebagian negeri; meratifikasi atau menolak seluruh perjanjian internasional yang berhubungan dengan politik dan militer.

Presiden sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata atas permintaan pemerintah mendeklarasikan dan memobilisasi sebagian atau keseluruhan pasukan untuk peperangan. Bilamana parlemen sedang reses dan tidak bisa dikumpulkan, dia akan menyatakan *keadaan darurat perang* seandainya terjadi serangan bersenjata atas Bulgaria

atau jika tindakan mendesak dibutuhkan berdasarkan atas komitmen internasional. Dia memproklamkan hukum militer atau keadaan darurat lainnya. Parlemen nantinya akan berkumpul untuk mengesahkan keputusan Presiden tersebut. Hukum pertahanan dan angkatan bersenjata menjelaskan bahwa Presiden, bertindak atas proposal dari dewan menteri, menyetujui rencana pertahanan strategis dan memperingatkan angkatan bersenjata atau bagiannya untuk peringatan selanjutnya; di dalam konflik militer atau perang dia mengkoordinir kebijakan luar negeri untuk berpartisipasi dalam organisasi internasional dan struktur keamanan dengan tujuan untuk meredakan konflik militer atau perang; mengepalai pusat komando, mengeluarkan perintah persiapan untuk negara dan angkatan bersenjata untuk berperang; mengimplementasikan rencana perang; menerapkan aturan yang lebih ketat untuk mencegah kebocoran informasi yang berhubungan dengan pertahanan negara; mengajukan proposal perdamaian kepada parlemen.

Dengan diterapkannya hukum militer, pernyataan perang atau dengan dimulainya aktifitas militer, Presiden membentuk pusat komando. Pusat komando membantu panglima tertinggi di dalam memimpin pertahanan dan angkatan bersenjata dan meliputi Perdana Menteri, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Transportasi, Menteri Pengembangan dan Pembangunan Daerah, Kepala Dewan Pos dan Telekomunikasi, Kepala staf dan individu-individu lainnya yang ditetapkan oleh panglima tertinggi.

Dewan menteri (pemerintah) berkewajiban merumuskan dan melaksanakan kebijakan pertahanan dan militer; menjaga kesiapan mobilisasi dan pertempuran dari angkatan bersenjata; menyetujui rencana mobilisasi dan rencana umum peperangan dan rancangan anggaran perang; menentukan standar dan aturan bagi peningkatan, penyimpanan dan penggunaan bahan baku dan barang selama masa perang; mengkomandoi dan memobilisasi angkatan bersenjata; mengatur peralatan negara dari damai menuju peperangan.

Sejak berakhirnya Perang Dingin, sejumlah perkembangan telah secara signifikan mengubah isu mengenai perang dan hubungan internasional dan undang-undang nasional. Dua diantaranya berhubungan langsung dengan kendali demokrasi atas angkatan bersenjata di masa perang. Bahkan dewasa ini, perang dan konflik kekerasan cenderung memilik sebab sosial masyarakatan yang dalam. Dalam kasus ini, pernyataan perang adalah suatu hal hal mustahil.

Kedua, pada jaman sekarang setiap negara terbuka, liberal dan berdaulat menghadapi ancaman yang sama sebagai subyek, atau dipergunakan untuk sasaran terorisme. Kedaulatan negara, kemerdekaan dan integritas teritorial dapat dipertahankan dengan lebih berhasil melalui integrasi, partisipasi di dalam kerjasama internasional dan usaha multilateral. Ini diharapkan dengan catatan bahwa musuh yang baru tidak memilik kedaulatan politik. Terorisme mengancam sistem politik dan gaya hidup masyarakat. Ini bukan lagi masalah mengenai ancaman kedaulatan negara-bukan juga integritas teritorial dan yang pasti bukan ancaman bagi kemerdekaan negara.

Bab 18

Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan dalam situasi Perang Melawan Terorisme

Ciri Utama Terorisme Modern

Tidak ada definisi terorisme yang diakui internasional secara formal.⁴² *The US National Security Strategy for Combatting Terrorism (February 2003)* mendefinisikan terorisme sebagai: "sesuatu yang terencana, bermotif politik, dilakukan dengan kekerasan terhadap warga sipil oleh kelompok tertentu atau pelaku bawah tanah".⁴³ Magnus Norell, ahli kontra-terorisme berkebangsaan Swedia, menyebutkan definisi: "Penggunaan kekerasan secara sistematis dan melawan hukum oleh pelaku dari dalam maupun luar negeri, ditujukan secara khusus bagi warga sipil untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan ini bisa politik, sosial atau keagamaan tergantung dari kelompok yang bersangkutan. Terorisme menjadi internasional ketika dilakukan melampaui batas negara pelaku, atau jika sasarannya adalah warga negara asing dari negara tertentu".⁴⁴

⁴² At the Berne, Switzerland meeting of the PfPC ESSG on 22 April, 2002 Col. Nick Pratt, USMC (Ret.) said there are 109 academic definitions of 'terrorism'. On 2 April 2002 Islamic nations failed to come up with a common definition of 'terrorism' at a meeting of the Organization of Islamic Conference (OIC) in Malaysia. The obstacle was the diverging views on the nature of the Palestinian struggle against Israel – 'freedom-fighting' or 'terrorism' (FT, 3 April 2002, 2). Prof. Dr. Kemal Beyoghlou, a US counter-intelligence expert underlined on 16 September 2002 at a lecture to the Atlantic Club in Sofia that the best short definition of terrorism is 'a politically motivated attack on civilian non-combatants'. Chris Donnelly of NATO focuses on terrorism as a 'tactic' (Donnelly/CND/2002/090/Spain/26.04.2002, 5).

⁴³ National Strategy for Combatting Terrorism' (Sofia: Wireless Files, US Embassy, February 18, 2003)

⁴⁴ Magnus Norrel, 'The Role of the Military and Intelligence in Combatting Terrorism,' *Romanian Journal of International Affairs* 8:4 (2002): 42.

Sebagai tambahan dapat dikatakan bahwa terorisme sekarang ini sudah benar-benar mendunia. Teroris sudah terorganisir di dalam suatu jaringan dan dapat beroperasi di setiap penjuru dunia. Menumpas salah satu bagian dari organisasi bukan berarti hancurnya seluruh jaringan. Berikutnya kita menghadapi teroris yang begitu termotivasi oleh keagamaan untuk menyerang, menjadikan mereka lebih fanatik dan siap beraksi tanpa pilih bulu. "Bakar" para kafir, termasuk dengan nuklir atau senjata pemusnah massal lainnya adalah bagian penting dari cara berpikir teroris-teroris baru. Kepuasan mendalam tampak dari pemimpin Al Qaeda atas jumlah korban yang besar di gedung WTC di New York direkam dan didistribusikan ke seluruh dunia oleh para teroris itu sendiri.

Untuk memudahkan pemahaman, bab ini mencoba mengemukakan ciri-ciri kunci dan perspektif gejala terorisme:

- a. Menyebabkan kematian terhadap orang tak berdosa dan tak orang yang tak terlibat dalam konflik.
- b. Sebagai alat atau taktik untuk memerangi aktivitas militer.
- c. Tidak memiliki teritorial yang jelas dan identifikasi pelaku yang jelas.
- d. Bersifat lebih mematikan.
- e. Menunjukkan "kekuatan bunuh diri" dalam skala besar, dengan mengkompromiskan pendekatan tradisional yang rasional di dalam menerapkan kekerasan militer.
- f. Skala yang telah mendunia.
- g. Fanatik dan bermotivasi keagamaan.
- h. Tidak membedakan korbannya.
- i. Penggunaan senjata pemusnah massal adalah gila tetapi adalah tujuan utama dari teroris.

Resiko dan Tantangan bagi Negara dan Masyarakat Demokrasi.

Tidak ada negara dengan masyarakat yang demokratis bisa tinggal diam dalam upaya memerangi terorisme untuk mengancam dan menurunkan kapasitas kehidupan sosial. Banyak kalangan berharap bahwa perang terhadap terorisme akan berakhir dengan kemenangan dan mereka bisa melanjutkan kehidupan dengan normal dan bebas seperti sebelum 11 September 2001.

Tetapi, ini hanya salah satu konsep bagaimana demokrasi harus bereaksi terhadap terorisme. Sementara pihak lain memiliki pemikiran

yang berbeda, lebih cenderung untuk tidak membuang dan menghancurkan fenomena terorisme, tetapi menyesuaikan diri dengan terorisme karena banyaknya perbedaan di dalam kehidupan sosial. Inti dari pemikiran tersebut adalah bahwa negara demokrasi dengan masyarakat terbuka, kemerdekaan dan kebebasan sipil akan selalu rentan terhadap terorisme. Masyarakat semacam ini tidak akan pernah bisa melindungi semua sasaran, sepanjang waktu, terhadap kemungkinan penyerangan, yang berarti bahwa terorisme akan selalu menarik bagi musuh-musuh demokrasi. Walaupun kewaspadaan publik dan individu selalu dimobilisasi oleh negara demokrasi, perang melawan terorisme, harapan dari perjuangan itu harus tetap realistis sebagaimana halnya menghilangkan kerentanan dari masyarakat demokrasi yang terbuka.

Kedua konsep yang saling berbeda ini, yang muncul sebagai akibat dari dilema demokrasi, melakukan perang terhadap terorisme pada dua macam jalur tingkah laku yang paralel sebagai berikut:

Pertama, terlepas dari perlunya pembatasan atas hak-hak tertentu dan kebebasan dari masyarakat demokrasi selama perang menghadapi terorisme, upaya untuk menjaga dasar-dasar demokrasi dan segala usaha memerangi terorisme di dalam batasan-batasan yang sudah ditetapkan, walaupun melalui prosedur demokrasi yang lebih canggih, adalah suatu keharusan bagi negara demokrasi manapun. Menyeimbangkan prinsip dengan kepentingan bukanlah pekerjaan yang mudah, tetapi ini adalah satu-satunya cara untuk mengatasi ketegangan atau krisis dari masyarakat demokratis dalam perjuangan melawan diri sendiri sambil bergumul dan mengarah pada perang melawan terorisme.

Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Colin Powell mengingatkan pada tanggal 1 Agustus 2002 di Brunei dengan cara menentang penggunaan kampanye terhadap terorisme sebagai cara untuk menekan perbedaan pendapat atau sebagai cara untuk menekan orang-orang menyampaikan pandangan mereka terhadap pemerintah".⁴⁵ Kemudian dia menambahkan bahwa "jika kita mau menang dalam menghadapi terorisme, benar-benar memenangkan wabah ini dari muka umat manusia, maka kita harus melakukan ini dengan sebuah cara di mana kita menghargai martabat manusia dan hak-hak dari pria dan wanita."⁴⁶ Wilayah

⁴⁵ Colin Powell, 'Rights Must Be Protected in Anti-Terrorism Fight' (Sofia: Wireless Files, US Embassy, August 5, 2002) 10.

⁴⁶ Ibid.

dimana pemerintah dan masyarakat demokratis beresiko gagal merupakan hasil akhir dari penumpukan kekuasaan yang berlebihan pada satu orang atau satu institusi yang terpusat. Ellen Laipson menanyakan satu pertanyaan yang tepat, mengenai demokrasi di Amerika: "Haruskah terorisme memaksa Amerika untuk merevisi keyakinan utama mereka akan pemeriksaan dan keseimbangan (*checks-and-balances*)?"⁴⁷

Kedua, upaya harus dilakukan untuk menyelaraskan demokrasi dengan Islam. Inti dari diskusi isu ini adalah bahwa Muslim bukanlah masalah, tapi Muslim radikal, ya! Radwan Masmoudi, presiden dari pusat studi agama Islam dan demokrasi (CSID), kelompok pemikir yang berbasis di Amerika, seperti yang dikutip "Christian Science Monitor" mengatakan bahwa "kunci dari masa depan yang dapat dicapai adalah koalisi dari Islam Moderat dengan Non-Islam yang setia terhadap pemerintahan yang diwakilinya."⁴⁸ Laporan yang sama dengan isu yang sama mengutip Nadcem Kazmi dari Al-Khoei Foundation di London mengatakan bahwa adanya "kebutuhan akan proses diplomasi untuk mengembangkan suatu fatwa yang konsisten dan dapat diandalkan untuk tidak mengabsahkan terorisme."⁴⁹

Tentu saja, memakai, melakukan dan memenuhi tujuan yang ambisius ini membutuhkan pembentukan masyarakat yang menghargai perbedaan/kemajemukan di negara-negara Muslim di dunia. Kalangan Muslim yang mempelajari penyelarasan demokrasi dengan Islam menggaris bawahi peran kunci dari para cendekiawan Muslim dalam upaya mengubah perilaku masyarakat dan dengan akal sehat membuang ajaran abad pertengahan yang sering dikhotbahkan oleh beberapa ulama Islam. Adalah untuk kepentingan Islam dan agama-agama lainnya di dunia jika Islam bisa meningkatkan organisasi keagamaannya secara internal dengan membangun dan menguatkan kepemimpinan lintas negara dan struktur kendali.

Tetapi, tujuan strategis yang mendasar adalah bahwa cendekiawan baik Muslim maupun non-Muslim tidak boleh mempolitisasikan kesulitan-kesulitan fundamentalisme Islam di dalam beradaptasi untuk

⁴⁷ Ellen Laipson, 'While America ...' 146.

⁴⁸ 'Christian Science Monitor', May 29, 2003, 'Easing into Islamic Democracy (Convinced by their experience in the US, American Muslims are helping form democratic coalitions in the Muslim world and are building their case on Islamic principles)', by Jane Lampman, Staff writer to the CSM.

⁴⁹ Ibid.

memenuhi tuntutan globalisasi. Dalam satu dekade terakhir, adaptasi terhadap kebutuhan situasi global menjadi bagian utama dari kebijakan politik di mayoritas negara. Tetapi negara-negara lain dan pelaku non-negara menganggap perkembangan yang baru menuju dunia global sebagai ancaman terhadap eksistensi mereka. Bersembunyi di belakang perbedaan kebudayaan dan agama yang ada di Timur Tengah, yang mana sebagian besar adalah miskin sedangkan negara Barat adalah negara maju dan kaya, para pendukung Islam radikal memutuskan untuk menyerang. Tindakan teror pada tanggal 11 September 2001 ditujukan untuk menjelaskan secara politik bentuk dari perpecahan agama Islam radikal dan semakin dekatnya globalisasi ekonomi, politik dan kebudayaan. Bentuk pertentangan adalah "Islam yang menderita" melawan "Amerikanisasi dunia". Mentalitas "pertentangan peradaban", kemiskinan di negara-negara Muslim, kegagalan negara – terutama negara Muslim – adalah hal-hal yang dieksploitasi oleh para pelaku teror. Rasa frustrasi utama dari para pengikut Islam radikal adalah kesiapan individu Muslim di seluruh dunia untuk merangkul globalisasi sebagai suatu kesempatan untuk meningkatkan standar hidup mereka dan mendapatkan kehidupan yang lebih baik – dengan lebih banyak kesempatan yang lebih baik untuk memilikinya. Kesiapan para Muslim untuk merangkul globalisasi dan membuang kebiasaan dan hubungan fundamental Islam yang konservatif sangat mungkin membuang keseimbangan dari semua orang yang mendapat keuntungan dari memanipulasi jiwa-jiwa para penganutnya.

Kesuksesan globalisasi dan demokrasi adalah buah dari perjuangan hak demokrasi di negara-negara non-Barat dan kenyataan bahwa batasan dan kedaulatan negara tidak dapat menyelamatkan mereka yang menentang kemajuan sosial, politik dan teknologi. Alasan lain adalah terciptanya bentuk dan institusi dari pemerintahan global yang semakin membaik. Penyerangan dan pengkecilan hati dari para pendukung kecenderungan-kecenderungan ini dan penyerangan pusat pemerintahan global dari proses perkembangan sosial sebagai cara yang benar untuk menyelamatkan fundamentalisme Islam, ekstremisme dan interpretasi agresif. Membunuh apapun yang "global" merupakan satu-satunya cara bagi 'penjaga terakhir' dari tradisi fundamentalis – suatu interpretasi yang sangat radikal dari kehidupan sosial dan keagamaan, tentunya.

Strategi untuk Menghadapi Terorisme

Tiga 'lingkaran strategis' yang konsentris dan simultan di dalam menghadapi terorisme mungkin bisa diusulkan. Pertama, untuk jangka panjang dan yang paling luas: (1) Menangani hati dan pikiran dari korban potensial akibat globalisasi; (2) Buktikan kepada mereka bahwa terorisme bukanlah jalan keluar dari kesulitan dan konsekuensi negatif dari kemajuan umat manusia; (3) Hilangkan jaringan teroris dari orang-orang yang lemah, putus asa dan putus harapan; dan (4) Buktikan dengan jelas bahwa globalisasi menyediakan hasil yang lebih beradab dari situasi yang sulit, yang terjadi pada masa adaptasi akan kebutuhan ekonomi, teknologi dan lingkungan informasi yang baru.

Kedua, dalam jangka menengah: (1) Membantu negara-negara yang gagal menjadi sejahtera. Daerah Eropa Tenggara merupakan kasus yang sangat penting, dimana keberhasilannya akan menstimulasi proses positif sejenis in Laut Hitam – Daerah Laut Kaspia; (2) Libatkan Islam di dalam pembangunan masyarakat, sekularisme dan demokrasi, sehingga mempengaruhi reformasi keagamaan yang akan menghapus terorisme fanatik dari motivasi kecemburuan; dan (3) Meningkatkan kerjasama dan koordinasi dari pusat-pusat kekuasaan dunia di dalam aktivitas anti terorisme dan kontra terorisme mereka.

Ketiga, dalam jangka pendek: (1) Mencegah daya guna dari Senjata Pemusnah massal – yang mampu memicu terorisme; (2) dan Ciptakan alat, institusi dan individu yang dapat secara efektif menjalankan semua aspek operasional dari perjuangan anti teroris dan kontra-teroris.

Keberhasilan perjuangan melawan terorisme tak dapat dipungkiri dapat mempercepat pembentukan kecenderungan sistem internasional, mempercepat globalisasi dan efek positif di bidang sosial dan ekonomi. Kesuksesan perang ini akan menyediakan kesempatan kepada agama-agama di dunia untuk berinteraksi dengan cara yang lebih kreatif dan lebih manusiawi dari cara yang ada sekarang.

Menjaga Efektivitas Perang terhadap Terorisme di dalam batasan-batasan Demokrasi

Melalui prosedur demokratis, kita dapat secara legal mempersempit ruang manuver dari kelompok-kelompok teroris. Hidup di alam demokrasi sekarang berarti mencari standar yang memadai bagi privasi dan

keamanan secara terus menerus. Definisi legal yang lebih baik harus ditemukan atas hubungan yang sudah kuat antara keamanan internal dan eksternal. Potensi dari organisasi internasional yang berhubungan dengan keamanan harus dengan sengaja diarahkan pada masalah ini, terutama yang berhubungan dengan perang melawan terorisme.

Sama pentingnya adalah formula institusional yang legal atas ketertutupan, bahkan kerja yang terintegrasi antara angkatan bersenjata, polisi dan badan intelijen untuk menghancurkan tulang punggung terorisme di dalam negara manapun. Imajinasi dan pemikiran maju diperlukan untuk mencapai kesepakatan internasional atas kerjasama yang lebih erat antara badan intelijen dan institusi penegak hukum dari negara-negara anti teroris.

Cara khusus harus diambil untuk meningkatkan kesadaran publik atas kewaspadaan masyarakat selama perang melawan terorisme. Cara ini harus diimbangi dengan langkah lain yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas, dan kewajiban pelaporan tingkat efektifitas dari kegiatan kontra terorisme dari institusi di sektor keamanan. Persyaratan serupa juga harus dibawa ke dalam forum parlemen internasional, di mana kontra terorisme selalu dimonitor. Efek utama haruslah kepercayaan nasional dan internasional yang sepadan antara orang-orang dan masing-masing institusi, dalam melaksanakan perang melawan terorisme ini.

Bagian VII

Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan Dalam Situasi Damai

Bab 19

Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan Selama Masa Krisis dan Keadaan Darurat

Dalam situasi pengecualian, seperti bencana alam atau bentuk krisis lainnya, negara diharapkan untuk bertindak cepat dan tegas. Seringkali

negara menggunakan prosedur dan kekuatan tertentu tanpa mempengaruhi prinsip-prinsip dari pemerintahan demokratis. Sampai disini, adalah penting untuk definisi yang jelas mengenai krisis dan keadaan darurat, prosedur untuk mengumumkan keadaan darurat dan definisi legislatif atas peran dan tanggung jawab untuk persiapan keadaan darurat dan manajemen krisis, begitu juga mekanisme pengawasan undang-undang selama masa darurat.

Definisi

Sebuah krisis dapat didefinisikan sebagai suatu kejadian atau situasi yang melibatkan ancaman terhadap suatu negara, wilayah, penduduk, angkatan bersenjata, atau kepentingan vital yang berkembang dengan cepat dan mempengaruhi kondisi seperti diplomasi, ekonomi, politik, atau kepentingan militer. Komitmen militer dan kekuatan sektor keamanan lainnya digunakan untuk mencapai tujuan nasional.⁵⁰ Hal ini dapat terjadi pada tingkat lokal, provinsi, nasional, regional (internasional). Contoh dari krisis termasuk aktivitas teroris, tindakan militer yang agresif dari negara lain, arus pengungsi yang besar, keresahan masyarakat akibat tindak kekerasan, dll.

Sebuah keadaan darurat adalah salah satu krisis yang disebabkan oleh fenomena alam atau perbuatan manusia (biasanya tanpa maksud jahat). Contohnya termasuk bencana alam seperti kebakaran, banjir, tanah longsor, gempa bumi, salju longsor; kecelakaan industri seperti tumpahan bahan berbahaya, kecelakaan reaktor nuklir, dll; hancurnya infrastruktur penting, contohnya pemadaman listrik yang berkepanjangan, wabah penyakit dan lainnya.

Prinsip Dasar, Hukum Internasional dan Hak Asasi

Suatu keadaan darurat atau krisis dapat dideklarasikan hanya pada situasi tertentu, dan harus mengikuti beberapa azas-azas kunci demokrasi, yang meliputi:⁵¹

❑ Azas legalitas – ukuran keadaan darurat haruslah sesuai dengan

⁵⁰ Versi adaptasi dari definisi istilah ini dikemukakan oleh Nikolay Petrov, "National Military Command Center—From Idea to Implementation," *Information & Security: An International Journal* 6 (2001): 69-81, <<http://infosec.procon.bg>>.

⁵¹ Hans Born, ed., *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, pp. 100-101.

pernyataan keadaan darurat yang d isisi lain harus sejalan dengan undang-undang negara tersebut. Azas ini selanjutnya harus memastikan bahwa hukum internal sejalan dengan hukum internasional.

- ❑ Azas pengumuman – suatu keadaan darurat harus diumumkan secara luas.
- ❑ Azas komunikasi, yang mengacu pada kewajiban untuk memberi tahu pihak negara lain atas perjanjian yang relevan, begitu juga laporan khusus ke PBB atas pelaksanaan hak asasi manusia selama masa darurat.
- ❑ Azas kesementaraan – pernyataan keadaan darurat harus dalam situasi pengecualian dan memiliki limit waktu.
- ❑ Azas ancaman yang luar biasa, yang menuntut bahwa krisis harus nyata, sedang terjadi atau setidaknya benar-benar berbahaya bagi masyarakat.
- ❑ Azas proporsional – tindakan yang diambil untuk mengatasi krisis haruslah proporsional dengan kejadiannya.
- ❑ Azas “tidak kasat mata” (*intangibility*) – beberapa hak fundamental tertentu dalam situasi apapun tidak dapat diabaikan.

Hukum internasional menuntut bahwa setiap negara harus menerapkan pembenaran dengan hati-hati tidak hanya keputusannya untuk memproklamkan situasi darurat (ketika adanya ancaman terhadap ‘kelangsungan hidup negara’) tapi juga atas tindakan-tindakan tertentu yang didasarkan atas pernyataan tersebut. Dan ketika pengabaian atas beberapa hak tertentu dapat dibenarkan dalam keadaan darurat, seperti kemerdekaan untuk bergerak atau kemerdekaan untuk berkumpul, tetapi tidak ada pengecualian yang berhubungan dengan: hak untuk hidup, larangan untuk menyiksa atau hukuman yang tidak manusiawi, atau untuk pengobatan atau eksperimen tertentu tanpa ijin orang tersebut, larangan akan perbudakan, perdagangan budak dan kerja paksa, larangan pemenjaraan karena ketidakmampuan memenuhi kewajiban suatu kontrak dan azas legalitas di dalam hukum pidana, contohnya tuntutan agar tanggung jawab kriminal dan hukuman dibatasi secara jelas dan kondisi yang tepat dalam hukum yang ada dan dapat diaplikasikan pada waktu perbuatan atau kejadian berlangsung.⁵²

⁵² Kecuali dalam kasus dimana hukum kemudian mengenakan penalti yang lebih ringan

Pengakuan bahwa setiap manusia sama kedudukannya di hadapan hukum; dan kebebasan berpikir, berhati nurani dan beragama.⁵³

Secara hukum, tindakan yang memicu pemerintah untuk memperlakukan keadaan darurat (pernyataan, ratifikasi, dan sebagainya) dan tindakan yang dilakukan ketika sedang berlangsung (penghentian atau pembatasan hak-hak tertentu, dan sebagainya) harus tetap berada di dalam kerangka sementara hukum dan menjadi subjek untuk dikendalikan.⁵⁴ Hal penting lainnya adalah bahwa parlemen terus bertindak atas nama rakyat tanpa ada pengurangan kekuasaan legislatif dan kekuasaan untuk mengawasi eksekutif, dalam hal ini yang berhubungan dengan sektor keamanan dan penghormatan atas hak asasi manusia. Adalah juga penting bahwa parlemen menjalankan perannya yang berhubungan dengan pernyataan keadaan darurat dan begitu juga dengan masa berakhirnya. Parlemen harus berusaha keras untuk memasukkan di dalam undang-undang mengenai batas akhir dari masa darurat, contohnya setelah tiga atau enam bulan, kecuali dinyatakan diperbaharui sebagai hasil dari debat parlemen atau pemungutan suara.⁵⁵

Kesiapan terhadap Kondisi Darurat dalam Perekonomian Liberal

Dengan menilai kembali tantangan keamanan saat ini, dan melihat meningkatnya penekanan keamanan sosial dan dalam negeri, kesiapan tanggap darurat menjadi hal yang penting dari sudut pandang keamanan dan tata pemerintahan yang baik. Dalam dua dekade terakhir, infrastruktur dan jasa, secara tradisional diasosiasikan dengan pemerintahan nasional, telah mengalami privatisasi secara besar-besaran. Sebagai contoh: di kebanyakan negara Eropa, pasar yang sebelumnya dilindungi sudah di deregulasi dan penyediaan jasa penting seperti telekomunikasi, energi, transportasi, kesehatan, dan jasa keuangan sudah diprivatisasikan atau sedang dalam proses privatisasi.

Privatisasi dari monopoli publik dan infrastruktur mempunyai konsekuensi yang penting bagi kesiapan nasional dan internasional dalam

⁵³ General Comment No. 29, States of Emergency (Article 4), *International covenant on civil and political rights*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (Geneva, Switzerland: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 31 August 2001), <<http://www.unhcr.ch>>.

⁵⁴ Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 101

⁵⁵ *Ibid.*, p. 102.

menghadapi keadaan darurat dan manajemen krisis. Di dalam ekonomi non-liberal, negara bertanggung jawab penuh dan pembiayaan untuk menjamin sistem yang berfungsi dan ketersediaan jasa.⁵⁶ Tetapi, di dalam ekonomi global yang liberal, upaya untuk menunjukkan tanggung jawab seperti itu lebih bermasalah. Tekanan untuk memaksimalkan keuntungan, kegagalan pasar, informasi yang tak sempurna, kewajiban terbatas, dan kecondongan pemerintah untuk membantu perusahaan-perusahaan di dalam kasus darurat atau krisis,⁵⁷ membuat motivasi swasta tidak memiliki kesiapan yang memadai untuk melakukan tanggap darurat secara optimal kepada masyarakat keseluruhan.⁵⁸

Dan bahkan, ada kecenderungan besar untuk mendelegasikan tanggung jawab pemerintah dalam hal keamanan di bidang infrastruktur dan jasa kepada pemerintah daerah atau pelaku swasta.⁵⁹ Akibatnya, dalam keadaan darurat, organisasi sektor keamanan bergantung pada dan bertindak bertindak bersama-sama dengan bermacam-macam pihak swasta. Jadi, sistem kendali demokrasi yang efektif harus berdasarkan pada peraturan yang memadai atas kesiapan dan kesiapsediaan para pelaku ini untuk bertindak di saat darurat. Peraturan seperti ini harus secara hati-hati menyeimbangkan antara peraturan legislatif, implementasi kebijakan politik dan pembentukan kerjasama antara publik-swasta,⁶⁰ sehingga menyatukan tanggung jawab dan biaya pemerintah dan swasta di dalam menyediakan keamanan sosial.

Bab 20

Dunia Maya (Cyberspace) dan Tantangan untuk Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan

Untuk sejumlah alasan, ketertarikan semua organisasi keamanan terhadap dunia maya berkembang sangat pesat. Operasi informasi dan kehebatan

⁵⁶ Jan J. Andersson and Andreas Malm, "Mind ing the Gap: Reconcil ing Responsibil ities and Costs in the Provision of Societal Security," in *Societal Security and Crisis Management in the 21st Century* (Zurich, ETH Zurich and Swed ish Emergency Management Agency, 2004), pp. 33-52. Proceed ings are available at http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/inkonf/inkonf_249.pdf.

⁵⁷ Sebagai contoh, Bantuan militer yang d ised iakan oleh pemerintah Amerika untuk industri pesawat terbang setelah 11 September 2001.

⁵⁸ Andersson and Malm, "Mind ing the Gap," pp. 35-37.

⁵⁹ Stein Henriksen, "Norway: The Shift of Responsibil ities within Government and Society," in *Societal Security and Crisis Management in the 21st Century* (Zurich, ETH Zurich and Swed ish Emergency Management Agency, 2004), pp. 60-63.

⁶⁰ Untuk Detil, pembaca dapat merujuk kepada Andersson and Malm, "Mind ing the Gap," pp. 39-41.

informasi yang di capai mengubah banyak faktor di dalam operasi militer; kelompok kriminal dan teroris semakin banyak menggunakan dunia maya; ketergantungan akan ekonomi pasar yang maju dan berbagai jasa publik di dunia maya berkembang dengan pesat.

Jadi, pada dekade 1990-an operasi informasi berubah menjadi bagian penting dari operasi militer melawan militer lainnya, melawan musuh menggunakan segala cara dan taktik, atau di dalam operasi damai. Organisasi sektor keamanan mencoba menggunakan informasi dan teknologi komunikasi terkini dengan tujuan mengumpulkan dan verifikasi data, untuk meningkatkan kewaspadaan situasi, untuk mem-percepat proses pengambilan keputusan dan untuk memfasilitasi kendali dan komando, sambil menyangkal keunggulan yang serupa atas musuh atau calon musuh.

Setidaknya sebagian dari kegiatan tersebut di atas dilakukan melalui dunia maya. Istilah ini diperkenalkan oleh seorang pengarang "science fiction" William Gibson di dalam novelnya yang berjudul *Neuromancer*, diterbitkan tahun 1984.⁶¹ Untuk tujuan kita, kita akan menggunakan definisi yang lebih pragmatik – dan terkini dari dunia maya sebagai jaringan komputer yang terdiri dari jaringan komputer sedunia yang menggunakan TCP/IP network protokol untuk memfasilitasi pengiriman dan pertukaran data.⁶² Istilah ini sama dengan internet. Di dunia maya orang dapat berkomunikasi satu sama lain dan mencari informasi. Seperti dunia fisik/nyata, dunia maya terdiri atas obyek – arsip, surat, grafik, dan sebagainya – dan cara yang berbeda untuk pengangkutan dan pengiriman. Tidak seperti dunia nyata, mengeksplorasi dunia maya tidak membutuhkan perpindahan fisik selain daripada menekan tombol-tombol di keyboard atau menggerakkan *mouse*.

Jika digunakan dengan cermat, 'jaringan dalam jaringan' ini akan menyed iakan keunggulan-keunggulan yang sangat berarti di dalam operasi informasi dan operasi militer secara umum. Lebih jauh lagi, perkembangan yang cepat dan penyebaran teknologi informasi dan komunikasi (ICTs) dan internet sebagai media komunikasi yang tersebar secara global⁶³ menambah kompleksitas dari beragam peperangan dan

⁶¹ Dunia Maya (Cyber Space) d i definisikan oleh Gibson sebagai 'notional "information-space" loaded with visual cues and navigable with brain-computer interfaces; a metaphor for describing the non-physical terrain created by computer systems'; virtual reality. See *Jargon File* (4.3.1, 29 Jun 2001).

⁶² See <http://d ict.d ie.net/cyberspace/>

⁶³ Biasanya diungkapkan dengan pernyataan "Tidak seorangpun mengendalikan internet" ("no one controls Internet.")

ancaman. Kelompok kriminal yang terorganisir dan organisasi teroris menggunakan internet dan kemajuan ICTs lainnya untuk mengorganisir, merencanakan operasi dan mengkoordinir pelaksanaannya. Teroris menggunakan dunia maya untuk mempromosikan ideologi mereka dan mencari calon pengikut. Dan yang sangat penting, internet adalah media utama yang digunakan teroris untuk menyebarkan tayangan atas permohonan para sandera, pemenggalan dan gambar mengerikan lainnya dari perbuatan mereka, sehingga dijadikan sarana untuk mencapai tujuan akhir – dampak yang diharapkan atas persepsi, tingkah laku dan perangai masyarakat dan keputusan tertentu dari pimpinan mereka.

Sebagai tambahan, kemajuan ICTs juga meningkatkan efisiensi bisnis dan menciptakan peluang baru di sektor ekonomi. Tambahan lagi, dunia maya menjadi landasan bagi perusahaan swasta untuk berkompetisi dalam menyediakan jasa keuangan, listrik dan keperluan lainnya, jasa telekomunikasi, hiburan, dan sebagainya. Juga dunia maya digunakan secara luas untuk menyediakan jasa publik, seperti pertolongan pertama, dan jasa darurat lainnya, dan aktifitas manajemen tanggap darurat. Di sisi lain, selain berjasa dalam meningkatkan efisiensi dan efektifitas, ketergantungan terhadap dunia maya membawa kerentanan yang baru. Ketersediaan sejumlah jasa yang sifatnya kritis (atau dianggap sebagai kritis), tergantung pada kekuatan fungsi dari dunia maya dan menjadi sasaran dari dampak yang tak disengaja atau dari serangan jahat, seperti yang dilakukan oleh para “hacker”.

Karena tidak ada seorangpun memiliki dunia maya, tidak ada tanggung jawab yang jelas mengenai statusnya. Dan walaupun banyak dari jasa-jasa ini ditawarkan oleh perusahaan-perusahaan swasta, masyarakat sangat sering berharap bahwa pemerintah – pusat administrasi eksekutif atau otoritas lokal – akan menyediakan ketersediaan yang tak terputus atas jasa-jasa kritis. Jadi harapannya adalah bahwa organisasi keamanan sebagai bagian dari struktur pemerintahan akan ‘menjaga dunia maya’ atau setidaknya menjamin fungsinya sampai tingkat tertentu dan ketersediaan jasa kritis.

Pengharapan ini diikuti oleh kepentingan dari hampir semua organisasi sektor keamanan untuk mengeksploitasi kemungkinan-kemungkinan yang diciptakan oleh dunia maya. Hal ini seringkali membuat cemas kelompok pembela hak asasi manusia. Kecemasan ini lebih diperburuk lagi dengan kurang memadainya peraturan tentang peng-

gunaan dunia maya yang dapat memberikan perlindungan bagi kebebasan sipil dan hak individu. Sebagai tambahan, amatlah sulit atau tidak mungkin untuk mendefinisikan dan menerapkan batasan-batasan di dunia maya. Jadi peraturan nasional harus mengikuti azas-azas yang sudah disetujui secara internasional. Dari sudut pandang kendali demokrasi di bidang keamanan, adalah penting untuk menciptakan peraturan dan prosedur dengan tujuan:

- ❑ Untuk menghukum kegiatan yang membahayakan di dunia maya.
- ❑ Untuk melindungi infrastruktur informasi yang penting.
- ❑ Untuk mengatur pengumpulan dan akses atas data-data pribadi.

Kejahatan Dunia Maya

Tidak ada definisi yang diterima secara umum mengenai apa yang dimaksud dengan kejahatan di dunia maya. Istilah ini digunakan untuk mengacu pada penyalahgunaan dan tindak kriminal secara luas yang berhubungan dengan kejahatan penggunaan teknologi informasi. Yang paling banyak didiskusikan adalah kejadian yang melibatkan "hacker" dan virus komputer. Ini sama sekali bukanlah fenomena yang baru. Berbagai kejadian sudah dilaporkan sejak awal dimulainya penyambungan komputer ke dalam jaringan. Tetapi, karena penyebaran teknologi informasi dan internet pada khususnya, para penyerang dan calon penyerang sekarang dapat membuat kerusakan yang cukup parah. Dapat dikatakan bahwa setiap hari ada bermacam-macam kejadian di dunia maya yang dilaporkan⁶⁴ yang mengarah pada meningkatnya minat akan kejahatan di dunia maya.⁶⁵

Uni-Eropa menyediakan sebuah contoh tentang upaya mendefinisikan kejahatan di dunia maya yang diakui secara internasional. Pada tanggal 23 Oktober 2001, mereka mengadopsi 'konvensi atas kejahatan di dunia maya'.⁶⁶ Konvensi ini terbuka untuk ditandatangani

⁶⁴ Pembaca yang tertarik mungkin dapat merujuk ke INFOCON mailing list and the Information Warfare Site <<http://www.iwar.org.uk>> that report dozens of incidents each day.

⁶⁵ Sebagai catatan, bertanggungjawab pada fakta bahwa computer dalam variasi luas deri kejahatan, FBI telah membuat kejahatan computer sebagai prioritas utama, dibawah terorisme. See "FBI opens new computer crime lab," *Associated Press*, 29 June 2004.

⁶⁶ *Convention on Cybercrime* (Budapest, Council of Europe, 23 November 2001), <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>> (12 October 2004). Lihat juga Additional Protocol to the Convention on cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems (Strasbourg, Council of Europe, 28 January 2003), <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/189.htm>>.

dan d i ratifikasi. Kond isi yang membuatnya berdaya guna adalah karena d i tanda tangani oleh lima negara, termasuk setidaknya tiga negara d i Uni-Eropa. Kond isi ini terpenuhi pada tanggal 1 Jul i 2004. Menyadari akan perlunya keseimbangan antara kepentingan penegakan hukum dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, konvensi ini mencoba untuk membuat kebijakan umum mengenai kejahatan dunia maya yang bertujuan untuk melindungi masyarakat, antara lain, dengan mengadopsi peraturan yang pantas dan membina kerjasama internasional. Dari sudut pandang kendali demokrasi atas badan-badan yang d i amanatkan untuk membina dan menjaga keamanan dunia maya, konvensi ini pada bab 15 "kond isi dan pengamanan" menyatakan bahwa "Setiap pihak harus yakin bahwa pembentukan, implementasi dan aplikasi dari kekuatan dan prosedur yang d i berikan d i bab ini adalah kond isi dan pengamanan yang berlaku d i hukum nasional, yang akan menyed iakan perlindungan yang memadai atas hak asasi manusia dan kemerdekaan, termasuk hak yang timbul akibat kewajiban yang d i ambil d i bawah konvensi Eropa tahun 1950 tentang perlindungan hak asasi manusia dan dasar-dasar kebebasan, Perjanjian PBB tahun 1966 tentang hak sipil dan politik, dan instrumen hak asasi manusia lainnya yang dapat d i terapkan".⁶⁷

Pada bulan Desember tahun 2000, Dewan Umum PBB mengeluarkan resolusi tentang "Memerangi Penyalahgunaan Kriminal atas Informasi Teknologi".⁶⁸ Salah satu yang d i tekankan dalam resolusi ini adalah peranan komisi pencegahan kejahatan dan keadilan untuk membuat penegakan hukum lebih efektif. Sebagai tambahan akan pentingnya kerja sama internasional dalam memerangi kejahatan dunia maya, resolusi ini juga menggaris bawahi pentingnya kerjasama antara sektor publik dengan sektor swasta.

Rumania menyed iakan satu contoh dari undang-undang nasional tentang kejahatan dunia maya yang definisinya d i ikuti dan d i adopsi oleh Uni-Eropa. Dalam kasus ini, undang-undang yang mencegah dan memerangi kejahatan dunia maya adalah bagian dari Undang-undang anti korupsi Romania.⁶⁹

⁶⁷ CoE Convention on Cybercrime, Article 15, Conditions and safeguards

⁶⁸ UN General Assembly Resolution 55/63 (22 January 2001), <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/>> (12 October 2004).

⁶⁹ *Anti-corruption law, Title III on preventing and fighting cyber-crime*. Unofficial translation of this title is available at <http://www.legi-internet.ro/en/cybercrime.htm> (12 October 2004).

Keamanan Infrastruktur dan Sistem Informasi

Walaupun penerapan yang tepat atas kemajuan teknologi informasi menyediakan keunggulan kompetitif dan mempercepat pertumbuhan ekonomi, meningkatnya ketergantungan dari bisnis dan jasa publik akan informasi yang kompleks dan sistem komunikasi membawa keawatiran – dalam dunia bisnis, pemerintahan, dan organisasi internasional – sehubungan dengan resiko terkait. Sebagai contoh: November 1992, Organisasi kerja sama ekonomi dan pembangunan (OECD) mengeluarkan detail pedoman atas pengamanan sistem informasi⁷⁰ yang bertujuan untuk:

- ❑ Mempromosikan budaya aman antar negara anggota sebagai alat untuk mengamankan sistem informasi dan jaringan.
- ❑ Menumbuhkan kesadaran akan resiko terhadap sistem informasi dan jaringan, kebijakan, praktek, prosedur dan tindakan yang tersedia untuk menghadapi resiko tersebut, dan perlunya untuk diadopsi dan diimplementasikan.
- ❑ Menumbuhkan rasa percaya diri yang lebih besar terhadap sistem informasi dan jaringan dan cara mereka tersedia dan digunakan.
- ❑ Menciptakan kerangka referensi umum yang akan membantu peserta mengerti masalah keamanan dan menghargai nilai-nilai etika dalam pengembangan dan implementasi dari kebijakan-kebijakan terkait, praktek, prosedur dan tindakan untuk pengamanan sistem informasi dan jaringan.
- ❑ Mempromosikan kerjasama dan berbagi informasi yang dianggap pantas sesama anggota dalam mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakan keamanan, praktek, prosedur dan tindakan.
- ❑ Mempromosikan pertimbangan keamanan sebagai tujuan yang penting diantara peserta yang terlibat dalam pengembangan dan implementasi standar-standar.

Dalam mengadopsi pedoman ini, dewan OECD menyatakan bahwa “keamanan dari sistem informasi dan jaringan harus kompatibel dengan esensi nilai-nilai masyarakat demokrasi. Keamanan harus di-

⁷⁰ *OECD Guidelines for the Security of Information Systems and Networks: Towards a Culture of Security*, Directorate for Science, Technology and Industry, Organisation for Economic Co-operation and Development, Adopted as Recommendation of the OECD Council, 25 July 2002 <<http://www.oecd.org/dataoecd/16/22/15582260.pdf>> (13 October 2004).

implementasikan dengan cara yang konsisten dengan nilai-nilai yang diakui oleh masyarakat demokrasi termasuk kebebasan bertukar pikiran dan pendapat, kebebasan arus informasi, kerahasiaan informasi dan komunikasi, perlindungan yang memadai atas data-data pribadi, keterbukaan dan transparansi”.

Tambahan penting bagi Uni-Eropa Cybercrime Convention adalah proposal dari komisi Eropa adalah kerangka pengambilan keputusan atas serangan terhadap sistem informasi.⁷¹ Mencari harmonisasi terhadap kegiatan kejahatan dunia maya di seluruh Eropa, secara tegas meliputi penuntutan atas serangan terhadap infrastruktur publik yang kritikal seperti pembangkit listrik, rumah sakit, lapangan udara, dan sistem persediaan air, seperti juga halnya ikut campur dalam sistem informasi seperti virus, penyangkalan atas penyerangan dan kerusakan website.

Di lingkungan Uni-Eropa, pekerjaan tim respon atas pengamanan insiden komputer (SCIRTs) dan tim tanggap darurat komputer (CERTs), secara khusus berhubungan dengan kasus-kasus lintas perbatasan, didukung oleh Buku Pedoman Prosedur Hukum atas Penyalahgunaan Komputer dan Jaringannya di negara-negara Uni-Eropa.⁷² Bab pertama dari buku pedoman ini menjelaskan kejadian, hukum internasional dan dasar-dasar forensik, dan akibat dari insiden yang disurvei, sedangkan bab kedua menyediakan kepada setiap anggota Uni-Eropa peraturan-peraturan mengenai kejahatan komputer.

Pengamanan atas Data Pribadi

Pada bulan Desember 1990, Dewan Umum PBB mengadopsi pedoman mengenai arsip-arsip data pribadi yang dikomputerisasikan. Satu dekade sebelumnya, OECD sudah mengadopsi rekomendasi mengenai pedoman pelaksanaan pengamanan privasi dan arus data pribadi lintas perbatasan.⁷³ Sebelumnya, pada tahun 1980 OECD mengakui perlunya menjaga keamanan privasi dan ‘untuk mencegah apa yang dianggap

⁷¹ Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Framework Decision on Attacks against Information Systems*, COM (2002) 173 final.

⁷² <http://www.iaac.org.uk/csirt.htm>.

⁷³ *Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files*, Adopted by General Assembly resolution 45/95 of 14 December 1990 (Geneva: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 1990), <<http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/71.htm>> (14 October 2004).

sebagai pelanggaran atas dasar-dasar hak asasi manusia, seperti penyimpanan data pribadi⁷⁴ secara melawan hukum, penyimpanan data pribadi yang tidak akurat, penyalahgunaan atau pemaparan tanpa ijin atas data-data tersebut.⁷⁵

Juga, pada tahun 1981, Dewan Eropa mengadopsi konvensi untuk perlindungan atas individu yang berhubungan dengan proses data pribadi secara otomatis.⁷⁶ Konvensi ini dianggap sebagai alat yang mengikat secara internasional untuk pertama kalinya yang melindungi individu terhadap penyalahgunaan yang timbul dari pengumpulan dan pemrosesan data pribadi and mencari jalan untuk mengatur secara bersama arus data pribadi lintas perbatasan. Sebagai tambahan untuk menyed iakan jaminan yang berhubungan dengan pengumpulan dan pemrosesan data pribadi, adalah tidak sah untuk memproses data yang sensitif atas suku bangsa, politik, kesehatan, agama, kehidupan seksual, data kriminal dsb, tanpa disertai dokumen-dokumen yang tepat. Konvensi ini juga mendukung hak individu untuk mengetahui informasi atas dirinya disimpan, jika perlu dikoreksi. Pembatasan atas hak, yang diatur dalam konvensi ini, adalah mungkin untuk dilanggar jika kepentingan (contohnya keamanan negara, pertahanan dsb) sebagai taruhannya. Konvensi ini juga menerapkan beberapa batasan arus informasi pribadi lintas perbatasan masuk ke negara tersebut jika aturan hukum yang ada tidak menjamin perlindungan yang sepadan dengan yang di atas.⁷⁷ Sebagai kesimpulan, aturan hukum atas kegiatan organisasi publik, termasuk jasa keamanan, bisnis dan warganegara hanyalah satu aspek dari kendali demokrasi yang berhubungan dengan dunia maya. Kerangka umum termasuk tambahan berikut:

- ❑ Kekuasaan yang jelas dari pejabat yang dipilih secara demokratis atas rancangan kebijakan tentang pengamanan di dunia maya.
- ❑ Kebijakan tersebut harus didasari atas pemahaman yang jelas terhadap resiko, ancaman dan kerentanan, seperti halnya juga saling

⁷⁴ *OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data* (Organisation for Economic Co-operation and Development, 23 September 1980), <http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_201185_1815186_1_1_1_1,00.html> (14 October 2004).

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ *Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data*, European Treaty Series No. 108, Entry into force: 1 October 1985 (Strasbourg: Council of Europe, 28 January 1981), <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/108.htm>> (14 October 2004).

⁷⁷ Summary of the Treaty ETS No. 108, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/108.htm>> (14 October 2004).

ketergantungan di dalam dan diantara infrastruktur yang kritis. Rancangan kebijakan ini biasanya tergantung pada ketersediaan dan penggunaan sarana-saran ilmiah yang independen dan tidak bias.⁷⁸

- ❑ Pembentukan alat pengawasan dan implementasinya yang luas. Seperti halnya di bagian lain dari kendali demokrasi atas sektor keamanan, peran parlemen adalah kritis. Pejabat publik, dan anggota parlemen harus memastikan hal tersebut.⁷⁹
- ❑ Undang-undang yang memadai yang berhubungan dengan teknologi informasi dan kejahatan dunia maya yang sudah ada, harus secara teratur dievaluasi dan diperbaharui.
- ❑ Negara mereka adalah bagian dari konvensi internasional dan regional yang relevan dan undang-undang nasional dan kebijakan harus disesuaikan seperlunya.
- ❑ Undang-undang dan kebijakan domestik yang berhubungan dengan teknologi informasi dan kejahatan dunia maya dirinci dan diapl ikasikan dengan memberi perhatian khusus akan pentingnya menjaga hak asasi manusia dan azas kebebasan.
- ❑ Jika pantas, lakukan tindakan, termasuk dalam bentuk pertanyaan parlemen kepada pemerintah atau meminta penanggulangan atas situasi yang tidak memuaskan.

Berikut ini adalah alat dan sumber-sumber parlemen yang bisa di pakai:⁸⁰

- ❑ Tugaskan sebuah komite parlemen atau sub-komite untuk memantau secara permanen perkembangan dan masalah yang berhubungan dengan teknologi informasi dan apl ikasinya.
- ❑ Jika perlu, bentuk sebuah komite atau sub-komite atau masukkan isu ini di dalam mandat dari komisi yang ada.
- ❑ Yakinkan bahwa badan parlemen yang berkompeten memiliki tingkat sumber daya dan keahlian terbaik untuk menjalankan misinya.

⁷⁸ Untuk contoh komprehensif dari agenda riset pendukung yang di pikirkan secara baik di sedi akan dalam MyriamDunn and Isabelle Wigert, *International Critical Information Infrastructure Protection Handbook 2004*, eds. Andreas Wenger and Jan Metzger (Zurich: Center for Security Studies at the ETH Zurich, 2004).

⁷⁹ *Parliamentarian Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians No. 5 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003), p. 117.

⁸⁰ Ibid.

Bab 21

Kendali Demokrasi atas Perdamaian Internasional dan Misi Kemanusiaan di Luar Negeri

Definisi Penting

Dalam konteks internasional sekarang ini, konflik militer antar negara mulai berkurang secara signifikan. Sebaliknya masyarakat internasional menyaksikan peningkatan berbagai macam perang etnis, kekerasan antar etnis, perang saudara, separatisme, dan sebagainya.⁸¹ Upaya penting untuk mengatasi masalah ini tercantum pada Bab VI Piagam PBB tentang "Pacific settlement of Disputes" atau Bab VII tentang "Action with respect to threats to Peace, Breaches of the Peace and Act of aggression".⁸² Beberapa tindakan dilakukan untuk mengatasi konflik berada di antara kedua kategori ini, sehingga dapat disebut sebagai "Bab enam setengah".⁸³

PBB mengatur pelaksanaan dari ketentuan Piagam PBB ini dengan menggunakan konsep dan definisi sebagai berikut:⁸⁴

Pencegahan konflik (Conflict Prevention) mengacu pada aneka cara dimana konflik dapat diatasi dan diselesaikan, dan akar permasalahan dapat ditemukan. Pencegahan konflik ditujukan untuk mencegah manusia menderita dan bertindak sebagai alternatif terhadap operasi politik militer yang berbiaya mahal untuk menyelesaikan konflik yang sudah terjadi.

Menciptakan perdamaian (Peace Making) mengacu pada penggunaan jalur diplomatik untuk membujuk kelompok-kelompok yang bertikai untuk tidak menggunakan kekerasan dan bernegosiasi untuk mencari jalan damai bagi penyelesaian masalah mereka. Sebagai tindakan pencegahan, PBB sering turut berperan jika pihak-pihak yang bertikai setuju. Jadi membuat perdamaian meniadakan penggunaan kekerasan terhadap salah satu pihak untuk memaksa mereka menghentikan kekerasan.

Menjaga Perdamaian (Peace Keeping) adalah upaya membantu negara yang hancur akibat konflik untuk menciptakan perdamaian yang langgeng. Penjaga perdamaian PBB, personel militer, polisi, dan personel sipil dari berbagai negara

⁸¹ Data Statistik dan analisis trend disediakan oleh Monty Marshall and Ted Gurr, *Peace and Conflict 2003* (College Park, MD: Center for International Development and Conflict management, University of Maryland, 2003).

⁸² Charter of the United Nations, <http://www.un.org/aboutun/charter/>.

⁸³ Frase ini diatribusikan pada mantan Sekjen PBB, Dag Hammarskjold. Untuk detilnya, lihat David S. Alberts and Richard Hayes, *Command Arrangements for Peace Operations* (Washington, DC: Institute for National Security Studies, National Defense University, 1995).

⁸⁴ Abridged and adapted versions of official UN definitions, available at <http://www.un.org/>.

– memonitor dan mengawasi proses perdamaian yang timbul setelah situasi pasca konflik dan membantu bekas pejuang untuk menerapkan perjanjian damai yang sudah mereka tanda tangani. Bantuan tersebut bisa meliputi cara meningkatkan kepercayaan diri, pengaturan pembagian kekuasaan, bantuan pemilihan umum, penguatan penegakan hukum, cara meningkatkan pembangunan sosial ekonomi.

Awalnya dibentuk untuk menangani konflik antar negara, penjaga perdamaian semakin sering dipakai dalam konflik suatu negara atau perang saudara. Tugas penjaga perdamaian PBB –militer, polisi sipil, dan sejumlah orang sipil lainnya– berkisar dari menjaga agar pihak-pihak yang bertikai saling menjauh secara damai sampai kepada membantu mereka bekerja sama dengan damai.

Piagam PBB memberikan Dewan Umum PBB kekuasaan dan tanggung jawab untuk mengambil tindakan bersama demi menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Sehingga komunitas internasional selalu meminta Dewan Umum PBB untuk memberikan otorisasi bagi operasi penjaga perdamaian. Kebanyakan dari operasi ini dibentuk dan diimplementasikan sendiri oleh PBB dengan pasukan yang bernaung khusus di bawah komando operasi PBB. Dalam kasus lain, dimana keterlibatan langsung PBB dianggap tidak tepat atau memungkinkan, Dewan memberikan otorisasi kepada organisasi regional seperti NATO, Komunitas Ekonomi Negara-negara Afrika Barat (ECOWAS) atau koalisi negara-negara yang bersedia menerapkan fungsi penjagaan perdamaian tertentu atau fungsi penegakan perdamaian.⁸⁵

Penegakan perdamaian (Peace Enforcement). Dalam kasus aksi penegakan, Dewan Keamanan memberikan negara-negara anggota otorisasi untuk menggunakan segala cara yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang ditentukan. Ijin dari pihak-pihak bertikai tidak terlalu dibutuhkan. Aksi penegakan sudah digunakan di beberapa kasus. Contohnya termasuk perang teluk, Somalia, Rwanda, Haiti, Bosnia dan Herzegovina, Albania dan Timor Timur. Operasi penegakan ini tidak berada di bawah kendali PBB. Sebaliknya, mereka di bawah kendali satu negara atau sekelompok negara, seperti Australia di Timor-Timur (1990), Nato di Bosnia dan Herzegovina (dari 1995) dan di Kosovo (1999) dimana NATO memimpin tentara dan PBB mengepalai misi administrasi interim.

Pembangunan Perdamaian (Peace Building) mengacu pada usaha eksternal untuk membantu negara dan daerah dalam masa peralihan dari perang ke damai. Operasi seperti ini memiliki mandat yang sangat luas karena tugas mereka merekonstruksi dan membangun negara. PBB biasanya fokus pada memfasilitasi pelaksanaan perjanjian damai. Pembangunan Perdamaian yang efektif membutuhkan tindakan yang terintegrasi dan berkesinambungan dari militer, diplomatik, politik, ekonomi, sosial, dan organisasi kemanusiaan dengan tujuan menciptakan tatanan sosial yang saling berhubungan dan stabil.

⁸⁵ Untuk perlakuan detail dari kasus bersejarah, pembaca bias merujuk pada Katariina Simonen, *Operation Allied Force: A Case of Humanitarian Intervention?* (Garmish-Partenkirchen, Germany: Pfp Consortium of the Defense Academies and Security Studies Institutes, September 2004), available also on-line at www.pfpconsortium.org.

Misi kemanusiaan (Humanitarian Mission) menyediakan bantuan kemanusiaan dalam kasus-kasus perang saudara, kelaparan dan bencana alam. Banyak peserta- pemerintah, organisasi non pemerintah, dan badan-badan PBB- berusaha merespon terhadap keadaan darurat yang kompleks. Sesekali, bantuan logistic dari tentara diperlukan sebagai satu-satunya cara memastikan bantuan tersebut terlaksana.

Dari kecenderungan keamanan internasional sekarang ini, negara-negara berharap untuk ditugaskan agar berpartisipasi dalam misi seperti itu. Demikian juga, militer dan jasa keamanan lainnya harus dipersiapkan untuk ikut dalam operasi perdamaian dan kemanusiaan, dan proses pengambilan keputusan yang berhubungan dengan partisipasi, kendali operasi, peraturan-peraturan yang akan diterapkan, dan kesiapan harus berada dalam kendali sipil.

Keputusan untuk Berpartisipasi dalam Misi Perdamaian dan Kemanusiaan

Dewan keamanan PBB adalah badan internasional utama yang berhak untuk melakukan otorisasi pengerahan misi perdamaian dan untuk menentukan isi mandatnya. Kadang-kadang, badan organisasi regional dapat memutuskan untuk mengerahkan intervensi perdamaian dan kemanusiaan.⁸⁶ Jadi peran negara, dan secara khusus peran parlemen nasional, menjadi agak terbatas.

Parlemen memiliki peran yang kuat jika persetujuan sebelum dan sesudah (*a priori* atau *a posteriori approval*) dibutuhkan untuk mengirimkan kekuatan militer ke luar negeri. Sebagai contoh: parlemen Swedia dan Bulgaria memiliki peran secara *a priori*, sedangkan kongres Amerika seringkali memberikan persetujuan secara *a posteriori*, tentang keterlibatan militer di luar negeri yang lamanya lebih dari 92 hari.⁸⁷ Kedua, Undang-undang Dasar membatasi peran parlemen untuk mendebat keputusan eksekutif mengirim pasukan ke luar negeri, dan tidak memiliki kekuatan untuk merubah keputusan tersebut. Akhirnya, parlemen di sejumlah negara bahkan tidak bisa mendebat kasus pengiriman tentara ke luar negeri, karena keputusan seperti itu dianggap sebagai bagian dari kebijakan luar negeri dan berada di tangan eksekutif.

⁸⁶ Salah satu contoh terkini adalah operasi NATO "pasukan sekutu" ("Allied Force.")

⁸⁷ Hal ini dan dua peranan parlemen yang memungkinkan lainnya digambarkan dalam Hans Born, ed., *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, pp. 120-121.

Keterlibatan parlemen yang intensif di dalam proses pengiriman tentara untuk berpartisipasi dalam misi perdamaian dan kemanusiaan merupakan tanda bagi hubungan antara sipil-militer yang sehat. Hal ini memperkuat legitimasi demokrasi dan meningkatkan dukungan publik atas partisipasi di misi tersebut. Sebagai tambahan, dalam situasi seperti ini, kendali demokrasi sipil dapat diperkuat jika parlemen atau masing-masing anggotanya benar-benar melaksanakan mekanisme kendali anggaran yang tersedia, mengadakan dengar pendapat, meminta laporan sesudah misi, atau mengunjungi tentara yang ditempatkan di luar negeri. Secara khusus, sebagai bagian dari kebijakan keamanan nasional, setiap keputusan untuk mengirim tentara untuk berpartisipasi dalam operasi perdamaian dan kemanusiaan internasional harus selalu didukung oleh sumber daya, sehingga tidak memiliki efek yang mengganggu sisa angkatan bersenjata yang ada dalam hal jumlah tentara, peralatan, tingkat latihan dan kesiapan.

Kendali Nasional atas Tentara Selama Operasi Internasional

Pengaturan organisasional dan institusional bagi operasi perdamaian berbeda dengan ketentuan tentang keterlibatan militer dalam berperang. Di samping itu, prinsip organisasi dan penggunaan pasukan dalam operasi perdamaian berbeda dengan prinsip peperangan yang secara nyata menciptakan ketegangan.⁸⁸ Operasi perdamaian lebih melibatkan hubungan politik sebanyak atau bahkan lebih dari operasi militer. Pada umumnya, operasi perdamaian dilakukan dengan format internasional. Unit nasional adalah bagian dari kekuatan koalisi dan bekerja bahu membahu dengan negara tuan rumah, pemimpin politik lokal, tokoh etnis, perwakilan diplomatik dari berbagai organisasi internasional, dengan organisasi non-pemerintah, atau organisasi sukarelawan swasta seperti Palang Merah dan atau Palang Merah Bulan Sabit. Seringkali landasan hubungan antara kekuatan militer yang terlibat dan para tokoh serta organisasi-organisasi tersebut memiliki dampak yang menentukan bagi keberhasilan suatu operasi.

Karena itu, pengaturan komando di dalam operasi perdamaian agak sedikit kompleks. Kekuatan militer nasional biasanya berada

⁸⁸ Untuk analisa detail dari ketegangan dan dampaknya, pembaca dapat merujuk pada Alberts and Hayes, *Command Arrangements for Peace Operations*, pp. 27-37.

dibawah komando operasi komandan pasukan, yang biasanya berasal dari negara lain. Kadang-kadang hirarki komando mempunyai lebih banyak tingkatan.⁸⁹ Sementara itu pasukan tetap menjaga hubungan langsung dengan pemerintahan nasional mereka dan beroperasi dibawah beragam batasan-batasan pekerjaan. Agenda politik nasional berdampak pada misi penugasan. Daripada dikirim sebagai pasukan bawahan, kadang-kadang misi mereka dinegosiasikan. Hubungan antara komando operasional dengan masing-masing organisasi dari otoritas internasional seperti PBB, membuat gambaran ini semakin rumit.

Dalam kasus apapun, negara menjaga kendali atas kekuatannya sendiri sampai tingkat tertentu terutama dengan melalui definisi dari misi mereka (yang mendukung kesepakatan internasional tapi juga merefleksikan kebijakan nasional tertentu menjadi bahan bagi perdebatan di parlemen) dan undang-undang mengenai penggunaan kekuatan bersenjata.

Aturan Penugasan (Rules of Engagement)

Ketika otoritas nasional – kekuatan legislatif maupun eksekutif – memutuskan untuk mengirimkan pasukan ke luar negeri, harus pula dijelaskan tingkat kekerasan yang diperbolehkan untuk dilakukan oleh para prajurit dan dalam situasi yang seperti apa. Hal ini yang disebut dengan aturan pertempuran (*Rules of Engagement/ROE*). ROE mendefinisikan batasan-batasan untuk menggunakan kekuatan yang mematikan dalam operasi tertentu.⁹⁰ Hal ini harus diputuskan pada basis individu sebagai upaya untuk membatasi sebisa mungkin penggunaan kekerasan sambil setidaknya juga memperbolehkan para prajurit mempunyai ruang gerak yang cukup untuk membela diri. ROE harus selalu berdasarkan pada alasan utama untuk membela diri. Mereka adalah faktor pendukung dan operasional atau parameter taktis. Mereka harus didisain dengan hati-hati untuk memenuhi keawatiran operasional dan politik, sebagaimana juga halnya dengan resolusi Dewan Keamanan PBB. ROE harus memenuhi kriteria yang dengan jelas menggaris bawahi penerapan penggunaan kekerasan untuk memberikan

⁸⁹ Sebagai contoh, sekarang ini di Irak Batalion Bulgaria disubordinasikan kepada Komandan brigade Polandia, ketika brigade multinasional adalah bagian dari koalisi yang dipimpin Amerika.

⁹⁰ Paragraf ini mengikuti definisi yang digunakan oleh Hans Born, ed., *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, pp. 122-123.

keseimbangan untuk meredakan, meningkatkan atau sebaliknya memutuskan konfrontasi. Mendefinisikan ROE sebagai istilah respon yang berjenjang memungkinkan elemen taktis untuk menerapkan kekuatan yang diperlukan untuk memenuhi tingkat kekerasan yang bervariasi sambil meminimalkan kerusakan dan korban. Dalam hal ini, ROE dapat menetapkan penggunaan kekerasan dari tingkatan berikut (dari minimum ke maksimum):

- ❑ Hanya untuk membela diri bagi pasukan (tentara individu, perkemahan dll)
- ❑ Pembelaan diri bagi pasukan ditambah membela jiwa orang-orang sipil.
- ❑ Pembelaan diri bagi pasukan, jiwa orang-orang sipil dan aset tertentu – pusat komunikasi, jembatan, rumah sakit, dsb.
- ❑ Penggunaan segala cara untuk memastikan bahwa tujuan operasi dapat tercapai.

Selanjutnya, ROE harus memasukkan referensi tentang jenis senjata yang diperbolehkan di dalam operasi perdamaian tertentu. Berkisar dari tidak pakai senjata sama sekali, contohnya pengamat militer PBB, sampai senjata berat termasuk kapal laut dan pesawat terbang.

Norma yang mengatur tindak tanduk para pejuang pada masa konflik juga termasuk "Law of Armed Conflict" atau "The International Humanitarian Law".⁹¹ Istilah ini digunakan untuk mencakup sejumlah perjanjian internasional dan prinsip-prinsip yang bisa diterapkan pada situasi konflik bersenjata. Tujuan mereka adalah membuat batasan atas metoda dan alat pada konflik bersenjata dan untuk menjaga warga sipil, terluka, sakit, atau tentara yang tertangkap.⁹² Sudah sejak awal abad ke-20, melalui penggabungan Konvensi Hague tahun 1907, masyarakat internasional mencoba mengatur perbuatan kekerasan yang nyata selama konflik bersenjata, seperti pemilihan target, dan senjata yang diperbolehkan. Tambahan lagi, empat konvensi yang disetujui tahun 1949 dan secara keseluruhan dikenal sebagai "Geneva convention" bertujuan untuk melindungi warga sipil, yang terluka dan tawanan perang. Sebagian besar aspek penting dari konvensi Hague dan Geneva digabungkan di tahun 1977. Protokol tambahan atas konvensi Geneva:

⁹¹ Istilah yang terakhir yang lebih disukai oleh the International Committee of the Red Cross.

⁹² Ray Murphy, "Contemporary Challenges to the Implementation of International Humanitarian Law," *Connections: The Quarterly Journal* 3:3 (September 2004): 99-113.

Protokol 1. terhadap korban konflik bersenjata internasional dan protokol 2. terhadap korban konflik bersenjata bukan internasional.⁹³

Masalah perlakuan terhadap tawanan perang sekali lagi menarik minat yang cukup besar di dalam kerangka perang melawan terorisme dan status para al-Qaeda dan pejuang lainnya yang ditawan di Afghanistan dan Irak. Bukti grafis atas perlakuan yang salah terhadap para tawanan di penjara Abu-Ghraib menantang analisa tentang perang melawan terorisme, etika perlakuan terhadap para tawanan, dan bahkan dalil utama akan keamanan nasional dan strategi militer.⁹⁴ Kesimpulan utama dalam hubungannya dengan kendali demokrasi atas militer dan jasa keamanan adalah bahwa tentara yang akan dikirim ke luar negeri dalam dibekali dengan aturan yang jelas dan terpadu tentang ROE, harus dididik prinsip-prinsip dan dilatih untuk menerapkan peraturan-peraturan dari hukum kemanusiaan internasional.

Mempersiapkan Pasukan untuk Misi Perdamaian dan Kemanusiaan

Partisipasi dari misi perdamaian internasional, yang seringkali jauh dari tanah air, adalah tugas yang penuh tantangan. Terlebih lagi, perang melawan terorisme yang berkepanjangan menempatkan tuntutan tambahan akan waktu respon dan kesiapan, doktrin dan training, struktur kekuatan, dan tingkat teknologi. Kontribusi yang efektif terhadap perdamaian dengan meminimalkan kemungkinan jatuhnya korban akan bisa dilakukan hanya dengan kesiapan, kesatupaduan, pelatihan yang baik, senjata yang lengkap dan unit yang handal.⁹⁵

Dengan tantangan di dalamnya, persiapan dari pasukan yang mampu melakukan operasi seperti itu dalam format banyak negara harus diuji sebagai komponen penting dari keamanan menyeluruh dan kebijakan pertahanan dari sebuah negara. Perkembangan kemampuan masing-masing harus di program dalam satu program pertahanan yang bertujuan mengimplementasikan kebijakan keamanan dan pertahanan yang di canangkan dalam batasan-batasan keuangan yang di harapkan.⁹⁶

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Detail tersedia dalam G. Paul Holman, "Implications of the Events at Abu Ghraib Prison for the PFP Countries: Reflections of a Former Intelligence Officer," *Connections: The Quarterly Journal* 3:3 (September 2004): 85-98.

⁹⁵ Dan tidak oleh yang disebut Kontingen militer (military "contingents.")

⁹⁶ In itself subject of rigorous parliamentary control. More details are available in Part VIII of this handbook.

Sebelum itu, legislatif dan pemerintah harus mendefinisikan dan menyetujui 'tingkat ambisi' seperti sampai sejauh mana dan bagaimana negara bermaksud memberikan kontribusi terhadap usaha-usaha masyarakat internasional untuk memberikan tatanan internasional, stabilitas, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Menghargai persepsi nasional akan resiko keamanan, formulasi dari tingkat ambisi itu menentukan kewajiban internasional negara tersebut terhadap PBB, sekutu dan kelompok, dan juga dalam basis bilateral.⁹⁷ Akhirnya, pejabat terpilih akan mengawasi dengan ketat pelaksanaan dari kebijakan yang disetujui, tingkat ambisi, dan prioritas oleh militer dan sektor organisasi keamanan lainnya

⁹⁷ Salah satu contoh adalah keputusan dari Kepala Negara NATO di Istanbul, 2004, bahwa setiap Negara anggota akan mengusahakan 40% dari angkatan daratnya dapat ditempatkan di perasi luar (out-of area), dan 8% berpartisipasi dalam operais semacam ini setiap saat.

Seksi Lima

**Kendali Anggaran Sektor
Keamanan – Mekanisme
Paling Krusial dari Kendali
Demokrasi**

Di dalam masyarakat demokratis, eksekutif—termasuk organisasi sektor keamanan—bertanggung jawab terhadap masyarakat, terutama melalui perwakilan mereka di parlemen. Dalam hubungannya dengan pertahanan dan keamanan di manapun, pemerintah berkewajiban untuk membuka, menjelaskan, dan membenarkan apa yang mereka lakukan, apa yang mereka akan belanjakan dan setelah disetujui oleh legislatif, bagaimana mereka membelanjakan dan apa yang sudah dicapai.⁹⁸ Sebaliknya, legislatif bertanggung jawab dan berkewajiban untuk menuntut agar pemerintah melakukan hal itu. Untuk tujuan ini, anggota parlemen mempunyai hak untuk mengetahui apa yang diperbuat dan dihabiskan oleh pemerintah, dengan pengecualian adanya pembatasan dengan basis “yang perlu diketahui saja”.

Keterbukaan memberikan kemungkinan kepada parlemen, media, organisasi non-pemerintah, kelompok yang berkepentingan dan masyarakat luas untuk mengerti apa yang sudah dihabiskan dan diperbuat oleh pemerintah dan kesungguhan pihak eksekutif untuk membuka, menjelaskan dan membenarkan pengeluaran-pengeluaran serta tindakan mereka.⁹⁹ Pengaturan undang-undang untuk hal ini berbeda-beda, tetapi di mana-mana parlemen memegang posisi kunci dalam menyetujui dan mengawasi bagian anggaran yang berhubungan dengan pertahanan dan keamanan. Anggaran nasional bukan hanya alat teknis untuk mempresentasikan rencana pendapatan dan usulan pengeluaran. Penciptaan kondisi untuk keterbukaan, pertanggung jawaban, dan pemerintahan yang baik, proses penganggaran tak dapat disangkal lagi sebagai alat yang paling penting bagi kendali demokrasi di bidang keamanan.

⁹⁸ David Greenwood, *Transparency and Accountability in South East European Defence* (Sofia: George C. Marshall Association – Bulgaria, 2003), p. 23. Prof. Greenwood identifies two broad areas of policy accountability and financial accountability.

⁹⁹ Ibid.

BAGIAN VIII

KENDALI DEMOKRASI SELAMA PERENCANAAN ANGGARAN DAN PERIODE PEMBERLAKUAN (ADOPTION)

Secara umum, siklus anggaran mempunyai empat fase yang dapat di bedakan dengan jelas: persiapan anggaran, persetujuan anggaran, pemakaian atau eksekusi anggaran, audit dan pengkajian. Bab pertama di bagian ini mengupas hubungan antara institusi-institusi sektor keamanan selama persiapan anggaran. Bab kedua melihat peran parlemen di dalam proses persiapan dan persetujuan anggaran. Kedua bab ini menyentuh peranan masyarakat sipil dan media di fase ini. Bab ketiga memfokuskan pada fase auditing dan peranan kantor audit nasional. Bab terakhir menjelaskan bagian yang spesifik dari perpindahan persepensajaan dan tantangan bagi kendali demokrasi.

Bab 22

Institusi Sektor Keamanan, Masyarakat Sipil dan Media selama Persiapan Anggaran

Pengaturan institusi di dalam mendukung proses anggaran nasional diharapkan dapat memberikan hasil yang mencakup tiga hal:¹⁰⁰

1. Disiplin jumlah fiskal.
2. Alokasi sumber daya dan penggunaan berdasarkan prioritas strategis.
3. Performa operasional yang efektif dan efisien.

Kesulitan utama dalam menerapkan prinsip-prinsip di tingkat kedua dan ketiga untuk penganggaran di sektor keamanan terletak pada kapasitas yang terbatas untuk menilai secara obyektif produk dari sektor keamanan. Salah satu ukuran yang mungkin adalah dengan memperkirakan kemampuan militer, polisi dan intelijen dalam menghadapi lawan yang tangguh.¹⁰¹ Dalam masa damai, kemungkinan lain adalah

¹⁰⁰ *Public Expenditure Management Handbook* (Washington, D.C.: The World Bank, 1998), pp. 17-29.

¹⁰¹ These measures are described in detail by Chris Donnelly, "Learning from Security Sector Reform in Central and Eastern Europe," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds., Alan Bryden and Heiner Hänggi (Münster, Germany: Lit Verlag, 2004), pp. 45-63.

dengan mengukur efisiensi keuangan atau penghargaan terhadap organisasi sektor keamanan. Dalam kasus apapun, ketidakpastian dalam men-efinisikan skenario dan ancaman masa depan, akan memunculkan unsur subyektif yang sangat kuat dalam penilaian kita.

Satu pendekatan yang komprehensif untuk menilai proses anggaran dan usulan anggaran menyangkut pembandingan antara peraturan nasional dan organisasi dengan sistem anggaran ideal yang sudah teruji (atau benchmark) akan di jelaskan di bawah ini dengan mengambil contoh proses anggaran militer nasional.¹⁰² Prinsip yang sama juga di terapkan pada proses anggaran keamanan secara umum.

Anggaran sebagai Bagian Integral dari Kebijakan Pertahanan dan Keamanan

Anggaran militer, yang berhubungan erat dengan kerangka rencana pertahanan, menjamin implementasi kebijakan pertahanan baik untuk jangka menengah maupun panjang. Negara dengan jelas menyatakan tujuan dari kebijakan pertahanan dan keamanan dalam sejumlah undang-undang yang di buat oleh badan legislatif yang memiliki keterkaitan yang sangat jelas satu sama lain. Terdapat strategi komprehensif untuk mencapai tujuan kebijakan pertahanan dan keamanan, seperti misalnya langkah untuk bergabung dengan sekutu. Strategi ini, yang di jabarkan di dalam keputusan legislatif, di nilai secara luas sebagai masuk akal. Negara mempunyai pandangan akan struktur kekuatan mereka dalam sepuluh tahun atau lebih di masa depan. Visi ini dapat di capai dan di jabarkan dengan baik untuk membantu riset dan pengembangan (R&D), pengembangan teknologi, dan kebijakan akuisisi. Implementasinya harus di dukung oleh perkiraan kasar tentang rencana pengembangan kekuatan militer dalam jangka panjang. Visi dan rencana jangka panjang harus mendapat persetujuan dari pemerintah maupun legislatif.

Negara harus memiliki proses pengembangan untuk jangka menengah, atau program pertahanan yang di buat untuk mencapai tujuan kebijakan pertahanan.¹⁰³ Program pertahanan dan komponen-komponen-

¹⁰² Deskripsi yang lebih detail dapat di lihat pada Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes" ...in South East Europe," *Information & Security: An International Journal* 11 (2003): 95-125, <http://cms.isn.ch/public/docs/doc_556_259_en.pdf> (26 November 2004).

¹⁰³ Sebagai contoh, Amerika menggunakan istilah *Future Years Defense Program (FYDP)*. Negara lain telah menerima istilah *program* to denote a resource constraint mid-term plan for development of defence and the armed forces.

nya – sub-program dan bagian-bagiannya – adalah jelas di desain untuk mencapai tujuan kebijakan. Dia juga menyatukan segala kebutuhan yang berbeda seperti pertahanan nasional dan rencana kerjasama dengan sekutu. Program pertahanan selanjutnya meliputi program dan proyek yang dianggap sebagai prioritas utama di dalam menentukan tujuan kebijakan. Untuk hal yang lebih komprehensif, dia mencakup semua biaya pertahanan, termasuk personil, operasi dan pemeliharaan, perbekalan, penggunaan, pendidikan dan pelatihan, pengembangan riset dan teknologi, dan sebagainya. Program pertahanan dibatasi oleh sumber-sumber yang sudah diharapkan. Dia juga membatasi sumber-sumber pertahanan yang lain yang didapat, sebagai contoh, dengan mengambil alih program atau rencana operasional. Dia juga memiliki pilihan alternatif yang mencerminkan kemungkinan-kemungkinan yang dijelaskan secara menyeluruh. Program pertahanan secara efektif menyatukan indikator performa. Rincian rencana untuk tahun pertama dari program pertahanan sudah cukup memadai untuk dijadikan sebagai rencana anggaran.

Ada pengertian yang jelas tentang tingkat resiko dihubungkan dengan struktur kekuatan militer dan bentuk pertahanan untuk jangka pendek dan menengah. Negara mempunyai cara untuk menilai resiko yang dihubungkan dengan rencana pertahanan dan keamanan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan. Negara harus membuat prosedur untuk mengembangkan skenario bagi implementasi kekuatan, menilai kemungkinan terjadinya setiap skenario dibawah asumsi-asumsi yang sudah ditentukan, mensimulasikan performa dari rencana kekuatan, menganalisa hasil simulasi dan mengurangi resiko. Selanjutnya, alat-alat yang relevan digunakan untuk mendukung penilaian atas resiko sedangkan para ahli yang terlibat mendapatkan pengetahuan dan pengalaman yang dibutuhkan. Penilaian resiko dihubungkan secara menyeluruh dan efektif dengan siklus pertahanan dan kekuatan. Akhirnya prosedur anggaran secara jelas mencerminkan keputusan program dan kebijakan tujuan. Dia memungkinkan penterjemahan keputusan dan kebijakan menjadi sebuah anggaran.

Rencana Anggaran

Peran dan tanggung jawab di dalam badan eksekutif dan antara cabang-cabang kekuasaan yang berhubungan dengan anggaran militer adalah

sangat jelas. Hal ini berlaku untuk pembagian peran dan tanggung jawab antara cabang-cabang eksekutif, anggota parlemen, dan Kepala Negara (panglima tertinggi); antara otoritas militer yang senior, pejabat kementerian pertahanan (*Ministry of Defense* atau MoD) sipil dan menteri keuangan; peran dan tanggung jawab terhadap sektor publik, organisasi komersial dan kelompok pelobi, secara khusus hubungan antara eksekutif dan organisasi komersial yang dimiliki oleh MoD atau badan pemerintahan lainnya.

Peran dan tanggung jawab untuk aspek kunci dari anggaran militer didefinisikan melalui peraturan yang komprehensif, undang-undang, dan instruksi, dan diatur dalam hukum sistem anggaran. Sejumlah fleksibilitas tersedia bagi eksekutif untuk memaknai dana publik. Program dan anggaran, masing-masing dapat berubah dan keluar dari siklus rencana umum. Tetapi kekuasaan khusus eksekutif dijelaskan dengan jelas dalam aturan perundang-undangan. Kesatuan atau ketentuan yang dicadangkan dalam hukum anggaran menyebutkan kondisi yang ketat dan jelas akan penggunaan dana. Laporan eksekutif atas pemakaian dana cadangan akan diaudit secara independen.

Secara komprehensif, anggaran militer mencakup seluruh pembiayaan (subsidi dan penerimaan) dan pengeluaran. Dengan sumber yang disebutkan secara jelas, dan tujuan yang diperjelas, anggaran keuangan militer bertanggung jawab atas subsidi anggaran belanja negara kepada Kementerian Pertahanan, subsidi dari anggaran negara kepada organisasi lainnya yang menyelenggarakan pertahanan dan kegiatan yang berhubungan dengan pertahanan, seperti perawatan atas cadangan perang, pembiayaan dari negara lain, program internasional dan bilateral, pendapatan dari penjualan peralatan yang berlebih, infrastruktur, dll; pendapatan dari keuntungan organisasi komersial, penyediaan makanan dan jasa diluar organisasi (yang dimiliki oleh MoD atau yang memiliki saham di organisasi tersebut).

Negara mempunyai kemampuan – metodologi, pengetahuan yang cukup dan orang-orang yang terlatih – untuk menghitung secara akurat semua biaya pertahanan di masa depan, termasuk biaya-biaya menurut ketentuan PBB seperti tertuang dalam *UN Instrument for Standardized Reporting of Military Expenditures*, pajak, biaya asuransi kesehatan dan sosial, uang pensiun, perlengkapan, biaya untuk menutupi kontrak sebelumnya dan hutang atas biaya jasa, dan juga kewajiban-kewajiban penting lainnya.

Semua pendapatan dan pengeluaran di pisahkan sedemikian rupa sehingga sejalan dengan standar internasional. Informasi anggaran di laporkan sedemikian rupa untuk membantu analisa kebijakan dan meningkatkan tanggung jawab. Anggaran militer di buat dalam bentuk kepatutan, dengan memberikan banyak detail. Ia menyed iakan rincian di distribusi antar organisasi pertahanan, dan juga antar program-program pertahanan. Dalam kasus yang terakhir, anggaran menampilkan dengan jelas sumber-sumber yang di alokasikan untuk training, perqwatan, perbekalan, R&D, dll., untuk setiap program dan bagian-bagiannya.

Dalam pendekatan yang meyeluruh, anggaran belanja militer mel iputi semua pendanaan (subsidi dan pendapatan) dan pengeluaran. Secara luas, dengan sumber-sumber dan tujuan yang di iuraikan dengan jelas, anggaran belanja militer di gunakan untuk subsidi dari anggaran belanja negara kepada Menteri Pertahanan; subsidi dari anggaran belanja negara kepada organisasi lain yang melaksanakan pertahanan dan ke-giatan lain yang berhubungan dengan pertahanan, sebagai contoh, pemel iharaan cadangan masa perang; pendanaan dari program nasional, internasional dan bi-lateral yang lain; pendapatan dari penjualan kelebihan peralatan, infrastruktur, dll; pendapatan dari keuntungan organisasi komersial dan organisasi yang menyed iakan barang dan jasa kepada organisasi luar (ketika Menteri Pertahanan memil iki sepenuhnya atau sebagian saham organisasi tersebut).

Keterbukaan

Seluruh aspek anggaran militer (perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian dari pelaksanaan) adalah terbuka untuk para pengambil keputusan dan publik. Seluruh peserta di dalam proses anggaran – perencanaan sipil dan militer, menteri pertahanan dan keuangan, dewan pemerintahan, anggota parlemen, kepala negara, kantor audit, kelompok pelobi, organisasi non pemerintah baik yang komersil maupun tidak, media dan masyarakat pada umumnya – dapat menggunakan pengaruh mereka sesuai dengan aturan yang jelas dengan pengertian penuh atas segala aspek dari proses anggaran militer dan mengacu pada prinsip pemerintahan demokrasi.

Publ ikasi atas anggaran militer dan informasi yang terkait – dokumen kebijakan pertahanan dan keamanan, program pertahanan,

implementasi dan laporan hasil audit – harus tersedia bagi publik. Peraturan untuk mengumumkan anggaran militer dan informasi yang berhubungan adalah juga untuk konsumsi publik. Mereka secara jelas diperinci di dalam hukum dan meninggalkan ruang yang sangat sempit bagi badan eksekutif untuk bertindak dengan leluasa. Pemerintah dan badan-badan lainnya secara hukum terikat untuk mengumumkan informasi anggaran militer secara terperinci dan membiarkan analisa kritis dari para pengamat. Informasi disediakan dalam bentuk cetakan dan *online*. Eksekutif, terutama Menteri Pertahanan, diwajibkan oleh hukum untuk merespon secara tertulis permintaan informasi. Jika bagian dari dokumen itu ada yang rahasia,¹⁰⁴ maka bagian itu dihilangkan dan sisa dari dokumen diberikan kepada pihak yang meminta.

Kumpulan informasi atas anggaran dan hasil yang diharapkan dari dua tahun fiskal sebelumnya harus tersedia setiap saat. Kumpulan informasi atas rancangan anggaran untuk lima tahun kedepan atau lebih setelah tahun anggaran juga harus tersedia. Negara harus mengikuti perjanjian dan kesepakatan internasional yang meminta pengungkapan informasi anggaran militer, seperti persetujuan PBB dan OSCE. Negara juga harus secara teratur menyediakan informasi yang lengkap dan akurat secara tepat waktu.

Memastikan Integritas

Perencanaan anggaran militer didasarkan pada sebuah perkiraan atas pembatasan anggaran belanja/keuangan yang tepat dan dapat diandalkan dalam sebuah kerangka kerja makro ekonomi kuantitatif yang konsisten dan komprehensif. Semua perkiraan dasar untuk perencanaan anggaran belanja, yakni, risiko keuangan utama, biaya-biaya tidak terduga, komitmen pengeluaran khusus, dll., semua dicatat dengan jelas dan diperhitungkan sebaik mungkin. Lebih jauh lagi, perkiraan dasar yang utama seperti prediksi ekonomi makro, perkiraan keuangan, dll, dinilai oleh ahli independen.

Semua program pertahanan dievaluasi menggunakan serangkaian faktor-faktor biaya komprehensif dan konsisten yang terkait dengan jelas pada pencarian sebuah kelompok statistik nasional inde-

¹⁰⁴ Bukan sebagai peraturan umum, tetapi berdasarkan keputusan spesifik untuk klasifikasi dari potongan informasi tertentu.

penden. Pemeriksaan integritas, dan juga pemograman dan pendanaan, didukung secara sistematis dengan sebuah sistem informasi dengan alat-alat untuk analisa dan pendukung keputusan otomatis. Dasar perhitungan terindikasi dengan jelas, dengan pernyataan penuh yang menunjukkan perubahan apapun dalam praktek maupun kebijakan perhitungan yang ada. Alternatif program dan anggaran belanja, bersamaan dengan perkiraan yang berbeda, diidentifikasi dan didokumentasikan dengan jelas. Terdapat prosedur yang jelas untuk peralihan dari satu alternatif ke alternatif yang lain, dan titik peralihan juga dicatat dengan jelas. Sejarah baik rencana maupun hasil dan penilaian pelaksanaan juga tersedia dengan mudah.

Bab 23

Parlemen dan Masyarakat Sipil selama Persiapan dan Persetujuan Anggaran

Kendali anggota parlemen dan masyarakat atas daur perencanaan anggaran seringkali berhadapan dengan budaya yang ada sejak lama dari supremasi eksekutif dalam bidang keamanan.¹ Bagaimanapun, "kekuatan sumber keuangan" (*power of the purse*) dapat dan harus dilakukan untuk menjamin akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya publik untuk keamanan dan pertahanan.

Peranan paling penting dari Parlemen adalah dalam pembuatan kerangka kerja legislatif yang sesuai, yang menjamin—sampai pada tingkat bisa dilaksanakan dengan kerangka kerja konstitusional tertentu—pelaksanaan semua prinsip-prinsip, tercatat di bab sebelumnya, juga menambahkan legislasi untuk proses penilaian dan pemeriksaan komprehensif. Lebih jauh lagi, pengawasan anggota parlemen dan masyarakat terhadap bidang keamanan melalui anggaran belanja harus berakar kuat dalam budaya politik dalam negara tersebut.

Diantara semua persyaratan, yang paling penting adalah: (1) kemungkinan dari Parlemen dan organisasi non-pemerintah yang berkepentingan untuk menilai hasil dari bidang keamanan akan memberikan alokasi anggaran belanja yang pasti yang telah diberikan; dan (2) keter-

¹ Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, hal. 129

sed iaan informasi yang cukup untuk melakukan evaluasi tersebut selama persiapan dan persetujuan anggaran belanja, mengawasi pelaksanaan anggaran belanja dan evaluasi perkiraan-perkiraan anggaran belanja.

Perencanaan Anggaran yang Berorientasi pada Hasil

Secara Teknis, semakin sulit untuk menilai apa saja 'produk' yang direncanakan akan disediakan oleh organisasi-organisasi sektor keamanan dengan anggaran dana yang mereka minta, dan bagaimana produk tersebut terkait dengan kebijakan keamanan dan pertahanan yang dinyatakan. Dalam istilah ekonomi, ini berarti kemampuan Parlemen dan masyarakat untuk menilai apa yang akan menjadi dasar tindakan penghematan (*value for money*) atau, dengan kata lain, untuk mendiskusikan dan menyetujui sebuah "anggaran belanja yang berorientasi pada hasil" (*output budget*) yang diberikan oleh pemerintah.² Telah diterima secara umum, bahwa hasil yang diharapkan dari organisasi-organisasi sektor keamanan adalah *kemampuan* untuk melaksanakan peranan dan tugas mereka dalam merespon situasi keamanan tertentu. Untuk tujuan ini, Parlemen harus mewajibkan eksekutif untuk menunjukkan permintaan anggaran untuk setiap organisasi bidang keamanan bersama dengan *rencana-rencana* apa saja kemampuan yang ingin dikembangkan dan dipertahankan dan bagaimana caranya.

Untuk Organisasi pertahanan yang berhubungan dengan penyajian sebuah program pertahanan komprehensif dengan struktur yang jelas dan detail yang cukup untuk menjelaskan pada anggota parlemen apa kemampuan yang akan dipertahankan dan dikembangkan jika anggaran belanja itu disetujui seperti yang diminta.³ Sebaliknya, Parlemen tidak hanya memutuskan untuk menyetujui anggaran yang diminta, dalam menaikkan atau menurunkan jumlah uang yang diminta; melainkan, memutuskan kemampuan mana dari proposal tersebut yang akan didanai dan sampai pada level apa. Terkadang, Parlemen dapat memutuskan untuk menaikkan tingkat kapabilitas yang diusulkan dan, oleh karena itu, memberikan lebih dibandingkan anggaran yang diminta.

² Berlawanan dengan "*input budget*" / "*anggaran belanja input*". Lihat Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, hal. 133.

³ Dengan arti yang sama, organisasi lain dapat memilih kebijakan-kebijakan IMF. Lihat *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm> (24 Juli 2004).

Dalam sistem pendanaan yang efektif, Parlemen melakukan pemilihan antara elemen-elemen program atau alternatif-alternatif program, disiapkan dan disajikan oleh eksekutif sebagai bagian dari permohonan anggaran.

Tentu saja hal itu tidak bisa terjadi tanpa debat yang komprehensif dan esensial dalam Parlemen. Idealnya, selama menyeimbangkan kebutuhan-kebutuhan pertahanan dan keamanan dengan keterbatasan sumber daya, anggota parlemen memiliki pegangan yang baik mengenai konsep perencanaan risiko, maupun akses pada keahlian dalam mengevaluasi risiko-risiko tersebut secara objektif. Universitas-universitas dan pemikir-pemikir (*think-tanks*) non pemerintah sering menyediakan sumberdaya manusia yang baik berkaitan dengan keahlian yang tidak memihak dalam masalah-masalah yang sangat khusus tersebut. Akhirnya, bagaimanapun, anggota parlemen harus memperhitungkan persepsi dan kekhawatiran keamanan masyarakat yang seringkali tergambarkan oleh interpretasi media atas debat politik dan/atau parahnya.

Keterbukaan vs. Kerahasiaan

Keterbukaan dalam proses pendanaan memungkinkan parlemen menunjukkan kinerja secara efisien dalam peranan pengawasan mereka dan mempermudah kepercayaan masyarakat dalam bidang keamanan. Bagaimanapun, pelaksanaan prinsip dari keterbukaan dan akuntabilitas harus menyeimbangkan dengan hati-hati kekhawatiran-kekhawatiran yang beralasan atas perlindungan dari informasi sensitif. Aturan penting dalam hal tersebut adalah Parlemen seharusnya tidak membiarkan penggolongan informasi yang "tertutup" (*blanket information*) dalam bidang keamanan. Sebaliknya, pelaksana (eksekutif) harus diwajibkan untuk memberikan dan menjelaskan, secara tertulis, alasan-alasan penggolongan tiap-tiap dokumen khusus, atau sebagian dari dokumen tersebut. Bahkan dalam hal semacam itu, anggota parlemen harus menggunakan kekuasaan pengawasan mereka. Mengenai perencanaan anggaran, satu cara yang mungkin dilakukan adalah merinci proposal pendanaan menjadi tingkatan-tingkatan yang berbeda dari klasifikasi keamanan;⁴ Anggaran Belanja umum organisasi bidang keamanan harus ditunjukkan kepada Parlemen.

⁴ Ravinder Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making Processes*, vol. i (Oxford: Oxford University Press, 1998)

Pengeluaran untuk kebutuhan investasi dan operasi rahasia diperiksa dengan teliti oleh sebuah sub-panitia kepada dewan pertahanan dan keamanan; pengeluaran yang berhubungan dengan tingkatan rahasia yang lebih tinggi diperiksa oleh kelompok perwakilan dari anggota "badan pemeriksa" (*scrunity committe*). Tiap anggota dari kelompok ini harus menerima akses terhadap dokumen rahasia, berdasarkan prosedur, dinyatakan dalam Undang-undang legislatif.

Beberapa aspek lain dari prosedur pendanaan menjadi bahan pertimbangan yang penting untuk kendali demokrasi atas bidang keamanan, yakni:

- ❑ Menjalankan disiplin anggaran, misalnya, akurasi biaya, batasan kelebihan pengeluaran, perhitungan akuntansi terstandarisasi, aturan pemindahan dana dan pembayaran antar tahun anggaran yang diterapkan dengan ketat, dll.;
- ❑ Pengawasan oleh anggota parlemen secara teliti atas semua keputusan eksekutif dengan efek pendanaan jangka panjang, misalnya, pengadaan utama, program-program pemberian hak (pensiun, perawatan kesehatan untuk karyawan pensiun, dll), rencana penerimaan/rekrutan, aturan promosi, dll.;
- ❑ Memberikan informasi sedini mungkin kepada para anggota Parlemen dan komisi-komisi yang terkait;
- ❑ Memberikan waktu yang cukup untuk debat atas anggaran dana yang diusulkan oleh organisasi bidang keamanan (45 hari hingga 3 bulan⁵);
- ❑ Perwakilan yang memadai dari partai politik di Parlemen dalam semua dewan yang dihormati, sub-panitia, dan "dewan pemeriksa khusus" (*special scrunity committee*)
- ❑ Memberikan kesempatan kepada oposisi untuk menggunakan debat publik untuk mempublikasikan dan mempromosikan proposal alternatif.
- ❑ Ketersediaan atas keahlian dalam bidang pendanaan dan keamanan antara anggota parlemen dan staf;
- ❑ Interaksi produktif dengan masyarakat, pemikir (*think tanks*) dan media dalam semua fase/tahap dari proses pendanaan / penyusunan anggaran.

⁵ Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, hal. 134

BAGIAN IX

PEMERIKSAAN BIAYA-BIAYA DARI BIDANG KEAMANAN

Ketika anggaran belanja organisasi bidang keamanan disetujui, Parlemen melanjutkan tugas pengawasannya. Parlemen mengambil keputusan atas partisipasi dalam operasi-operasi luar negeri, debat perjanjian internasional dan partisipasi dalam inisiatif kerjasama keamanan internasional (misalnya: formasi pasukan multinational, pengadaan persenjataan gabungan, atau kerjasama industri pertahanan), menyetujui pengadaan daur hidup akuisisi (*acquisition life-cycle*) yang penting, mengatur penawaran dan kontrak terbuka, perekrutan dan promosi personel, dll. – semua ini dengan implikasi-implikasi pengelolaan sumber daya yang penting. Bagaimanapun, pengawasan *ex-post* paling penting adalah melalui pemeriksaan laporan pelaksanaan anggaran, dilakukan oleh agensi pemeriksaan independen, misalnya, Kantor Audit Nasional.

Bab 24

Kantor Pemeriksa (Badan Audit Nasional) dan Interaksinya dengan Parlemen

Di negara-negara tertentu, anggota eksekutif memiliki kapasitas internal yang kuat untuk memeriksa pelaksanaan anggaran bidang keamanan. Bagaimanapun, untuk tiap negara, merupakan hal yang penting bahwa pemerintah menyajikan pada Parlemen seluruh perhitungan, dan perhitungan-perhitungan tersebut harus telah diperiksa secara independen. Institusi independen tersebut, disebut Pemeriksa Umum (*Auditor General*), Kantor Pemeriksaan Nasional (*National Audit Office*),⁶ Kantor Urusan Anggaran (*Budget Office*)⁷ atau Dewan Perhitungan

⁶ E.g., di Inggris, lihat juga www.nao.org.uk.

⁷ Lihat US Congressional Budget Office dan aktivitas dari Nasional Security Division di <http://www.cbo.gov/divlist.cfm?Pass=NSD>

(*Chamber of Accounts*),⁸ harus dibentuk oleh Konstitusi sebagai kemandirian dari badan pembuat undang-undang, eksekutif dan kehakiman. Parlemen harus menjamin bahwa anggota-anggotanya memiliki masa jabatan yang jelas, memiliki sarana dan sumber daya yang jelas untuk melaksanakan tugas mereka secara efektif dan tanpa berat sebelah, dan melaporkan secara rutin dan langsung kepada Parlemen atau panitia terkait. Dalam kasus terjadinya kecurangan atau korupsi, Kantor Pemeriksaan diwajibkan untuk melaporkan juga pada kantor kehakiman.

Kepatuhan vs. Pemeriksaan Kinerja⁹

Kantor Pemeriksaan memeriksa ketepatan, keandalan dan ketelitian dari keuangan seluruh organisasi pemerintah maupun sektor publik. Kantor Pemeriksaan memeriksa apakah semua pelaksanaan-pelaksanaan finansial dilakukan sesuai dengan peraturan dalam penggunaan dana publik. Sebagai tambahan, Kantor Pemeriksaan juga harus memeriksa semua pengeluaran dan pemasukan publik yang dilaksanakan sesuai dengan hukum yang mengatur anggaran belanja.

Hal yang lebih penting adalah tugas badan ini untuk memastikan bahwa dana publik digunakan dengan semestinya untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah dinyatakan dalam kebijakan keamanan dan pertahanan yang disetujui legislatif. Dengan tujuan tersebut, Kantor Pemeriksaan harus memeriksa pada tingkatan di mana pengeluaran memenuhi tiga kriteria berikut:

- ❑ *Value for money* (penghematan) – untuk memeriksa, menggunakan analisa-analisa, baik kualitatif maupun kuantitatif, apakah sumber daya yang ada digunakan untuk mencapai hasil maksimum
- ❑ *Effectiveness* (efektivitas) – untuk menilai sampai pada tingkatan apa tujuan kebijakan-kebijakan tersebut tercapai
- ❑ *Efficiency* (efisiensi) – menilai apakah sumber daya digunakan secara optimal untuk mendapatkan hasil yang diinginkan.

Kantor Pemeriksaan juga bisa melakukan pemeriksaan dengan inisiatifnya sendiri atau atas permintaan Parlemen. Kontribusinya bagi

⁸ E.g., di Bulgaria, www.bulnao.government.bg.

⁹ Paragraf ini mengikuti penjelasan dalam Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, hal. 142

kendali demokrasi atas bidang keamanan dapat dilakukan secara maksimal melalui:

- ❑ Pemeriksaan, sesuai pada waktunya, laporan pelaksanaan anggaran tahunan bersama dengan laporan kinerja tahunan, misalnya, laporan tahunan atas status kekuatan pertahanan dan persenjataan. Hanya pendekatan ini yang mengizinkan evaluasi apakah “hasil/produk” dari bidang keamanan yang diharapkan dan dianggarkan, telah dicapai, seberapa efektif dan efisien;
- ❑ Pemeriksaan setiap kasus berkaitan dengan pengeluaran dana darurat serta dana biasa yang dialokasikan eksekutif, seperti misalnya pengalokasian kelebihan anggaran untuk membiayai “proyek prioritas tinggi” (*high-priority projects*);
- ❑ Membuat rekomendasi atau saran berdasarkan pemeriksaan untuk meningkatkan upaya penghematan (*value for money*) dan kinerja keseluruhan dari bidang keamanan.¹⁰

Kontribusi Anggota Masyarakat

Kapasitas dari pemeriksaan independen dapat ditambahkan melalui keterlibatan media dan pemikir (*think tanks*). Media bisa mendatangkan dampak kritis ketika ditemukan adanya kekacauan, kesalahan manajemen, dan korupsi. Pemikir (*think tanks*) independen – universitas-universitas, institusi akademis dan organisasi non-pemerintah yang lain – dapat melengkapi proses audit berdasarkan prinsip penghematan (*value for money*) untuk kepentingan khusus (*particular areas of interest*), seperti misalnya program modernisasi angkatan bersenjata. Sangat penting juga peran organisasi non-pemerintah untuk melaksanakan studi terhadap kemungkinan adanya penghematan (*value for money*) dan laporan kinerja yang berhasil. Laporan dari organisasi-organisasi seperti itu dapat memiliki efek yang signifikan atas pembuat keputusan dan sikap anggota masyarakat, yang pada gilirannya memberikan kontribusi pada efektivitas dari kendali demokrasi atas bidang keamanan.

¹⁰ Lihat untuk contoh laporan dari Kantor Pemeriksaan Nasional UK *helicopter Logistics* (London: Laporan oleh Pengendali dan pemeriksa Umum / Controller dan Auditor General HC 840, 23 Mei 2002). Ringkasan eksekutif dari laporan ini tersedia pada http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102840es.pdf. Dipercaya bahwa pelaksanaan dari rekomendasi NATO dalam bidang pertahanan ini, dibuat dari tahun 1999 hingga 2001, telah menyelamatkan £1.4 milliar. Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, hal. 143.

Bab 25

Pemeriksaan terhadap Perdagangan dan Pemindahan Senjata

Perdagangan senjata seringkali memicu dan memperparah konflik, menghancurkan nyawa manusia dan menghambat perkembangan. Perdagangan senjata, termasuk segala macam pemindahan senjata, teknologi dan fungsi ganda kekuatan militer, telah meningkatkan kekhawatiran berbagai organisasi internasional, parlemen, pemerintah dan organisasi non pemerintah.

Pemindahan senjata meliputi semua kegiatan dimana pelaku negara dan non-negara, tergabung untuk mendapatkan atau menjual senjata. Kegiatan ini termasuk penjualan atau perdagangan, pembelian, pengadaan, atau sumbangan persenjataan.¹¹ Oleh karena itu, aturan dan prosedur yang ditujukan untuk membatasi ketersediaan persenjataan harus mencakup pengaturan tentang kegiatan-kegiatan tersebut diatas. Pengawasan efektif dari perdagangan senjata dan pemindahan senjata sangat ditentukan oleh kebijakan persenjataan yang komprehensif, mekanisme pelaksanaan yang efisien, dan prinsip keterbukaan.

Kebijakan Nasional atas Pemindahan Senjata

Kebijakan ini, yang harus disetujui oleh badan pembuat undang-undang (legislatif), harus mendefinisikan prinsip-prinsip pedoman dari perdagangan senjata dan pemindahan senjata. Kebijakan tersebut harus sejalan dengan kebijakan keamanan dan pertahanan nasional, hukum pengadaan, hukum anggaran dan keuangan, hukum kontrak dan/atau perjanjian, dan hukum penyelesaian sengketa. Sebagai tambahan, peraturan perdagangan senjata harus sesuai atau konsisten dengan prinsip-prinsip dalam Piagam PBB, hukum internasional atau embargo senjata PBB, yang merupakan kewajiban yang melekat pada keanggotaan suatu negara dalam organisasi internasional.¹² Peraturan perdagangan senjata juga harus memasukkan ke dalam perhitungan pertimbangan ekonomi, politik, etis dan keamanan dari negara-negara penerima senjata.

¹¹ Hans Born, ed., *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, hal. 176.

¹² Misalnya, peraturan dari "Kode Tata Cara Eropa / European Code of Conduct", disetujui oleh Dewan Resolusi Uni Eropa (8 Juni 1998)

Sebagai contoh, aturan main yang berlaku di Eropa (*European Code of Conduct*) tentang pemindahan senjata memasukkan delapan kriteria, di mana, meskipun tidak mengikat secara hukum, harus memengaruhi kebijakan ekspor senjata negara anggota Uni Eropa. Aturan ini termasuk: (1) prinsip menghormati komitmen dan sanksi internasional yang diklarasikan oleh Dewan Keamanan PBB; (2) prinsip menghormati Hak Asasi Manusia di negara tujuan akhir; (3) memperhatikan situasi internal dalam negara tujuan akhir sebagai fungsi dari adanya ketegangan atau konflik bersenjata; (4) melihat risiko-risiko bahwa penerima yang dimaksudkan akan menggunakan senjata secara agresif melawan negara lain atau untuk menegaskan dengan paksaan sebuah wilayah kekuasaan yang diakui; (5) mempertimbangkan perilaku dari negara pembeli dengan melihat pada sikapnya terhadap komunitas internasional dan sikapnya terhadap terorisisme; (6) pertimbangan bahwa negara pembeli memiliki rasa hormat terhadap hukum internasional; (7) melihat risiko bahwa peralatan akan dialihkan di dalam negara pembeli atau diekspor ulang dalam keadaan yang tidak diinginkan; dan (8) kesesuaian antara ekspor dengan kapasitas teknis dan ekonomi dari negara penerima. Tabel 1 memperlihatkan suatu daftar rejim pengendalian persenjataan internasional yang lain.¹³

Kebijakan nasional harus menerbitkan pedoman dan prosedur untuk menyediakan bagi keterbukaan dan akuntabilitas eksekutif dan industri pertahanan, mensyaratkan secara khusus sanksi anggota parlemen pada waktunya atas sebuah laporan tahunan yang komprehensif atas pemindahan senjata.

Mekanisme Pelaksanaan

Tiap negara harus memiliki mekanisme pengawasan yang menyediakan kendali komprehensif atas pemindahan senjata yang meliputi:¹⁴

- Hubungan antara ekspor dan kebijakan keamanan dan pertahanan yang diklarasikan, dan komitmen internasional;

¹³ Diadaptasi dari penjelasan yang disediakan oleh Bernardo Mariani dan Chrissie Hirst, *Arms Production, Exports and Decision Making in Central and Eastern Europe* (London: Saferworld, Juni 2002), hal. 5-7. Laporan ini tersedia pada <http://www.saferworld.co.uk/publications/Beastrep.htm>. Daftar lengkap dan updates rutin tersedia melalui Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes, dipandu/disediakan oleh The Nuclear Threat Initiative, http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/.

¹⁴ Untuk lebih lengkap, lihat Mariani dan Hirst, *Arms Production, Exports*.

Tabel 1. Rejim Pengendalian Senjata Internasional

<i>Rezim Pengendali</i>	<i>Bentuk Organisasi</i>	<i>Didirikan pada</i>
Nuclear Non-Proliferasi Treaty (NPT)	Perjanjian multilateral dengan kenaggotaan hampir universal / seluruh dunia.	1970, permanen/ tetap sejak 1995
Panduan untuk implementasi provisions/ persyaratan kendali/kontrol ekspor untuk NPT	Zangger Committee / Dewan Zangger	1971
Ekspor nuklir dan material yang berhubungan dengan nuklir	Nuclear Suppliers Group / Kelompok Penyedia Nuklir (the London Club / Klub London)	1975
Konvensi atas Larangan Pengembangan, produksi dan Penyimpanan Bakteriologi (Biological) dan Senjata Racun/Toxins dan Penghancuran mereka (Biological Weapons Convention – BWC)	PBB	1975
Pencegahan penyebaran senjata biologis dan kimia (complementary untuk BWC dan CWC)	The Australia Group (kelompok Australia)	1984
Conventional Forces in Europe (CFE) Treaty / Perjanjian Kekuatan Konvensional Eropa	OSCE ¹⁵	1990;1999
Konvensi atas Larangan Pengembangan, produksi dan Penyimpanan dan penggunaan Senjata Kimia dan Penghancuran Mereka (Chemicals Weapons Convention – CWC)	PBB	1994
Kriteria atas Transfer Senjata Konvensional	OSCE	1993
Dokumen OSCE atas Persenjataan Kecil dan Senjata Ringan Small Arms and Light Weapons	OSCE	2000
Perjanjian Wassenaar atas Kendali Ekspor untuk Senjata Konvensional dan Teknologi dan barang fungsi Ganda	Asosiasi Sukarela dari 33 Negara yang berpartisipasi	1995
Konvensi atas Larangan Penggunaan, Penyimpanan, Produksi dan transfer Ranjau anti-personnel dan atas Penghancuran Mereka (Perjanjian Ottawa)	Proses Ottawa (Ottawa Process), dipimpin oleh Kanada	1997
Aturan Uni Eropa atas Pelaksanaan Ekspor Senjata	Uni Eropa	1998
Protokol melawat produksi secara ilegal dan penyelundupan senjata api, amunisi dan material terkait lainnya (Protokol senjata Api)	PBB	2001
Program Aksi Pencegahan, Perlawanan dan Penghapusan Perdagangan ilegal dalam Persenjataan kecil dan Senjata Ringan dalam semua Aspeknya	PBB	2001
Inisiatif untuk menerbitkan sebuah Konvensi Kerangka Kerja Internasional atas Transfer Persenjataan	Inisiatif NGO ¹⁶	2004

¹⁵ OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe; sebelumnya – Conference for Security and Co-operation in Europe

¹⁶ Untuk selengkapnya lihat <http://www.saferworld.co.uk/iac/att.htm>

- ❑ Prosedur untuk pengendalian ekspor teknologi dan penggunaan ganda barang-barang pertahanan, kelebihan senjata dan amunisi, ekspor ulang dan semua perpindahan senjata (dan bahan-bahan lain yang terkait dengannya) yang melalui wilayah teritorial negara bersangkutan;
- ❑ Kegiatan perdagangan senjata melalui perantara;
- ❑ Usaha-usaha untuk menutup jaringan-jaringan perdagangan senjata pasar gelap atau wilayah "abu-abu"
- ❑ Kendali atas pengguna akhir dan terus melakukan pemeriksaan untuk memastikan bahwa barang yang diekspor tidak disalahgunakan, dialihkan, atau diekspor ulang.

Keterbukaan dan Pemeriksaan

Beberapa hal biasanya muncul ketika suatu pihak berupaya menerapkan aturan penutupan informasi (*non-disclosure of information*) yang berhubungan dengan perdagangan senjata. Hal-hal tersebut meliputi: kerahasiaan bisnis; keamanan nasional; masalah keamanan negara penerima; efek buruk yang dapat terjadi atas hubungan bilateral, dll. Bagaimanapun, keterbukaan dari perdagangan senjata dan transfer senjata memberikan beberapa manfaat penting dalam hal:¹⁷

- ❑ Menyediakan dasar bagi akuntabilitas dari pelaksana aturan (eksekutif) kepada parlemen dan masyarakat
- ❑ Menyediakan alat untuk menangani kasus salah-kelola (*mis-management*) dan korupsi.
- ❑ Menyediakan dasar bagi koordinasi antara berbagai lembaga pemerintahan dalam keputusan atas ekspor persenjataan;
- ❑ Mendukung pemenuhan dan pembangunan sikap saling percaya antara rejim pengaturan nasional dan internasional.

Sementara keoptimalan dari pengungkapan informasi memerlukan analisis lebih mendalam, sejak awal 1990-an terdapat kecenderungan untuk mendukung prinsip keterbukaan dalam hal transfer senjata konvensional. Negara-negara diwajibkan untuk berbagi sejumlah informasi yang signifikan melalui peraturan PBB tentang

¹⁷ Bernardo Mariani dan Angus Urquhart, *Transparency and Accountability in European Arms Export Controls: Towards Common Standards and Best Practices* (London: Saferworld, Desember 2000) <http://svenska-freds.se/transparency/SafTraRep.PDF> (02 November 2004).

pelaporan belanja militer (*UN instrument for standardized international reporting on military expenditures*). Beberapa dokumen internasional lainnya bahkan mewajibkan pertukaran informasi antar negara (Tabel 2 memperlihatkan sebuah contoh dari dokumen tersebut).

Keterbukaan suatu negara dapat ditingkatkan melalui publikasi laporan tahunan yang komprehensif, lengkap dan terstruktur jelas mengenai ekspor senjata dan penerbitan prosedur resmi untuk pemeriksaan publik dan parlemen dari pengendalian ekspor nasional.¹⁸ Sebagai contoh, pemerintahan Inggris pernah menerbitkan tujuh laporan semacam itu. Dalam hal upaya peningkatan kepercayaan masyarakat di dalam dan luar negeri, publikasi laporan semacam itu dapat dilengkapi dengan pembuatan laporan singkat oleh kelompok perusahaan di sektor industri pertahanan berikut pemeriksaan oleh badan independen atas laporan-laporan tersebut.

Laporan pemerintah tentang perdagangan senjata dan transfer senjata—yang memuat detail yang memungkinkan anggota parlemen dan masyarakat untuk mengevaluasi bagaimana peraturan ekspor dilaksanakan—dapat diperiksa oleh NGO khusus (*think tanks*). Untuk memastikan keterbukaan dan akuntabilitas yang maksimal, baik laporan

Tabel 2. Contoh Pertukaran Informasi atas Transfer Senjata

<i>Inisiatif Pertukaran Informasi</i>	<i>Format Organisasi</i>	<i>Didirikan pada</i>
UN Register on Conventional Arms/ Pencatatan PBB atas senjata konvensional: data atas transfer senjata, aset militer, pengadaan dari sumber nasional dan kebijakan terkait.	PBB	1991
Confidence-and Security-Building Measures / Langkah-Langkah Pengembangan Kepercayaan dan Keamanan (Dokumen Wina 1994, Dokumen Wina 1999)	OSCE	1994/1999
Aturan Uni Eropa untuk Pelaksanaan Ekspor Senjata	Uni Eropa	1998
South Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC)	Pakta Stabilitas untuk Eropa Tenggara	2002

¹⁸ Mariani dan Urquhart, *Transparency and Accountability*, hal. 3.

tahunan dan pemeriksaan dengan rekomendasi kebijakan harus dibuat terbuka untuk umum. Pada akhirnya, dalam negara-negara yang tidak menyed iakan laporan tahunan, keterbukaan dan akuntabil itas dapat d itingkatkan melalui pemeriksaan NGO khusus atas pembentukan, pengaturan dan pelaksanaan kebijakan pengendal ian ekspor dan transfer senjata nasional.¹⁹

¹⁹ Lihat sebagai contoh Philip Gournev, Emil Tsenkov, Bernardo Mariani dan Larry Attree, eds., *Weapons under scrutiny: Implementing arms exports control and combating small arms proliferation in Bulgaria* (Sofia: Center for the Study of Democracy and Saferworld, April 2004).

Seksi Keenam

**Personil dalam Sektor Keamanan –
Peranan Kendali Demokrasi**

BAGIAN X

TATA KELOLA YANG BAIK DALAM BIDANG KEAMANAN

Segala urusan yang berkaitan reformasi hubungan sipil-militer generasi 'pertama', 'kedua' dan 'ketiga' bukan lagi menyangkut penerimaan filosofis (*philosophical acceptance*) terhadap prinsip-prinsip kendali demokrasi atas institusi militer dan keamanan secara umum, tetapi lebih menyangkut sebuah pertanyaan mengenai pengelolaan dan efektivitas dalam bidang tersebut.¹ Menemukan cara dan mekanisme yang paling sesuai dalam pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang efektif, yang dibutuhkan untuk pelaksanaan tujuan-tujuan kebijakan dan kebutuhan akan pembuatan keputusan yang efisien oleh sipil dan penyedia jasa bidang keamanan, merupakan inti dari konsep tata kelola yang baik (*good governance*) dari hubungan sipil-militer dan reformasi bidang keamanan.

Konsep "tata kelola yang baik"² dalam bidang keamanan telah menjadi isu yang penting dari sistem manajemen yang demokratis. Hal ini menyangkut elemen-elemen berikut: pertama, penerbitan pembuatan keputusan dan proses pelaksanaan kebijakan keamanan nasional dan struktur dan institusi birokrasi, termasuk pertahanan, intelijen, anti-intelijen, pasukan di dalam negeri (*interior troops*), penjaga perbatasan, polisi dan prugas khusus melawan kejahatan terorganisir; kedua, pengawasan badan legislatif (parlemen) pada bidang keamanan, termasuk kekuatan bersenjata dan kebijakan pertahanan; ketiga, kontribusi terhadap tata kelola demokratis bidang keamanan oleh masyarakat sipil melalui badan-badan dan perorangan yang ahli.

Asumsi dari perilaku pengelolaan yang benar-benar efektif dalam bidang keamanan dan pertahanan dan hubungan sipil-militer menjadi mungkin jika kita melihat permasalahan ini dari perspektif yang

¹ D. Betz, "Democratic Civil-Military Relations in Practice: Implications for Theory," sebuah paper yang dipresentasikan pada Konferensi 'Taking Stock on Civil-Military Relations' (The Hague, 9-12 Mei 2001), 3-10.

² Lihat: A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster, "The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe", *Armed Forces and Society*, Musim Gugur 2002.

lebih luas mengenai pengelolaan secara demokratis.³ Semua pendekatan di luar cara-cara demokratis – secara ideologi ataupun politik – telah terbukti sangat tidak efektif.

“Tata kelola yang Baik” dari hubungan sipil-militer dan bidang keamanan membutuhkan pendidikan dan pengetahuan yang memadai. Pendidikan profesional militer terkini membutuhkan kemampuan untuk beradaptasi terhadap struktur kekuatan baru, postur pertahanan dan misi baru, terutama penjagaan perdamaian (*peace keeping*) dan pembangunan perdamaian (*peace building*). Pengetahuan dan kemampuan dibutuhkan untuk memberikan pelayanan dalam sistem politik yang demokratis, dan hal ini berlaku bagi para staf di markas besar dan staf internasional. Kesadaran akan politik, hubungan dan manajemen internasional adalah komponen yang dibutuhkan dalam agenda pembelajaran yang baru. Personil militer yang baru harus memiliki kemampuan dalam permasalahan administrasi, mampu menyiapkan dokumen, memiliki kapasitas untuk berpartisipasi dalam pengembangan anggaran pertahanan, dan juga menjadi efisien dalam interaksi dengan anggota-anggota parlemen. Dalam hal tertentu diperlukan pula pengetahuan tentang prosedur-prosedur NATO dan PfP, norma-norma, dan hubungan birokratis dengan institusi-institusi lainnya, dll.

Sebuah fitur penting dari pengelolaan yang efektif bidang keamanan – yang juga menyangkut hubungan sipil militer – adalah pelaksanaan dari beberapa prinsip tertentu: adanya kontrol terhadap personil militer yang pantas dan adil; adanya evaluasi rutin terhadap efektivitas pencapaian tujuan yang dikaitkan dengan metode yang digunakan dan hasil yang dicapai; kendali dan penilaian atas moral profesional dalam hubungan dengan prosedur birokratis; kontrol atas penyediaan publikasi yang relevan, dan, kerjasama antar institusi (melalui pemahaman, pemeliharaan kepentingan, pemberian kritik dan pengendalian yang adil). “Tata Kelola yang Baik” dalam bidang ini berarti bahwa orang-orang yang diberikan kekuasaan harus mampu menyalurkan pembuatan kebijakan melalui proses pelaksanaan kebijakan terhadap tujuan yang

³ Andrew Cottey, Timothy Edmunds dan Anthony Forster benar-benar tepat dalam menggarisbawahi bahwa demokratisasi hubungan sipil-militer tidak bisa dipisahkan dari proses-proses yang lebih luas dari demokratisasi dan pengembangan politik dan negara. Demokratisasi yang lebih luas dan stabilitas domestik yang relatif adalah faktor-faktor yang melatarbelakangi adanya kendali sipil yang demokratis di banyak negara di Eropa Tengah dan Timur, tidak seperti yang lain, dimana terdapat masalah yang lebih umum dalam pengembangan demokrasi. Lihat: A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster (eds.), *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the guards* (Plagrove, 2002), 262.

diinginkan. Hal ini membutuhkan suatu kemampuan untuk membagikan tanggung jawab dan menekankan pada bawahan tentang wewenang atas pencapaian tujuan, dan bukan atas dasar kedudukan orang yang diperintah (sipil maupun militer).

Upaya untuk mencapai interaksi administratif yang maksimal secara langsung berhubungan dengan sistem perekrutan, seleksi dan promosi yang digunakan. Pemikiran strategis dalam arti kata yang lebih luas dan antusiasme dalam mengambil tanggung jawab untuk langkah-langkah awal merupakan budaya yang baru berdasarkan sejarah dan pertanyaan pertama mengenai perekrutan, penyeleksian dan promosi atas masalah-masalah keamanan dan pertahanan saat ini harus mengenai *pendidikan* yang diterima untuk menyelesaikan pekerjaan dan tugas-tugas baru.

Pertimbangan-pertimbangan dengan pengetahuan luas tentang kebijakan bidang keamanan oleh parlemen membutuhkan saran dari luar dan juga keahlian dari dalam. Kebutuhan yang sama juga berlaku bagi pelaksanaan keputusan yang diambil oleh parlemen. Inilah alasan mengapa mempekerjakan staf resmi parlemen secara permanen dianggap sebagai pendekatan strategis dalam upaya memperbaiki informasi dan kemampuan analisis dari para pembuat undang-undang.

Sebagai kesimpulan, potensi dari konsep "tata kelola yang baik" dalam hubungan sipil-militer sangat besar dan setiap reformasi yang lebih jauh dalam bidang ini harus menggunakan sebanyak mungkin konsep yang relevan.

Bab 26

Wajib Militer dan Dinas Militer Alternatif

Berdasarkan statusnya, prajurit terdiri dari personel karir dan wajib militer yang direkrut. Personel karir termasuk para perwira, perwira yang tidak memegang jabatan, para kadet (siswa akademi militer) dan tentara. Bagi prajurit karir, dinas militer merupakan suatu profesi dalam Angkatan Bersenjata. Warga negara Bulgaria yang telah menyelesaikan dinas wajib militer mereka (tidak untuk wanita) dan usia mereka tidak lebih dari 40 tahun untuk perwira, 35 tahun untuk perwira yang tidak memegang jabatan dan 30 tahun untuk tentara, boleh mendaftar untuk

karir di dinas militer. Posisi-posisi tertentu yang dikategorikan secara khusus oleh Menteri Pertahanan juga dapat diisi oleh prajurit wanita.

Wajib militer nasional merupakan kewajiban bagi semua warga negara laki-laki di Republik Bulgaria yang telah berumur 18 tahun. Batasan umur wajib militer adalah 30 tahun. Lamanya dinas adalah 9 bulan dan untuk mereka yang memiliki gelar akademik (universitas) – 6 bulan. Warga negara Bulgaria yang secara permanen berada di luar negeri tidak dapat dibebaskan dari dinas wajib militer hanya atas dasar tempat tinggal. Biasanya wajib militer menunjukkan kesiapan warga negara mengambil tanggung jawab perseorangan untuk perlindungan negara. Melalui wajib militer umum angkatan bersenjata berada dalam hubungan yang erat dengan warganegara, khususnya generasi muda. Pentingnya wajib militer tidak mengubah prinsip bahwa untuk alasan-alasan tertentu seseorang tidak dapat dipaksa untuk melakukan wajib militer. Seseorang yang karena alasan tertentu tidak dapat melakukan wajib militer dapat melakukan dinas di birokrasi sipil atau yang lainnya.

Perubahan bertahap dari wajib militer menuju sebuah dinas militer profesional dalam Angkatan Bersenjata Bulgaria ditentukan oleh kecenderungan global dan oleh pertimbangan keuntungan yang lebih besar dari dinas profesional jika dibandingkan dengan wajib militer. Keterbatasan jangka waktu dari dinas dan ketidakmungkinan untuk melatih wajib militer menggunakan dan menjaga peralatan perang, maupun komitmen Bulgaria untuk menjaga perdamaian dan keamanan regional membuat wajib militer bukan pilihan yang dapat diandalkan.

Memang benar bahwa “profesionalisasi” dari organisasi sektor keamanan merupakan isu yang paling sering didiskusikan terkait terhadap semua aspek secara praktis atas transformasinya – efektifitas fungsional, kemampuan beradaptasi terhadap kenyataan keamanan terkini, hubungan dan kendali demokratis sipil-militer, peningkatan disiplin dan moral angkatan bersenjata, pengetatan anggaran, dll. Profesionalisme seringkali disebut sebagai solusi bagi semua masalah sejak dari penanganan terhadap korban dan mereka yang terluka selama dinas wajib militer hingga ke hubungan dalam peperangan dan operasi pendukung perdamaian dalam bentuk sekutu dan “koalisi berdasarkan minat” (*coalition of the willing*). Secara resmi, isu profesionalisasi dinas wajib militer dalam Angkatan Bersenjata Bulgaria bermula sejak diberlakukannya *Undang-undang Pertahanan dan Angkatan Bersenjata*

Republik Bulgaria (1995), yang untuk pertama kalinya mengizinkan perekrutan prajurit-prajurit profesional.

Bagaimanapun, undang-undang tersebut dan beberapa amandemennya masih mempertahankan rancangannya sebagai pendekatan utama untuk mengisi jabatan-jabatan prajurit. Sementara itu, pasal 93 Doktrin Pertahanan tahun 1999 mengharuskan bahwa profesionalisasi Angkatan Bersenjata harus selesai pada tahun 2010. Namun dokumen tersebut tidak menjelaskan ciri apapun dari proses yang terjadi dan menyerahkan operasionalisasinya kepada pemerintah. Sayangnya, seluruh program politik pemerintah bahkan tidak menyebutkan kata "profesionalisasi" meskipun satu dari empat bab Rencana Aksi Keanggotaan (*Membership Action Plan*) dan Program Nasional Tahunan (*National Annual Program*) pada bagian awal "Proses MAP" memfokuskan pada profesionalisasi dalam pengertian yang sangat komprehensif. Mungkin kalangan yang paling sering membicarakan isu ini adalah Kepala Staff Umum dan beberapa Jendral dalam Staff dan Pelayanan Umum (*General Staff and Services*) (dikatakan sebagai kepemimpinan tertinggi militer).

Barangkali terkait dengan rencana Bulgaria untuk segera mempersiapkan diri masuk dalam keanggotaan NATO, pemerintah negara itu memutuskan untuk melakukan profesionalisasi menyeluruh bagi Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebelum tahun 2006 dan seluruh Angkatan Bersenjata sebelum tahun 2010. Namun demikian, alasan bagi upaya tersebut tampak tidak begitu jelas. Di satu sisi, para anggota militer senior seringkali berbicara tentang bagaimana mempersingkat jadwal untuk profesionalisasi militer. Di sisi lain, profesionalisasi akan memakan biaya jauh lebih besar dibandingkan dengan apa yang tertuang di dalam rencana dinas militer (*draft service*), namun mereka dengan tegas menyatakan bahwa 45.000 adalah jumlah paling minimal. Hal ini berarti bahwa dalam rangka profesionalisasi dan modernisasi militer, mereka mengharapkan anggaran yang lebih besar, termasuk dana khusus bagi pengadaan senjata dan peralatan lainnya. Para pemimpin politik tampaknya mendukung rencana ini, setidaknya di hadapan publik. Alasan utama bagi ketidakjelasan ini – menurut Letnan Jenderal (purn.) Anyu Angelov (2003) – adalah kurangnya strategi yang komprehensif dari negara yang menganalisis secara cermat untung-rugi dari kedua pilihan yang ada.

Pemahaman yang jelas dan lengkap atas isu profesionalisme

sangat diperlukan setidaknya karena s t tidak terdapat tanda-tanda keseimbangan antara penghapusan dinas wajib militer dengan kehadiran tentara profesional. Sementara itu, profesionalisasi Angkatan Bersenjata Bulgaria memberikan prioritas pada unit-unit tertentu, khususnya unit operasi pendukung perdamaian yang dipimpin oleh NATO, terutama kekuatan yang dapat digerakkan secara cepat (*deployment*). Sesuai dengan Laporan Tahunan tentang Pertahanan Nasional dan Angkatan Bersenjata (2002), Angkatan Darat telah merekrut sekitar 3.700 serdadu, pada Angkatan Udara tingkat profesionalisasi adalah 26%, dan Angkatan Laut 81% dengan staf kapal perang sepenuhnya berdasarkan kontrak.

Prajurit profesional belum tentu merupakan tentara profesional jika dilihat dari kinerja secara keseluruhan. Banyak elemen lain seperti mentalitas, etika, kepemimpinan, manajemen, dukungan dan kepercayaan masyarakat, dan kendali demokratis komprehensif harus ikut diperhitungkan. Dalam konteks ini, para ahli dari kalangan sipil dan pengamat militer tampak sering mendiskusikan faktor-faktor tersebut, yang mereka anggap penting bagi operasi militer yang efektif dan efisien dalam lingkungan keamanan kontemporer. Tahun-tahun terakhir dari persiapan intensif untuk keanggotaan dalam NATO dan Uni Eropa juga menunjukkan dan menjelaskan pentingnya birokrasi pemerintahan sipil yang efektif, dan khususnya, dalam organisasi bidang keamanan. Dalam organisasi bidang keamanan diukur dengan tingkatan dimana personel militer dan sipil bekerja bersama dalam perencanaan pertahanan, alokasi dan pengelolaan sumber daya, informasi publik, kebijakan personalia, pendidikan khusus, intelijen dan kerjasama organisasi keamanan internasional.

Sampai saat ini pengembangan keahlian sipil yang efektif, yang mampu untuk menunjukkan kinerja kewajiban profesional dalam sistem keamanan, telah menghadapi dua masalah utama di Bulgaria. Yang pertama adalah faktor historis dan kaitannya dengan fakta bahwa birokrasi publik Eropa dan penambahan kekuatan angkatan bersenjata telah dibentuk dan dikelola oleh kekuatan dari luar – Kekuasaan Rusia pasca 1887 dan Uni Soviet pasca 1944. Yang kedua adalah sangat kurangnya tingkat kesiapan penduduk sipil untuk bisa melakukan tugas pertahanan dan keamanan secara profesional yang dapat menimbulkan kepercayaan akan tumbuhnya kekuatan militer. Satu alasan untuk itu selain dari warisan totalitarianisme, adalah penurunan sistematis citra dinas per-

tahanan di mata kaum muda akibatnya pengurangan tetap dan perubahan struktural yang membuat profesi ini tidak stabil. Untuk mengatasi masalah ini, dalam beberapa tahun terakhir usaha serius telah diambil terutama dalam menyediakan kesempatan untuk pendidikan yang cukup bagi sipil atas isu-isu yang berkaitan dengan keamanan dan pertahanan, baik di dalam maupun di luar negeri, penyeimbangan secara bertahap sistem penggajian antara sipil dan militer berdasarkan pada prinsip "pembayaran yang sama untuk pekerjaan yang sama", meningkatkan kombinasi jabatan untuk kategori-kategori terutama pada tingkat kementerian, dll.

Bab 27

Peningkatan Nilai-nilai Demokrasi dan Etos Profesional yang Tinggi dengan Penugasan Sektor Keamanan

Merupakan hal yang paling penting untuk mengerti bahwa demokratisasi hubungan sipil-militer adalah masalah sosial-kultural dan bukan hanya masalah konfigurasi struktural dan legislatif. Biasanya, diagnosis hubungan antara masyarakat militer dan sipil dalam negara demokrasi baru mempertimbangkan hal-hal seperti ketidakmampuan untuk memenuhi rentetan tidak berakhir dari standar-standar demokrasi, kebutuhan akan reformasi struktural, perbaikan doktrin dan kemahiran persenjataan modern. Dengan kata lain, permasalahan kendali sipil tidak berhubungan dengan pelaksanaan atau aturan-aturan, tapi berkaitan dengan suatu diagram konfiguratif, legal, dan struktural. Kesalahan dalam menganalisa dapat berujung pada ukuran ketidak efisienan untuk menentukan sasaran pada masalah.

Memusatkan pada institusi, hukum dan dokumen-dokumen, peningkatan kepemimpinan, re-organisasi kementerian dan kekuasaan, perampingan angkatan bersenjata, pengadopsian prosedur-prosedur baru – semua itu harus dilakukan untuk memenuhi persyaratan adanya hubungan sipil-militer yang demokratis. Bagaimanapun, apakah mereka akan membawa contoh yang benar-benar berfungsi dari hubungan sipil-militer yang demokratis bergantung pada derajat perkembangan masyarakat sipil dan kehadiran budaya politik sipil (aktivis) di antara anggotanya.

Meningkatkan nilai-nilai demokrasi dan etos profesional yang tinggi dengan penugasan di sektor keamanan berarti menciptakan mekanisme dalam organisasi-organisasi keamanan yang berkontribusi pada kesadaran dan kepedulian akan nilai-nilai dan institusi demokratis maupun prinsip-prinsip hak asasi manusia. Mekanisme internal tersebut untuk melengkapi kendali badan parlementer, pemerintah dan sipil atas bidang keamanan. Untuk orang-orang berseragam, ini merupakan pertanyaan penting, terutama sekali karena cara mereka menjawabnya akan menunjukkan bagaimana perasaan mereka tentang pekerjaan mereka dan tindakan-tindakan mereka sebagai bagian dari pekerjaan tersebut. Bagi para politisi, ini menjadi penting karena keputusan mereka dalam demokrasi yang pada akhirnya menentukan digunakan, atau tidaknya, kekerasan atau pilihan militer (*military option*). Terlebih lagi, politisi pada akhirnya bertanggung jawab baik dalam hal penyusunan anggaran bagi kesejahteraan materi, maupun, lebih penting lagi, pengeluaran untuk kesejahteraan manusianya. Dan yang terakhir, masyarakat umum bertanggung jawab atas pemilihan politisi yang akan membuat keputusan-keputusan tersebut dan untuk mendukung, atau menolak untuk mendukung keputusan-keputusan tersebut ketika mereka harus dibuat.

Etos militer yang efektif sangat penting untuk mendukung kemampuan angkatan bersenjata dalam melakukan tugas-tugas mereka dalam masa damai maupun perang. Etos ini akan dikembangkan seiring berjalannya waktu, dan akan dipertahankan dengan penguatan berkala dari serangkaian nilai-nilai bersama. Sejalan dengan nilai-nilai ini adalah kepercayaan akan tanggung jawab tidak terbatas, sebuah konsep bahwa seorang prajurit pada akhirnya harus disiapkan untuk mempertaruhkan nyawa untuk tujuan yang lebih tinggi dibandingkan kepentingannya sendiri. Meningkatkan nilai-nilai dan etos demokrasi digunakan sebagai titik awal untuk mengembangkan dan menganalisa permasalahan yang lebih besar dari pentingnya profesi militer. Sejumlah faktor, baik domestik maupun internasional, dapat merusak etos militer profesional. Ini termasuk kebangkitan pos-modernisme dan etika egois maupun perubahan struktur dari sistem internasional dan karenanya dalam tuntutan yang diletakkan atas orang-orang dalam organisasi bidang keamanan. Prajurit militer generasi baru cenderung bertentangan dengan tradisi dan sejarah karena mereka semakin tidak berminat untuk membawa

para korban dalam penyelesaian tugas militer mereka, yang telah dijadikan prioritas kedua setelah perlindungan angkatan. Apakah artinya ini bagi para komandan yang tersosialisasi oleh etos terkini ketika perang terdengar lagi untuk perang-perang konvensional utama dimana efektivitas telah dimungkinkan di masa lalu, setidaknya dalam bagian yang penting, oleh sikap pengorbanan diri dari para pemimpin dan prajurit militer?

Militer menunjukkan fungsi penting secara moral, karena militer bertanggung jawab pada masyarakat untuk melindungi hak-hak dari anggota masyarakat tersebut dari ancaman-ancaman luar. Sebagai imbalan dari pelayanan setia dan kuat dalam menjaga cara hidup (*way of life*), negara mengasumsikan beberapa kewajiban kepada para prajurit, selain mengenai pembayaran. Yang lebih penting lagi adalah rasa hormat dan loyalitas yang negara berikan pada tentara-tentaranya dalam berbagai bentuk. Huntington menyebutkan bahwa pemenuhan kewajiban ini membutuhkan kerjasama, organisasi dan disiplin (*The Military Mind: Conservative Realism of the Professional Military Ethics*, 1986). Faktor-faktor ini sebaliknya menuntut individu militer untuk berada di bawah kelompok tersebut. Untuk mempertahankan kesepakatan individu militer atas batasan-batasan yang diberlakukan pada dirinya, kepercayaan akan tradisi, semangat, persatuan, dan komunitas harus ditetapkan sebagai nilai-nilai esensial. Penerimaan dan internalisasi nilai-nilai tersebut membentuk dasar-dasar dari etos militer.

Perbedaan yang paling penting antara etika militer dan kelompok profesional yang lain adalah bahwa anggota-anggota profesi militer memegang konsep "tanggung jawab tidak terbatas". Tentara diwajibkan secara legal dan moral untuk melakukan tugas-tugas dan tanggung jawab mereka tanpa rasa takut akan bahaya, dan pada akhirnya bersedia mempertaruhkan hidup mereka jika situasi atau kondisi mengharuskan. Penerimaan dari konsep tanggung jawab tak terbatas dalam militer dipertahankan seperti telah disebutkan sebelumnya oleh serangkaian kepercayaan dan nilai bersama; dengan kata lain etos militer. Elemen-elemen berikut dapat membantu dalam meningkatkan karakter demokratis dari personil berseragam:

- ❑ Komitmen terhadap Konstitusi dan aturan hukum. Ini berarti, di atas segalanya, de-politisasi, tidak ada keanggotaan dalam partai politik dan kesetiaan bukan pada pemimpin politik tertentu, pemerintah,

menteri atau direktur melainkan pada cita-cita nasional, terutama Konstitusi. Tugas sektor keamanan menjadi netral secara politis dan oleh karena itu partai politik tidak diizinkan berkampanye di dalam barak-barak. Pelibatan personil di bidang keamanan dalam proses politik harus berdasarkan peraturan yang lengkap dan dilaksanakan dengan ketat di luar tugas dan sistem mereka. Pengawasan sipil atas bidang keamanan harus termasuk kesadaran atas sifat alami dari sumpah militer dan apa yang telah dilakukan dengan tujuan untuk mengamankan pelaksanaannya.

- ❑ Orang-orang dalam seragam harus diberi stimulasi dan motivasi berupa serangkaian aturan-aturan internal. Rantai komando militer dan keamanan nasional yang jelas tidak akan mentolerir segala upaya untuk menghindari subordinasi yang telah disepakati terutama oleh kepemimpinan tingkat tertinggi dimana batasan antara politis dan profesional dapat dengan mudah dilanggar. Peraturan mengenai jenjang karir baik stabilitas maupun kemampuan adaptasi mereka seiring waktu akan menjamin staf dan keluarga mereka. Praktik kuat dari promosi berbasis kinerja harus dilaksanakan di semua tingkatan.
- ❑ Kaum profesional bidang keamanan harus mendapatkan pendidikan dan kualifikasi pekerjaan modern dan komprehensif. Perubahan dari prinsip-prinsip pembelajaran dan reproduksi, menuju pemikiran kritis dan pemahaman kreatif sangat dibutuhkan. Seluruh pengetahuan dan pelajaran yang dapat dipetik mengenai keamanan dan militer begitu dinamis sehingga tanpa pendekatan tersebut akan menciptakan bahaya bagi perwira pelajar "dalam perang pada hari sebelumnya" (*in the war from previous day*). Fakta menunjukkan bahwa pengetahuan dan pelajaran yang dipetik sebagian besar adalah fenomena internasional, sehingga akses terhadap informasi global adalah elemen yang tidak dapat dipisahkan dari setiap tingkat dan jenis pendidikan. Hanya politisi yang sensitif terhadap militer dan prajurit yang sensitif terhadap politik, yang disiapkan untuk operasi dan kerja sama nasional dan internasional dapat menjadi efektif dalam lingkungan keamanan kompleks modern.
- ❑ Kaum profesional dari organisasi keamanan harus memiliki status sosial yang pantas dan menarik. Dalam pasar ekonomi dan masyarakat dengan pilihan karir yang bervariasi, termasuk untuk tinggal

dan berkerja di luar negeri, menurunnya peranan dan status sosial dapat mengurangi motivasi dari profesional dan dapat membuka pintu bagi korupsi.

- ❑ Keahlian sipil harus memadai untuk mendukung tanggung jawab mereka. Institusi yang paling berhubungan dengan tugas-tugas multi-dimensi ini adalah Menteri Pertahanan karena Kementerian ini menggabungkan aparat politik Menteri, staf pelayanan sipil untuk kinerja fungsi administratif dan kepemimpinan militer tinggi. Area-area kompetensi untuk menunjukkan kinerja fungsi politik, administratif dan komando harus dibagi namun harus tetap berada dalam administrasi yang sama. Kementerian bersama yang efisien mempermudah pertukaran ide dan informasi antara kepemimpinan baik bagian yang termasuk struktur pertahanan dan membantu pencapaian keputusan-keputusan terkoordinasi. Dalam kasus ini, kendali operasional atas angkatan bersenjata berarti berpartisipasi dalam perencanaan anggaran belanja pertahanan, perencanaan dan definisi strategis dari struktur-struktur dan prioritas dalam pengembangan angkatan bersenjata, kendali atas penggunaannya, definisi dari tugas intelijen atas kepentingan pertahanan, persiapan dokumen pengadaan dan persediaan persenjataan dan peralatan militer dan kendali penuh atas kebijakan staf angkatan bersenjata.
- ❑ Penugasan keamanan harus menjadi cerminan masyarakat. Menurut teori, semua kedudukan dalam penugasan keamanan harus dibuka untuk semua warga negara, terlepas dari jenis kelamin, afiliasi politik, kelas, ras atau agama. Laki-laki dan wanita terbaik di tempat terbaik harus menjadi kriteria utama untuk penyeleksian.
- ❑ Etos dan aturan pelaksanaan harus sesuai dengan harapan publik dan standar profesional modern. A. Hartle telah mendefinisikan konsep dari sebuah etika sebagai berikut (*Moral Issues in Military Decision Making*, 1989): "*Etika profesional adalah aturan dimana terdapat serangkaian peraturan dan standar yang mengatur tata cara anggota-anggota dari kelompok profesional. Aturan ini dapat berupa aturan tertulis resmi yang dipublikasikan, atau dapat berbentuk tidak resmi, terdiri dari standar-standar pelaksanaan diteruskan dari pelatihan dan contoh.*" Perbedaan yang paling signifikan antara etika militer dan kelompok profesional yang lain adalah bahwa anggota-anggota profesi militer berpedoman pada konsep "tanggung jawab

tidak terbatas". Prajurit diwajibkan secara legal dan moral untuk melakukan tugas-tugas dan tanggung jawab mereka tanpa rasa takut akan bahaya, dan pada akhirnya bersedia mempertaruhkan hidup mereka jika situasi atau kondisi mengharuskan. Penerimaan dari konsep tanggung jawab tak terbatas dalam militer di pertahankan seperti telah disebutkan sebelumnya oleh serangkaian kepercayaan dan nilai bersama; dengan kata lain etos militer.

BAGIAN XI

PENDIDIKAN DAN PENGELOLAAN PERSONIL DALAM BIDANG KEAMANAN

Pengawasan efektif atas pengelolaan personil adalah kunci bagi kendali demokratis dalam bidang keamanan. Hal ini meliputi perekrutan, pendidikan, penyeleksian, promosi dan pengelolaan karir secara umum yang komprehensif, dengan tujuan untuk mendukung sikap demokratis dan integrasi yang baik dari organisasi-organisasi keamanan di masyarakat, sehingga mereka tidak menunjukkan sikap yang mengancam demokrasi.¹

Netralitas Politik

Semua organisasi bidang keamanan harus netral secara politik dan partai politik tidak diperbolehkan untuk berkampanye dengan menggunakan personil di sektor keamanan. Di banyak negara, personil militer aktif tidak diperbolehkan menjadi anggota partai politik. Di negara-negara tertentu, mereka bisa saja menjadi anggota partai, tetapi tanpa keterlibatan langsung dan tentu saja tanpa hak untuk berkampanye dalam organisasi keamanan atau dengan menggunakan seragam militer. Ketentuan yang umum berlaku di negara-negara demokratis menyatakan bahwa prajurit tidak boleh menjadi anggota parlemen. Dengan beberapa pengecualian, prajurit aktif dapat mencalonkan diri untuk menjadi anggota majelis di tingkat lokal.

¹ Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, hal. 149.

Perekrutan

Semua kebijakan pengelolaan personil, termasuk kebijakan perekrutan, merupakan sasaran dari kendali demokratis. Parlemen harus mendapatkan jaminan bahwa sistem perekrutan untuk penugasan keamanan bersifat terbuka untuk semua lapisan masyarakat dan penyeleksian berdasarkan azas kemampuan dan kualitas. Semua kedudukan dalam penugasan personil keamanan harus terbuka untuk semua warga negara, terlepas dari jenis kelamin, afiliasi politik, kelas, ras maupun agama.² Idealnya, komposisi personil sektor keamanan, posisi dan angkatan bersenjata pada khususnya, harus mencerminkan komposisi anggota masyarakat. Beberapa negara demokratis melaksanakan kebijakan-kebijakan khusus untuk menghimbau kelompok masyarakat yang kurang terwakili untuk mendaftar untuk mengisi posisi-posisi tertentu di dalam sektor keamanan.

Di negara-negara di mana tugas konstitusional "untuk membela negara" dibuat sebagai kewajiban melalui hukum untuk dinas militer, parlemen harus menerbitkan aturan-aturan yang jelas dalam hal tanggung jawab, masa penugasan, penundaan dan pengecualian, hukuman bagi penolakan wajib militer, batasan umur dan prosedur perekrutan. Dalam dinas wajib militer, dan pada tingkat tertentu juga militer profesional, kedudukan dapat dikaitkan dengan fungsi sosial yakni menyediakan pendidikan, kemampuan dan kualifikasi yang dapat digunakan setelah berakhirnya masa penugasan, dan yang paling penting berfungsi sebagai "melting pot" dari berbagai kelompok masyarakat yang ada.

Kebanyakan negara demokrasi, yang masih menggunakan sistem wajib militer, mengakui secara hukum hak individu untuk menolak bergabung dalam angkatan bersenjata atau memegang senjata berdasarkan keyakinan agama atau keyakinan pribadi. Paranti wajib militer tersebut harus melakukan dinas nasional alternatif sebagai pengganti dinas militer. Peraturan-peraturan atas pemberian status paranti wajib militer dan pengambilan penugasan alternatif, maupun pelaksanaan mereka, merupakan sasaran dari kendali dan pengawasan anggota parlemen.

² Ibid., hal. 152.

Cara perekrutan yang efektif dan kompetitif hendaknya memperbolehkan kebebasan untuk memilih (*discretion*) atas pekerjaan dan penghasilan dari personil sektor keamanan. Pembayaran kompensasi merupakan faktor penting dalam mencari calon yang pantas dan sesuai untuk organisasi bidang keamanan. Tetapi, penekanan berlebihan pada jabatan daripada motivasi kelembagaan dalam memilih karir di sektor keamanan berpotensi membawa kerusakan struktural di dalam profesi tersebut dan dapat dibatasi dengan kemungkinan-kemungkinan kendala sipil secara obyektif.³

Pendidikan

Pendidikan personil sektor keamanan harus mendukung nilai-nilai dan norma-norma penting demokrasi, dan juga mencetak para profesional yang berdedikasi dan siap untuk tugas-tugas mereka. Untuk mencapai hal ini, pendidikan seharusnya mencakup pelatihan atas hukum demokrasi, konstitusi, hukum internasional dan hukum humaniter. Pendidikan ini harus bersifat netral secara politik – harus tidak termasuk dalam segala cara propaganda ideologi dan elemen politik.⁴

Di luar keahlian teknis, personil keamanan – terutama prajurit – harus disiapkan untuk menghadapi ketidakjelasan dan ketidakpastian lingkungan keamanan pada abad ke-21, sadar akan perbedaan budaya, memahami dan menghormati hukum humaniter internasional dan hak asasi manusia, menggunakan teknologi informasi dan komunikasi canggih secara kreatif, memperhatikan batasan yang seringkali membingungkan antara penggunaan alat-alat militer, diplomasi, psikologis dan alat-alat lainnya untuk mempengaruhi lawan, maupun persyaratan khusus mengenai kerja sama antar-lembaga dan kerjasama internasional.

Karena itu, penekanan dalam pendidikan personel keamanan secara substansial bergeser ke arah kurikulum tentang kepemimpinan. Kurikulum jenis ini menetapkan tujuan-tujuan pembelajaran yang spesifik setepat mungkin dan mereka juga harus mendukung tujuan-tujuan pembelajaran umum dengan maksud untuk memastikan kesatuan

³ Seperti dijelaskan oleh Samuel P. Huntington dalam *The Soldier and the State: The theory and Politics of Civil-Military Relations*, edisi yang diperbaharui (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1985).

⁴ Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, hal. 152.

badan hukum profesi terlepas dari perubahan yang terjadi dalam kebijakan mengenai masyarakat, dalam peperangan, keamanan dan pertahanan. Tujuan-tujuan ini adalah: "partisipasi; kreatifitas; fleksibilitas; penjelasan kritis; kemampuan untuk mendapatkan informasi dan mengelolanya; kemampuan untuk berkomunikasi dan menukar informasi; kesadaran sosial; ketahanan dalam konflik; kesiapan untuk menerima tanggung jawab; dan kemampuan untuk menginspirasi kesatuan badan hukum."⁵

Di samping itu, pendidikan personel keamanan merupakan proses berkesinambungan yang harus ditanamkan sepanjang karir mereka. Untungnya, teknologi informasi yang canggih, simulasi, dan teknologi pembelajaran jarak jauh, menyediakan banyak kesempatan untuk melakukan proses pembelajaran yang berkesinambungan kepada hampir semua kategori personil keamanan.⁶

Pada akhirnya, upaya-upaya untuk melakukan proses pembelajaran, yang merefleksikan berbagai pertimbangan yang ada, harus dilihat sebagai suatu materi penting dari pengawasan demokratis atas bidang keamanan.

Pengelolaan Karir

Pengelolaan karir personil keamanan harus dengan ketat mengikuti prinsip-prinsip berikut:

- ❑ Penggunaan peraturan-peraturan pengelolaan personil yang terstandarisasi yang diketahui secara luas dan relatif stabil
- ❑ Evaluasi rutin untuk tiap anggota organisasi keamanan melalui proses yang terbuka, objektif dan adil;
- ❑ Penyeleksian dan promosi berdasarkan kemampuan dan kualitas individu (dan bukan berdasar pada loyalitas partai atau ideologi)
- ❑ Penggunaan kriteria yang profesional dan jelas untuk pengangkatan personel keamanan; sipil dan, dalam kasus tertentu persetujuan parlemen dibutuhkan atas pengangkatan jabatan-jabatan tinggi militer

⁵ Detlef E. Herold dan Hans E. Radbruch, "Overview: Military Education in the Context of Euro-Atlantic Security Area," dalam *The Role of Military Education in the Restructuring of Armed Forces*, eds. Ernst Gilman dan Detlef E. Herold, NATO Defense College Monograph Series, No. 1 (Rome: NATO Defense College, 1993), pp. 1-8.

⁶ Kateryna Synytsya, ed., *Advanced Distributed Learning*, Special issue of *Information & Security*, vol. 14 (2004).

- ❑ Menjaga jumlah ideal calon yang akan dipromosikan pada kedudukan tertentu, terutama pada kedudukan-kedudukan tinggi dalam bidang keamanan;
- ❑ Pengangkatan sipil atas kedudukan-kedudukan manajemen tinggi;
- ❑ Penggunaan sumber daya yang efektif

Struktur sebuah korps profesional, misalnya permasalahan peringkat dalam "piramida" militer (yang biasanya tidak dilakukan dengan baik di dalam masyarakat pada masa transisi (menuju demokrasi), memiliki dampak yang penting atas etos profesional dari dinas militer, tetapi hal ini juga menyangkut permasalahan biaya. Oleh karena itu, dalam demokrasi dengan kendali sipil yang efektif, parlemen memutuskan kekuatan personil dari tiap organisasi bidang keamanan, dan juga struktur peringkat dan menyetujui anggaran dananya.

Seksi Tujuh

**Aspek Internasional dari
Kendali Demokrasi atas Bidang
Keamanan**

Sistem internasional saat ini ditandai dengan tidak adanya tatanan yang memberikan jaminan penuh, atau suatu area yang terdiri dari negara-negara Euro-Atlantic dengan tingkat stabilitas relatif tinggi dan area global yang luas dengan sejumlah negara yang gagal atau tidak efektif dalam menjalankan kekuasaan mereka. Isu keamanan merupakan problem dalam kadar dan prioritas yang berbeda bagi kelompok negara maju maupun negara berkembang. Reformasi kendali demokratis atas bidang keamanan telah menjadi tantangan utama sejak awal abad ke-21 bagi daerah Euro-Atlantic maupun bagi kelompok negara berkembang.¹ Pada bagian ini kami mencoba membahas tentang peran berbagai institusi internasional dan instrumen bilateral dalam proses transisi menuju kendali sipil demokratis atas bidang keamanan, kontribusi mereka terhadap diplomasi pertahanan, arti normatif dari aturan main OSCE (*OSCE Code of Conduct*), dan juga segala macam persoalan transisi, perkembangan dan situasi pasca konflik dalam rangka evolusi hubungan sipil-militer di Eropa tenggara.

Bab 28

Peranan dari NATO, EU, Perjanjian Stabilitas untuk Eropa Tenggara, dan Perangkat Kerjasama Bilateral dalam Proses Transisi untuk Kendali Demokrasi Sipil atas Sektor Keamanan. Diplomasi Pertahanan

Paradigma integrasi Bulgaria ke dalam NATO dan Uni Eropa adalah berdasarkan beberapa asumsi yang menjelaskan peranan kedua institusi tersebut terhadap reformasi mendalam bidang politik, ekonomi, kehakiman, dan keamanan:

- ❑ Bulgaria bergabung dengan NATO bukan karena kebutuhannya akan bantuan untuk menghadapi ancaman yang sedang di hadapi.
- ❑ Bulgaria merupakan salah satu faktor stabilitas di wilayah tersebut selama 15 tahun terakhir dan telah berbagi pandangan dengan negara-negara trans-Atlantic tentang ancaman-ancaman dan juga berbagi upaya untuk menetralisasi mereka ancaman-ancaman tersebut.

¹Theodor H. Winkler, *Managing Change: the Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order*, Occasional Paper – No. 1, Jenewa, Oktober 2002.

- ❑ Bulgaria bergabung dengan NATO dan Uni Eropa demi kepentingan bersama dalam rangka usaha bersama yang ditunjukkan untuk mencapai perkembangan keamanan, stabilitas dan kesejahteraan sosial.
- ❑ Bulgaria memberikan kepada NATO dan Uni Eropa potensinya untuk menjadi suatu kekuatan demokrasi yang berkembang secara bertahap, suatu masyarakat yang akan segera mencapai standar sosial dan ekonomi Eropa, dan suatu angkatan bersenjata yang berkontribusi pada upaya-upaya besar untuk beradaptasi terhadap keadaan-keadaan terbaru. Kualitas-kualitas ini harus didukung oleh kebijakan yang stabil terhadap NATO dan Uni Eropa yang dilakukan oleh beberapa pemerintahan selama enam tahun terakhir, dan tentu saja lokasi strategis negara ini dalam konteks geografis keamanan terkini.
- ❑ Dari sudut pandang kepentingan Bulgaria dalam keanggotaannya di NATO, kinerja Bulgaria dalam keanggotaannya didasarkan hal-hal yang dapat diprediksi, atas tindakan-tindakan yang dapat dipertanggungjawabkan serta terkonsolidasi, dan komitmen serta tanggung jawab untuk terus melanjutkan proses reformasi.

Prinsip dasar NATO adalah asumsi bahwa keadaan, organisasi, dan kendali demokrasi yang cukup dari institusi keamanan nasional merupakan komponen penting dari negara-negara demokrasi modern yang dapat memberikan kontribusi terhadap stabilitas dan keamanan internasional. Aliansi ini mewajibkan bagi anggotanya untuk menjamin keamanan nasionalnya karena hal itu penting bagi usaha bersama untuk menciptakan stabilitas dan ketertiban internasional dengan mengembangkan organisasi dan kebijakan yang terbuka dan dapat diandalkan dan dengan melakukan upaya-upaya agar kebijakan tersebut dapat efektif, efisien dan responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan nyata dan sumber daya yang ada. Standar-standar ini digunakan tanpa pengecualian terhadap seluruh anggota – lama maupun baru – dan pada seluruh peserta “Kemitraan untuk Perdamaian” (*Partnership for Peace*).

Baik di dalam NATO maupun di dalam negara-negara anggotanya, terdapat proses evaluasi yang terus berjalan terhadap standar-standar, kebijakan-kebijakan dan struktur yang ada dalam rangka untuk melahirkan paradigma dan parameter lingkungan strategis yang terkini. Dalam konteks inilah maka reformasi dalam bidang keamanan dan dalam sistem militer pada khususnya menjadi sebuah komponen wajib bagi kebijakan keanggotaan Bulgaria.

Kriteria utama dari reformasi organisasi-organisasi ini berdasarkan pada sekumpulan standar baik resmi maupun tidak resmi yang lebih merupakan persetujuan secara diam-diam daripada sebuah dokumen resmi. Bagaimanapun juga persetujuan tersebut mencerminkan motivasi yang kuat dari negara-negara anggota NATO untuk mencegah agar proses perluasan anggota (*enlargement*) tidak menjadikan organisasi tersebut lemah dan terisolasi akibat munculnya persoalan dalam efisiensi politik maupun operasi. Pada intinya, kriteria ini berdasarkan atas pemahaman bahwa organisasi sektor keamanan:

- ❑ Harus menjadi efektif dan efisien dalam menjalankan tugas mereka yang didefinisikan secara legal.
- ❑ Mereka harus bekerja atas dasar strategi keamanan dan pertahanan nasional yang relevan dan mendapat dukungan luas dimana keamanan dan pertahanan bersama memainkan bagian yang penting.
- ❑ Mereka juga harus ditempatkan dibawah kendali demokratis yang efektif, dan harus didukung oleh sumber daya bagi perubahan dan pengembangan strategis.

Ketika digambarkan secara mendetail, sistem standar resmi maupun tidak resmi NATO menunjukkan gambaran yang jelas tentang paket persyaratan yang harus dipenuhi oleh setiap mitra atau negara anggota selama persiapan untuk keanggotaan maupun pada saat untuk menjadi anggota penuh:

- ❑ Strategi Keamanan Nasional dan Strategi Militer Nasional yang terus diperbarui, yang harus didiskusikan secara terbuka dan diberlakukan melalui Undang-undang yang disetujui oleh parlemen. Dokumen-dokumen ini harus mencerminkan pandangan atas ancaman bersama oleh pemimpin negara dan warga negara; mereka harus mendefinisikan peran, misi dan strategi dari organisasi sektor keamanan dan menyatakan komitmen mereka untuk menyediakan sumber daya pada skala yang strategis;
- ❑ Struktur dan staf modern untuk organisasi dan sistem pembuatan keputusan dalam masa damai, krisis dan konflik militer, termasuk permasalahan seperti konsultasi NATO dan, yang paling penting, 'perpindahan kendali' atas kontingen nasional kepada lembaga-lembaga koalisi.
- ❑ Penyediaan sumber daya yang terkait dengan tujuan dan prioritas dalam jangka panjang untuk memastikan proses pengembangan

- stabilitas dan pengelolaan terencana; termasuk proses dalam konteks koalisi;
- ❑ Program untuk transformasi, reorganisasi dan pengembangan berdasarkan analisa, prediksi dan prioritas yang strategis yang memperhitungkan prioritas nasional maupun kondisi terkini NATO, dan didukung dengan sumber daya yang cukup lengkap untuk tujuan perencanaan dan pembuatan anggaran operatif dan dikerjakan secara sistematis dan dibawah pengawasan badan parlementer;
 - ❑ Pasukan, kekuatan, organisasi, staff, komando, dan badan strategis yang memiliki staf dan peralatan yang sesuai untuk memenuhi tantangan-tantangan terhadap keamanan dan pertahanan nasional dan bersama;
 - ❑ Kerangka aturan yang sesuai dengan tingkat demokrasi dan efisiensi serta efektivitas untuk memastikan penyelesaian tugas pada tingkat nasional atau maupun dalam tugas dalam format koalisi;
 - ❑ Sebuah sistem pengelolaan sumber daya manusia yang efisien dalam bidang keamanan – baik militer maupun sipil – yang juga termasuk pendidikan dan pelatihan rutin dalam bidang keamanan dan pertahanan maupun program perekrutan dan adaptasi (bagi mereka yang masuk maupun keluar)
 - ❑ Akuntabilitas umum terhadap parlemen dan masyarakat untuk menyelesaikan masalah keuangan, organisasional, fungsional dan operatif.
 - ❑ Sistem pengumpulan, pengolahan dan penyediaan informasi yang sesuai dengan lingkungan keamanan dan kebutuhan nasional maupun kolektif – sebuah sistem yang digunakan dalam proses pembuatan keputusan pada tingkat nasional maupun NATO;
 - ❑ Kebijakan keamanan dan pertahanan yang transparan tetapi berdasarkan aturan yang menjamin kendali sipil yang nyata dan melibatkan faktor-faktor lain dalam pembuatan kebijakan dengan maksud untuk membentuk “komunitas keamanan” baik dalam skala nasional maupun NATO.

Bulgaria telah bekerja keras untuk memenuhi semua kriteria ini untuk jangka waktu yang lama dan telah mencapai hasil yang baik dalam banyak hal. Dalam beberapa hal, bagaimanapun juga, masih terdapat keterlambatan dan juga masih banyak yang harus dibenahi. Pengamatan secara teliti atas persyaratan di atas menunjukkan bahwa pe-

ngawasan praktis atas kebijakan-kebijakan dalam konteks pelaksanaan hanya dapat dilakukan secara netral oleh Majelis Nasional (*National Assembly*), komisi yang ada di dalamnya dan anggota parlemen yang berkepentingan. Interaksi dengan sektor non-pemerintah dan lingkungan akademis untuk tujuan pengawasan rutin dan komprehensif merupakan prasyarat bagi keberhasilan.

Diplomasi militer telah lama menjadi komponen penting dari diplomasi internasional dan merupakan cara efektif untuk membina hubungan bilateral dan regional. Peranan diplomasi militer terwujud dalam dua fungsi dasar: diplomasi preventif (*preventive diplomacy*) dan diplomasi dengan paksaan (*coercive diplomacy*). Dalam rangka diplomasi preventif, komponen militer ditujukan untuk menciptakan suasana saling percaya yang diperlukan bagi perbaikan hubungan antara dua negara. Ini dapat disebut juga sebagai diplomasi pertahanan pada masa damai. Pengalaman Balkan yang menyakitkan menunjukkan bahwa pendekatan terbaik dalam pencegahan konfrontasi antara dua negara adalah dengan cara mencari kepentingan bersama dan melebarkan kerjasama antara mereka dalam berbagai bidang, terutama militer. Perkembangan di Eropa Tenggara selama dekade terakhir menggambarkan hubungan dinamis antar negara dan perubahan kepentingan mereka, termasuk dalam konteks pertahanan. Karena itu, diplomasi pertahanan masa damai harus mencari ritme terbaik untuk pengembangan hubungan militer.

Terlepas dari fakta bahwa Bulgaria masih tidak memiliki konsep diplomasi pertahanan yang koheren dan komprehensif, negara itu memiliki catatan penting dalam melakukan kegiatan, terutama selama perang berdarah di Yugoslavia sebagai bagian dari upayanya untuk bergabung dengan NATO. Dalam dokumen perencanaan pertahanan nasional, "diplomasi pertahanan" tidak muncul sebagai tugas yang didefinisikan dengan jelas. Ulasan Pertahanan Strategis (*Strategic Defense Review/SDR*) 2003/2004 memberikan evaluasi ulang atas tugas dan tanggung jawab militer agar sesuai dengan kenyataan dan kondisi dari keamanan terbaru. SDR tersebut menyimpulkan bahwa perhatian harus lebih diberikan kepada upaya membangun kapasitas untuk menanggapi krisis dan kegiatan pencegahan konflik. Komponen pentingnya adalah diplomasi pertahanan dalam pemahaman modern. Mengikuti arti yang digunakan secara internasional atas kata ini, beberapa komponen dapat

ditemukan dalam *MISSION 2: Contribuiton to international Peace and Security*. Isi utamanya dapat d ijelaskan sebagai berikut:

Tugas dalam mendukung perdamaian dan kewanan internasional berupa pelaksanaan komitmen internasional dan koal isi untuk melawan terorisme, mencegah dan menangani krisis dan konflik di luar negeri, keikutsertaan dalam pasukan perdamaian multi nasional, kegiatan dalam mendukung Kebijakan Pertahanan dan Keamanan Eropa yang berubah, kendali persenjataan, non-proliferasi senjata pemusnah massal dan perlengkapan transportasinya, kerja sama militer internasional, bantuan kemanusiaan, penguatan rasa saling percaya dan kerjasama.

Terdapat dua Tugas Mil iter khusus mendasari dan berkontribusi pada tujuan diplomasi pertahanan:

- *Kerjasama militer internasional dan partisipasi dalam formasi miiter multinasional dan bilateral*. Perjanjian Multinasional Kekuatan Perdamaian Eropa Tenggara (*Multinational Peace Force South-Eastern Europe (MPFSEE)*) telah ditandatangani oleh Menteri Pertahanan dari tujuh negara pada tahun 1998, di Skopje. Albania, Bulgaria, Republik Macedonia di eks-Yugoslavia, Yunani, Italia, Rumania dan Turki (secara individu di sebut sebagai Negara 1 hingga 7) bersama-sama menunjukkan komitmen mereka terhadap keamanan dan stabilitas regional, menciptakan ikatan yang lebih dekat antara kekuatan militer mereka, dan mendukung hubungan bertetangga antar mereka. Slovenia dan Amerika Serikat di pil ih sebagai pengamat, namun menunjukkan dukungan penuh atas inisiatif ini. Kroasia menjadi negara pengamat ketiga untuk MPFSEE pada pertemuan Kementerian Pertahanan Eropa Tenggara (*South-Eastern Europe Defense Ministerial / SEDM*) tahunan kel ima di Thessaloniki pada 9 Oktober 2002 – ketika dia juga di terima sebagai anggota penuh kesepuluh dari SEDM. *BLACKSEAFOR* di dirikan sebagai kelompok tugas kelautan untuk mengambil bagian dalam operasi pencarian dan penyelamatan, bantuan kemanusiaan dan pembersihan ranjau laut bersama, dan juga dalam operasi-operasi perlindungan lingkungan Laut Hitam. Proyek Jaringan Simulasi Eropa Tenggara (*The South Eastern Europe Simulation Network/SEESIM Project*) di rancang melalui serangkaian latihan dengan simulasi untuk berfungsi sebagai dasar bagi penyatuan beberapa inisiatif dalam kerangka kerja SEDM. Proyek Hubungan melalui Satelit antar Rumah Sakit Mil iter (*Satellite Interconnection of Military Hospitals/*

SIMIHO Project) adalah usulan Yunani untuk menghubungkan Rumah Sakit Militer di Eropa tenggara dengan tujuan untuk mempraktekkan tele-medicine dan pertukaran informasi medis. Inisiatif Dukungan Pertahanan Militer untuk Perlawanan Penyebaran Senjata Penghancur Masal, Keamanan Perbatasan dan Perlawanan Terorisme (*Defense-Military Support for WMD Counter-proliferation, Border Security, and Counter-terrorism Initiative*) diluncurkan sebagai peranan yang mungkin untuk Kementerian Pertahanan dalam keamanan perbatasan dan melawan penyebaran senjata pemusnah massal. Inisiatif Pengelolaan Krisis Regional (*Regional Crisis Management Initiatives*) diluncurkan dengan tujuan mengembangkan kemampuan pengelolaan krisis kooperatif. Berbagai tugas khusus itu dibentuk atas dasar kerjasama militer yang telah ada dan kerja sama dalam pengelolaan keadaan darurat. Inisiatif Eropa Tenggara NATO (*NATO's South East Europe Initiative (SEEI)*) adalah upaya jangka panjang aliansi militer ini untuk bekerja sama dengan militer dalam wilayah tersebut dengan maksud untuk membentuk kekuatan-kekuatan militer yang lebih kecil, lebih profesional dan dikendalikan oleh sipil di seluruh SEE.

- *Keikutsertaan dalam pengendalian senjata, non-proliferasi dan pembangunan rasa saling percaya dan keamanan.* Bulgaria adalah satu dari 66 negara anggota Conference of Disarmament di Jenewa, di mana hingga hari ini merupakan satu-satunya forum negosiasi pelucutan multilateral. Bulgaria juga merupakan salah satu negara penandatangan semua perjanjian multilateral kontrol dan pelucutan senjata. Upaya ini merupakan batu loncatan bagi rejim non-proliferasi masa kini dalam bidang senjata nuklir, kimia, biologis dan konvensional. Pada saat yang sama, bagaimanapun juga, kita lebih menyukai pendekatan komprehensif dan terintegrasi untuk melaksanakan semua tindakan non-proliferasi pada tingkat global, regional dan sub-regional. Pendekatan praktis Bulgaria terhadap non-proliferasi WMD (*Weapon of Mass Destruction*) juga didukung oleh sikap negara tersebut dalam kampanye anti-teroris. Sebagai hasilnya non-proliferasi WMD telah diadari sebagai fondasi utama dari upaya global untuk memberantas terorisme dengan mengurangi risiko kemungkinan organisasi teroris mendapatkan akses terhadap WMD berikut peralatan transportasinya.

- ❑ *Pendidikan dan pelatihan militer Internasional.* Selama dekade terakhir Bulgaria merupakan salah satu dari penerima utama bantuan internasional pendidikan dan pelatihan prajurit yang disediakan oleh negara-negara Barat. Saat ini, ada peluang bagi anggota militer negara lain untuk menerima pendidikan di Akademi Militer Bulgaria yang disediakan atas dasar kerjasama bilateral dalam bentuk pertukaran.

Diplomasi pertahanan perlu dikembangkan lebih jauh lagi sebagai satu dari aktivitas berkesinambungan pada masa damai dalam upaya mendukung tujuan-tujuan kebijakan luar negeri dan keamanan yang ditunjukkan untuk menjaga perdamaian, menciptakan kepercayaan bersama, mengembangkan kerjasama dan meningkatkan stabilitas dan keamanan regional.

Bab 29

Aturan Main OSCE dan Hubungan Sipil-Militer – Aturan Main Internasional

Pandangan internasional terhadap kendali demokrasi atas bidang keamanan juga mengandung aspek hukum internasional.¹ Saat hukum internasional – Piagam PBB dan perjanjian, konvensi dan persetujuan internasional yang telah ada – tidak khusus membahas atau bahkan sama sekali tidak menyebut tentang “kendali demokrasi atas angkatan bersenjata” (*Democratic Control of Armed Forces / DCAF*), dasar hukum internasional bahwa suatu negara harus bersikap menahan diri untuk tidak menggunakan ancaman atau kekerasan terhadap integritas wilayah atau kemerdekaan politik negara manapun merupakan dasar pemikiran DCAF dalam rangka untuk menjaga stabilitas dan keamanan dunia. DCAF juga memiliki hubungan logis dengan prinsip legal internasional atas penyelesaian sengketa internasional dengan cara damai yang tidak mengancam perdamaian dan keamanan. Kewajiban untuk membantu PBB dan untuk bersikap menahan diri agar tidak memberikan bantuan

¹ Juan J. Linz dan Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* (Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press, 1996); Paul Latawski, *A Normative Framework for Democratic Control of Armed Forces*, dalam: *One Europe or Several?* Working Paper 09/00, A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster (eds.), p. 3-4.

negara manapun yang sedang menghadapi tindakan pencegahan dan pemaksaan PBB juga merupakan elemen penting dari DCAF.

Bagaimanapun juga, akan tampak berlebihan jika menganggap bahwa DCAF berasal dari prinsip-prinsip legal internasional tersebut di atas. Prinsip-prinsip legal tersebut mungkin sekadar memunculkan kebutuhan untuk lebih mengelaborasi hukum pada tingkat antar negara maupun perjanjian legal internasional yang khusus mengimplementasikan DCAF, tidak lebih dari itu.

Regulasi internasional yang saat ini paling dekat dengan DCAF adalah Aturan tentang Aspek Politik-Militer Isu Keamanan (*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*) yang diadopsi oleh OSCE dalam pertemuan Budapest Desember 1994.² Seksi VII (§§ 20-23) dari aturan tersebut ditujukan untuk mengatur tentang kendali politik demokrasi atas kekuatan militer, paramiliter dan keamanan internal maupun dinas intelijen dan polisi (§20). Peraturan itu juga memberikan definisi normatif dari kata “angkatan bersenjata” – definisi yang memiliki cakupan luas. Manfaat pengaturannya juga dapat dilacak dari aspek-aspek berikut:

1. Negara-negara yang ikut serta akan terus-menerus melakukan proses integrasi antara angkatan bersenjata dengan masyarakat sipil sebagai ekspresi penting dari demokrasi.
2. Negara akan selalu menyediakan dan mempertahankan perlindungan efektif dan kendali atas kekuatan militer, paramiliter dan keamanannya yang dilakukan oleh pejabat yang dibentuk oleh konstitusi yang memiliki legitimasi demokratis. Peranan dan tugas dari angkatan bersenjata tersebut dan kewajiban mereka akan didefinisikan secara jelas di dalam konstitusi (§21).
3. Anggaran pertahanan setiap negara anggota harus mendapat persetujuan legislatif (§22). Kontrol atas anggaran militer, keterbukaan dan akses terhadap informasi yang terkait dengan angkatan bersenjata menjadi pedoman penting dalam kegiatan tersebut.
4. Negara yang ikut serta harus memastikan bahwa angkatan bersenjata mereka netral secara politik.
5. Mengambil tindakan khusus untuk menghindari kemungkinan terjadinya penggunaan aset militer yang ceroboh dan berlebihan (§24).

² Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Chapter IV of the Budapest Decisions, dalam: Budapest Summit Meeting of the CSCE, Budapest, 6 December 1994.

6. Negara-negara anggota tidak akan mentolerir atau mengakui kekuatan militer yang tidak bersedia bertanggungjawab kepada atau dikendalikan oleh otoritas bentukan konsitusi mereka.
7. Negara yang ikut serta akan memastikan bahwa kekuatan paramiliter mereka menahan diri untuk tidak menambah kapabilitas misi kombatan (peperangan) lebih dari yang ada pada saat mereka dibentuk.

Tiga poin selanjut erat berkaitan dengan negara-negara bermasalah di Balkan Barat. Pengadopsian peraturan ini bersamaan dengan timbulnya peperangan berdarah di eks-Yugoslavia dan memuncaknya pertikaian di Chechnya.

8. Perekrutan atau penugasan personil militer harus konsisten dengan kewajiban dan komitmen negara anggota untuk menghormati hak asasi manusia dan kebebasan dasar lainnya.
9. Negara yang ikut serta wajib untuk memasukkan diri dalam hukum negaranya undang-undang dan dokumen terkait lainnya tentang hak-hak dan tugas-tugas personil angkatan bersenjata (§28). Pengenalan atas pengecualian dari dan adanya dinas alternatif terhadap wajib militer adalah elemen yang penting dari kewajiban ini.
10. Negara harus membuat hukum humaniter dan memperkenalkannya secara luas di dalam negaranya masing-masing (§29). Program pelatihan, peraturan dan instruksi militer harus mencerminkan persyaratan ini, termasuk tingkat kesadaran personil yang cukup dimana mereka secara individu dapat diandalkan dibawah hukum nasional dan internasional untuk tindakan mereka. Komandan militer juga harus menyadari tentang akuntabilitas diri dalam hal penggunaan kekuasaan secara tidak sah dan juga pemberian perintah yang bertentangan dengan hukum nasional dan internasional (§30). Tanggung jawab terhadap atas tidak mengecualikan bawahan dari tanggung jawab individu mereka (§31).
11. Kepemilikan dan pelatihan mengenai hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar oleh personel angkatan bersenjata akan menjadi kewajiban dari negara dalam *conformity* dengan konstitusi, hukum, persyaratan dari hukum dinas/penugasan dan internasional. Negara akan menyediakan prosedur legal dan administratif yang sesuai untuk melindungi hak-hak dari prajurit-prajuritnya.

Dalam Seksi VIII (§§ 34-37) komando, perekrutan, pelatihan dan pengadaan, kebijakan-kebijakan dan doktrin militer berada dibawah

norma hukum internasional, termasuk hukum humaniter internasional – pada saat damai maupun perang (§§ 34-35). Setiap negara yang ikut serta diwajibkan untuk memastikan bahwa tugas-tugas keamanan internal akan diputuskan dan dilaksanakan di bawah kendali efektif dari otoritas hasil konstitusi dan menjadi sasaran dari aturan hukum (§36).

Aturan tentang Aspek Politik-Militer Isu Keamanan ini merupakan sebuah dokumen yang mengikat secara politik, dan berlaku sejak 1 Januari 1995. Dokumen ini merupakan sebuah perjanjian negara anggota OSCE yang dicapai melalui konsensus. Norma-norma yang terkonfirmasi secara politik (bukan berdasarkan perjanjian) tentang kendali demokrasi atas angkatan bersenjata merupakan sumbangan yang berharga untuk memberikan parameter atas konsep legal dari DCAF dan aspek legal internasionalnya. Lebih dari sekadar kewajiban politik, dan dengan mempertimbangkan sikap sungguh-sungguh dari para kepala negara yang menggagasnya, peraturan ini merupakan batu loncatan besar bagi sebuah konsep yang lengkap dan prinsip dari DCAF. Setiap negara wajib untuk melakukan klarifikasi tentang peraturan ini, termasuk Seksi VII tentang bagaimana aturan itu akan dilaksanakan.

Perturan OSCE ini tidak memenuhi syarat untuk didaftarkan sebagai perjanjian internasional sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 102 Piagam PBB karena negara-negara yang ikut serta tidak mempertimbangkannya sebagai perjanjian yang mengikat secara hukum, atau *treaty*. Bukan berarti bahwa norma-norma dalam peraturan OSCE tersebut tidak bisa digunakan untuk mengatasi kasus-kasus tertentu. Sebaliknya, meskipun hanya merupakan dokumen yang mengikat secara politik, peraturan OSCE tersebut dapat diverifikasi. Ada alasan logis bahwa sejalan dengan berjalannya waktu dan implementasi yang berulang, maka peraturan OSCE tersebut dapat berubah menjadi elemen dasar bagi pembuatan hukum internasional.³ Praktek penjagaan perdamaian (*peace keeping*) dan pembangunan perdamaian (*peace building*) dalam beberapa tahun terakhir ini menunjukkan potensi penggunaan peraturan OSCE tersebut sebagai dasar terutama dalam bidang kendali demokratis atas lembaga keamanan.

³ Peter Kooijmans, *The Code and International Law*, dalam: Geert de Nooy (ed.), *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*, Kluwer Law International, The Hague, 1996, hal. 40.

Bab 30

Evolusi Hubungan Sipil – Militer di Eropa Tenggara

Kedewasaan hubungan sipil-militer dan kendali demokrasi atas institusi keamanan di Eropa Tenggara dicerminkan secara signifikan dalam situasi keamanan umum di daerah tersebut. Sistem keterbukaan dan akuntabilitas yang diciptakan secara demokratis dan legal dari institusi keamanan dan pertahanan merupakan diwujudkan dalam upaya pembangunan sikap saling percaya (*Confidence Building Measures/CBM*) dengan dampak positif yang luas pada stabilitas hubungan bilateral, multilateral dan regional di daerah Balkan.

Hubungan sipil-militer (*Civil-Military Relations/CMR*), kendali demokrasi (*Democratic Control/DEMCON*) dan reformasi bidang keamanan (*Security Sector Reform/SSR*) mengalami tahap evolusi yang saling berbeda di negara-negara Balkan. Harmonisasi hubungan sipil militer, kendali demokrasi, dan reformasi bidang keamanan – dengan mempertimbangkan tingkat evolusi yang berbeda – merupakan upaya yang praktis dibutuhkan dalam upaya untuk melakukan homogenisasi bidang keamanan dan pertahanan negara-negara di daerah tersebut dalam pembentukan budaya strategis Euro-Atlantic yang sama. Persyaratan standar NATO/PfP atas CMR, DEMCON dan SSR maupun pengalaman Eropa Tenggara diharapkan dapat berkontribusi kepada perbaikan dalam bidang tersebut semenjak semua negara Balkan menjadi semakin dekat kepada NATO dan Uni Eropa: mereka adalah anggota NATO dan EU ataupun bertujuan menjadi anggota NATO, PfP dan Uni Eropa. Dalam lingkungan organisasi NATO dan Uni Eropa, negara-negara Eropa Tenggara harus berbicara dalam “bahasa” yang sama mengenai permasalahan Keamanan dan Pertahanan, harus berbagi visi dan tujuan yang sama, budaya regulatif dan perilaku yang sama pula atas CMR, DEMCON dan SSR.

Terdapat enam fitur khusus dari CMR, DEMCON dan SSR dalam Eropa Tenggara:

Pertama, permasalahan mengenai CMR, DEMCON dan SSR tetap merupakan masalah kunci transisi demokrasi kebanyakan masyarakat dan negara Eropa Tenggara yang menghadapi sejumlah perubahan besar dari totalitarisme ke demokrasi, dari peperangan ke pemulihan pasca perang dan dari rekonstruksi pasca perang ke keadaan normal.

Tanpa mereformasi sektor keamanan, badan-badan keamanan rejim-rejim lama dapat tetap berpengaruh dalam kehidupan masyarakat demokratis yang baru. Perlawanan terhadap kejahatan terorganisir menjadi semakin sulit atau bahkan mustahil tanpa adanya SSR seperti yang terjadi di Serbia dan Montenegro, tapi contoh semacam itu dapat dilihat pada semua masyarakat dan negara pasca totalitarian tanpa terkecuali. Kurangnya stabilitas dan adanya kejahatan terorganisir membuat investor asing menjauh dari Eropa Tenggara dan tanpa investasi yang memadai, kemunduran ekonomi dan infrastruktur daerah tersebut tidak dapat diatasi. Penting untuk digarisbawahi bahwa evolusi hubungan sipil-militer adalah merupakan pusat perhatian bagi negara-negara Eropa Tenggara, dan juga merupakan prioritas bagi dua negara NATO lainnya, Yunani dan Turki.

Kedua, CMR, DEMCON dan SSR terus mengalami pengaruh dari konflik etnis pada perang Yugoslavia pada tahun 1990-an dan konflik etnis pada 2000-2001 di Serbia Selatan dan FYRO Masedonia. Di tengahnya, CMR, DEMCON dan SSR di Eropa Tenggara secara umum menjadi semakin bersifat "komunitas keamanan regional" yang sedang berada dalam proses pembentukannya di Balkan. Berkat stabilitas pada tingkat domestik, peningkatan keterbukaan di sektor keamanan di negara-negara tersebut, yang oleh negara-negara tetangga dianggap sebagai pembangunan kepercayaan dan keamanan (*confidence and security building measures*) *de facto*, situasi keamanan secara umum di Balkan tampak makin membaik dan upaya pencegahan konflik menjadi semakin efektif. Daerah tersebut menjadi semakin mudah diprediksi dari sudut pandang keamanan dan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk mengalihkan perhatian dan energinya pada bidang ekonomi dan bidang-bidang yang bersifat membangun lainnya demi kebaikan masyarakat Eropa Tenggara dan seluruh zona Euro-Atlantis. Meskipun kesenjangan dalam tingkatan evolusi dari hubungan sipil-militer demokratis masih ada dalam masing-masing negara Eropa Tenggara, kecenderungan dan arah perkembangan tampak menuju ke arah homogenitas yang belum pernah terjadi sebelumnya. Ini merupakan jaminan bahwa pembentukan komunitas keamanan regional telah melewati titik balik filosofis yang sulit untuk dikembalikan. Ini tidak berarti bahwa ancaman dan ketidakstabilan keamanan telah diatasi dan stabilitas Balkan Barat tidak akan pernah berubah. Sebagai akibat dari peperangan Yugoslavia, daerah ini tetap merupakan wilayah keamanan yang sangat rentan.

Ketiga, kebijakan yang mensyaratkan (*conditionality*) CMR, DEMCON, dan SSR sebagai keharusan yang dilakukan oleh NATO dan Uni Eropa berdampak pada peningkatan situasi keamanan domestik dan regional di Balkan bersamaan dengan peningkatan kesempatan bagi negara bukan anggota NATO dan Uni Eropa untuk bergabung dalam Aliansi Uni Eropa (*Alliance of the Union*). PfP, Perjanjian stabilitas untuk Eropa Tenggara dan OSCE juga memainkan peranan penting dalam mendorong evolusi bidang keamanan menuju integrasi baik pada institusi utama Eropa maupun Euro-Atlantik. Tanpa kemampuan untuk memenuhi persyaratan dalam bidang CMR, DEMCON dan SSR, integrasi ke dalam NATO dan Uni Eropa menjadi hampir tidak mungkin dan hal ini telah diketahui dengan baik oleh para pemimpin negara-negara Balkan. Kedewasaan dalam hubungan sipil-militer di masing-masing negara kebanyakan dicapai dengan cara pengadopsian yang datang dari peluang di masa mendatang sebagai anggota NATO atau Uni Eropa.

Empat, kebutuhan dasar untuk melaksanakan SSR generasi ketiga, meskipun reformasi generasi pertama dan kedua masih harus diamati, muncul dari kebutuhan perang melawan terorisme. Upaya ini akan menjadi mustahil jika pada tingkat domestik, regional maupun internasional, berbagai komponen sektor keamanan tidak bekerja secara kooperatif dalam upaya untuk mengidentifikasi dan menetralkan kelompok teroris. Namun demikian, SSR seharusnya tidak diidentikkan dengan kegiatan anti-teroris, tetapi perang melawan teroris adalah dasar utama untuk mereformasi sektor keamanan. Reformasi ini juga dibutuhkan karena kewajiban dari masyarakat demokratis baru (dan lama) di Eropa Timur untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan keamanan dan dukungan untuk demokrasi serta penegakan hak asasi manusia ketika menjalankan perang melawan terorisme.

Kelima, fokus SSR pada negara-negara Eropa Tenggara dibutuhkan untuk tujuan-tujuan sederhana tata kelola yang baik atas bidang keamanan. Masyarakat memahami pentingnya keamanan bagi kehidupan sehari-hari mereka. Apa yang mereka pahami secara terpisah adalah bahwa semakin ekonomis 'komoditas keamanan' yang mereka miliki, maka semakin baik tingkat ekonomi dan standar hidup mereka. Inilah alasan mengapa topik mengenai anggaran pertahanan dan profesionalisme sektor keamanan mendominasi berbagai diskusi publik dan ketertarikan terhadap topik ini akan terus bertambah. Pemahaman

mengenai arti tata kelola yang baik di sektor keamanan di negara-negara Balkan dapat menjadi kendaraan utama dari proses reformasi masyarakat yang lebih luas di daerah tersebut, terutama pada negara-negara yang mengalami transisi.

Keenam, perang melawan terorisme dalam skala global dan sumbangan nasional dan regional terhadap peperangan tersebut disadari dengan baik oleh masyarakat Eropa Tenggara, meskipun tingkat urgensi dari permasalahan ini belum tercermin dalam jajak pendapat di beberapa negara. Terdapat hubungan antara stabilitas negara, kegiatan kejahatan terorganisir dan terorisme. Beberapa negara Balkan barat menghadapi potensi berbahaya tersebut. Ada suatu kebutuhan untuk melakukan upaya-upaya memadai melalui prosedur demokratis dalam rangka untuk mempersempit ruang gerak berbagai kelompok teroris yang memasukkan kawasan Balkan ke dalam skenario mereka. Melindungi hak-hak dan kebebasan demokrasi dari masyarakat merupakan tantangan besar lainnya.

Setiap upaya untuk mengklasifikasi negara-negara Eropa Timur atas dasar kriteria "evolusi hubungan sipil-militer dan keadaan kendali demokratis dan reformasi bidang keamanan" mengandung persyaratan tertentu: tujuannya hanya untuk menyoroti kekhasan setiap proses yang mencakup seluruh wilayah dan semua keadaan tanpa terkecuali – keseluruhan tiga generasi dari hubungan sipil-militer ada di daerah tersebut dan dikembangkan, meskipun pada tingkat kecepatan dan tingkat kedewasaan yang berbeda, menuju tujuan bersama: meliputi persyaratan menjadi anggota NATO, PfP dan Uni Eropa. Ini merupakan perubahan besar, terutama jika dibandingkan dengan situasi tiga tahun lalu. Daerah Eropa Tenggara menjadi semakin stabil juga berkat evolusi hubungan sipil-militer di setiap negara. Negara-negara Eropa Timur telah mencapai tingkat budaya yang sama dalam konteks kendali demokrasi dan reformasi bidang keamanan. Adalah suatu kenyataan bahwa generasi ketiga reformasi ini, yang muncul dari kebutuhan untuk melawan terorisme dan upaya untuk membangun demokrasi nasional dengan lebih efektif, saat ini telah menjadi bagian dari pemikiran di negara-negara Eropa Timur dan juga sebuah instrumen untuk mempersempit kesenjangan antar-negara di kawasan tersebut berkaitan dengan tingkat pelaksanaan reformasi generasi pertama, kedua dan ketiga dari hubungan sipil-militer.

KESIMPULAN

Buku pegangan ini membahas tentang pengembangan konseptual dalam bidang keamanan dan bagaimana masyarakat demokrasi menanggapi mereka. Terdapat situasi global, regional dan sub-regional terkini di dunia pada awal abad ke-21 dibandingkan dengan tahun-tahun awal setelah berakhirnya Perang Dingin. Kecenderungan yang besar di sektor keamanan adalah pergeseran pada demokrasi, tetapi juga ancaman dan kebutuhan keamanan terkini yang membutuhkan upaya bersama dari masyarakat dan negara demokratis. Kebijakan keamanan nasional juga ikut berubah. Kebutuhan akan kendali demokrasi atas bidang keamanan membutuhkan proses pembentukan kebijakan keamanan nasional yang lebih baik. Hubungan sipil-militer, kendali demokrasi atas bidang keamanan dalam masyarakat demokratis dapat hadir dan berevolusi hanya dalam kerangka kerja yang sesuai dan legal berdasarkan konstitusi. Akuntabilitas dan keterbukaan adalah persyaratan dasar dari kendali sipil demokratis yang melahirkan potensi yang besar untuk meningkatkan atau mengkompromikan efektivitas dari kebijakan keamanan nasional. Hubungan yang seimbang antara sipil dan profesional bidang keamanan memunculkan serangkaian keahlian yang memadai dalam lembaga masyarakat sipil yang akan memberikan masukan maupun koreksi dalam proses pembuatan keputusan atas isu-isu keamanan baik secara langsung maupun melalui media.

Kendali demokrasi atas bidang keamanan diperlukan baik pada masa damai maupun pada masa perang, dalam situasi perang melawan teroris, dan dalam keadaan darurat atau krisis pemerintahan. Prinsip kendali demokratis atas bidang keamanan juga berlaku bagi operasi untuk mendukung perdamaian di luar negeri.

Bagian terpenting dari pengawasan demokrasi atas bidang keamanan adalah pengendalian anggaran belanja. Parlemen nasional dari negara demokrasi adalah penjamin paling utama dari pelaksanaan secara efisien semua aspek kendali sipil demokratis, terutama dalam penggunaan kendali anggaran dan alat pemeriksaan. Komponen yang paling penting dari sektor keamanan adalah para personilnya. Sumberdaya manusia sangat penting dalam rangka untuk memenuhi per-

syarat tata kelola yang baik, pelaksanaan penugasan dalam bidang keamanan. Masalah moral dan etika dalam bidang tersebut memiliki konsekuensi praktis langsung. Inilah alasan mengapa pengelolaan pendidikan dan personal di sektor keamanan memiliki arti penting dalam fungsi keseluruhan dari hubungan sipil-militer.

Aspek internasional dari permasalahan kendali demokratis atas sektor keamanan adalah penting dalam dunia yang semakin saling bergantung dan yang tidak lagi dibatasi oleh jarak. Buku pegangan ini memberikan masukan penting pada permasalahan ini bagi spesialis yang tertarik pada perkembangan militer di Eropa Tenggara.

Pada tingkat di mana permasalahan yang dibahas dalam buku pegangan ini merupakan internalisasi psikologis yang kemudian diubah menjadi isu nasional operasional oleh mereka yang bekerja dalam bidang keamanan, dan para pemimpin politik serta perwakilan masyarakat sipil dalam negara individu Eropa Timur, dampak praktis dari penjaminan keamanan nasional, kesejahteraan dan tata kelola demokratis dapat menjadi suatu kenyataan.



G.S. RAKOVSKY DEFENSE AND STAFF COLLEGE

<<http://rakovski-defcol.mod.bg>>

G.S. Rakovsky Defense and Staff College adalah institusi yang memimpin secara nasional untuk pendidikan, kualifikasi dan penelitian ilmiah bidang militer pada isu-isu keamanan dan pertahanan nasional, ilmu militer dan antar-operasi (*interoperability*). Kampus ini melakukan tugas-tugas utama berikut:

- Pelatihan Spesialis Militer dan sipil berkualifikasi tinggi dengan standar dunia modern, menjaga tradisi nasional dan memperkenalkan teknologi-teknologi pendidikan yang efektif;
- Melakukan penelitian ilmiah dan aplikasi dalam mendukung kebijakan keamanan dan pertahanan nasional, jabatan militer dan pengembangan kekuatan;
- Menjadi forum diskusi publik dan internasional dalam isu-isu keamanan, pertahanan, kepemimpinan dan pengelolaan sumber daya
- Berkontribusi pada pencapaian hubungan sipil-militer yang lebih baik dan produktif dan penguatan pengawasan demokratis melalui pendidikan dan penelitian militer yang lebih terbuka dan melibatkan masyarakat.

G.S. Rakovsky Defense and Staff College ikut serta secara aktif dalam pertukaran akademis militer internasional dalam kerangka kerja dari NATO dan PfP Konsorsium Akademi Pertahanan dan Institut Pembelajaran Keamanan. Tujuannya adalah pada pengembangan rencana pembelajaran/kurikulum dalam area *interoperability* dan standarisasi pelatihan perwira pada tingkat komando menengah dan atas, transfer pengetahuan modern dalam pendidikan militer modern, pertukaran pelajar dan instruktur dan program penelitian internasional.

G.S. Rakovsky Defense and Staff College menyediakan bagi debat publik pada isu-isu keamanan dan pertahanan. Melalui pengaturan konferensi-konferensi dan seminar, Kampus berkontribusi pada pembentukan pendapat pada isu-isu keamanan nasional dan angkatan bersenjata, mendukung perkembangan hubungan sipil-militer dan mempromosikan nilai-nilai Euro-Atlantic.



UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE

<<http://www.usip.org>>

The *United States Institute of Peace (USIP)* merupakan suatu institusi mandiri, bukan pendukung pemerintah yang dibentuk oleh Kongres Amerika untuk mendukung pencegahan, pengelolaan, dan resolusi pertikaian internasional. Didirikan pada tahun 1984, Institut ini memenuhi mandat kongresnya melalui suatu kesatuan program, termasuk dana bantuan, beasiswa, pelatihan profesional, program-program pendidikan dari sekolah tinggi/SMA hingga sekolah sarjana, konferensi dan loka karya, perpustakaan dan publikasi. Dewan Direksi Institut diangkat oleh Presiden Amerika Serikat dan disetujui oleh Senat. Anggota Dewan termasuk Asisten Sekretaris Negara untuk Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Buruh; Asisten Sekretaris Keamanan untuk Hubungan Keamanan Internasional; dan Presiden Universitas Pertahanan Nasional di Washington. D.C., sebagai anggota karena jabatannya.

Hak Cipta dilindungi. Tidak ada bagian dari terbitan ini yang boleh dicetak ulang, disimpan dalam sistem **retrieval**, atau dikirimkan dalam bentuk atau tujuan apapun, dalam bahasa asli maupun terjemahan, tanpa izin tertulis terlebih dahulu dari pengarang dan *G.S. Rakovsky Defense and Staff College*.

Plamen Pantev, Valeri Ratchev, Todor Tagarev, dan Viera Zaprianova, Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi atas Bidang Keamanan. Buku pedoman untuk anggota militer, prajurit-prajurit dari agensi keamanan dan intelejen, dan untuk politisi sipil dan ahli keamanan, Diedit oleh Plamen Pantev (Sofia: Procon, 2005).

Versi Asli: Inggris, Sofia, January 2005.

G.S. Rakovsky Defense and Staff College, Sofia, Bulgaria
<<http://rakovski-defcol.mod.bg>>
E-mail: rakovski.defcol@md.government.bg

ProCon Ltd., Sofia, Bulgaria
<www.procon.bg>
E-mail: office@procon.bg

Printing: 400 copies
Format: 6.25 x 9
ISBN 954-90121-7-4

Dalam proyek penelitian, yang disponsori oleh United States Institute of Peace, tim yang terdiri dari peneliti dan anggota fakultas yang berbasis di "G.S. Rakovsky" Defense and Staff College di Sofia, Bulgaria, menciptakan kurikulum lintas ilmu dan multi-guna mengenai Hubungan Sipil-Militer. Buku pedoman mengenai Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi atas Bidang Keamanan ini merupakan hasil akhir penelitian dan edukasional / pendidikan dari proyek tersebut.

Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi Sektor Keamanan

Topik mengenai kontrol demokratis atas sektor keamanan dan hubungan sipil-militer yang demokratis mulai muncul di Eropa pada awal tahun 2000 ketika banyak negara-negara Eropa Timur dan Balkan mengalami transformasi menuju demokrasi sehingga mereka sangat membutuhkan penataan kembali hubungan sipil-militer dan pelaksanaan kontrol demokratis atas sektor keamanan. Warisan sejarah yang menempatkan militer sebagai kekuatan dominan mengharuskan negara-negara di kawasan itu untuk mengubah secara substansial hubungan sipil-militer dan mulai membuka isu pertahanan dan keamanan bagi kontrol oleh anggota-anggota masyarakat sipil.

Dalam negara demokratis, untuk mendapatkan legitimasi rakyat, semua lembaga pemerintah (termasuk kekuatan militer dan keamanan) harus mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada rakyat. Karena itulah topik mengenai kontrol demokratis atas sektor keamanan menjadi sangat penting. Buku mengenai "Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi atas Sektor Keamanan" ini membahas secara ringkas tetapi komprehensif seluruh aspek yang terkait dengan aktivitas sektor keamanan mulai dari konsep-konsep baku kontrol demokratis atas sektor keamanan hingga ke peran masyarakat sipil dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan sektor keamanan.

Mendasarkan pada pengalaman negara-negara NATO, Uni Eropa dan negara-negara anggota baru organisasi-organisasi tersebut (terutama Bulgaria), buku ini memberikan pedoman yang sangat menarik untuk dibaca baik oleh perumus kebijakan pertahanan dan keamanan, para petinggi dan perwira militer, para prajurit, politisi sipil, pengamat militer dan keamanan, dan bahkan akademisi.

Bob Sugeng Hadiwinata, M.A., M.Phil., Ph.D.

Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung